



Universidade Católica de Brasília

AVALIAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA DO TABACO E OS EFEITOS DO MERCADO ILÍCITO NO BRASIL



Avaliação da reforma tributária do tabaco e os efeitos do mercado ilícito no Brasil

Uma reforma tributária tem potencial para aumentar a receita tributária do tabaco, reduzir o desequilíbrio fiscal, diminuir o uso do tabaco e fazer decrescer a demanda de saúde por doenças relacionadas ao tabaco.

Mensagens principais

- Uma reforma tributária sobre o tabaco, nos moldes da proposta de Emenda Constitucional Projeto 45/2019, tem o potencial de aumentar a arrecadação total de impostos e reduzir o desequilíbrio fiscal.
- Se a reforma proposta for implementada, a carga tributária sobre o cigarro será a mesma em todos os estados brasileiros.
- Para evitar a redução das receitas fiscais do tabaco em qualquer estado, a reforma proposta deve aumentar a carga tributária sobre o cigarro para 83%.
- Após a reforma tributária proposta do tabaco, o preço médio ao consumidor aumentaria para 9,8 reais por maço de cigarros de baixo custo e 16,4 reais por maço de marca premium, enquanto o consumo diminuiria em 25,3% e 39,9%, respectivamente. Isso resultaria em receitas fiscais adicionais de 5,4 bilhões de reais por ano.
- Os esforços para reduzir o comércio ilícito aumentariam as receitas. Uma redução de 10% no tamanho do mercado ilícito de cigarros levaria a um aumento de 8,5% na receita tributária total do tabaco, o que corresponde a cerca de 1,6 bilhão de reais de receita extra por ano.
- Uma reforma tributária sobre o tabaco, juntamente com uma redução no mercado ilícito de cigarros, tem o potencial de trazer múltiplos benefícios para a sociedade brasileira, incluindo receita tributária adicional para custos de saúde durante a pandemia COVID-19 e para reduzir o desequilíbrio fiscal crônico.

Introdução

Há dois projetos de emenda constitucionais em tramitação no Congresso Nacional que podem resultar em uma mudança no sistema tributário, tanto no âmbito nacional quanto no subnacional. A reforma tributária afetaria a tributação do cigarro, harmonizando os níveis de impostos sobre o tabaco em todos os estados. Como isso afetaria o consumo de tabaco e a receita tributária do tabaco são questões empíricas.

Este *Policy Brief* apresenta os resultados da pesquisa realizada pela UCB que analisa os impactos potenciais da reforma tributária sobre a política de tributação do tabaco.

As simulações da pesquisa pressupõem a adoção do Projeto de Emenda 45/2019, ou seja, um por meio do imposto geral de consumo (IBS), e eliminação do IPI, PIS/Cofins, ICMS e ISS. Além disso, a pesquisa pressupõe a adoção do imposto federal especial de consumo, no caso do tabaco (Tributo Especial sobre o Tabaco - TET). A pesquisa inclui simulações dos impactos sobre os preços dos cigarros, consumo e receita tributária de cigarros resultantes de esquemas fiscais alternativos. Os resultados mostram que os cenários de reforma podem aumentar a tributação do tabaco, reduzir o consumo de cigarros e aumentar a arrecadação de impostos.

Reforma tributária e tributação do cigarro

A reforma tributária resultará em um imposto especial que incidirá sobre os cigarros (TET) e um imposto geral sobre o consumo (IBS), que também incidirá sobre os cigarros. Assim, a carga tributária sobre os cigarros será a soma de ambos, TET e IBS.

Esta pesquisa adotou os cálculos de Odair e Gobetti (2019) e usa alíquotas uniformes para o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Ou seja, assume um IBS federal de 10,3% e um IBS estadual e municipal de 16,7%. Desta forma, um único IBS nacional de 27 por cento é aplicado a todos os bens e serviços comercializados no país.

Consumo de Cigarros no Brasil

O consumo de cigarro varia entre os estados brasileiros. A pesquisa divide os cigarros em diferentes categorias de preços: PC1 - cigarros

comprados abaixo do preço mínimo; PC2 - cigarros mais baratos e PC3 - marcas premium. Seguindo Divino et al. (2019), o PC1 é classificado como mercado ilegal. A distribuição de fumantes por categorias de preços nos estados brasileiros indicou uma forte heterogeneidade, com o PC1 tendo as maiores participações de mercado nos estados que fazem fronteira com o Paraguai, Peru e Bolívia no cenário básico da reforma tributária. Sob a combinação atual de impostos federais e estaduais existentes, a carga tributária sobre os cigarros difere entre os 26 estados e o Distrito Federal.

Simulações de reforma tributária

A pesquisa replica a receita tributária total do cigarro em 2018. Este cenário de base foi usado para calibrar simulações e calcular os efeitos de reformas alternativas de impostos sobre cigarros. Simulações de três cenários para orientar as decisões políticas são ilustradas na Tabela 1. Além

Tabela 1 - Resultados da simulação da reforma tributária em diferentes cenários

	Cenário base	Cenário I	Cenário II	Cenário III
Receita tributária (R\$ Bi ano)	13,5	17,2	18,9	14,6
Mudança (em referência ao cenário base)	---	27,34%	40,06%	8,16%
Mudança (ilícito -10%) *	8,41%	8,59%	8,49%	8,31%
Cigarros mais baratos (PC2)	6,40	7,57	9,83	7,63
Carga tributária	73,93%	77,85%	82,95%	78,17%
Participação na receita tributária	56,89%	53,64%	55,78%	59,50%
Consumo (% de variação)	---	-9,88%	-25,33%	-6,69%
Marcas premium (PC3)	8,67	12,65	16,43	9,17
Carga tributária	67,77%	77,85%	82,95%	69,60%
Participação na receita tributária	43,11%	46,36%	44,22%	40,50%
Consumo (% de variação)	---	-20,85%	-39,96%	-1,04%

disso, com base nos resultados dos estados brasileiros e usando uma aproximação para o mercado ilícito, a pesquisa simula os impactos da redução do mercado ilícito na receita tributária do cigarro.

Cenário I - Nenhum estado brasileiro perde receita tributária

No primeiro cenário, um TET combinado com o IBS acarreta uma carga tributária sobre o cigarro em que nenhum dos estados brasileiros enfrenta uma redução na receita tributária do tabaco relativa ao respectivo território. Da Tabela 1, esse cenário corresponde a uma carga tributária de 77,85 por cento atualmente em vigor no Mato Grosso. Nesse cenário, o IBS é de 27,0% e o TET é de 50,85% nos estados brasileiros. Como resultado, a receita tributária agregada aumenta cerca de 27,34 por cento em relação à linha de base.

Esse aumento resulta em preços mais altos dos cigarros. O preço médio da categoria 2 (cigarros mais baratos) seria de 7,57 reais e 12,65 reais na categoria 3 (marcas premium). Esses novos preços correspondem a aumentos de 18,3 e 45,9 por cento em comparação com os preços básicos de 2018, respectivamente. O consumo de cigarro também diminuiria substancialmente em comparação com o cenário base. Especificamente, a redução é de 9,9 e 20,8 por cento, para as categorias 2 e 3, respectivamente.

“No cenário em que nenhum dos estados brasileiros experimenta qualquer redução na receita tributária, a receita tributária agregada aumentaria em cerca de 27,34%.”

Cenário II - Imposto especial máximo

O segundo cenário é um cenário de imposto especial (TET) máximo que permite ao governo brasileiro

alinhar a alíquota de modo que a receita tributária agregada do tabaco seja maximizada sob a condição de que nenhum estado federal experimente qualquer redução na receita tributária do tabaco arrecadada a partir do consumo em seu território

A interação de diferentes fatores, incluindo estrutura de consumo, sensibilidade ao preço (que depende de fatores de renda) e o tamanho do mercado ilícito resultam na redução da receita tributária em alguns estados mais que em outros. Para maximizar a receita tributária e sem que nenhum estado sofra qualquer redução na arrecadação de impostos sobre o tabaco, o TET deve ser estabelecido em 55,95%.

Nesse cenário, a carga tributária geral sobre os cigarros é de 82,95% (IBS 27,0% mais TET 55,95%). O preço médio dos cigarros mais baratos (PC2) seria R\$ 9,83 e R\$ 16,43 para as marcas premium (PC3). Esses novos preços correspondem a aumentos de 53,6 e 89,5 por cento em comparação com os preços básicos de 2018. O consumo diminuiria 25,3 e 40 por cento para as categorias 2 e 3, respectivamente.

Cenário III - Imposto especial de consumo federal específico (ad rem) sem perda de receita

Neste terceiro cenário, uma alíquota específica para o TET é de forma que nenhum dos estados brasileiros tenha perda na arrecadação de impostos em seu território. O valor obtido para o TET sob esta restrição é de R\$ 3,89 por maço. Nesse cenário, o preço médio aumenta 11,5%, resultando em uma redução no consumo de 4,6%. A arrecadação aumenta em R\$ 1,1 bilhão ao ano. A reforma tributária tem impacto diferente por categoria de preços. Enquanto os preços dos cigarros mais baratos aumentariam 19,2%, os preços dos cigarros premium aumentariam apenas 5,8%. Esse efeito heterogêneo também pode ser observado no consumo, onde os fumantes que consomem marcas mais baratas reduzem o consumo em 6,7%, enquanto os fumantes de marcas premium reduzem o consumo em apenas 1,0%.

“Estados com mercados ilícitos maiores se beneficiariam ainda mais com uma redução no mercado ilícito de cigarros devido a um aumento maior na arrecadação de impostos.”

Redução do mercado ilícito

A pesquisa também simula os efeitos de uma redução discricionária de 10% no mercado ilícito, conforme ilustrado na Tabela 1. Sob essa premissa, os novos consumidores que entram no mercado legal serão divididos entre as categorias de preços 2 e 3. As principais conclusões são que em alguns estados brasileiros onde a participação do mercado ilegal é maior, como Mato Grosso do Sul e Acre, a arrecadação de impostos aumenta em até 21,6%. Em outros estados como Roraima, onde o tamanho do mercado ilegal atualmente é de cerca de 20%, a variação da receita ainda é positiva, mas apenas cerca de um quarto daquela no Mato Grosso do Sul. Se o combate ao contrabando de cigarros se intensificar em escala nacional, os estados com maior acesso a produtos ilegais colherão os maiores ganhos relativos dessa política pública.

Recommendations

- **A reforma tributária atualmente em discussão no Congresso Nacional deve aumentar os impostos e preços dos cigarros, receitas do governo, ao mesmo tempo que diminui o consumo de cigarros.**
- **O Imposto sobre o Tabaco deve ser alto o suficiente para que nenhum estado brasileiro perca a receita tributária do tabaco. Na realidade, eles deveriam aproveitar essa oportunidade para aumentar a receita tributária.**
- **A arrecadação de impostos adicionais deve ser destinada a programas sociais e despesas de saúde ou usada para apoiar o sistema público de saúde e impedir as pessoas de fumar.**

- **Continua a ser vantajoso para o Governo intensificar o combate ao contrabando de cigarros em todo o país, de forma a reduzir o tabagismo e aumentar a arrecadação de impostos.**

Referências

- Divino, A., Ehrl, P., Candido, O, Valadão, M. (2019) An extended cost-benefit-analysis of tobacco taxation in Brazil. Unpublished manuscript. Catholic University of Brasilia and University of Chicago at Illinois.
- Euromonitor International (2019) Cigarettes in Brazil: Country report. At <https://www.euromonitor.com/cigarettes-in-brazil/report>
- National Research Council (2015). Understanding the U.S. Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences. Washington, DC: The National Academies Press
- Odair, R. O. and Gobetti, S. W. (2019) Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: uma Análise das Propostas de Criação de um Novo Imposto sobre o Valor Adicionado para o Brasil. Texto para Discussão nº 2530, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- Ribeiro, L. and Pinto, V. (2019). Accelerating effective tobacco taxes in Brazil: trends and perspectives. Country Study Nº 3/2019. Red Sur Country Studies Series Tobacco Taxes in Latin America, Montevideo, Uruguay.
- Rodriguez-Iglesias G and Bletcher E. (2018). Tax Structures are Key in Raising Tobacco Taxes & Revenues. A Tobacconomics Policy Brief. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago.
- Szklo, A., Iglesias, R., de Souza, M., Szklo, M., de Almeida, L. M. (2018). Trends in illicit cigarette use in Brazil estimated from legal sales, 2012–2016. American Journal of Public Health. Vol. 108 (2): 265-269.
- WHO (World Health Organization). (2011). Technical Manual on Tobacco tax Administration. Reprinted in 2011. Geneva: World Health Organization.