

Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the global adult tobacco survey
Estimando a magnitude do consumo de tabaco ilícito no Brasil: resultados a partir do Global Adult Tobacco Survey
Roberto Magno Iglesias, André Salem Szklo, Mirian Carvalho de Souza, Liz Maria de Almeida

Introdução

O Brasil, em função da implementação de um amplo conjunto de medidas legislativas, regulatórias, educacionais e econômicas direcionadas ao controle do tabaco desde 1986, vivenciou uma significativa redução na prevalência do tabagismo (de 34,3% em 1989 para 14,7% em 2013).

Os aumentos reais de preços dos cigarros provavelmente agiram sinergicamente com outras políticas de controle do tabaco para as significativas reduções na iniciação e aumento da cessação do tabagismo.

O Artigo 6º da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (CQCT/OMS), tratado internacional de saúde pública ratificado pelo Congresso Nacional em 2005, dispõe sobre medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco.

Entre 1986 e 2013, o Brasil experimentou múltiplas políticas de tributação sobre os produtos de tabaco. Dos impostos federais incidentes sobre o cigarro, destaca-se o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). Até 31 de maio de 1999, o IPI incidente sobre os cigarros era calculado sob a forma de alíquota *ad valorem* efetiva de 41,25% sobre o preço de venda a varejo do cigarro. Entre 1º de junho de 1999 e 2011, o modelo do IPI manteve-se específico e representando um valor fixo de acordo com a classe fiscal de enquadramento do produto, definida por suas características físicas, como o tipo da embalagem e tamanho do cigarro.

O Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, tem procurado alinhar a política de preços e impostos aos objetivos de saúde pública da Convenção-Quadro elevando sucessivamente, desde 2007, os tributos incidentes sobre cigarros, o que tem gerado um aumento dos preços desses produtos. Em dezembro de 2011, instituiu uma reforma mais abrangente na sistemática de tributação do IPI. A nova sistemática criou duas opções para a tributação do IPI sobre cigarros para o fabricante ou importador de cigarros: o Regime Geral ou o Regime Especial, além de instituir uma política de preços mínimos para os cigarros.

Entretanto, as elevações contínuas de impostos aumentaram o preço dos cigarros acima do crescimento da renda pessoal e, portanto, alguns consumidores, sobretudo indivíduos de baixa renda, podem ter migrado para os cigarros ilícitos mais baratos.

A estrutura nacional dos impostos sobre os cigarros é composta pelos seguintes tributos:

Federal:

- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- Contribuição de Seguridade Social (COFINS)
- Programa de Integração Social (PIS)

Estadual:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - Indústria (ICMS – Indústria).

Dos impostos federais sobre o cigarro, o mais importante é o IPI.

- **Até 31 de maio de 1999**, o IPI incidente sobre os cigarros classificados na posição 2402.20.00 da Tipi (Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados), era calculado sob a forma de alíquota ad valorem efetiva de 41,25% sobre o preço de venda a varejo do cigarro.
- **Entre 1º de junho de 1999 e 2011**, o modelo do IPI incidente sobre os cigarros passou a ser calculado sob a forma de alíquota específica (representando um valor fixo) de acordo com a classe fiscal de enquadramento do produto, definida por suas características físicas, como o tipo da embalagem e tamanho do cigarro. A partir de 2007 os valores do IPI sobre cigarros sofreram ajustes mais significativos. Em 2009, em média, o IPI representava 27% do preço a varejo. Mas, como era um valor fixo específico, essa proporção tendia a cair com o aumento dos preços dos cigarros.
- **A partir de 01/12/2011**, entrou em vigor a atual sistemática de tributação do IPI incidente sobre os cigarros. Essa medida foi instituída originalmente pelos artigos 14 a 19 da Medida Provisória n.º 540, de 2 de agosto de 2011, posteriormente convertida na Lei n.º 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e regulamentada pelos Decretos n.º 7.555, de 19 de agosto de 2011 e n.º 8.656 de 29 de janeiro de 2016. A nova sistemática criou duas opções para a tributação do IPI sobre cigarros para o fabricante ou importador de cigarros: o Regime Geral ou o Regime Especial.

- De acordo com o **regime geral**, a tributação do IPI passou a ser calculada utilizando-se de uma alíquota ad valorem de 300% aplicada sobre 15% do preço de venda a varejo dos cigarros, resultando em uma alíquota efetiva de 45% sobre o preço de venda a varejo dos cigarros.

- Já no **regime especial** de apuração e recolhimento do IPI, o valor do imposto passou a ser obtido pelo somatório de 2 (duas) parcelas, sendo uma específica de acordo com as características da embalagem e a outra ad valorem, que representa no máximo 1/3 da alíquota do regime geral. O cálculo do componente ad valorem do **regime especial** do IPI foi praticado de forma escalonada a partir de 2011 até 2015. Assim, a partir de 2015 a carga total do IPI do regime especial passou a 60%, considerando o somatório da alíquota ad valorem efetiva (9%) com o valor da alíquota específica de R\$ 1,30, ambas as alíquotas incidentes sobre o preço de venda a varejo da vintena de cigarro.

Objetivo

Estimar a magnitude do consumo de cigarros ilícitos antes e após a implementação da nova sistemática de tributação dos produtos de tabaco em 2012, produzindo estimativas independentes daquelas fornecidas pela indústria do tabaco e gerando indicadores fundamentais para monitorar os impactos das ações de controle do tabaco no país.

Metodologia

A metodologia desenvolvida para estimar o percentual do mercado ilegal de cigarros no Brasil foi derivada da pergunta sobre o valor pago pelo fumante diário na sua última compra de cigarro industrializado. Essa questão fez parte de um bloco mais amplo de perguntas sobre o uso de produtos derivados do tabaco, que foi aplicado em duas pesquisas transversais de representatividade nacional, conduzidas pelo Ministério da Saúde e IBGE em 2008 e 2013: *Global Adult Tobacco Survey – GATS Brasil*.¹ No estudo, os entrevistados foram categorizados por características sociodemográficas, como:

- Nível educacional
 - ✓ 0 a 7 anos de estudo (“baixo”)
 - ✓ 8 ou mais anos de estudo (“alto”)

- Idade
 - ✓ 24 anos ou menos
 - ✓ Mais de 24 anos

(95% da população brasileira começam a fumar antes dos 25 anos)

- Área de residência
 - ✓ Urbana
 - ✓ Rural

Para o estabelecimento de uma referência entre cigarros legais e ilegais, foi definido um preço-limite mínimo para o produto, que chamaremos de **TP**, o qual abrange: (1) custos de produção e distribuição de uma marca barata, (2) imposto especial e outros impostos, (3) margens “de lucro por maço” para o varejo, mas sem margem de lucro líquido ao fabricante.

Tabela 1: Preço de referência e seus componentes, Brasil 2008 e 2013

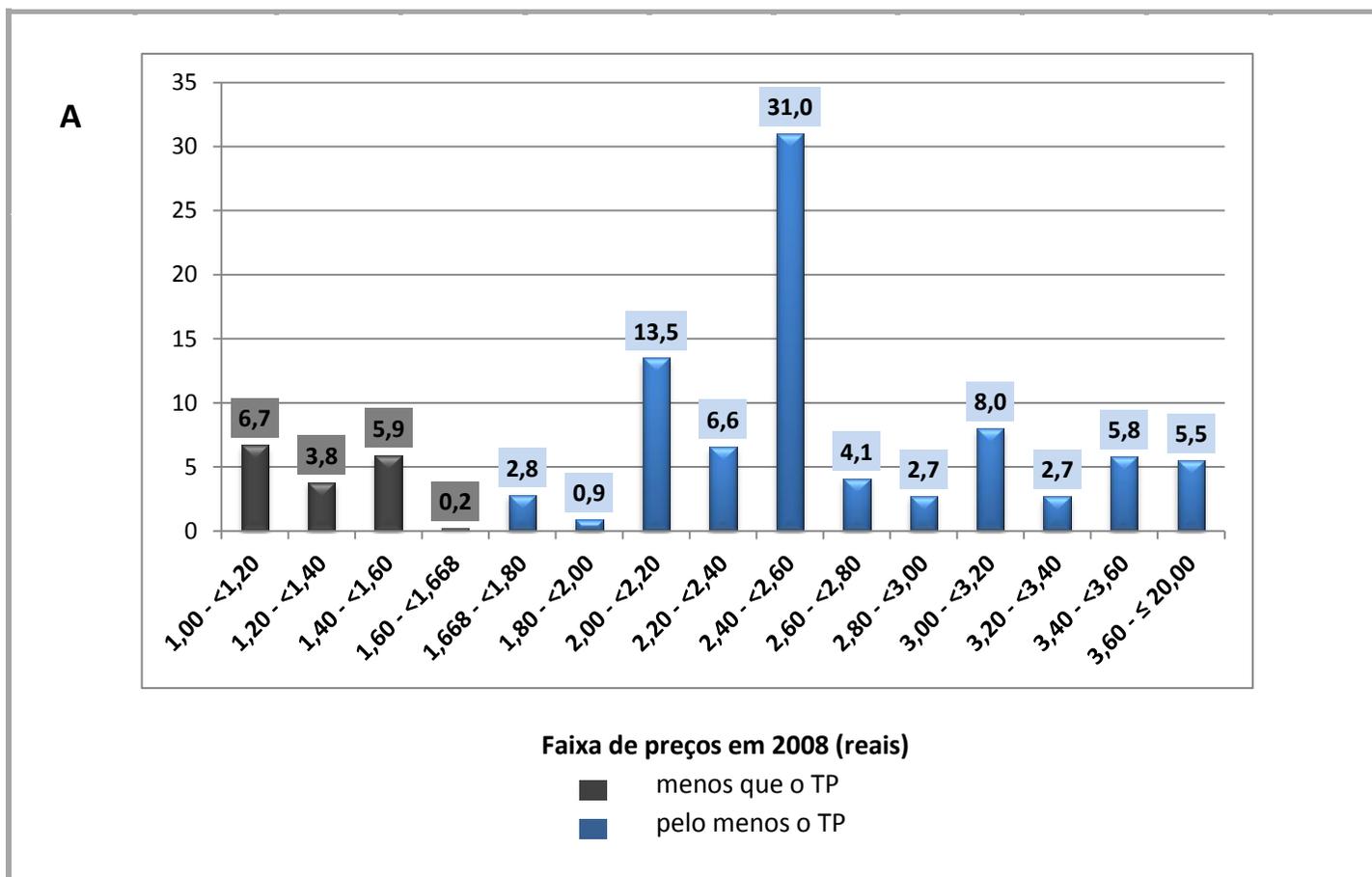
Ano da pesquisa	Produção e custos de distribuição	Impostos específicos e selo de controle	Taxas <i>ad valorem</i>	Margem “de lucro” do varejo	Preço de referência calculado	Preço mínimo estabelecido pela legislação
2008	0,309	0,652	0,566	0,141	1,668	Nenhum
2013	0,402	1,082	1,474	0,274	3,236	3,500

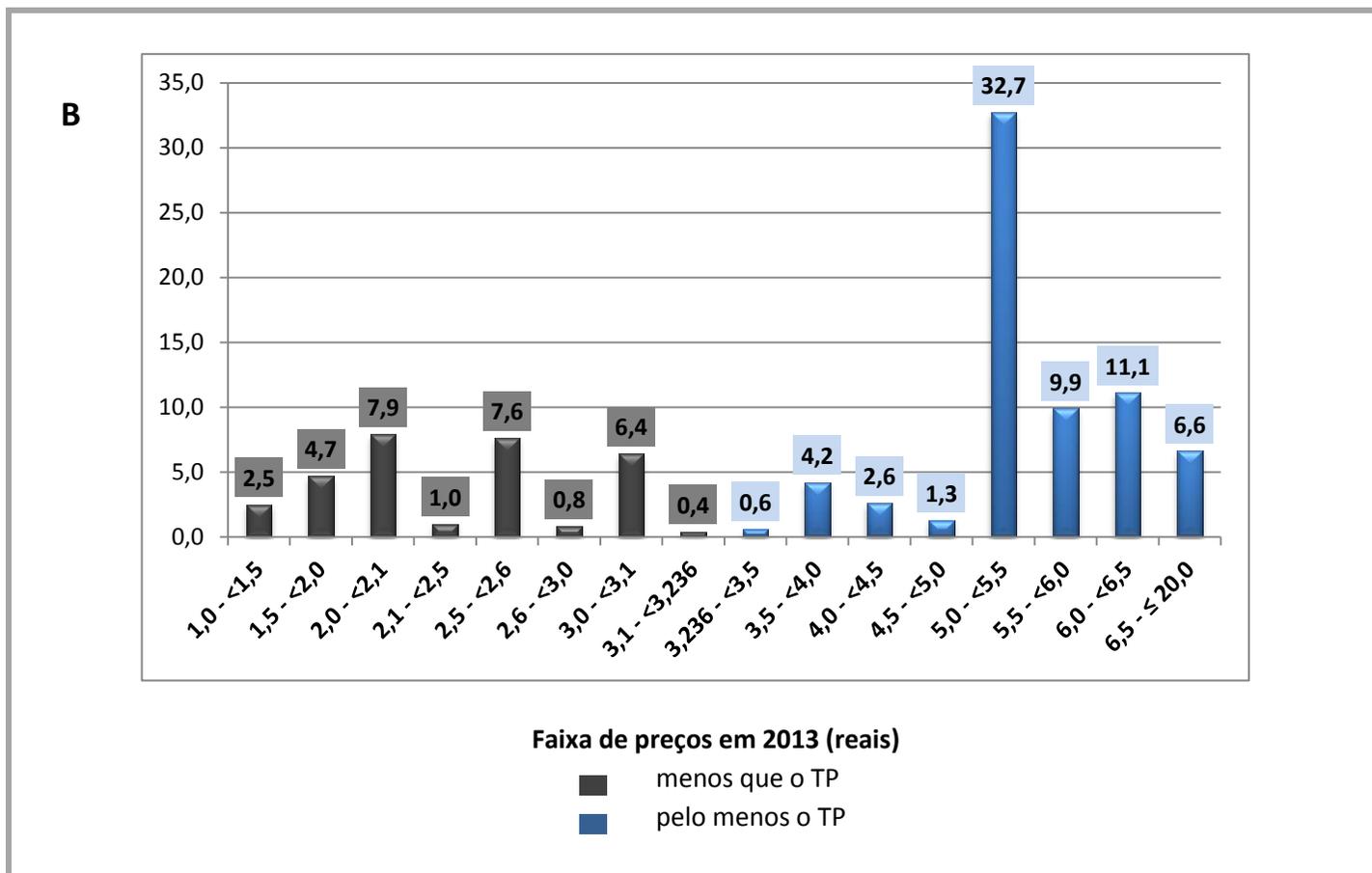
¹ Brazilian Geography and Statistics Institute (IBGE). Pesquisa Nacional de Saúde 2013 - Percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. 1st edn. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pns/2013/default.shtm>

Os cigarros ilegais no Brasil apresentam preço inferior aos cigarros legais, sobre os quais incidem impostos. As empresas que pagam todos os custos e impostos tentariam precificar seus produtos acima deste TP, para que obtivessem algum lucro por maço. Assim, é esperado que os preços dos cigarros legais fossem mais elevados do que este TP. Abaixo deste TP, o preço cobriria os custos de produção e distribuição, bem como a margens “de lucro” do varejo (caso contrário os distribuidores e varejistas não estariam no mercado), mas não incluiriam pagamento de impostos. Mais precisamente, os produtores obteriam lucros por não pagarem impostos.

Para 2008, o **TP** estimado foi de 1.668 reais o maço. Portanto, maços vendidos abaixo desse valor, seriam considerados ilegais. Para o ano de 2013, o **TP** estimado foi de 3.236 reais o maço.

Nos quadros A (2008) e B (2013) que se seguem, pode-se observar a distribuição de preços pagos pelos fumantes diários em sua última compra de cigarros nos respectivos anos. As barras pretas representam percentuais de fumantes que pagaram valores abaixo do TP estimado para o respectivo ano.





Resultados:

- Observou-se um padrão de redução na prevalência do tabagismo e elevações na proporção do consumo de cigarros ilícitos, independentemente do sexo, idade, nível educacional, área de residência, como pode ser visualizado na tabela que segue (Tabela 2).
- Houve redução na prevalência de fumantes diários de cigarros industrializados entre 2008 e 2013 (de 13,3% em 2008 para 10,8% em 2013).
- A proporção de fumantes diários que consumiram cigarros de origem ilícita aumentou de 16,6% para 31,1% entre 2008 e 2013 (aumento de cerca de 90%).
- Em termos de volume de cigarros ilegais consumidos por ano, tal resultado se refletiu em um aumento das 13,0 bilhões de unidades consumidas em 2008 para 24,3 bilhões de unidades em 2013.
- No período analisado, os fumantes que viviam em áreas rurais apresentaram um maior aumento absoluto na proporção de consumo de cigarros de origem ilícita em relação aos residentes em áreas urbanas (rural: 53,6% em 2013 versus 27,8% em 2008; urbana: 28,6% em 2013 versus 15,3% em 2008).
- Fumantes diários que adquiriram mais de um maço de cigarros em sua última compra apresentaram um maior aumento absoluto na proporção de consumo de cigarros ilícitos entre 2008 e 2013 em relação àqueles que adquiriram menos de um maço em sua última compra.
- As já elevadas proporções de consumo de cigarros ilícitos entre fumantes diários que viviam em estados de fronteira, os quais funcionam como porta de entrada para o restante do país, também aumentaram entre 2008 e 2013 (22,4% em 2008 para 40,8% em 2013).
- O consumo total de cigarros ilícitos, portanto, também aumentou de 4,7 bilhões de unidades por ano para 8,4 bilhões entre os fumantes diários que viviam em estados de fronteira.

Tabela 2	Proporção de consumo diário de cigarro industrializado		Proporção de Consumo de cigarro de origem ilícita entre os fumantes diários				Valor p	Montante do consumo anual de cigarros de origem ilícita entre os fumantes diários			
	2008	2013	2008 (<BRL 1,68)		2013 (<BRL 3,236)			2008		2013	
Características	2008	2013	%	CI 95%	%	CI 95%		No de cigarros	CI 95%	No de cigarros	CI 95%
Sexo											
Masculino	16,5	13,7	15,8	(13,9 a 17,8)	32,4	(29,3 a 35,6)	0,16	7,5	(6,5 a 8,5)	15,6	(13,7 a 17,5)
Feminino	10,4	8,2	17,9	(15,7 a 20,3)	29,1	(26,0 a 32,5)		5,5	(4,8 a 6,1)	8,7	(7,4 a 10,0)
Grupos etários (anos)											
18-24	9,8	7,7	10,9	(8,0 a 14,8)	28,8	(21,4 a 37,4)	0,18	1,1	(0,7 a 1,5)	2,6	(1,8 a 3,4)
25 ou mais	14,0	11,3	17,5	(15,8 a 19,3)	31,4	(28,9 a 33,9)		11,9	(10,7 a 13,2)	21,7	(19,5 a 24,0)
Nível educacional (anos de estudo)											
0-7	15,9	13,1	23,6	(21,2 a 26,1)	42,1	(38,7 a 45,6)	0,13	9,8	(8,6 a 11,0)	15,4	(13,5 a 17,3)
8 ou mais	11,1	9,3	8,8	(7,3 a 10,6)	21,2	(18,4 a 24,4)		3,1	(2,6 a 3,7)	8,9	(7,5 a 10,4)
Área de residência											
Rural	10,9	7,9	27,8	(23,2 a 33,1)	53,6	(48,1 a 59,0)	<0,01	2,2	(1,8 a 2,6)	3,4	(2,8 a 4,0)
Urbana	13,7	11,3	15,3	(13,7 a 17,0)	28,6	(26,1 a 31,3)		10,8	(9,6 a 12,0)	21,0	(18,6 a 23,4)
Quantidade de cigarros adquiridos na última compra do fumante											
Menos de um maço	-	-	7,5	(4,5 a 12,4)	16,2	(11,4 a 22,4)		0,2	(0,1 a 0,3)	0,4	(0,3 a 0,5)
Um maço	-	-	14,0	(12,4 a 15,7)	25,4	(22,8 a 28,2)	0,04	6,8	(5,9 a 7,7)	11,2	(9,8 a 12,6)
Mais de um maço	-	-	27,8	(24,1 a 31,7)	50,6	(45,8 a 55,3)	<0,01	6,0	(5,1 a 6,9)	12,8	(11,0 a 14,6)
Residência em Estados com regiões de fronteiras											
Sim	14,5	11,2	22,4	(19,4 a 25,6)	40,8	(36,4 a 45,4)	0,31	4,7	(4,0 a 5,5)	8,4	(6,9 a 9,9)
Não	12,9	10,7	14,5	(12,8 a 16,5)	27,7	(25,0 a 30,6)		8,3	(7,1 a 9,4)	15,9	(14,0 a 17,9)
TOTAL	13,3	10,8	16,6	(15,1 a 18,3)	31,1	(28,7 a 33,6)	-	13,0	(11,6 a 14,4)	24,3	(21,8 a 26,8)

Discussão

Dentre as várias políticas de controle do tabaco adotadas no Brasil entre 2008 e 2013, estão a introdução de advertências com imagens mais impactantes nos maços de cigarros e a proibição total de fumar em ambientes coletivos fechados (Lei no 12.546/2011 – regulamentada pelo Decreto 8.262/2014), ampliada em diversos estados e municípios. Ademais, em 2012, a mudança na política de preços e impostos sobre produtos derivados do tabaco contribuiu fortemente para o aumento observado no mercado ilegal de cigarros, mas ao mesmo tempo foi, provavelmente, a maior responsável por inibir a iniciação e estimular a cessação ao fumo.

De fato, o aumento da tributação representou mais de três quartos dos 38% de aumento no preço final de venda da marca de cigarro mais vendida no Brasil entre 2010 e 2014, o que fez com que o fumante buscasse “uma alternativa mais econômica” para permanecer fumando, consciente ou não da sua ilegalidade.

Tabela 3: Desempenho da Reforma Tributária Brasileira – preços ao consumidor, preços sem impostos, valor total de impostos – Anos selecionados

	2008	2010	2012	2014	Aumento absoluto 2008/2014 (%)	Composição do aumento entre 2008/2014 (%)	Percentual de variação (%) 2008/2014
Preços ao consumidor da marca mais vendida	1,03	1,84	2,07	2,54	1,51	100%	146%
Preços sem impostos (preços de fábrica + distribuição e margens do varejo)	0,44	0,74	0,76	0,89	0,45	30%	102%
Valor total de impostos por maço	0,59	1,10	1,31	1,65	1,06	70%	180%

Fonte: Relatório Global de Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde 2015 e Perspectiva Econômica Mundial do FMI – Bases de dados; apresentação em dólares americanos

Por outro lado, o aspecto positivo foi que a parcela de indivíduos de 18 anos ou mais que relatou consumir cigarros diariamente caiu cerca de 20% entre 2008 e 2013 (de 13,3% para 10,8%), resultando em uma redução de aproximadamente dois milhões de fumantes diários de cigarro industrializado no período. Vale a pena assinalar que a proporção de fumantes diários também caiu entre os indivíduos mais desprovidos do ponto de vista socioeconômico, i.e, indivíduos com baixa escolaridade e residentes na área rural. No entanto, entre aqueles que ainda fumavam em 2013, houve um aumento do consumo do cigarro ilícito em uma escala maior do que a observada na população com maior poder econômico. Constata-se, portanto, que os ganhos

poderiam ter sido ainda maiores em termos de reduzir a proporção de fumantes e, conseqüentemente, diminuir a iniquidade em saúde na população brasileira.

Entre 2000 e 2007, o país implantou uma série de medidas bem-sucedidas para combater a evasão fiscal doméstica, tal como o sistema de identificação SCORPIOS que permite controlar/rastrear o produto desde a sua fabricação. No entanto, o Brasil ainda tem necessidade de avançar no combate à entrada de produtos derivados do tabaco contrabandeados pelas suas fronteiras.

A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), que é o primeiro tratado internacional de saúde pública celebrado sob os auspícios da Organização Mundial da Saúde e que foi ratificado pelo Brasil em 2005 propõe em seu artigo 15 uma série de medidas relacionadas à redução da oferta de tabaco, tal como o combate ao comércio ilegal de produtos derivados do tabaco. Baseado nesse artigo da CQCT, foi elaborado um protocolo complementar para auxiliar no combate ao mercado ilegal de tabaco. Esse “novo tratado” recomenda estratégias de enfrentamento mais coordenadas/harmonizadas entre os diversos países envolvidos na rota do comércio ilícito e agora precisa ser ratificado pelo governo brasileiro.

Conclusão

A estratégia de aumento da taxaço sobre os produtos derivados do tabaco contribuiu fortemente para uma queda na proporção de fumantes (e, conseqüentemente, para a redução de doenças relacionadas ao uso do tabaco e dos gastos de tratamento com o fumante, em curto e longo prazo), assim como contribuiu para o aumento da arrecadação de impostos. Por exemplo, a arrecadação de impostos sobre o consumo de cigarros mais que duplicou entre 2006 e 2013 (de US\$1,10 bilhão de dólares para US\$ 2,36 bilhões). Entretanto, a elevação da taxaço contribuiu para o aumento do consumo de cigarros ilícitos entre os fumantes remanescentes no período de 2008 a 2013.