



Análise da situação atual em matéria de preço e impostos de cigarros

Estudo do economista Roberto Iglesias para a Aliança para o
Controle do Tabagismo

Março de 2008

A EVOLUÇÃO DO PREÇO REAL E A RELAÇÃO IPI/PREÇO DO MAÇO

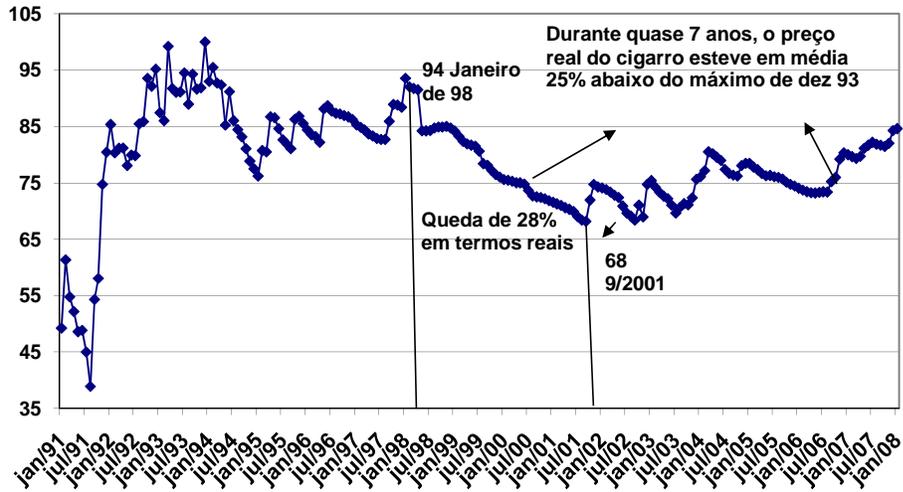
1. O preço médio real do cigarro no Brasil (ou seja, o preço nominal, segundo o cálculo mensal do IBGE dividido pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado- IPCA) caiu 28% entre janeiro de 1998 e setembro de 2001 (**Gráfico 1**) .

Após essa data, o preço real se recuperou um pouco, mas não significativamente. Durante os oito primeiros anos da presente política do IPI-Cigarros -- entre junho de 1999 e julho de 2007 --, o preço real foi, em média, 14% inferior ao preço real médio que vigorou entre 1992 e 1997, ou 25% inferior ao preço real de dezembro de 1993, que foi o valor máximo da série analisada.

Após o anúncio do último aumento do IPI-Cigarros, no final de 2006, que só entraria em vigor em julho de 2007, o preço do cigarro cresceu acima da inflação e, conseqüentemente, o preço real se recuperou mas, em janeiro de 2008, ainda está 15% abaixo do nível de dezembro de 1993.

Gráfico 1

Preço Médio Real Mensal (Índice dez 93 =100)

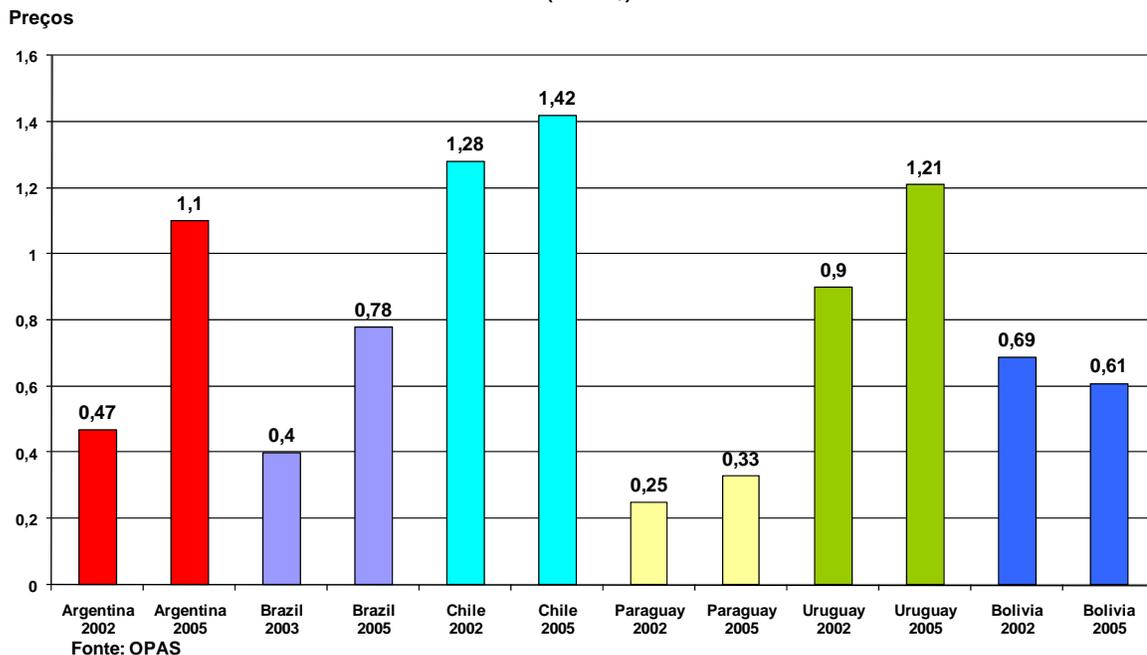


Fonte: IBGE

2. Como resultado desta situação, em 2005 o preço do cigarro popular no Brasil era inferior ao equivalente em vários países vizinhos, com nível de renda per capita semelhante, como o Chile, o Uruguai e a Argentina. O Brasil só conseguiu superar os preços dos países vizinhos com menor renda per capita e sem nenhuma política de controle do tabagismo (**Gráfico 2**).

Gráfico 2

Preços de cigarros populares na região
(em US\$)



3. Por que os preços reais do cigarro caíram dessa maneira, em um país que tem um programa avançado de controle do tabagismo?

A redução do preço real do cigarro está relacionada com a redução do IPI pago por maço de cigarro, a partir de junho de 1999. Esta queda foi resultado de:

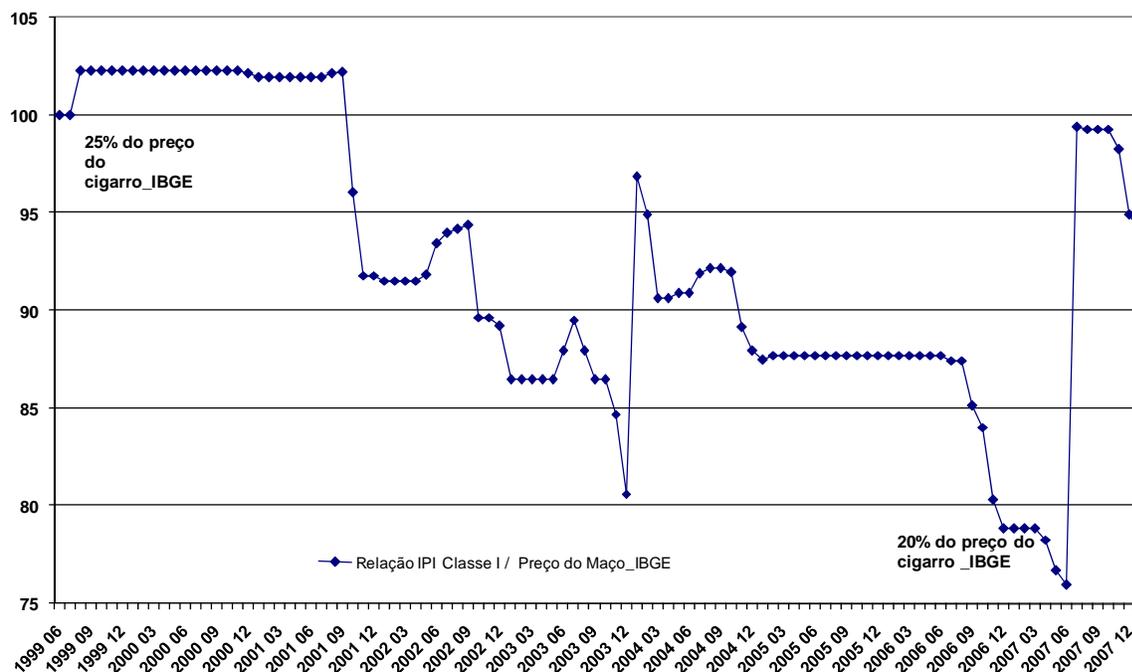
- i) A reforma do imposto a partir de junho de 1999, quando passou de ad-valorem (proporção do preço do cigarro) para específico (alíquota fixa, independente do preço, com várias alíquotas ou classes fiscais).
- ii) O ajuste das novas alíquotas do imposto abaixo da inflação, entre junho de 1999 e julho de 2007.

Antes da reforma do IPI-Cigarro, as empresas pagavam aproximadamente 42% de IPI no preço de cada maço de cigarro. A reforma reduziu essa carga e as empresas passaram, a partir daquele momento, a pagar entre 25% e 20% do preço final do maço.

No **Gráfico 3** se observa a Relação IPI Classe I / Preço do cigarro. Esta relação caiu sistematicamente até junho de 2007 (observe-se que houve uma redução da carga tributária para as empresas de cigarros nesse período, enquanto a carga tributária aumentava para o resto das empresas do país).

Gráfico 3

Relação IPI Classe I / Preço do Maço_IBGE Maio de 1999=100



Fonte: RFB e IBGE

O aumento de julho de 2007 permitiu que a relação IPI/Preço voltasse para os níveis de junho de 1999, mas na medida em que o preço dos cigarros aumenta e a alíquota permanece fixa, a relação valor do IPI/preço do maço está voltando a cair, como se observa em janeiro de 2008.

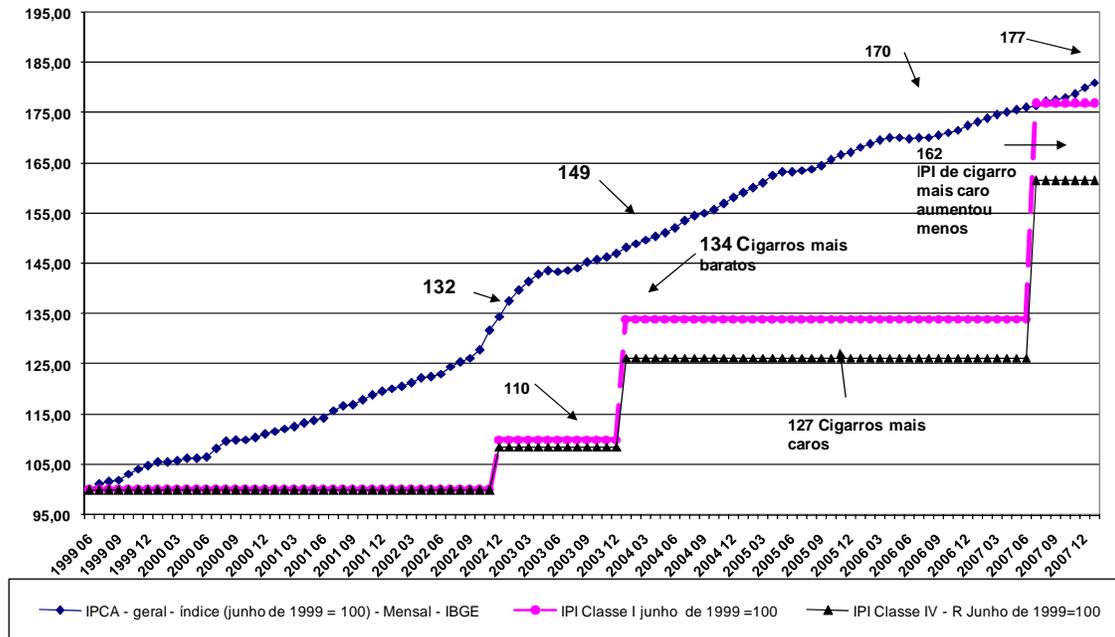
4. A relação IPI/Preço do cigarro caiu ao longo do tempo, como se observa acima, porque o IPI cigarro foi ajustado abaixo da inflação no período junho de 1999-julho de 2007 e, é claro, abaixo do aumento do preço do cigarro.

Só no final de 2006, quando os efeitos desta política sobre os preços e a arrecadação dos impostos começaram a ficar claros e a ser criticados, a Receita Federal finalmente ajustou os valores da classe I do IPI-Cigarros (os cigarros mais vendidos) de maneira

de recuperar a defasagem da inflação entre junho de 1999 e junho de 2007. O **Gráfico 4** mostra a trajetória da inflação e dos aumentos do imposto específico da classe I e da classe IV-R, a classe de imposto mais alta.

Gráfico 4

Evolução do IPI Classe I e IV-R e do IPCA
Junho de 1999=100



Observe-se que durante os anos de inflação considerável como 2002-2003, o imposto específico da Classe I foi ajustado bem abaixo da inflação. Entre maio de 1999 e dezembro de 2003, a inflação acumulada foi de 49% e o ajuste de imposto foi só de 34% para a classe I e de 27% para os cigarros mais caros.

O último aumento entrou em vigor em julho de 2007, mas a inflação continuou a subir e o hiato entre a trajetória da inflação e o imposto voltou a crescer, como se observa na parte final do **Gráfico 4**. Isto implica que está na hora de voltar a aumentar esse imposto, para que a arrecadação não perca valor real.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DA EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IPI - CIGARRO

5. O governo perdeu arrecadação real do IPI–cigarros. Esta é a conclusão principal ao analisar os dados do desempenho do tributo.

Isto foi muito marcado até 2006 antes do último aumento. Mas essa queda foi provocada pela diminuição da venda dos cigarros produzidos e vendidos no mercado doméstico ou pelo aumento da evasão?

A **Tabela 1** mostra as características principais da arrecadação do IPI entre 1997 e 2007 em preços correntes, em preços de 2007 (ajustado pelo IPCA), o número de cigarros vendidos no mercado doméstico – e que portanto pagam IPI – e a relação IPI /Preço médio anual do cigarro.

Tabela 1
Características Principais da Arrecadação do IPI – Cigarro 1997 -2007

	Arrecadação Bruta do IPI - Cigarro - Preços Correntes (Milhões) (A) Fonte: RFB	Arrecadação Bruta do IPI - Cigarro - Preços de 2007 (Milhões) (B)	Número de maços vendidos no mercado doméstico (Produção - Exportação + Importação) - Milhões (C) Fonte:RFB	Montante de IPI - Cigarro por Maço - Preços de 2007 (D) = (B)/ (C)	Arrecadação de IPI - Cigarro por Maço - R\$ correntes E = (A)/(C)	Preço Anual Médio - R\$ Correntes - (F) Fonte: IBGE	Relação IPI/Preço Médio (%) G= (E)/ (F) * 100
1997	2840,24	5379,0	5515	0,9753	0,515	1,36	37,7
1998	2537,43	4656,7	4850	0,9601	0,523	1,44	36,3
1999	2282,5	3994,8	5075	0,7871	0,450	1,39	32,4
2000	1997,82	3266,4	4827	0,6767	0,414	1,37	30,2
2001	2006,78	3071,0	5325	0,5767	0,377	1,41	26,8
2002	1923,37	2714,0	5103	0,5319	0,377	1,54	24,5
2003	1993,53	2452,2	5351	0,4583	0,373	1,79	20,8
2004	2304,7	2659,5	5498	0,4837	0,419	2,05	20,5
2005	2302,7	2486,4	5590	0,4448	0,412	2,14	19,2
2006	2.396,40	2483,7	5603	0,4433	0,428	2,19	19,5
2007	2.803,30	2803,3	5536	0,5064	0,506	2,47	20,5
Taxas de Variação (%)							
2007/1998		-39,80	14,14	-47,26			
2007/2006		12,87	-1,20	14,24		12,47	

As principais conclusões da Tabela 1 são as seguintes:

- i) Entre 1998, ou seja, antes da mudança do IPI, e 2007, a arrecadação anual real do IPI–Cigarro caiu quase 40% em termos reais – em preços de 2007 (Coluna B), o equivalente a 1,8 bilhões de reais de 2007.
- ii) Essa queda não teve relação com a quantidade de cigarros vendidos no mercado doméstico. Os maços de cigarros cresceram 14% entre esses dois anos (Coluna C).
- iii) A responsável pela redução da arrecadação do IPI–Cigarro foi a diminuição de seu montante real por maço vendido. Esta redução foi de 47% (Coluna D). Mesmo que depois das mudanças de 1999 tenha aumentado a evasão, esta não pode ser responsabilizada pela totalidade da queda do montante real de IPI por maço.
- iv) Finalmente, na coluna G se observa a diminuição sistemática da relação IPI/ Preço do Maço, uma clara evidência da redução da pressão tributária que o setor cigarro teve em todos estes anos.

Contrariamente às opiniões mais pessimistas, o aumento do IPI–Cigarro em 2007, que vigorou durante metade do ano, teve conseqüências positivas para a arrecadação real desse imposto.

- Entre 2006 e 2007, a arrecadação real aumentou 13%.
- O montante real de IPI por maço subiu 14%.
- A quantidade total vendida no mercado doméstico caiu somente 1,2%.

RAZÕES PROVÁVEIS DESTA MUDANÇA E RESULTADOS ALCANÇADOS

6. Por que o governo baixou a relação IPI/preço do cigarro em 1999?

Basicamente, porque o país estava enfrentando um forte aumento do contrabando. As empresas e muito especialistas consideravam que esse contrabando era resultado da alta carga tributária sobre o cigarro, que gerava preços domésticos altos demais e estimulava a entrada do produto estrangeiro ilegal ou, até mesmo, a fabricação do produto sem pagar imposto. Então, a solução parecia ser reduzir a carga tributária por

unidade de produto, com um imposto mais simples de controlar (imposto específico) e com medidas melhores de controle (como o selo).

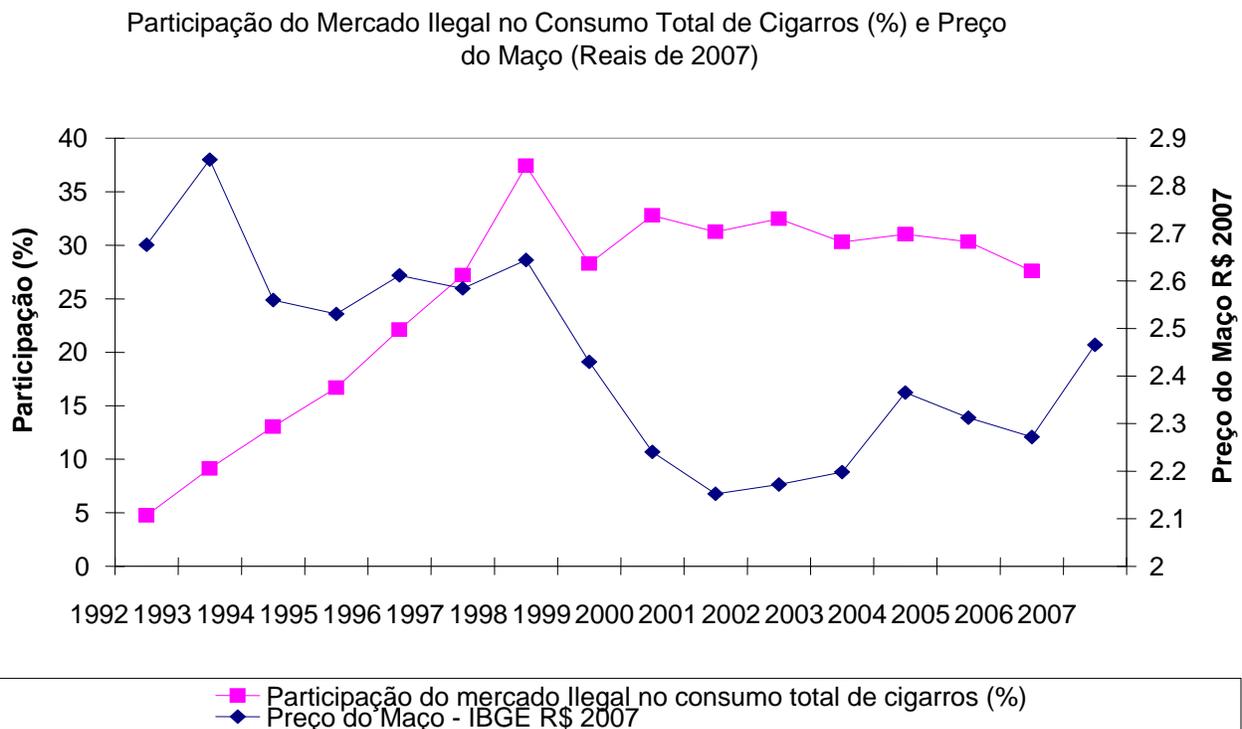
7. Quais foram os resultados desta política? A redução do preço real e a da relação IPI/ Preço do Cigarro diminuiram significativamente o volume do mercado ilegal no Brasil?

A resposta é simples e clara: **NÃO**. Os gráficos a seguir ilustram o argumento.

Primeiro, foi útil a redução do preço real para combater o mercado ilegal no Brasil?

No **Gráfico 5** se apresentam a participação do mercado ilegal no consumo total e o preço real do cigarro (neste caso, preço em reais de 2007).

Gráfico 5



Fonte: Mercado ilegal: período 1998-2005 RFB – 2006 Estimação própria

O Gráfico 5 mostra que houve uma importante queda do preço real entre 1998 e 2003 (aproximadamente 17%); e o mercado ilegal diminuiu, passando de 37% do mercado total para 32%, mas permaneceu absurdamente alto para os padrões mundiais.

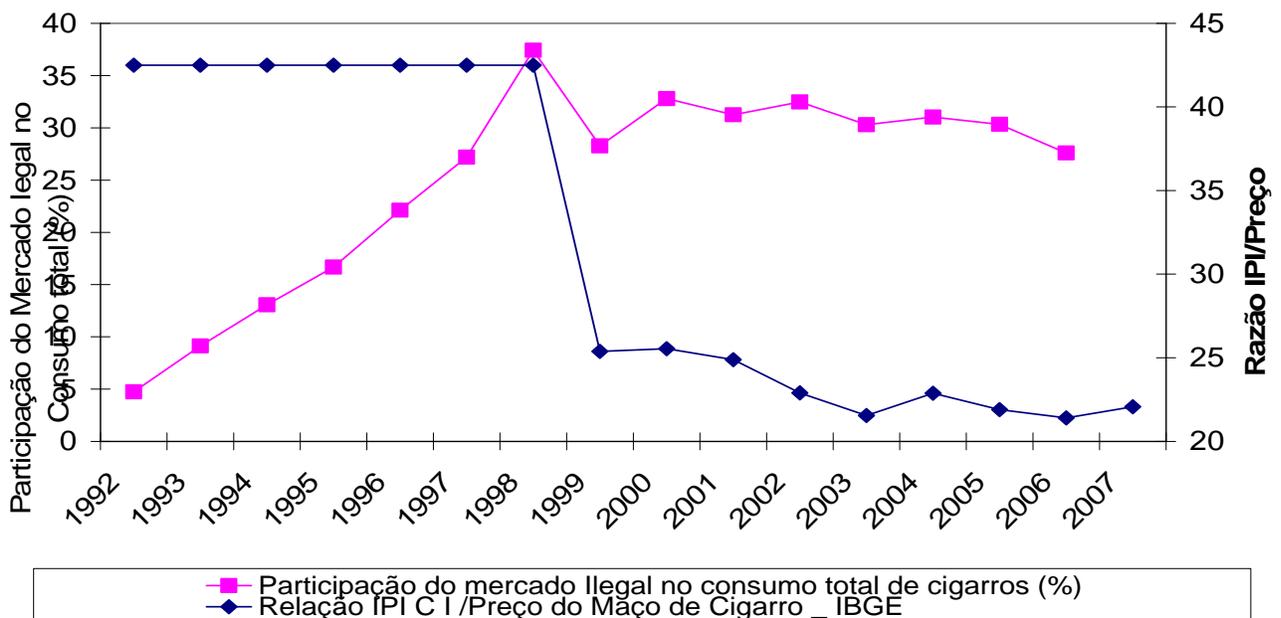
Nos últimos anos, o preço real aumentou um pouco e nem por isso o mercado ilegal aumentou. Fica óbvio que não há uma relação clara entre mercado ilegal e preço do cigarro. A experiência internacional indica que o volume de contrabando depende de outras variáveis e não do preço que o país pratica.

Finalmente, em 2007, houve aumento real de preços do cigarro e não há nenhuma evidência de aumento do mercado ilegal, mas especificamente do contrabando.

A redução da relação IPI/Preço do cigarro foi útil para reduzir o mercado ilegal no Brasil? Sabemos que foi útil para reduzir o preço real do cigarro.

Gráfico 6

Participação do Mercado Ilegal no Consumo Total de Cigarros (%) e Razão IPI Classe I / Preço Maço



- A relação IPI/Preço do cigarro foi de 42,5% para menos quase 20% (CAIU QUASE 20 PONTOS PERCENTUAIS, com impactos significativos na arrecadação total de IPI - CIGARRO). O mercado ilegal permaneceu em torno de 30% do mercado total (caindo 5 pontos percentuais em relação ao pico de 1998, mas permaneceu nos níveis de 1997).

CONCLUSÃO

- Baixou-se o IPI por maço em termos reais, baixou-se a arrecadação e baixou-se o preço real do cigarro, mas o mercado ilegal permaneceu alto e praticamente igual.
- Redução do peso do imposto no preço do cigarro e ajustes do imposto específico abaixo da inflação não se mostraram como as melhores ferramentas para coibir o contrabando e a evasão de impostos, os dois componentes principais do mercado ilegal.

O QUE FAZER ?

8. Há duas idéias em torno dos efeitos do aumento do imposto que não têm maiores evidências. A primeira é que alta de impostos aumenta o mercado ilegal. A segunda é que alta de impostos no Brasil não consegue elevar os preços do cigarro.

Em relação à primeira idéia, vimos, na seção anterior, que a diminuição do imposto não reduziu significativamente o mercado ilegal pois, ao contrário, este mercado permaneceu alto. Não parece haver, portanto, uma relação entre impostos e nível do mercado ilegal, corroborando a experiência internacional. Logo, uma proposta de aumento de imposto não deverá aumentar este mercado.

Em relação à idéia de que o acréscimo de imposto não aumenta preço do maço, devemos lembrar que: i) a redução do imposto de 42,5% do preço para 20%-25% significou aumentar a margem de lucro por maço de cigarro para as companhias instaladas no Brasil; ii) os acréscimos nos impostos, feitos entre 1999 e 2007, abaixo da inflação e da própria elevação dos preços de cigarros, não afetaram em nenhum

momento a lucratividade conquistada a partir de 1999 e, portanto, elas não foram obrigadas a praticar grandes altas de preços.

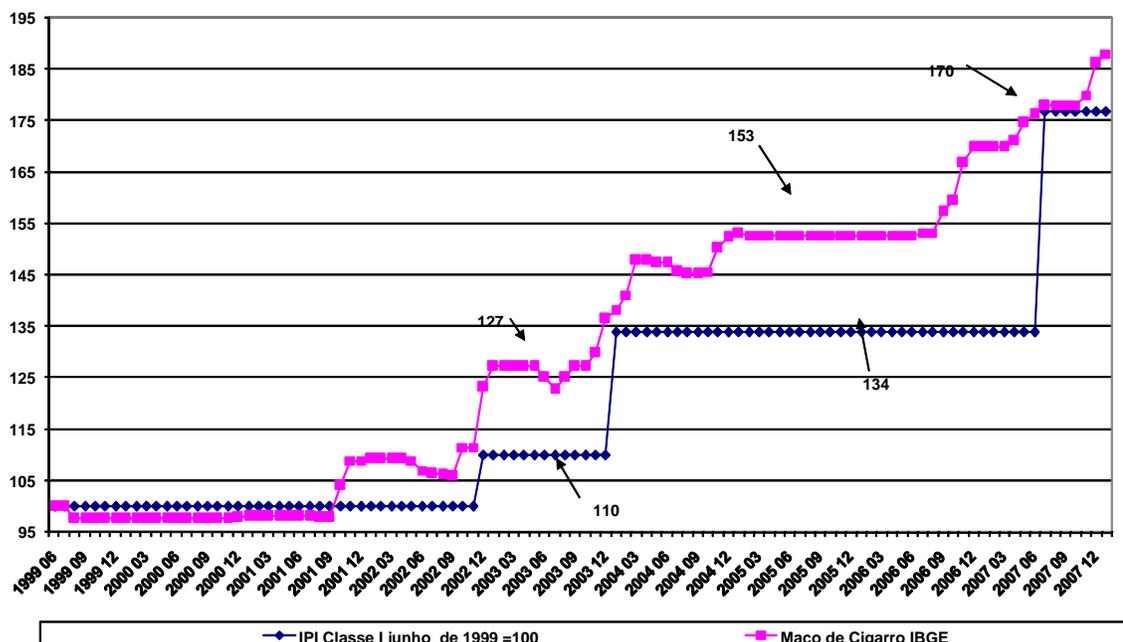
Observe-se o **Gráfico 7**, que mostra a evolução dos impostos e do preço do maço de cigarro do IBGE. Logo após a redução do peso do IPI no preço do cigarro, as empresas baixaram os preços e os mantiveram constantes até fins de 2001. Após essa data, aumentaram os preços para preservar suas margens de lucratividade, pois a inflação se havia acelerado no país. Quando se produz o aumento de imposto de dezembro de 2002 (10%), as empresas repassaram praticamente sua totalidade (8,5%). A partir de janeiro de 2004, há uma nova elevação de impostos de quase 22% e as empresas aumentaram quase 19%, mas deve-se reconhecer que a inflação foi alta em 2003, portanto a resposta esteve também motivada pela alta geral de preços.

Observe-se, por último, o comportamento a partir de agosto de 2006. Para o governo estava ficando claro que o IPI–Cigarros estava sendo ajustado abaixo da inflação e que a arrecadação real do imposto estava despencando.

Por isso, os movimentos em direção a um aumento de impostos começaram dentro do governo e as empresas, conscientes disso, subiram os preços entre agosto e outubro de 2006. Em dezembro se anunciou a medida de elevação que entraria em vigor em julho de 2007. Para considerar os efeitos nos preços desta majoração de impostos devemos considerar o aumento entre janeiro de 2008 e agosto de 2006. O que nos diz a evidência? Para um aumento de 30% da alíquota da Classe I, e valores próximos das outras Classes fiscais, os preços dos cigarros coletados pelo IBGE subiram 23%.

Gráfico 7

Evolução do IPI Classe I e Preço medio do Cigarro segundo IBGE 1999 -2008



- A percentagem de repasse do aumento do IPI–cigarro sobre preços está entre 75% a 85% da elevação da alíquota. Mesmo com margens maiores depois de 1999, as empresas repassaram grande parte do aumento do imposto aos preços.

Não há evidência no Brasil que o aumento de impostos não tenha impacto nos preços.

9. Há necessidade de preços mínimos de cigarros, porque os aumentos de impostos não afetam os preços praticados pelas empresas?

O que aqui se demonstrou é que as empresas repassam o aumento do IPI-cigarro aos preços. Nenhuma empresa reduz suas margens de lucros significativamente, nem mesmo as companhias de cigarros brasileiras, que tiveram uma alta significativa da margem de lucro a partir de junho de 1999.

O que aconteceu no país é que, durante junho de 1999-julho de 2007, o imposto sobre o cigarro foi reajustado abaixo da inflação e, conseqüentemente, o preço do cigarro foi reajustado abaixo da inflação. Houve uma perda real de impostos e uma queda do preço real do cigarro.

10. Frente à perda da CPMF, o governo precisa arrecadar. O imposto sobre o cigarro é uma boa fonte de arrecadação.

O governo deveria estudar, como medida de curto prazo, elevar os valores específicos de cada classe com o objetivo de aumentar o preço real do cigarro.

Isto será necessário nos próximos meses, porque o país continuará crescendo e o aumento da renda per capita estimulará o consumo de cigarro com riscos de extensão da epidemia tabagista.

UMA ESTIMATIVA PRELIMINAR DOS IMPACTOS DE UMA NOVA ELEVAÇÃO DO IPI -CIGARROS.

Em janeiro de 2008, a relação IPI–Classe (I,II, III-M e III-R)/Preço do cigarro IBGE era 29,2%. A média dessas quatro classes fiscais era R\$ 0,77 e o preço médio do cigarro era, segundo o IBGE, de R\$2,64. A Tabela 2 apresenta os impactos de dois aumentos diferentes das alíquotas.

Tabela 2

Aumento de imposto, alta de preços e queda no consumo de cigarros

Aumento médio do IPI para as Classes (I-III-R)	Impacto provável no preço nominal (80%)	Nível do preço real após 6-10 meses (Dez 1993= 100)	Efeito-Preço no consumo per capita	Efeito-Renda no consumo per capita (2,5%)	Efeito no Consumo total
20%	16%	96	-6%	+2%	-2%
30%	24%	106	-11,5%	+2%	-8%

Fonte: Baseado em Iglesias e outros (2007). Banco Mundial.

Observe-se que aumentar a relação IPI-Classe (I-III-R) em 20%, uma proposta razoável para um produto com tantos efeitos nocivos sobre a saúde, levaria a um aumento de 16% do preço nominal e 13% no preço real, depois de 6 a 10 meses. Com aumentos entre 20% e 30% das alíquotas, o preço real poderia se aproximar do valor de dezembro de 1993, o que é um objetivo desejável de política pública de saúde.

O que pode acontecer com a arrecadação real, após 10 meses de implementado o aumento de 20%?

- Efeito no Consumo total de cigarros

O efeito no consumo total será uma queda de aproximadamente 2%, considerando que o país pode continuar a crescer 4,5% e o crescimento da população será de aproximadamente 2%.

- Mudança no montante real do IPI por maço

Considerando uma inflação anual de 4%, o aumento do montante real do IPI por maço de cigarro será de 15%

- O crescimento do valor real da arrecadação do IPI

O crescimento do valor real da arrecadação do IPI-Cigarro pode ser de, aproximadamente, 13%. Dada a arrecadação de 2007, isso implicaria mais 400 milhões de reais.

Que pode acontecer com a arrecadação real, após 10 meses de implementado o aumento de 30%?

-Efeito no Consumo total de Cigarros

Queda de 8%

-Mudança no montante real do IPI por maço

Considerando uma inflação anual de 4%, o aumento do montante real do IPI por maço de cigarro será de 25%

-O crescimento do valor real da arrecadação do IPI

O crescimento do valor real da arrecadação do IPI-Cigarro pode ser de, aproximadamente, 15%. Dada a arrecadação de 2007, isso implica mais 420 milhões de reais.

Estas estimativas dependem criticamente do repasse do imposto aos preços. Assumindo valores menores de repasse, o aumento real de preço é menor e o efeito sobre o consumo total também é inferior, permitindo aumentos maiores da arrecadação.

Torna-se claro, porém, que o aumento de impostos faz subir os preços, com reduções menos que proporcionais das quantidades totais consumidas. A arrecadação do IPI-Cigarro aumenta, porque a alta do montante real do IPI por maço de cigarro mais que compensa a queda das quantidades consumidas.

Dos pontos de vista da saúde e fiscal, considerar altas das alíquotas específicas, entre 20% e 30%, parece ser uma alternativa mais razoável para controlar a epidemia tabagista e aumentar a arrecadação tributária.

31-03-2008