



Aliança de Controle do Tabagismo

# **Porque aumentar a carga tributária e o preço dos cigarros no Brasil**

**Roberto Iglesias  
Aline Biz  
Anna Monteiro**

**Agosto de 2011**

**É necessário aumentar os impostos sobre os cigarros e, por consequência, seus preços porque é uma medida efetiva para reduzir o consumo total e para combater a epidemia tabagista, mesmo havendo comercialização de cigarros sem impostos.**

As evidências científicas demonstram que o aumento dos preços contribui para estimular os fumantes a deixarem de fumar, assim como para inibir a iniciação de crianças e adolescentes <sup>1</sup>. A repercussão dessa medida no médio e no longo prazo é a redução do adoecimento e das mortes por doenças associadas ao tabagismo, como diversos tipos de câncer, doenças cardiovasculares e doenças pulmonares crônicas.

A efetividade do aumento de preços e impostos dos cigarros é questionada no Brasil, pois a indústria do tabaco e algumas autoridades entendem que não haveria diminuição do consumo total de cigarros, mas simplesmente a troca por produtos ilegais, sem impostos, com consequentes perdas de arrecadação e sem efeitos na saúde. A comercialização no país de cigarros sem impostos e, portanto, mais baratos, é o contra-argumento central das companhias fabricantes para bloquear o aumento de impostos sobre seus produtos.

Como avaliar este argumento? O Brasil não sabe exatamente a magnitude do mercado ilegal nem a importância deste fenômeno na decisão dos fumantes. Não há medições oficiais ou privadas, que sejam estatisticamente rigorosas, do tamanho do mercado ilícito de cigarros e do consumo total de cigarros no país (tanto dos legais quanto dos ilegais), nem estudos estatísticos da proporção de fumantes que realizam a substituição de cigarros legais por ilegais após um aumento de impostos. Avançar em medições e estimativas públicas, objetivas e exatas destas questões seria o primeiro passo para se ter uma dimensão da importância do mercado ilícito e do problema de substituição entre tipos de cigarros no Brasil. Sem esse passo, o país seguirá sem discutir seriamente a conexão entre a política tributária sobre os cigarros e a evolução do mercado ilegal desses produtos.

Para que exista expansão do mercado de cigarros ilícitos é necessário que o aumento do imposto encareça relativamente o produto tributado<sup>2</sup>, mas a experiência brasileira da década passada mostra que, após aumento de impostos, não são gerados grandes incentivos de preços que estimulem a migração de fumantes em direção ao mercado ilegal. Isto porque os preços dos cigarros ilegais tendem a aumentar na mesma proporção dos cigarros legais de características equivalentes ou concorrentes, mantendo, portanto, quase constante o diferencial de preços dos cigarros que pagam impostos vis-à-vis os que não os recolhem.

É verdade que a alta do preço dos cigarros com impostos diminui o poder de compra da renda do fumante em termos destes produtos e torna atrativo o consumo de substitutos relativamente mais baratos, como os produtos ilícitos. Mas esses estímulos para a substituição dependem do consumo diário, do nível do poder de compra da renda do fumante, em termos de cigarros, e das condições de acesso ao produto ilegal.

No caso brasileiro, os fumantes de renda média e alta têm poder de compra suficiente em termos de cigarros para não necessitar migrar ao mercado ilícito após aumentos de preços e, adicionalmente, não têm acesso fácil aos produtos ilegais, ou, simplesmente, não querem

---

<sup>1</sup> Ranson, K.; Jha, P.; Chaloupka, F. and S.Nguyen, "The effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco-control policies", em F. Chaloupka e P. Jha (ed.), Tobacco Control in Developing Countries, 2000, Oxford University Press.

<sup>2</sup> Particularmente, quando a comercialização de cigarros sem imposto já se encontra desenvolvida no país, como no caso brasileiro. A criação e instalação do mercado ilegal em um país obedecem a outras motivações, tais como corrupção, debilidades na aplicação da lei, e não somente ao diferencial de impostos/preços.

correr riscos de fumar produtos desse tipo. Finalmente, o cigarro sem impostos é percebido por esses fumantes como um produto “inferior”.

Já entre os fumantes de renda mais baixa podem existir incentivos maiores para migrar para cigarros sem impostos. Mas a experiência internacional indica que se o poder de compra da renda em termos de cigarros cresce antes do aumento do imposto<sup>3</sup>, como está ocorrendo atualmente com os setores de menor renda relativa no Brasil, os fumantes podem não ver necessidade de migração para os cigarros ilegais, pois a proporção do gasto com esses produtos têm diminuído<sup>4</sup>.

A indústria tende a projetar que, após o aumento de impostos, a maioria dos fumantes que abandonam o cigarro legal migrará para o mercado ilegal, o que não é lógico nem corresponde à experiência internacional. Muitos simplesmente deixarão de fumar, e para os que decidirem continuar fumando existem várias alternativas: continuar com a mesma marca, porém fumando menos; consumir outras marcas legais mais baratas ou, finalmente, buscar os cigarros ilegais. Porém, não haverá migração massiva, especialmente quando a renda é alta relativamente ao preço do cigarro, quando o acesso é difícil ou há aversão a cometer uma ilegalidade. O Brasil simplesmente não tem estudos sobre os distintos componentes da reação dos fumantes, após aumentos de impostos.

Resta, então, recorrer à experiência internacional. As análises das experiências de comportamento posterior ao aumento de impostos<sup>5</sup> mostram que somente uma parte pequena dos fumantes procura substituir cigarros mais caros por mais baratos, legais ou ilegais, segundo as circunstâncias de cada país (acesso, repressão à oferta ilegal de cigarros, etc.), enquanto uma proporção mais importante dos fumantes permanece com a mesma marca, ainda que com diminuição do consumo. Entretanto, uma parcela elevada de fumantes de baixa renda e cujo consumo é entre 5 e 20 cigarros diários busca efetivamente reduzir a quantidade consumida ou parar de fumar.

Portanto, o aumento de impostos sobre os cigarros sempre reduzirá o consumo total desses produtos por parte da população de um país e a sua prevalência de fumantes. Ainda que o aumento possa elevar a proporção de cigarros que não recolhem impostos em relação ao total, nem todos os fumantes substituirão o cigarro legal, especialmente após um período de crescimento da renda. A redução do consumo total de cigarros no país, do número de fumantes e da quantidade média consumida por dia são as questões centrais da política de saúde pública. O aumento de impostos e preços tem um efeito positivo sobre estas três variáveis.

Os dados agregados disponíveis da experiência brasileira mostram que esta não é diferente da internacional: a alta do imposto e, conseqüentemente do preço, é um fator redutor do consumo total. Isto pode ser observado no Gráfico 1, que mostra a evolução do índice do preço real do cigarro (preço nominal deflacionado pelo índice de preços ao consumidor – IPCA)

---

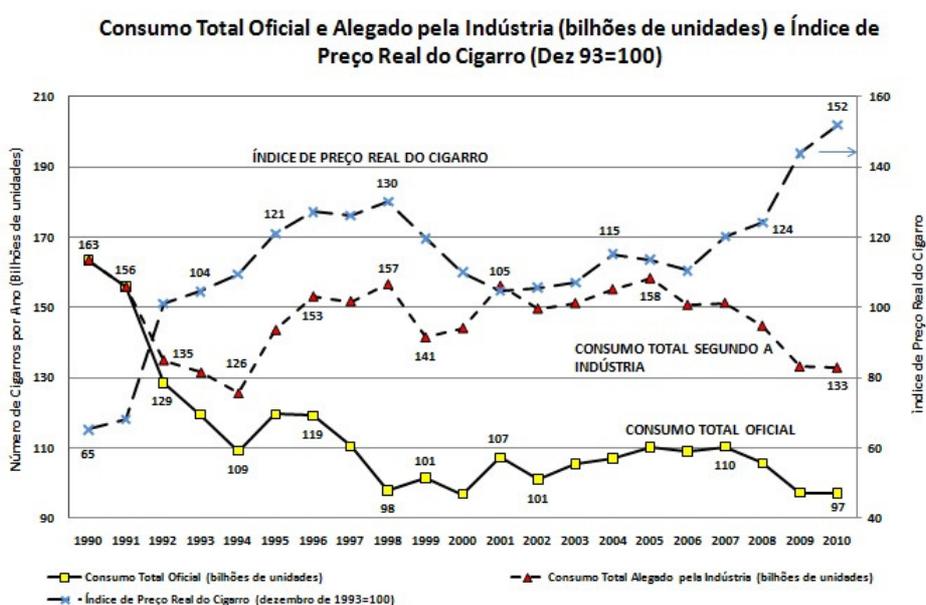
<sup>3</sup> Uma medida do poder de compra da renda em termos de cigarros é a quantidade de maços que podem ser comprados com essa renda. Os diversos indicadores de renda do Brasil (salário mínimo, renda média calculada pelo IBGE e produto per capita) mostram que nesta década, e, particularmente, nos últimos anos, houve um crescimento desse poder de compra em termos de cigarros.

<sup>4</sup> Em 2010, o poder médio de compra do salário mínimo em termos de cigarros (142 maços por mês) é aproximadamente 50% superior ao valor médio do período 1991-95, quando se originou o consumo de cigarros sem impostos no país.

<sup>5</sup> Saenz de Miera, B. et al (2010), Self-reported price of cigarettes, consumption and compensatory behaviors in a cohort of Mexican smokers before and after a cigarette tax increase, *Tobacco Control*, 19, pag.481-487; e veja a resenha desta literatura em: Hyland, A. et al, (2006), Cigarette purchase patterns in four countries and the relationship with cessation: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey, 15(Suppl III); pág. 59-64.

e do consumo total, considerando tanto as vendas legais para o mercado doméstico quanto as estimativas do mercado ilegal fornecidas pela indústria desde 1992<sup>6</sup>. A alta do preço entre 1990 e 1994 reduziu o consumo total, mas a indústria de tabaco iniciou as exportações massivas ao Paraguai neste mesmo período, e esses produtos foram reintroduzidos ilegalmente no Brasil, gerando um incipiente mercado de cigarros sem impostos. Paradoxalmente, os aumentos de preços naquela época não foram resultados de aumento da carga tributária, mas de uma estratégia comercial da indústria, que combinou alta de preços dos produtos legais com exportações ao Paraguai. Essa estratégia durou até 1998 e ampliou significativamente o mercado ilícito (37% do consumo total), segundo as estimativas da indústria.

**Gráfico 1**



Fonte: Elaboração própria a partir de: - Preço nominal: Cesta de cigarros, item Fumo do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE; - Preço real: Preço nominal do cigarro/ Nível Geral do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE. Consumo Total Oficial: Produção + Importações – Exportações – Receita Federal e MDIC. Consumo Total Segundo a Indústria: Consumo Total Oficial + Estimativa do Mercado Ilegal da Indústria.

A partir de 1999 e até 2006, a carga tributária sobre o fumante caiu e o preço real permaneceu em níveis claramente inferiores aos da maior parte da década de 90 e sem uma tendência definida, mas o mercado ilegal, segundo a indústria, não sofreu alterações significativas em relação à década anterior, permanecendo em torno de 30%. A estratégia de reduzir a carga tributária sobre o fumante e o preço real do cigarro não foi muito bem sucedida para reduzir o mercado ilegal, de acordo com os dados da própria indústria. Como esperado, com a redução do preço real, o mercado dos cigarros com impostos cresceu aproximadamente 8%, de 101 bilhões em 1999, para 109 bilhões em 2006.

A partir de 2007, o preço real e a carga tributária por maço de cigarro começaram a subir, mas, curiosamente, a indústria reduziu sua estimativa do mercado ilegal para 27%, quando, segundo seu próprio argumento, teria que ter aumentado. O aumento da carga tributária, desde os deprimidos níveis de meados da década passada, foi efetivo para aumentar o preço real e reduzir o consumo legal (e total).

<sup>6</sup> A utilização neste trabalho de dados do mercado ilegal produzidos pela indústria não implica sua validação. Como se verá, eles são usados para ilustrar a inconsistências dos argumentos da indústria, tais como que o aumento de imposto não reduz o consumo total ou que aumenta o contrabando.

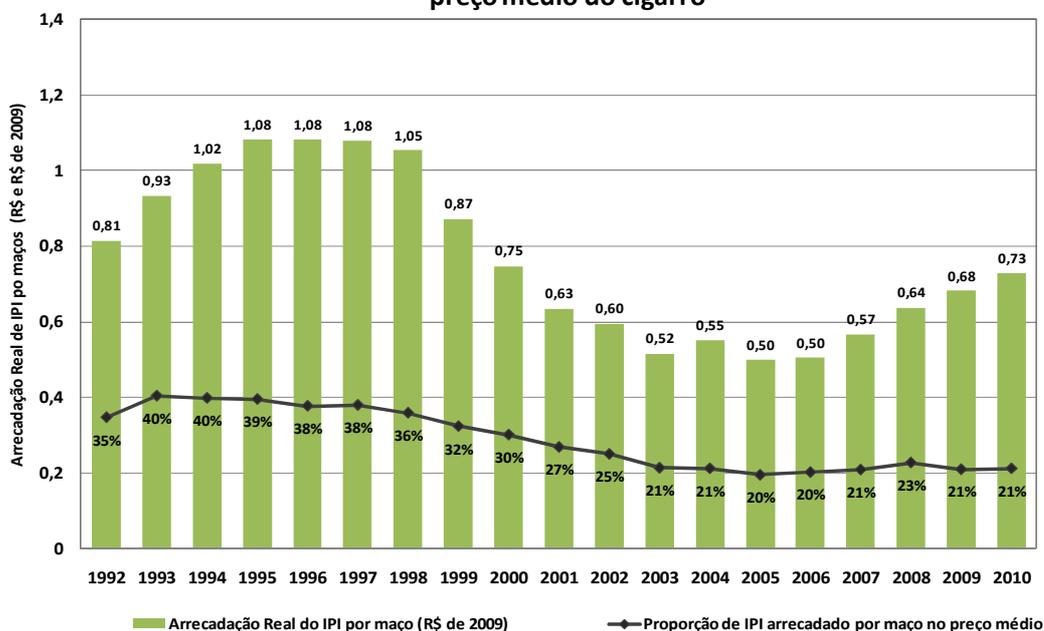
É necessário aumentar os impostos sobre cigarros porque a redução da carga tributária vigente desde 1999 é contrária às recomendações internacionais e à política fiscal seguida pelo país, e foi ineficaz para reduzir significativamente o mercado ilegal no país.

Como assinalado, a partir de 1999 a carga do Imposto de Produto Industrializado (IPI – Fumo) paga pelo fumante foi reduzida, enquanto os demais impostos federais e estaduais permaneciam no mesmo nível, sendo que alguns deles foram posteriormente aumentados. No esquema tributário brasileiro, a alíquota do IPI sobre cigarros é a que define a política tributária sobre esse tipo de produto. Os demais impostos são praticamente equivalentes ao que outros produtos pagam e formam parte da política tributária geral do país.

Três tendências devem ser observadas para avaliar a evolução da política tributária sobre o cigarro: o montante real do IPI coletado por maço (resultado da arrecadação total do IPI-Fumo dividido pelo número de maços vendidos no mercado doméstico<sup>7</sup>), a proporção do IPI no preço médio de venda e a arrecadação real total do IPI-FUMO. O Gráfico 2 mostra as duas primeiras variáveis, e nele podemos perceber a mudança no sentido da política tributária sobre cigarros a partir de 1999<sup>8</sup>. Pode se observar uma queda real de mais de 50% do montante de IPI arrecadado por maço até 2006, resultado de ajustes das alíquotas específicas muito abaixo das taxas de inflação. Em relação à proporção do IPI no preço final, ela foi de perto de 40%, entre 1993 e 1998, caindo para 20% em 2006, como resultado de aumentos de preços do cigarro acima das taxas de ajuste das alíquotas. Isso permitiu a redução da proporção do IPI no preço final. Finalmente, o reajuste dos preços do cigarro abaixo da inflação resultou na queda do preço real do cigarro já observada no Gráfico 1.

Gráfico 2

Arrecadação real do IPI - Fumo por maço de cigarros e proporção do IPI no preço médio do cigarro



Fontes: Receita Federal do Brasil e IBGE. Arrecadação real do IPI por maço = arrecadação bruta real do IPI – Fumo / número de maços vendidos no mercado doméstico. Proporção do IPI arrecadado por maço no preço médio = IPI por maço/Preço médio anual calculado a partir do item Fumo do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE.

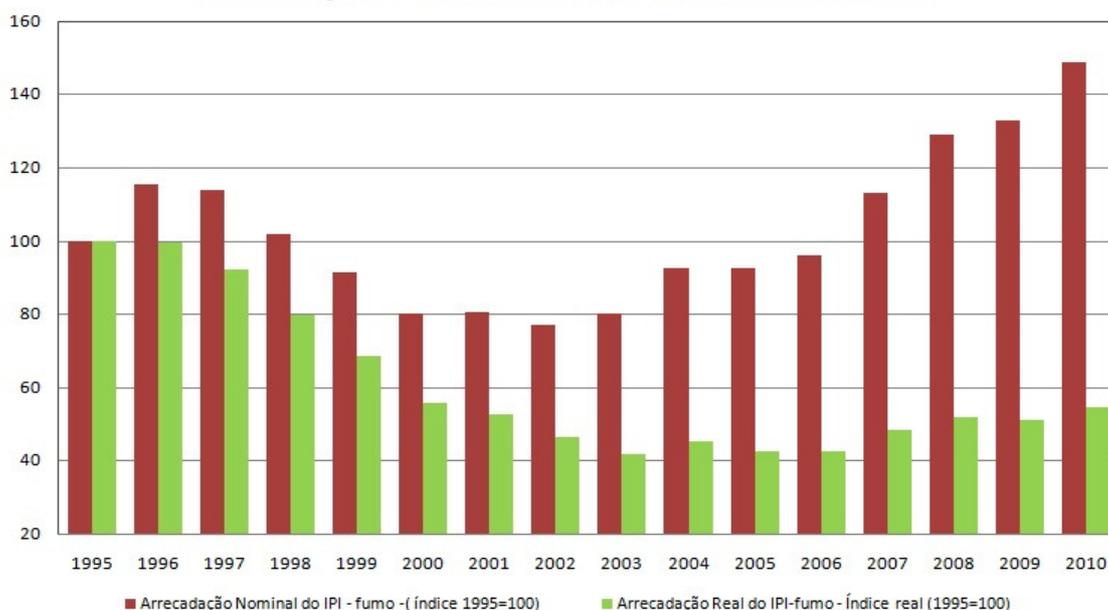
<sup>7</sup> Os valores nominais anuais são deflacionados pelo IPCA- Nível Geral para transformá-los em valores de 2009.

<sup>8</sup> O regime do IPI sobre cigarros foi mudado a partir de junho de 1999, substituindo o sistema *ad valorem* por um sistema de alíquotas específicas, de acordo com o comprimento do cigarro e o tipo de maço.

As recomendações internacionais indicam que o aumento do imposto que recai exclusivamente sobre o cigarro é uma política adequada para aumentar seu preço real (em relação a outros bens) e, assim, reduzir o consumo. O Brasil deveria ter aumentado ou mantido constante, em termos reais, o montante do IPI arrecadado por maço, assim como a proporção do IPI no preço final do produto, de modo a pressionar os preços pagos pelos consumidores. Porém, o país fez o contrário entre 1999 e 2006, o que levou aos resultados esperados: aumento do consumo total (Gráfico 1) e queda da arrecadação total do IPI – FUMO, em termos reais (Gráfico 3). Essa queda da arrecadação real não teve praticamente a ver com alterações da quantidade de maços vendida no mercado doméstico entre 1998 e 2006, já que esta passou de 4,9 bilhões para 5,5 bilhões, mas sim com a redução do IPI arrecadado por maço de cigarro, em termos reais.

Ainda mantendo o mesmo regime tributário, a política foi mudando gradualmente a partir de 2007, mas com excessiva cautela, pois o montante real de IPI por maço subiu de aproximadamente 0,50 reais na metade da década, para 0,73 reais em 2010 (em termos reais – valores constantes de 2009). Porém esse montante ainda continua mais de 25% abaixo da média de 1994-98. Adicionalmente, o aumento da alíquota do IPI em março de 2009 não resultou em aumento da proporção do IPI arrecadado no preço do maço em 2009-2010, quando comparado com 2008, devido às estratégias de preços e de recuperação de margens da indústria.

**Gráfico 3**  
**Arrecadação IPI - Fumo Nominal x Real - Índice 1995=100**

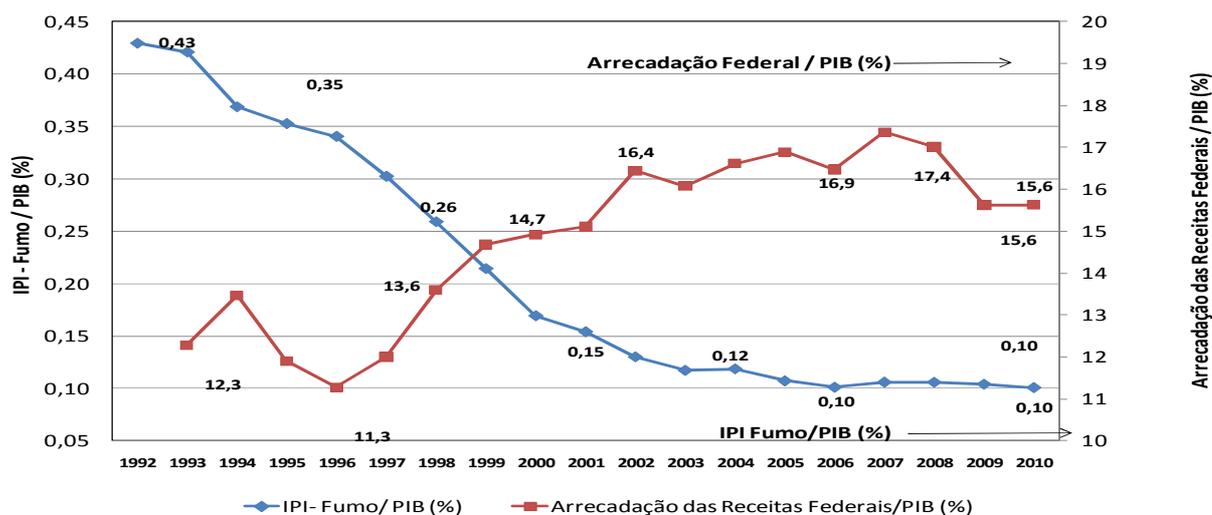


Fontes: Receita Federal do Brasil e IBGE.

Pelo menos até 2006, a política tributária do cigarro não atuou em sintonia com o objetivo da saúde pública de reduzir o consumo de tabaco para controlar a epidemia tabagista. Também foi contrária à política fiscal e macroeconômica vigente no Brasil nesses anos. O país realizou um esforço fiscal sem precedentes após 1999, com o objetivo de reduzir a sua dívida pública e afastar o risco de insolvência fiscal. Para isso, aumentou a carga tributária sobre empresas e consumidores, acima do crescimento geral da economia. Todos os brasileiros tiveram que resignar uma parte maior de sua renda para ajustar as contas públicas, com exceção dos fumantes, que foram poupados e tiveram uma redução da carga tributária sobre o produto que consomem.

Uma evidência deste processo pode ser observada no Gráfico 4, que apresenta a proporção da arrecadação federal sobre o valor adicionado pelo país (Produto Interno Bruto, PIB) e também a arrecadação do IPI – Fumo sobre o PIB. Entre 1998 e 2006, os brasileiros aumentaram sua contribuição de impostos em mais 3 pontos percentuais de sua renda para abater a dívida pública e sanear as finanças do Estado. Em compensação, os fumantes diminuíram seu aporte para a metade do que contribuía em 1998, pois deixaram de pagar um valor equivalente a 0,26% do PIB para passar a pagar 0,10% do PIB, em 2006.

**Gráfico 4**  
**Participação no PIB (%) do IPI- Fumo e da Arrecadação das Receitas Federais**



Fontes: Receita Federal do Brasil e IPEADATA.

Estes dados indicam que o Brasil perdeu uma oportunidade de ampliar, ou ao menos manter, o valor real da arrecadação do IPI, no contexto do ajuste fiscal. Por estas razões, há espaço para que o Brasil aumente a carga tributária do cigarro para controlar o tabagismo e aumentar a arrecadação de impostos, abrindo a possibilidade de desonerar parcialmente setores produtores de bens de consumo ou investimento, que suportaram o ajuste fiscal na década passada.

A questão que deve ser colocada é porque o país fez uma política tributária sobre o cigarro contrária às recomendações internacionais e aos objetivos da saúde pública, e os fumantes não tiveram que acompanhar o ajuste fiscal<sup>9</sup> e o aumento da pressão tributária para toda a sociedade.

A única explicação para esta orientação de política é o temor que carga tributária e preços maiores fossem estimular o descaminho e a entrada ilegal de cigarros provenientes do Paraguai. O governo estimulou, com a redução do IPI no preço final do cigarro e a manutenção das alíquotas específicas sem ajustes (1999-2002) ou com ajuste abaixo da inflação, a redução do preço real e a criação de um mercado de cigarros baratos que

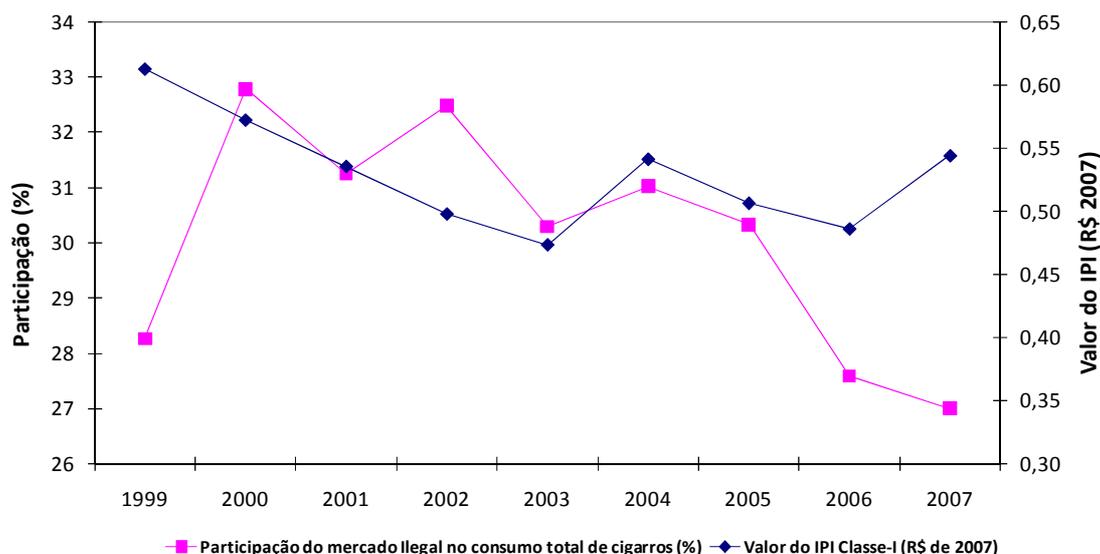
<sup>9</sup> Houve medidas de ajuste para a indústria produtora de cigarros. As exportações desses produtos, que haviam possibilitado o surgimento do mercado ilegal, foram proibidas e importantes ajustes na administração tributária foram feitos para reduzir a evasão doméstica de impostos que culminaram com a instalação em 2007-2008 do Sistema de Controle e Rastreamento da Produção (SCORPIOS). Adicionalmente, a Receita Federal e a Procuradoria Geral da Fazenda procuraram resolver os litígios tributários criados pelos pequenos produtores de cigarros. Estas ações ajudaram a resolver uma parte do problema do mercado de cigarros sem impostos.

concorressem com os contrabandeados. Buscou-se diminuir o peso real do imposto com o objetivo de reduzir o valor real dos cigarros para coibir o mercado ilegal. Mas, de acordo com as informações da própria indústria, o mercado ilegal cedeu muito pouco nesse período.

Os resultados desta tentativa de controlar o mercado ilegal com parcimônia tributária pode ser observado no Gráfico 5, que apresenta a evolução real da alíquota da classe fiscal I ( tributação dos cigarros mais baratos) e o tamanho do mercado ilegal , segundo a indústria.

Gráfico 5

Participação do Mercado Ilegal no Consumo Total de Cigarros (%) e Valor do IPI - Classe I (R\$ de 2007)



Fontes: Receita Federal do Brasil e estimativas do mercado ilegal provenientes da indústria.

O valor do IPI caiu 22% entre 1999 e 2003, e na realidade o mercado ilegal cresceu de 28% para 30% do consumo total. A recuperação da alíquota da classe fiscal I posteriormente, assim como dos preços reais (Gráfico I), não impediu que o mercado ilegal diminuísse. Como pode se observar no Gráfico 5, a conexão entre o valor dos impostos e o tamanho do mercado ilegal não é positiva como a indústria sustenta, pois a alta do valor real da alíquota após 2004 foi acompanhada da redução do tamanho do mercado ilegal, segundo ela mesma. A diminuição da carga tributária sobre o fumante para combater o contrabando é uma política infrutífera de acordo com a experiência internacional e que também fracassou no Brasil.

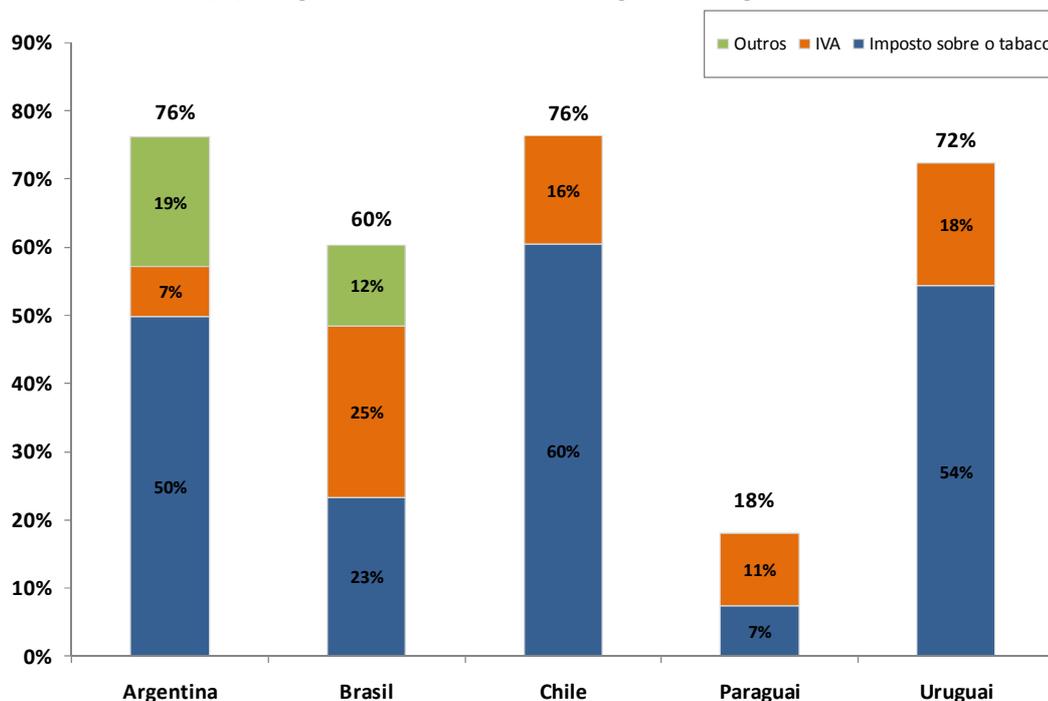
**É necessário aumentar os impostos dos cigarros porque a proporção de impostos indiretos no preço final está abaixo de países com renda *per capita* e características semelhantes.**

A carga tributária sobre o fumante no Brasil não só é menor hoje do que no passado, como foi mostrado, mas também é inferior a de outros países com renda média per capita semelhante e que também sofrem com a entrada de produtos ilegais.

O Gráfico 6 apresenta a proporção de impostos (impostos sobre o cigarro, IVA e outros impostos) no preço final da marca mais vendida nos países do MERCOSUL e no Chile. A proporção do Brasil é de 60% para a marca mais vendida (DERBY), está abaixo dos países de renda semelhante e só supera à do Paraguai.

É interessante observar que o Chile, o Uruguai e a Argentina têm impostos sobre o valor adicionado relativamente baixos, quando comparados com o Brasil e, em contraposição, impostos relativamente altos sobre o tabaco. O Brasil não só tem uma carga relativamente baixa sobre o fumante, como o imposto sobre o tabaco é menos da metade dos países vizinhos. A carga tributária dirigida especificamente ao fumante é muito baixa.

**Gráfico 6**  
**Proporção de impostos indiretos no preço final do cigarro mais vendido, em julho de 2010**  
**(%) - Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai**



Fonte: Organização Mundial da Saúde, Global Tobacco Control Report III e Secretaria da Receita Federal.

A segunda conclusão que podemos extrair do gráfico é que tanto Argentina como Uruguai também são afetados pela oferta ilegal do Paraguai, porém mantêm cargas tributárias de mais de 70% sobre o fumante. Ou seja, nesses países, as autoridades não usam a política tributária para conter o contrabando. Mesmo com essas cargas tributárias maiores, ambos os países parecem ter proporções menores de consumo ilegal sobre o consumo total do que o Brasil<sup>10</sup>.

**É necessário e possível aumentar os impostos sobre os cigarros porque a renda da população brasileira cresceu nos últimos anos e, por conseguinte, o poder aquisitivo dessa renda em termos de cigarros.**

Até 2008, o preço real do cigarro manteve-se baixo, quando comparado com os últimos anos da década de 90, mas ao mesmo tempo a renda da população cresceu. Esses dois fatores certamente ajudaram a estimular o consumo total da população, como já foi observado (Gráfico 1). Posteriormente, o preço real aumentou, e ainda que a renda pessoal também tenha crescido, o fez a uma velocidade menor e houve, portanto, uma pequena queda da capacidade de compra desta em termos de cigarros.

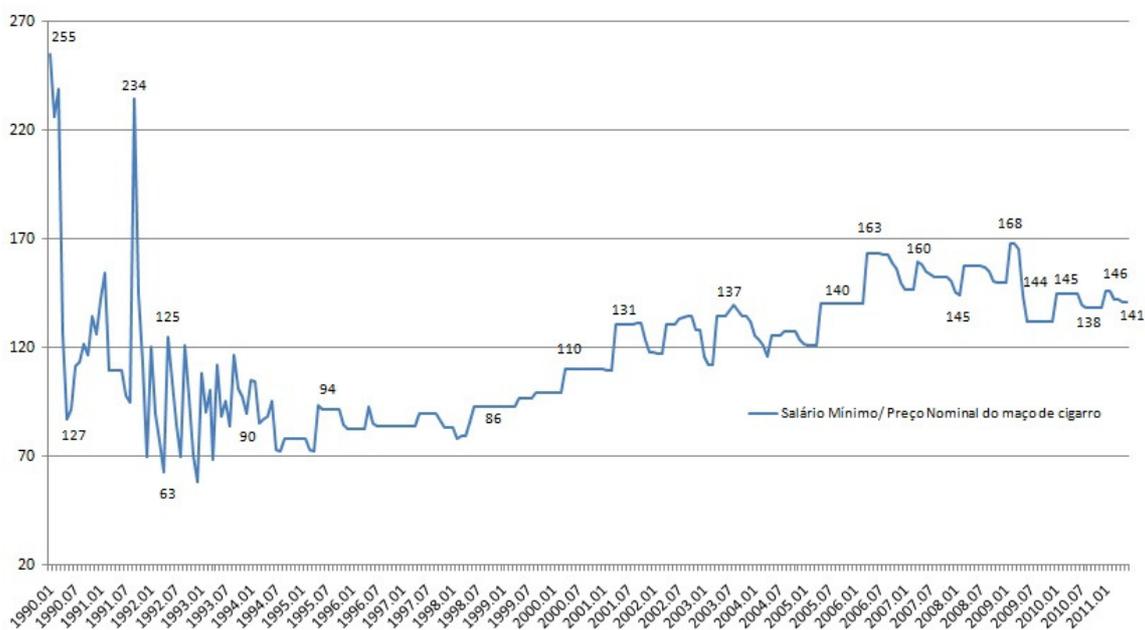
<sup>10</sup> Veja a análise do mercado ilegal no MERCOSUL realizada por Ramos, A., Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries. Centro de Investigación de la Epidemia del Tabaquismo, Working Paper, June 2009.

O Gráfico 7 mostra a evolução do número de maços de cigarros que se pode comprar com um salário mínimo por mês entre janeiro de 1990 e junho de 2011. A média do período entre janeiro de 2005 e junho de 2011 (146 maços) foi superior ao da segunda metade da década de 90 (88 maços) e a qualquer outro momento do período 1991-2004<sup>11</sup>.

A relação salário mínimo/preço médio do cigarro é um importante indicador das possibilidades da política tributária. Quando este indicador cresce, há possibilidades de aumentar impostos e preços, sem produzir desequilíbrios no mercado legal. Do ponto de vista da saúde, quando este indicador se eleva é necessário aumentar impostos e preços para reduzir a consequente expansão do consumo de produtos de tabaco.

**Gráfico 7**

**Números de Maços de Cigarro que se compra com 1 salário mínimo**



Fonte: Preço nominal do cigarro: item Fumo do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE; Salário mínimo: Ministério do Trabalho e Emprego, através do site IPEADATA.

A situação em 2011 da relação salário/preço médio do cigarro indica que é necessário e possível estudar um aumento de impostos sobre cigarros na economia brasileira. Após a queda parcial do fim de 2010, houve recuperação do poder de compra do salário mínimo em termos de cigarros para cerca de 146 maços em janeiro de 2011. Este aumento foi contrabalançado por um reajuste no mês seguinte dos preços das marcas da principal empresa do mercado brasileiro de cigarros, fazendo o índice cair para 142 maços em março. Esta marca foi mantida até maio, quando um reajuste dos preços das marcas da outra grande fabricante de cigarros no país levou à queda da proporção para 141 maços. De qualquer maneira, o poder de compra do salário mínimo na atualidade indica que há espaço para aumentar impostos e preços, reduzir o poder aquisitivo para perto de 100 maços por mês, sem criar desequilíbrios no mercado legal.

<sup>11</sup> As oscilações bruscas do começo dos anos noventa estão relacionadas aos congelamentos de preços e às intervenções governamentais.

## Próximos passos: o que fazer?

O preço real médio no biênio 2009-2010 alcançou o maior nível do período 1990-2010. Este desempenho foi resultado da política de aumentos das alíquotas do IPI, iniciada em 2007, com o objetivo de recuperar a arrecadação real por maço. Mas o Brasil necessita de uma estratégia tributária de longo prazo para os aumentos dos impostos sobre os cigarros, incorporando os objetivos da saúde, já que os efeitos do tabagismo nas doenças crônicas não transmissíveis continuarão a ser observados nas próximas décadas. O aumento de impostos e dos preços é uma medida efetiva para reduzir o consumo e desestimular a iniciação, e com isso contribuir para a redução de óbitos e adoecimento.

Há empecilhos para se construir uma estratégia tributária de longo prazo para os cigarros, pois a política tributária desses produtos no Brasil continua condicionada ao dilema criado pela existência do contrabando de produtos do tabaco provenientes do Paraguai. As autoridades tributárias analisam projetos que podem melhorar a arrecadação e aumentar a carga tributária sobre o fumante, mas não os levam adiante porque temem que aumentos de impostos sobre o produto corroam a base tributária, transferindo fumantes do mercado legal para o ilegal. A iniciativa lógica seria avançar no controle do mercado ilegal, mas as políticas ao alcance das autoridades tributárias e aduaneiras, tais como aumentos da carga tributária sobre o fumante e ampliação dos controles na fronteira mostram-se ineficazes em reduzir significativamente a entrada do produto de contrabando proveniente do Paraguai<sup>12</sup>.

Por estas razões, o Brasil precisa ter um plano de combate ao contrabando de cigarros, com medidas específicas para o problema, liberando a política tributária sobre o cigarro dessa tarefa. Mas para elaborar tal plano é preciso resolver dois problemas de coordenação que existem hoje, o primeiro na relação entre Brasil e Paraguai, e o segundo dentro do próprio Poder Executivo brasileiro.

Uma vez instalado o mercado ilegal, a questão central para a elaboração de um plano efetivo para a conjuntura brasileira é reduzir a oferta e as possibilidades de acesso da população, que são os outros determinantes do mercado ilegal. Ou seja, deve-se controlar e reprimir a produção e distribuição de cigarros sem impostos, e o mais eficaz é fazê-lo no ponto mais concentrado da cadeia, que é o da produção.

A oferta de cigarros sem impostos ou com impostos baixos está praticamente concentrada no Paraguai. Como se trata de um fenômeno que envolve mais de uma jurisdição legal e tributária, o artigo 15 da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) recomenda a realização de acordos sub-regionais e regionais. Este é o primeiro problema de coordenação que o Brasil deve resolver. Deve-se avançar no diálogo com o Paraguai e na cooperação regional, mesmo que seja difícil e pareça pouco promissor para algumas autoridades, pois não parecem existir muitas alternativas para o país. Este diálogo permitiria fortalecer a administração e fiscalização no Paraguai, controlar a produção e o movimento de produtos, intercambiar informações e cooperar nas investigações e no processo penal. Há indicações da vontade política da administração atual do Paraguai de avançar nesta negociação.

O segundo problema é a coordenação dos distintos departamentos do Poder Executivo com responsabilidade no tema. Por exemplo, controlar a entrada de mercadorias nas fronteiras quando há o envolvimento do crime organizado em ambos os lados não é responsabilidade exclusiva das autoridades aduaneiras. Assim mesmo, o diálogo diplomático com o Paraguai

---

<sup>12</sup> O país fez movimentos para conter a evasão doméstica, mas claramente o problema do descaminho não é fácil de resolver com as políticas atuais.

não pode ser encarado exclusivamente pelas autoridades tributárias. Estes são alguns dos elementos do segundo problema de coordenação que deve ser enfrentado.

As autoridades da saúde podem ter um papel na elaboração de um plano estratégico de combate ao cigarro ilícito, pois também é um problema de saúde pública, devido aos preços e à completa falta de cumprimento da regulação brasileira sobre o produto. Esse papel é analisar conjuntamente com os respectivos responsáveis pelo controle e repressão do mercado ilegal, o que pode ser feito em termos de negociações bilaterais e recursos humanos e financeiros para a aplicação da lei e redução do mercado ilegal.

Ao mesmo tempo em que se avança em termos concretos para controlar o contrabando, dado o aumento da relação salário mínimo/preço do cigarro, as autoridades tributárias e legislativas deveriam discutir o foco nas possibilidades que a política tributária do cigarro possui para atingir os objetivos de aumento da arrecadação e redução do consumo, considerando os seguintes aspectos:

I) O modelo tributário baseado na alíquota específica requer uma atualização periódica que deve acompanhar a inflação. Após 12 anos de vigência, apenas quatro reajustes pontuais foram realizados, sem uma periodicidade definida.

II) O modelo atual de tributação tem potencial para aumentar a carga tributária das marcas mais caras, pois os fumantes dessas marcas têm uma renda mais elevada e poderiam pagar mais pelos cigarros.