

Política tributária e controle do comércio ilícito como ferramenta de controle do tabagismo.

Roberto Iglesias

Consultor en Economía – ACT Brasil

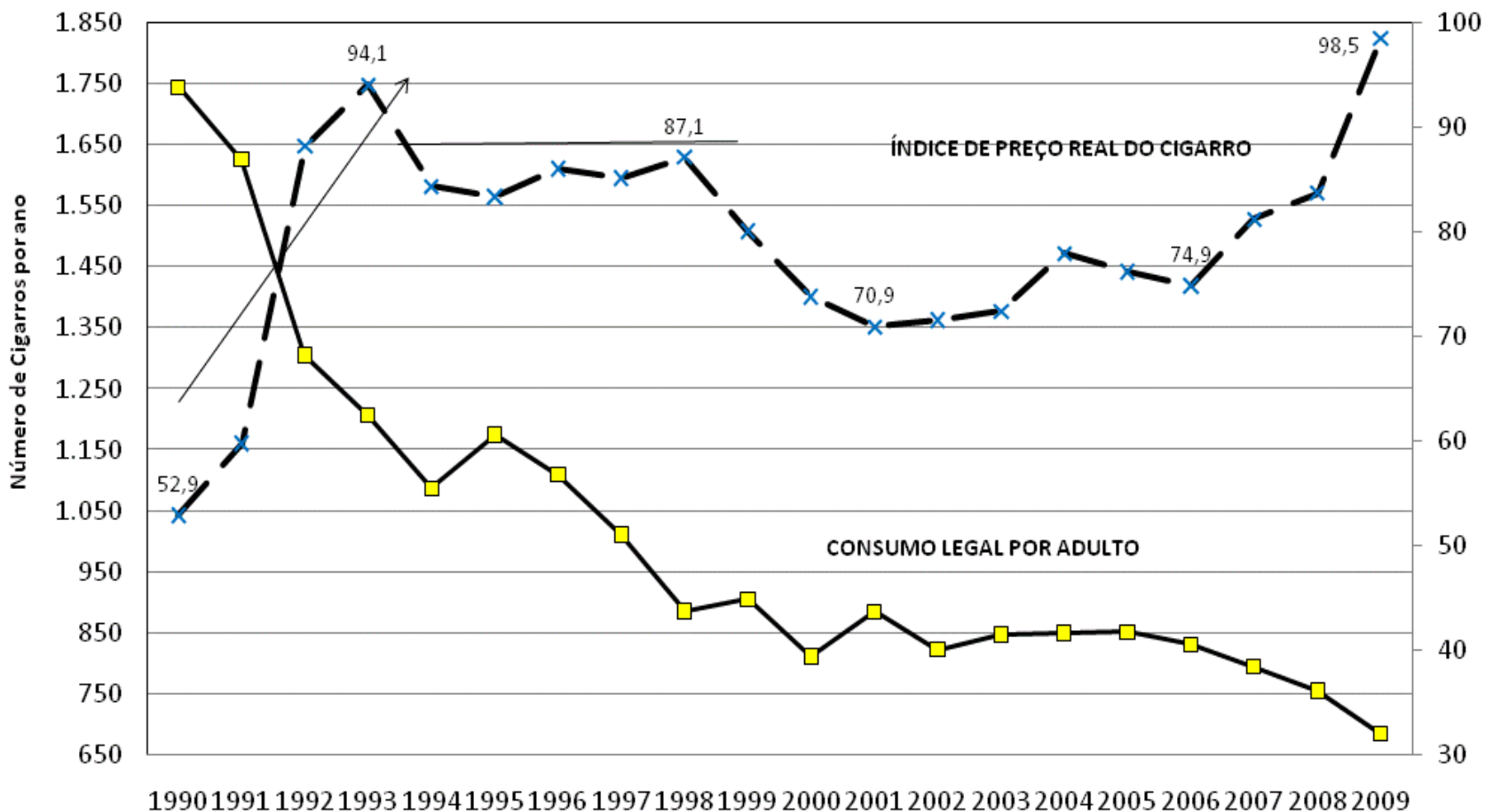
Abril de 2010

A política tributária que surge da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT)

- O Artigo 6 reconhece que imposto sobre cigarro é a medida mais custo-efetiva para reduzir o consumo.
 - ***Aumento do imposto => aumento do preço do cigarro
=>redução do consumo***
- De acordo com artigo, as partes deverão considerar seus objetivos nacionais de saúde tendentes a reduzir o consumo ao fixar a política tributário sobre o cigarros.

Preço real e consumo legal no Brasil

Consumo legal e total por adulto (unidades) e índice de preço real do cigarro
(Dez 93=100)



A política tributária no Brasil

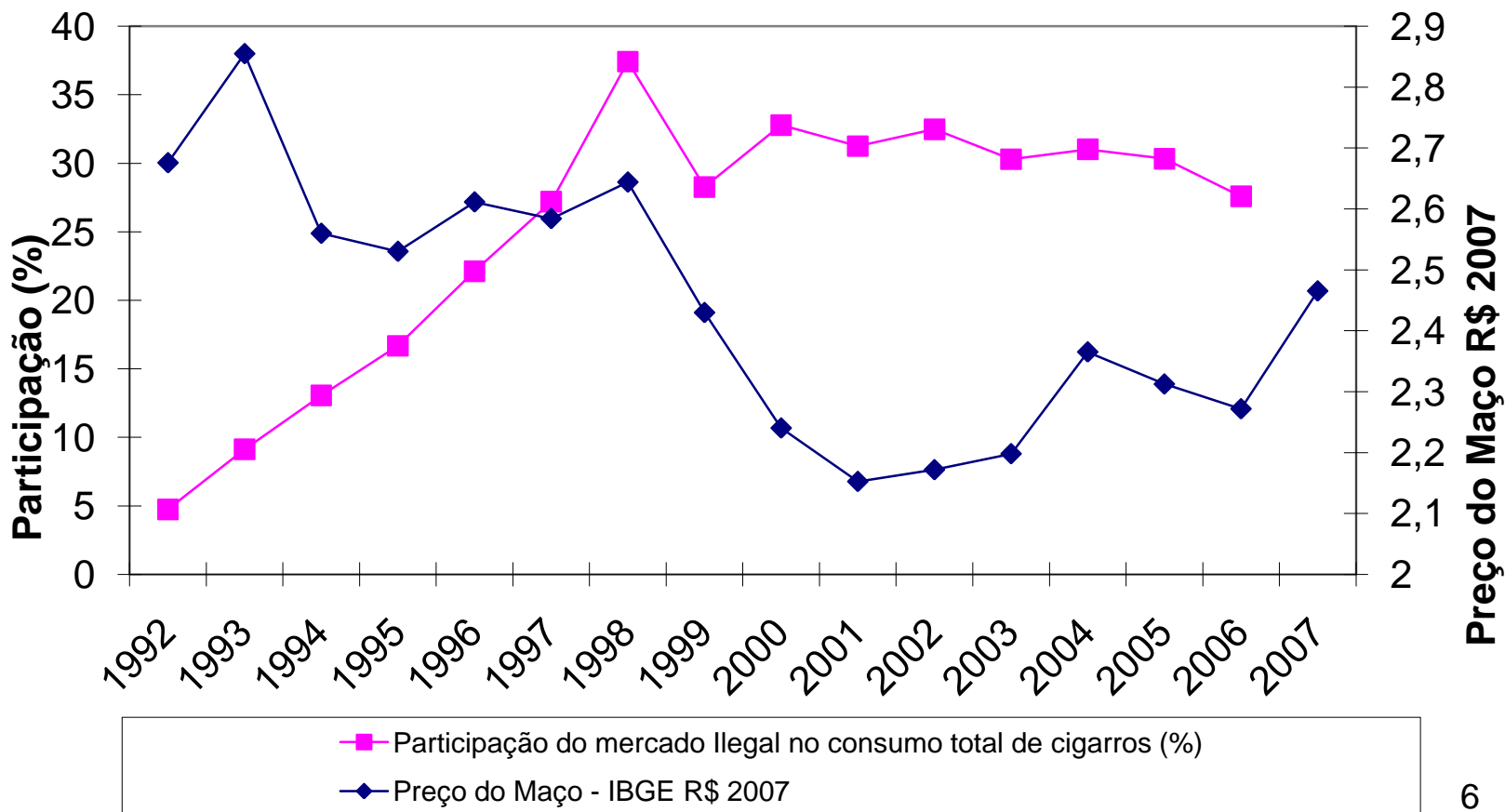
- No Brasil, a política de imposto sobre o cigarro não é discutida com a saúde e considerações sobre este tema não aparecem explicitamente nas decisões.
- O instrumento de política é o Imposto sobre Produtos Industrializados sobre cigarros, e mais recentemente o PIS/COFINS.
- IPI: alíquota fixa, sem critérios de ajustes nem prazos.
- A alíquota fixa teoricamente estimula o aumento de preços, pois as empresas buscam com isso reduzir a carga tributária no maço.
- Os cigarros mais caros têm um percentual de IPI menor e ajustes de alíquota menores; não se explora todo o potencial tributário dos fumantes de renda média e alta no país.

O dilema da política tributária no Brasil

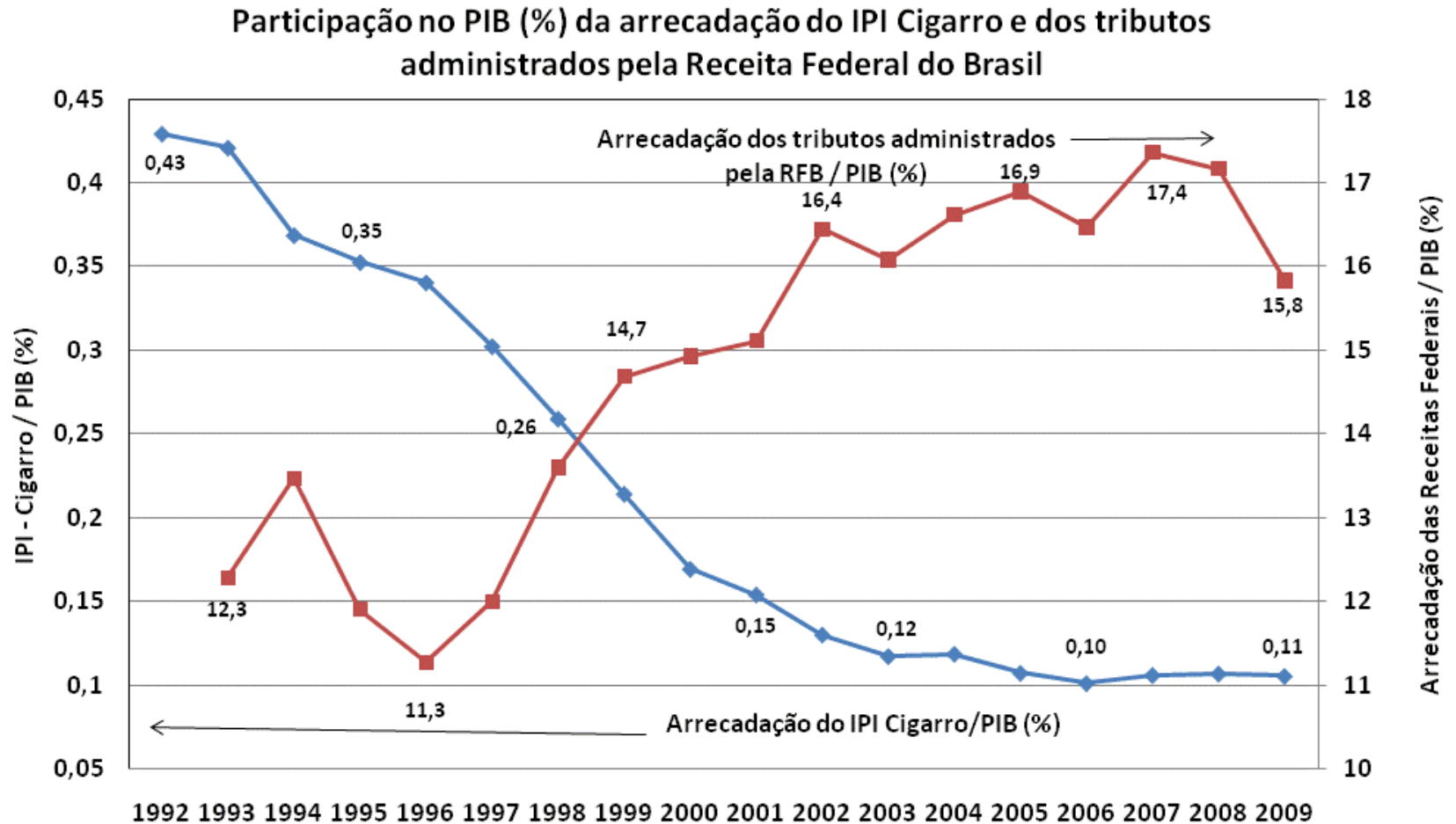
- O aumento de impostos está condicionado ou limitado pela existencia de cigarros contrabandeados ou cigarros ilegales.
O cigarro contrabandeado ou cigarro ilegal é aquele que chega ao fumante sem pagar os impostos estabelecidos.
- Por que o cigarro contrabandeado condiciona ou limita o aumento dos impostos sobre o cigarro?
- Resposta da indústria e da Receita Federal do Brasil:
 - *Aumento de imposto/preço => aumento da demanda do cigarro sem imposto por ser mais barato; e aumento da oferta por ser mais rentavel oferecer esse cigarro.*
 - *Logo, para controlar o contrabando não devemos aumentar os impostos e o preço do cigarro.*
- Este raciocinio se aplicou no país desde 1999 e ainda não mudou totalmente.

Resultados: preço real e tamanho do mercado ilegal

Participação do Mercado Ilegal no Consumo Total de Cigarros (%) e Preço do Maço (Reais de 2007)



Resultados: queda da participação do IPI – Cigarro no PIB



Aumento do IPI-Cigarro em 2009

- O aumento 23,5% do IPI sobre cigarros em 2009 foi uma mudança?
- Sim:
 - Aumentaram a alíquota do IPI acima da inflação;
 - Aumentaram o PIS/COFINS;
 - O argumento da saúde foi mencionado;
 - Foi mencionado também que não se combate contrabando com imposto baixo.
- Não:
 - O Poder Executivo não quis aumentar ainda mais o PIS/COFINS;
 - Ainda ha muito medo do mercado ilegal;
 - A política tributaria ainda é consensuada com a indústria e não com o Ministerio de Saúde , em linha com o disposto no artigo 6 da CQCT.

O aumento de imposto sobre o cigarro não gera automaticamente mais contrabando

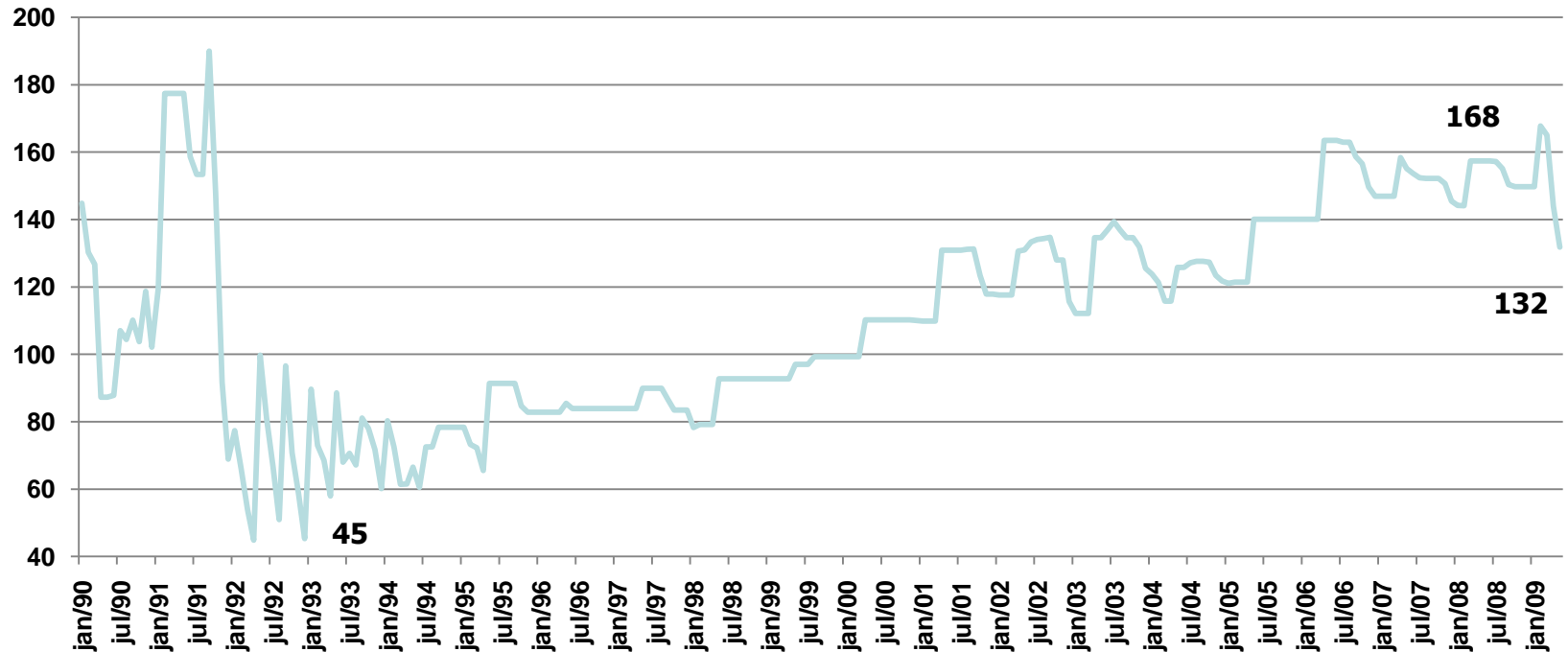
- O contrabando no Brasil foi gerado pela exportações ao Paraguai da indústria nos anos noventa.
- Ajudar a criar o mercado ilegal foi uma estratégia mundial e foi feita para reduzir a carga tributária do cigarro.
- Não houve aumento de impostos na década de noventa no Brasil.
- A redução da carga de imposto na década atual gerou sonegação e não reduziu o mercado ilegal.
- Paraguai é o único problema?
 - Países com cargas tributarias e preços maiores na região tem menos contrabando, como o Uruguai e a Argentina.

Determinantes do tamanho do contrabando: controle e debilidade estratégica do estado brasileiro

- A rede de contrabando se instalou pela debilidade do controle policial e das medidas de repressão na fronteira.
- Na atualidade, mais de 1 bilhão de dolares/ano de margem bruto do negócio permite lubrificar a rede de distribuição no Brasil.
- As coisas melhoraram muito, mas falta fazer mais.
- As autoridades brasileiras deviam ter negociado medidas de controle da oferta e o aumento de imposto no Paraguai desde o início do problema.¹⁰

Determinantes do tamanho do contrabando: o poder aquisitivo do salário mínimo

**Poder aquisitivo do salário mínimo em termos de maços de cigarros
 (Número de maços de cigarro comprados com um salário mínimo)**



Fontes: Preço do maço segundo o IPCA - IBGE/ Salário Mínimo - IPEADATA - Valor do maço em maio de 2009 definitivo (9,21% sobre abril)

Determinantes do tamanho do contrabando: falta de percepção da gravidade do problema

- Normalmente, a PF, PRF e RFB apreendem um caminhão com 500 a 700 caixas, com valor total entre 220 000 dólares a 300 000 dólares.
- O motorista diz que está levando a mercadoria de um ponto perto da fronteira até uma localidade no interior de Paraná, Mato Grosso do Sul ou São Paulo.
- De acordo com a legislação, o motorista é responsável pelos impostos e multas devidos, mas não tem recursos. O processo administrativo fiscal é iniciado, mas a única possibilidade de recuperar parte do devido é através da venda do veículo, mas isto não é um processo fácil e muito são doados.

Determinantes do tamanho do contrabando: falta de percepção da gravidade do problema

- Resta, então, o processo penal.
- O motorista não pode ser equiparado ao sacoleiro em termos da decisão e de sua conduta social.
- O sacoleiro compra 200 maços a 40 dólares em Cidade de Leste para vendê-los por 100 dolares no interior de Paraná.
- Mas, ninguém deixa entre 220 mil e 300 mil dólares a um desconhecido que contatou através do telefone num bar.
- O motorista integra um bando criminoso organizado, que evade impostos em forma significativa e que lava os resultados financeiros dessas operações.

Determinantes do tamanho do contrabando: falta de percepção da gravidade do problema

- É claro que há uma questão custo –benefício em investigar mais ao motorista e instruir um processo mais grave, mostrando suas conexões. O benefício pode ser pouco, pois muitas vezes são periféricos na organização e não sabem muita coisa.
- Alguns juizes, ao menos em suas sentenças em relação aos motoristas, parecem não ter clareza da dimensão do que se está enfrentando.
- As investigações são menos numerosas, mas é a única possibilidade de desarmar os grupos criminosos.

Art. 15 da CQCT e o Protocolo Internacional sobre comércio ilícito

- Adequação da legislação nacional e realização de acordos sub-regionais, regionais e multilaterais.
- Marca ou indicação no maço, pacote ou embalagem para identificar origem.
- Licencias para controlar a produção e distribuição dos produtos do tabaco.
- Destruição adequada dos produtos de tabaco e dos equipamentos de produção apreendidos.
- Confisco dos proventos advindos do comércio ilícito.

Art. 15 da CQCT e o Protocolo Internacional sobre comércio ilícito

- Fiscalização e controle do armazenamento e da movimentação dos produtos em regime de isenção de impostos e tarifas dentro da jurisdição nacional.
- Monitoramento do comércio além-fronteira, incluindo o comércio ilícito.
- Cooperação entre os organismos nacionais em investigações, processos e procedimentos judiciais.
- Intercâmbio de informações sobre o comércio além-fronteira, incluindo o comércio ilícito.
- Cooperação entre as organizações intergovernamentais regionais e internacionais em investigações, processo e procedimentos judiciais.

Comentários finais

- Com a renda atual se compra mais cigarros que no passado
- Por isso, há espaço e necessidade de aumentar a carga tributaria.
- Isto não gerará mais contrabando - renda alta e Paraguai da administração de Lugo.
- A política de preços e impostos baixos não teve sucesso em acabar ou reduzir substancialmente o mercado ilegal.
- A política tributária deve procurar avançar na direção do estabelecido em matéria de preços e impostos pela Convenção Quadro para o Controle do Tabagismo e as melhores praticas em controle do tabagismo.
- É preciso mais dialogo intra-governamental e entre governo rsociedade civil: (i) sobre o nível da carga tributaria sobre o fumante e (ii) as alternativas para combater o mercado ilegal.

- Necessidade de cooperação com Paraguai para que seja aumentada a carga tributária e controlada a produção naquele país.
- Avançar na negociação do Protocolo sobre Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco na Convenção-Quadro.
- Melhorar a compreensão sobre a natureza e gravidade do problema do comércio ilegal.

Obrigado
roberto.iglesias@actbr.org.br