



POLÍTICA TRIBUTÁRIA NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARROS

IMPACTOS DAS ALÍQUOTAS E DO PREÇO MÍNIMO NA CAPACIDADE
ARRECADATÓRIA DO GOVERNO

maio/2019



POLÍTICA TRIBUTÁRIA NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARROS

**IMPACTOS DAS ALÍQUOTAS E DO PREÇO MÍNIMO NA CAPACIDADE
ARRECADATÓRIA DO GOVERNO**

RC CONSULTORES
www.rcconsultores.com.br

COORDENADOR
PAULO RABELLO DE CASTRO

COLABORADORES
MARCEL AUGUSTO CAPAROZ
EVERTON CARNEIRO
JOSÉ VALTER MARTINS DE ALMEIDA

O presente estudo foi elaborado a pedido da Philip Morris Brasil e avaliou a atual estrutura tributária no mercado de cigarros brasileiro, assim como os impactos de uma eventual redução do preço mínimo vigente como estratégia para competir com o comércio informal. O estudo estimou os impactos negativos na arrecadação do governo decorrentes da queda do preço dos cigarros, que pode chegar a R\$ 3,2 bilhões, e o aumento de volume necessário para compensar estas perdas, considerando os diferentes destinatários finais da arrecadação. Também avaliou eventual mudança na estrutura do IPI, com mudança na alíquota fixa e anulação da parte ad valorem.

ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	7
2. REGRESSIVIDADE NO MERCADO DE CIGARROS	9
3. SISTEMA TRIBUTÁRIO DO MERCADO DE CIGARROS NO BRASIL	15
4. MERCADO ATUAL DE CIGARROS NO BRASIL	17
5. CENÁRIOS PARA ARRECADAÇÃO	23
6. IMPACTOS NAS CONTAS PÚBLICAS ESTADUAIS	39
7. ALÍQUOTAS FIXAS EM NÍVEIS (PRICE TIERS)	43
8. CONCLUSÕES	49

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho avaliou os impactos na arrecadação do governo decorrentes de uma eventual mudança nas regras e tributos do mercado de cigarros no Brasil.

O mercado de cigarros possui características que o distinguem dos demais mercados de produtos de consumo. Por ser um produto que possui externalidades negativas, ou seja, que afeta negativamente seus usuários e aqueles à sua volta, sem que esse custo possa ser arcado inteiramente pelo usuário, as políticas públicas são voltadas para reduzir seu consumo. Uma das ferramentas disponíveis pelo governo é a política tributária, que atualmente consiste em estabelecer um preço mínimo para a vintena de cigarros, hoje em R\$ 5,00, e construir uma estrutura tributária regressiva. O tributo que torna a estrutura regressiva é a parte fixa do IPI, atualmente em R\$ 1,50 para cada vintena de cigarros vendida, independente de seu preço. Dessa forma, quanto mais elevado o preço do cigarro, menor proporcionalmente o peso dos tributos. Isso estimula as empresas a concentrarem suas vendas em produtos de maior valor, elevando ainda mais o preço médio dos cigarros, o que é desejável em um mercado em que se deseja reduzir o consumo e ainda proteger a arrecadação.

O mercado de cigarro brasileiro também vem sofrendo com a concorrência do cigarro informal, tipicamente contrabandeado do Paraguai, e que, portanto, não contribui para a arrecadação de impostos. O cigarro informal é comercializado a preços inferiores àquele mínimo estabelecido em lei e atualmente ocupa fatia importante do mercado de cigarros total. O tamanho exato do mercado informal é incerto, dada a dificuldade de mensurá-lo com clareza, mas as pesquisas disponíveis são suficientes para estimá-lo com alguma precisão.

O Grupo de Trabalho (GT) criado pelo ministério da Justiça recentemente visa avaliar a possibilidade de redução dos tributos sobre o cigarro fabricado no Brasil como maneira de combater o comércio ilegal. O estudo da RC Consultores calculou os impactos fiscais dessas possíveis mudanças.

A redução do preço mínimo do cigarro do atual patamar de R\$ 5,00 para R\$ 3,50 acarretaria queda generalizada nos preços das marcas comercializadas hoje, processo a que denominamos downtrade. A redução dos preços teria impacto significativo nas contas públicas, com prejuízos que poderiam chegar a R\$ 3,2 bilhões por ano. Para compensar estas perdas, é preciso contar com a elevação do volume do comércio legal, tomando fatias do mercado hoje ocupadas pelo comércio informal, que é o objetivo principal da proposta que deu origem ao GT.

Nossos estudos indicam que caso a opção seja por reduzir o preço mínimo legal para R\$ 3,50, será preciso tomar cerca de 74% do mercado informal recuperável para manter a arrecadação no mesmo nível em que se encontra atualmente. Se a política adotada resultar em capturas percentuais menores do mercado informal, haverá queda na arrecadação total do governo. Além desta redução específica para R\$ 3,50, foram calculadas as quedas de preços possíveis e os correspondentes aumentos de volume do mercado formal para compensar as perdas de arrecadação.

O estudo da RC Consultores também constatou que a repartição dos impostos arrecadados é desigual, principalmente quando se opõe o montante arrecadado pelo governo federal ao arrecadado pelos governos estaduais. Dessa forma, a mudança proposta, de redução do preço mínimo e consequente aumento do volume comercializado legalmente, afeta mais negativamente os cofres estaduais. No exemplo utilizado acima, de redução do preço mínimo para R\$ 3,50, cerca de 30%, e downtrade similar em todos os segmentos, enquanto a absorção de 74% do mercado informal recuperável seria necessária para manter arrecadação total, esse patamar sobe para 97% quando se considera a arrecadação estadual. Se houver absorção inferior a 97%, haverá prejuízo para os cofres estaduais.

O estudo também avaliou a possibilidade de se mudar o IPI, zerando sua parte ad valorem, atualmente em 10%, e mantendo apenas a parte fixa. Uma das opções aventadas, de se estabelecer faixas diferentes para o IPI fixo, conhecida como price tiers, muda radicalmente a estrutura tributária do cigarro, fazendo com que se torne progressiva, o que não é desejável em um produto em que se busca reduzir o consumo. Além disso, a fixação dos IPI em faixas, algumas inferiores à de R\$ 1,50 em vigor hoje, traria consideráveis prejuízos aos cofres públicos.

Por outro lado, o estudo apontou que uma proposta que utilize um único IPI fixo, isonômico para todos os cigarros comercializados, e zerando a parte ad valorem, é bem vinda, na medida em que simplifica a estrutura tributária do cigarro e eleva a regressividade do mercado, alinhada assim aos interesses das políticas públicas de controle do tabagismo.

Ressalte-se, por fim, que uma redução nos tributos e consequentemente no preço final dos cigarros no Brasil levaria a um aumento do consumo de cigarros, contrariando as políticas adotadas com eficácia nas últimas duas décadas para reduzir o consumo de tabaco no País.

2. REGRESSIVIDADE NO MERCADO DE CIGARROS

Em mercados normais, a competição entre os ofertantes é essencial para elevar a eficiência econômica. A competição força os ofertantes a elevar a qualidade e, sobretudo, a baixar seus preços na busca de maiores fatias do mercado. O resultado são preços mais baixos e acessíveis para os consumidores, o que, por sua vez, eleva a arrecadação para os cofres públicos. Esta situação é desejável e, de modo geral, os governos se esforçam para incentivá-la.

Quanto à tributação, a própria Constituição estabelece que o desejável é um sistema progressivo, ou seja, com impostos percentualmente maiores para aqueles com os maiores rendimentos, como é o caso do Imposto de Renda ou do IPTU. Além da taxação diretamente sobre a renda, isto também é feito taxando-se com alíquotas mais elevadas produtos supérfluos e com alíquotas menores produtos considerados essenciais. Tendo em vista que os segmentos de maiores rendimentos alocam parte mais significativa de seu orçamento com produtos não essenciais, o resultado é que em um sistema de tributação progressiva estes segmentos mais ricos da sociedade pagariam proporcionalmente mais impostos que os segmentos de menores rendimentos. Além disso, a tributação progressiva estimula os ofertantes a concentrar suas ofertas em produtos mais baratos, uma vez que o peso dos tributos nesses é proporcionalmente menor.

O mercado de derivados do tabaco, no entanto, não segue a regra geral. A característica distintiva deste mercado é sua externalidade negativa. Os cigarros não apenas prejudicam a saúde dos fumantes, mas também têm impactos negativos para toda a sociedade, na medida em que também afetam negativamente a saúde daqueles a seu redor, os chamados fumantes passivos. Parte deste custo de saúde dos cigarros é revertido para toda a sociedade. A dificuldade de mensuração destes efeitos negativos impede que o fumante pague por todo o dano causado.

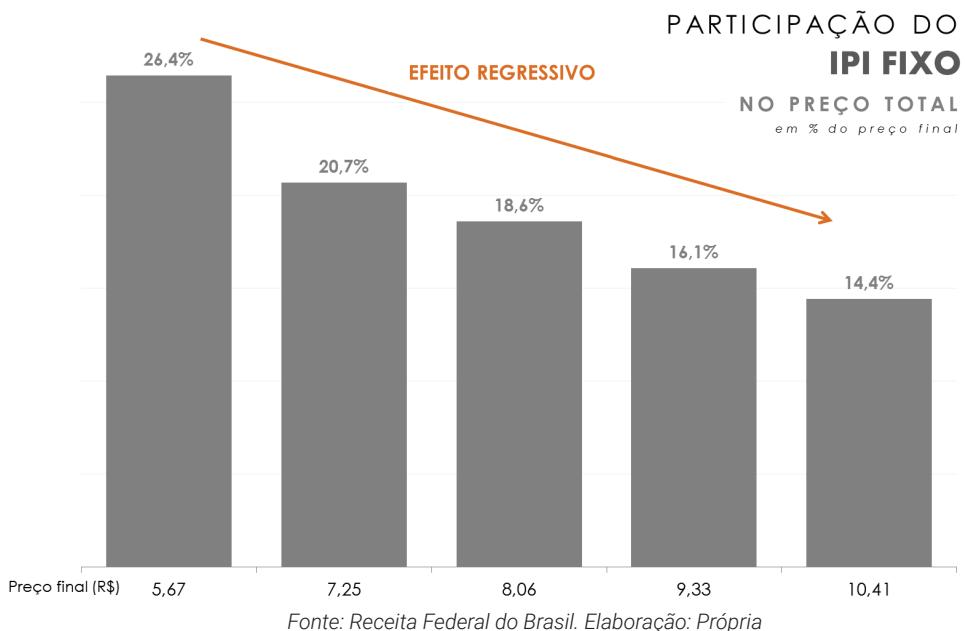
Dessa forma, uma das grandes distinções do mercado de derivados do tabaco é que a intenção do governo em sua função regulatória é reduzir, e não aumentar, seu consumo. Além disso, ao contrário do que ocorre em praticamente todos os mercados, não se deseja uma concorrência que busque reduzir seus preços, uma vez que isso elevaria o consumo.

Essas distinções fazem com que o mercado de cigarros não opere com as regras habituais dos mercados de produtos comuns. Para que se reduza o consumo, alguns mecanismos estão à disposição do governo para regular este mercado.

Um dos principais mecanismos utilizados pelo governo é o estabelecimento de um preço mínimo para o cigarro, prática adotada em quase todo o mundo. A fixação de um preço mínimo visa impedir que a concorrência entre os ofertantes force a redução dos preços para além daquele patamar, o que elevaria o consumo.

Outro mecanismo é evitar a tributação progressiva. Como observamos anteriormente, a tributação progressiva estimula a concentração dos produtos em preços menores, em que o peso dos tributos é proporcionalmente menor, o que eleva as margens de lucro das empresas em relação ao preço final. Como a redução dos preços amplia o mercado, o que é desejável nos demais mercados mas não no de cigarros, a regulação deve ser diferente. Além da fixação do preço mínimo, que impede que a concorrência derrube os preços para aquém daquele patamar, o governo brasileiro também introduziu regras diferenciadas na tributação. Uma parcela do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) é fixa, atualmente em R\$ 1,50, e idêntica para todos os conjuntos de 20 unidades de cigarros vendidas. Embora esta parte da tributação seja idêntica do ponto de vista nominal, é proporcionalmente regressiva, uma vez que o valor fixo tende a ganhar participação à medida que o preço final seja menor. Esta relação pode ser verificada no gráfico abaixo.

Quadro 2.1: Participação do IPI Fijo no preço final dos cigarros.



No gráfico acima utilizamos os valores do preço final para os diversos segmentos do mercado de cigarros, como será aprofundado mais à frente. Nesta etapa, é importante notar que à medida que o preço final aumenta, a participação do IPI fixo se reduz. É esta relação que define a regressividade deste tipo de tributo.

Se uma unidade custa o preço mínimo, R\$ 5,00, e a alíquota fixa é de R\$ 1,50, esta equivale a 30% do valor final. Se uma unidade custa R\$ 10,00, considerado um valor relativamente alto para o mercado de cigarros, como veremos adiante, e a alíquota fixa é de R\$ 1,50, esta equivale apenas 15% do valor final.

Dessa forma, ao contrário do que ocorre nos demais mercados, não é vantajoso para as empresas concentrar suas vendas nos produtos de menor preço, uma vez que o peso proporcional dos impostos é mais elevado, reduzindo a rentabilidade. Este é um poderoso mecanismo de regulação do governo, uma vez que coopta as próprias produtoras do setor a concentrar suas vendas nos produtos de maior preço, elevando ainda mais o preço médio do cigarro, o que reduz seu consumo e eleva o potencial de arrecadação do governo com os demais impostos. Assim, a instituição de uma tributação regressiva é desejável em um mercado em que se deseja reduzir o consumo.

Ressalte-se, no entanto, que estas são, antes de mais nada, explicações conceituais. O sistema brasileiro é bem menos regressivo do que poderia ser. A alíquota fixa do IPI é o único tributo com características regressivas. O próprio IPI também possui uma parte ad valorem, equivalente a 10% sobre o valor de venda, que é neutro do ponto de vista da progressividade/regressividade, ou seja, não torna o sistema nem mais progressivo nem mais regressivo. Na mesma linha segue o ICMS, que varia para cada unidade da federação, e encontra-se em média em 27,72%. Por fim, completa a lista de tributos sobre o cigarro o PIS/COFINS, calculado em 10,97% sobre o valor da venda. Dessa forma, a tributação brasileira perde bastante de sua regressividade, como pode ser verificado no gráfico abaixo.

Quadro 2.2: Participação dos tributos no preço final dos cigarros.

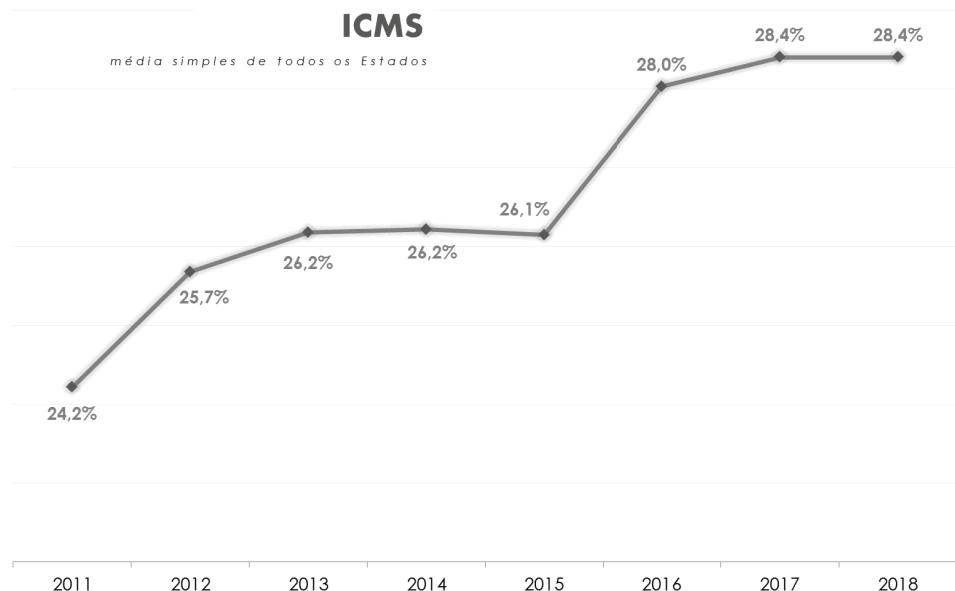


Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: Própria

Dessa forma, apesar da existência de um imposto com caráter regressivo (IPI fixo), todos os demais impostos sobre o consumo de cigarros no Brasil são neutros do ponto de vista da progressividade. O resultado é um sistema tributário levemente regressivo, que estimula pouco o aumento de preços via competição. Além disso, grande parte da arrecadação do governo depende menos do número de unidades comercializadas e mais do valor dos cigarros vendidos.

A regressividade ainda perdeu importância nos últimos anos devido ao aumento do ICMS, um imposto que incide sobre o valor e, portanto, neutro do ponto de vista da progressividade/ regressividade, o que resultou em perda de participação da parte fixa do IPI, o único imposto regressivo que incide sobre os cigarros.

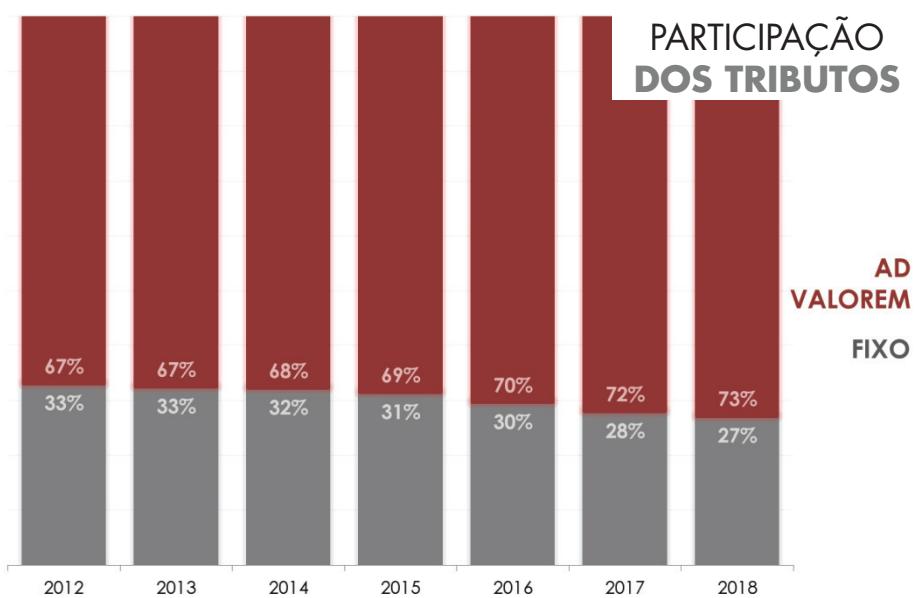
Quadro 2.3: ICMS sobre cigarros, média simples dos Estados



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: Própria

No quadro 2.4 consideramos o ICMS médio dos Estados, a PIS/CONFINS e o IPI, tanto sua parte fixa como sua parte ad valorem, desde a instituição do preço mínimo do cigarro, que entrou em vigor em 2012. Dessa forma, foram agregados na coluna ad valorem o IPI ad valorem, o ICMS e a PIS/COFINS e, na coluna fixo, apenas a parte fixa do IPI. Os cálculos foram realizados sobre o preço médio no Estado de São Paulo em cada ano.

Quadro 2.4: Participação dos tributos sobre o preço médio dos cigarros em São Paulo.



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: Própria.

No exemplo criado pode haver disparidades no tempo, uma vez que a legislação sobre os diferentes tributos nem sempre é fixada no mesmo momento e válida especificamente para aquele ano, ainda mais se considerado que o ICMS é instituído pelos Estados enquanto o IPI é de competência do governo federal. A despeito disso, é notório que a parte fixa do IPI, o único tributo regressivo que incide sobre os cigarros, vem perdendo espaço ao longo dos anos, principalmente devido ao aumento do ICMS.

3. SISTEMA TRIBUTÁRIO NO MERCADO DE CIGARROS NO BRASIL

O sistema tributário de cigarros no Brasil começou a tomar a forma atual em 1999, com o Decreto nº 3.070¹, que introduziu, pela primeira vez, a alíquota fixa do IPI. O decreto, no entanto, trazia diferentes classes de marcas de cigarros, de acordo com o tipo de embalagem, e uma alíquota fixa para cada classe diferente.

A partir de 2011 as classes deixaram de existir e passou-se a fixar o IPI em duas parcelas: uma ad valorem (sobre o preço final comercializado) e outra fixa, chamada de específica. Esta parte fixa, por seu turno, possuía dois valores, um para as vintenas vendidas em maço e outra, maior, para vintenas vendidas em box². As alíquotas foram reajustadas, grosso modo, ano a ano e, desde 2015 a alíquota fixa do IPI para embalagens maço e box foram fixadas no mesmo valor. Note-se que formalmente esta diferenciação de alíquotas para maço e box ainda existe, ainda que não seja necessário dividir esses dois grupos para qualquer análise, uma vez que a tributação de ambos é idêntica.

A partir de 01/12/2016, a alíquota fixa do IPI foi estabelecida em R\$ 1,50 para ambas as embalagens. A alíquota ad valorem corresponde a 10% do valor de venda final. São estes os valores em vigor hoje. Além disso, também foi estabelecido como preço mínimo para a vintena de cigarros o valor de R\$ 5,00 a partir de 01/05/2016.

A tabela abaixo mostra as alterações recentes no IPI sobre os cigarros.

Quadro 3.1: Mudanças nas alíquotas de IPI.

VIGÊNCIA	ALÍQUOTAS			Preço Mínimo	
	AD VALOREM	ESPECÍFICA			
		MAÇO	BOX		
01/12/2011 a 30/04/2012	0,00%	R\$ 0,80	R\$ 1,15		
01/05/2012 a 31/12/2012	6,00%	R\$ 0,90	R\$ 1,20	R\$ 3,00	
01/01/2013 a 31/12/2013	7,05%	R\$ 1,05	R\$ 1,25	R\$ 3,50	
01/01/2014 a 31/12/2014	8,10%	R\$ 1,20	R\$ 1,30	R\$ 4,00	
01/01/2015 a 30/04/2016	9,00%	R\$ 1,30	R\$ 1,30	R\$ 4,50	
01/05/2016 a 30/11/2016	9,50%	R\$ 1,40	R\$ 1,40	R\$ 5,00	
A partir de 01/12/2016	10,01%	R\$ 1,50	R\$ 1,50	R\$ 5,00	

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: Própria

Também incide sobre os cigarros o PIS (Programa de Integração Social) e a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), que juntos equivalem a 10,97% sobre o valor final comercializado. Por fim, incide o ICMS, que varia em função da legislação estadual. Atualmente o ICMS varia entre 25% e 35% do preço final comercializado, a depender do Estado.

Como a tributação do cigarro possui uma parte fixa e outra sobre o valor final, o peso dos tributos depende do valor final comercializado, como será explicado adiante.

Além disso, a Receita Federal do Brasil divulga uma tabela com os preços de venda a varejo de cada uma das marcas comercializadas em território nacional, que são fixados pelas empresas fabricantes, podendo os preços variar entre os Estados. É vedada não apenas a venda abaixo do preço mínimo, atualmente em R\$ 5,00, como também a venda em valor diferente dos divulgados oficialmente.

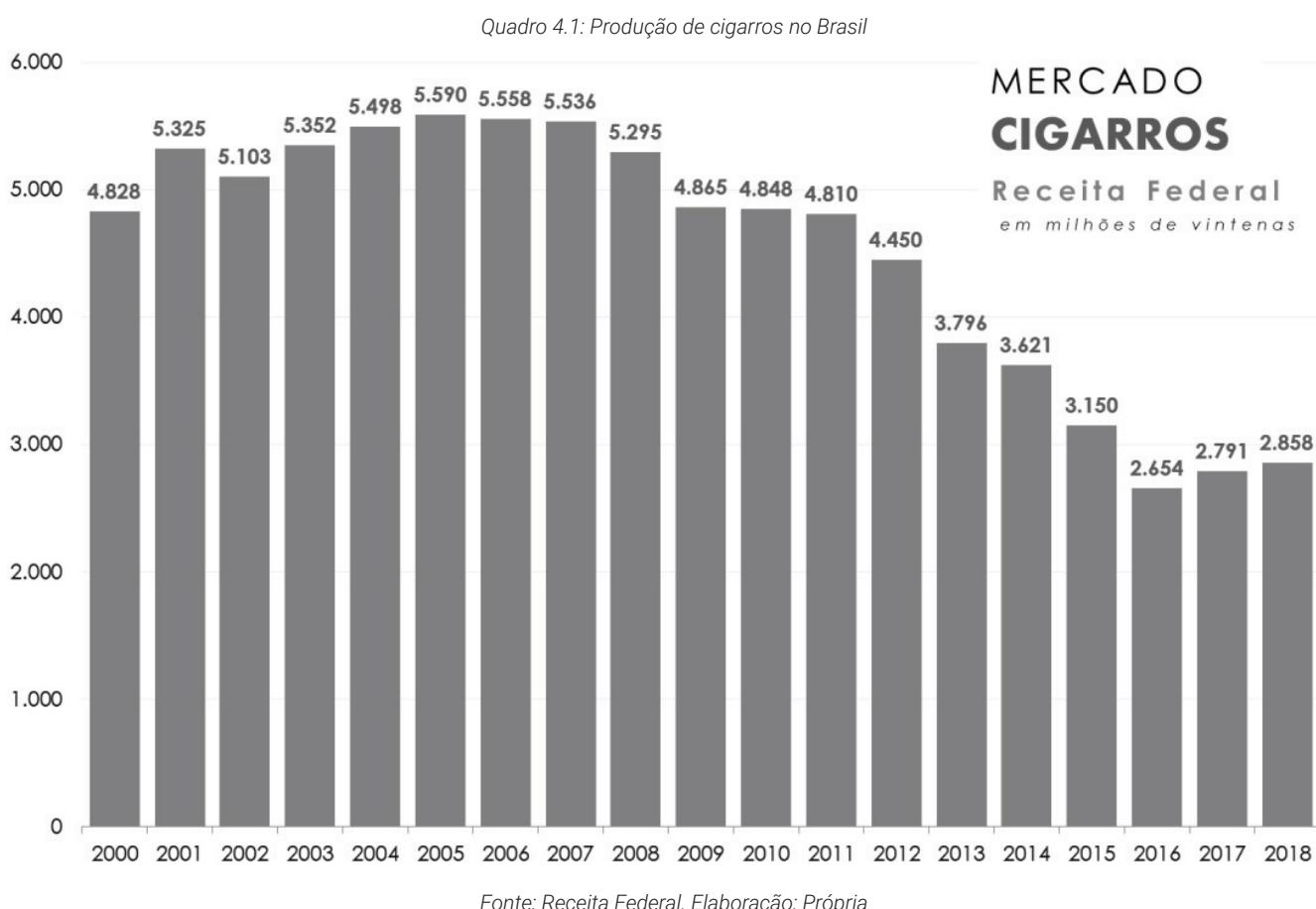
A parte fixa da tributação requer ainda atualização constante, pois, uma vez que o valor é estabelecido nominalmente, fica cada vez mais defasado à medida que a inflação avança. O preço mínimo de R\$ 5,00, por exemplo, foi fixado em dezembro de 2016. Desde então até abril de 2019, a inflação, medida pelo IPCA, já acumulou alta de 9,0%. Desse modo, o preço mínimo de R\$ 5,00 já se encontra defasado, fato que é evidenciado pelo fato do próprio preço de venda dos cigarros mais baratos estarem na média em R\$ 5,67 por vintena.

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3070.htm

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7555.htm

4. MERCADO ATUAL DE CIGARROS NO BRASIL

O mercado formal de cigarros é um dos mais controlados do país. Como se trata de um setor com forte concentração em poucas produtoras, a opção foi por tributar o produto já em sua fabricação, de modo a evitar evasões fiscais ao longo da cadeia. Nesta linha, a instalação de contadores de produção nos estabelecimentos de fabricação de cigarros, conforme instrução normativa de 2007 de Receita Federal do Brasil³, tornou o controle mais preciso, de modo que os dados estatísticos fornecidos pela Receita Federal a respeito da produção para o mercado legal são confiáveis e periódicos.



Como se pode notar, a tendência geral foi de queda do consumo de cigarros no mercado formal nos últimos anos. Nos últimos três anos, variações do estoque da indústria também impactaram a produção, o que pode ter afetado a magnitude, mas não a trajetória de queda.

³Instrução Normativa RFB nº 769, de 21 de agosto de 2007, alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1004, de 02 de fevereiro de 2010, alterada pela (Instrução Normativa RFB nº 1156, de 13 de maio de 2011, alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1163, de 03 de junho de 2011, alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1516, de 26 de novembro de 2014.² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7555.htm

⁴http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm

O governo brasileiro adotou medidas concretas para deliberadamente reduzir o consumo de cigarros no país. Dentre as principais medidas podem ser citadas a adoção da tarifa fixa em 1999, a proibição de propaganda de cigarros e todos derivados do fumo em 2000 e a chamada lei antifumo, regulamentada para todo o país em 2014, que proíbe, entre outras coisas, fumar em ambientes fechados⁴.

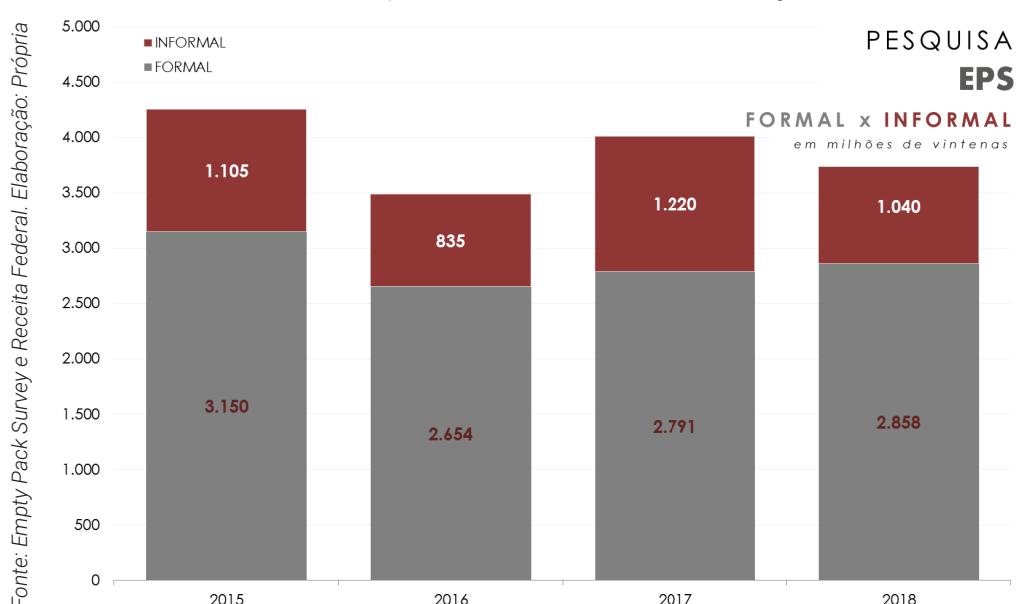
A medição do mercado informal, por outro lado, é objeto de controvérsia. A atual década apresenta um fraco crescimento econômico no Brasil, com desequilíbrio macro setoriais que impedem a evolução do poder de compra das famílias brasileiras, seja pela elevada inflação, altas taxas de juros e salários deteriorados ou pela baixa eficiência da mão de obra nacional. Estes componentes induzem o consumo de produtos de baixo valor, inclusive produtos ilegais e de procedência duvidosa. Este é o caso do consumo do cigarro contrabandeados no Brasil, que tem como principal chamariz os preços praticados abaixo do valor mínimo estipulado pelo governo, atualmente de R\$ 5,00 a vintena.

De modo geral, a mensuração de mercados informais apresenta dificuldades consideráveis em qualquer âmbito e não é diferente no mercado de cigarros. As tentativas empreendidas para mensurá-lo foram pertinentes e os estudos apresentados são consistentes, a despeito das disparidades de resultados encontrados. Dois estudos buscando medir o mercado informal de cigarros merecem destaque pela abrangência da pesquisa e qualidade dos métodos empregados.

Empty Pack Survey

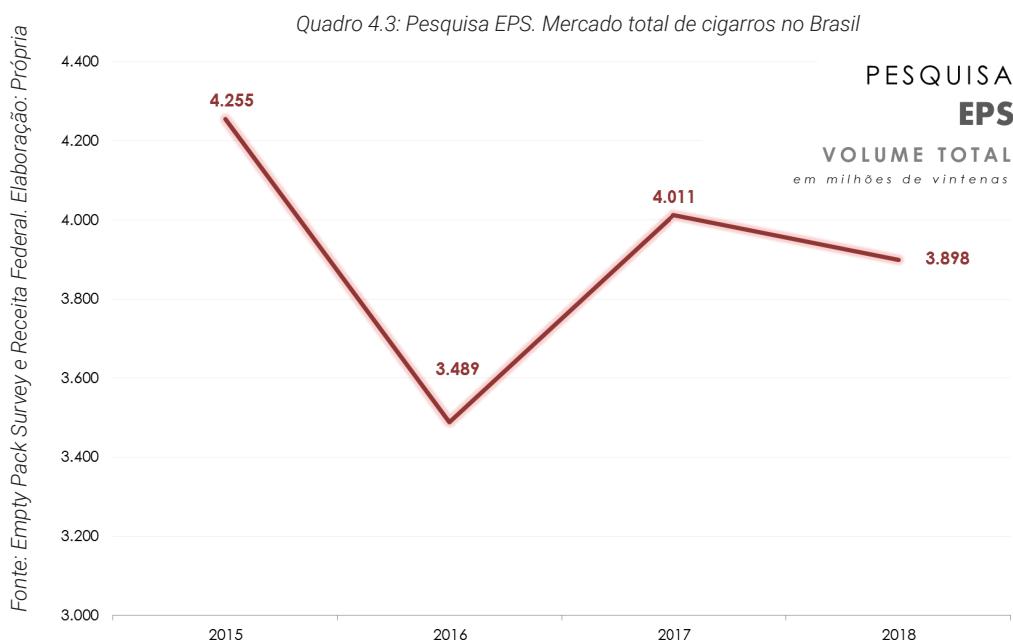
A pesquisa conduzida pela MSIntelligence foca em embalagens de cigarros coletadas nas ruas e em latas de lixo de acesso fácil. Foi conduzida nas 14 maiores cidades do Brasil. Com a pesquisa não faz medição do mercado formal, os utilizados aqui são os mesmos observados no quadro 4.1, mensurados pela Receita Federal. Os dados do mercado informal, que são o tema principal das pesquisas, apresentaram a seguinte variação:

Quadro 4.2: Pesquisa EPS. Mercado formal e informal de cigarros no Brasil



Na pesquisa EPS, o mercado informal oscilou em torno de 1.000 milhões de vintenas (ou 1 bilhão) por ano e atingiu seu pico em 2017, com 1.220 milhões de vintenas comercializadas. Para o ano de 2018, a pesquisa encontrou o volume 1.040 milhões de unidades, correspondendo a 26,7% do mercado total.

Considerando conjuntamente o mercado formal e informal, o consumo de cigarros no Brasil apresentou a seguinte trajetória nos últimos anos:

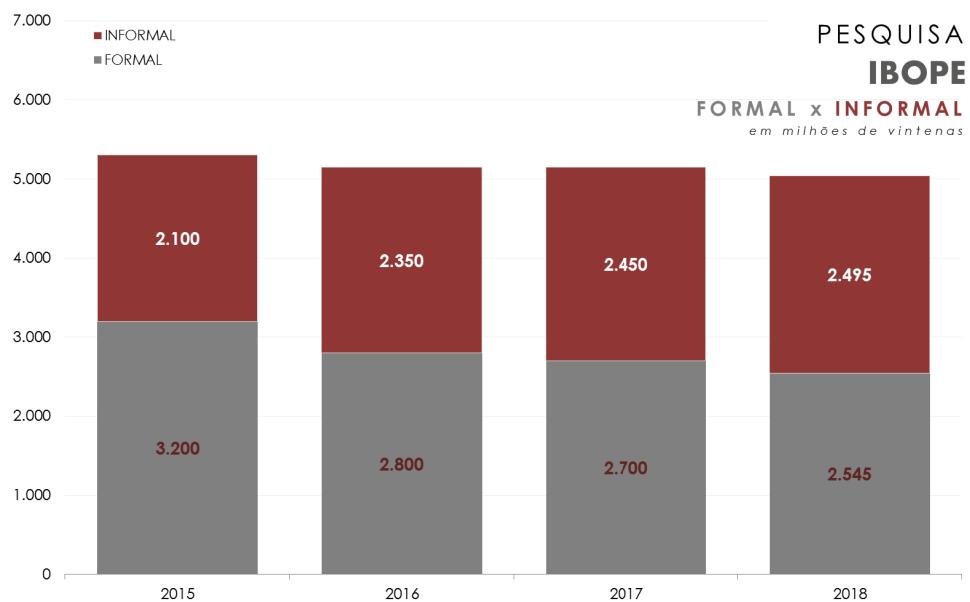


A queda mais acentuada em 2016 explica-se sobretudo pela forte crise econômica que atingiu o país naquele ano, com queda de 3,6% do PIB.

Pesquisa IBOPE

Outra pesquisa relevante para a mensuração do mercado informal de cigarros foi realizada pelo IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística). Além da coleta de embalagens, a pesquisa também conduziu entrevistas com pessoas em suas residências, adotando critérios de seleção semelhantes aos observados nas pesquisas eleitorais. A pesquisa do IBOPE, reproduzida pelo Manual de Combate ao Cigarro Ilegal, apresenta números superiores aos observados pelo EPS para o mercado informal. Além disso, o IBOPE também dimensionou o mercado formal, com dados próximos ao verificado pela Receita Federal.

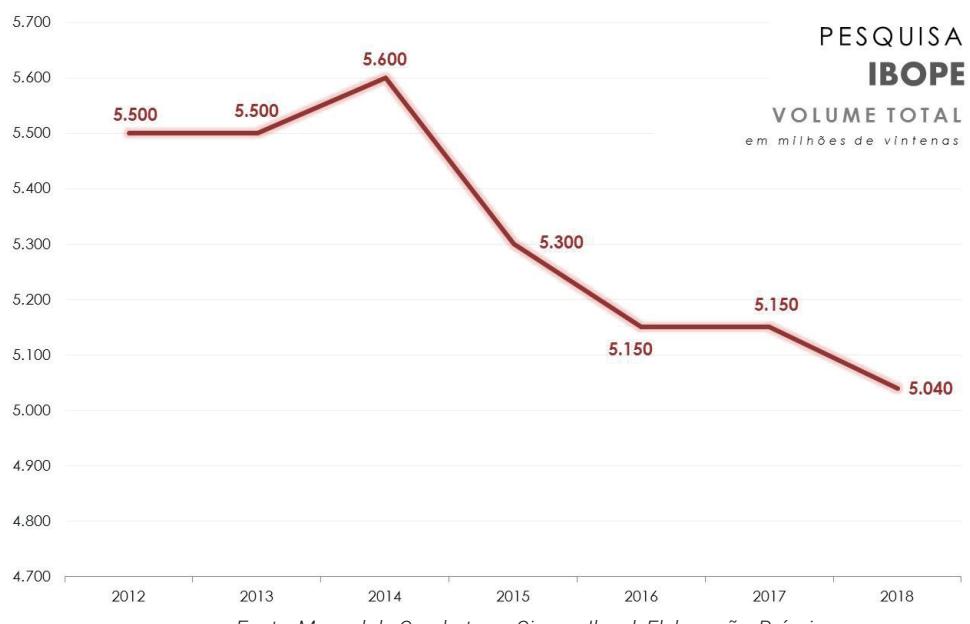
Quadro 4.4: Pesquisa IBOPE. Mercado formal e informal de cigarros no Brasil



Fonte: *Manual de Combate ao Cigarro Ilegal*. Elaboração: Própria

Nesta pesquisa, o mercado informal vendeu nos últimos anos em torno de 2.300 milhões de vintenas (ou 2,3 bilhões) por ano. Ressalte-se, no entanto, que a despeito das diferenças de patamares, a trajetória é a mesma. Também na pesquisa IBOPE o mercado informal mostrou relativa estabilidade nos últimos anos. Dessa forma, o consumo total de cigarros, considerando o mercado formal e informal, na pesquisa IBOPE apresenta trajetória semelhante à da pesquisa EPS, como pode ser visto no quadro 4.5:

Quadro 4.5: Pesquisa IBOPE. Mercado total de cigarros no Brasil



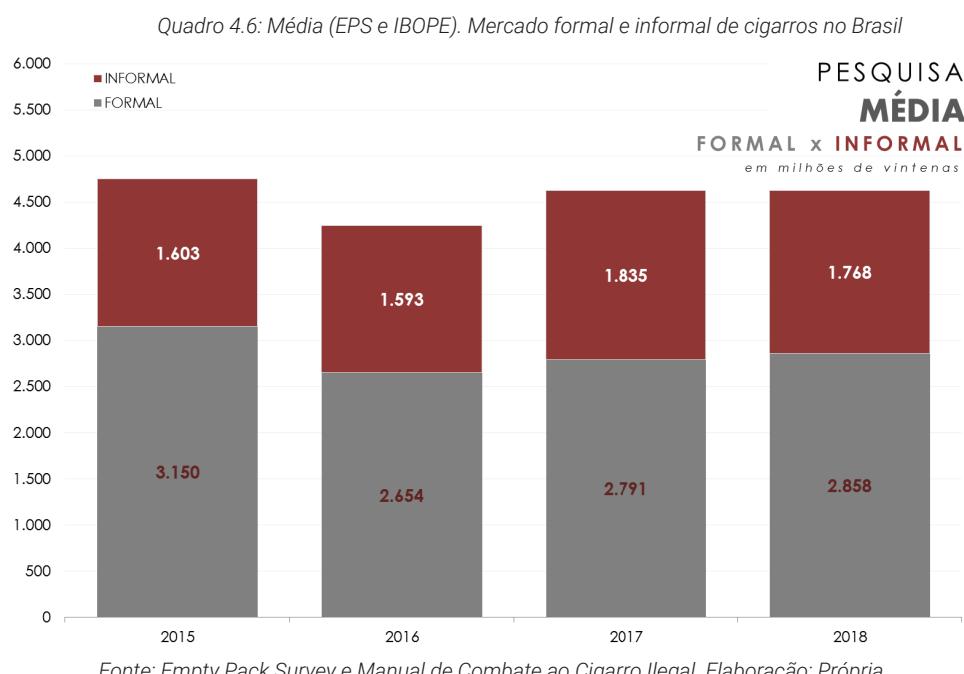
Fonte: *Manual de Combate ao Cigarro Ilegal*. Elaboração: Própria

Novamente observa-se queda mais acentuada no consumo total de cigarros no ano de 2016, a mesma observada pela pesquisa EPS, e que se explica pela forte recessão econômica daquele ano.

Isso demonstra que embora haja diferenças de intensidade, a movimento observado muito provavelmente condiz com a realidade. As próprias pesquisas deixam claro que seu objetivo é medir mais a trajetória que o nível efetivo.

As duas pesquisas podem ser consideradas como extremos possíveis de mensuração do mercado informal de cigarros. De um lado, a pesquisa EPS pode ser vista como um piso, enquanto a pesquisa do conduzida pelo IBOPE pode ser considerada um teto. Até que outras pesquisas lancem nova luz sobre este mercado, estas são as medidas mais confiáveis disponíveis.

Para efeitos deste trabalho, consideraremos o mercado formal como aquele indicado pela Receita Federal e o mercado informal como uma média simples entre as duas pesquisas mencionados anteriormente. Desta forma, a trajetória dos mercados formal e informal nos últimos anos pode ser observada no quadro abaixo:



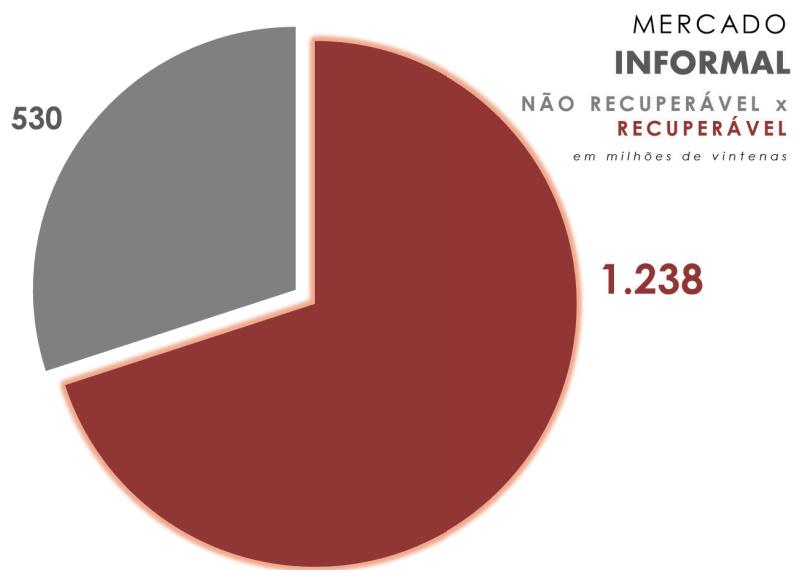
Para efeitos deste trabalho, consideraremos que enquanto o mercado formal em 2018 foi responsável pela fabricação de 2.858 milhões de vintenas de cigarros, o mercado informal atingiu a marca de 1.768 milhões. Neste cenário, o mercado formal correspondeu a 61,8% do mercado total, enquanto o mercado informal foi responsável pelos restantes 38,2% do mercado de cigarros.

A despeito das variações em eventuais pesquisas que visam medir o mercado informal de cigarros no Brasil, a fatia em torno de 40% do mercado total é a mais aceita entre os principais atores envolvidos nas atuais discussões. O ministro da Justiça, Sérgio Moro, em recente entrevista utilizou este patamar ao ser questionado sobre o recente criado Grupo de Trabalho para estudar a redução da tributação dos cigarros fabricados no Brasil⁵.

O mercado informal, por seu turno, também apresenta divisões. O Manual de Combate ao Cigarro Ilegal⁶, documento organizado pelo Fórum Nacional contra a Pirataria e Ilegalidade (FNCP) aponta que os cigarros vendidos ilegalmente são comercializados em dois tipos de pontos de venda. De um lado, 70% dos cigarros ilegais são vendidos em pontos de vendas formais, tais como postos de gasolina e mercados. Esta parcela do mercado informal pode ser considerada recuperável, uma vez que nestes lugares os cigarros formais disputam diretamente espaço com os cigarros informais. No entanto, os restantes 30% do mercado informal de cigarros são vendidos em postos informais, tais como camelôs. Nestes pontos de venda, os cigarros formais sequer têm a possibilidade de disputar o mercado, tendo em vista que a própria comercialização é ilegal, a despeito dos produtos vendidos.

Dessa forma, das 1.768 milhões de vintenas comercializadas informalmente, apenas 70% estão em postos formais e são passíveis de recuperação pelo mercado formal, resultando em 1.238 milhões de vintenas.

Quadro 4.7: Mercado informal, Recuperável x Não Recuperável



Fonte: *Manual de Combate ao Cigarro Ilegal*

Dessa forma, para as simulações realizadas neste trabalho, consideraremos o mercado informal recuperável de 1.238 milhões de vintenas anuais.

⁵ <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/05/14/grupo-estuda-se-reducao-de-impostos-pode-diminuir-consumo-de-cigarros-estrangeiros.ghtml>

⁶ http://www.fncp.org.br/manual-de-combate-ao-cigarro/manualcigarroillegal_final.pdf

5. CENÁRIOS PARA ARRECADAÇÃO

Mercado atual

Tradicionalmente os agentes do setor de tabaco dividem o mercado em segmentos, de acordo com o preço dos produtos vendidos. Cinco são os segmentos normalmente utilizados: above premium, premium, medium, low e sublow. Ao longo deste trabalho, utilizaremos esta divisão em cinco segmentos.

Esta divisão refere-se somente ao mercado de cigarros formal. O mercado informal concentra-se em preços e marcas ainda mais baratas e pode ser completamente considerado como um novo segmento, ultralow, na comparação com o mercado formal.

Através do acesso à base de dados das principais marcas comercializadas no Brasil, a RC Consultores adotou uma metodologia própria para estabelecer o preço médio de cada segmento. Primeiro cada uma das marcas individuais de cigarro foi dividida nas cinco categorias: above premium, premium, medium, low e sublow, conforme classificação já adotada pelos fabricantes. Posteriormente verificamos o preço de cada uma das marcas nas 27 unidades da federação brasileira, conforme tabela divulgada pela Receita Federal do Brasil. Também verificamos as estimativas de participação de vendas de cada um dos cinco segmentos nas 27 unidades da federação. Cruzando estes dados, foi possível ponderar o preço de cada uma das marcas, que é diferente para cada unidade da federação, de acordo com a participação do segmento naquele estado. O resultado foi um preço médio nacional de cada segmento que reflete os valores de cada uma das marcas nas 27 unidades da federação ponderados pelo peso de cada segmento naquela unidade da federação.

Considerando os dados mais atuais, referente ao ano de 2018, o mercado formal se divide da seguinte forma, por segmentos:

Quadro 5.1: Volume e preço médio de cigarros no Brasil, por segmentos

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)
Above Premium	24	10,41
Premium	921	9,33
Medium	547	8,06
Low	450	7,25
Sublow	916	5,67
TOTAL	2.858	7,60

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

O segmento above premium, que contém as marcas mais caras do mercado, apresenta um volume bastante reduzido em relação ao total, com apenas 24 milhões de vintenas vendidas no ano de 2018, e preço médio de R\$ 10,41.

O segmento premium é aquele com a maior fatia de mercado formal, com 921 milhões de unidade vendidas e preço médio de R\$ 9,33. Em seguida, o segmento medium mostrou 547 milhões de unidades vendidas, com preço médio de R\$ 8,06. O segmento low apresentou 450 milhões de unidades vendidas e preço médio de R\$ 7,25. Por fim, o segmento sublow apresentou a segunda maior fatia de mercado, com 916 milhões de unidades vendidas e preço médio de R\$ 5,67.

A partir do volume e preço médio de cada um dos segmentos, estabelecemos também a arrecadação do governo para um dos segmentos, de acordo com a legislação tributária vigente.

Quatro alíquotas devem ser levadas em conta na tributação dos cigarros no Brasil atualmente. Primeiramente a parte fixa do IPI, de R\$ 1,50 para cada vintena vendida, a despeito do preço final. O IPI também possui uma parte ad valorem, de 10% sobre o preço final de venda.

O ICMS é variável em cada uma das unidades da federação brasileira. As alíquotas vão do mínimo de 25% em Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, até 35% no Piauí. Neste caso, consideramos o peso de cada estado nas vendas totais do mercado formal e calculamos o ICMS ponderado pelo peso de cada um dos estados. O resultado foi um ICMS ponderado de 27,72%.

Por fim, devem ser considerados o PIS e a COFINS, que juntos somam o percentual de 10,97% no caso do cigarro brasileiro.

A seguir, realizamos a distribuição do valor arrecadado de acordo com as esferas do governo. Esta divisão visa apreender as mudanças distributivas dos tributos arrecadados com eventuais mudanças nos preços do cigarro comercializado.

No caso do IPI, tanto pela parte fixa como a ad valorem, o governo federal absorve 52% deste tributo. Os governos estaduais ficam com 21,5%, através do Fundo de Participação dos Estados. Os demais 26,5% do IPI são divididos em Fundo de Participação dos Municípios (23,5%), enquanto os restantes 3% são direcionados para três fundos constitucionais: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste. O principal destinatário destes três fundos é o setor privado, através de programas de financiamento aos setores produtivos privados que se encaixem nas regras específicas de cada um dos fundos.

No caso do ICMS, os Estados ficam com 75% do valor arrecadado, enquanto os demais 25% cabem aos municípios. Por fim, o valor arrecadado pelo PIS e COFINS cabe inteiramente ao governo federal.

Para facilitar a visualização e análise, os destinatários dos impostos foram divididos em três grupos: governo federal, governos estaduais e outros.

Tendo em vista os dados mais atuais coletados, relativos ao ano de 2018, a RC Consultores calculou a distribuição aproximada de arrecadação por segmento, conforme a tabela abaixo:

Quadro 5.2: Volume, preço médio e arrecadação no mercado de cigarros no Brasil

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	9,33	2.108	2.269	1.190	5.567
Medium	547	8,06	1.140	1.189	640	2.969
Low	450	7,25	879	894	492	2.264
Sublow	916	5,67	1.554	1.487	861	3.902
TOTAL	2.858	7,60	5.741	5.904	3.217	14.862

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

O volume de vendas está expresso em milhões de vintenas, enquanto o preço médio se refere igualmente à vintena, tendo em vista que o IPI Fixo de R\$ 1,50 é calculado sobre cada vintena vendida.

O mercado de cigarros no Brasil rendeu cerca de R\$ 14,8 bilhões aos cofres públicos no ano de 2018. Enquanto o governo federal foi o destinatário final de R\$ 5,7 bilhões, os governos estaduais tiveram fatia levemente maior, com R\$ 5,9 bilhões. Os demais R\$ 3,2 bilhões foram divididos entre municípios e os fundos constitucionais mencionados anteriormente.

Redução do preço mínimo

É público e notório que o Grupo de Trabalho (GT) instituído pelo Ministério da Justiça estuda a possibilidade de redução do preço mínimo do cigarro como forma de combater o contrabando⁷. O grupo foi formalmente estabelecido no dia 26 de março com sua publicação no Diário Oficial da União⁸. Em seu art. 1º a Portaria estabelece claramente:

“Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho - GT para avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil, e, assim, diminuir o consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade, o contrabando e os riscos à saúde dele decorrentes.” (grifos nossos)

Portanto, o objetivo deste capítulo é verificar os impactos na arrecadação do fisco decorrentes da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil.

Atualmente o preço mínimo do cigarro brasileiro é de R\$ 5,00 por vintena, conforme definido pelo Decreto N° 8.656 de 26 de janeiro de 2016⁹, valor que vigora desde 01 de maio de 2016. Este patamar já se encontra defasado. Corrigido pela inflação até abril de 2019, o preço mínimo seria de R\$ 5,45, alta de 9,0% em relação ao atual. E, com efeito, como apontado anteriormente, tendo em vista a variação dos preços nos estados brasileiros, o preço do segmento sublow ponderado por marcas e por estados é de R\$ 5,67 por vintena, próximo ao preço mínimo corrigido pela inflação do período.

O preço médio do segmento sublow, R\$ 5,67, encontra-se 13,4% acima do preço mínimo institucionalmente estabelecido, R\$ 5,00. Nesta primeira simulação assumimos que o preço mínimo seria reduzido para R\$ 3,50 como forma de competir com o mercado informal. Mantido o preço da vintena de cigarro sublow em 13,4% acima do preço mínimo, o novo preço médio seria de R\$ 3,97. Nesta simulação, arredondamos o preço médio do segmento sublow para R\$ 4,00, conforme tabela abaixo:

Quadro 5.3: Queda de 30% do segmento sublow

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	9,33	2.108	2.269	1.190	5.567
Medium	547	8,06	1.140	1.189	640	2.969
Low	450	7,25	879	894	492	2.264
Sublow	916	4,00	1.306	1.135	715	3.157
TOTAL	2.858	7,06	5.494	5.552	3.070	14.116

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Isso corresponde a uma queda de 30% no preço da vintena de cigarros sublow (de R\$ 5,67 para R\$ 4,00). Mantida a mesma estrutura tributária e, por ora, sem alterar a quantidade vendida, haveria, portanto, queda na arrecadação. A tabela abaixo trata da diferença entre o mercado com o novo preço, em destaque, e o atual. Onde se observa valor zero, não houve mudanças. Note-se que, por ora, não consideramos qualquer mudança no volume vendido, bem como não houve mudanças nos preços médios dos demais segmentos além do sublow. A redução de R\$ 1,67 no preço médio do segmento sublow (de R\$ 5,67 para R\$ 4,00) reduziria a arrecadação do governo federal em R\$ 248 milhões, a dos governos estaduais em R\$ 351 milhões e dos demais em R\$ 147 milhões:

⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2019/03/moro-cria-grupo-para-discutir-reducao-de-impostos-sobre-cigarros-e-entidades-reagem.shtml>

⁸ http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/68561661

⁹ <http://legis.senado.gov.br/norma/584719/publicacao/15632325>

Quadro 5.4: Queda de 30% do segmento sublow

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	0,00	0	0	0	0
Premium	0	0,00	0	0	0	0
Medium	0	0,00	0	0	0	0
Low	0	0,00	0	0	0	0
Sublow	0	-1,67	-248	-351	-147	-745
TOTAL	0	-0,54	-248	-351	-147	-745

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

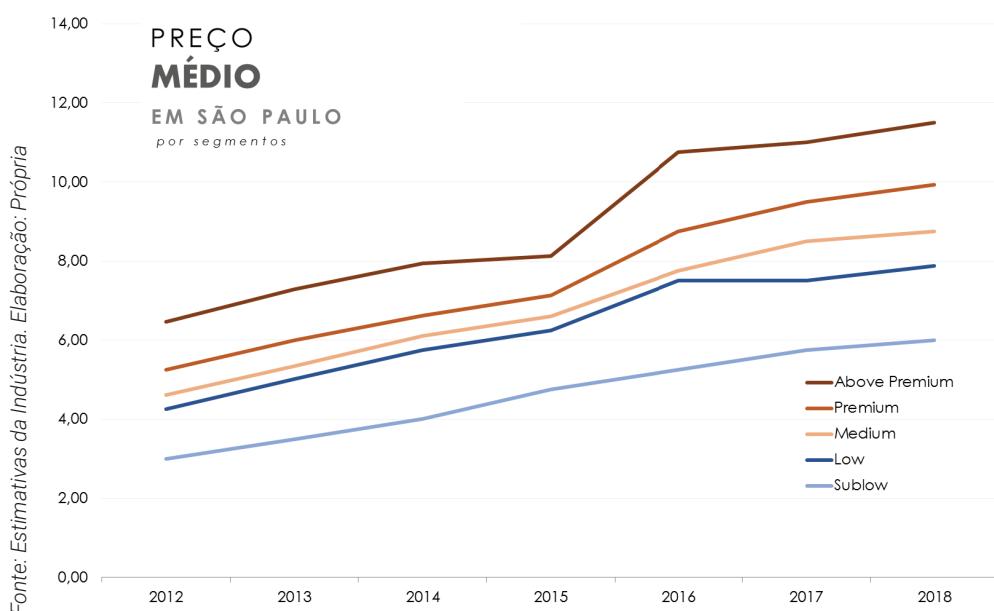
As perdas de arrecadação seriam de R\$ 745 milhões, mantidos os demais parâmetros constantes.

Downtrade

Um dos efeitos mais significativos da redução do preço mínimo do cigarro é a redução em cascata dos demais segmentos. A queda do preço mínimo tem como principal objetivo provocar a queda do segmento sublow, de modo que este segmento seja capaz de competir em condições mais favoráveis com o mercado informal, que pratica os preços mais baixos encontrados no mercado. No entanto, é preciso ressaltar que uma vez reduzido o preço do segmento sublow, o mesmo tende a ocorrer com os demais segmentos. A este processo chamamos de downtrade.

Como pode ser visto no quadro abaixo, os preços dos segmentos tendem a oscilar de forma concatenada, sem deixar grandes espaços de preços entre eles. Até agora, o principal motor destas mudanças foi a política de preços mínimos, iniciado em 2012. À medida que os preços mínimos se elevaram, todos os segmentos também apresentaram elevação de seus preços, mantidas proporções razoavelmente estáveis entre um segmento e outro.

Quadro 5.5: Preço médio em São Paulo, por segmentos



Dessa forma, é de se deduzir que uma queda no preço mínimo reduziria não apenas o segmento sublow, mas toda a cadeia de cigarros, que seguiria o mesmo movimento, como vem ocorrendo nos últimos anos.

Outra forma de verificar esta relação é observar a diferença de preços entre o segmento sublow, o mais próximo ao preço mínimo, e o segmento low, aquele imediatamente superior.



A relação entre os preços do segmento sublow e o low é bastante estável. Desde a instituição da política de preços mínimos, os preços da vintena de cigarros do segmento sublow oscilaram entre 70% e 76% do segmento low. Não há indicações de que esta relação se alteraria se houvesse uma queda no preço mínimo do cigarro comercializado legalmente.

Downtrade nos demais segmentos

Tendo em vista que o preço do segmento sublow seria reduzido em 30% (passando de R\$ 5,67 para R\$ 4,00), neste cenário adotamos o mesmo percentual para os demais segmentos. Adicionando a queda de 30% também para o segmento low, teremos o seguinte impacto na arrecadação, mantidos sem alterações os preços dos demais segmentos e volume vendidos:

Quadro 5.7: Queda de 30% do segmento low

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	9,33	2.108	2.269	1.190	5.567
Medium	547	8,06	1.140	1.189	640	2.969
Low	450	5,07	721	669	398	1.787
Sublow	916	4,00	1.306	1.135	715	3.157
TOTAL	2.858	6,72	5.335	5.328	2.976	13.639

Desta forma, considerando a queda de 30%, o segmento low passaria de preço médio de R\$ 7,25 para R\$ 5,07, reduzindo a arrecadação também neste segmento. A tabela abaixo novamente trata da diferença entre o novo cenário com redução dos preços em destaque e o mercado atual:

Quadro 5.8: Queda de 30% do segmento low

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	0,00	0	0	0	0
Premium	0	0,00	0	0	0	0
Medium	0	0,00	0	0	0	0
Low	0	-2,17	-158	-225	-94	-477
Sublow	0	-1,67	-248	-351	-147	-745
TOTAL	0	-0,88	-406	-576	-240	-1.222

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Neste caso, a redução da arrecadação seria de R\$ 477 milhões apenas no segmento low, mantido o mesmo volume. Somados aos R\$ 745 milhões do segmento sublow, chega-se à soma parcial de queda de R\$ 1.222 milhões, acima de R\$ 1 bilhão.

A seguir, adotamos o mesmo raciocínio para o segmento medium, considerando uma queda de 30% em seu preço devido ao downtrade.

Quadro 5.9: Queda de 30% do segmento medium

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	9,33	2.108	2.269	1.190	5.567
Medium	547	5,64	926	885	513	2.325
Low	450	5,07	721	669	398	1.787
Sublow	916	4,00	1.306	1.135	715	3.157
TOTAL	2.858	6,26	5.121	5.024	2.849	12.995

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

O preço médio do segmento medium passaria de R\$ 8,06 para R\$ 5,64, uma queda de 30%. Como nos demais segmentos, haveria reflexos na arrecadação, conforme tabela de comparação a seguir:

Quadro 5.10: Queda de 30% do segmento medium

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	0,00	0	0	0	0
Premium	0	0,00	0	0	0	0
Medium	0	-2,42	-214	-304	-127	-644
Low	0	-2,17	-158	-225	-94	-477
Sublow	0	-1,67	-248	-351	-147	-745
TOTAL	0	-1,34	-620	-879	-367	-1.867

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

A queda na arrecadação, mantida a mesma estrutura tributária e o volume, seria de R\$ 644 milhões no segmento medium. Somadas às dos demais segmentos, a queda total da arrecadação seria de R\$ 1.867 milhões.

A seguir, realizamos o mesmo raciocínio para o segmento premium:

Quadro 5.11: Queda de 30% do segmento premium

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	6,53	1.691	1.677	943	4.311
Medium	547	5,64	926	885	513	2.325
Low	450	5,07	721	669	398	1.787
Sublow	916	4,00	1.306	1.135	715	3.157
TOTAL	2.858	5,35	4.704	4.433	2.602	11.739

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Neste caso, a queda de 30% traria o preço médio do segmento premium de R\$ 9,33 para R\$ 6,53. Novamente, há impactos sobre a arrecadação em relação ao cenário atual:

Quadro 5.12: Queda de 30% do segmento premium

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	0,00	0	0	0	0
Premium	0	-2,80	-417	-592	-247	-1.256
Medium	0	-2,42	-214	-304	-127	-644
Low	0	-2,17	-158	-225	-94	-477
Sublow	0	-1,67	-248	-351	-147	-745
TOTAL	0	-2,24	-1.037	-1.471	-614	-3.122

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Como o segmento premium tem a maior participação em termos de volume, provoca a maior queda na arrecadação dentre todos os segmentos, com perdas de R\$ 1.256 milhões. Somados os demais impactos na arrecadação, as perdas atingem o patamar de R\$ 3.122 milhões.

Por fim, realizando o mesmo raciocínio para o segmento above premium, observamos a queda do preço médio de R\$ 10,41 para R\$ 7,29.

Quadro 5.13: Queda de 30% do segmento above premium

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	7,29	48	48	27	123
Premium	921	6,53	1.691	1.677	943	4.311
Medium	547	5,64	926	885	513	2.325
Low	450	5,07	721	669	398	1.787
Sublow	916	4,00	1.306	1.135	715	3.157
TOTAL	2.858	5,33	4.692	4.415	2.595	11.702

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

A queda na arrecadação neste segmento seria relativamente pequena, tendo em vista que o volume do segmento above premium é o menor dentre todos os segmentos, como pode ser verificado na tabela abaixo:

Quadro 5.14: Queda de 30% do segmento above premium

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	-3,12	-12	-17	-7	-37
Premium	0	-2,80	-417	-592	-247	-1.256
Medium	0	-2,42	-214	-304	-127	-644
Low	0	-2,17	-158	-225	-94	-477
Sublow	0	-1,67	-248	-351	-147	-745
TOTAL	0	-2,27	-1.049	-1.488	-622	-3.159

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

O dowtrade do segmento above premium traria queda de R\$ 37 milhões na arrecadação total do governo.

Assim, somados os demais impactos na arrecadação de cada um dos segmentos, o impacto total nos cofres públicos decorrentes do dowtrade seria de R\$ 3.159 milhões (ou R\$ 3,1 bilhões).

Compensação

Como observado anteriormente, o objetivo do GT criado pelo Ministério da Justiça é

verificar a pertinência de se reduzir os tributos sobre o cigarro fabricado no Brasil para ganhar uma fatia do mercado atualmente ocupado pelo comércio ilegal. Portanto, as perdas de arrecadação decorrentes do downtrade precisariam ser compensadas com elevação do volume comercializado. Admitindo que não haja aumento do número de fumantes, o que não seria desejável e tampouco há indícios de que isso vem ocorrendo nos últimos anos, a única maneira de se elevar o volume de cigarros vendidos legalmente é tomando uma fatia do mercado que hoje é ocupado pelo mercado ilegal.

Considerando que é a categoria sublow aquela que concorre diretamente com o cigarro ilegal, é esta que deve absorver a demanda hoje ocupada pelo mercado informal, uma vez que possa operar com preços mais competitivos. Para que não haja redução na arrecadação do governo, o aumento de volume do segmento sublow precisa ser suficiente para compensar as perdas decorrentes do downtrade.

Mantendo o sistema tributário do cigarro sem alterações, é preciso que o segmento sublow eleve seu volume de vendas para 1.832 milhões de vintenas vendidas para compensar a queda de arrecadação decorrente do downtrade, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Quadro 5.15: Elevação no volume para compensar queda de 30% nos preços

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	7,29	48	48	27	123
Premium	921	6,53	1.691	1.677	943	4.311
Medium	547	5,64	926	885	513	2.325
Low	450	5,07	721	669	398	1.787
Sublow	1.832	4,00	2.614	2.272	1.430	6.316
TOTAL	3.775	5,01	6.000	5.552	3.311	14.862

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Este patamar corresponde a uma elevação de 916 milhões de vintenas vendidas para o segmento sublow, dobrando o volume atual. As mudanças ocorridas neste cenário, com queda de 30% nos preços decorrentes do downtrade e de compensação da arrecadação fiscal com aumento do volume do segmento sublow, em comparação com o cenário atual, podem ser observadas no quadro abaixo.

Quadro 5.16: Elevação no volume para compensar queda de 30% nos preços

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	-3,12	-12	-17	-7	-37
Premium	0	-2,80	-417	-592	-247	-1.256
Medium	0	-2,42	-214	-304	-127	-644
Low	0	-2,17	-158	-225	-94	-477
Sublow	916	-1,67	1.060	785	569	2.414
TOTAL	916	-2,59	258	-352	94	0

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Este é um cenário de neutralidade da arrecadação do governo. Para compensar a queda de R\$ 3.159 milhões na arrecadação decorrente da retração de 30% dos preços das unidades vendidas em todos os segmentos, é preciso elevar o volume de vendas do segmento sublow em 916 milhões de unidades.

Considerando o volume de vendas do mercado informal recuperável em 1.238 milhões de unidades, como observado anteriormente, isso significa que a redução do preço mínimo deve ser capaz de capturar 74% do mercado informal recuperável, apenas para manter a arrecadação do governo no mesmo patamar. Este aumento de 916 milhões de unidades no segmento sublow elevaria o consumo total dos atuais 2.858 milhões de vintenas para 3.775 milhões, um aumento de 32,1% do volume de cigarros vendidos no mercado formal.

Para elevar a arrecadação seria preciso capturar fatias ainda maiores do mercado informal recuperável, ao passo que a captura de parcelas menores que 74% traria prejuízos aos cofres públicos. Note-se, além do mais, que mesmo este patamar de compensação não é neutro do ponto de vista da distribuição da arrecadação. Como pode ser visto na tabela acima, ainda que houvesse elevação de 916 milhões de unidades comercializadas pelo mercado formal, a arrecadação apropriada pelo governo federal se elevaria em R\$ 258 milhões, mas os Estados perderiam R\$ 352 milhões. Os demais destinatários, que inclui o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além dos três fundos constitucionais, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, cujo destinatário final é o setor privado, seriam beneficiados com elevação de R\$ 94 milhões.

Estratégias do mercado informal

Ressalte-se, por fim, que o mercado informal, como qualquer participante em busca de fatias do mercado, não deve se manter inerte frente à nova concorrência de preços mais baixos do mercado formal. Atualmente a vintena de cigarros no mercado informal é vendida a cerca de R\$ 3,00, abaixo mesmo do preço mínimo simulado acima. Apesar do preço baixo, as melhores estimativas sugerem que os lucros auferidos pelos comerciantes ilegais são excepcionalmente altos, o que permitiria uma redução ainda maior no preço do cigarro ilegal, dificultando ainda mais a captura de fatias do mercado pelo comércio legal.

Estimativas fornecidas pela indústria, fundamentados em inteligência de mercado, para a rentabilidade do cigarro fabricado no Paraguai e trazido ilegalmente para o Brasil sugerem que o comércio ilegal tem lucros extraordinários, mesmo vendendo suas vintenas a R\$ 3,00, abaixo do atual preço mínimo legal, de R\$ 5,00, mas também abaixo do patamar aventado de R\$ 3,50. Desta forma, há amplo espaço para o comércio ilegal reduzir ainda mais seus preços, mantendo lucros consideráveis. Mesmo a preços de revenda de varejo tão baixos como R\$ 1,80 os envolvidos no contrabando paraguaio conseguiriam obter lucros razoáveis. Enquanto os patamares de

impostos de fabricação de cigarros no Paraguai permanecerem tão baixos, parece improvável que o comércio legal brasileiro possa suplantar o comércio ilegal apenas através da competição via preços.

Quadro 5.17: Rentabilidade do cigarro paraguaio no Brasil

	Preço Mínimo = R\$ 5,00	Preço Mínimo = R\$ 3,50
Custo de produção - Paraguai	0,29	0,29
Preço de venda - atravessador	0,71	0,48
Preço de Compra - Varejo	1,50	0,90
Preço de Venda - Varejo	3,00	1,80
Margem Fabricante - Paraguai	244%	165%
Margem Atravessador	100%	87%
Margem Varejo	100%	100%

Fonte: Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Mesmo mantendo seu preço atual, o comércio informal tem plenas condições de concorrer com um novo preço mínimo legal de R\$ 3,50. Ainda assim, tem à disposição a capacidade de baixar ainda mais seus preços, caso vejam suas fatias de mercado ameaçadas.

Ressalte-se que para a parcela dos consumidores de cigarros de baixo custo, o cigarro contrabandeado é considerado um substituto perfeito ao cigarro legalizado, uma vez que o porte de cigarros contrabandeados não é socialmente visto como desrespeito à lei pelos consumidores, como é o caso de drogas ilícitas.

Desta forma, o combate ao contrabando apenas pela via do preço apresenta fragilidades, além de ser suscetível à rápida adequação do mercado ilegal de cigarro, sendo este capaz de reduzir ainda mais seus preços a fim de vencer a concorrência contra um cigarro legalizado de menor valor.

Medidas legais contra a atividade de contrabando, como endurecimento das punições aos contraventores, contribuiriam para a elevação do custo envolvido no processo de oferta do produto ilegal, reduzindo assim sua lucratividade e consequentemente, elevando o risco envolvido no negócio ilegal.

Demais cenários

Observamos no cenário apresentado que um downtrade de preços de 30% em cada um dos segmentos do mercado de cigarros precisaria de uma elevação de 32,1% no volume

total comercializado legalmente para compensar a perda total de arrecadação do governo, mantendo o total arrecadado inalterado. Como já mencionado anteriormente, isso representaria a necessidade de capturar no mínimo 74% do volume total do mercado informal – o que pode ser bastante questionável. Ainda assim, esta correspondência não é neutra do ponto de vista da distribuição, com ganhos para o governo federal e perdas para os governos estaduais.

A tabela a seguir apresenta as correspondências entre queda de preços e aumento de volume e seus impactos na arrecadação total do governo. Em azul, as combinações que resultariam em elevação da arrecadação total. Em vermelho, aquelas que resultariam em perda de arrecadação total.

Os quadrados destacam o aumento necessário do volume total que compensam as perdas advindas do downtrade, ou seja, a correspondência mais próxima da neutralidade.

Quadro 5.18: ARRECADAÇÃO TOTAL: Queda nos preços x Aumento de volume

		Variação da arrecadação total (em R\$ milhões)																
		Preços - queda % do preço médio(downtrade)																
		0%	1%	2%	3%	4%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%
Volume - aumento % em relação ao total	0%	0	-106	-211	-317	-423	-529	-1.057	-1.586	-2.115	-2.643	-3.172	-3.701	-4.230	-4.758	-5.287	-6.344	-7.402
	1%	122	16	-90	-195	-301	-407	-936	-1.464	-1.993	-2.522	-3.050	-3.579	-4.108	-4.636	-5.165	-6.222	-7.280
	2%	244	138	32	-74	-179	-285	-814	-1.342	-1.871	-2.400	-2.929	-3.457	-3.986	-4.515	-5.043	-6.101	-7.158
	3%	365	260	154	48	-57	-163	-692	-1.221	-1.749	-2.278	-2.807	-3.335	-3.864	-4.393	-4.921	-5.979	-7.036
	4%	487	382	276	170	64	-41	-570	-1.099	-1.627	-2.156	-2.685	-3.214	-3.742	-4.271	-4.800	-5.857	-6.914
	5%	609	503	398	292	186	80	-448	-977	-1.506	-2.034	-2.563	-3.092	-3.620	-4.149	-4.678	-5.735	-6.793
	10%	1.218	1.112	1.007	901	795	690	161	-368	-897	-1.425	-1.954	-2.483	-3.011	-3.540	-4.069	-5.126	-6.183
	15%	1.827	1.722	1.616	1.510	1.404	1.299	770	241	-287	-816	-1.345	-1.874	-2.402	-2.931	-3.460	-4.517	-5.574
	20%	2.436	2.331	2.225	2.119	2.013	1.908	1.379	850	322	-207	-736	-1.264	-1.793	-2.322	-2.850	-3.908	-4.965
	25%	3.046	2.940	2.834	2.728	2.623	2.517	1.988	1.459	931	402	-127	-655	-1.184	-1.713	-2.241	-3.299	-4.356
	30%	3.655	3.549	3.443	3.337	3.232	3.126	2.597	2.069	1.540	1.011	482	-46	-575	-1.104	-1.632	-2.690	-3.747
	35%	4.264	4.158	4.052	3.947	3.841	3.735	3.206	2.678	2.149	1.620	1.092	563	34	-494	-1.023	-2.081	-3.138
	40%	4.873	4.767	4.661	4.556	4.450	4.344	3.815	3.287	2.758	2.229	1.701	1.172	643	115	-414	-1.471	-2.529
	45%	5.482	5.376	5.270	5.165	5.059	4.953	4.425	3.896	3.367	2.838	2.310	1.781	1.252	724	195	-862	-1.920
	50%	6.091	5.985	5.880	5.774	5.668	5.562	5.034	4.505	3.976	3.448	2.919	2.390	1.862	1.333	804	-253	-1.311
	60%	7.309	7.204	7.098	6.992	6.886	6.781	6.252	5.723	5.194	4.666	4.137	3.608	3.080	2.551	2.022	965	-92
	70%	8.527	8.422	8.316	8.210	8.104	7.999	7.470	6.941	6.413	5.884	5.355	4.827	4.298	3.769	3.241	2.183	1.126

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Assim, conforme se verifica na tabela acima, se houver uma redução de 40% no preço dos cigarros, será preciso um aumento de 35% do volume comercializado legalmente para compensar as perdas de arrecadação – o que significaria absorver 81% do mercado informal. O resultado líquido desta combinação seria uma leve elevação na arrecadação de R\$ 34 milhões. Se a redução do preço for de 20%, será preciso um aumento de volume de 20% para compensar as perdas.

Ressalte-se novamente que esta neutralidade diz respeito apenas à arrecadação total e que em todas as combinações o governo federal é sempre o maior beneficiado, enquanto os Estados precisam de elevações ainda maiores de volume para compensar a queda dos preços.

Além disso, considerando o mercado de cigarros informal recuperável, aquele comercializado em postos de venda formal, em 1.238 milhões de vintenas por ano, o aumento máximo que o comércio legal pode obter é de 43,3%. Trata-se, evidentemente, de um cenário teórico, no qual o mercado formal absorveria completamente as 1.238 milhões de vintenas hoje vendidas pelo mercado informal em postos formais. Realisticamente é preciso trabalhar com patamares muito mais baixos, ainda mais quando se considera a tendência declinante do número de fumantes no país nos últimos anos e as estratégias disponíveis pelo comércio ilegal para reduzir ainda mais seus preços.

Conclusões

A queda de arrecadação decorrente da redução do preço mínimo do cigarro é mais fácil de estimar, tendo em vista que temos acesso aos preços hoje praticados e à estrutura tributária vigente. Por outro lado, o aumento decorrente da elevação do volume absorvido do mercado informal é bastante incerto, uma vez que o próprio volume do mercado informal é controverso. De qualquer forma, é razoável supor que apenas uma parte do mercado informal possa ser apropriada pelo mercado formal no curto prazo, utilizando-se tão somente da política tributária como forma de competição. Esta suposição é ainda mais forte quando consideramos que o preço atual da vintena no mercado informal é de cerca R\$ 3,00, já inferior ao novo preço mínimo legal de R\$ 3,50 aventado pelos atores envolvidos nas discussões até o presente momento. Reduções abaixo desse patamar precisariam de aumentos ainda maiores do volume de vendas para serem compensadas, como pode ser verificada na tabela acima.

Uma redução do preço mínimo para o patamar de R\$ 3,50 corresponde a um downtrade de 30% do preço. Para compensar esta perda, seria preciso uma elevação de 30% do volume total comercializado. Isso corresponde a absorver 916 milhões de unidades, corresponde a 74% de todo o mercado informal recuperável atual, de 1.238 milhões de vintenas. Além disso, esta compensação leva em conta que se mantém a mesma estrutura tributária hoje vigente, com IPI fixo de R\$ 1,50 por vintena vendida mais os impostos ad valorem que recaem sobre os cigarros. Esta estrutura tributária pode ser impraticável para valores mínimos tão baixos. Se for necessário reduzir a carga tributária para essas novas faixas de preço, o aumento de volume necessário para a compensação será ainda maior.

A seguir, simulados o downtrade de 30% e o volume necessário para compensar as perdas para alguns patamares diferentes de IPI fixo, admitindo os demais impostos iguais.

Quadro 5.19: Compensação necessária para um downtrade de 30%

IPI Fixo (R\$)	1,50	1,40	1,30	1,20	1,10
Aumento do volume para compensar perdas do downtrade (em milhões de vintenas)	916	1.029	1.149	1.276	1.412
Mercado informal recuperável (em milhões de vintenas)	1.238	1.238	1.238	1.238	1.238
Percentual do mercado informal recuperável	74%	83%	93%	103%	114%

Fonte e Elaboração: Própria

Como se pode notar, se mantivermos a mesma estrutura tributária, com IPI fixo de R\$ 1,50, e houver um downtrade de 30% nos preços, será preciso absorver 916 milhões de unidade do mercado informal para compensar as perdas advindas do downtrade, corresponde a 74% do mercado informal recuperável. Se for preciso reduzir o IPI fixo para R\$ 1,40 para tornar o mercado com preços menores comercialmente viável, a compensação sobe para 1.029 milhões de vintenas, corresponde a 83% do mercado informal recuperável. Caso seja preciso reduzir o IPI ainda mais, as compensações em termos de volume serão ainda maiores. Se o IPI fixo for reduzido para R\$ 1,20, seria preciso elevar o mercado formal em 1.149 milhões de vintenas por ano apenas para compensar as perdas de arrecadação derivadas do downtrade. Isso corresponde a mais de 100% do mercado informal recuperável, o que, naturalmente, não é viável. Se, por fim, se requerer que o IPI seja fixado em R\$ 1,10 para tornar esse mercado comercialmente rentável, seria preciso absorver 1.412 milhões de vintenas para manter a mesma arrecadação, o que corresponderia a 114% de todo o mercado informal recuperável.

Por fim, além das dificuldades de se estimar o mercado informal que seria recuperado com a queda do preço mínimo, também é incerta a reação dos agentes do mercado informal. As informações hoje disponíveis indicam que eles podem reduzir ainda mais seus preços para competir com o mercado formal. Dessa forma, a capacidade do mercado formal de absorver a fatia hoje ocupada pelo mercado informal apenas com a política tributária deve ser vista com bastante cautela.

6. IMPACTOS NAS CONTAS PÚBLICAS ESTADUAIS

Como apontamos anteriormente, a arrecadação sobre o cigarro brasileiro afeta diferentes esferas do governo. Primeiro porque incide sobre o cigarro tanto tributos que são absorvidos pelo governo federal como pelos governos estaduais. Segundo porque o principal imposto que estabelece a estrutura tributária particular do cigarro, o IPI, tem múltiplos destinatários: o governo federal, os governos estaduais, os governos municipais e os fundos constitucionais. Além disso, os tributos ad valorem são afetados pelo valor médio do cigarro comercializado. É o caso do ICMS, PIS e COFINS e da parte ad valorem do IPI. Por outro lado, a parte fixa do IPI depende apenas do volume de vendas.

A combinação destes fatores faz com que mudanças na legislação que alterem o preço e o volume de cigarros vendidos afetem não apenas a arrecadação do governo como um todo, mas tenha impactos diferentes nos destinatários dos tributos. Mudanças que causem redução do preço médio do cigarro vendido tendem a afetar mais negativamente os Estados, uma vez que grande parte de sua receita depende dos tributos ad valorem e, portanto, depende mais do preço médio do cigarro vendido que do volume. É o caso das mudanças aventureadas pelo GT recentemente criado. Mudanças na legislação que causem redução do preço do cigarro comercializada afetarão mais negativamente os Estados. Enquanto o governo federal pode se beneficiar, ou ser menos prejudicado, com mudanças na legislação apoiando-se no eventual aumento do volume de vendas, os Estados dependem mais fortemente do preço médio do cigarro vendido para manter sua arrecadação.

Por isso, o aumento do volume de vendas que compense a queda do preço médio comercializado é ainda maior no caso dos Estados. Os Estados provavelmente serão os maiores prejudicados com mudanças na legislação atual. No entanto, não foram tratados como protagonistas das discussões. Com efeito, a Portaria 236 de março de 2019 que criou o Grupo de Trabalho instituiu como seus participantes:

"Art. 3º O GT será composto por representantes, titular e suplente, das seguintes unidades:

I - Polícia Federal;

II - Secretaria Nacional do Consumidor; e

III - Assessoria Especial de Assuntos Legislativos.

§ 1º O Ministério da Justiça e Segurança Pública convidará para participarem no estudo representantes do Ministério da Economia e do Ministério da Saúde, a serem indicados por meio dos seus dirigentes.”

Como se pode notar, os Estados ficaram à margem da discussão, mesmo sendo os mais afetados pelas mudanças propostas.

A tabela a seguir apresenta as correspondências entre queda de preços e aumento de volume e seus impactos na arrecadação dos governos estaduais. É o mesmo raciocínio utilizado anteriormente para a arrecadação total, mas desta vez com foco apenas nas contas estaduais. Novamente estão em azul as combinações que resultariam em elevação da arrecadação estadual. Em vermelho, aquelas que resultariam em perda de arrecadação estadual.

Os quadrados destacam o aumento necessário do volume total que compensam as perdas advindas do downtrade, ou seja, a correspondência mais próxima da neutralidade.

Como os Estados são mais negativamente afetados pelas mudanças, é preciso um aumento ainda maior do volume comercializado para compensar as perdas advindas do downtrade.

Quadro 6.1: ARRECADAÇÃO ESTADUAL: Queda nos preços x Aumento de volume

		Variação da arrecadação estadual (em R\$ milhões)																
		Preços - queda % do preço médio (downtrade)																
Volume - aumento % em relação ao total	0%	1%	2%	3%	4%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%	
	0	-50	-100	-149	-199	-249	-498	-747	-996	-1.245	-1.495	-1.744	-1.993	-2.242	-2.491	-2.989	-3.487	
	46	-3	-53	-103	-153	-203	-452	-701	-950	-1.199	-1.448	-1.697	-1.946	-2.195	-2.444	-2.943	-3.441	
	93	43	-7	-57	-106	-156	-405	-654	-904	-1.153	-1.402	-1.651	-1.900	-2.149	-2.398	-2.896	-3.394	
	139	89	40	-10	-60	-110	-359	-608	-857	-1.106	-1.355	-1.604	-1.853	-2.103	-2.352	-2.850	-3.348	
	186	136	86	36	-14	-63	-313	-562	-811	-1.060	-1.309	-1.558	-1.807	-2.056	-2.305	-2.803	-3.302	
	232	182	132	83	33	-17	-266	-515	-764	-1.013	-1.262	-1.512	-1.761	-2.010	-2.259	-2.757	-3.255	
	464	414	364	315	265	215	-34	-283	-532	-781	-1.030	-1.280	-1.529	-1.778	-2.027	-2.525	-3.023	
	696	646	597	547	497	447	198	-51	-300	-549	-798	-1.047	-1.297	-1.546	-1.795	-2.293	-2.791	
	928	878	829	779	729	679	430	181	-68	-317	-566	-815	-1.064	-1.314	-1.563	-2.061	-2.559	
	1.160	1.110	1.061	1.011	961	911	662	413	164	-85	-334	-583	-832	-1.081	-1.331	-1.829	-2.327	
	1.392	1.343	1.293	1.243	1.193	1.143	894	645	396	147	-102	-351	-600	-849	-1.099	-1.597	-2.095	
	1.624	1.575	1.525	1.475	1.425	1.375	1.126	877	628	379	130	-119	-368	-617	-866	-1.365	-1.863	
	1.856	1.807	1.757	1.707	1.657	1.607	1.358	1.109	860	611	362	113	-136	-385	-634	-1.133	-1.631	
	2.089	2.039	1.989	1.939	1.889	1.839	1.590	1.341	1.092	843	594	345	96	-153	-402	-901	-1.399	
	2.321	2.271	2.221	2.171	2.121	2.072	1.822	1.573	1.324	1.075	826	577	328	79	-170	-668	-1.167	
	2.785	2.735	2.685	2.635	2.585	2.536	2.287	2.037	1.788	1.539	1.290	1.041	792	543	294	-204	-703	
	3.249	3.199	3.149	3.099	3.050	3.000	2.751	2.502	2.253	2.003	1.754	1.505	1.256	1.007	758	260	-238	

Fonte: Receita Federal e Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Como se pode observar da tabela acima, se houver um downtrade de 30% nos preços dos cigarros, o que corresponde à queda de R\$ 5,00 para R\$ 3,50 no preço mínimo e mesma magnitude em todos os segmentos, será preciso um aumento de 35% no volume total de cigarros comercializados para compensar as perdas para os cofres estaduais.

Considerando o volume do mercado informal recuperável em 1.238 milhões de vintenas por ano, esta elevação corresponde a absorver 97% do mercado informal, apenas para manter as contas estaduais neutras. Absorções inferiores a 97% trariam prejuízos aos Estados.

7. ALÍQUOTAS FIXAS EM NÍVEIS (PRICE TIERS)

O IPI sobre o cigarro possui duas alíquotas. Uma fixa, hoje em R\$ 1,50, e outra ad valorem, correspondente a 10% do preço final do produto comercializado. Trata-se efetivamente de uma estrutura bastante atípica. Já foi considerada a possibilidade de zerar a parte ad valorem do IPI, mantendo apenas a parte fixa.

Neste capítulo analisaremos primeiramente a proposta de dividir o cigarro em classes, com diferentes alíquotas fixas de IPI para cada classe, enquanto o IPI ad valorem é zerado. Este tipo de estrutura também é conhecido como price tiers.

Nesta proposta, os cigarros seriam divididos em 4 classes, de acordo com os preços. A Classe I corresponderia às vintenas de cigarros vendidas com preço mínimo de R\$ 3,50 até R\$ 4,99. A Classe II abarcaria os cigarros vendidos entre R\$ 5,00 e R\$ 6,24. A Classe III abarcaria as vintenas vendidas entre R\$ 6,25 e R\$ 7,24. Por fim, a Classe IV abarcaria todas as vintenas vendidas acima de R\$ 7,25.

O IPI fixo seria de R\$ 0,91 por vintena vendida para a Classe I, de R\$ 1,45 para a Classe II, de R\$ 2,00 para a Classe III e de R\$ 2,54 para a Classe IV. A parte ad valorem do IPI seria zerada. A tabela abaixo resume a nova estrutura do IPI no sistema de price tiers.

Quadro 7.1: Estrutura de preço com IPI Fixo por classes (price tiers)

	Mínimo	Máximo	IPI Fixo	IPI ad valorem
Classe IV	7,25	-	2,54	0%
Classe III	6,25	7,24	2,00	0%
Classe II	5,00	6,24	1,45	0%
Classe I	3,50	4,99	0,91	0%

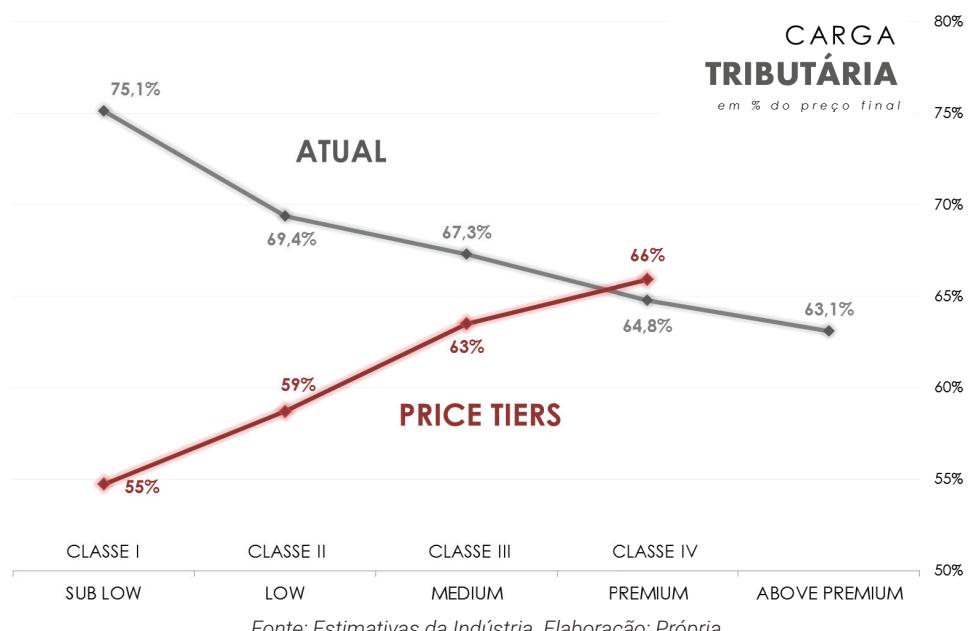
Fonte: Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

É possível notar que há correspondência entre os cinco segmentos utilizados pelos analistas do mercado de cigarros hoje e as quatro classes descritas acima, ainda que esta correspondência não seja exata. Para análise de estrutura dos tributos, admitiremos que a Classe I corresponde ao segmento sublow. A Classe II ao segmento low, a Classe III ao segmento medium e a Classe IV aos segmentos premium e above premium conjuntamente. Tendo em vista que o segmento above premium é o que tem menor fatia do mercado, menos de 1%, optamos por colocá-lo juntamente com o segmento premium.

Como observado anteriormente, os tributos ad valorem que incidem sobre os cigarros são neutros do ponto de vista da progressividade. Eles são a parte ad valorem do IPI, o ICMS, o PIS e a COFINS. A parte fixa do IPI é regressiva, de modo que a soma total dos tributos torna o sistema tributário sobre os cigarros levemente regressivo. A utilização de faixas para o IPI fixo, ao contrário, é progressivo, uma vez que o peso do IPI fixo é tanto maior quanto maior o preço do cigarro.

Apenas para efeitos de ilustração, no gráfico abaixo adotamos a sistema de IPI fixo por alíquotas (price tiers) com as correspondências entre as classes e os segmentos mencionados acima, sem, por ora, alterar os preços de cada segmento. Ou seja, mantivemos os preços médios de cada segmento calculados anteriormente. Também mantivemos os mesmos patamares de ICMS, PIS e COFINS. A Classe IV corresponde tanto ao segmento premium como ao above premium.

Quadro 7.2: Carga tributária atual e no sistema de price tiers, por segmento



A implementação do IPI fixo por níveis (price tiers) muda completamente o atual alinhamento tributário de cigarros no Brasil. Isso porque introduz progressividade em uma estrutura que hoje é regressiva. Como se pode observar no gráfico acima, hoje a estrutura tributária é regressiva: quando menor o preço final do cigarro, maior o peso dos tributos (linha cinza). Isso se deve ao IPI fixo, o único tributo regressivo em vigor hoje. Com a utilização do price tiers, ao contrário, o IPI fixo passar a ser progressivo: quanto menor preço do cigarro vendido, menor a carga tributária, tornando vantajoso, portanto, a alocação das vendas das empresas nos cigarros de menor preço.

Trata-se de uma inversão completa do sistema em vigor atualmente e que iria na direção contrária aos esforços das políticas públicas de controlar o consumo de cigarros. Hoje não parece haver motivo plausível para a realização de alterações nesta direção.

Downtrade de faixas e compensação

Além das consequências apontadas acima, o estabelecimento de classes rígidas com IPI fixo abre espaço para estratégias por parte das empresas que geram ganhos pelo desvio das faixas mais altas de tributação. Pela nova estrutura tributária, uma vintena de cigarros vendida a R\$ 5,00 estaria enquadrada na Classe II e, portanto, pagaria a quantia de R\$ 1,45 de IPI (peso de 29,0%). É mais vantajoso para a empresa reduzir seu preço para R\$ 4,99, sendo enquadrado na Classe I e consequentemente reduzindo o IPI fixo para R\$ 0,91 (peso de 18,2%), ampliando seus ganhos. O mesmo vale para as demais classes. Deste modo, é sempre vantajoso para as empresas manter seus preços no teto de cada classe, mas não o ultrapassando.

Este efeito é semelhante ao downtrade mencionado anteriormente, que faz com que os preços das diversas classes sejam reduzidos.

Em nossa simulação, admitimos que o segmento sublow (Classe I) fixaria seus preços no teto de R\$ 4,99. Ressalte-se que mesmo colocando os preços no teto, este se encontra em um patamar inferior ao praticado hoje, uma vez que a Classe I possui níveis inferiores ao preço mínimo hoje estabelecido em lei, de R\$ 5,00. O segmento low (Classe II) faria o mesmo, mantendo seus preços a R\$ 6,24 (hoje estão em R\$ 7,25). O segmento medium (Classe III) seguiria o mesmo trajeto e estabeleceria seus preços a R\$ 7,24 (hoje estão em R\$ 8,06). Por fim, mantivemos os preços dos segmentos premium e above premium inalterados. Tratam-se de escolhas conservadoras, que visam reduzir o mínimo possível os preços praticados, de modo a se obter um piso do que poderia ocorrer com a arrecadação do governo neste cenário. Os impactos reais podem ser maiores.

Com a readequação dos preços decorrente da nova estrutura do IPI, teríamos as seguintes faixas de preços.

Quadro 7.3: Queda de 30% nas Classes I, II e III

Arrecadação (em R\$ milhões)

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	9,33	2.160	2.290	1.216	5.665
Medium	547	7,24	1.004	1.059	565	2.627
Low	450	6,24	648	724	368	1.740
Sublow	916	4,99	934	1.129	537	2.601
TOTAL	2.858	7,06	4.805	5.268	2.719	12.792

Fonte: Estimativas da indústria. Elaboração: Própria

A seguir, apresentamos a tabela de diferenças em relação ao cenário atual, como realizada nos demais capítulos:

Quadro 7.4: Queda de preços nas Classes I, II e III

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	0,00	0	0	0	0
Premium	0	0,00	51	21	26	99
Medium	0	-0,82	-137	-130	-76	-342
Low	0	-1,01	-231	-169	-124	-524
Sublow	0	-0,68	-619	-358	-324	-1.301
TOTAL	0	-0,53	-936	-636	-497	-2.069

Fonte: Estimativas da indústria. Elaboração: Própria

A mudança na estrutura tributária, com a adequação dos preços, traz perdas de R\$ 2.069 milhões (ou R\$ 2,0 bilhões) para a arrecadação total, com impactos negativos para todos os envolvidos na distribuição dos tributos.

Para compensar essas perdas, será preciso elevar substancialmente o mercado sublow (agora denominado de Classe I), que tem preços entre R\$ 3,50 e R\$ 4,99. Como observamos anteriormente, o cálculo é conservador, considerando que os preços serão fixados no teto desta classe, R\$ 4,99, hipótese que favorece a arrecadação do governo. Reduções no preço trariam prejuízos ainda maiores para os cofres públicos.

Para compensar as perdas pela absorção de fatia do mercado hoje controlado pelo comércio informal, seria preciso um aumento para 1.644 no sublow, conforme tabela abaixo:

Quadro 7.5: Elevação no volume para compensar queda de preços nas Classes I, II e III

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	24	10,41	60	66	34	159
Premium	921	9,33	2.160	2.290	1.216	5.665
Medium	547	7,24	1.004	1.059	565	2.627
Low	450	6,24	648	724	368	1.740
Sublow	1.644	4,99	1.678	2.027	965	4.670
TOTAL	3.587	6,64	5.549	6.166	3.147	14.862

Fonte: Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Segue abaixo a tabela de diferenças em relação ao cenário atual:

Quadro 7.6: Elevação no volume para compensar queda de preços nas Classes I, II e III

COMPARAÇÃO COM O MERCADO ATUAL

	Volume (milhões de vintenas)	Preço médio (R\$)	Arrecadação (em R\$ milhões)			
			FEDERAL	ESTADUAL	OUTROS	TOTAL
Above Premium	0	0,00	0	0	0	0
Premium	0	0,00	51	21	26	99
Medium	0	-0,82	-137	-130	-76	-342
Low	0	-1,01	-231	-169	-124	-524
Sublow	729	-0,68	124	541	104	768
TOTAL	729	-0,96	-193	263	-70	0

Fonte: Estimativas da Indústria. Elaboração: Própria

Desta forma, para compensar as perdas, é preciso elevar o segmento sublow (Classe I) para 1.644, tomando 729 milhões de unidades do mercado informal. Considerando o mercado informal recuperável em 1.238 milhões de unidades, como apresentado anteriormente, isso equivale a tomar 58,8% de todo o mercado informal recuperável.

Evidentemente parece improvável que seja possível competir com o mercado informal com preços a R\$ 4,99 na parte inferior da tabela de cigarros, muito próximo ao que é praticado hoje. Se as empresas reduzirem seus preços para baixo desse patamar, será preciso tomar parcelas ainda maiores do mercado informal. Além disso, a nova estrutura tributária, progressiva, uma mudança radical em relação à vigente, traria estímulos para as empresas concentrarem suas vendas naqueles produtos de menor valor, em que carga tributária é menor e, portanto, a rentabilidade é maior. O volume de vendas se deslocaria para as classes com menor preço, afetando ainda mais negativamente a arrecadação.

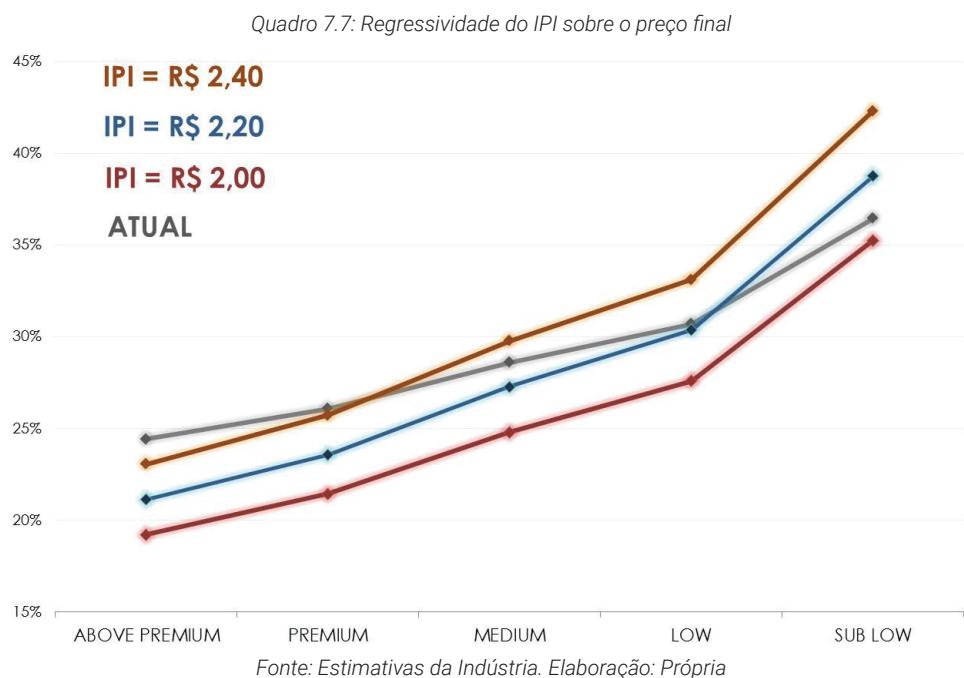
Mudanças no IPI

O IPI que incide sobre os cigarros no Brasil possui características bastante peculiares, com uma parte fixa e outra ad valorem. Por isso, as propostas que visam zerar a parte valorem e manter apenas a parte fixa são bem vindas, na medida em que simplificam a estrutura tributária brasileiro. Além disso, como a parte fixa do IPI é o único tributo regressivo sobre os cigarros no Brasil, ele é a espinha dorsal do sistema tributário sobre os cigarros. A proposta acima é equivocada na medida em que estabelece faixas para o IPI fixo e transforma radicalmente a estrutura tributária dos cigarros, tornando-a progressiva.

A possibilidade de manter apenas a parte fixa do IPI, no entanto, pode trazer benefícios para o sistema brasileiro, na medida em que tornaria o sistema mais regressivo, desde que haja tratamento isonômico para todo o mercado de cigarros. A regressividade dos tributos sobre os cigarros liga-se diretamente à externalidade negativa que o produto causa. Uma vez que não

há indícios de que cigarros de maior valor causem menos prejuízos aos fumantes, tanto para fumantes ativos para fumantes passivos, não há razão plausível para se mudar o sistema de regressivo para progressivo.

No exemplo a seguir, a linha Atual corresponde ao sistema de IPI hoje vigente, com alíquota fixa de R\$ 1,50 mais 10% ad valorem. As demais correspondem a um IPI hipotético que possui apenas a parte fixa, em R\$ 2,00, R\$ 2,20 e R\$ 2,40.



Os valores acima são apenas hipotéticos. Queremos demonstrar que à medida que se zera a parte ad valorem do IPI e se mantém apenas a parte fixa, o imposto se torna mais regressivo, o que é desejável no mercado de cigarros, dadas as externalidades negativas que existem neste produto.

Ressalte-se, por fim, que como se tratam de mudanças dentro do mesmo imposto, o IPI, elas são neutras do ponto de vista da distribuição. Os aumentos ou perdas de arrecadação decorrentes dessas mudanças afetariam os governos federal e estaduais na mesma direção.

8. CONCLUSÕES

O consumo do cigarro é reconhecidamente um hábito prejudicial à saúde humana, não apenas para as pessoas que fumam diretamente, mas também para todas as demais que convivem nos mesmos ambientes dos fumantes. O cigarro possui, portanto, uma externalidade negativa. A probabilidade de ocorrência de eventuais doenças, como câncer e deficiências respiratórias, estão altamente correlacionadas com o consumo rotineiro do tabaco ao longo dos anos.

Buscando reduzir este impacto na sociedade, diferentes governos ao redor do mundo têm colocado em prática políticas públicas de saúde que visam reduzir o incentivo ao consumo do tabaco, seja por campanhas informativas, seja pelo sistema de tributos.

Por essas características, os produtos derivados do tabaco devem manter uma forma de tributação diferenciada, que não seguem as mesmas regras observadas nos demais produtos de consumo. É possível e desejável uma tributação que seja mais alta que a dos demais produtos, bem como uma estrutura tributária que seja regressiva.

Estas medidas não apenas visam reduzir o consumo de cigarros, mas também incentivar a busca, tanto por consumidores como por produtores, por outros produtos que não possuam externalidades negativas tão acentuadas, ou seja, que não tragam prejuízos tão contundentes à saúde pública.

Nesse sentido, as políticas tributárias até agora sugeridas para combater o comércio informal, essencialmente a redução dos tributos sobre o cigarro, contrariam o Quadro Convenção do Tabaco e as principais políticas públicas adotadas no Brasil e no mundo para combater o consumo de cigarros. A redução do preço mínimo e da tributação do cigarro fabricado no Brasil teriam capacidade limitada para fazer o cigarro formal capturar fatias do mercado hoje ocupadas pelo mercado informal, uma vez que os comerciantes do setor informal são capazes de baixar seus preços para continuar a competir de modo vantajoso com o mercado formal. Além disso, os impactos seriam amplamente negativos para a arrecadação do governo, responsável por arcar com os principais gastos decorrentes das externalidades negativas do cigarro, na forma de gastos com a saúde pública. As perdas de arrecadação decorrentes de redução dos preços podem chegar a R\$ 3,2 bilhões por ano. Para que a arrecadação do governo se eleve após a redução do preço, é preciso capturar grandes volumes do mercado informal. Como observamos, se a redução do preço for de 30%, será preciso capturar 74% de todo o mercado informal recuperável apenas para manter a arrecadação no mesmo nível. Ainda assim, os Estados teriam prejuízos em sua arrecadação, uma vez que são ainda mais prejudicados que o governo federal com a queda dos preços.

Outra sugestão aventada por participantes das discussões é estabelecer alíquotas do IPI fixo em faixas, zerando sua parte ad valorem. Essas medidas apontam na contramão do que se desejaria nesse mercado específico, uma vez que tornariam o mercado progressivo e incentivariam concentração do mercado de cigarros em marcas mais baratas, o que pode elevar o consumo, além de trazer prejuízos à arrecadação de tributos.

Apenas a mudança na própria natureza dos produtos, reduzindo ou anulando os prejuízos à saúde, seja dos próprios fumantes ou da sociedade em geral, justificaria mudanças na natureza da tributação aplicada. Enquanto os cigarros mantiverem suas principais características de externalidade negativa e prejuízo à saúde dos usuários e da sociedade em geral, seria aconselhável aprofundar a regressividade do sistema de tributação.

Nesse sentido, uma mudança bem vinda é zerar a parte ad valorem do IPI e manter a parte fixa idêntica para todas as marcas, sem a criação de faixas. Isso tornaria o mercado de cigarros mais regressivo, encorajando o aumento de preços, o que reduz o estímulo ao consumo e ainda pode melhorar a arrecadação do governo.

Por fim, não se pode deixar de mencionar os impactos negativos que os cigarros causam na saúde, tanto dos usuários diretos como nos fumantes passivos. A redução da tributação sobre os cigarros fabricados no Brasil e, portanto, no preço final do produto teria como consequência imediata o aumento do consumo. Esta elevação do número de fumantes traria mais danos à saúde pública e colocaria a perder anos de estratégias protagonizados pelo governo que reduziram consideravelmente o consumo de cigarros nas últimas duas décadas.



maio/2019