

Nota técnica

Preços Mínimos de Cigarros e política tributária: reajuste necessário

Contexto

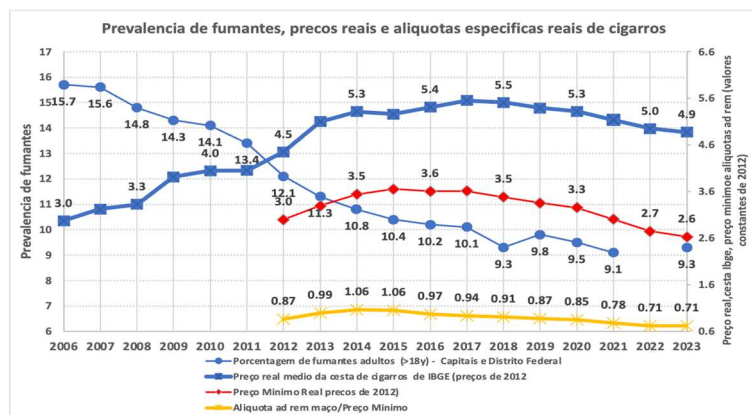
O Brasil instituiu um preço mínimo de venda no varejo de cigarros (por meio da Lei 12.546/2011, que alterou o artigo 3º, da Lei 9.294/1996), válido em todo o território nacional, abaixo do qual fica proibida sua comercialização.

Apesar dos aumentos sucessivos no preço mínimo entre 2011 e 2016, desde maio de 2016 o preço mínimo legal é de R\$ 5,00 por maço. Não houve qualquer ajuste pela inflação ou pela inflação e crescimento da renda per capita. Nesse período, tampouco houve aumento de impostos do componente específico do IPI -Cigarro. Em termos de saúde pública e de política fiscal, nada justifica esta estagnação e é urgente voltar a aumentar o preço mínimo do cigarro legal e, com isso, conseguir voltar a reduzir a proporção de fumantes e desestimular a iniciação ao tabagismo.

Deve ficar claro que a proporção de jovens adultos que fuma vinha recuando desde 1989, mas parou de cair em anos recentes – um reflexo direto do enfraquecimento da política de preços e impostos, segundo estudo de Szklo e Drope (2022)¹. **A falta de reajuste nos impostos específicos sobre o tabaco e o preço mínimo legal levou a uma diminuição sustentada dos preços reais dos cigarros fabricados por empresas legalmente registradas no Brasil e do componente específico do IPI -Cigarro.**

O Gráfico 1 apresenta a situação recente da política tributária do cigarro, com preços reais declinantes, tanto do preço mínimo como a média dos preços da cesta de cigarros que o IBGE utiliza no cálculo do IPCA, alíquota específica em declínio real e, conseqüentemente estagnação da queda da prevalência de fumantes correntes (diários e ocasionais), medida pela pesquisa Vigitel do Ministério da Saúde.

Gráfico 1. Evolução da prevalência corrente de fumantes, preços reais do cigarro e alíquotas ad rem em termos reais



Fontes: Vigitel, IBGE e RFB

¹ Szklo AS, Drope J. Tob Control 2023;0:1–7. doi:10.1136/tc-2022-057847, disponível em: <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2023/06/15/tc-2022-057847.full.pdf>

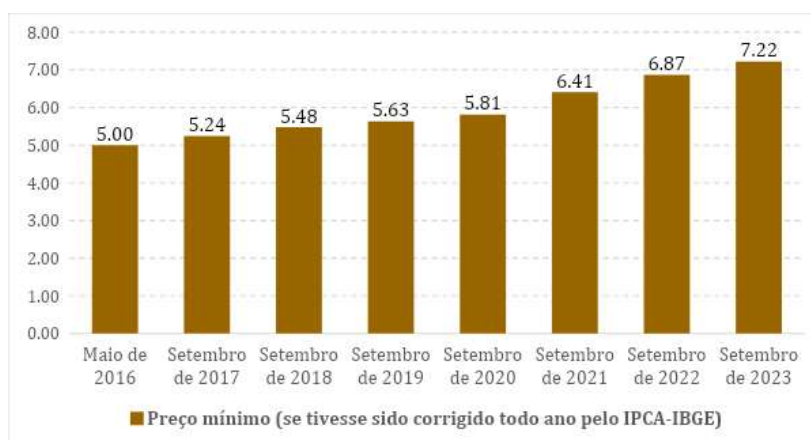
A política tributária implementada em 2012 foi efetiva em reduzir significativamente a prevalência de fumantes até 2015-2016. O que se observa é uma desaceleração da queda da prevalência que permanece por volta de 9.3% quando os preços dos cigarros e principalmente o preço mínimo começa a cair em termos reais. Os preços médios dos cigarros incluídos na cesta de IBGE continuaram subindo até 2018, apesar das alegações de crescimento do mercado ilegal por parte da indústria do tabaco e seus representantes.

Além de afetar a bem-sucedida política de controle do tabaco do país, o risco de ter um aumento na proporção de fumantes gera um custo elevado. Atualmente o Brasil gasta R\$ 125 bilhões ao ano², entre custos diretos e indiretos para o sistema de saúde, e a arrecadação do setor não cobre nem 10% disso.

- Desde 2016 não temos reajuste no valor do preço mínimo do cigarro, mas como seria caso tivéssemos tido reajustes anuais de acordo com o IPCA do IBGE, com a taxa de crescimento do preço mínimo de 2012-2016 ou com o salário-mínimo?

O Gráfico 2 a seguir ilustra quais teriam sido os valores do preço mínimo se estes tivessem sido ajustados de acordo com a variação do IPCA.

Gráfico 2. Preço mínimo do cigarro caso tivesse sido reajustado anualmente pelo IPCA após 2016 até setembro de 2023.



Fonte: Receita Federal e IBGE. Elaborado por Valter Palmieri Jr.

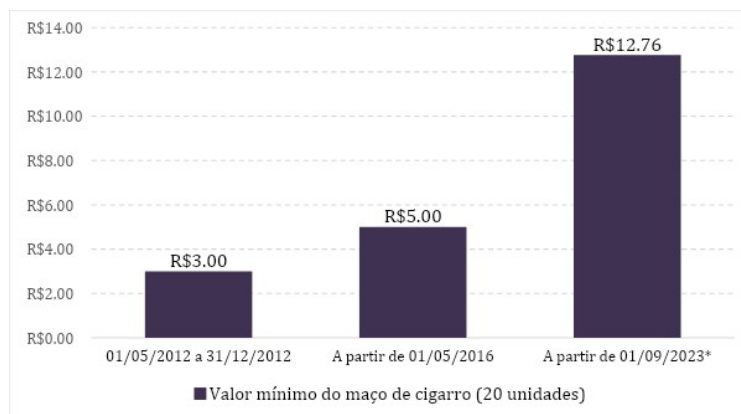
Vale destacar que entre 2012 e 2016 os preços mínimos do cigarro subiram além do aumento do IPCA, o que é importante, uma vez que para diminuir a acessibilidade do cigarro é necessário que o preço do cigarro suba acima da inflação geral, ou seja, acima dos demais preços de consumo da economia. **O preço do cigarro do Brasil é um dos mais baixos do mundo e a única forma de reverter isso é um aumento constante acima da inflação.**

Calculamos o crescimento médio do reajuste de 2012 para 2016 e fizemos o exercício de calcular o quanto teria sido o valor do preço mínimo, caso os reajustes tivessem continuado no mesmo ritmo desde então.

² A importância de aumentar os impostos do tabaco, disponível em: <https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/tabaco-brasil.pdf>

Os resultados estão no Gráfico 3 abaixo. **O preço mínimo do cigarro seria hoje R\$12,76, caso continuasse a subir no mesmo ritmo de antes.**

Gráfico 3. Valor do preço mínimo do cigarro caso o reajuste tivesse continuado no mesmo ritmo de 2012 e 2016.

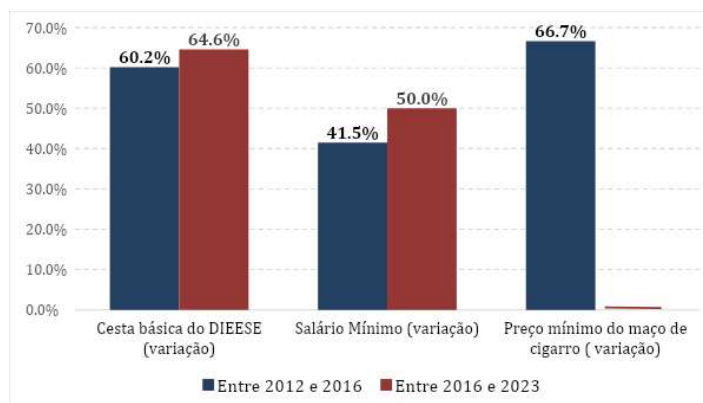


Fonte: Receita Federal. Elaborado por Valter Palmieri Jr.

Comparação em termos de salários-mínimos

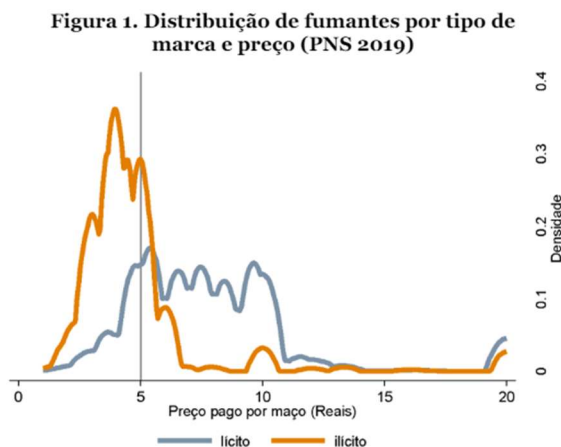
A evolução do salário-mínimo é uma forma de medir o poder de compra da população. Nota-se no Gráfico 4 que no período 2016 e 2023 o salário-mínimo subiu mais do que no período 2012-2016. Porém, os preços mínimos de cigarro tiveram movimento contrário. **Entre 2012-2016 a política de preços mínimos teve efeito justamente porque aumentou em um ritmo superior aos salários-mínimos.** Sem atualização do valor do cigarro essa política de preço mínimo perde eficácia. **É fundamental uma atualização do valor e uma garantia de ajustes regulares nos preços mínimos, pelo menos acima do IPCA geral.**

Gráfico 4. Variação acumulada do Salário-Mínimo, Cesta básica e preço mínimo do cigarro. Uma comparação entre o período 2012-2016 e 2016 e 2023.



Fonte: Receita Federal, IPEADATA e DIEESE. Elaborado por Valter Palmieri Jr.

De acordo com estudo da UCB (2022)³, a estagnação desde 2016 implica que o preço mínimo dos cigarros diminuiu em termos reais em 26%, de R\$ 3,62 em maio de 2016 para R\$ 2,68 em março de 2022 (valores de novembro de 2011). A Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 mostra que boa parte das marcas legais e ilegais são vendidas em torno do preço mínimo de R\$ 5,00 (Figura abaixo). Algumas marcas legais são vendidas até abaixo do preço mínimo.



Nota: Classificação da marca como ilícita ou lícita de acordo com a Anvisa

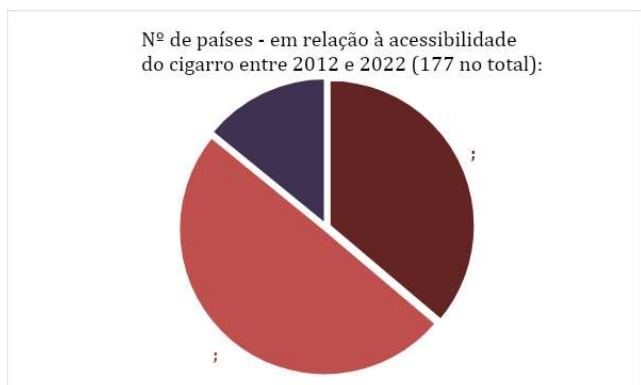
Além disso, a falta de aumentos regulares do preço mínimo dos cigarros parece limitar os aumentos adicionais dos preços dos cigarros lícitos e ilícitos. Se os preços dos cigarros lícitos sobem, os preços dos cigarros ilícitos também aumentam, de modo que os aumentos de impostos têm um efeito positivo em ambos os mercados em termos de preços mais altos e redução de consumo.

É importante aumentar o preço mínimo atual do cigarro para aumentar a eficácia da política tributária do tabaco no Brasil. Aumentos regulares no preço mínimo do cigarro são necessários para atingir os objetivos de saúde pública e política fiscal. A aplicação das normas fiscais de forma mais efetiva e mais forte pode ajudar a combater a evasão fiscal doméstica. Maiores receitas decorrentes de aumentos nos impostos sobre o tabaco devido a um preço mínimo mais alto podem financiar estratégias de controle e monitoramento do tabaco.

Infelizmente o Brasil está entre os 25 países que o cigarro se tornou mais acessível nos últimos 10 anos (entre 2012 e 2022).

Gráfico 5. Número de países em relação à acessibilidade do cigarro (Total: 177)

³ Aumentar o preço mínimo do cigarro elevaria a eficácia da política tributária do tabaco no Brasil, UCB Policy Brief | Maio 2022, disponível em: https://tobacconomics.org/uploads/20221108%20PB_UCB_prop%20B%20Prec%CC%A7o%20Mi%CC%81nimo%20-%20POR.pdf



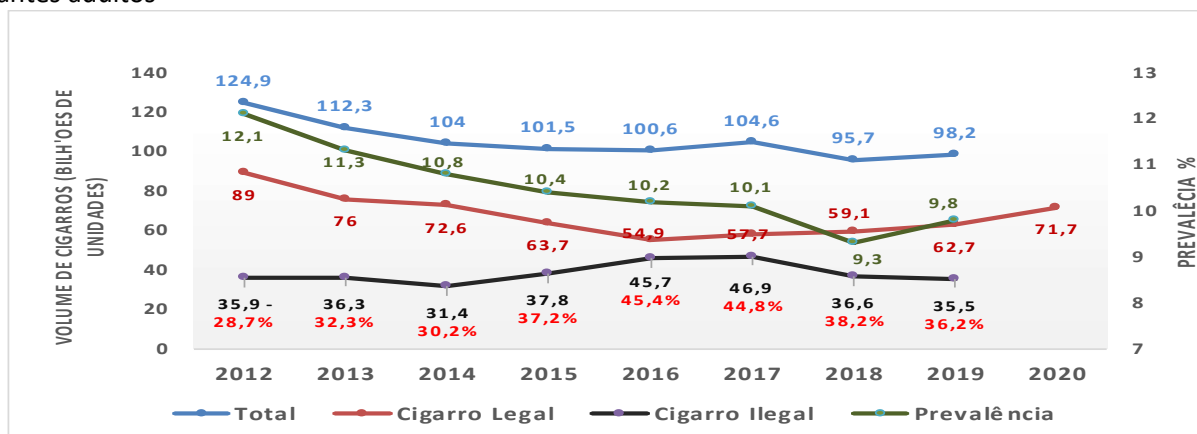
Fonte: Base de dados da OMS. Elaborado por Valter Palmieri Jr.

A acessibilidade deve ser continuamente diminuída através de aumentos fiscais regulares e ambiciosos. O fato de o Brasil piorar ainda mais nos últimos anos em relação ao maior poder de acesso ao cigarro vai na contramão das recomendações da saúde pública e isso deve ser revertido urgentemente.

- Se o preço mínimo for aumentado, há risco de aumentar o comércio ilícito e perder receita?

A indústria do tabaco normalmente argumenta que o aumento de preços e impostos não tem efeito no consumo, ou seja, não há efeito de saúde via redução da quantidade consumida/prevalência. O Gráfico 6, construído com cifras oficiais, e não resultante de uma pesquisa de empresa privada, mostra que o argumento da indústria não se ajusta aos fatos da experiência brasileira de 2012-2019.

Gráfico 6: Efeitos da política tributária: volume total de cigarros, composição – legais e ilegais, e prevalência de fumantes adultos



Fontes: Szklo et al (2018), Iglesias et al (2017), Szklo e Iglesias (2020), PNS, 2019, INCA, Observatório da Política do Controle do Tabaco, Min.da Saúde

- O consumo total (legal e ilegal) não permaneceu constante, caiu de 125 milhões de unidades em 2012 para algo próximo a 98 milhões em 2019, ou seja, uma redução de 27,5%⁴

⁴ Não houve novas estimativas do comércio ilícito após 2019 com dados oficiais, a partir da fonte Vigitel

- A prevalência de fumantes correntes (diários e ocasionais) das capitais caiu no período de 2012 a 2019 de 12,1% para 9,8%, ou seja, aproximadamente 2,3 pontos percentuais.

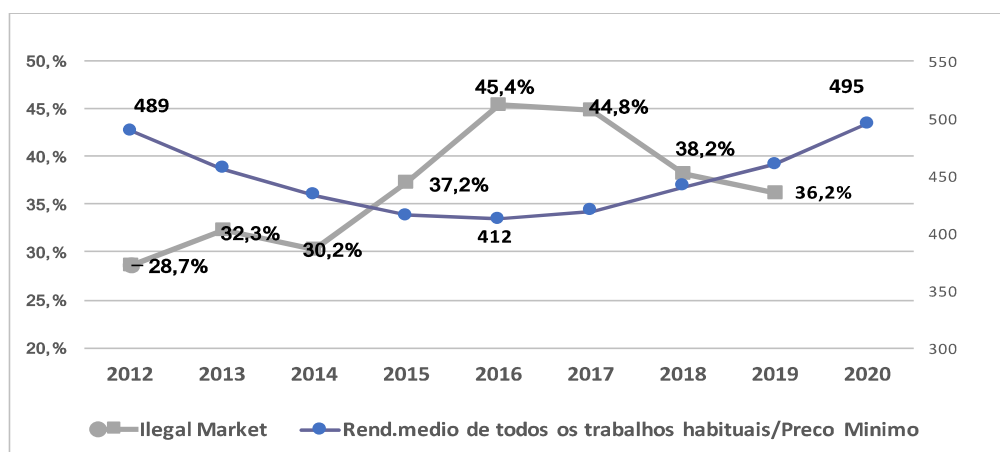
Contrariamente ao que alega a indústria, **é possível afirmar que a queda do número de unidades de cigarros consumidas em ambos os mercados e da prevalência de fumantes são indicadores do sucesso da política implementada a partir de 2012.** Uma evidência também de que nem todos os fumantes de cigarro legal migram para o mercado ilegal, uma proporção importante deixa de fumar ou fuma menos, reduzindo futuros custos econômicos e de saúde no país.

Outro argumento da indústria do fumo é que há aumento da proporção do comércio ilícito e perda da base tributária do governo. Efetivamente a proporção do mercado ilegal aumentou entre 2012 e 2019, mas duas considerações são necessárias:

- A primeira consideração é que já havia uma proporção de mercado ilegal alta, de 28,7%, no início da reforma e do aumento de impostos, evidenciando problemas estruturais da situação brasileira, já discutido em outro documento⁵; e
- A segunda consideração é que o crescimento do mercado ilegal entre 2015 e 2017 esteve também influenciado pela crise econômica e a queda da renda real dos brasileiros. Houve uma brutal diminuição do número de maços a preço mínimo que a renda média habitual da época podia comprar. Então, seria injusto atribuir toda essa expansão do mercado ilegal à política tributária desses anos (Ver Gráfico 7).

Os cálculos e análises feitos por Szklo e Iglesias⁶ mostram que, uma vez passado o pior período da crise econômica, o mercado ilegal começa a diminuir já em 2017, com a recuperação da renda média da economia. Já em 2018, a ilegalidade tinha voltado nos níveis de 2015, e isso muito antes da queda de 2020 como apontado publicamente e supostamente associado à alta do dólar e aos problemas logísticos relacionados com a Covid⁷.

Gráfico 7 - Proporção do mercado ilegal e relação rendimento médio de todos os trabalhos e preço mínimo (= quantidade de maços ao preço mínimo que o rendimento médio pode comprar)



Fontes: Comércio ilegal, gráfico 1, rendimento médio habitual de todos os trabalhos, IPEADATA

⁵ O aumento do IPI -Cigarro e o mercado ilícito de cigarros no Brasil, 2022

⁶ Interferência da indústria do tabaco sobre os dados do consumo de cigarro no Brasil, <https://doi.org/10.1590/0102-311X00175420>

⁷ <https://www.poder360.com.br/mercado-ilegal-de-cigarros/visiona-contrabando-de-cigarro-caiu-na-pandemia-com-dolar-alto/#:~:text=Afirmou%20que%20os%20produtos%20ilegais,de%2057%25%20para%2049%25>

O comércio ilegal que o setor fumageiro apresentou para 2019 foi 57%, índice superestimado frente às estimativas feitas com métodos estatísticos robustos e dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS). Szklo e Drope (2022)⁸, usando dados da PNS especialmente elaborados para calcular o mercado ilegal pelo IBGE; distinguindo marcas registradas na Anvisa e marcas paraguaias; e associando um preço declarado a cada uma dessas observações, chegaram aos seguintes números para 2019:

- Proporção de cigarros ilegais de marcas não registradas na Anvisa, normalmente de origem paraguaia: 38,6% (perto dos 36,2% da metodologia anterior, apresentada no Gráfico 6)
- Marcas registradas na Anvisa vendendo abaixo do preço mínimo: 8,4%⁹
- Total da ilegalidade: 47%

No estudo acima mencionado, verifica-se a presença de marcas ilegais com preços iguais e maiores ao preço mínimo (nessas marcas as quantidades consumidas às vezes representam 26% do consumo ilegal total, ou um quarto do mercado ilegal) o que mostra o seguinte:

- o valor do preço mínimo do cigarro legal, diferente do que tantas vezes foi apontado pela indústria, já não podia ser a causa principal para fugir do cigarro legal em procura de algo mais barato. Um quarto do mercado fumava cigarros de preços iguais ou mais caros;
- o preço médio de um segmento do mercado ilegal (um quarto desse mercado) já era igual ou superior ao valor mínimo, mostrando a aproximação de preços entre o mercado legal e ilegal, fato muitas vezes negado pelos representantes da indústria do tabaco. Os autores confirmam isto mostrando também a evolução do diferencial entre preço legal/ilegal computados com dados das pesquisas nacionais (PETAB e PNS). Ver Tabela 1 abaixo).

Tabela 1. Preços médios do cigarro ilegal e legal e a relação preço legal/ilegal

Pesquisa PETAB (2008)			Pesquisa Nacional da Saúde (2013)			Pesquisa Nacional da Saúde (2019)		
Preço médio ilegal(Rs)	Preço médio legal(Rs)	Relação legal ilegal	Preço médio ilegal(Rs)	Preço médio legal(Rs)	Relação legal ilegal	Preço médio ilegal(Rs)	Preço médio legal(Rs)	Relação legal ilegal
1,24	2.58	2,08	2.17	5.29	2,44	3.41	7.02	2.06

Fonte: Szklo e Drope (2022)

Da análise anterior, da relação rendimento médio habitual/preço mínimo (Gráfico 7) e da Tabela 1 se desprendem as seguintes hipóteses, que revelam a complexidade da relação entre aumento de imposto/preço mínimo e/ou do preço médio do cigarro legal e os movimentos do comércio ilegal.

- 1) O impacto imediato do aumento dos impostos e do preço mínimo pode gerar uma certa expansão do comércio ilegal, mas costuma ser um aumento limitado, particularmente quando a relação renda média/preço mínimo o preço do cigarro está alta, como aconteceu entre 2012 e 2013 no Brasil (de 28.7% para 32,3%), mas a magnitude desse movimento de expansão depende da estrutura preexistente do mercado ilegal, que no Brasil já era alta.
- 2) A queda da renda média da população em relação ao preço do cigarro pode expandir esse movimento para o mercado ilegal. Parece ser isso o que aconteceu entre 2015 e 2017, mas a posterior recuperação da renda e do *ratio* renda média/preço mínimo normaliza as preferências dos fumantes e há uma diminuição do mercado ilegal (2018-2019).

⁸ Szklo AS, Drope J., op cit

⁹ As metodologias anteriormente elaboradas por Iglesias e Szklo não conseguiam distinguir as marcas legais sendo vendidas abaixo do preço mínimo.

- 3) Os preços médios dos cigarros ilegais, passado o primeiro momento da reforma, se ajustam a nova realidade de preços (movimento de 2013 para 2019), por pressões de custo, mas também por pressões de demanda como pode ser observado na PNS, com fumantes pagando preços maiores que o mínimo para fumar cigarros ilegais.
- 4) Portanto, manter preços e impostos baixos não parece ser uma estratégia efetiva, pois pode ter efeitos limitados para capturar alguns fumantes fidelizados do mercado ilegal, que permanecem nele mesmo tendo alternativas mais baratas no mercado legal.

Para complementar estas observações, um estudo da UCB¹⁰ com os dados das pesquisas nacionais de saúde (2013 e 2018), conclui na mesma direção: o aumento de preços do cigarro legal tem efeitos limitados ou nulos de aumento do tamanho do mercado ilegal; enquanto que quando os preços dos cigarros ilegais aumentam, se verifica um efeito de expansão na direção do mercado legal - algo disso aconteceu depois de 2017-2018, quando os preços dos ilegais cresceram e caiu a proporção do mercado ilegal no total do consumo. Conclui-se que um aumento do preço mínimo em um contexto de uma boa relação renda/preço mínimo pode não ter um impacto muito forte nos fumantes na direção do mercado ilegal, e se a renda é suficientemente alta pode absorver os maiores preços dos cigarros legais.

- Qual deve ser então o ajuste do preço mínimo?

Considerando os dados atuais, em primeiro lugar, **do ponto de vista da saúde não pode haver aumento do preço mínimo sem aumento do componente específico do IPI Cigarro**, que como se viu diminuiu em termos reais desde 2017. O aumento do específico ajudaria a mover toda a estrutura de preços relativos de cigarros e com isso aumentar os preços das marcas premium.

Esta nota assinalou que se tivesse sido utilizado o ajuste do IPCA, o preço mínimo em setembro de 2023 seria em torno de R\$ 7, ou seja, um aumento de aproximadamente 40%. Entendemos que o preço mínimo deve ser ajustado para atingir esse valor. Ajustar o componente específico na mesma proporção seria equivalente a R\$ 2,1. E garantir reajustes periódicos pela inflação e crescimento da renda per capita.

Observe-se que um aumento do preço mínimo e do componente específico em 40% deverá aumentar a receita líquida por maço de cigarros também em 40%, permitindo absorver os possíveis maiores custos resultantes da inflação, de custos de materiais e de mão-de-obra.

- Como ficaria em 2024 a relação rendimento médio de todos os trabalhos/novo preço mínimo de R\$ 7?

Em outras palavras, qual seria a quantidade de maços de cigarros ao preço mínimo que um rendimento médio poderia comprar? A Tabela 2 mostra que se a tendência de crescimento do rendimento médio se mantiver, o preço mínimo de R\$7,00 permitiria comprar 444 maços de cigarros, uma quantidade próxima à de 2013, quando o comércio ilegal era relativamente baixo. Ou seja, um preço mínimo de 7 reais reduziria o consumo de cigarros legais, mas sem acarretar uma expansão significativa do mercado ilegal.

¹⁰ Raising taxes would not lead to an increase of illicit trade in Brazil, UCB Policy Brief, August 2022, disponível em: <https://tobacconomics.org/research/raising-cigarette-taxes-would-not-lead-to-an-increase-of-illicit-trade-in-brazil/>

Tabela 2: Rendimento médio e preço mínimo

	Rendimento medio de todos os trabalhos habitual mensal, valor da média anual dos rendimentos mensais	preço mínimo	Quantidade de maços de cigarros ao preço mínimo que um rendimento médio pode comprar
2013	1,584	3.5	452.6
2014	1,717	4	429.3
2015	1,850	4.5	411.1
2016	1,973	4.83	408.5
2017	2,079	5	415.8
2018	2,187	5	437.4
2019	2,281	5	456.2
2020	2452	5	490.4
2021	2484	5	496.8
2022	2,656	5	531.2
2023	2,934	5	586.8
2024*	3,110	7	444.3

*Estimado de acordo com a taxa media dos ultimos 7 anos
 Fonte: IPEA

Um aumento do preço mínimo de cigarros em conjunto com o aumento do componente específico do IPI tabaco traz um duplo benefício, para a saúde e economia do país, e urge que as autoridades competentes adotem medidas para recuperar o efeito desta política de fundamental importância para o Brasil.

Março de 2024¹¹

¹¹ Para elaboração desta nota técnica, agradecemos a colaboração de Roberto Iglesias, Economista Especialista em Impostos de Tabaco; Valter Palmieri Jr, Economista; André Szklo, Epidemiologista e German Rodríguez Iglesias, Senior Research Economist at JHU (Johns Hopkins University).