

Melhores Práticas para Políticas Fiscais relacionadas ao Tabaco na América Latina e no Caribe

Introdução

Aumentar significativamente os impostos incidentes sobre o consumo de produtos de tabaco é a medida mais eficiente de controle do tabaco. Também é uma política com alto custo-benefício. O princípio é simples: um aumento significativo dos impostos aumentará o preço do tabaco, tornando os produtos de tabaco menos acessíveis, reduzindo, assim, a iniciação, a prevalência e o consumo do tabaco. Uma vez que a demanda de tabaco é inelástica^{1, 2}, impostos mais altos aumentam as receitas tributárias. A demanda por um produto é inelástica quando, por exemplo, um aumento de 10% no preço produz menos que uma queda de 10% no consumo.

Este Informe aborda os desafios e as oportunidades para a implantação de políticas efetivas de tributação do tabaco na América Latina, com atenção especial às melhores práticas de tributação do tabaco. Este documento tem como base uma monografia do Instituto Nacional do Câncer dos EUA e da Organização Mundial de Saúde.¹

Os impostos sobre os produtos de tabaco na América Latina e no Caribe

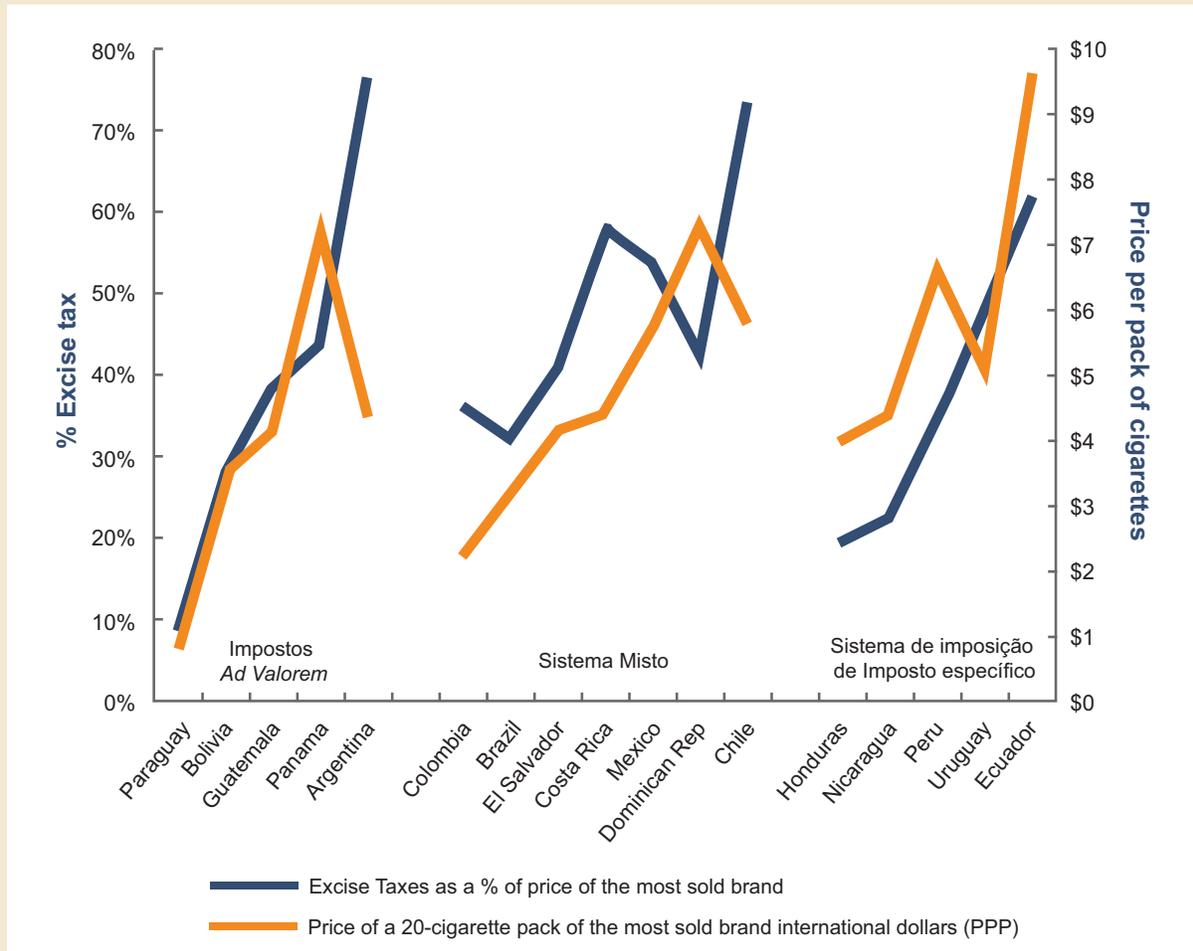
Na maioria dos países latino-americanos, o imposto sobre o consumo é o mais significativo de todos os impostos incidentes nos cigarros. Os impostos sobre o consumo possibilitam que os governos influenciem a demanda pelo produto, através do aumento de preço.

A carga tributária e a estrutura tributária têm efeitos diferenciais nos preços de varejo dos cigarros. Na América Latina, os impostos médios de consumo correspondem a 39%, 48% e 37% do preço total do produto, respectivamente, em países que dependem de sistemas tributários ad valorem, sistemas mistos e estruturas tributárias específicas. No mesmo grupo de países, o preço médio de um maço de cigarros é de \$ 4,00, \$ 4,65 e \$ 5,91, respectivamente. Os países com impostos sobre o tabaco mais altos também têm os preços mais altos (Figura 1), e as estruturas tributárias que dependem mais de impostos específicos (por unidade ou por maço) tendem a ter preços mais altos do que as estruturas que dependem mais de impostos ad valorem.

“Os impostos sobre o consumo possibilitam que os governos influenciem a demanda pelo produto, através do aumento de preço.”

Figura 1

Preço por maço na Paridade do Poder de Compra (PPC) em dólar internacional e o percentual de imposto sobre produtos industrializados e imposto total no preço, por estrutura tributária, 2016



Fonte: Cálculos do autor com base no relatório da OMS sobre Epidemia Global do Tabaco 2017³

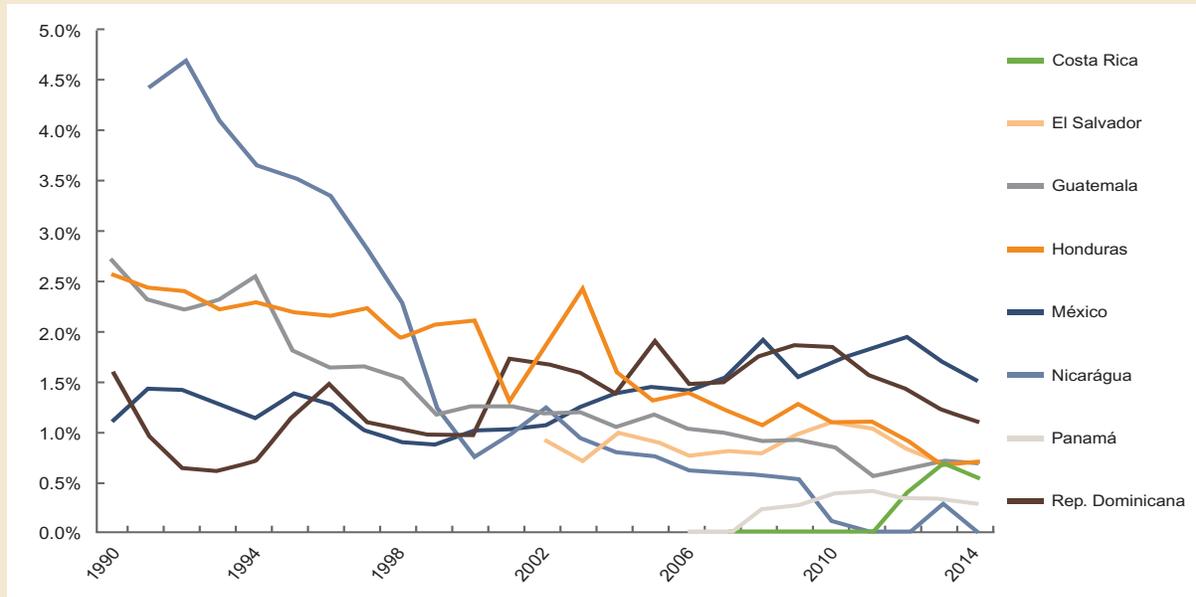
O imposto seletivo é um imposto que normalmente incide sobre bens e serviços cujo consumo se deseja desestimular, como fumo e bebidas alcoólicas. Sua incidência é monofásica e o preço impositivo sobre o peso ou volume do produto que se visa desestimular. No caso do fumo, o imposto seria incidente, por exemplo sobre a quantidade de tabaco contida em um maço de cigarro, por exemplo. Impostos ad valorem são incidentes sobre o preço final do produto, a exemplo do ICMS e ISS no Brasil. O imposto não visa desestimular um determinado tipo de comportamento, mas meramente captar a mais valia gerada em virtude da comercialização do produto.

Durante as últimas duas décadas e meia, a relativa estabilidade dos impostos sobre o tabaco e o extraordinário crescimento de outros meios de tributação resultaram em queda na arrecadação de receitas provenientes de impostos de consumo sobre cigarros, em termos de

percentual do total das receitas tributárias. Recentemente, as receitas tributárias do tabaco representavam menos de 2% dos recursos tributários nacionais na maioria dos países latino-americanos. (Figuras 2 e 3)

Figura 2

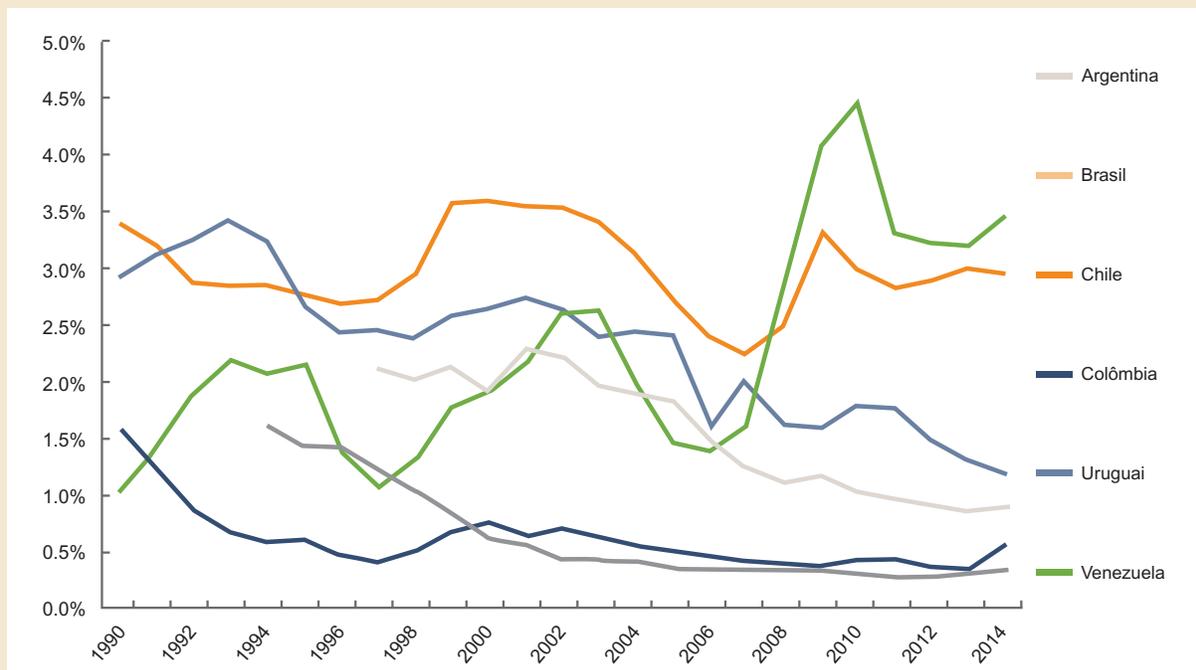
Receita do imposto sobre o tabaco como percentual da receita tributária total - América do Norte e Central 1990-2014



Fonte: Cálculos do autor baseados em dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

Figura 3

Receita tributária do tabaco como percentual da receita tributária total - América do Sul 1990-2014



Fonte: Cálculos do autor baseados na ECLAC – CIAT (Centro Interamericano de Administração Tributária)

Receitas maiores

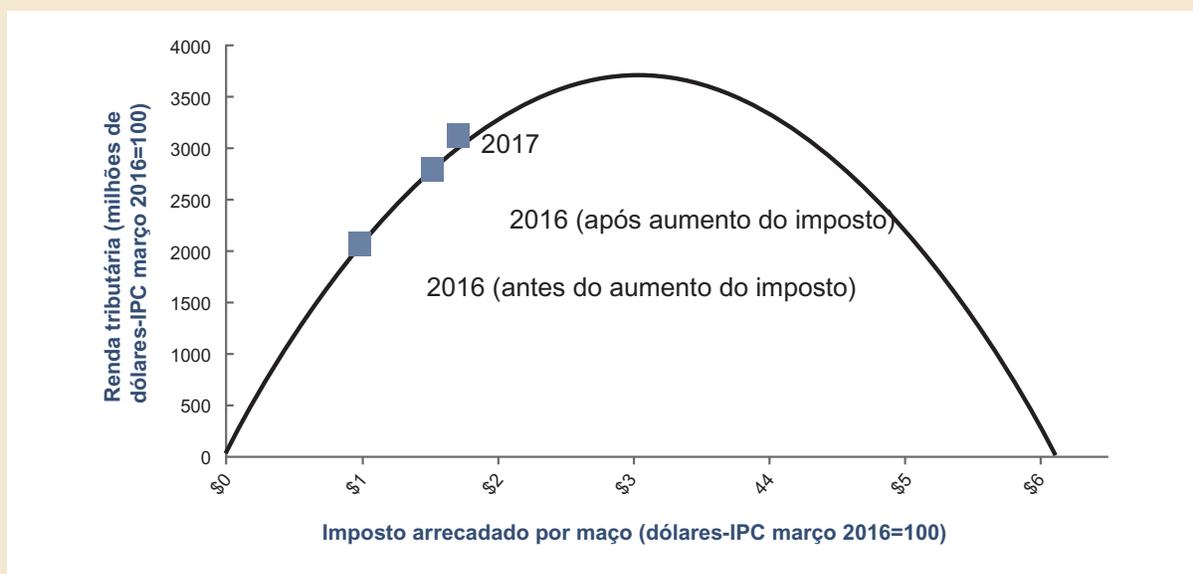
Quando a meta é gerar mais receita, a política fiscal deve ter como principal objetivo o aumento dos impostos sobre bens com as seguintes características: demanda inelástica; grandes volumes de vendas de alguns poucos produtores (facilitando a arrecadação de impostos); percentual baixo de impostos nos preços de varejo; definições claras; e falta de substitutos similares. Os produtos de tabaco têm a maioria, se não todas, essas características, fornecendo um fluxo de receita relativamente sustentável e lucrativo.⁴

Para citar um exemplo, em maio de 2016, a Argentina aumentou o imposto interno sobre cigarros (o imposto sobre consumo mais relevante na Argentina) de 60% para 75% da base tributária interna. Antes de maio de 2016, o governo arrecadava \$ 1 (dólar) por maço. Após o aumento de impostos, o governo passou a arrecadar \$ 1,54 por maço. Este imposto aumentou o preço médio ponderado do maço de

20 cigarros em 50%. Após o aumento do imposto, os impostos sobre o consumo passaram a representar 74,98% do preço de varejo, enquanto os impostos sobre o consumo total passaram a 79,1% do preço de varejo. Em dólar, a receita tributária do tabaco, no ano de 2016, foi de \$ 2,76 bilhões e a receita tributária do tabaco em 2017 foi de \$ 3,11 bilhões, totalizando um aumento de \$ 716 milhões em 2016 e \$ 1,06 bilhão em 2017.

Contrários aos aumentos de impostos muitas vezes alegam que esses aumentos poderão causar diminuição das receitas do governo.⁵ No caso da Argentina, no entanto, simulações pré-aumento de impostos mostraram que o governo tinha espaço suficiente para aumentar os impostos e reduzir o consumo de cigarros e ainda ganhar em receita tributária. Os aumentos recentes de impostos na Argentina reduziram o consumo e aumentaram as receitas. De acordo com a simulação, o ponto em que os aumentos adicionais nos impostos poderiam potencialmente reduzir a receita seria alcançado

Figura 4
Curva da receita fiscal da Argentina



Fonte: Cálculos do autor baseados em Rodriguez Iglesias et al 2017 ⁶

quando os impostos representassem 87% do preço de varejo. Isso ainda permitiria que as receitas tributárias sobre os cigarros aumentassem em \$ 1,681 bilhão (ou seja, um aumento de 82,5% nas receitas, em relação a março de 2016). (Figura 4)

Políticas tributárias bem planejadas

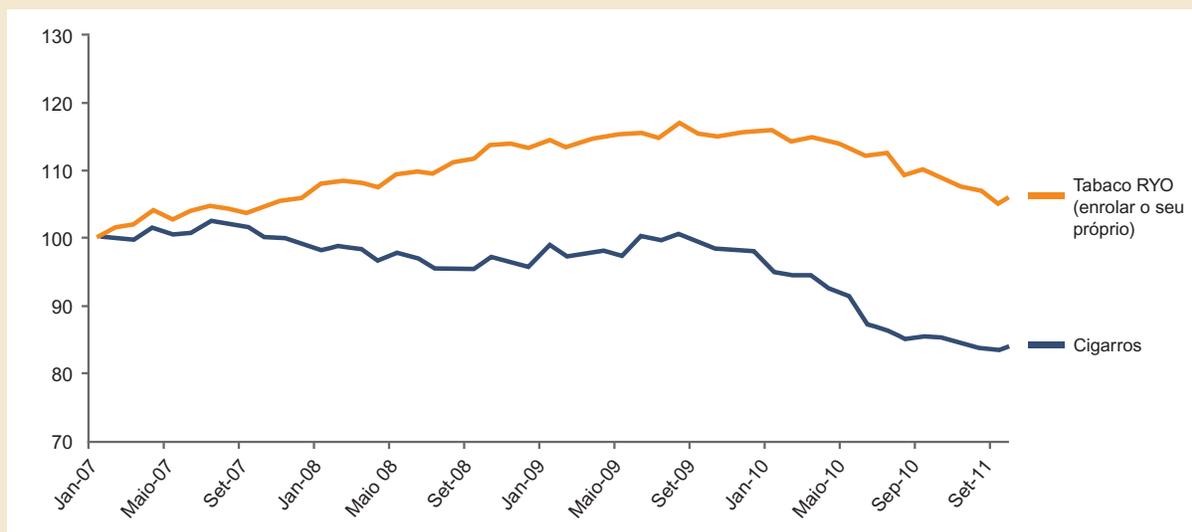
Cada um dos vários tipos de impostos sobre o consumo têm vantagens e desvantagens. A tributação específica aumenta os preços do cigarro e reduz a dispersão dos preços das marcas. Esse tipo de tributação tem impacto maior na saúde pública, reduzindo o consumo e a prevalência, e é mais fácil de administrar do que impostos ad valorem. Os impostos sobre o consumo geram receitas mais estáveis e previsíveis, especialmente quando reajustados regularmente para acompanhar a inflação. Os governos podem preferir um tipo de imposto em relação ao outro, ou preferir uma combinação de ambos, dependendo de considerações políticas e outros fatores.

Os produtos de tabaco estão, frequentemente, sujeitos a um tratamento tributário diferenciado. Normalmente, os impostos mais altos são cobrados sobre os cigarros e os impostos mais baixos são cobrados em outros produtos a base de tabaco. O aumento dos impostos sobre o consumo de cigarros, mas não de outros produtos a base de tabaco (ou o aumento dos impostos sobre outros produtos do tabaco a uma taxa menor) resultará em uma disparidade de preços – levando à redução dos preços praticados com relação a outros produtos de tabaco, quando comparado ao preço dos cigarros. Em 2007, por exemplo, o Uruguai aumentou o imposto sobre o consumo de cigarros, mas não os impostos sobre outros produtos de tabaco, principalmente o tabaco de enrolar (RYO). Conseqüentemente, as vendas de produtos RYO aumentaram, reduzindo a eficácia do aumento do imposto sobre o cigarro. (Figura 5)

Se os impostos incidentes em outros produtos de tabaco não forem modificados (ou sejam modificados a uma alíquota inferior à do cigarro), haverá maior redução no consumo de cigarros

Figura 5

Índice de vendas de Produtos de Tabaco no Uruguai (janeiro 2007 = 100)



Fonte: Direccion General Impositiva - Uruguay

devido à substituição por outros produtos. Consequentemente, a redução geral no uso do tabaco será menor do que se os impostos sobre os cigarros e outros produtos de tabaco fossem aumentados em quantidades semelhantes. Reduzir essa diferença de preços diminuirá a probabilidade de que os consumidores mudem ou substituam os cigarros por produtos de tabaco mais baratos. Decorre do exposto que, para maximizar o impacto na saúde pública, o aumento de impostos precisaria ser maior para outros produtos de tabaco do que para os cigarros.

Um sistema tributário simples e unificado onde produtos de tabaco comparáveis são tributados de forma equânime e igualitária, leva a uma política fiscal bem estruturada em termos de garantia de transparência, simplicidade e facilidade na administração fiscal. Além disso, pode-se argumentar em defesa de um imposto específico, uma vez que este é capaz de gerar receitas tributárias mais previsíveis e é mais eficaz na redução do consumo de cigarros, uma vez que aumenta o preço médio do cigarro mais do que o imposto ad valorem. À indústria do tabaco é possível manipular a base na qual os impostos ad valorem são calculados de modo a que o aumento do imposto não seja refletido no aumento de preços. Além disso, um imposto específico uniforme reduz as diferenças de preços entre marcas e produtos de tabaco, minimizando o comportamento de substituição dos consumidores entre marcas e produtos.⁴

Administração tributária Robusta

Os impostos sobre o consumo de tabaco, mesmo quando bem elaborados, não trarão benefícios à saúde e à geração de receitas sem uma administração tributária forte. Existem medidas efetivas para reduzir o impacto da inflação e frear o comércio ilícito de tabaco, mas sua implementação requer vontade política.

O valor real de impostos específicos sobre o tabaco tende a cair a longo-prazo, à medida que

os níveis gerais de preços aumentarem, diminuindo as receitas tributárias dos valores reais e reduzindo a eficácia da política tributária sobre o tabaco. Os legisladores devem colocar em prática mecanismos de controle para reajuste automático dos impostos específicos, de modo a acompanhar a inflação. Em países com inflação alta e grande aumento de rendimentos são necessários reajustes mais frequentes.

Para maximizar o impacto de impostos mais altos sobre o tabaco na saúde pública e gerar receitas mais altas, uma administração tributária eficaz aumentaria os impostos de forma que estes refletissem nos preços reais e reduzissem o poder de compra do consumidor com relação aos produtos de tabaco. Uma boa administração tributária requer forte capacidade técnica pelo órgão administrativo. A conformidade pode ser fortalecida com a adoção de sistemas independentes de monitoramento e rastreamento da indústria combinados com fiscalização. Dados existentes sugerem que selos fiscais antigos são menos eficazes para conter a produção e o comércio ilegais de cigarros falsificados, mas são melhores do que não ter nenhum selo fiscal. Novas tecnologias fornecem melhores ferramentas de fiscalização para os governos. Além disso, os custos de se adotar e implementar uma nova tecnologia podem gerar receitas mais do que suficientes para compensar o investimento, à medida que esta pode vir a ajudar na coleta de impostos que não seriam pagos, não fosse pelo implemento tecnológico.^{1,4}

A experiência do Panamá demonstra que o aumento da capacidade de execução do estado pode ser financiado pelo aumento dos impostos sobre o tabaco. A Lei 692/09 aumentou em 100% o Imposto sobre Consumos Específicos sobre os Cigarros e outros produtos do tabaco. Metade da receita total do Imposto Seletivo sobre Cigarros foi reservada, sendo 40% destinada ao Ministério da Saúde; 40% para o Instituto Nacional do Câncer; e 20% para a Autoridade Nacional Aduaneira.⁷

Conclusão

As experiências da América Latina e do Caribe demonstram que o aumento dos impostos sobre o tabaco gerarão receitas tributárias mais elevadas, ao mesmo passo que impactarão positivamente a saúde pública através da redução do consumo de produtos a base de tabaco. As novas receitas podem ser usadas para apoiar outras medidas de controle do tabagismo e de

promoção da saúde, bem como mecanismos restritivos para efetivamente reduzir o comércio ilícito. A força da administração vem da capacidade de monitorar e melhorar a conformidade fiscal, reduzindo as oportunidades de evasão fiscal e sonegação. Além disso, políticas fiscais bem projetadas são necessárias para atingir as metas, tanto de acúmulo de receita quanto de melhoria da saúde pública.

Referências

1. Instituto Nacional do Câncer dos EUA e Organização Mundial da Saúde, A Economia do Tabaco e o Controle do Tabagismo. Monografia Controle do Tabagismo, 21 2016.
2. Guindon GE, Paraje GR, Chaloupka FJ, O Impacto dos Preços e Impostos no Uso de Produtos de Tabaco na América Latina e no Caribe. Am J, Saúde Pública, 2015.
3. Relatório da OMS sobre a epidemia global de tabagismo 2017: Monitoramento tabagismo e políticas de prevenção. World Health Organization.
4. Manual técnico OMS sobre a administração tributária do tabaco 2010: Organização Mundial da Saúde.
5. Smith KE, Savell E, Gilmore AB, O que se sabe sobre os esforços da indústria do tabaco para influenciar o imposto sobre o tabaco? Uma revisão sistemática de estudos empíricos. Controle do Tabaco 2013; 22:e1.
6. Rodríguez-Iglesias G, Schoj V, Chaloupka FJ, Champagne B, González-Rozada M. Análise da demanda de cigarros na Argentina: o impacto das mudanças de preço no consumo e nas receitas do governo. Saúde Pública do México. 2017.
7. Herrera Ballesteros VH, Análises da demanda de tabaco na Panamá e o controle da efetiva acessibilidade com medidas fiscais e controle do contrabando: implicações para a política fiscal, 2000-2011. 2013.

Citação Sugerida

Rodriguez-Iglesias G & Chaloupka FJ. *Melhores práticas para a política tributária do tabaco na América Latina. Informe da Tobaccoeconomics. Chicago, IL: Centro de Políticas de Saúde, Instituto de Pesquisa e Políticas de Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, 2017. www.tobacconomics.org.*

Authors

A revisão por pares foi fornecida por Martin Gonzalez-Rozada. PhD, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina; e Guillermo Paraje. PhD, Universidad Adolfo Ibañez, Santiago, Chile.

Este Informe é financiado pela Bloomberg Philanthropies.

Sobre a Tobaccoeconomics

A Tobaccoeconomics é uma colaboração de pesquisadores líderes que estudam a economia da política de controle do tabaco há quase 30 anos. A equipe se dedica a ajudar pesquisadores, defensores e formuladores de políticas a ter acesso às melhores e mais recentes pesquisas sobre o que está funcionando - ou não - para reduzir o consumo de tabaco e o impacto que isso tem em nossa economia. Sendo um programa da Universidade de Illinois em Chicago, a Tobaccoeconomics não é afiliada a nenhum fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org ou siga-nos no Twitter www.twitter.com/tobacconomics.