



**POR UMA POLÍTICA
TRIBUTÁRIA NACIONAL
JUSTA QUE SALVE
VIDAS E PROMOVA
O DESENVOLVIMENTO**



OPAS



IMPOSTO SOBRE PRODUTOS DE TABACO

A epidemia de tabaco é principal causa de morte, doença e empobrecimento, sendo responsável pela morte de mais de 8 milhões de pessoas por ano. Mais de 7 milhões dessas mortes são resultado do uso direto do tabaco, enquanto mais de 1,2 milhão de mortes são resultado de não-fumantes expostos ao fumo passivo. Para fazer frente a esse cenário, impostos sobre o tabaco são a forma mais custo-efetiva de reduzir o consumo do produto, especialmente entre jovens e pessoas de baixa renda, e reverter esse quadro de enfermidades e empobrecimento.

Além disso, as receitas fiscais do tabaco são, em média, 250 vezes mais altas do que as despesas com o controle do tabagismo. A Reforma Tributária, portanto, representa uma importante oportunidade para corrigir um desequilíbrio econômico crônico entre o quanto o Estado brasileiro gasta com os danos decorrentes do tabagismo e o quanto arrecada com tributos pagos sobre produtos de tabaco, especialmente cigarros. A Reforma Tributária pode garantir que uma tributação forte incida sobre esses produtos para desestimular o seu consumo, especialmente entre os jovens e a população de menor renda e escolaridade. Vale ressaltar que **a carga tributária sobre produtos de tabaco está estagnada desde 2016.**

Hoje, há no Brasil 23 milhões de fumantes, e o governo arca sozinho com os custos do tratamento de enfermidades graves, como os cânceres e enfisemas, de pensões por invalidez e morte de fumantes, e com os gastos com insumos e ações para educar os jovens a não começarem a fumar e tratar os que desejam parar de fumar.



O papel do imposto seletivo na prevenção dos danos do tabagismo

As doenças causadas pelo tabagismo custam R\$ 125.148 bilhões¹ ao ano, ou seja, o equivalente a 23% do que o país gastou em 2020 para enfrentar a pandemia da Covid-19 (R\$ 524 bilhões²). Os custos do tabagismo são ainda maiores, pois não incluem os gastos com políticas e campanhas de prevenção, tratamento para cessação de fumar, e de combate ao mercado ilegal de tabaco.

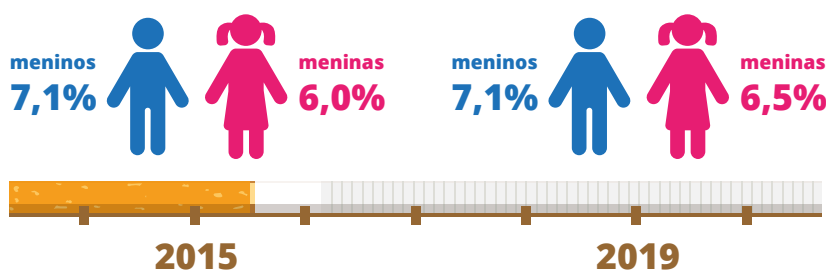
Por outro lado, o total de impostos arrecadados sobre cigarros está em torno de R\$ 13 bilhões ao ano³, mostrando que o governo arca com um prejuízo significativo. Essa balança econômica precisa ser urgentemente equilibrada.



O aumento dos impostos e preços dos produtos de tabaco é a medida mais efetiva – especialmente entre jovens e populações de camadas mais pobres – para reduzir o consumo. Estudos indicam que um aumento de 10% sobre os preços é capaz de reduzir o consumo de produtos de tabaco em cerca de 8% em países como o Brasil⁴. As evidências demonstram ainda que o aumento dos preços contribui para estimular os fumantes a deixarem de fumar, assim como para inibir a iniciação de crianças e adolescentes.

Dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar de 2019 mostram um ligeiro aumento na prevalência de consumo de cigarros por jovens estudantes entre 13 e 17 anos, como resultado da estagnação na tributação do produto desde 2016.

Proporção de fumantes de cigarros por sexo e ano da pesquisa, PeNSE 2015 e PeNSE 2019.



Recursos para a Política Nacional de Controle do Tabaco

Os recursos do Imposto Seletivo poderiam ser direcionados para implementação das obrigações previstas na Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS) – tratado internacional de saúde pública internalizado pelo Brasil através do Decreto nº 5.658/2006. O texto desse tratado tornou-se o mapa de medidas da Política Nacional de Controle do Tabaco, uma política de Estado de caráter multissetorial⁵.



Recursos provenientes do Imposto Seletivo poderão financiar:

1. as campanhas, ações educativas e promoção de leis para evitar experimentação e a iniciação no tabagismo, especialmente entre crianças e adolescentes, e para proteção da população do tabagismo passivo em recintos fechados;
2. o fortalecimento da política de regulação dos produtos de tabaco quanto a seus constituintes, emissões, embalagens e propaganda;
3. a ampliação do acesso dos fumantes ao tratamento para cessação do tabagismo no SUS;
4. as ações para combater o mercado ilegal de produtos de tabaco, evitando a fácil acessibilidade pela população de baixa renda e que os baixos preços dos produtos ilegais prejudiquem os efeitos positivos da tributação;
5. a consolidação de um sistema de vigilância e de pesquisas que permita avaliar e monitorar essa política e seu impacto sobre o consumo de produtos de tabaco sobre a saúde, a economia e o ambiente;
6. a retomada do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, que visa oferecer alternativas produtivas mais saudáveis e economicamente viáveis aos produtores de folha de tabaco;
7. as ações para mitigar os danos sociais, sanitários (ex: contaminação por agrotóxicos) e ambientais (ex: desmatamento) relacionados à produção de folhas de fumo;
8. o tratamento das doenças graves e incapacitantes decorrente do tabagismo no SUS.

Imposto Seletivo: uma contribuição favorável à sociedade brasileira, pois promoverá a redução da carga do tabagismo e dos prejuízos sociais gerados ao Sistema de Saúde, à Previdência e a toda sociedade brasileira.



CAMINHOS PARA UMA POLÍTICA FISCAL JUSTA E PROMOTORA DA SAÚDE

A Comissão Mista da Reforma Tributária 2020/2021, que se debruçou sobre as duas **PECs*** e o PL do Executivo, trouxe grande avanço ao contemplar cigarros e produtos de fumo, derivado ou não do tabaco, como bens a serem tributados com impostos seletivos⁶.

- * **A PEC 45/2019** propõe a substituição do atual sistema de vinculação e partilha das receitas do ICMS, ISS, IPI, PIS e da Cofins por um novo modelo baseado em alíquotas singulares do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS (cuja soma corresponde à alíquota total do imposto), complementado por um imposto seletivo federal, que incidirá sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo se deseja desestimular, tais como cigarros e bebidas alcoólicas.
- * **A PEC 110/2019** propõe a substituição de nove tributos (IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, todos federais, ICMS estadual e o Imposto sobre Serviços – ISS municipal) pelo imposto sobre o valor agregado de competência estadual (IBS), e um imposto sobre bens e serviços específicos (Imposto Seletivo) de competência federal.

Algumas medidas podem ser tomadas para que não haja uma **possível redução da carga tributária sobre os produtos de tabaco, considerando a proposta de estrutura das alíquotas a serem empregadas nestes bens, assim como a nova característica progressiva dos impostos. De igual maneira, entende-se que produtos que causem externalidades negativas à saúde, como os produtos de tabaco, não devem estar no rol de bens a receberem qualquer tipo de incentivo fiscal.** Nesse sentido, elenca-se, a seguir, algumas considerações por parte da Saúde:

1. INCLUSÃO DE PRODUTOS DO FUMO, DERIVADOS OU NÃO DE TABACO

Resgate da proposta de uma abordagem especial para produtos de tabaco, bebidas alcoólicas e outros produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente com vistas à redução do seu consumo, com a inclusão da emenda ao artigo 153 da Constituição Federal, inciso VIII. A redação atual do artigo 153 já prevê a criação de impostos seletivos, porém não havia distinção para os produtos elencados no inciso VIII:



“SEÇÃO III

Dos Impostos da União”

“Art. 153. (Compete à União instituir impostos sobre)

.....
VIII – importação, produção ou comercialização, nos termos de lei complementar, de:

- a) cigarros e outros produtos do fumo, derivados ou não do tabaco;
- b) bebidas alcoólicas; e
- c) outros produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV, V e VIII.

2. ELEVAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA

A inclusão dos cigarros e outros produtos do fumo, derivados ou não do tabaco, no rol dos produtos a serem tributados com impostos seletivos representa avanço para a política nacional, desde que observada a emenda ao Art. 153, §6º, I, a): que trata da estrutura da alíquota do referido imposto.



O §6º define que o imposto seletivo referente ao inciso VIII pode ser composto por alíquotas: específicas, por unidade de medida adotada, **ou ad valorem**, diferente do atual sistema, onde é empregada uma alíquota específica \pm **ad valorem**, conferindo a característica regressiva ao tributo. Essa proposta pode trazer dois prejuízos:

1. redução na carga de impostos sobre cigarros, já que o imposto proposto no artigo 152-A não prevê alíquota específica para nenhum produto;
2. retirar a característica regressiva dos impostos sobre bens que devem ter consumo reduzido, especialmente nas classes de renda mais baixa, já que alocam parcelas maiores de seu orçamento para a compra de produtos nocivos à saúde.

Nesse sentido, sugere-se que a estrutura tributária atual não seja alterada, sendo mantida uma parcela fixa e uma alíquota *ad valorem*, conforme definida pela Lei nº 12.546/2011.

A emenda que traz o Art.152-A refere-se ao novo imposto sobre operações com bens e serviços de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que terão suas alíquotas definidas por Leis Complementares. Considerando que o §2º previsto no artigo 152-A permite à União cobrar adicionalmente uma alíquota sobre estes bens e serviços, com vistas a financiar programas de famílias de baixa renda, poderia ser prevista a cobrança adicional de alíquota sobre os mesmos produtos indicados no inciso VIII do artigo 153, de tal forma a aumentar a carga tributária sobre esses bens, e ainda destinar uma parcela do tributo aos programas de famílias de baixa renda.

3. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Na proposta de emenda ao artigo 43 da CF, é fundamental que critérios sejam adicionados a questões de saúde. Isso seria muito importante, por exemplo, para corrigir uma histórica distorção de incentivos fiscais concedidos à cadeia produtiva de tabaco para fabricação de cigarros e outros produtos letais para o ser humano que, além do impacto sanitário conhecido, ainda geram prejuízos econômicos para o país.



Sugere-se, assim, incluir referência à saúde nesse critério e considerar a remoção do termo “sempre que possível”, pois é muito vago e abre a possibilidade de escapes para manter **incentivos** para atividades produtivas não condizentes com os princípios de sustentabilidade.

“Art. 43.

.....

Emenda proposta no substitutivo:

§ 4º Sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais a que se refere o § 2º, III, considerará critérios de preservação do meio ambiente.” (NR) –

Proposta:

§ 4º Sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais a que se refere o § 2º, III, considerará critérios de preservação do meio ambiente e de impacto sobre a saúde.” (NR) –

4. O USO DO TERMO PROGRESSIVO PARA CARACTERIZAR TODOS OS IMPOSTOS*

A emenda ao Art. 145. § 1º, o caráter progressivo seria a todos os impostos sem uma aparente exceção para produtos de tabaco e outros produtos que causam externalidades negativas previstos na emenda do artigo 153, VIII, contrariando o próprio objetivo da proposta em dar tratamento diferenciado a tais produtos, objetivando desestimular o consumo. Nesse sentido, é esperado que os impostos aplicados a estes sejam regressivos, uma vez que a **regressividade dos impostos sobre tabaco é reconhecida tanto como instrumento para prevenir a iniciação de jovens no tabagismo, quanto para estimular as populações mais pobres a deixarem de fumar**, considerando que são nessas populações onde mais tem se concentrado a prevalência de fumantes em todo o mundo. A regressividade traz benefícios a longo prazo por meio da redução dos impactos sobre o SUS e melhorando a qualidade de vida da população. A saúde defende a regressividade desses impostos.

Emenda proposta no substitutivo:

§1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão progressivos, graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Proposta:

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão progressivos, com exceção dos impostos previstos no inciso VIII do artigo 153 (proposta nossa), graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

* Imposto progressivo é aquele que proporcionalmente gera uma menor carga tributária para produtos mais baratos.



5. ARTICULAÇÕES DA INDÚSTRIA

Importante destacar a pressão da indústria do tabaco para “corrigir” a “regressividade da tributação sobre cigarros no Brasil”, com o óbvio intuito de expandir o consumo das marcas mais baratas. Para tanto, alegam que o sistema de tributação sobre cigarros vigente no Brasil é responsável pelo aumento do contrabando desse produto (algo que já foi amplamente rebatido a partir de dados oficiais). Os fabricantes de cigarros propõem redução da carga tributária como estratégia para enfrentamento do mercado ilegal.



Conforme documentos divulgados como resultado de processos judiciais, a indústria do tabaco fomentou ativamente o comércio ilícito em todo o mundo, além de trabalhar para bloquear a implementação de medidas de controle do tabagismo, como aumento de impostos e advertências gráficas de saúde, ao argumentar, erroneamente, que elas estimularão o comércio ilícito. A experiência de muitos países demonstra que o comércio ilícito pode ser combatido com sucesso, mesmo com o aumento dos impostos e preços dos produtos, o que dá lugar a maiores arrecadações fiscais e um menor consumo de tabaco. A aplicação e execução de medidas contundentes para controlar o comércio ilícito potencializa a eficácia do aumento dos impostos e dos preços do tabaco, bem como das fortes políticas de controle do tabaco, na redução de seu uso e de suas consequências econômicas e sanitárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco na Brasil. Palacios A, Pinto M, Barros L, Bardach A, Casarini A, Rodríguez Cairoli F, Espinola N, Balan D, Perelli L, Comolli M, Augustovski F, Alcaraz A, Pichon-Riviere A. Dez. 2020, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: www.iecs.org.ar/tabaco
- 2 Tesouro Nacional Transparente. Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. Consultado em 08 de março de 2021. <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>
- 3 Ministério da Saúde. 31 de maio de 2017. Tabaco causa prejuízo de R\$ 56,9 bilhões com despesas médicas no Brasil. <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/28578-tabaco-causa-prejuizo-de-r-56-9-bilhoes-com-despesas-medicas-no-brasil>
- 4 Pinto M, Rivier A & Bardach A. 2015. Estimativa da Carga do Tabagismo no Brasil: mortalidade, morbidade e custos. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 31(6): 1286-1297, jun, 2015. Disponível em: Estimativa da Carga do Tabagismo no Brasil 2015
- 5 Decreto nº 5.658, de 02 de Janeiro de 2006 – Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, adotada pelos países membros da Organização Mundial da Saúde em 21 de maio de 2003 e assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003. http://www2.mre.gov.br/dai/m_5658_2006.htm
- 6 Relatório final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6333&codcol=2334>
- 7 Organização Mundial da Saúde. Tabaco. Genebra; OMS; 2023 [consultado em 28 de março de 2023]. Disponível em: <https://www.who.int/es/newsroom/fact-sheets/detail/tobacco>
- 8 Organização Pan-Americana da Saúde. Tabaco. Washington; OPAS; 2023 [consultado em 28 de março de 2023]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/tabaco>