



Análise da Proposta de Emenda à Constituição nº , de 2021 da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências, lida em 04 de maio de 2021 pelo seu relator Dep. Aguinaldo Ribeiro ⁱ.

INTRODUÇÃO

O tema impostos sobre produtos de tabaco é abordado na seção III do relatório (Dos impostos da União), nas emendas ao artigo 153 da Constituição (artigo que define que compete à União instituir imposto sobre...). O relator acrescentou a esse artigo um novo inciso (VIII) para tratar de impostos sobre produtos de tabaco álcool e outros produtos nocivos para a saúde ou ao meio ambiente. E dá ao executivo o poder de alterar as suas alíquotas.

“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.

CONSIDERAÇÕES

Ao mesmo tempo em que louvamos a proposta por trazer uma abordagem especial para produtos de tabaco, bebidas alcoólicas e outros produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente com vistas a redução do seu consumo, alguns pontos de preocupação emergem.

1. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Na proposta de emenda ao artigo 43 da CF, o relator previu que a concessão de incentivos fiscais deverá considerar critérios de preservação do meio ambiente, o que é muito salutar. No entanto, é fundamental que a esses critérios sejam adicionadas também questões de saúde. Isso seria muito importante, por exemplo, para corrigir uma histórica distorção de incentivos fiscais concedidos a cadeia produtiva de tabaco para fabricação de cigarros e outros produtos letais para o ser humano, que além do impacto

ⁱ Elaborada pela Secretaria-Executiva da CONICQ/INCA/MS



sanitário já bem conhecido, ainda geram um grande prejuízo econômico para o país, conforme já demonstrado em vários estudos nacionais e internacionaisⁱⁱ.

Nossa proposta: 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

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

NOSSA SUGESTÃO:

§ 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) -

2. O USO DO TERMO PROGRESSIVO PARA CARACTERIZAR TODOS OS IMPOSTOS ABORDADOS NA PROPOSTA DE EMENDAⁱⁱⁱ

Na emenda ao Art. 145. § 1º o relator confere característica progressiva a todos os impostos sem uma aparente exceção para produtos de tabaco e outros produtos nocivos previstos na emenda do artigo 153, VIII, contrariando o próprio objetivo da proposta de dar tratamento diferenciado a esses produtos para desestimular o consumo.

Justificativa da preocupação:

Considerando que a proposta da emenda ao artigo 153, VIII é desestimular o consumo, logo é esperado que os impostos aplicados aos mesmos sejam regressivos. Ou seja, que os produtos mais baratos tenham uma maior carga tributária proporcional em relação aos produtos mais caros, com vistas a pressionar o aumento dos preços e reduzir o acesso principalmente pelas populações mais pobres, as que mais consomem esses produtos e mais sofrem suas consequências, assim como os jovens que são o principal alvo do mercado de cigarros e outros produtos de tabaco no estímulo à experimentação e à iniciação no consumo regular.

A regressividade dos impostos sobre tabaco é reconhecida como um instrumento para prevenir a iniciação de jovens no tabagismo e 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. Instituições como Banco Mundial, a OMS e outras instituições de saúde pública têm defendido e aconselhado os governos a adotarem essa estratégia com intuito de pressionar o aumento dos preços dos produtos nocivos mais baratos e assim reduzir a acessibilidade destes produtos desestimulando o consumo nestas populações^{iv}.

ⁱⁱ Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco no 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

https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/brasil_.pdf

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

^{iv} World Bank Poverty and Equity Global Practice, World Bank 2019 “policy makers often hesitate to increase taxes on tobacco because of claims of the potentially regressive impact of taxes—it is often argued that since low-income smokers spend a greater share of their income on tobacco, increases in cigarette taxes will have a disproportionately larger impact on poor consumers’ income than of rich consumers”

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. Ora, se um dos efeitos mais positivos da atual tributação sobre cigarros no Brasil foi a redução da prevalência de fumantes na população de menor escolaridade e renda, como já está amplamente documentado, por que mudar de forma definitiva essa característica em uma Constituição?

Alegando 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), fabricantes de cigarros propõem redução da carga tributária como estratégia para enfrentamento desse mercado ilegal.

A *Japan Tobacco International*, uma das empresas transnacionais que operam no Brasil, propôs recentemente a estratégia de “Imposto progressivo sobre os produtos” de tabaco como “opção para manter a carga tributária média sobre o setor e auxiliar no combate ao crime organizado.” E propõe “três pilares:

- *Estabelecimento de preço mínimo menor para as carteiras de cigarro.*
- *Criação de faixas progressivas de IPI para correção de distorções tributárias.*
- *Manutenção da carga tributária média atual com possível aumento de arrecadação devido à ampliação da base.*

O primeiro, visa impedir que a própria legislação impeça o cigarro legal de competir com o contrabandeado, fixando um valor mais alto do que aquele praticado no mercado ilegal.

Dessa forma, facilitando a livre concorrência e tornando os produtos legais mais atrativos.

O segundo visa corrigir o caráter regressivo da tributação.

Assim, seriam criadas faixas de preço com diferentes alíquotas de IPI, começando em 26%, para os produtos mais baratos, e indo até 35%, para os mais caros. O objetivo é tornar mais justa a tributação, cobrando mais de quem pode pagar mais”.

Importante destacar que o Grupo de Trabalho criado em 2019 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para “avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil”, como estratégia para “enfrentar o contrabando de cigarros” chegou à conclusão de que essa não é a estratégia correta e sim a implementação do Protocolo para Eliminar o Mercado Ilegal de Produtos de Tabaco, vinculado ao artigo 15 da Convenção Quadro da OMS para controle do tabaco. Importante recordar que a adesão do Brasil a esse protocolo foi ratificada pelo Congresso Nacional em 2017 e promulgado pela presidência da República em 2018^{vi}.

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/893811554737147697/pdf/Is-Tobacco-Taxation-Regressive-Evidence-on-Public-Health-Domestic-Resource-Mobilization-and-Equity-Improvements.pdf> pagina 1.

“Fuchs, Alan; Meneses, Francisco. 2017. Regressive or Progressive? : The Effect of Tobacco Taxes in Ukraine. Policy Research Working Paper; No. 8227. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28613> License: CC BY 3.0 IGO.”

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28613>

“Tobacco taxes are usually considered regressive, as the poorest individuals allocate larger shares of their budget toward the purchase of tobacco-related products. However, because these taxes also discourage tobacco use, some of the most adverse effects and their economic costs are reduced, including lower life expectancy at birth, higher medical expenses, increased years of disability among smokers, and the effects of secondhand smoke. This paper projects the effects of an increase in the tobacco tax on household welfare in Ukraine. It considers three price-elasticity scenarios among income deciles of the population. The results show that although tobacco taxes are often criticized for being regressive in the short run, in a more comprehensive scenario that includes medical expenses and working years, the benefits of tobacco taxes far exceed the increase in tax liability, benefitting in large measure lower income households. The results also indicate that lower health expenditure seems to be the main driver, because of the reduction in tobacco-related diseases that require expensive treatments. Tobacco taxes are also associated with positive distributional effects related to the higher long-term price elasticities of tobacco consumption.”

^v Jornal Contábil em 2 de março de 2021 <https://www.jornalcontabil.com.br/impostos-sobre-cigarros-redistribuicao-se-torna-caminho-para-combater-mercado-ilegal>

^{vi} Mais detalhes ver documentos Relatório final do GT em

https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/vf_relatorio_final_do_grupo_de_trabalho_instituido_pela_portaria_no_263_24-07_13_08_2019_publica.pdf ; e a análise feita pelo Ministério da Saúde enquanto membro desse GT <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/contribuicao-do-ministerio-da-saude-para-o-gt-da-port-263-19-do>)



Em resumo, entendemos que a característica progressiva para produtos e bens de consumos necessários ao bem-estar humano é plenamente justificada e louvável, porém não se aplica em caso de produtos de tabaco, pelos motivos acima expostos.

Proposta:

Ajustar a emenda ao **Art. 145. § 1º** apresentada pelo relator de:

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.

Para:

“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.

3. ELEVAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA

Conforme previsto no artigo 6º da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS), que trata das “medidas relacionadas a preços e impostos como meios eficazes e importantes para que diversos segmentos da população, em particular os jovens, reduzam o consumo de tabaco”, o Brasil, como Estado-Parte da CQCT/OMS, vem aplicando aos produtos do tabaco através da Secretaria da Receita Federal, políticas tributárias elevadas e espera-se que esta reforma tributária mantenha tais medidas efetivas, considerando os pontos abaixo:

- Art.152-A: Novo imposto sobre operações com bens e serviços de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Gostaríamos de sugerir que o parágrafo 2º, previsto no artigo 152-A, permitisse a União cobrar adicionalmente uma alíquota sobre os mesmos produtos previstos no inciso VIII do artigo 153.

- Art. 153, §6º, I, a): Estrutura da alíquota do imposto seletivo sobre cigarros e outros produtos do fumo, derivados ou não do tabaco:

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*. Se compararmos ao atual sistema, usamos alíquota específica + *ad valorem*^{vii}, conferindo a característica regressiva mencionada no item 2 da presente análise. Desta forma, a proposta pode representar uma redução na carga de impostos sobre cigarros, já que o imposto proposto no artigo 152-A não prevê alíquota específica^{viii} para nenhum produto.

Neste sentido gostaríamos de sugerir que a estrutura tributária atual não fosse alterada, sendo mantida uma parcela fixa e uma alíquota *ad valorem*, conforme definida pela Lei nº 12.546/2011.

Importante também que o período de transição compreendido entre o primeiro e sexto anos subsequentes ao ano de referência da aprovação da referida reforma, as alíquotas previstas nos artigos 120 a 123 do capítulo “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, mantenham elevadas a atual carga tributária sobre cigarros e outros produtos do fumo, derivados ou não do tabaco.

^{vii} http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm

^{viii} Alíquota específica é um valor fixo para uma unidade do bem, como hoje é cobrado R\$ 1,30 por carteira de cigarros de qualquer valor.