

ALEVIR LOURENÇO JUNIOR

**IMPACTO DA EVASÃO FISCAL DO MERCADO ILEGAL DE CIGARROS
NA RECEITA DO GOVERNO**

**Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Economia no Curso de Ciências Econômicas,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. José Wladimir Freitas da
Fonseca**

CURITIBA

2004

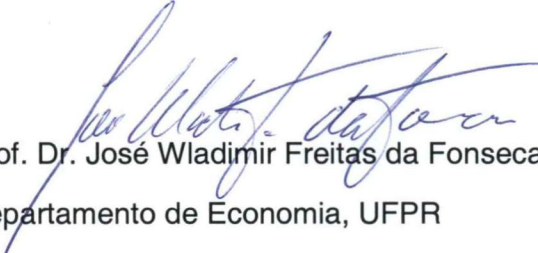
TERMO DE APROVAÇÃO

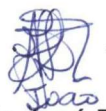
ALEVIR LOURENÇO JUNIOR

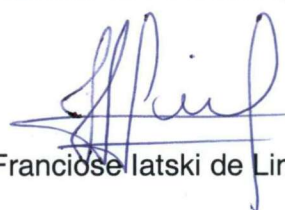
IMPACTO DA EVASÃO FISCAL DO MERCADO ILEGAL DE CIGARROS NA RECEITA DO GOVERNO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia, no curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:


Prof. Dr. José Wladimir Freitas da Fonseca
Departamento de Economia, UFPR


Prof. Dr. Armando José Dalla Costa
Departamento de Economia, UFPR


Profª. Franciose Iatski de Lima
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 16 de Dezembro de 2004.

DEDICATÓRIA

*As mulheres da minha vida. Minha esposa
Juliana e minhas filhas Nathalia e Giovana.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho. Meu especial agradecimento para Juliana C. Gonçalves Nogueira, uma grande esposa e companheira, que me prestou apoio e incentivou, quando da realização deste trabalho. Agradeço também ao Professor e Orientador José Wladimir Freitas da Fonseca pelo acompanhamento e apoio fornecido para a conclusão deste trabalho, e pela instigação do meu interesse sobre o curso ainda no primeiro ano da graduação, que me traz a satisfação da conclusão do Curso de Economia.

RESUMO

O mercado ilegal de cigarros no Brasil é um dos maiores da América Latina, e representa um terço do mercado do mercado total brasileiro. Com o objetivo de apresentar o impacto da evasão fiscal, provocada pela não arrecadação dos tributos vinculados ao cigarro no Brasil, além de analisar se a tributação imposta ao produto segue os princípios de tributação e, mostrar qual seria o impacto de arrecadação destes recursos junto aos gastos sociais com saúde e educação, este trabalho faz uma revisão teórica das funções do governo, com ênfase na questão dos gastos públicos como forma de fomento da economia, além de mostrar como são financiados os gastos públicos através dos tributos, quais são os princípios de tributação, categorias, alíquotas dos principais tributos. Contextualiza-se os impostos vinculados ao cigarro brasileiro, quais suas alíquotas e participação no preço do produto, através de uma decomposição do preço da marca legal mais afetada pela ilegalidade. A estrutura do mercado ilegal é analisada verificando qual a perda arrecadatória que a mesma representa e como a alta tributação do produto legal favorece o ilegal. A estrutura dos gastos sociais é mostrada, com ênfase nas áreas de saúde e educação nos anos de 2001 e 2002, para que se faça uma análise do impacto da arrecadação, que poderia ser proveniente do mercado ilegal, alteraria o volume dos gastos nessas áreas.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 -	RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE ARRECADAÇÃO E AUMENTO DAS ALÍQUOTAS DOS IMPOSTOS - CURVA DE LAFER.....	22
GRÁFICO 2 -	DIVISÃO DO MERCADO TOTAL DE CIGARROS NO BRASIL EM 2003.....	26
GRÁFICO 3 -	PARTICIPAÇÃO DO MERCADO ILEGAL DE CIGARROS NO BRASIL DE 1993 A 2001 - EM %.....	27
GRÁFICO 4 -	GASTOS SOCIAIS NO BRASIL DE 1998 A 2002 EM % DO PIB..	31

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO DE TRIBUTOS - CATEGORIAS E CONTRIBUINTES.....	12
QUADRO 2 - CLASSES DE TRIBUTAÇÃO DO CIGARRO – ENQUADRAMENTO..	17

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- ALÍQUOTAS MÉDIAS SOBRE VENDA E SERVIÇOS – 2003.....	14
TABELA 2	- DISTRIBUIÇÃO DO FATURAMENTO DO SETOR FUMAGEIRO EM 2003.....	15
TABELA 3	- ARRECADAÇÃO COM RECEITAS DO IPI NO BRASIL – DE 1997 A 2003 (EM R\$ MILHÕES).....	16
TABELA 4	- VALOR DO IPI E SELO PARA O CIGARRO NO BRASIL EM OUT/2004.....	18
TABELA 5	- ALÍQUOTAS DE ICMS SOBRE O CIGARRO NO BRASIL EM 2004.....	19
TABELA 6	- DECOMPOSIÇÃO DO PREÇO DO CIGARRO - DERBY OUT/04.....	21
TABELA 7	- GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL – COMPARATIVO 1969, 1990/1994 E 1995/1998 – POR FUNÇÃO - EM %.....	29
TABELA 8	- GASTOS SOCIAIS NO BRASIL POR ÁREA, 2001-2002 - EM % PIB.....	30
TABELA 9	- GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRO COM SAÚDE EM 2001 E 2002 - EM R\$ MILHÕES.....	33
TABELA 10	- GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRO COM EDUCAÇÃO EM 2001 E 2002 - EM R\$ MILHÕES.....	35

SUMÁRIO

RESUMO	v
LISTA DE GRÁFICOS	vi
LISTA DE QUADROS	vii
LISTA DE TABELAS	viii
INTRODUÇÃO	1
1 FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO GOVERNO	4
1.1 AS FUNÇÕES DO GOVERNO: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICA.....	4
1.2 FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO GOVERNO.....	7
1.2.1 Princípios de Tributação.....	8
1.2.2 Categorias e Alíquotas dos Tributos Nacionais.....	11
2 TRIBUTAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO PREÇO DO CIGARRO	15
2.1 IMPOSTOS E ALÍQUOTAS DO CIGARRO NACIONAL.....	16
2.2 DECOMPOSIÇÃO DO PREÇO DO CIGARRO.....	19
3 O MERCADO ILEGAL	24
3.1 O MERCADO ILEGAL DE CIGARROS BRASILEIRO.....	25
4 GASTOS SOCIAIS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO	29
4.1 GASTOS SOCIAIS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO.....	31
4.2.1 Gasto com Saúde.....	32
4.2.2 Gasto com Educação.....	34
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	40

INTRODUÇÃO

Para que o Estado cumpra suas funções com a sociedade, ele obtém recursos por meio da arrecadação de tributos, que compõem sua receita fiscal. Os tributos, por seus princípios, não devem interferir na competitividade do mercado e devem distribuir seu ônus de maneira justa.

O governo deve intervir na economia para evitar a estagnação e recessão da mesma. O papel dos gastos públicos como elemento para complementação dos investimentos na economia, é crucial para o fomento do mercado e aumento da eficiência produtiva, diminuindo as incertezas e riscos dos agentes quanto ao futuro, estimulando assim os investimentos, o que leva ao aumento do emprego e da arrecadação.

No Brasil, em resposta ao aumento no seu nível das despesas, principalmente com a previdência, o Governo Federal nos anos de 1994 a 1998 financiou seu gasto através do endividamento. Já no período de 1999 a 2002, além da continuidade do endividamento, o governo também financiou seus gastos elevando a carga tributária a índices alcançados somente nos países desenvolvidos (SPE/MF, 2003).

Num país com elevada taxação tributária, onde o ônus da contribuição recai com maior intensidade sob as empresas, a evasão de receitas tributárias é latente. Um estudo realizado pelo Banco Mundial¹ indica que a economia informal é responsável por cerca de 40% da renda nacional bruta, o que compromete a eficiente gestão da economia pública.

Vários são os produtos ilegais que contribuem para a perda de arrecadação, gerando um rombo na receita tributária. O cigarro é o produto líder na evasão fiscal, isto ocorre devido a uma elevada carga tributária imposta ao mesmo.

¹ BANCO MUNDIAL. *Doing Business*. 2004.

No Brasil 1/3 dos cigarros comercializados são ilegais², esta fração perde apenas, na América Latina, para a comercialização legal no próprio país e para o mercado tabagista mexicano.

Hoje muito se discute sobre a recuperação social do país, mas a necessidade de investimento nessa área, em especial nos setores de saúde e educação, sempre esbarra na questão da falta de recursos públicos, afim de que não sejam comprometidas as metas de inflação e déficit fiscal, ou seja, é necessário arrecadar mais para poder gastar mais. Segue então a pergunta de partida deste trabalho:

De que forma os cigarros vendidos ilegalmente afetam a receita do Estado? Dito diferentemente, é possível quantificar o quanto o Estado perde com a evasão fiscal do mercado informal, vinculada aos tributos de produção e comercialização do cigarro?

Todavia, uma interrogação se impõe: Os tributos aplicados ao cigarro brasileiro respeitam os princípios da tributação? Caso estes tributos fossem arrecadados, como afetariam os gastos sociais do Governo Federal com saúde e educação?

Desta forma seguem os objetivos que serão perseguidos por este trabalho.

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é mensurar a perda fiscal, vinculada a comercialização ilegal de cigarros, no mercado informal brasileiro.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. identificar os principais conceitos relacionados aos princípios tributários

² SRF. Secretaria da Receita Federal. **Seminário internacional sobre fraudes no setor de cigarros.**

e comparar suas atribuições com a tributação atual vinculada ao cigarro brasileiro, identificando pontos divergentes;

2. apresentar os gastos sociais recentes do Governo Federal com saúde e educação, e mostrar como a arrecadação que poderia ser obtida do mercado ilegal de cigarros, alteraria estes montantes caso aplicado inteiramente nessas áreas.

METODOLOGIA

Ao longo deste trabalho procura-se precisar os fundamentos teóricos do objetivo central. Desta forma, procura-se identificar os elementos que constituem a problemática.

No primeiro capítulo, procura-se identificar os principais conceitos relacionados a interferência do governo na economia através dos gastos públicos, mostrando a forma de financiamento dos mesmos, os conceitos dos princípios de tributação e as categorias e alíquotas dos principais tributos.

No segundo capítulo, mostra-se a estrutura tributária vinculada ao produto e como se decompõe seu preço. O estudo desses itens permite compreender a discrepância de tributação existente sobre o produto.

No terceiro capítulo, analisa-se o mercado ilegal de cigarros brasileiro. Essa análise possibilitará compreender a estrutura deste mercado e quanto o mesmo representa em termos de perda na arrecadação.

O quarto capítulo apresenta os gastos sociais do governo central, com ênfase especial nas áreas em estudo, buscando identificar o montante de gastos realizados com saúde e educação, para posterior comparação com os recursos que deveriam ser advindos da taxaço do mercado ilegal.

1 O GOVERNO E O FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

O objetivo deste capítulo é compreender o papel do Estado na economia, e de que forma são financiados os gastos públicos.

Com esse intuito, a estrutura de pensamento keynesiano será utilizada para demonstrar a função do Estado na economia, e outros autores que abordam o desenvolvimento e a política e planejamento econômico serão abordados para relacionar o financiamento dos gastos públicos.

1.1 AS FUNÇÕES DO GOVERNO: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICA

Jonh Maynard Keynes, marca uma revolução na teoria econômica ao publicar em 1936 a Teoria Geral. Esta obra marca o rompimento de alguns conceitos defendidos pelos autores clássicos, e inicia a moderna macroeconomia, com instrumental analítico destinado a diagnosticar e evitar as flutuações de emprego, produto e preços.

No modelo clássico, a mudança econômica depende do crescimento demográfico, dos rendimentos decrescentes da agricultura e do conflito entre a distribuição de salários, lucros e rendas. A economia deveria ser guiada pelo livre jogo das forças de mercado, o *laissez-faire*.

Na abordagem de Marshall, assim com para Stuart Mill e Smith, a harmonia individual produz harmonia social. A eficiência da firma se reproduz num círculo vicioso entre poupança, acumulação, inovações tecnológicas, crescimento e distribuição. Ao Estado caberia a função de preservar essa harmonia e a estabilidade social, assegurando a liberdade individual e o direito de propriedade, sem intervir na economia, deixando que a “mão invisível” das forças de mercado conduzam a economia das nações.

A crise de 1929 deu um golpe na teoria ortodoxa, negando a capacidade do mercado de chegar ao equilíbrio no pleno emprego. O *laissez-faire* dos clássicos

deu lugar a uma ação mais efetiva do governo no direcionamento da economia, tendo em Keynes o exponencial teórico máximo.

Para KEYNES (1992, p.135), cabe ao governo a função básica de regular a economia, suavizando as flutuações e complementando a iniciativa privada no que tange à realização do investimento, evitando a estagnação.

Encontra-se o Estado em situação de calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, ainda mais considerando-se que, provavelmente, as flutuações na estimativa de mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital, serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por meio de mudanças viáveis na taxa de juros.

Os clássicos consideram a poupança como motor do crescimento, enquanto Keynes coloca ênfase no investimento, mediante seu efeito multiplicador, como fator preponderante ao crescimento.

Sempre que as poupanças desejadas superassem os investimentos planejados, haveria uma insuficiência de demanda agregada, e surgiria a recessão. Em tais condições de insuficiência de demanda, o governo deveria assumir um papel ativo de complementar os gastos privados, ou reduzindo impostos ou realizando investimentos, mesmo em obras aparentemente sem lógica imediata, como abrir e fechar buracos ou enterrar dinheiro em minas abandonadas e oferecer concessões ao setor privado à exploração.

A insuficiência de demanda que caracterizava as crises de desemprego, resultava na escassez de novos investimentos, por isso não bastava que o governo ampliasse a oferta de recursos para investimentos, seria necessário que houvesse um aumento simultâneo nos gastos em obras públicas.

Segundo KEYNES (1992, p. 109) “é evidente, pelas observações anteriores, que o emprego de certo número de homens em obras públicas produzirá sobre o emprego agregado um efeito muito maior, quando o desemprego for severo, do que mais tarde, quando o pleno emprego estiver prestes de ser alcançado”.

Em períodos de depressão principalmente, o governo pode influenciar

diretamente o nível de emprego, aplicando os instrumentos de política fiscal (gastos públicos, tributação, etc) em conjunto com as políticas monetária e cambial, agindo sobre as expectativas dos agentes, para influenciar, direta ou indiretamente, o nível do investimento.

Keynes lembra que o equilíbrio do orçamento fiscal, recomendado pelos clássicos, é outro elemento para agravar as recessões. A queda na receita com impostos, motivada pela retração da renda, exige corte nos gastos e investimentos públicos, e por sua vez agravam ainda mais a recessão.

Um governo consciente deveria preocupar-se não com o equilíbrio fiscal, mas com o desemprego. Um déficit, desde de que resultante de um aumento nos gastos públicos, seria algo desejável para retirar a economia de uma recessão. Ou seja, um ajuste fiscal no sistema de tributação também estimularia os agentes. Conforme KEYNES (1992, p.287):

Na prática, por tanto, o nosso objetivo deveria ser conseguir (e isto nada tem de irrealizável) um aumento no Volume de capital até que ele deixe de ser escasso, de modo que o investidor sem função deixe de receber qualquer benefício, e depois criar um sistema de tributação direta que permita a inteligência, a determinação, a habilidade executiva financista, do empresário et hoc genus omne (certamente tão orgulhoso de suas funções que poderia obter-se o seu trabalho muito mais barato que agora) a dedicar-se ativamente à comunidade em condições razoáveis de remuneração.

No longo prazo as expectativas dos agentes afetam o nível de emprego. Se as expectativas forem favoráveis, predominando o otimismo, novas fábricas serão construídas, o nível de emprego crescerá, aumentando, conseqüentemente, a arrecadação pública e diminuindo, em princípio, a pobreza.

O estabelecimento do princípio da demanda efetiva, como fator determinante do nível de oferta agregada, representou um progresso na evolução do pensamento econômico. A expansão dos gastos do governo, em situações de estagnação e recessão, aparece na economia keynesiana como um dos elementos cruciais para elevar a economia a situações próximas ao pleno emprego. Sendo assim, verifica-se-a como o governo financia seus gastos na secção seguinte.

1.2 FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO GOVERNO

Os instrumentos fiscais de política econômica visam utilizar as diversas formas de receita e despesa do governo, nos níveis federal, estadual e municipal, no sentido de viabilizar os programas e as políticas definidas (ROSSETTI, 1987).

As receitas e despesas do setor público que podem ser classificadas como instrumentos de política econômica, são as utilizadas com objetivo econômico pelos órgãos responsáveis por sua formulação e condução.

Os gastos do governo são financiados por recursos capitados de forma variada. Eles podem ser obtidos por intermédio da emissão de moeda, lançamento de títulos, empréstimo e principalmente pela tributação.

Segundo DUE (1974), a tributação afeta o desenvolvimento econômico de duas maneiras principais: alterando as determinantes do desenvolvimento e permitindo o financiamento das atividades públicas, sem as indesejáveis conseqüências dos outros métodos de financiamento.

Historicamente a palavra tributo nasceu do latim "tributum", que significa imposto, contribuição imposta. Segundo Silveira Bueno³, tributo é aquilo que um indivíduo paga ao Estado; imposto; contribuição; aquilo que se é obrigado a sofrer.

Segundo o IBPT⁴, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujos dados nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído em lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

A tributação é o instrumento através do qual os governos obtêm recursos coletivamente para satisfazer as necessidades da sociedade. O sistema de tributação varia de acordo com as peculiaridades e com a situação política, econômica e social de cada país. No sistema capitalista, a tributação é o instrumento básico para que ajustamentos sejam feitos na distribuição de renda na sociedade, e

³ BUENO, F. S. **Mini dicionário da língua portuguesa**. FTD, 2000.

⁴ IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. **Sonegação fiscal**.

como uma fonte crucial de obtenção de recursos para o desempenho das atividades públicas (BANGS, 1971).

Devido às características específicas de certos bens e serviços e, em boa parte dos casos, das características financeiras dos investimentos, normalmente de grande risco e com grau elevado de incertezas quanto ao seu retorno, fazem do governo o ofertante, ou principal ofertante, de alguns tipos de bens e serviços, principalmente os essenciais ao bem-estar coletivo como: saúde, educação, segurança e defesa nacional.

1.2.1 Princípios de Tributação

Existem várias análises que apontam como deveria funcionar o sistema de tributação e que objetivos ele deveria alcançar. De diferentes maneiras espera-se que o sistema tributário siga quatro pontos básicos: obter receitas para financiar os serviços públicos; cada indivíduo deve ser taxado de acordo com a sua habilidade para pagar; ser universal, imposto sem distinção aos indivíduos em situação similares; minimizar sua interferência no sistema de mercado, afim de não torná-lo mais ineficiente (ROSSETTI, 1974).

O sistema tributário deveria ser o mais justo possível. Como uma tentativa de aproximar o sistema dentro daquele que possa ser considerado o mais justo, a teoria da tributação baseia-se em dois princípios fundamentais: Neutralidade e Eqüidade.

O princípio da neutralidade diz que o sistema tributário deve ser o mais neutro possível, ou seja, sua estrutura deve ser feita de forma a não distorcer os preços relativos dos bens e serviços, tornando o tributo um fator decisivo de competitividade no mercado. Segundo REZENDE⁵:

O princípio da Neutralidade refere-se a não-interferência sobre as decisões de alocação de recursos tomadas com base no mecanismo de mercado. Se essas decisões se

⁵ REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001, p.158.

baseiam nos preços relativos determinados pelo mercado, a neutralidade do sistema tributário seria obtida quando a forma de captação de recursos pelo governo não modificasse esses preços. Qualquer mudança nos preços relativos provocada por modificações na tributação contribuiria para tornar menos eficientes as decisões econômicas, implicando uma redução no nível geral de bem-estar, que poderia ser atingido com os recursos disponíveis.

O princípio da equidade refere-se a tratar igualmente os iguais e de forma diferente os desiguais. A observância desse princípio contribui para que o sistema seja mais justo e não penalize as classes de renda menos favorecidas. Para REZENDE⁶:

O segundo princípio básico da tributação é o da eqüidade. A preocupação, no caso, consiste em dar um mesmo tratamento, em termos de contribuição, aos indivíduos considerados iguais – um critério de “eqüidade horizontal” –, assegurando, ao mesmo tempo, que os desiguais serão diferenciados segundo algum critério a ser estabelecido, uma preocupação com a “eqüidade Vertical”.

A eqüidade complementa a neutralidade, no ponto de vista da alocação de recursos e na repartição da carga tributária, ou seja, além de neutro os tributos deveriam ser justos, para garantir a distribuição do ônus tributário de forma equânime entre os indivíduos.

O conceito de justiça nem sempre é de fácil determinação. Dois critérios, ligados ao princípio da eqüidade, são propostos com a finalidade de estabelecer normas adequadas quanto à diferenciação e classificação dos tributos: o critério de benefício e o critério da capacidade de pagamento.

O critério do benefício estabelece que cada indivíduo pagará um tributo de acordo com o montante de benefício que ele recebe. Quanto maior benefício, maior seria a contribuição e vice-versa. Assim, associa-se a contribuição do indivíduo com os benefícios que ele recebe dos bens e serviços do governo (MUSGRAVE, 1974).

Aqueles indivíduos que por falta de renda disponível estariam excluídos do consumo de bens e serviços oferecidos pelo governo, se fosse aplicado apenas o critério do benefício, apontam para uma ineficiência desse princípio. Neste caso,

⁶ REZENDE, F. A. Ibid, 2001, p.162.

também se mostraria ineficiente a função básica do governo no que se refere ao seu caráter redistributivo.

Outra dificuldade para aplicação deste critério aparece no momento em que se procura medir o benefício individual afim de vincular um valor a ser pago de acordo com esse benefício. Não se dispõe de mecanismos eficientes para medir os benefícios dos bens públicos puros, como por exemplo, a defesa nacional.

Um mecanismo de tributação baseado apenas no critério do benefício seria ineficiente. A alternativa para estabelecer um sistema de tributação mais eficiente, mostra a necessidade de associar outro mecanismo que torne a estrutura de tributação menos ineficiente e mais justa. Este mecanismo baseia-se no critério da capacidade de pagamento.

A habilidade de pagamento distribui o ônus da tributação entre os indivíduos na sociedade de acordo com a sua habilidade de pagamento, medida usualmente pelo nível de renda. Este critério tem duas vantagens sobre o anterior: permite que determinada pauta de serviços públicos seja oferecida à sociedade sem que haja exclusão ou discriminação quanto ao seu uso; e se torna mais justo a medida que o sacrifício individual é feito proporcionalmente de acordo com a habilidade de pagamento de cada um (MUSGRAVE, 1974).

Fica evidente que o sistema tributário deve ser estruturado tomando por base os princípios e critérios anteriormente citados. Existe uma série de serviços coletivos pelos quais o governo pode aplicar o critério do benefício, sendo que outra parcela da tributação é proveniente das arrecadações feitas com base na capacidade de pagamento.

Embora essa relação se apresente de forma simplória, ela é extremamente complexa e envolve aspectos que podem alterar o padrão da renda, do consumo e da produção da sociedade. Ao se estruturar o sistema tributário é fundamental observar uma perfeita definição das bases tributárias, quanto á legalidade e quanto

à viabilidade de acompanhamento do governo no tocante ao controle da arrecadação, dificultando a evasão e a sonegação de receitas.

1.2.2 Categorias e Alíquotas dos Tributos Nacionais

Os tributos são cobrados de acordo com a renda dos indivíduos (IRPF, IOF), com as propriedades (IPTU, IPVA), com os lucros empresariais (IRPJ, CSLL), com os ganhos de ativos ou financeiros (ITBI), salários (CPS) e bens e serviços (IPI, ICMS, ISS), como podemos observar na Tabela 1.

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DE TRIBUTOS – CATEGORIAS E CONTRIBUINTES

CATEGORIAS DE IMPOSTOS E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS	CONTRIBUINTES				
	Empresas				Indivíduos
	Agricultura	Industria	Comércio	Serviços	
Tributos sobre o Patrimônio					
Propriedade Imobiliária	ITR	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU
Bens de Consumo Duráveis	IPVA	IPVA	IPVA	IPVA	IPVA
Tributos sobre a Renda					
Geral					IRPF
Parcial (Salários, Ordenados)	CPS, FGTS, Sal. Educ., C. Senar	CPS, FGTS, Sal. Educ., C. Sesi, C. Senai	CPS, FGTS, Sal. Educ., C. Sesc, C. Senac	CPS, FGTS, Sal. Educ., C. Sesc, C. Senac, C. Senat, C. Sest	CPS, IRPF, CPSS
Juros, Lucros, Aluguéis	IRRF, IOF, IRPJ, CSLL	IRRF, IOF, IRPJ, CSLL	IRRF, IOF, IRPJ, CSLL	IRRF, IOF, IRPJ, CSLL	IRRF, IOF, IRPJ, CSLL, IRPF
Tributos sobre Bens e Serviços					
Geral sobre o Valor Adicionado	ICMS	ICMS	ICMS	ICMS	
Geral sobre o Faturamento	PIS, Cofins, II	PIS, Cofins, II	PIS, Cofins, II	PIS, Cofins, II	
Parcial sobre Produtos Industriais		IPI			
Parcial sobre Prestação de Serviços				ISS	ISS
Tributos sobre Ativos ou Finanças					
Parcial sobre Transmissão de Propriedade					ITCD, ITBI
Parcial sobre Ganhos de Capital					IRPF

FONTE: REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2001.

Os tributos brasileiros ainda podem ser classificados quanto a maneira pela qual eles afetam os indivíduos na sociedade. O tributo direto incide sobre os rendimentos dos indivíduos, ou seja, seu ônus é totalmente bancado pelo contribuinte, enquanto o indireto é cobrado, normalmente, com base nos bens e serviços que satisfazem parte das suas necessidades, também possuindo a

característica de transferir seu ônus, total ou parcialmente, para terceiros (ROSSETI, 1993).

Concentra-se este estudo sobre os tributos indiretos que incidem sobre a venda de mercadorias e serviços. Rezende⁷ apresenta as formas mais freqüentes assumidas por esses tributos:

- a) impostos gerais *ad valorem*, cobrados em todos os estágios do processo de produção/comercialização e com base no valor adicionado em cada etapa do ciclo (o chamado Imposto sobre o Valor Adicionado – IVA);
- b) impostos gerais *ad valorem*, cobrados em todos os estágios do processo de produção/comercialização e com base no valor das vendas em cada etapa do ciclo (o chamado imposto em cascata, ou imposto geral sobre transações);
- c) impostos gerais sobre venda de bens de consumo, cobrados apenas no último estágio do processo de comercialização (varejista), com base no valor de venda ao consumidor final (o chamado Imposto sobre o Vendas ao Varejo – IVV);
- d) impostos gerais sobre venda de produtos industriais cobrados apenas na saída da mercadoria de estabelecimentos industriais (estágio de produção), com base no valor adicionado pelo contribuinte (o chamado Imposto sobre a Venda de Produtos Manufaturados, entre nós conhecido como IPI);
- e) impostos especiais sobre vendas de alguns produtos industriais importantes – como, por exemplo, Combustíveis, Bebidas e Fumo – , geralmente cobrados do produtor, com base no valor de venda do produto. Regra geral, a instituição de tais impostos é justificada como um mecanismo de financiamento de programas específicos, ou como uma forma de impor um ônus maior sobre o consumo de produtos considerados não essenciais; e
- f) impostos gerais sobre importação de mercadorias e serviços, cobrados no momento de entrada da mercadoria no país (equivalente ao estágio de produção), com base no valor de aquisição do produto (o chamado Imposto de Importação – II).

Os tributos indiretos são passíveis de manipulação como instrumentos de política econômica. A diferenciação das suas alíquotas permite que seja utilizado como fator de repartição, dada a essencialidade de sua atuação sobre bens e

⁷ REZENDE, F. A. Finanças públicas. São Paulo: Atlas, 2001. p. 207.

serviços, podendo aferir alíquotas menores a produtos básicos de consumo popular, e alíquotas maiores a produtos não essenciais, beneficiando as camadas menos favorecidas da sociedade.

Os tributos mais comumente ligados a venda de mercadorias e serviços são o IPI, Cofins, PIS e o ICMS, cujas alíquotas em média podem ser verificadas pela Tabela 2.2.

TABELA 1 – ALÍQUOTAS MÉDIAS SOBRE VENDAS E SERVIÇOS – 2003

IMPOSTO	RESPONSABILIDADE	
	Federal	Estadual
IPI	10 a 20%	-
PIS	1%	-
Cofins	4%	-
ICMS	-	12 a 17%

FONTE: SRF/IBPT

O objetivo deste capítulo foi identificar a importância da intervenção do Estado na economia, através dos gastos públicos, tomando por base a visão keynesiana. Além disso, apresentar os princípios de tributação e a estrutura dos tributos no Brasil, o que ajudará a responder as questões levantadas neste trabalho.

Após observada a importância dos gastos públicos, seu financiamento, os princípios e estrutura dos tributos, o segundo capítulo trata da tributação específica imposta ao cigarro nacional e da decomposição do seu preço.

2 TRIBUTAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO PREÇO DO CIGARRO

Para a AFUBRA⁸, as receitas geradas pela fabricação e circulação de cigarros no mercado nacional, bem como, as advindas da exportação de fumo, formam um componente importante na receita governamental e absorvem praticamente 50% da renda total do setor, observando a exportação de fumo e consumo interno de cigarros.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DO FATURAMENTO DO SETOR FUMAGEIRO EM 2003

	RENDA BRUTA (EM MIL R\$)	%
Governo*	6.456.675	49,3%
Indústria	3.453.391	26,3%
Produtor	2.364.209	18,0%
Varejista	832.325	6,4%
TOTAL	13.106.600	100%

FONTE: AFUBRA/SECEX

* Não engloba outras obrigações fiscais como Previdência Social, IR e CPMF

A fim de compreender-se como as altas taxas tributárias estimulam o mercado ilegal, dividiu-se este capítulo em duas partes. A primeira mostrará a alta carga tributária vinculada ao cigarro, exibindo as alíquotas dos impostos indiretos aplicados ao produto. A segunda parte fará uma decomposição do preço do produto, por uma análise simples entre preço final, margem do varejista e recolhimento de impostos.

⁸ AFUBRA – Assoc. dos Fumicultores do Brasil

2.1 IMPOSTOS E ALÍQUOTAS DO CIGARRO NACIONAL

O cigarro brasileiro sofre incidência na composição do seu preço de impostos indiretos federais (IPI, selo, PIS e Cofins), e de um imposto estadual (ICMS), além das demais contribuições e taxas referentes à movimentação financeiras.

O imposto federal mais importante que incide sobre o cigarro é o IPI. No final da década de 90, o IPI proveniente do produto representava mais de 15% de todo recolhimento do imposto, no entanto nos últimos anos este índice baixou para 10%, como se observa na Tabela 3.

TABELA 3 – ARRECADAÇÃO COM RECEITAS DO IPI NO BRASIL – DE 1997 A 2003 (EM R\$ MILHÕES)

ARRECADAÇÃO	PERÍODO FISCAL						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IPI – Total	16.834	16.306	16.503	18.839	19.456	19.798	19.674
IPI – Fumo	2.840	2.537	2.283	1.998	2.007	1.923	1.994
% Fumo/Total	17%	16%	14%	11%	10%	10%	10%

FONTE: SRF – Arrecadação

Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br

Elaboração: Alevir Lourenço Junior

No caso específico do cigarro, desde 1999, o IPI é calculado através de um valor fixo dependendo da classe de tributação a qual se enquadre cada tipo específico de cigarro, conforme estabelece a Instrução Normativa da SRF nº 60, de 28 de maio de 1999.

Conforme mostra o Quadro 2 pode-se dividir os tipos de cigarro conforme sua identificação com a classe tributária correspondente. Neste estudo a classe mais importante é a Classe I, pois é onde se localizam os cigarros com preços mais baixos, cuja venda é mais diretamente afetada pelo mercado ilegal.

QUADRO 2 – CLASSES DE TRIBUTAÇÃO DO CIGARRO – ENQUADRAMENTO

CLASSE DE TRIBUTAÇÃO	REGRAS DE ENQUADRAMENTO
I	Marcas apresentadas em embalagem maço, de comprimento até 87mm
II	Marcas apresentadas em embalagem maço, de comprimento superior a 87mm.
III-M	Marcas apresentadas em embalagens rígida e maço, de comprimento até 87mm, com embalagem maço.
III-B	Marcas apresentadas em embalagens rígida e maço, de comprimento até 87mm, com embalagem rígida.
IV-M	Marcas apresentadas em embalagens rígida e maço, de comprimento superior a 87mm, com embalagem maço.
IV-B	Marcas apresentadas em embalagens rígida e maço, de comprimento superior a 87mm, com embalagem rígida.

FONTE: SRF. **Modelos de Selos de Controle para Cigarros em Vigor.**

Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br

A Quadro 2 mostra qual o valor atual de contribuição é aplicado para cada classe de tributação. Como pode-se observar para os produtos da Classe I está estipulada à tarifa de R\$ 23,45 (vinte três reais e quarenta e cinco centavos) por milheiro, o que representa um valor muito acima, comparativamente, ao da Tabela 4 que reflete a alíquota média de IPI relacionado a outros produtos no país.

O selo da SRF é utilizado no mercado brasileiro para controle do pagamento do IPI. Como na indústria de bebidas alcoólicas, ele é colocado ao final da produção e acompanha o produto na saída da fábrica, atestando sua tributação, sendo normalmente afixado na parte onde se abre o produto para o consumo. O selo é fornecido para SRF e tem o custo de R\$ 1,67 (um real e sessenta e sete centavos) por milheiro de cigarro, independente do tipo, marca ou classe de tributação, e é o tributo mais barato vinculado ao produto.

TABELA 4 – VALOR DO IPI E SELO PARA O CIGARRO NO BRASIL EM OUT/2004

CLASSE DE TRIBUTAÇÃO	IPI	SELO
I	23,45	1,672
II	27,60	1,672
III-M	31,75	1,672
III-B	35,90	1,672
IV-M	40,05	1,672
IV-B	44,20	1,672

FONTE: SRF. Out. 2004. **Tributação de Cigarros**
Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br

O PIS tem por característica ser cobrado de forma percentual do valor. Para o cigarro o percentual é de 1% do preço de atacado (SOUZA CRUZ, 2004).

A Cofins, quanto à forma de cobrança é igual ao PIS, no entanto o percentual de incidência sob o preço de atacado é de 4% (SOUZA CRUZ, 2004).

O ICMS é o único imposto indireto estadual que atinge o cigarro, no entanto, conforme seu caráter de atuação e administração, cada estado pode aplicar a alíquota que desejar o que provoca algumas distorções, como observamos na Tabela 5.

Embora grande parte dos estados da federação, mais o Distrito Federal, opte por uma alíquota de 25%, existem alguns estados com alíquotas superiores em 2% e 5% a este percentual. No entanto, o estado do Pará apresenta uma alternativa mais branda a cobrança de ICMS sobre o cigarro, com uma alíquota de 17% (SOUZA CRUZ, 2004).

TABELA 5 – ALÍQUOTAS DE ICMS SOBRE O CIGARRO NO BRASIL EM 2004

UF	ICMS
PA	17%
PR, SE, RN, CE e PE	27%
MT e PI	30%
Demais	25%

FONTE: SOUZA CRUZ. **O Mercado Ilegal**

Segundo pesquisa da CNI⁹ com mais de 1.300 dirigentes industriais de diversos setores, o ICMS é o pior tributo, principalmente pelo fator da diferenciação de alíquotas entre os estados, tornando necessária medidas para unificar alíquotas e formas de incidência.

2.2 DECOMPOSIÇÃO DO PREÇO DO CIGARRO

Para realizar uma análise concreta do impacto dos tributos vinculados ao cigarro, é necessário que se faça uma decomposição do seu custo, assim verifica-se qual o grau de tributação imposta ao produto.

Ao efetuar a análise da decomposição do preço do cigarro, utilizar-se-a como parâmetro o preço de um milheiro de cigarros, medida usual no setor, cada milheiro corresponde a cinquenta carteiras, uma vez que cada carteira contém vinte cigarros.

Utiliza-se como parâmetro de produto a marca Derby da Souza Cruz. Derby é a marca de cigarro *Low Price* mais vendida no mercado nacional (mercado

⁹ CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Sondagem Especial**. Ago. 2003.

legal), e seu fabricante a Souza Cruz, é detentora de mais de 70% do mercado legal de cigarros brasileiro (NIELSEN, março/2004).

O cigarro Derby possui no mês de outubro de 2004 o valor de venda ao consumidor é de R\$ 80,00 (oitenta reais) o milheiro, ou, R\$ 1,60 (um real e sessenta centavos) o maço, lembrando que cada milheiro é composto por 50 maços.

Ao considerar os dados da Tabela 4, pode-se deduzir que o IPI incidente no produto Derby, tributado pela Classe I, é de 318% com relação ao seu custo de produção. Caso efetue-se uma análise relacionada aos tributos federais, junto a produção e comercialização, conclui-se que, referente ao preço de atacado, os impostos representam 40% do mesmo, como mostra a Tabela 6.

TABELA 6 – DECOMPOSIÇÃO DO PREÇO DO CIGARRO – DERBY OUT/2004

COMPONENTE	PARTITIPAÇÃO NO PREÇO	VALOR (R\$)
Preço ao Consumidor	112,7%	80,00
(+) Margem do varejista	9,5%	6,74
(+) ICMS varejo	3,2%	2,27
Preço de Atacado	100,0%	70,98
(-) Impostos indiretos Federais (IPI, selo, Cofins e PIS) e Estaduais (ICMS)	65,4%	46,42
Receita Líquida	34,6%	24,56
(-) Custo Matéria Prima		
(-) Custo diretos de Conversão (Sal. e Despesas Fábricas)		
(-) Frete produto acabado Fábrica p/ Depósitos	10,4%	7,38
(-) Custo Salários e Despesas Dptos. Gráfico e Fumo		
Margem Bruta	24,2%	17,18
(-) Investimento nas Marcas		
(-) Material de Merchandisig		
(-) Salários e Despesas de TM&D, incluído depreciação de veículos e depósitos		
(-) Salários e Despesas das áreas apoio (Finanças, IT, RH, Supply, Jurídico, Marcas, Inteligência, Pesquisa, Diretoria e Presidência)	-----	-----
(-) CPMF, despesas bancárias e Sinistros		
(-) Depreciação de máquinas de produção		
(+) Provisões, litígios e baixa de equipamentos		
Margem Líquida	-----	-----

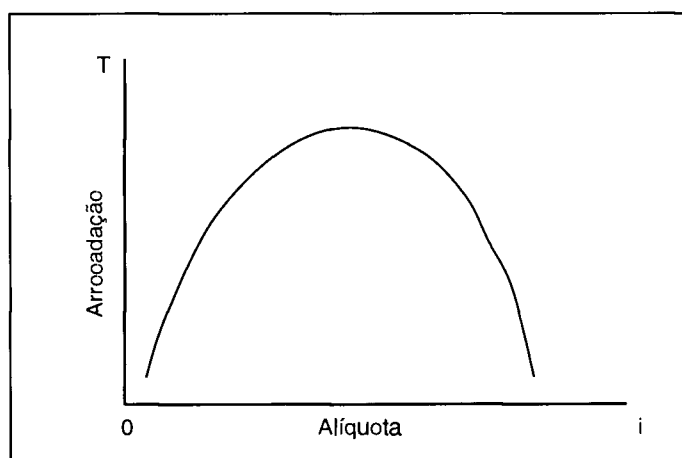
FONTE: SOUZA CRUZ S.A. Documental interno, 2004.

Os mais antigos impostos e importantes em termos de receitas são os tributos sobre bebidas alcoólicas, combustíveis e fumo. DUE¹⁰ explica a alta taxaço desses produtos:

Considera-se que tal consumo pouco contribui para o desenvolvimento econômico, sendo conseqüentemente tido por inoportuno e, em alguns países, moralmente sujeito a objeções. Freqüentemente, mas nem sempre, o número de produtores é pequeno e facilmente sujeito a controles, portanto administrativamente simples. No entanto, a motivação direta mais urgente na introdução dos impostos suntuários está na necessidade de se compensar a perda das principais fontes de receita, pois a rentabilidade da arrecadação desses produtos é grande.

A estrutura de alíquotas é um dos fatores determinantes do impacto dos tributos sobre os preços e o nível da atividade econômica.

GRÁFICO 1 – RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE ARRECADAÇÃO E AUMENTO DAS ALÍQUOTAS DOS IMPOSTOS – CURVA DE LAFER



FONTE: FROYEN, R. *Macroeconomia*. 1999, p. 466.

Para FROYEN (1999), existe uma relação interessante entre o total da arrecadação tributária e a alíquota de impostos conhecida como Curva de Lafer. Quando a alíquota (i) é relativamente baixa, estabelece-se uma relação direta entre ela e arrecadação (T). Contudo, a partir de um determinado nível de alíquota,

¹⁰ DUE, J. F. *Tributação indireta nas economias em desenvolvimento*. Perspectiva, 1974. p. 85.

qualquer elevação da mesma resultará em uma redução da arrecadação global, devido, de um lado, à evasão fiscal e, de outro, ao desestímulo provocado sobre os negócios em geral.

Como visto neste capítulo, em um produto com carga tributária correspondente a 180% do faturamento líquido do fabricante, as alíquotas muito acima das usuais de mercado, contribuem para que o cigarro seja um dos produtos que apresentam um dos maiores índices de evasão de divisas, via impostos não recolhidos na comercialização ilegal¹¹.

O terceiro capítulo se preocupará em analisar o mercado ilegal, mostrando suas especificidades e o quanto é representativo em termos de perda de arrecadação, o que interfere na realização dos gastos públicos tão importantes para a economia, como visto no primeiro capítulo.

¹¹ MGI. McKinsey Global Institute. **Eliminando as barreiras ao crescimento econômico e a economia formal.**

3 O MERCADO ILEGAL

Muitos governos e mesmo o Banco Mundial tratam a informalidade como um problema social, ao invés de econômico. Estudos sobre a questão geralmente enfocam o alívio da pobreza dos trabalhadores informais. Os governos costumam preocupar-se com a expansão de benefícios e direitos sociais, sem abordar diretamente a resolução da informalidade e a ampliação do espaço das empresas formais a fim de atingir esses objetivos.

No Brasil, um estudo realizado pelo Banco Mundial¹², indica que a economia informal é responsável por cerca de 40% da renda nacional bruta – índice que supera em mais de 20% a média dos 133 países analisados na pesquisa – e por cerca de 50% da mão-de-obra não rural brasileira.

Esses números são elevados entre as empresas menores, segundo pesquisa da FGV, finalizada em março de 2004, e publicada no Jornal do Brasil¹³, que envolve 50 mil pequenos negócios que ocupam até cinco pessoas, revela que apenas 15% pagam tributos, 12% possuem CNPJ e 21% são constituídos juridicamente, podendo ser considerados formalmente registrados.

O MGI¹⁴ mostra que nos países em desenvolvimento a carga tributária é em média de 25% do PIB, sendo que cerca de 80% dos impostos são cobrados das empresas formais. Nos países desenvolvidos a carga é, normalmente, superior a 30% do PIB, e apenas 50% é cobrado das empresas. Em 2001, a carga tributária brasileira correspondeu a 34% do PIB, compatível a carga dos países desenvolvidos, porém, com uma estrutura de cobrança de país em desenvolvimento, ou seja, que onera tributariamente as empresas.

¹² Banco Mundial. *Doing Business*. 2004.

¹³ Jornal do Brasil. *Alta carga tributária faz microempresa sonegar*. 16 Mai. 2004.

¹⁴ MGI. McKinsey Global Institute. *Eliminando as barreiras ao crescimento econômico e a economia formal*.

Para o ETCO¹⁵, a já elevada tributação, e os aumentos freqüentes das alíquotas dos impostos estaduais, promoveram uma distorção concorrencial, dando origem ao crescente comércio ilegal. Comércio este que movimenta dezenas de bilhões de reais por ano, fundamentando-se economicamente na sonegação fiscal, no contrabando e na falsificação.

A concorrência desleal apresenta como principais conseqüências a redução do número de empregos formais, menor utilização do parque industrial nacional (aumentando o percentual de capacidade ociosa), queda na arrecadação das três esferas governamentais e, por fim, evasão fiscal, com injeção de recursos no financiamento do crime organizado.

Os setores no Brasil mais afetados pela concorrência desleal imposta pelo comércio ilegal são os de bebidas, combustíveis e fumo, este último objeto deste estudo e que será observado em detalhe.

3.1 O MERCADO ILEGAL DE CIGARROS BRASILEIRO

Segundo a PAHO¹⁶, mais de um quarto dos cigarros exportados no mundo desaparecem no mercado ilegal. Em todo mundo, os governos perdem bilhões de dólares em receitas tributárias devido ao contrabando de cigarros.

O comércio ilegal de cigarros no Brasil já é o terceiro maior mercado em vendas da América Latina, ficando atrás apenas do mercado legal brasileiro e do mercado total mexicano, e ultrapassando o mercado de países como a Argentina.

Um estudo do IBPT¹⁷ aponta que em treze anos, de 1986 a 1999, a carga tributária brasileira cresceu 295,63%. Segundo os dados da pesquisa, em 1986 o Brasil estava em 10^o lugar no ranking das maiores cargas tributárias, com 22% de tributação sobre o PIB. Em 1999, chegou ao segundo lugar, com praticamente 33%

¹⁵ ETCO. Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Impacto da concorrência desleal.**

¹⁶ PAHO. Pan American Health Organization. **O tabaco aumenta a pobreza dos países.**

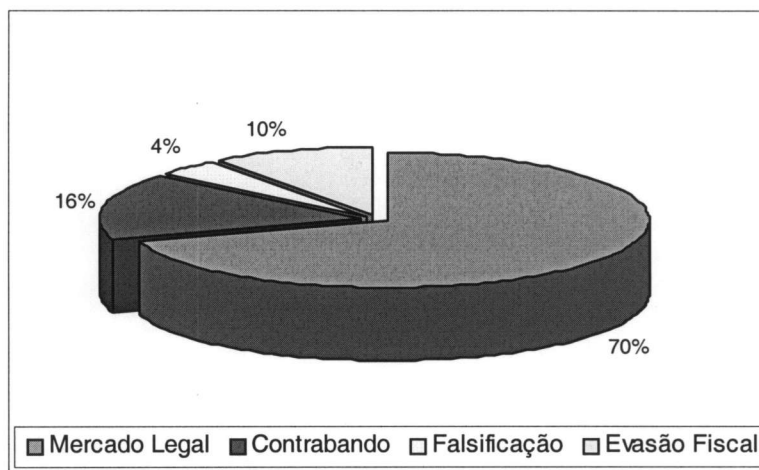
¹⁷ IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. **Carga tributária brasileira aumenta.**

da arrecadação tributária sobre o PIB, perdendo apenas da Alemanha. Em 1993 cada brasileiro pagou cerca de R\$ 719,19 em tributos, já em 1999, este valor cresceu para R\$ 1.813,68.

Uma barreira importante a economia formal no Brasil diz respeito a carga tributária. A tributação excessiva estimula a concorrência desleal, esse comportamento se manifesta na maioria dos setores, em especial no setor do cigarro, podendo gerar uma vantagem disfarçada de 20% a 30% no preço final do produto ilegal (ETCO, 2004).

A ilegalidade pode ser dividida em três tipos: contrabando (produto fabricado fora do Brasil, que entra ilegalmente no país sem recolher os impostos de direito), falsificação (produto falsificado, comercializado em território nacional que tira proveito das marcas licenciadas locais) e a sonegação (produto fabricado no Brasil sem o pagamento de impostos).

GRÁFICO 2 – DIVISÃO DO MERCADO TOTAL DE CIGARROS NO BRASIL EM 2003



FONTE: ETCO. Mercado Brasileiro de Fumo.

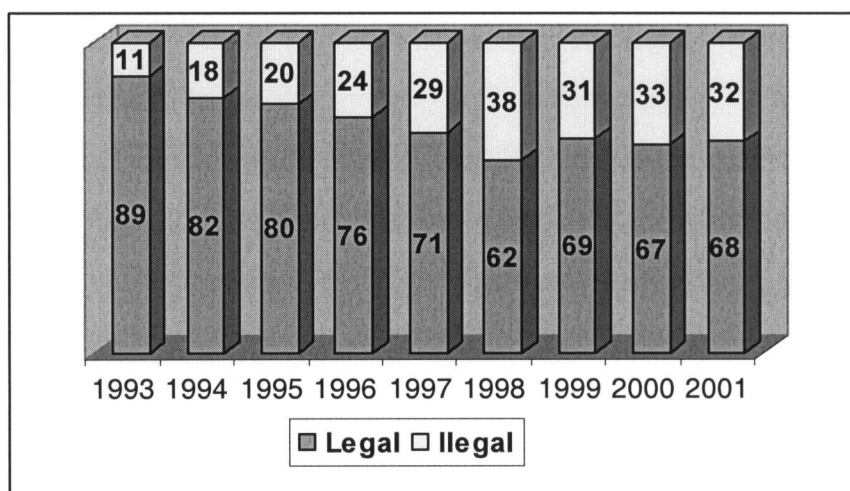
Em 2001, o mercado legal de cigarros comercializou 94 bilhões de cigarros, enquanto que o ilegal comercializou 47 bilhões, ou seja, um terço do total. O mercado ilegal já comercializava volumes expressivos desde a primeira metade da

década de 90, avançando sobre o mercado legal, que teve seus volumes reduzidos, conforme mostra o Gráfico 3¹⁸.

O preço médio praticado atualmente no mercado ilegal no Brasil varia de R\$ 0,80 a R\$ 1,10 o maço. Quando comparamos com o menor preço disponível no mercado legal, R\$ 1,60/maço, verificamos que a diferença de preço está em torno de 45% a 100%, o que explica o crescimento do mercado ilegal. Para ressaltar, uma empresa que pague todos os impostos vinculados ao produto, para cobrir seus custos, recolher os impostos e ter lucro zero, deveria vender a um preço mínimo de R\$ 1,40/maço, ou seja, o preço do cigarro no mercado ilegal está muito abaixo do custo do produto no mercado legal¹⁹.

A relação, custo abaixo do mercado legal e margem de repasse maior, atrai, além do consumidor de poder aquisitivo menor, também o varejista, uma vez que a margem média do varejo aumenta de 9% para até 15%(ETCO, 2004).

GRÁFICO 3 – PARTICIPAÇÃO DO MERCADO ILEGAL DE CIGARROS NO BRASIL DE 1993 A 2001 – EM %



FONTE: SOUZA CRUZ

O Paraguai e Uruguai consomem anualmente um volume em torno de 7 bilhões de cigarros, e possuem uma capacidade instalada de para produção de 100

¹⁸ Souza Cruz S. A. **O mercado ilegal de cigarros no Brasil.**

¹⁹ ETCO. **Mercado Brasileiro de Fumo.**

bilhões de cigarros por ano, concluindo-se que 93 bilhões podem ser direcionados ao mercado externo. Somente no Paraguai, o número de fábricas passou num período de dez anos, entre os anos de 1993 e 2003, de três para quarenta e duas indústrias. Segundo a ETCO²⁰, estes países participam com mais de 90% do volume do mercado ilegal.

No ano de 2003, o mercado formal brasileiro comercializou 91 bilhões de cigarros, a um preço médio de R\$ 1,70. O mercado ilegal comercializou no mesmo ano 40 bilhões de cigarros²¹, a um preço médio de 0,89. Considerando os preços estáveis praticados no mercado ilegal, este volume comercializado ilegalmente, corresponde a uma perda com arrecadação tributária de R\$ 1,4 bilhão nesse ano.

Neste capítulo observou-se a estrutura da ilegalidade vinculada a venda de cigarros no Brasil, e descobriu-se o custo dessa perda de arrecadação. Para poder comparar o nível de perda arrecadatória, o quarto capítulo apresentará o nível de gastos sociais do governo e das áreas de saúde e educação, a fim de atingir todos os objetivos propostos neste trabalho.

²⁰ ETCO. **Mercado Brasileiro de Fumo.**

²¹ Souza Cruz. **O Mercado Ilegal de Cigarros no Brasil.**

4 GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL

Os gastos públicos constituem-se na principal ferramenta de atuação do governo. Através deles, o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados.

Como pode-se verificar na Tabela 9, as prioridades do governo podem se alterar no decorrer do tempo, sendo refletidas na forma como se dividem os recursos destinados aos gastos públicos (REZENDE, 2001).

TABELA 7 – GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL – COMPARATIVO 1969, 1990/1994 E 1995/1998 POR FUNÇÃO – EM %

FUNÇÕES / PROGRAMAS	PERÍODO		
	1969	90/94	95/98
Bens Públicos	13,18	17,97	18,06
Administração Geral	2,15	8,94	12,28
Defesa	10,77	4,87	2,96
Segurança	0,26	0,90	0,66
Seguridade Social	40,33	43,08	53,03
Previdência	36,97	38,82	47,99
Saúde e Educação	14,22	21,72	17,31
Saúde	8,79	14,09	10,86
Educação	5,43	7,63	6,45
Infra-Estrutura	27,32	2,50	2,33
Transp./Telecom.	24,54	2,27	2,21
Energia	2,78	0,16	0,10

FONTE: REZENDE, F. A. *Finanças Públicas*. 2001.

São três as atribuições centrais para as políticas econômicas governamentais: promover ajustamentos na alocação de recursos, promover a

estabilidade e crescimento econômico e, promover ajustamentos na distribuição de renda (MUSGRAVE, 1974).

O gasto social é o instrumento central para melhorar a distribuição de renda. No Brasil, grande parte desse gasto está concentrado no governo federal. Consideram-se gastos sociais dispêndios relacionados as áreas de previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado e organização agrária. Observa-se esta composição na Tabela 8 (SPE/MF, 2003).

TABELA 8 – GASTOS SOCIAIS NO BRASIL POR ÁREA, 2001-2002 – EM % PIB

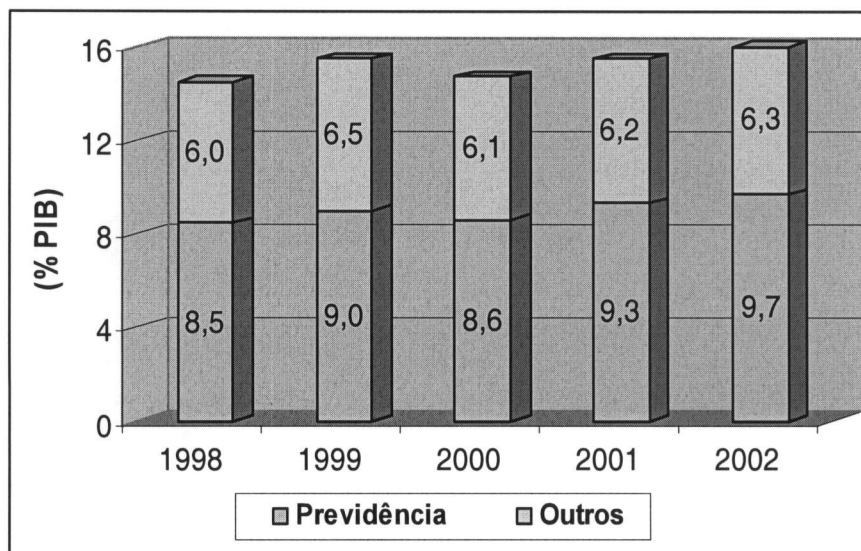
ÁREA	ANO	
	2001	2002
Previdência Social	9,3	9,7
Saúde	1,9	2,0
Assistência Social	0,9	1,0
Habitação	1,2	0,1
Educação e Cultura	0,9	0,8
Proteção do Trabalhador	0,6	0,7
Benefícios ao Servidor	0,2	0,2
Organização Agrária	0,3	0,3
Saneamento	0,1	0,1
Outras Renúncias Fiscais	0,2	0,2
Sistema S	0,2	0,2
TOTAL	16,0	15,5
a) Total de Gastos Diretos	13,3	13,8
b) Total Renúncias/Subsid.	2,3	1,3
c) Total de Empréstimos	0,3	0,4

FONTE: SPE/MF. Gasto Social do Governo Central 2001-2002.

Os gastos sociais vêm aumentando em relação ao PIB, mais de 2/3 das receitas líquidas são usadas para financiar a área social, contudo, como podemos

observar no Gráfico 4, este aumento se dá principalmente em relação a participação da previdência social no mesmo.

GRÁFICO 4 – GASTOS SOCIAIS NO BRASIL DE 1998 A 2002 EM % DO PIB



FONTE: SPE/MF. Gasto Social do Governo Central 2001-2002.

Procura-se estudar, especificamente, a composição dos gastos sociais ligados às áreas da saúde, educação e habitação, pois, desconsiderando as transferências vinculadas à previdência e a assistência, são os serviços oferecidos pelo governo que mais estão ligados a promoção do bem-estar.

4.1 GASTOS SOCIAIS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Apesar de ter uma carga tributária com participação no PIB semelhante a dos países desenvolvidos, no Brasil, grande parte da população ainda não tem acesso a recursos suficientes para satisfazer necessidades básicas, e a distribuição de renda é uma das mais desiguais do mundo.

Reconhece-se no gasto social o objetivo de oferecer segurança aos indivíduos contra situações de risco e promover maior equidade na distribuição de recursos e oferta de serviços à sociedade (SPE/MF, 2003).

4.1.1 Gasto com Saúde

Emprego, educação, compromissos particulares, todos ficam em segundo plano quando surge um problema de saúde. Poucas preocupações dominam mais intensamente a atenção das pessoas do que problemas com doenças.

A emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, determina que a União deve aplicar em saúde percentuais mínimos de suas receitas tributárias²², elevando os recursos destinados ao Ministério da Saúde.

Acesso a bons serviços de saúde, que cuidam da prevenção e tratamento, são as principais exigências que as populações dos países solicitam à seus governos.

²² O ato das disposições constitucionais transitórias (art.77) determina que a União aplique em saúde: no ano de 2002, o montante aplicado em 1999, acrescido de, no mínimo, 5%; e do ano de 2001 até o ano de 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB.

TABELA 9 – GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRO COM SAÚDE EM 2001 E 2002 – EM R\$ MILHÕES

ITENS	2001	% TOTAL	2002	% TOTAL
1 Gastos Diretos	21.187	91%	24.001	91%
a) Sistema Único de Saúde	12.746	55%	13.956	53%
Atendimento ambulatorial, hospitalar e emergencial	10.804	46%	12.105	46%
Implantação, ampliação, modernização do SUS	826	4%	741	3%
Outros	1.116	5%	1.110	4%
b) Atenção Básica PAB – Fixo	1.790	8%	1.864	7%
c) Saúde em Família e Agentes Comunitários	976	4%	1.324	5%
d) Medicamento e Vacinas	780	3%	1.103	4%
e) Vigilância Epidemiológica	757	3%	863	3%
f) Doenças Sexualmente Transmissíveis	621	3%	742	3%
g) Sangue e Hemoderivados	145	1%	205	1%
h) Vigilância Sanitária	147	1%	159	1%
i) Outros	596	3%	811	3%
j) Pessoal Ativo	2.629	11%	2.974	11%
2 Renúncias Tributárias	2.069	9%	2.379	9%
a) Deduções com Saúde no IRPF	1.178	5%	1.278	5%
b) Deduções com Assist. Médica a Empregados	891	4%	1.101	4%
TOTAL	23.256	100%	26.380	100%

FONTE: SPE/MF. Gasto Social do Governo Central 2001-2002.

A rede do Sistema Único de Saúde engloba estabelecimentos públicos e privados conveniados, que tanto podem prestar atendimentos de rotina e de procedimentos básicos, quanto atendimentos de urgência e de procedimentos complexos.

O total de gastos com saúde em 2001 foi de R\$ 21 bilhões, enquanto que em 2002 o gasto foi de R\$ 24 bilhões, sendo o principal grupo de despesas as vinculadas ao atendimento ambulatorial, hospitalar e emergencial do SUS. Observa-se um aumento de quase R\$ 3 bilhões de 2001 para 2002, o que representa um

aumento nos gastos diretos de 13%, muito acima ao que estipula a Emenda Constitucional nº 29 (SPE/MF, 2003).

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, como queda na mortalidade infantil de 49 por mil em 1991, para 30 por mil no ano 2000, a universalização dos serviços, os programas direcionados (voltados à AIDS, malária, etc...), a descentralização e a participação das comunidades, o Brasil ainda encontra disparidades no financiamento da assistência a saúde entre regiões geográficas e nos índices de utilização entre os grupos sociais. É preciso aumentar qualidade do serviço e a eficiência ao acesso²³.

4.1.2 Gasto com Educação

O Brasil vem obtendo grandes avanços na área da educação desde o início da década de 90. O percentual de crianças na faixa de 7 a 14 anos que freqüentam a escola aumentou de 80,5% em 1991, para 96,5% em 2000, no entanto, os níveis educacionais do país estão muito aquém dos de outros países da região e do mundo (BANCO MUNDIAL, 2002).

Atualmente a média de escolaridade de quem inicia no mercado de trabalho no Brasil é de 6 anos, muito inferior aos 11 anos dos países da OCDE e dos 8 anos dos países do leste asiático (BANCO MUNDIAL, 2002).

²³ Banco Mundial. **Visão Geral: para um Brasil justo, sustentável e competitivo.**

TABELA 10 – GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRO COM EDUCAÇÃO EM 2001 E 2002 – EM R\$ MILHÕES

ITENS	2001	% TOTAL	2002	% TOTAL
1 Gastos Diretos	8.964	84%	9.222	82%
a) Ensino Fundamental	1.634	15%	1.274	11%
Transferências FUNDEF	476	4%	431	4%
Livro Didático, Bibliotecas e Transp. Escolar	658	6%	352	3%
Outros	500	5%	491	4%
b) Ensino Superior	5.752	54%	6.306	56%
Graduação	1.236	12%	912	8%
Bolsas	399	4%	446	4%
Outros	127	1%	187	2%
Despesas com Pessoal	3.990	37%	4.761	42%
c) Ensino Médio e Profissional	820	8%	800	7%
Ensino Profissional	288	3%	165	1%
Despesas com Pessoal	368	3%	447	4%
Ensino Médio	122	1%	133	1%
Despesas com Pessoal	42	0%	55	0%
d) Educação Jovens e Adultos – Alfabet./Suplet.	278	3%	442	4%
e) Educação Especial	21	0%	20	0%
Despesas Finalísticas	10	0%	7	0%
Despesas com Pessoal	11	0%	13	0%
f) Educação Infantil	4	0%	7	0%
g) Cultura – Patrimônio e Difusão	185	2%	138	1%
h) Outros	270	3%	235	2%
2 Renúncias Tributárias e Subsídios	1.225	11%	1.367	12%
Dedução com Instrução IRPF	583	5%	557	5%
FIES – subsídio	200	2%	227	2%
Programa Nacional de Apoio a Cultura	169	2%	249	2%
Entidades Educacionais sem Fins Lucrativos	210	2%	260	2%
Entidades Culturais sem Fins Lucrativos	32	0%	39	0%
Entidades Científicas sem Fins Lucrativos	26	0%	32	0%
Doações a institutos de Ensino e Pesquisa	5	0%	3	0%
3 Empréstimos	513	5%	617	6%
Financiamento ao Estudante - FIES	513	5%	617	6%
TOTAL	10.702	100%	11.206	100%

FONTE: SPE/MF. **Gasto Social do Governo Central 2001-2002.**

Nos anos de 2001 e 2002, os gastos totais, diretos e indiretos com educação e cultura foram da ordem de R\$ 11 bilhões, sendo que a maioria desses gastos se destinaram ao ensino superior, concentrando-se com pagamento de pessoal, como mostra a Tabela 10.

O custo médio por aluno no ensino superior brasileiro é estimado em 170% do PIB per capita, nos países da OCDE o custo médio é estimado em 100% do PIB per capita, e nos países em desenvolvimento varia de 25% a 90% do PIB per capita (SPE/MF, 2003).

Este custo elevado do ensino superior acaba deixando sem recursos outras áreas da educação importantíssimas, como a educação infantil, mais especificamente no ensino pré-escolar.

Novas fontes de recursos são necessárias para alavancar ainda mais os gastos do governo com o social, distribuindo renda e investindo em pessoas para a promoção do desenvolvimento.

Nesse último capítulo verificamos o atual nível de gastos do governo, e como estão sendo aplicados os gastos nas áreas de saúde e educação, bem como alguns problemas que ainda não estão solucionados. Nos remetendo ainda ao primeiro capítulo, a importância dos gastos públicos como fomento da economia, pode demonstrar como recursos excedentes seriam bem vindos não só a essas áreas, mas como a economia nacional como um todo.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por finalidade principal identificar qual o volume de receitas, via evasão de tributos sobre venda e comercialização, o mercado ilegal de cigarros brasileiro deixa de recolher aos cofres do governo. Também são de seu estudo a análise da tributação vinculada ao cigarro, sob a ótica dos princípios de tributação e, qual seria o impacto dos recursos, hoje evadidos, sobre os gastos sociais do Governo Central com saúde e educação.

Primeiramente verificou-se que o Brasil possui uma das mais altas cargas tributárias do mundo. No caso do cigarro essa alta carga tributária é ainda mais evidente. Como reflexo, o mercado informal se utiliza do não pagamento de impostos para obter vantagens competitivas sobre os produtos legais. O contrabando, a falsificação e a sonegação dominam 1/3 do mercado total de cigarros brasileiro, tendo na concorrência desleal uma arma poderosa e eficaz para seduzir consumidores e varejistas.

Gera-se um círculo vicioso de fomento a ilegalidade, pois há a necessidade de aumento de receita, então se eleva à carga tributária, com isso sobe o preço do produto legal, e aumenta a venda no mercado ilegal, que ganha participação no mercado total, ocasionando perda de arrecadação, o que, retornando ao início, provoca a necessidade de aumentar a receita.

Como dito anteriormente, pode-se medir o tamanho da evasão com base no volume comercializado pelo mercado ilegal de cigarros no Brasil e seu preço médio, para o ano de 2003, R\$ 1,4 bilhões em receitas advindas da evasão fiscal, não foram recolhidas aos cofres públicos.

Baseado na mesma análise, mas substituindo o preço médio do mercado ilegal pelo preço do cigarro legal mais barato, lembrando que os preços informais estão abaixo dos custos, produtivos e tributários, do produto legal, o valor da evasão fiscal aumenta consideravelmente, atingindo R\$ 1,9 bilhões de reais.

A arrecadação de tributos tem a finalidade de financiar as atividades governamentais. Cabe aos cidadãos e as empresas recolherem tributos que serão utilizados para este fim. Com base na arrecadação tributária é que o governo programa seus gastos.

A teoria econômica diz que o sistema tributário deve ser estruturado tomando por base os princípios de tributação. Estes princípios são do da neutralidade e equidade. A neutralidade trata da não interferência da tributação na competitividade do mercado e a equidade da distribuição justa do ônus tributário.

Tomando por base o princípio da neutralidade, fica evidente que o mesmo não está sendo aplicado para o cigarro. Pois, dado o vultoso montante de impostos, cria-se uma distorção de mercado que estimula a evasão fiscal, sendo impossível ao setor legal competir com o ilegal.

Para que os objetivos dos princípios de tributação descritos sejam atingidos, independente do tipo de produto, serviço ou contribuinte, é fundamental que haja sempre adequações no sistema tributário, tornando-o eficiente, moderno, transparente e de fácil administração tanto pelo governo quanto pelos contribuintes. Clareza a sociedade que serviços de qualidade do governo serão a ela oferecidos, para que essa possa avaliar os benefícios e contribuir de forma justa e necessária, via o cumprimento correto de suas obrigações tributárias, também é primordial para o atingimento.

Os recursos que hoje são deixados de arrecadar no mercado informal de cigarros seriam muito importantes nos gastos sociais do governo com saúde e educação.

Os gastos diretos com saúde em 2002 foram de R\$ 24 bilhões. Caso fossem arrecadados os tributos advindos do mercado informal de cigarros e aplicados inteiramente em gastos com saúde, isto representaria um aumento de 8% nos recursos disponíveis para este fim. Investimento em prevenção, melhoria da

qualidade e, até mesmo, disponibilizar atendimento básico em muitos municípios que não possuem capacidade instalada, poderiam ser realizados.

A quantia de R\$ 1,9 bilhões seria bem vinda a área da saúde, e programas não faltariam aos responsáveis para alocar tal investimento. Entretanto, outra área social é crucial para alavancar o desenvolvimento nacional, a educação.

Os gastos diretos com educação somaram R\$ 9 bilhões no ano de 2002, se adicionarmos a estes recursos os R\$ 1,9 bilhões, provenientes da tributação do mercado ilegal, obteríamos um aumento de 21% nos gastos.

A canalização de grande parte dos recursos destinados a educação para o ensino superior produz uma distorção. Áreas importantes como a educação infantil são esquecidas. Segundo o Banco Mundial, o retorno dos investimentos em programas voltados a pré-escola é alto, além disso, programas para aperfeiçoamento da capacitação dos professores nos níveis fundamental e médio e ampliação do ensino profissionalizante, seriam possibilitados por este aporte de recursos.

As áreas de saúde e educação teriam muito a ganhar com a arrecadação desses recursos. E não seriam só estas áreas as beneficiadas, mas o país como um todo ganharia mais empregos, menor disponibilidade de recursos ao crime organizado e melhor bem-estar a sociedade.

A repressão aos responsáveis pela evasão, nos níveis de distribuição e consumo, a viabilização, através da redução de impostos, de produtos a preços competitivos e maior atuação do nosso governo junto aos países onde se concentram os exploradores do mercado ilegal, são as saídas que acredito possam ser utilizadas para reduzir a concorrência desleal, e recuperar estas importantes contribuições que hoje não são arrecadadas.

REFERÊNCIAS

AFUBRA. ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. **Tabaco no Brasil**. Disponível em: <www.afubra.org.br/institucional/index.php?idiomas_id=1> Acesso em: 20 ago 2004.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business in 2004**. Disponível em: <www.bancomundial.org.br/content/_downloadblob.php?cod_blob=1104> Acesso em: 08 out 2004.

_____. **Visão Geral: para um brasil justo sustentável e competitivo**. Disponível em: <www.bancomundial.org.br/content/view_folder/1618html> Acesso em 08 out 2004.

BANGS, R. B. **Como Financiar o Desenvolvimento Econômico: uma política fiscal para o terceiro mundo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

DUE, J. F. **Tributação Indireta nas Economias em Desenvolvimento: o papel e a estrutura das tarifas aduaneiras, dos impostos de consumo e dos impostos de venda**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

ETCO. INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Mercado Brasileiro de Fumo**. Disponível em: <www.etco.org.br/setor_fumo.php> Acesso em: 13 set 2004.

_____. **Porque a Concorrência Leal é Importante para a Sociedade**. Disponível em: <www.etco.org.br/texto.php?SiglaMenu=CLS> Acesso em: 13 set 2004.

FROYEN, R. **Macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 1999.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 27 ago 2004.

IBPT. INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Estudos**. Disponível em: <www.ibpt.com.br/estudos/estudos.lst.php> Acesso em: 30 mai 2004.

KEYNES, JOHN M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1992.

MGI. MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Eliminando as Barreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil**. Disponível em: <www.etco.org.br/ETCO_McKinsey_Diag_Informalidade.pdf> Acesso em: 21 jul 2004.

MUSGRAVE, R. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

PAHO. PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. **O Tabaco Aumenta a Pobreza dos Países**. Nov 2003. Disponível em: <www.paho.org> Acesso em: 05 jun 2004.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

ROSSETTI, J. P. **Política e Programação Econômicas**. São Paulo: Atlas, 1987.

SOUZA, NALI J. **Desenvolvimento Econômico**. São Pulo: Atlas, 1997.

SOUZA CRUZ S.A. **Mercado ilegal**. Disponível em: <www.souzacruz.com.br>
Acesso em: 03 mar 2004.

SPE. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO. **Gasto Social do Governo Central 2001-2002**. Disponível em:
<www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/gasto_social_do_governo_central_2001-2002.pdf> Acesso em: 28 ago 2004.

SRF. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Arrecadação**. Disponível em:
<www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadação/default.html> Acesso em: 15 ago 2004.

_____ **Seminário internacional sobre fraudes no setor de cigarros**. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/Anais/Anais_fraudes_cigarros.pdf> Acesso em: 04 abr 2004.

_____ **Tributação de Cigarros**. Disponível em:
<www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarrollegal/Default.html> Acesso em: 22 ago 2004.

_____ **Modelos de Selos de Controle para Cigarros em Vigor**. Disponível em:
<www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarrollegal/Default.html> Acesso em: 22 ago 2004.