



Ministério da
Fazenda



Nota Cetad/Coest nº 065, de 16 de maio de 2024.

Assunto: Política de aumentos anuais no preço mínimo de venda de cigarros no varejo e reajuste da alíquota específica do IPI.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de estimar os impactos na arrecadação decorrente do aumento do preço mínimo de venda de cigarros no varejo e do aumento da alíquota do IPI, dispostos nos artigos 14 a 20 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e estabelecidos por meio do Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, que regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).
2. Cabe destacar que a análise deste Centro de Estudos é essencialmente voltada para os aspectos orçamentários, financeiros e econômicos decorrentes de alterações na legislação tributária que impliquem em impactos da arrecadação dos tributos federais.

ANÁLISE

3. Este Centro de Estudos recebeu duas Notas¹ de Encaminhamento Cosit/Sutri, que apresentaram uma análise sumária sobre as implicações da estagnação do processo de elevação gradual do preço mínimo de venda no varejo de cigarros, processo iniciado em 2011 e interrompido em 2016, concluindo por recomendar a retomada da política de aumentos anuais no preço mínimo e do reajuste da alíquota específica do IPI.
4. À vista disso, solicitou-se a esta Coordenação de Estudos Tributários e Aduaneiros (Coest/Cetad) que realizasse análise e estimativa do impacto orçamentário-financeiro resultante da proposta de fixar o preço mínimo em R\$ 6,50 a partir de julho de 2024, em R\$ 7,50 a partir de janeiro de 2025 e em R\$ 8,50 a partir de janeiro de 2026. Com relação a alíquota *ad rem* do IPI, solicitou análise da proposta de estabelecer a alíquota em R\$ 2,25 a partir de junho de 2024, com vigência após a noventena a partir de setembro de 2024, em R\$ 2,75 a partir de janeiro de 2025 e em R\$ 3,50 a partir de

¹ Comunicação eletrônica de 16/05/2024.

janeiro de 2026. De 2027 em diante, ambas propostas preveem o reajuste anual do valor do preço mínimo e da alíquota ad rem pela variação da inflação.

5. A Lei nº 12.546, de 2011, conversão da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, estabelece que o Poder Executivo poderá fixar preço mínimo de venda no varejo de cigarros, válido em todo o território nacional, abaixo do qual fica proibida sua comercialização. Desde 1º de maio de 2016, vigora, em todo o território nacional, o preço mínimo de venda de cigarros de R\$ 5,00 (cinco reais), fixado pelo art. 220-A do Decreto nº 7.212, de 2010.

6. Essa mesma Lei estabelece como regra geral que os cigarros são sujeitos à alíquota de 300% de IPI aplicada sobre o valor tributável, que corresponde ao valor de venda no varejo multiplicado por um percentual definido pelo Poder Executivo, conforme definido pelo inciso I do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977.

7. Além disso, a Lei nº 12.546, de 2011 permite que a PJ opte por regime especial de apuração e recolhimento do IPI, no qual o valor do imposto será obtido pelo somatório de 2 (duas) parcelas, calculadas mediante a utilização de alíquotas *ad valorem* e específica.

8. Com efeito, o Decreto nº 7.212, de 2010, especifica que o IPI será apurado, no regime geral de tributação e no regime optativo, por meio da aplicação da alíquota constante da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI sobre o valor que resultar da aplicação do percentual de quinze por cento sobre o preço de venda, conforme transcrição abaixo.

“Art. 212-A. Os fabricantes e os importadores dos cigarros classificados no Código 2402.20.00, excetuados os classificados no Ex 01, e das cigarrilhas classificadas no Ex 01 do Código 2402.10.00 da TIPI ficam sujeitos a regime geral de tributação, de acordo com o qual o imposto será apurado por meio da aplicação da alíquota constante da TIPI sobre o valor que resultar da aplicação do percentual de quinze por cento sobre o preço de venda dos referidos produtos no varejo.

Art. 212-B. A pessoa jurídica industrial ou importadora dos produtos a que se refere o art. 212-A poderá optar por regime especial de apuração, de acordo com o qual o valor do imposto será obtido pelo somatório de duas parcelas, calculadas por meio da utilização de alíquotas:

I - ad valorem, sobre o valor que resultar da aplicação do percentual de quinze por cento sobre o preço de venda no varejo dos cigarros e das cigarrilhas; ou

II - específica, estabelecida em reais por vintena, que terá por base as características físicas do produto.”

9. O art. 212-B, reproduzido acima, estipula as alíquotas do IPI para os casos dos optantes pelo regime especial de apuração, conforme tabela abaixo, bem como a base de cálculo:

Vigência	Alíquotas		
	Ad valorem (%)	Específica (R\$)	
		Maço	Box
A partir de 1/12/2016	66,70%	R\$ 1,50	R\$ 1,50

10. Ademais, extrai-se dos artigos 501 a 503 da Instrução Normativa RFB nº 2.121, de 15 de dezembro de 2022, que as receitas decorrentes da venda de cigarros estão sujeitas ao regime de apuração cumulativa do PIS e da Cofins, e que seu recolhimento está concentrado no fabricante ou importador de cigarros, em substituição ao recolhimento que seria devido pelos comerciantes varejistas e atacadistas. Para isso, determinou-se que a base de cálculo dessas contribuições seja apurada a partir da aplicação dos seguintes coeficientes sobre o resultado da multiplicação do preço de venda no varejo e da quantidade total vendida.

- a. 3,42 (três inteiros e quarenta e dois centésimos) para a Contribuição para o PIS/Pasep; e
- b. 2,9169 (dois inteiros e nove mil, cento e sessenta e nove décimos de milésimos) para a Cofins.

11. Já o art. 128 da mesma IN, determina que as alíquotas para a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins devidas no regime de apuração cumulativa serão calculadas mediante aplicação das alíquotas de 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) e 3% (três por cento), respectivamente.

12. Segundo informações constantes no sítio Sou Gov², a implementação da política de preço mínimo visa coibir a evasão tributária que ocorre no setor de fabricação de cigarros pela prática predatória de preços que estimulam a concorrência desleal no setor e, sabidamente, não comportam o montante dos tributos, federais e estaduais, aplicáveis aos cigarros.

13. De acordo com o mesmo sítio eletrônico, a fixação de preços mínimos para os cigarros também provoca a recuperação da arrecadação tributária do setor, necessária para fazer frente aos gastos com a saúde pública dos consumidores destes produtos, e proporciona uma maior competitividade entre as empresas que nele operam, garantindo a implementação de condições favoráveis para o desenvolvimento das atividades em ambiente de concorrência igualitária e leal.

14. O fortalecimento das ações de combate ao mercado ilegal de cigarros tem sido uma das

² <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/regimes-e-controles-especiais/cigarros-preco-minimo>

linhas de atuação do Governo Brasileiro. A implementação do Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpios) veio no sentido de potencializar tais ações. Esse sistema permite que o Brasil exerça controle integral de todas as linhas de produção de cigarros em seu território, possibilitando o acompanhamento dos níveis de produção, bem como o correto destino desses produtos, evitando diversas práticas ilícitas cometidas pelos fabricantes nacionais³.

15. No mesmo sentido, o Sindicato da Indústria do Fumo do Estado de São Paulo (Sindifumo-SP) alega que a elevação gradual do preço mínimo do cigarro, conforme documentação juntada aos autos do Processo Administrativo nº 10265.434718/2023-43, atuaria no sentido de ajudar a eficiência do combate ao mercado ilegal.

16. Tais documentos relatam que a falta de reajustes no preço mínimo legal e no IPI incidente sobre cigarros, desde 2016, levou a uma diminuição sustentada dos preços reais dos cigarros fabricados por empresas legalmente registradas no Brasil e do componente específico do IPI - Cigarro, além de serem elementos de causa importantes na migração do consumidor, e consequente aumento do mercado ilegal.

17. As empresas do setor alegam que houve uma contínua redução da participação do mercado ilegal de cigarros nos últimos anos, passando de 58% em 2019 para 37% em 2023. Essa redução se deu, principalmente, pelo aumento do custo de produção do cigarro ilegal, fazendo com que o preço médio do cigarro ilegal, R\$ 5,24 em 2023, se confunda com o preço médio do segmento de baixo preço do mercado legal. As empresas defendem que o gap de preço não pode ser maior que 15%.

18. Nesse sentido, o artigo intitulado *Aumentar o Preço Mínimo do cigarro elevaria a Eficácia da Política Tributária do Tabaco no Brasil*⁴, dispõe que se os preços dos cigarros lícitos sobem, os preços dos cigarros ilícitos também aumentam.

19. Resultados encontrados por Albuquerque e Paes⁵, em estudo que investiga os efeitos decorrentes da elevação da carga tributária sobre os cigarros sob a presença de contrabando, mostram que o comportamento do mercado de cigarros é sensível a mudanças na alíquota de imposto sobre os

³ <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/mercado-ilegal-de-produtos-de-tabaco>

⁴ Aumentar o preço mínimo do cigarro elevaria a eficácia da política tributária do tabaco no Brasil. UCB Policy Brief. Universidade Católica do Brasil. Maio de 2022
https://tobacconomics.org/uploads/20221108%20PB_UCB_prop%20B%20Prec%CC%A7o%20Mi%CC%81nimo%20-%20POR.pdf

⁵ Albuquerque, Vinícius Phillipe; Paes, Nelson Leitão. Tributação de cigarros sob a presença de contrabando. Recife, 2022. Disponível em https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_/i5-7d7a04b1149a09b8f83e1d4f466d4c62.pdf

cigarros, observando uma relação de substituição entre o consumo de cigarros legais e ilegais (contrabandeados).

20. Conforme o referido estudo, um aumento na alíquota de imposto sobre os cigarros desestimula o consumo dos cigarros como um todo, o que está relacionado com o maior preço final ao consumidor desse produto, corroborando com as recomendações da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2020)⁶, e do Instituto Nacional do Câncer (INCA, 2019a)⁷; (INCA, 2019b)⁸ para o aumento da alíquota de imposto sobre os cigarros como uma forma de desestímulo ao tabagismo, prevenção de doenças e mortes. Nesse sentido, ajudam ainda na redução dos gastos públicos em saúde, elevação da arrecadação tributária com cigarros e contribuem para ganhos de produtividade.

21. Adicionalmente a isso, Ross, Hana e Blecher Evan, defendem que impostos e preços não são os principais fatores determinantes do comércio ilícito, sendo mais provável que seja causado por muitos outros fatores, como governança e corrupção. Sustentam que mesmo na presença do comércio ilícito, a experiência de vários países constatou que os aumentos nos impostos sobre o tabaco produziram, de forma consistente, grandes benefícios fiscais e de saúde, por meio do aumento da receita e da redução do tabagismo⁹.

22. De acordo com artigo da Universidade Presbiteriana Mackenzie¹⁰, considerando a inelasticidade da demanda do cigarro, um aumento exorbitante do preço, em consequência de um grande aumento da alta carga tributária, resultaria em um forte crescimento do mercado ilegal, visto que grande parcela do consumo se dá pelos indivíduos de baixa renda.

23. Em vista do exposto, a proposta de aumento do preço mínimo de venda do cigarro provoca um efeito positivo direto na base de base de cálculo do IPI *ad valorem* e do PIS/Cofins, pois parcela dos produtos passarão a ser vendidos por um preço maior do que o praticado atualmente. Por outro lado, o aumento do preço mínimo exerce um impacto negativo indireto na base de cálculo do IPI *ad valorem*, do

⁶ WHO. Raise taxes on tobacco: Most sold brand of cigarettes - taxes as a % of price - total tax. Global Health Observatory, 2020.

⁷ INCA. Contribuições do ministério da saúde para o grupo de trabalho, instituído pela portaria no 263 24-07 do ministério da justiça e segurança pública para “avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no brasil. Ministério da Saúde, 2019.

⁸ INCA. Mercado ilegal de produtos de tabaco. 2019.

⁹ Ross H e Blecher E. O Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco não Precisa Dificultar a Reforma da Política Tributária sobre o Tabaco. Relatório Branco da Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Centro de Política em Saúde, Instituto de Pesquisa e Política em Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, 2019. [www.tobacconomics.org](https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Illicit-Tobacco-White-Paper_Port_v2.1-1-1.pdf). Disponível em https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Illicit-Tobacco-White-Paper_Port_v2.1-1-1.pdf

¹⁰ SILVA, Ingrid Amancio; e MATOS, Fernanda. Análise Crítica da Tributação Extrafiscal sobre o Cigarro sob a Ótica do Crescimento do Contrabando. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2021. Disponível em <https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/45e3c8c5-d953-413a-8159-14826c81e2cb/content>

IPI *ad rem* e do PIS/Cofins, pois implica na redução das quantidades consumidas, decorrente do efeito da elasticidade-preço da demanda por cigarros e da migração para o mercado ilegal.

24. No mesmo sentido, a proposta de aumento da alíquota do IPI *ad rem* acarreta um efeito positivo direto que acresce o valor dos débitos de IPI apurados pela aplicação da alíquota específica. Em contrapartida, tal aumento de alíquota será repassado em algum grau aos preços dos produtos, o que implica um impacto negativo indireto na base de cálculo do IPI *ad valorem*, do IPI *ad rem* e do PIS/Cofins, decorrente da redução das quantidades consumidas, tanto pelo efeito da elasticidade-preço da demanda por cigarros quanto da migração para o mercado ilegal.

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

25. A Tabela I, a seguir, apresenta as estimativas de ganho de arrecadação decorrente da proposta de aumento do preço mínimo dos cigarros.

TABELA I
TRIBUTAÇÃO DE CIGARROS
ESTIMATIVA DE IMPACTO NA ARRECADAÇÃO
AUMENTO DO PREÇO MÍNIMO

					R\$ Milhões			
TRIBUTOS	2024	2025	2026	2027				
IPI <i>ad rem</i>	-94,72	-202,62	-307,56	-303,56				
IPI <i>ad valorem</i>	136,51	321,66	371,07	388,97				
PIS/Cofins	104,81	246,96	284,90	298,64				
TOTAL	146,61	366,00	348,41	384,05				
Preço mínimo	R\$ 6,50	R\$ 7,50	R\$ 8,50	R\$ 8,93				
IPI <i>ad rem</i>	R\$ 1,50	R\$ 1,50	R\$ 1,50	R\$ 1,50				

26. A Tabela II, abaixo, apresenta as estimativas de ganho de arrecadação decorrente da proposta de aumento da alíquota do IPI *ad rem* incidente sobre cigarros.

TABELA II
TRIBUTAÇÃO DE CIGARROS
ESTIMATIVA DE IMPACTO NA ARRECADAÇÃO
AUMENTO DA ALÍQUOTA IPI AD REM

					R\$ Milhões			
TRIBUTOS	2024	2025	2026	2027				
IPI <i>ad rem</i>	341,42	3.486,04	5.522,28	6.027,93				
IPI <i>ad valorem</i>	213,64	643,97	816,58	872,73				
PIS/Cofins	164,03	494,42	626,95	670,06				
TOTAL	719,10	4.624,43	6.965,81	7.570,71				
Preço mínimo	R\$ 5,00	R\$ 5,00	R\$ 5,00	R\$ 5,00				
IPI <i>ad rem</i>	R\$ 2,25	R\$ 2,75	R\$ 3,50	R\$ 3,68				

27. A Tabela III, reproduzida na sequência, apresenta as estimativas de ganho de arrecadação decorrente da adoção conjunta da proposta de aumento do preço mínimo e da proposta de aumento da alíquota do IPI *ad rem* incidente sobre cigarros.

TABELA III
TRIBUTAÇÃO DE CIGARROS
ESTIMATIVA DE IMPACTO NA ARRECADAÇÃO
AUMENTO DO PREÇO MÍNIMO E DO IPI AD REM

TRIBUTOS	R\$ Milhões			
	2024	2025	2026	2027
IPI ad rem	358,07	3.594,35	5.696,10	6.224,71
IPI ad valorem	206,45	632,30	808,03	863,43
PIS/Cofins	158,51	485,46	620,38	662,92
TOTAL	723,03	4.712,11	7.124,51	7.751,05
Preço mínimo	R\$ 6,50	R\$ 7,50	R\$ 8,50	R\$ 8,93
IPI ad rem	R\$ 2,25	R\$ 2,75	R\$ 3,50	R\$ 3,68

28. É necessário esclarecer que o impacto estimado para 2024 considerou que o aumento do preço mínimo aplica-se aos fatos geradores a partir de julho e que o aumento da alíquota do IPI *ad rem* aplica-se somente aos fatos geradores a partir de setembro, em obediência ao princípio da noventena, e sob a hipótese de edição da medida ainda no mês de maio de 2024.

29. Em decorrência desse aspecto, foi considerado que os contribuintes, frente a um anúncio antecipado de aumento de tributação, buscarão minimizar essa majoração da carga tributária por meio de um incremento de produção durante os meses de noventena.

30. Além disso, conforme o previsto no art. 126 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, em 2027 o PIS/Cofins será extinto e o IPI terá suas alíquotas reduzidas a zero. Nesse contexto, os impactos informados para 2027 nas Tabelas I a III acima, referem-se à carga tributária resultante da extrapolação do ano anterior com base no reajuste pela inflação dos parâmetros de preço mínimo e alíquota *ad rem* do IPI.

METODOLOGIA

31. A metodologia de cálculo empregada para estimar os impactos apresentados nesta Nota partiu da base de dados composta pelas informações registradas pelo Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpions), mais especificamente sobre o volume de produção de cigarros realizado no ano de 2023, discriminados por contribuinte, por marca de cigarro, por embalagem, e pelo preço de cada produto.

32. A partir dessas informações elaborou-se um modelo que simulou o cálculo da carga tributária conforme as regras previstas na legislação vigente e com base nas alterações propostas do preço mínimo e da alíquota do IPI ad rem. A diferença entre a carga tributária atual e a carga tributária proposta resultou nas estimativas de impacto das medidas avaliadas.

33. As simulações de carga tributária do PIS/Cofins levaram em consideração a retirada do ICMS de sua base de cálculo, apurado a uma alíquota de 30%, tal como o utilizado no Estado de São Paulo, maior mercado consumidor.

34. Para simular o efeito na carga tributária das alterações propostas, adotou-se como parâmetro de elasticidade-preço da demanda percentual estimado no trabalho *“Tabagismo no Brasil: Estimação das Elasticidades Preço e Renda na Participação e na Demanda por Cigarros Industrializados”*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no periódico Pesquisa e Planejamento Econômico.

35. Nesse mesmo sentido, como forma de considerar o efeito que a elevação dos preços do cigarro legal, via aumento do preço mínimo ou da tributação, exerce no sentido de induzir o aumento do consumo do cigarro ofertado pelo mercado ilegal, empregou-se um parâmetro de sensibilidade aos produtos de menor preço, sujeitos a tal concorrência. Esse parâmetro foi estimado a partir de dados sobre o preço médio do cigarro no mercado ilegal e do tamanho desse mercado, referentes aos anos de 2012 a 2023, fornecidos pelas empresas produtoras de cigarros.

36. Além disso, a simulação da carga tributária decorrente das alterações propostas considerou um percentual de remarcação dos preços, a fim representar o reposicionamento das diferentes marcas de cigarros pelo fabricante, em resposta a fixação de novos patamares de preços mínimos e do aumento do IPI ad rem.

37. As estimativas de impacto na arrecadação descritas nesta Nota foram projetadas para os anos de 2024 a 2027 utilizando-se o método dos indicadores, que consiste em aplicar índices referentes ao efeito preço e efeito quantidade sobre as estimativas do ano base.

38. Estes índices são formados a partir da grade de parâmetros macroeconômicos oficial produzida pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Economia, e refletem a expectativa oficial para o comportamento da economia, bem como para a arrecadação dos tributos federais.

São as considerações que submetemos à apreciação.

Assinatura digital
DOUGLAS DE FREITAS CALACA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Assinatura digital
LUANA ALMEIDA FELIX
Analista Tributário da Receita Federal do Brasil

De acordo. Encaminhe-se ao coordenador da Coest.

Assinatura digital
FILIPE NOGUEIRA DA GAMA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Gerente de Estudos

De acordo. Encaminhe-se ao chefe do Cetad.

Assinatura digital
ROBERTO NAME RIBEIRO
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador da Coest

Aprovo a Nota. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil.

Assinatura digital
CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Chefe do Cetad



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

A página de autenticação não faz parte dos documentos do processo, possuindo assim uma numeração independente.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado ao processo em 17/05/2024 10:04:06 por Douglas de Freitas Calaca.

Documento assinado digitalmente em 17/05/2024 10:04:06 por DOUGLAS DE FREITAS CALACA, Documento assinado digitalmente em 17/05/2024 09:37:28 por LUANA ALMEIDA FELIX, Documento assinado digitalmente em 16/05/2024 21:30:51 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS, Documento assinado digitalmente em 16/05/2024 20:25:43 por ROBERTO NAME RIBEIRO e Documento assinado digitalmente em 16/05/2024 20:03:16 por FILIPE NOGUEIRA DA GAMA.

Esta cópia / impressão foi realizada por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS em 17/05/2024.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

- 1) Acesse o endereço:
<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>
- 2) Entre no menu "Legislação e Processo".
- 3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".
- 4) Digite o código abaixo:

EP17.0524.10064.NQY5

- 5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

**Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:
C58730D9E875F31CAD01E0A677E8BEA40F1BAD6414E8A72C4B6AD2FD3FA56D23**