

# JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X  
472857271000 003354  
Edição 115 - Fevereiro de 2010  
R\$ 16,90

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

**A AGU NA BUSCA DA CONCILIAÇÃO  
E REDUÇÃO DE CONFLITOS**

Editorial: O ALCOUCE POLÍTICO DE BRASÍLIA

# AS SUTILEZAS DA TRIBUTAÇÃO DE CIGARRO

Everardo Maciel  
Ex-Secretário da Receita Federal

**N**a construção dos modernos modelos tributários, constata-se uma tendência de atribuir ao princípio da praticabilidade importância equivalente à desfrutada pelos da capacidade contributiva e da neutralidade. À luz daquele princípio, se fixa uma preferência por soluções mais simples, menos vulneráveis à evasão e elisão fiscais, e de menor custo de conformidade.

Essa tendência foi bem observada por Casalta Nabais, tributarista português de renome internacional, em “O Dever Fundamental de Pagar Impostos”: “Dominados por fenômenos de massa, o direito dos impostos está particularmente condicionado pelo princípio da praticabilidade, donde decorre que os limites materiais da tributação não possam ser levados tão longe quanto, *prima facie*, seria defensável”.

A praticabilidade alcança expressão normativa nos institutos da substituição tributária, retenção na fonte, lucro presumido, tratamento tributário simplificado das pequenas e microempresas, etc. Na tributação de consumo, ela logra concretude quando se faz a opção de tributar determinados produtos mediante uso de alíquotas *ad rem* (também denominadas específicas) em lugar de alíquotas *ad valorem*, de uso mais comum. Nesse caso, a incidência tributária tem por base uma unidade física de medida, e não o preço do produto.

No Brasil, as alíquotas *ad rem*, previstas na legislação constitucional e infraconstitucional, alcançaram a tributação de bebidas, cigarros e combustíveis. Essa solução é largamente empregada em vários países, especialmente na tributação de produtos fortemente onerados, tendo em conta

que a manipulação de preços resulta em efeitos perversos sobre a arrecadação e em concorrência desleal.

No caso da tributação de cigarros pelo IPI, a opção pela alíquota *ad rem* encontra explicação em fatos recentes da história econômica do país.

Até a adoção do Plano Real, a arrecadação de tributos era erodida pelo que se denominou Efeito Tanzi, consistindo na perda do valor real das receitas em razão do lapso decorrido entre a data de ocorrência do fato gerador e a de vencimento da obrigação, em virtude dos elevados níveis de inflação. Tal fato, sob o ponto de vista do equilíbrio fiscal, era compensado por perda de mesma natureza infligida aos beneficiários dos gastos públicos. Desnecessário explorar todos os problemas decorrentes desse quadro.

Naquele contexto, a carga tributária efetiva era inevitavelmente inferior à nominal, o que facultava às empresas auferir ganhos mediante aplicações no mercado financeiro, o que, ao fim e ao cabo, compensava as perdas decorrentes da política antiinflacionária de controle de preços.

A estabilidade financeira propiciada pelo Plano Real implicou redução significativa dos ganhos financeiros e elevação da carga tributária efetiva, aproximando-a da nominal. A preservação das margens anteriores, especialmente nos setores com elevada carga tributária, acarretou aumentos dos preços ao consumidor.

Em relação a cigarros, o aumento dos preços abriu espaço para o descaminho e para o surgimento de empresas domésticas constituídas com claro propósito de sonegação. Como houve



aumento da carga efetiva do IPI, a arrecadação cresceu. Simultaneamente e em ritmo célere, também aumentaram as atividades ilegais.

Aquele era um fenômeno completamente desconhecido no Brasil, conquanto se soubesse que em todos os países onde existia uma forte tributação de cigarros havia, em consequência, uma extraordinária propensão ao fomento de práticas ilegais, notadamente o descaminho.

A partir dessa nova realidade, o fisco deflagrou, ao longo do tempo, várias medidas voltadas para debelar as atividades ilegais. Dentre elas, têm destaque os contadores de cigarros, a obrigatoriedade do registro especial, o aprimoramento na qualidade dos selos de controle, a elevação na tributação dos insumos e a instituição de imposto de exportação sobre cigarros. Como reação, as empresas domésticas deflagraram uma verdadeira batalha judicial contra os instrumentos de controle fiscal e outras questões diretamente ligadas à tributação, visando sempre evitar ou postergar o pagamento de impostos.

O crescimento das atividades ilegais alcançou notadamente o mercado de produtos consumidos pelas classes de menor poder aquisitivo, mais suscetíveis a vantagens nos preços. Como resultado, a arrecadação se retraiu e houve expansão vertiginosa de atividades criminosas associadas às práticas ilegais.

Esse quadro levou a uma reflexão sobre a sistemática então vigente de alíquotas *ad valorem*, mais vulneráveis à evasão e elisão fiscais, além de propiciarem políticas

“Essa solução é largamente empregada em vários países, especialmente na tributação de produtos fortemente onerados, tendo em conta que a manipulação de preços resulta em efeitos perversos sobre a arrecadação e em concorrência desleal.”

predatórias de preços, em desfavor da arrecadação e do aumento de consumo nas classes de baixa renda.

Nessas circunstâncias, o fisco, por meio do Decreto nº 3.070, de 29 de maio de 1999, optou pela sistemática de tributação do IPI mediante alíquotas *ad rem*, tendo por base atributos físicos do produto, como comprimento e embalagem.

Essa medida, além de deter a tendência declinante na arrecadação, produziu os seguintes efeitos: fixou, indiretamente, um preço mínimo para o produto, o que corresponde a uma forma de atender à política de restrição ao consumo, sem estimular a deterioração do mercado pelo aumento do comércio ilegal; preveniu a possibilidade de guerra de preços entre os fabricantes, que redundaria em efeitos nocivos sobre a arrecadação; e maximizou a receita, tendo em vista que estabelece um tratamento mais oneroso para as categorias de maior valor mercadológico.

A despeito dessas providências, não se logrou erradicar o comércio ilegal, que ainda hoje representa cerca de 30% do mercado brasileiro de cigarros. Trata-se de meta dificilmente alcançável, em qualquer lugar do mundo.

Essa realidade impõe uma redobrada atenção no aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e na intensificação das ações repressivas, além de muita prudência em relação a alterações na legislação. Quaisquer mudanças no atual modelo de tributação envolvem enormes riscos de danos à arrecadação e à política de restrição ao fumo, que se converteriam em certeza, caso a mudança consistisse no retorno às alíquotas *ad valorem*.