

Comércio ilegal de cigarros no Brasil: fatos e perspectivas

Agosto de 2016

Roberto Iglesias¹

Origem do problema

As vendas de cigarros ilegais apareceram no Brasil em meados dos anos 90, sem ser reação a nenhum aumento de impostos. As empresas brasileiras de tabaco vendiam cigarros para o Paraguai (acima de 10 vezes o consumo total do Paraguai) e os contrabandistas paraguaios contrabandeavam os produtos para o território brasileiro. Este comércio criou uma rede ilícita de distribuição de cigarros no sul e sudeste do Brasil, aumentou a fatia de fumantes entre a população de baixa renda e minou a política de impostos de tabaco.

Primeira reação das autoridades tributárias

Em 1999, as autoridades tributárias proibiram as exportações de cigarros para a América Latina e impuseram um imposto de exportação de 100% para outros destinos, rompendo o comércio em andamento para o Paraguai e a possibilidade de usar outro país vizinho neste tipo de comércio. Também estabeleceram a obrigação de afixação de selos nos maços, tornaram mais estrita a legislação sobre licença para empresas de produtos de tabaco e começaram a estudar medidas para controlar as linhas de produção de cigarros.

A política de impostos foi usada para combater o contrabando. O governo reduziu a incidência de impostos no preço dos cigarros de cerca de 40% para 25% em 1999, ajustou as alíquotas específicas do IPI cigarro abaixo das taxas de inflação, nos anos seguintes, e com isso reduziu ainda mais a porção de impostos sobre os preços do varejo. O objetivo desta política implementada entre 1999 e 2006 era manter baixo o preço real dos cigarros para combater o contrabando, estimulando as marcas legais mais baratas.

O comércio ilegal continuou, apesar da reação. No começo dos anos 2000, os fabricantes de cigarros paraguaios cresceram e começaram a alimentar a rede ilícita de distribuição criada nos anos 90, apesar de um forte declínio nos preços reais dos cigarros brasileiros. Representantes da Polícia Federal e do Congresso investigaram alguns dos principais contrabandistas e tentaram dismantelar a rede, mas o comércio ilícito de cigarros paraguaios continuou. A indústria de tabaco manteve a proporção de mercado ilegal constante, em torno de 30% do consumo total, apesar dos preços reais menores e dos esforços das autoridades².

¹ Consultor de Campanha por Crianças Livres de Tabaco (CTFK, EUA), e da Secretaria da Convenção Quadro para o Controle do Tabagismo da Organização Mundial da Saúde.

² Para uma análise detalhada da experiência de exportação a Paraguai dos anos 90 e da reação das autoridades brasileiras, veja-se Iglesias R, Pinto M, da Costa e Silva VL, *et al.*, Tobacco control in Brazil,

O comércio ilícito tem sido usado pela indústria do tabaco.

Em todos esses anos, o contrabando tem sido usado como argumento para impedir qualquer medida de controle do tabaco, seja política de impostos ou outras medidas. A formulação dos argumentos muda levemente de acordo com a medida proposta, mas a mensagem é que qualquer política não seria efetiva porque os fumantes teriam substitutos mais baratos no mercado, sem avisos ou imagens de advertência, ou com açúcar e sabores adicionados. Mais recentemente, na discussão sobre as embalagens padronizadas, usam a ideia de que fumantes seriam atraídos para o maço de cigarros ilegais com cores e marcas em hologramas.

Infelizmente, apesar dos quase 20 anos de mercado ilícito no Brasil, não há avaliações independentes e públicas do tamanho deste mercado. As autoridades têm confiado em estimativas da indústria mesmo com dúvidas e questionamentos. Esta falta de conhecimento independente é um instrumento poderoso para a indústria, que altera o tamanho do mercado de acordo com suas necessidades para enfrentar as políticas de controle de tabaco e ganha apoio em certos círculos de decisão.

As políticas de controle do tabaco fizeram progresso nos últimos anos, apesar das alegações de contrabando. Em 2008, foi estabelecido um sistema de controle da produção de cigarros, que marca todo maço e permite rastrear sua distribuição (Sistema SCORPIOS). Em 2009, estimulados por organizações da sociedade civil, autoridades tributárias brasileiras e paraguaias começaram um diálogo com a ideia de trocar informações e discutir a taxaço do comércio ilegal. A indústria do tabaco brasileira, não surpreendentemente, e o Ministério das Relações Exteriores foram contra essas conversas à época. Infelizmente, a situação política no Paraguai inibiu este intercâmbio desde meados de 2012 (final do governo Lugo seguido pela presidência de Cartes, iniciada em 2013).

Em 2011, o Congresso brasileiro aprovou lei que aumentou impostos sobre cigarros e estabeleceu ambientes livres de fumo em nível nacional. Embora o Ministério da Saúde tenha levado mais de dois anos para regular a lei, legislações estaduais garantiram ambientes livres de fumo nos maiores estados. A parte dos impostos foi implementada em maio de 2012 e ajudou a reduzir as vendas de cigarros legais em 35%, de 4.9 bilhões de maços em 2011 para 3.2 bilhões em 2015.

A estratégia de aumentar impostos alavancou as receitas, reduziu o consumo total e a prevalência, mas resultou no aumento do comércio ilegal³. As três coisas são compatíveis num contexto de aumento de impostos domésticos quando o país vizinho tem impostos mais baixos e alta produção. O mercado ilegal é resultado de incentivos financeiros criados por diferenciais de impostos e custos, por um lado, e de falta de barreiras institucionais ao produto ilegal no país que o recebe (debilidade no cumprimento da lei, medidas de controle, corrupção do Estado, etc.), por outro.

Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2007, e Iglesias R, Nicolau J., A Economia do controle do Tabaco nos Países do MERCOSUL e Associados: Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e Organização Mundial da Saúde (OMS), 2006.

³ Para uma análise da reforma de 2011, veja-se Iglesias, R. 2016, *Increasing excise taxes in the presence of illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform*. Pan American Journal of Public Health, forthcoming, 2016

Efetivamente, o mercado ilícito de cigarros cresceu nos últimos anos. Em 2015, uma investigação acadêmica concluiu que a fatia do mercado ilícito no consumo total cresceu de 16% em 2008 para 32% em 2013⁴. O estudo usa informações de preços e quantidades consumidas provenientes de duas ondas da pesquisa do GATS. Para estimar a proporção do mercado ilícito em ambos os anos, o estudo compara os preços atuais de compra com um preço que estabelece uma fronteira entre os mercados legal e ilegal. Este preço deve cobrir: i) custos de produção e distribuição de uma marca barata; ii) impostos e outras taxas, e iii) margens do varejo por maço, mas sem qualquer margem de lucro para o fabricante. O racional é que as empresas que pagam todos os custos e impostos tentariam colocar seus preços acima deste preço limite para ter algum lucro por maço e todo cigarro vendido abaixo desse preço seria ilegal ou sem impostos. O consumo ilegal cresceu em todos os níveis de educação, nos estados fronteiriços e, principalmente, nos consumidores de mais de dois maços por dia. Cabe observar que, de acordo a esta investigação, a proporção do mercado ilegal em 2008 era substancialmente menor (16%) à proporção média de 30% sustentada pela indústria para aqueles anos; de maneira que para a indústria a proporção de 32% estimada pela investigação para 2013 não deveria causar sobressalto.

Para enfrentar este problema, o governo brasileiro deveria ter aumentado o diálogo e cooperação com as autoridades paraguaias para ajudar a cumprir a lei no país vizinho (ou pelo menos para encorajar a isso) e para negociar exportações legais do Paraguai para o Brasil após o aumento de impostos (caso contrário, exportações ilegais ficariam mais atrativas financeiramente, como de fato aconteceu). Entretanto, o Brasil não fez nada significativo depois de 2011 para melhorar as barreiras institucionais contra o comércio vindo do Paraguai, apesar de seu sistema bem implementado e efetivo de proteção da arrecadação doméstica (SCORPIOS).

Algumas opções de política: uma negociação bilateral

Há fábricas num lado da fronteira Brasil–Paraguai e as demandas por esses cigarros são concretas do outro lado. O Brasil deveria reestabelecer as negociações com as autoridades paraguaias para pôr um fim ao comércio ilegal atual⁵. As negociações podem ser difíceis, mas devem apontar para a transformação do influxo ilegal em influxo legal de importação - com todos os impostos pagos -, com sanções às empresas paraguaias por comportamento ilegal ou má conduta. Estes cigarros devem ter todas as medidas de controle do Brasil: advertências, impostos domésticos, marcações etc.

O Brasil é o maior beneficiário dessas negociações: receitas mais altas, menos consumo e mais saúde. O Paraguai terá perdas líquidas: basicamente, menos produção, mas em compensação, um negócio legal e melhor reputação internacional. O Brasil deve planejar um mecanismo que torne estas negociações atrativas, por exemplo, por meio de compensações em outros setores econômicos ou dividindo com o Paraguai parte da maior receita com cigarros.

⁴ Iglesias, R.M., A. S. Szklo, M.C. de Souza and L.M Almeida. *Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the Global Adult Tobacco Survey*, Tob Control, 2016 (<http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052465>).

⁵ Na verdade, o fluxo de produtos ilegais do Paraguai é maior que o de cigarros.

Barreiras

Como o atual presidente do Paraguai é associado à principal fábrica de cigarros, as negociações não serão fáceis. Mas esta não é a única barreira. A indústria de tabaco brasileira e seus aliados nos Poderes Executivo e Legislativo não parecem estar interessados na sobrevivência legal das fábricas paraguaias. Eles parecem preferir que continuem ilegais, como uma ameaça ao controle do tabaco e como fornecedores de produtos de tabaco baratos sem nenhuma medida de controle, com o objetivo de atrair novos consumidores.

Possibilidade

Atualmente, as autoridades tributárias no Brasil entendem que o comércio e as negociações diplomáticas são a única saída e querem começar este processo. O Brasil precisa definir a estratégia de negociação para transformar o comércio e oferecer algum tipo de compensação ao Paraguai. A primeira tarefa é trazer diplomatas brasileiros para a mesa para, juntos às autoridades tributárias, pensar numa estratégia, o que parece mais viável agora que em 2009. Além disso, deve-se encarar a ratificação brasileira do Protocolo para Eliminação do Comércio Ilícito da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco como um primeiro passo ou preparação para discutir a ratificação e implementação do mesmo pelo Paraguai.

Uma negociação multilateral

Hoje, os cigarros paraguaios são um problema para vários países da região além do Brasil: Uruguai, Argentina, Colômbia e México. Uma negociação multilateral precisa de um fórum multilateral ou esforços expressivos de coordenação para começar. Mas é possível, dada a discussão em curso deste problema em alguns dos países afetados.