

A oferta de cigarros provenientes do Paraguai: 28 anos de comércio ilícito no Brasil

Impactos e dimensões do mercado ilegal

O Brasil tem uma política abrangente de controle do tabagismo, incluindo ambientes livres de fumo, imagens de advertência nos maços e tributos elevados sobre os cigarros, como resultado da implementação das diretrizes da Convenção-Quadro para o Controle do Tabagismo (CQCT) da Organização Mundial da Saúde (OMS). Mas o controle do tabagismo tem um grave problema no país: segundo recentes estimativas¹, mais de 40% do consumo anual de cigarros é de produtos sem tributos, baratos e sem imagens de advertências: os chamados cigarros ilegais.

A oferta de cigarro ilegal vem principalmente do Paraguai, ainda que não exclusivamente, pois há também produção clandestina dentro do território nacional. Esses cigarros estimulam o consumo da população já fumante, porque são mais baratos que os legais, não têm advertências gráficas e facilitam o acesso ao tabaco pelos mais jovens, principalmente entre a população mais pobre e com menos tempo de estudo, debilitando o impacto das políticas de controle em vigor. Ao facilitar o consumo e desestimular a cessação, o mercado ilegal impede maior redução da morbidade e a mortalidade relacionadas ao uso do tabaco, representando uma perda de bem-estar para a sociedade brasileira. O estado brasileiro, em nível federal e estadual, também deixa de receber tributos que poderiam ajudar a financiar seus gastos, inclusive com a saúde.

Ainda que a proporção do mercado ilegal no consumo total tenha aumentado nos últimos anos, a proporção da população fumante, entre as pessoas de ambos os sexos maiores de 18 anos em 27 capitais brasileiras, diminuiu de 15,7% em 2006 para 10,2% em 2016². Portanto, o consumo total no Brasil caiu, tanto de cigarros legais como de ilegais, e as políticas de tributos e de controle do tabagismo devem ser consideradas um sucesso. Seguindo as estimativas de Szklo et al (2017), pode-se afirmar que, entre 2012 e 2016, o consumo total de cigarros caiu em 32 bilhões de unidades (de 125 para 93 bilhões). Nesse mesmo período, o consumo de cigarros tributados caiu aproximadamente 36 bilhões (de 89 para 53 bilhões), enquanto o consumo de cigarros sem tributos, ou ilegais, só aumentou 4 bilhões de unidades (36 para 40 bilhões de unidades).

As origens do problema e a situação hoje: produção paraguaia e uruguaia e o Brasil como o principal fornecedor da indústria paraguaia de cigarros

É sempre necessário lembrar que a indústria de cigarros brasileira favoreceu o início do mercado ilícito no Brasil no começo dos anos 1990 ao exportar cigarros para o Paraguai e deixar naquele país volumes equivalentes a várias

1 Szklo et al, Tendências de consumo de cigarros ilícitos no Brasil estimadas a partir de vendas ilícitas, 2012-2016, AJPH, 2017, disponível em <http://www.actbr.org.br/uploads/arquivos/Tendências-de-Consumo-de-Cigarros-Il%C3%ADcitos.pdf>

2 Vigitel Brasil 2016: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2016 / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2017 <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/marco/02/vigitel-brasil-2016.pdf>

vezes o consumo local.³ A exportação deste tipo de produto estimulou a aparição de dois fenômenos que conformariam o mercado ilegal atual. O primeiro foi que as empresas paraguaias existentes, e outras que foram criadas na época, por exemplo a Tabacalera del Este (TABESA), passaram a produzir para vender no chamado “mercado da fronteira”. A produção paraguaia de cigarros cresceu exponencialmente naqueles anos, como comprovam o crescimento das compras de folha de tabaco brasileira nos anos 1990⁴.

O segundo fenômeno foi o interesse de outras empresas da região em exportar ao Paraguai, como a Monte Paz, do Uruguai, que iniciou um processo de vertiginoso crescimento de suas exportações ao Paraguai nesses anos, e que continua até hoje. A Argentina também realizou exportações naquele período. Finalmente, os Estados Unidos ampliaram significativamente suas tradicionais exportações ao Paraguai naquela época⁵.

No final de 1998, as autoridades brasileiras impuseram um imposto de 150% às exportações de cigarros para a América Latina, rompendo o comércio em andamento com o Paraguai e a possibilidade de usar outro país vizinho nesse tipo de comércio. Mas essa reação, ainda que necessária, pode ser considerada tardia, pois já estavam instalados no país vizinho outros atores: as empresas paraguaias e os exportadores uruguaios. A produção no Paraguai e a exportação uruguaia continuam alimentando até hoje a entrada ilícita de cigarros através da rede de distribuição, criada na década de 1990 e aperfeiçoada nos últimos anos. O mercado ilícito de cigarros mostrou novos fornecedores nos últimos anos ao se descobrir uma conexão ilegal entre a produção de fumo brasileira e fábricas clandestinas instaladas no nosso território⁶.

O outro importante componente desse mercado ilegal é a cadeia de fornecimento da indústria paraguaia. Importantes setores produtivos brasileiros forneceram insumos no início do fenômeno e continuam sendo os fornecedores principais do complexo produtivo do cigarro paraguaio hoje. No caso da folha de tabaco, depois de uma interrupção temporária da exportação de folhas, entre 2001 e 2005, o Brasil se manteve como o principal fornecedor desse produto até hoje. O Brasil é também o principal fornecedor do papel para os maços e cigarros, dos filtros e do papel metálico para a proteção interna dos cigarros⁷. A maioria dessas operações de fornecimento é legal do ponto de vista jurídico, com exceção de operações ilícitas de fornecimento de folha ao Paraguai descobertas em anos recentes⁸.

A interferência da indústria de tabaco

Uma das dificuldades da luta contra o contrabando foi e continua sendo a interferência da indústria de tabaco no

3 As quantidades exportadas de cigarros ao Paraguai nos anos 1990 estão disponíveis no ALICE web. Na base de dados COMTRADE, podem se achar as quantidades exportadas do Brasil e os registros de importação de Paraguai. Os exportadores brasileiros deviam (e devem) se registrar na Receita Federal para exportar, e o SISCOMEX tem as informações dos exportadores, mas estas não estão disponíveis para o público. Iglesias e Nicolau (2006) mostraram como as exportações brasileiras ao Paraguai, e também ao Uruguai, excediam a capacidade de consumo de ambos os países de destino. PAHO (2002) e Iglesias et al. (2018) mostram, baseados em documentos internos da indústria, as razões do início do mercado de cigarros não tributados na Argentina e no Brasil em grande escala, com marcas baratas, os passos dados pelas empresas brasileiras e argentinas e qual era o destino final desses cigarros.

4 Iglesias et al. (2018) utilizam uma metodologia baseada nas compras de folha para estimar a produção paraguaia de cigarros daquela época.

5 Iglesias et al. (2018), mostram como os exportadores americanos e argentinos expandiram suas exportações e recuaram depois de 1998. Mas isso não foi o caso do exportador uruguaio, que se transformou no principal fornecedor do mercado paraguaio, e continua sendo.

6 Veja-se Operação Huno da Polícia Federal brasileira e Polícia Federal (2016 a e 2016b).

7 Iglesias (2017) mostra os dados do comércio exterior paraguaio que confirmam isto.

8 Veja-se Polícia Federal (2016 a).

diagnóstico da situação e na proposta de políticas públicas para lidar com o problema.

Desde o início, a indústria de cigarros instalou o diagnóstico de que o problema do mercado ilícito era a alta carga tributária do produto legal e o utilizou para pedir uma redução dessa carga, quando sabia que essa situação não surgiu por nenhum aumento de tributo, mas como resultado das suas estratégias de preços e comercialização. As exportações ao Paraguai foram parte da luta pela participação nas vendas no Brasil entre as duas principais empresas de cigarros do país⁹. Adicionalmente e para justificar a presença de seus produtos em caminhões vindos do Paraguai nos anos 1990, propagou a ideia de que se tratava de um problema de pirataria, de cópia de suas marcas.

Após o tributo à exportação, em 1999, o Brasil baixou a carga tributária com a esperança de acabar com o contrabando, levando em consideração as sugestões de política da própria indústria. Mas o contrabando continuou no Brasil, deixando claro que não era um problema que se resolveria com redução de preços ou tributos.

Frente à persistência dos fluxos de cigarros ilícitos provenientes do país vizinho, o passo seguinte para o Brasil teria sido promover uma discussão bilateral com as autoridades paraguaias, buscando cooperação para controlar conjuntamente esse fluxo, pois existia e existe a percepção de que não há possibilidade de controle unilateral por parte do Paraguai. Houve algumas iniciativas governamentais nesse sentido, mas não existe até hoje nenhum documento público da indústria brasileira de tabaco aconselhando a negociação bilateral e a cooperação com Paraguai para controlar o fluxo ilícito. A política de controle sempre foi e segue sendo a repressão dos fluxos na fronteira. Essa é uma estratégia limitada pelas características da fronteira entre os dois países e pela situação da administração tributária no Paraguai, e é essa estratégia que, depois de 28 anos, segue mostrando suas limitações.

Há inúmeros exemplos de que a indústria tenta responsabilizar o aumento de tributos pelo crescimento da oferta de cigarros ilícitos dentro do país. Dois exemplos recentes de instituições vinculadas à indústria ilustram essa posição. Em 2016, o Fórum Nacional de Combate à Pirataria lançou uma campanha, financiada pela Souza Cruz, com a mensagem-chave “imposto cresce, crime agradece”, afirmando que quando se aumenta o imposto de cigarro, aumenta o contrabando feito pelo crime organizado, junto com armas e drogas¹⁰. Em um encontro recente organizado pelo Correio Braziliense¹¹, os representantes do Fórum e do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), que tem entre seus associados a Souza Cruz, insistiram em propostas centradas na identificação do aumento de tributos como disparador de um maior contrabando.

As sugestões centradas na redução de tributos parecem esquecer a experiência do início da década passada, que mostra que há contrabando mesmo com diferentes níveis de tributos no preço final e que as redes ilegais continuam a trabalhar após reduções de tributos com menores níveis de rentabilidade. Tão importante quanto isso, as evidências do diferencial de custo médio entre os dois países indicam que níveis de tributos no Brasil equivalentes aos do Paraguai ainda estimulariam financeiramente a introdução ilegal de cigarros¹².

9 Iglesias et al. (2018), explicam, com base nos documentos da indústria, as estratégias de exportação ao Paraguai das duas principais empresas brasileiras.

10 Fórum Nacional contra a Pirataria: <http://www.fnep.org.br>

11 Correio Braziliense, Seminário Tributação e Desenvolvimento Econômico, 13 de março de 2018, Enfrentamento ao contrabando e ao tráfico no Brasil passa pela revisão dos tributos, nota referida à palestra de Edson Vismona, residente executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etc) e do Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP) disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/correiodebate/tributacao/2018/03/13/noticias-tributacao,665648/brasil-tornou-se-terreno-fertil-para-contrabando-e-trafico-de-drogas.shtml>

12 Iglesias, 2017

Estratégia para enfrentar o problema

A maioria dos cigarros ilícitos no país entra através da extensa fronteira terrestre com o Paraguai e a Bolívia, que é muito difícil de controlar. E o Brasil não tem hoje, e provavelmente não terá nos próximos anos, recursos públicos suficientes para melhorar esse controle.

A capacidade administrativa das autoridades tributárias e aduaneiras paraguaias de controlar essa produção e transforma-la em exportação legal foi e continua sendo baixa. Adicionalmente, o Estado paraguaio não tem incentivos econômicos para pressionar pela formalização dessas exportações ao Brasil, porque o principal ganho fiscal da formalização das exportações vai ficar com o nosso país.

É preciso, então, discutir e definir uma estratégia do Estado brasileiro para resolver o problema. O objetivo central dessa estratégia deveria ser persuadir o Paraguai e seus produtores de cigarros a introduzir seus produtos legalmente no Brasil, cumprindo as exigências de advertências e embalagem, a regulamentação de importação e pagando todos os tributos.

O Brasil deve, então, iniciar uma negociação diplomática e econômica com impactos na administração tributária e aduaneira no Paraguai e, de alguma maneira, no status quo do tratamento da indústria de tabaco no país vizinho.

A questão a se colocar, frente à dificuldade dessa negociação e de alcançar mudanças nos controles domésticos em dois países vizinhos, é se existe outro mecanismo para resolver o problema, quando fracassaram os controles fronteiriços e as medidas de repressão no território do país afetado. A inação do Brasil ou a insistência em políticas com resultados insatisfatórios traz o risco de agravar o problema de saúde pública e a perda de bem-estar no país.

A adoção e implementação do Protocolo para a Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco¹³ no Brasil e no Paraguai, instrumento da Convenção-Quadro, traz uma oportunidade única para a discussão do problema entre os dois países, porque ambos deverão submeter suas políticas nacionais às regras internacionais dadas pelo Protocolo. Isso pode facilitar a mudança das políticas domésticas e eliminar a entrada ilegal de cigarros no Brasil.

Referências

- Iglesias, R., 2017, Informe Cualitativo, Brasil, Proyecto Comercio Ilícito de Tabaco en MERCOSUR, desafios y oportunidades, Federacion Interamericana del Corazon (FIC- Argentina) e American Cancer Society, Buenos Aires
- Iglesias R, Nicolau, J., 2006, A economia do controle do tabaco nos países do Mercosul e associados: Brasil. PAHO.
- Iglesias, R., A. S. Szklo, M.C. de Souza and L.M Almeida, 2016, Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the Global Adult Tobacco Survey, *Tob Control*, (<http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052465>).
- Iglesias, R., Gomis, B., Botero, N., Shepherd, P., and K. Lee, 2018, From transit hub to major supplier: The changing role of domestic and transnational tobacco companies in Paraguay, manuscript, Fraser University, Canada.
- PAHO., 2002, Profits over people: Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean. Washington DC: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/173234>
- Polícia Federal, 2016a, Operação Huno, apresentação realizada no workshop multissetorial para promover a entrada em vigor do Protocolo para a Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, Brasília, Brasil, 14-16 de setembro.
- Szklo, A.S., R. Iglesias, M.C. de Souza, M. Szklo, and L.M Almeida, 2018, Trends in illicit cigarette use in Brazil estimated from legal sales, 2012-2016", *Am J Public Health*. Published online ahead of print December 21, 2017: e1–e5. doi:10. 2105/AJPH.2017.304117

13 Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito do Tabaco, CQCT, <http://bit.ly/ProtocoloMercadollicito>