

08000.032908/2019-11

INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCEIAL



São Paulo, 26 de julho de 2019.

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON)  
do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e Presidente do Conselho Nacional de  
Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP)  
DD. Luciano Benetti Timm

CC.: Excelentíssimo Senhor Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Combate à  
Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual  
DD. Guilherme Vargas da Costa

**Ref.: Estudo sobre o Impacto do Contrabando de Cigarros na Economia – Relatório Final –  
Primeira Versão – 12 de julho de 2019**

Prezado Senhor Presidente do CNCP e Secretário da SENACON,  
Prezado Senhor Secretário-Executivo da CNCP,

O ETCO – Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – solicitou à Fundação Getúlio Vargas a elaboração de estudo a respeito dos Impactos do Contrabando de Cigarros na Economia Nacional.

Esse estudo abrangente analisa: a) a demanda do consumidor por cigarros; b) as políticas de controle do consumo do tabaco, especialmente as tributárias e de preços; c) conjuntura econômica e perfil do consumidor em 2018; d) os recentes efeitos da mudança da política de preços e impostos a partir de 2011 sobre o contrabando; e) as consequências de segurança pública, sociais, econômicas e de controle sanitário decorrentes do aumento do contrabando desses produtos bem como f) propõe soluções de natureza conceitual a respeito das políticas tributárias e de preços e para as ações de repressivas contra o contrabando, seja no âmbito nacional, seja no âmbito internacional.

É com o melhor intuito de contribuir para o debate que o ETCO entrega aos Senhores cópias desse estudo, de modo a enriquecer o debate a respeito desse grave problema para a sociedade brasileira e possíveis caminhos para que uma solução seja alcançada, com a melhoria do ambiente econômico, social, de segurança, fiscal e de saúde pública. Com essa iniciativa, o ETCO aborda a questão também pelo lado da demanda do produto ilegal, tema recorrente quando se debate o assunto junto às autoridades públicas federais.

Nos melhores cumprimentos, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Vismona".

Edson Vismona

Presidente-Executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO

---

ETCO- Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial

Rua

[REDACTED]



Estudo sobre o Impacto do Contrabando de  
Cigarros na Economia

**Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial - ETCO**

**Relatório Final - Primeira Versão**

**12 de julho de 2019**



## FICHA TÉCNICA

Objeto do Contrato	Estudo sobre os Impactos do Contrabando de Cigarros na Economia
Data de Assinatura do Contrato	20/05/2019
Prazo de Execução	30 (trinta) dias
Contratante	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial - ETCO
Contratada	Fundação Getulio Vargas
Coordenador Geral	Ricardo Simonsen
Coordenadores	Fernando Naves Blumenschein José Antônio Schontag
Equipe Técnica	Alberto Kopittke Diego Navarro Pozo Felipe Schontag Marcio Colmerauer Raíza Adler Sidi Ricardo Luis Wyllie de Araújo Rodrigo Oliveira Saulo de Oliveira Gomes

## Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	5
2.	QUADRO NORMATIVO .....	8
2.1	CIGARRO COMO UMA ESCOLHA DO CONSUMIDOR.....	8
2.1.1	DEMANDA POR CIGARROS E HETEROGENEIDADE .....	9
2.1.2	ESTIMATIVAS EMPÍRICAS.....	10
2.2	POLÍTICAS DE CONTROLE DO CONSUMO DE TABACO .....	13
2.2.1	POLÍTICAS PARA REDUÇÃO DA DEMANDA .....	14
2.2.2	POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E DE PREÇOS.....	15
3.	PANORAMA DO MERCADO DE CIGARROS .....	18
3.1	CONJUNTURA ECONÔMICA.....	20
3.2	PERFIL DO CONSUMIDOR EM 2018 .....	22
4.	HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE PREÇOS E TRIBUTAÇÃO NO BRASIL .....	25
4.1	POLÍTICAS DE PREÇO E TRIBUTAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2006 A 2011 .....	26
5.	EFEITOS DA MUDANÇA DE POLÍTICA DE PREÇO A PARTIR DE 2011.....	29
5.1	DINÂMICA DOS PREÇOS .....	30
5.2	ANÁLISE DO MERCADO DE CIGARRO A PARTIR DE 2011 .....	32
5.3	ANÁLISE DOS PERÍODOS POSTERIORES A 2011.....	33
5.3.1	PERÍODO DE 2012 A 2014.....	33
5.3.2	PERÍODO DE 2015 A 2016.....	37
5.4	CONSUMO DO MERCADO COMO UM TODO .....	43
5.5	PRODUÇÃO DE CIGARROS NO BRASIL.....	46
5.6	REPRESSÃO AO MERCADO ILEGAL .....	47
6.	CONSEQUÊNCIAS DA PRESENÇA DO PRODUTO ILEGAL .....	51
6.1	O IMPACTO DO CONTRABANDO NA SEGURANÇA PÚBLICA .....	51
6.2	CORRUPÇÃO.....	52
6.3	CRIME ORGANIZADO .....	57
6.4	CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL .....	61
6.5	LAVAGEM DE DINHEIRO.....	62
6.6	O IMPACTO DO CONTRABANDO NA ECONOMIA.....	63
6.6.1	ENDIVIDAMENTO PÚBLICO .....	64
6.6.2	CENÁRIO GLOBAL DE INVESTIMENTO .....	66
6.6.3	INVESTIMENTO NA PRODUÇÃO NACIONAL E GERAÇÃO DE EMPREGOS.....	68
6.7	IMPACTO SOCIAL DO CONTRABANDO .....	69
6.8	IMPACTO DO CONTRABANDO NO CONTROLE SANITÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE DO TABACO .....	72

7.	DIRETRIZES PARA POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E DE PREÇOS.....	80
7.1	REPOSIÇÃOAMENTO DE PREÇOS DAS MARCAS .....	82
7.2	IMPLEMENTAÇÃO DE REGIME PROGRESSIVO DE TRIBUTAÇÃO DE IPI.....	82
7.3	CATEGORIAS DE PREÇO QUE MINIMIZEM O EFEITO DE “DOWNTTRADE” .....	83
7.4	SUSTENTABILIDADE DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	83
7.5	ADOTAR MEDIDAS ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO PARA DEVEDORES CONTUMAZES ...	83
8.	DIRETRIZES PARA AÇÕES DE GOVERNO NAS ESFERAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DO CRIME DE CONTRABANDO.....	85
8.1	AÇÕES DE ÂMBITO INTERNACIONAL .....	86
8.1.1	ESTRUTURAÇÃO DE UM PLANO CONTINENTAL DE COMBATE AO CONTRABANDO DE CIGARROS.....	86
8.2	AÇÕES ESTRUTURANTES NA ESFERA NACIONAL.....	90
8.2.1	FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA NACIONAL VOLTADA À REPRESSÃO AO CONTRABANDO DE CIGARROS.....	90
8.2.2	MEDIDAS LEGISLATIVAS E REGULATÓRIAS DE ÂMBITO INTERNO .....	92
8.2.3	AÇÕES ESTRUTURANTES PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO PAÍS .....	94
8.2.4	FORTALECIMENTO DA ZONA DE FRONTEIRA.....	103
8.2.5	FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL.....	107
<b>ANEXOS.....</b>		<b>112</b>
<b>ANEXO 1 - A MÉTRICA DE CRESCIMENTO CAGR .....</b>		<b>113</b>
<b>ANEXO 2 - ELASTICIDADES.....</b>		<b>115</b>
<b>ANEXO 3 - MATRIZ INSUMO-PRODUTO .....</b>		<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>120</b>

## 1. Introdução

---

Incide no debate sobre tributação e regulação de produtos de tabaco uma constelação de aspectos normativos que condicionam a gama de políticas públicas que podem ser propostas. Existe desde o início, contudo, uma dissonância importante: os aspectos normativos têm validade universal, mas as políticas públicas só alcançam o segmento de mercado atendido por empresas que se submetem a elas. Tal situação impõe um equilíbrio delicado. De um lado, o Estado tem a prerrogativa de definir o conjunto de políticas consideradas ideais. De outro, é improvável que seja eficaz um arranjo regulatório-tributário que produza grande assimetria entre as empresas que se submetem e as que não se submetem às suas disposições.

Existem razões relevantes para considerar que o consumo de cigarro é um fenômeno eminentemente negativo, já que produz dependência (Russell, 1971) e tem sérios efeitos nocivos potenciais (Jha, 2009). Entretanto, a existência do cigarro como bem de consumo tem também efeitos positivos, tanto sob o ponto de vista microeconômico (haja vista que a liberdade de escolha do consumidor é um valor normativo importante) e macroeconômico, através da geração de arrecadação para o estado, empregos e renda.

Compete ao Estado, em função da sua legitimidade política para agir pelo bem comum, equilibrar esses aspectos e determinar as diversas políticas públicas relacionadas ao problema, que além da regulação e tributação dos produtos de tabaco também envolvem políticas de comunicação, saúde pública e segurança, entre outros. Da mesma maneira, compete ao Estado a avaliação dos resultados dessas políticas, em especial quando seus efeitos podem ser contrapostos pelo crescimento do mercado ilegal.

O presente documento, visa contribuir para esse processo de avaliação. Em teoria, os interesses econômicos das indústrias do setor de cigarros podem conflitar com a visão de *policy* dos governos, especialmente no que toca ao imperativo de reduzir o consumo dos seus produtos. Na prática, essa relação é mais complexa, particularmente no que toca ao produto informal, que impõe perdas à indústria legítima e, precisamente por isso, reduz a efetividade das políticas públicas. O descolamento entre os mercados desses produtos pode, inclusive, ter consequências perversas sobre os objetivos de política pública, já que a maior acessibilidade econômica do cigarro ilegal pode conduzir (e já aparenta tê-lo feito em 2018, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - IBOPE) o aumento do consumo agregado de cigarros.

O produto ilegal não é afetado nem pelo poder regulatório do governo nem pelas diretrizes de responsabilidade social empresarial que emergem da sociedade civil. Desse modo, os interesses da sociedade como um todo seriam melhor acomodados por um quadro em que a participação da oferta legal se recuperasse, já que esta arrecada impostos, gera empregos de qualidade e se submete à legislação e regulação sanitárias.

Assim sendo, o presente estudo pretende estabelecer os seguintes pontos:

- Existe um amplo consenso entre as diversas partes (governo, comunidade da saúde pública, e indústria, entre outros), lastreado, entre outros aspectos, por convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, bem como pela análise econômica;
- Mantido esse consenso, o cigarro ilícito tem diversas consequências especialmente negativas, o que torna desejável que seu consumo seja minimizado no Brasil;
- As mudanças de política tributária a partir de 2011 tiveram impactos sobre a participação do cigarro ilícito, especialmente no período pós-2015. Efetivamente, o produto ilegal ganhou força comparável (e, segundo algumas evidências, superior) à do produto legal; e
- É desejável uma revisão do modelo de políticas tributárias, sem redundar necessariamente em uma redução da carga tributária total, que permita à indústria legal oferecer produtos mais baratos na fronteira da competição com o cigarro ilícito.

Esses pontos são estabelecidos de forma qualitativa, fazendo amplo uso da experiência do ETCO, além das estimativas proprietárias das empresas do setor, que serão apresentadas no decorrer deste documento.

O presente documento encontra-se dividido em oito seções, incluindo esta Introdução. Tendo em vista o objetivo do estudo, que procura evidenciar a eficácia decrescente do modelo de políticas públicas (em especial no âmbito tributário e de preços) atualmente praticado, é primeiramente apresentado na Seção 2 um panorama normativo. Essa Seção explicita, portanto, quais são os objetivos que a política de preços e impostos deveria ter, permitindo posteriormente identificar as insuficiências do modelo presentemente praticado. A Seção 3 apresenta os principais fatos sobre o mercado brasileiro de tabaco. Já a Seção 4 discute as políticas de tributação e preços no Brasil a partir de meados dos anos 2000, culminando na mudança de política implementada no ano de 2011. A Seção 5 discorre sobre os resultados dessa mudança de política, que em muitos aspectos vão

na contramão daquilo que se espera no quadro normativo das políticas para o setor de cigarros. A Seção 6 expande a discussão sobre as consequências da nova política para um quadro mais amplo que inclui, entre outros aspectos, as questões da segurança pública associadas com o contrabando de cigarros. O estudo conclui com recomendações para a redução do mercado ilegal de cigarros.

## 2. Quadro Normativo

---

A tese central do presente relatório é que o crescimento do mercado ilegal vem erodindo a efetividade das políticas regulatórias e tributárias praticadas no Brasil. Para caracterizar essa perda de efetividade, os objetivos conceituais e específicos das políticas para o cigarro devem ser discutidos de forma analítica. Assim sendo, esta seção apresenta aspectos do quadro normativo que serve como pano de fundo para a criação e revisão de políticas públicas.

### 2.1 Cigarro como uma Escolha do Consumidor

Um dos componentes centrais do problema em discussão é a relação entre políticas destinadas a elevar o preço ao consumidor (tanto através de controles de preço como de tributação) e o consumo de cigarros. Embora tanto a teoria econômica quanto o senso comum levem à conclusão de que a elevação de preços tende a reduzir as quantidades consumidas em praticamente todos os bens<sup>1</sup>, a averiguação empírica da magnitude deste efeito requer considerações analíticas anteriores. Tais considerações são apresentadas aqui de maneira resumida, sendo que maiores detalhes podem ser consultados em (VARIAN, 2012) ou, em nível mais técnico, em (MAS-COLLELL et al. 1995).

O ponto de partida para esta discussão é o fato de que fumar é uma escolha. Embora essa escolha tenha características especiais, ressalta-se o fato de que consumo de cigarros não é fruto de uma compulsão legal (como são, por exemplo, o pagamento de impostos e pensões alimentícias), mas advém de uma decisão momentânea que tem inúmeros determinantes sociológicos, psicológicos, financeiros, entre outros.

A análise econômica parte do princípio de que esses determinantes podem ser representados por uma estrutura de preferências. No nível do indivíduo, a existência de preferências (por exemplo, entre marcas de cigarro, ou cigarros *versus* outros produtos) que antecedem a realização de uma escolha é observada. Embora esta análise seja mais complexa no caso da população como um agregado, o desenvolvimento da teoria da escolha para um indivíduo permite chegar a formulações

---

<sup>1</sup> Alguns teóricos postulam a existência de situações anômalas em situações tais como a escassez generalizada de alimentos, em qual caso o aumento dos preços levaria a uma perda de renda que desloca o consumo de bens não essenciais para alimentos básicos, que são então chamados de "bens de Giffen" (Varian, 2010). Deve-se ressaltar que este não é o caso dos cigarros.

que, com hipóteses pouco restritivas, permitem obter medidas empíricas do comportamento médio da população.

Além da sua estrutura de preferência, o consumidor se defronta com dois tipos de restrições externas à tomada de decisões, quais sejam, sua renda disponível e os preços praticados no mercado. Assim sendo, a escolha do consumidor é caracterizada pela opção por uma alocação da sua renda ao longo dos bens disponíveis que permite adquirir uma cesta (quantidades de bens) que é preferível a outras que são viáveis dados os preços e renda disponíveis.

Tipicamente, essa escolha é caracterizada como *racional*, o que essencialmente quer dizer que o consumidor consegue calcular a melhor (segundo a sua estrutura de preferências) pauta de consumo entre todas aquelas que são viáveis. É importante ressaltar que a racionalidade do processo de escolha não implica, em um sentido normativo mais amplo, “racionalidade” das preferências. É possível, por exemplo, que o consenso dos profissionais de saúde considere uma variedade de opções de dieta e estilo de vida (tais como *fast food*, sedentarismo, álcool e cigarros) como sendo objetivamente negativas do ponto de vista da manutenção da saúde. Entretanto, um indivíduo informado pode, em princípio, escolher racionalmente algo que os médicos condenam.

### 2.1.1 Demanda por Cigarros e Heterogeneidade

Conceitualmente, a escolha do consumidor leva em conta todos os bens possíveis. Este cenário mais geral corresponde à situação que a teoria econômica denomina equilíbrio geral. Na prática, é muitas vezes útil considerar mercados e conjuntos de produtos de maneira isolada em uma análise de equilíbrio parcial. Com os cuidados metodológicos<sup>2</sup> apropriados, isto permite identificar uma curva de demanda, isto é, uma representação algébrica dos principais determinantes econômicos das quantidades demandadas por um indivíduo representativo e, logo, pela população como um agregado. Tais representações são passíveis de estimação econométrica, permitindo a avaliar quantitativamente, a partir de amostras seccionais ou séries de tempo, a relevância e magnitude dos efeitos dos fatores explicativos da demanda, tais como:

- Preço do bem sendo considerado;
- Preço de bens substitutos ou complementares;

---

<sup>2</sup> Ver (*Deaton e Mullbauer, 1980*) para maiores detalhes.

- Renda disponível; e
- Variáveis de controle que expliquem variações individuais de demanda (por exemplo, gênero e idade), no caso de amostras de *cross-section* (vários indivíduos em um único momento), ou mudanças no mercado como um todo (por exemplo, restrições à publicidade), no caso de séries de tempo.

No caso do cigarro, é essencial levar em conta o fato de que existem diversos tipos de produto ocupando nichos de faixa de preço e qualidade. Isto resulta da estratégia de mercado (discriminação de preços) da indústria de cigarros, mas também da existência de produtos ilegais que ocupam as faixas inferiores de preço. Isso significa que a demanda de um produto tem uma elevada correlação com o preço de produtos de patamar similar. Assim, mudanças na escala de preços têm efeitos complexos sobre a disposição agregada a fumar e as quantidades demandadas que, para serem elucidados, requerem uma investigação cuidadosa da estrutura da demanda (FGV, 2004).

### 2.1.2 Estimativas Empíricas

O cigarro causa dependência (RUSSELL, 1971). Mais ainda, mesmo em casos em que não se produz dependência, o cigarro é caracterizado por ser um hábito. Por exemplo, (BIRGE et al. 2017) encontram, com base em uma amostra de 216 mil indivíduos, que 2/3 das pessoas que experimentam um único cigarro progridem para o consumo diário, ao menos temporariamente. Isto dá particular importância à dimensão intertemporal da escolha do consumidor (LOWENSTEIN e THALER, 1989), já que custos e benefícios da decisão de fumar se distribuem ao longo da trajetória futura do indivíduo. Em função de tal dimensão intertemporal, os efeitos de mudanças nos preços ao consumidor são graduais, e mudanças súbitas podem gerar efeitos paradoxais, incluindo um impacto especialmente punitivo sobre segmentos de menor renda e um estímulo rápido ao desenvolvimento de fontes ilegais de oferta.

A formação de hábito significa que a decisão de consumir um cigarro implica, com certa probabilidade, a escolha por um hábito persistente de consumo. De outro lado, o consumo habitual de cigarro pode acarretar (também segundo certa probabilidade) problemas de saúde (JHA, 2009)

em algum momento do futuro. Como essas probabilidades são incertas, desenha-se um cenário de incerteza<sup>3</sup> que dificulta mais ainda a tomada racional de decisões.

Na literatura voltada para problemas aplicados relacionados à demanda por cigarros, esta constelação de condicionantes consolidou-se em duas abordagens empíricas, quais sejam, a formação míope de hábitos (POLLAK, 1970) e a abordagem de dependência racional (BECKER e MURPHY, 1988). Essas duas abordagens podem ser utilizadas para caracterizar o consumo de cigarros mediante análises econôméticas.

Uma extensa análise econômética pode ser encontrada em (FGV, 2004; ver também tabela no Anexo 2), que compila uma variedade de estudos sobre o assunto, mostrando a estabilidade relativa dos parâmetros comportamentais (tais como elasticidades preço e renda) e estima um modelo de dependência racional para o Brasil.

A conclusão principal desse estudo é que um aumento de 10% nos preços de mercado deve levar a uma redução de 2,94% no curto prazo e 4,30% no longo prazo no consumo total de cigarros. Essa conclusão encontra-se em linha com estimativas globais como (OMS, 2019) que apontam para uma redução entre 4% e 5% do consumo mundial. Na mesma ordem de grandeza, podem ser citados (CARVALHO e LOBÃO, 1998) e (IGLESIAS et al. 2007), que apontam para uma redução de 5% dado o mesmo choque. A estabilidade relativa das estimativas de elasticidade é confirmada ainda por estudos para o mercado americano tais como Stehr (2004)<sup>4</sup>, que encontra efeitos de 3% a 5% para um choque similar de 10%.

É importante ressaltar que essas elasticidades são parâmetros comportamentais que se aplicam ao mercado como um todo. Uma interpretação errônea de tais resultados poderia levar a crer que aumentos de preço aplicados apenas ao setor formal, sem que o preço do produto ilegal seja afetado, são suficientes para a redução do consumo. Entretanto, a forte presença de produtos ilegais no consumo observado aponta para o fato de que o preço efetivo de mercado não é comandado pelo mercado formal, o que impacta a capacidade de políticas que influenciam esse

---

3 A teoria econômica diferencia as situações de "risco" e "incerteza". O risco se caracteriza por ser mensurável, o que permite um grau determinado (e conhecido) de controle. Já a incerteza (por vezes denominada "knightiana") é um fenômeno muito mais complexo, já que não existem guias quantitativas para a tomada de decisões. (Borovcnik et al. 2011) analisam o problema da incerteza "knightiana" no caso dos riscos de saúde.

4 STEHR, J. Cigarette tax avoidance and evasion. *Journal of Health Economics*, v. 24, n. 2, p. 378-390, 2004.

preço (tributação e preços mínimos) para obter resultados normativos de interesse dos formuladores de política, tais como a queda no consumo e o aumento na arrecadação.

Essa ressalva não invalida as estimativas de ordem de grandeza do efeito dos preços, indicando que o seu aumento em geral tem eficácia limitada como política de redução do consumo. Entretanto, evidências internacionais indicam que o mercado ilegal tem um efeito claro sobre a demanda. Stehr (2004)<sup>5</sup> comparou, numa mesma jurisdição, a elasticidade-preço da demanda para consumidores norte-americanos, na faixa entre -0,30 e -0,50. O autor conclui que o consumo não é substancialmente afetado pela tributação dos cigarros nos estados norte-americanos, uma vez que os consumidores simplesmente cruzam as fronteiras entre os estados para conseguir comprar os cigarros com preços mais baixos. Gruber et al. (2003)<sup>6</sup>, com dados canadenses, encontram uma elasticidade da demanda de -0,72, sem ponderar com contrabando, e -0,47 quando se excluem os estados mais afetados pela entrada de cigarros ilegais. Duffy (2006)<sup>7</sup>, em estudo para o Reino Unido, também aponta diferenciais da elasticidade na presença de contrabando. Para 1999, por exemplo, o autor calcula a elasticidade em -1,35, sem controlar para contrabando, e -0,82, com o controle.

Adicionalmente, o caso brasileiro recente levanta a questão importante da introdução descontínua de um preço mínimo, e a mudança de um sistema tributário específico (com diferentes valores por tamanho e embalagem de cigarros) e progressivo, para um sistema tributário misto (*ad valorem* e específico – valor único sem diferenciação) e regressivo, que, até onde se sabe, ainda não foi avaliada em um estudo econômétrico detalhado. No contexto em que não havia preço mínimo, e o sistema tributário era específico (com diferentes valores por tamanho e embalagem de cigarros) e progressivo, os preços do mercado informal reagiam ao movimento dos preços do mercado formal, de modo a moderar a transição do consumo do formal para o informal. Em parte, devido aos elevados preços mínimos e o sistema tributário misto (*ad valorem* e específico – valor único sem diferenciação) e regressivo para o produto formal, observa-se atualmente um descolamento de preços entre os segmentos formal e informal. Caso os preços do mercado informal não reajam mais aos preços do mercado formal, a efetividade da política de preços se torna muito limitada.

5 STEHR, J. *Cigarette tax avoidance and evasion*. *Journal of Health Economics*, v. 24, n. 2, p. 378-390, 2004.

6 GRUBER, J.; SEN, A.; STABILE, M. *Estimating price elasticities when there is smuggling: the sensitivity of smoking to price in Canada*. *Journal of Health Economics*, v.22, n. 5, p.821-842, 2003.

7 DUFFY, M. *Tobacco consumption and policy in the United Kingdom*. *Applied Economics*, v. 38, n. 11, p.1235-1257, 2006.

Mais ainda, variações graduais de preço e renda tendem a ser associadas com variações graduais no consumo. Entretanto, o salto determinado pela descontinuidade nos preços do mercado legal, especialmente no que se refere a implementação em dezembro de 2016 da alíquota *ad valorem* de 66,7% e a específica de R\$ 1,50, somado a elevação do preço mínimo (especialmente no aumento de R\$4,50 para R\$5,00) concomitante a uma aguda redução na renda das famílias pode ter tido um efeito súbito no aumento do mercado ilegal. Esses efeitos não são diretamente (isto é, na ausência de análises multivariadas mais detalhadas) visíveis nos dados, embora o comportamento recente do mercado indique a sua relevância sob uma perspectiva qualitativa.

## 2.2 Políticas de Controle do Consumo de Tabaco

O foco natural de referência para a análise das políticas de antitabagismo é a Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>8</sup>, que lançou em 2008 o arcabouço conceitual MPOWER. Nessa metodologia, as políticas de combate ao que a OMS denomina “epidemia global do tabaco” são organizadas em seis vertentes, resumidas no Quadro 2.2.1.

**Quadro 2.2.1**  
**Framework MPOWER para o controle do tabaco**

<b>M</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Monitor tobacco use and prevention policies</i></li> <li>• Monitoramento do uso e prevenção</li> </ul>	<b>P</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Protect people from tobacco smoke</i></li> <li>• <i>Smoke-free policies</i> (locais públicos, ambientes de trabalho, etc.)</li> </ul>	<b>O</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Offer help to quit tobacco use</i></li> <li>• Políticas de saúde para cessação do tabagismo.</li> </ul>
<b>W</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Warn about the dangers of tobacco</i></li> <li>• Implementação de advertências sobre o risco de fumar</li> </ul>	<b>E</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship</i></li> <li>• Proibições de propaganda</li> </ul>	<b>R</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Raise taxes on tobacco</i></li> <li>• Aumentos de tributação sobre produtos de tabaco</li> <li>• Posteriormente: controles de preço</li> </ul>
Fonte: OMS,2008.		

<sup>8</sup> Ressalta-se que o presente trabalho não aborda questões normativas relacionadas à necessidade de controlar e diminuir a prevalência do tabaco, discutindo apenas a abordagem da OMS.

Uma primeira análise econômica destas seis vertentes mostra que quatro delas (denominadas no acrônimo por P,O,W e E) pretendem reduzir o consumo de tabaco por mecanismos de demanda, limitando as oportunidades de fumar (P), os canais de aquisição de novos clientes (E e W) e subsidiando o custo de abandonar o consumo (O). Já a última (R) objetiva deslocar o que na teoria econômica se denomina curva de oferta.

### 2.2.1 Políticas para Redução da Demanda

Políticas de redução da demanda têm sido implementadas através de mecanismos diretos tais como políticas *smoke-free* em bares e restaurantes, restrições à publicidade e divulgação ampla dos malefícios do cigarro. Essas políticas podem ter importante papel dissuasivo, especialmente no que toca à iniciação no consumo de tabaco (Noar et al. 2016).

Entre 2006 e 2018, foram implementadas no Brasil as seguintes medidas:

- Proibição total de propaganda, inclusive nos pontos de venda;
- Proibição de que uma marca induza a consumo ou que se venda como menos prejudicial que outra;
- 100% de advertência de imagem na maior face, 30% de advertência de texto na face frontal e 100% de uma das laterais – restam apenas cerca de 5cm para exposição da marca na parte frontal;
- Proibição e criminalização de venda a menores de 18 anos;
- Proibição de iluminação do expositor de cigarros no ponto de venda;
- Proibição de que o expositor fique próximo de produtos para crianças (a partir de maio de 2020);
- Obrigação de análise laboratorial e declaração de mais de 100 substâncias diferentes para registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;
- Proibição total de patrocínio com marca de cigarros, seja para qualquer fim e em qualquer meio;
- Proibição de propaganda e venda ao consumidor pela internet;
- Proibição de venda em estabelecimentos de ensino, estabelecimentos de saúde e órgãos da Administração Pública;
- Proibição de distribuição gratuita de produtos de tabaco; e

- Proibição de consumo de cigarros e congêneres em ambientes fechados ou parcialmente fechados: ambientes internos e externos com obstrução à circulação de ar 100% livres de fumaça em todo o País.

Em função desse panorama regulatório, o Brasil consta como amplo adotante das recomendações da Organização Mundial da Saúde. Segundo a OMS, o Brasil encontra-se inteiramente em cumprimento com esses requisitos. Por outro lado, o Paraguai não adota todas as recomendações da OMS. Além de não adotar advertências sanitárias com padrões de cor e frontais especificadas por lei, têm proporção muito menor que as brasileiras.

Outra assimetria competitiva se deve ao fato de que as marcas brasileiras têm regras rígidas de exposição no ponto de venda, como proibição de iluminação e advertências sanitárias no expositor, enquanto as marcas contrabandeadas do Paraguai ficam expostas à luz do dia, em balcões sem advertências e com destaque para o consumidor final.

### **2.2.2 Políticas Tributárias e de Preços**

As políticas tributárias e de preços, que agem pelo lado da oferta, agem segundo a sensibilidade dos consumidores ao preço. Como essa sensibilidade é limitada significativamente pela formação de hábitos, os efeitos das políticas de oferta têm alcance mais limitado que as políticas associadas à redução da demanda. Este *insight* básico é amplamente reconhecido na análise econômica, sendo inclusive apresentado para o caso do cigarro em livros-texto de nível elementar (Mankiw, 2012).

Mesmo assim, o art. 6 da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da OMS (2010) reitera que *as Partes reconhecem que medidas relacionadas a preços e impostos são meios eficazes e importantes para que diversos segmentos da população, em particular os jovens, reduzam o consumo de tabaco*. Desse modo, embora seja importante que os formuladores de política tenham em mente o quadro econômico mais amplo, a temática da elevação de preços como vetor de política de controle do tabaco é incontornável.

Nessas condições, aumentos de tributação sobre o tabaco podem aparentar ser uma *win-win strategy* (estratégia na qual se ganha não importa o resultado). Caso cresça a arrecadação, a medida terá gerado um impacto fiscal positivo. Caso contrário, a retração consequente da demanda

terá justificado a penalização dos consumidores de produtos de tabaco. Entretanto, o aumento da tributação pode ter consequências de segunda ordem, quais sejam:

- Se o aumento da tributação gerar aumento de arrecadação, haverá maior disponibilidade de recursos para cobertura das despesas públicas; e
- Se, ao contrário, a elevação de preços, ocasionada pelo aumento da tributação, provocar retração da demanda, sem aumento significativo da arrecadação, isso será visto como uma vitória em termos de diminuição dos efeitos negativos na saúde da população.

Entretanto, essa estratégia pode acabar produzindo efeitos diferentes do esperado, quando de sua aplicação prática. A elevação de preços pode provocar, mais do que o abandono do hábito de fumar, a procura por marcas mais baratas, havendo um *dowtrading*, em benefício de cigarros comercializados irregularmente, provenientes do contrabando, da contrafação ou da produção com sonegação de impostos. Como mostra este relatório nas seções subsequentes, o comportamento das variáveis indica que, de fato, isto tem se verificado, existindo inclusive evidências de que o consumo total possa estar aumentando.

O governo, com o poder limitado para combater essas alternativas ilegais, acaba incentivando, involuntariamente, um maior número de fumantes a fazerem uso das mesmas, com inevitáveis consequências negativas. Tais consequências tomam a forma de perda na arrecadação, estímulo ao funcionamento de organizações criminosas, e até, a frustração dos objetivos de saúde pública, embutidos na proposta de elevação de tributos, pois os cigarros produzidos no mercado informal não seguem as regulamentações sanitárias e as medidas tributárias vigente no país.

Um complicador adicional na determinação dos efeitos das modificações na tributação dos cigarros é a sistemática não linear dessas mudanças. A metodologia atual de cálculo da incidência do IPI, com uma alíquota *ad valorem* e específica (valor único sem diferenciação de produto), leva a possibilidades alternativas de alteração na tributação, que têm variado ao longo do tempo. As mudanças na distribuição dos tributos entre as alíquotas, com as consequentes alterações de preços, provocam reações da demanda e reflexos na arrecadação que nem sempre parecem corresponder às intenções dos formuladores das mudanças. Um sintoma claro disso é a regressividade hoje existente na tributação dos cigarros, com as marcas mais caras, dirigidas a um público com poder aquisitivo e capacidade contributiva maior, pagando menos impostos em termos relativos.

O art. 6 não estabelece obrigação para as partes atingirem algum nível de mínimo ou máximo de tributação, sendo “direito soberano das Partes em decidir e estabelecer suas respectivas políticas tributárias”. Embora o texto aponte para um patamar tributário de 70% do preço de venda para produtos de tabaco<sup>9</sup>, essa indicação é relativizada pelo item 3.2 – “Nível de taxas de tributação a aplicar”<sup>10</sup>, no qual é afirmado que “não há nível ótimo e único de tributos para tabaco que se aplique a todos os países em razão de diferenças em sistemas tributários, em circunstâncias econômicas e geográficas, e em objetivos nacionais de saúde pública e fiscal”<sup>11</sup>.

As orientações indicam ainda que *a fatia dos tributos nos preços de venda de produto de tabaco difere enormemente ao redor do mundo. Grandes diferenças em tributos e preços dentro de regiões ou entre países vizinhos cria incentivos para substituição de produto, compras interfronteiriças e contrabando, [...]*<sup>12</sup>. O Paraguai se destaca nesse contexto. Segundo relatório publicado pela Organização Pan Americana de Saúde - PAHO e pela OMS – Escritório Regional das Américas<sup>13</sup>, a diferença de preços e tributação entre o Brasil e o Paraguai é extremamente alta. Enquanto o preço de um pacote de vinte cigarros da marca mais vendida no Brasil (em dólares, com critério paridade de poder de compra) estava, em 2015, em \$3,17, no Paraguai é \$0,84; as taxas incidentes, por sua vez, representaram naquele ano 67,95% do valor de venda do produto, enquanto no Paraguai estava em 17,4%.

---

9 “WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010. (Recommends that tobacco excise account for at least 70% of the retail prices for tobacco products)”. Footnote 1, p. 7.

10 “Level of tax rates to apply”, Item 3.2., p. 7.

11 “There is no single optimal level of tobacco taxes that applies to all countries because of differences in tax systems, in geographical and economic circumstances, and in national public health and fiscal objectives”.

12 “In addition, the share of taxes in tobacco product retail prices differs enormously around the world. Large differences in taxes and prices within regions or between neighbouring countries create incentives for product substitution, cross-border shopping and bootlegging [...].” Item 3.2, p. 7.

13 Report on Tobacco Control in the Region of the Americas 2018. Washington, DC: PAHO, 2018.

### 3. Panorama do Mercado de Cigarros

Com uma população adulta em torno de 153,4 milhões<sup>14</sup> e segundo IBOPE<sup>15</sup> com uma prevalência de fumantes em 14,4%, em 2018, o mercado brasileiro de cigarros tinha 22,1 milhões de fumantes, que, em média, fumam 13,2 cigarros por dia, o que leva a um consumo anual em torno de 106,2 bilhões de cigarros.

Segundo o IBOPE<sup>12</sup> em 2018, 54% desse mercado era ilegal, no qual é possível encontrar dois atores: o contrabando (contrabando, falsificação e fabricação clandestina) e empresas nacionais, registradas na Receita Federal do Brasil - RFB, que vendem produto abaixo do preço mínimo e, frequentemente, são devedoras contumazes. Os mercados legais, que representam 46%, é composto por três multinacionais: British American Tobacco - BAT, Philip Morris International - PMI e Japan Tobacco International - JTI.

No Brasil, o cigarro é um bem de alta fidelidade do consumidor e base consumidora relativamente estável. O produto legal tem como competidores produtos ilegais advindos, majoritariamente, do contrabando, que às vezes são razoavelmente comparáveis em satisfação para o fumante e baixo preço frente ao mercado formal.

**Quadro 3.1**  
Participação de Mercado (%) – 2015 a 2018

Participação de Mercado (%)				
	2015	2016	2017	2018
<b>Mercado Legal</b>	<b>60%</b>	<b>54%</b>	<b>52%</b>	<b>46%</b>
Souza Cruz	49%	44%	42%	36%
PMI	11%	10%	9%	8%
JTI	0%	0%	1%	1%
<b>Mercado Ilegal</b>	<b>39%</b>	<b>45%</b>	<b>48%</b>	<b>54%*</b>
<i>Contrabando &amp; Falsificação</i>	36%	40%	44%	50%
<i>Praticam \$ abaixo min.</i>	3%	5%	4%	5%

\* Total Contrabando + Falsificação + Empresas que praticam preço abaixo do mínimo resultam em 54% devido ao arredondamento

Fonte: IBOPE Inteligência – Pack Swap.

14 IBGE – Projeção da População.

15 Pesquisa IBOPE – Pack Swap 2018.

Segundo o IBOPE, analisando as 10 principais marcas consumidas no mercado brasileiro, quatro delas são originárias do mercado ilegal, sendo que as duas marcas mais vendidas, Eight e Gift, são marcas contrabandeadas. A diferença de preço médio entre o cigarro legal (R\$ 7,46) e ilegal (R\$ 3,32) está em 125%, sendo o principal impulsionador do mercado ilegal.

O preço médio do cigarro legal no Brasil é às vezes apontado como sendo um dos mais baratos do mundo, em razão da conversão para dólar (taxa de conversão do Banco Mundial<sup>16</sup>) - US\$ 1,92, o que pode dar uma percepção que o preço no Brasil é muito baixo quando comparado com alguns países. Essa é uma evidência parcial, e análises da acessibilidade econômica, mais diretamente ligadas à capacidade de consumo os preços praticados, apontam para um cenário no qual o cigarro no Brasil é um produto caro em comparação a outros países.

Quando se faz uma comparação considerando o percentual da renda mediana utilizada para o consumo de cigarros, o Brasil é superior a países como Austrália, Reino Unido, Canadá, Chile e Argentina. Esse cenário é observado em 2011 e permanece em 2018, demonstrando que o preço do cigarro no Brasil não é mais acessível que de países com carga tributária semelhante ou superior, além de serem países esses considerados desenvolvidos (Quadro 3.2).

Quadro 3.2

Renda Mediana Anual, Marca Legal de Menor Preço por País – 2011 e 2018

2011				2018					
Países	Renda Mediana Anual em Moeda local	Marca Legal de menor preço	Percentual da Renda*	Países	Renda Mediana Anual em Moeda local	Marca Legal de menor preço	Percentual da Renda*		
Noruega	NOK	90,400.00	67.50	7.5%	Brasil	R\$	11,976.00	5.75	4.8%
Peru	USD	4,880.00	3.00	6.1%	Uruguai	UYU	279,819.36	130.00	4.6%
Brasil	R\$	11,010.00	3.25	3.0%	Chile	CLP	6,509,140.20	2,700.00	4.1%
Austrália	AUD	50,230.00	10.25	2.0%	Irlanda	EUR	25,217.76	10.30	4.1%
Irlanda	EUR	42,880.00	7.75	1.8%	Canadá	CAD	38,508.84	15.39	4.0%
Colômbia	COP	7,404,111.76	1,300.00	1.8%	Peru	USD	18,078.48	7.00	3.9%
Uruguai	UYU	423,486.65	70.00	1.7%	Austrália	AUD	52,482.00	19.95	3.8%
Canada	CAD	47,060.00	7.75	1.6%	Reino Unido	GBP	20,668.20	7.35	3.6%
México	MXN	173,436.13	28.00	1.6%	Colômbia	COP	12,628,967.76	4,000.00	3.2%
Reino Unido	GBP	40,720.00	4.74	1.2%	Noruega	NOK	343,976.28	94.90	2.8%
Chile	CLP	8,765,935.39	900.00	1.0%	Alemanha	EUR	26,424.72	4.60	1.7%
Alemanha	EUR	47,360.00	4.50	1.0%	México	MXN	118,353.96	20.00	1.7%
Paraguai	PYG	15,759,942.01	1,400.00	0.9%	Suíça	CHF	60,582.00	8.20	1.4%
Suíça	CHF	79,720.00	6.80	0.9%	Argentina	ARS	287,924.76	30.00	1.0%
Argentina	ARS	473,992.00	4.50	0.1%	Paraguai	PYG	26,116,235.76	2,500.00	1.0%

Fonte: Renda Mediana Anual em moeda local – World Bank Data / Marca Legal de menor preço – Euromonitor.

Nota: (\*) O Percentual da renda é calculado pela proporção da renda mediana anual necessária para comprar 100 maços de cigarros da marca mais vendida.

16 Dolar Médio Brasil 2018 – US\$ 1 = R\$ 3,8750 – World Bank.

Realizando uma análise do mercado consumidor no Brasil, por faixa de preço, podemos observar que o maior volume, a maior prevalência e o maior consumo diário estão na faixa de preço de até R\$ 3,49, como observado no Quadro 3.3, lembrando que o preço médio do cigarro ilegal no Brasil é de R\$ 3,32.

**Quadro 3.3**  
Mercado Consumidor no Brasil por faixa de preço

2018	PREVALÊNCIA	ADC	PREÇO MÉDIO	VOLUME
Até R\$ 3,49	4.1%	14.4	R\$2.73	33,026
R\$ 3,50 até R\$ 4,99	2.6%	13.5	R\$3.82	19,751
R\$ 5,00 até R\$ 6,00	2.5%	13.2	R\$5.32	18,489
R\$ 6,01 até R\$ 7,00	0.7%	12.5	R\$6.85	4,806
R\$ 7,01 até R\$ 8,00	1.4%	12.6	R\$7.75	10,008
R\$ 8,01 até R\$ 9,49	1.7%	12.0	R\$8.75	11,219
R\$ 9,50 ou mais	0.9%	11.6	R\$9.95	5,547
<b>TOTAL</b>	<b>14.4%</b>	<b>13.2</b>	<b>R\$5.29</b>	<b>106,228</b>

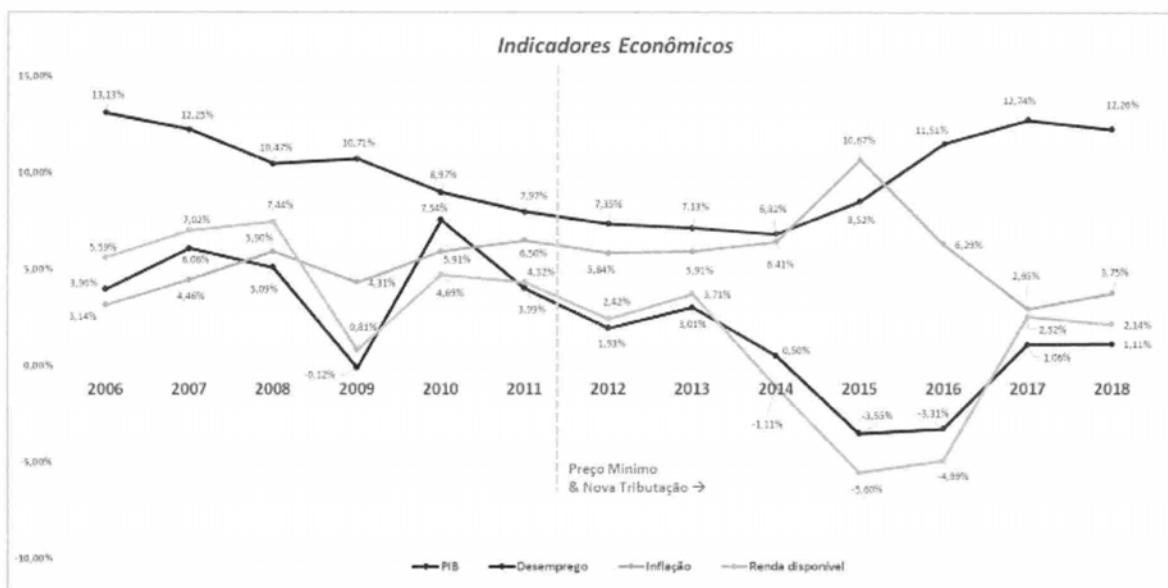
\*0,5 p.p. da prevalência não possuem informação de preço.

Fonte: IBOPE Inteligência – Pack Swap 2018.

### 3.1 Conjuntura Econômica

O ambiente econômico brasileiro, entre os anos de 2006 e 2018, quando se observa os indicadores macroeconômicos principais como PIB, desemprego, inflação e renda disponível, pode ser dividido em três períodos: entre 2006 e 2011, 2011 e 2014 e 2015 a 2018, cada qual com particularidades dignas de nota, conforme observado no Quadro 3.1.1.

**Quadro 3.1.1**  
**Indicadores Econômicos**



Fonte: Focus / IBGE/ FGV.

Entre 2006 e 2011, o Brasil vivenciou um período de aquecimento econômico. O PIB manteve-se acima das suas médias históricas, com picos de 5,0%, 6,0% e 7,5%, com apenas uma leve recessão em 2009, largamente decorrente do cenário econômico mundial. Esse processo se refletiu na queda consistente das taxas de desemprego.

A partir de 2010, a inflação, que vinha se mantendo em patamares moderados e compatíveis com o sistema de metas, passou a exibir trajetória de alta em 2010, tradicional indicador de um processo de superaquecimento da economia além do potencial de longo prazo. Na sequência, o período que se inicia em 2011 mostra desaceleração gradual no crescimento do PIB, ainda que até 2014 isto se dê de forma concomitante à continuação da queda do desemprego. O ciclo de aquecimento da economia brasileira é finalmente interrompido em 2014, ano de alta inflação, inflexão na taxa de desemprego e início de queda da renda.

O período que se inicia em 2014 se caracteriza por uma substancial retração econômica concomitante a elevados índices de inflação. Esse cenário de deterioração do poder de compra propicia processos como a substituição de cigarros legais de baixo preço por seus concorrentes ilegais, que são muito mais baratos, haja vista ainda o preço mínimo de R\$ 5,00 e a regressividade da carga tributária (que, segundo estimativas da indústria, incide em cerca de 80% sobre as marcas mais baratas). Nesse sentido, a conjuntura econômica parece ter sido um importante contribuidor para a migração para a ilegalidade.

Após a forte recessão de 2014-2016, em 2017 e 2018 começa-se a observar um processo de recuperação, ainda incipiente. Embora as taxas de crescimento do PIB tenham voltado a ser positivas, encontram-se ainda abaixo do crescimento da população, o que implica renda *per capita* declinante, e as taxas de desemprego permanecem altas. Alia-se a isso um ambiente de incerteza econômica que afeta não somente o investimento (e logo a retomada da demanda por mão-de-obra), mas também os indivíduos e famílias, que após uma década de forte turbulência econômica podem continuar a manter hábitos conservadores de consumo no curto prazo.

### 3.2 Perfil do Consumidor em 2018

Se este consumo está diretamente relacionado à renda, é importante entender o perfil do consumidor de cigarros em 2018. Segundo pesquisa do IBOPE, denota-se pelo Quadro 3.2.1 que do volume total de cigarros consumidos no Brasil, 83% está situado na classe CDE, portanto com baixo poder de compra e suscetível a aumentos de preço, substituindo o produto legal pelo ilegal.

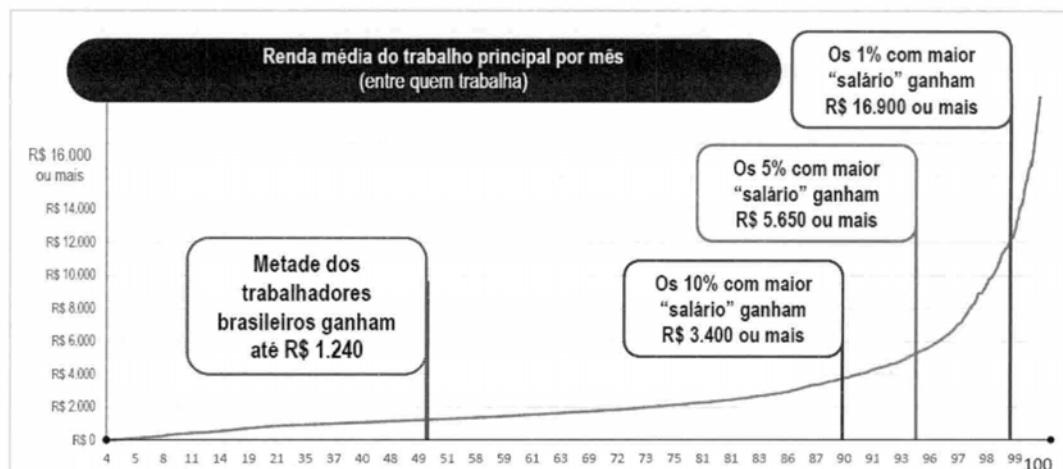
Quadro 3.2.1  
Distribuição da População Fumante em Classes

	<b>2018</b>
<b>CLASSE A</b>	2
<b>CLASSE B</b>	16
<b>CLASSE C</b>	50
<b>CLASSE DE</b>	33

Fonte: Ibope Inteligência – Pack Swap - /2018

Ao se observar a renda média do trabalhador brasileiro, tem-se que é de R\$ 1.960 mensalmente, tendo somente 5,0% dos trabalhadores com renda acima de R\$ 5.650, conforme pode-se observar no Quadro 3.2.2.

**Quadro 3.2.2**  
Renda Média do Trabalho Principal Mensal



Fonte: Instituto Locomotiva – Pesquisa e Estratégia a partir da PNAD (Valores Inflacionados para fevereiro de 2018 pelo INPC).

De modo a enfrentar a crise, a população adulta economicamente ativa e de baixa renda teve que reduzir suas despesas adotando diversas medidas, a saber, parou de comprar alguns produtos ou optou por produtos mais baratos e de natureza substitutiva ou complementar, conforme observado no Quadro 3.2.3.

**Quadro 3.2.3**  
Classes D e E - % Medidas que Tomou no Último Ano para reduzir as suas Despesas



Fonte: Instituto Locomotiva – Pesquisa e Estratégia a partir da PNAD – IBGE.

Este é o cenário econômico que foi inserida a nova política de preços e impostos sobre cigarros, que passou a vigorar em 2011, e que contribuiu decisivamente para a expansão da ilegalidade. Importante ter em vista que apenas a melhora do cenário econômico não seria suficiente para levar essa população de volta à legalidade. Com uma participação de mercado de 54% do mercado total de cigarros sendo ilegal, a prática se tornou normalizada, com preços competitivos e produtos que atendem demandas adicionais do consumidor, como, por exemplo, a de cigarros mentolados.

#### 4. Histórico das Políticas de Preços e Tributação no Brasil

Até 31 de maio de 1999, o IPI incidente sobre os cigarros era calculado sob a forma de alíquota *ad valorem* efetiva de 41,25% sobre o preço de venda ao varejo. Entre 1º de junho de 1999 até dezembro de 2011, o modelo de IPI manteve-se específico e representando um valor fixo de acordo com a classe fiscal de enquadramento do produto, definida por suas características físicas, como tipo de embalagem e tamanho do cigarro. Existiam 6 (seis) classes de IPI, as alíquotas eram específicas por carteira (20's) e definidas com base no tamanho e na embalagem dos cigarros, como mostra o Quadro 4.1.

Quadro 4.1  
6 Classes de IPI

Classe	IPI
Classe I	R\$ 0,76
Classe II	R\$ 0,90
Classe III M	R\$ 1,00
Classe III R	R\$ 1,14
Classe IV M	R\$ 1,27
Classe IV R	R\$ 1,40

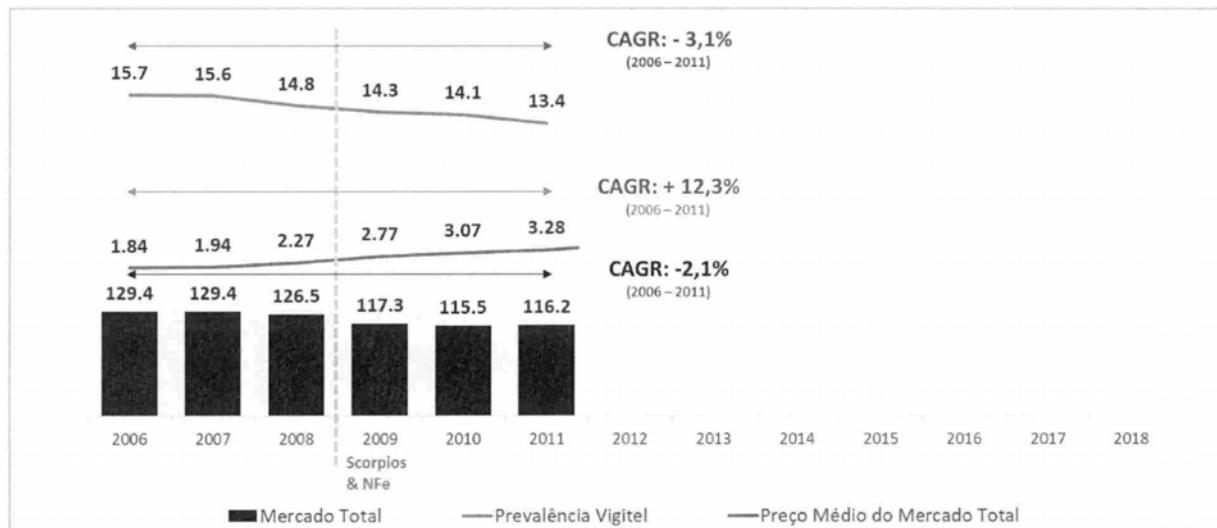
- Em 2011, o imposto passou a ser calculado por meio de duas alíquotas. A primeira, expressa em reais por vintena e tinha por base algumas características físicas do produto até uma migração que levou à unificação de suas alíquotas em 01 de dezembro de 2016, a R\$ 1,50 por carteira, independentemente se maço ou box. Já a segunda, expressa em percentagem, tem por base o preço de venda do produto nos estabelecimentos varejistas, que atingiu 66,7% com vigência a partir da mesma data;
- Inicialmente foram estabelecidas duas alíquotas específicas em reais por vintena, uma para os produtos em embalagem maço e outra para os produtos em embalagem *box*, com valores crescentes no tempo, entre dezembro de 2011 e janeiro de 2015, quando as duas alíquotas convergiram para um mesmo valor (R\$ 1,30). No mesmo período, a alíquota *ad valorem* subiu de 0,0% para 60,0% sobre o preço de venda ao consumidor;

- Adicionalmente em janeiro de 2016, o governo por meio de decreto, instituiu dois aumentos de alíquotas específicas, em 01 de maio a alíquota passa para R\$ 1,40 e a partir de 01 de dezembro a alíquota passa para R\$ 1,50. Este mesmo decreto estabeleceu nestas mesmas datas, dois aumentos da alíquota *ad valorem*, que subiu para 63,3% em maio e para 66,7% em dezembro; e
- Neste mesmo período, foi estabelecida uma política de preço mínimo para cigarros. Em 01 de maio de 2012, o preço mínimo estava em R\$ 3,00. Após aumentos sucessivos, atingiu o patamar de R\$ 5,00 a partir de 01 de maio de 2016, criando um piso mínimo para o mercado legal vender cigarros ao consumidor final. Muito embora a carga tributária total já impedissem o mercado legal de vender cigarros abaixo do preço mínimo de R\$ 5,00 sem que houvesse prejuízo econômico para as fabricantes ou importadoras, a carga tributária incidente igualmente impediria, ainda que inexiste o preço mínimo, a venda de cigarros abaixo desse piso.

#### 4.1 Políticas de Preço e Tributação no Brasil no período de 2006 a 2011

Observando o período de 2006 a 2011 (Quadro 4.1.1), a política de impostos e preços vigente no período, manteve o país na direção recomendada pela OMS, com aumentos de preço de 12,3%, com redução na demanda de 2,1%, enquanto a prevalência reduzia em 3,1%.

**Quadro 4.1.1**  
**Série Histórica do Mercado de Cigarros – 2006 a 2011**



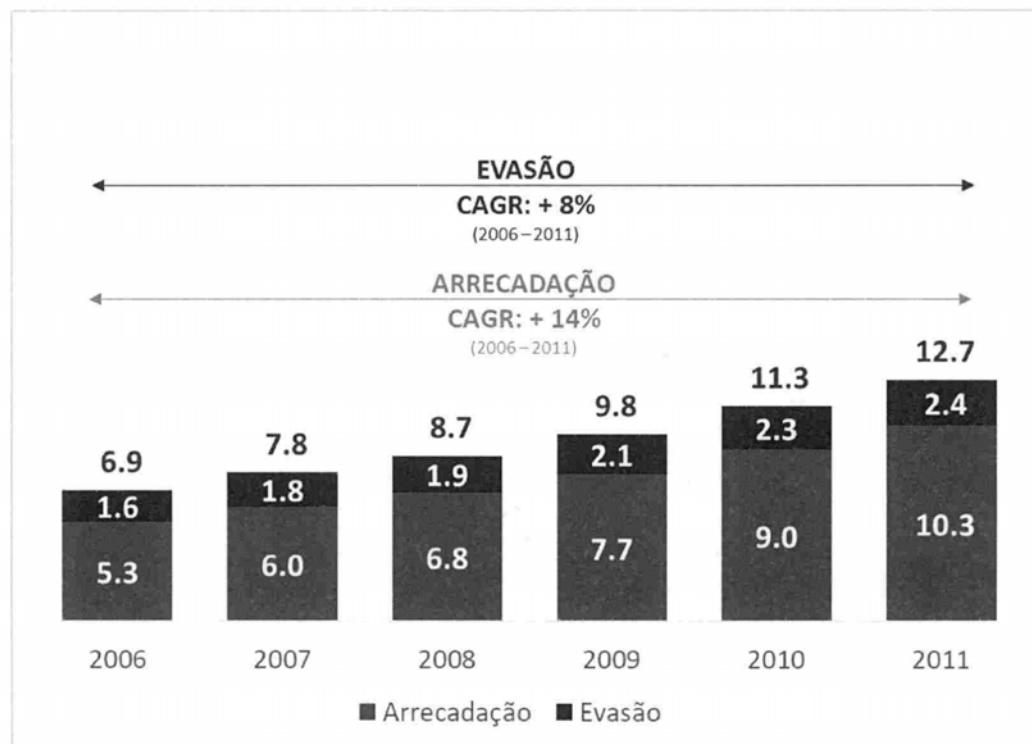
Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

Medidas de controle e fiscalização foram igualmente implementadas nesse período. Neste sentido, a implantação do sistema SCORPIOS e da Nota Fiscal Eletrônica foram elementos fundamentais para diminuir a evasão fiscal de empresas fabricantes de pequeno e médio porte, que entraram fortemente no mercado com produtos de preços muito baixos e sem que houvesse o recolhimento dos tributos devidos ao erário.

Adicionalmente a isso o mercado ilegal neste período (2006-2011) se manteve sob relativa estabilidade, ainda que em patamares que se pode considerar elevados (30%) na comparação com outros países de mesmo estágio de desenvolvimento econômico que o Brasil.

Já a arrecadação (Quadro 4.1.2), apresentou um crescimento médio anualizado de 14%, atingindo R\$ 10,3 bilhões no ano de 2011.

Quadro 4.1.2  
 Série Histórica Arrecadação do Governo e Evasão (R\$ bilhões)



Fonte: Site da Receita Federal – Arrecadação / Estimativas da Indústria – Evasão<sup>17</sup>.

Em resumo, a política de preços e tributação para o cigarro parecia alcançar sucesso em diversos aspectos normativos. A prevalência do consumo de cigarros no Brasil vinha caindo, a arrecadação de tributos crescia e o mercado ilegal não apresentava ameaça à competitividade da indústria nacional.

<sup>17</sup> Evasão é calculada considerando todo o volume do mercado ilegal sendo vendido ao preço mínimo – R\$ 5,00, aplicando os todos os impostos devidos.

## 5. Efeitos da Mudança de Política de Preço a Partir de 2011

---

A partir de 2011, as mudanças de política tributária e de preço tiveram o efeito de encarecer significativamente o produto legal, aumentando sua assimetria em relação aos produtos ilegais. Embora existam outros fatores a serem considerados, notadamente a conjuntura macroeconômica extrema do período, o diferencial de preços gerado foi um dos fatores impulsionadores do mercado ilegal.

A influência dos preços sobre a demanda pode ser analisada em termos da elasticidade-preço da demanda. Se a demanda for elástica, a quantidade demandada reage fortemente a mudanças de preço. Se a demanda for inelástica, a quantidade demandada responde pouco a mudanças de preço. Um ponto importante é a existência de um *bem substituto* àquele que sofre aumento de preço. Por exemplo, se os preços dos refrigerantes sobem, o consumidor passa a consumir suco em pó, ou migra para as tubaínas.

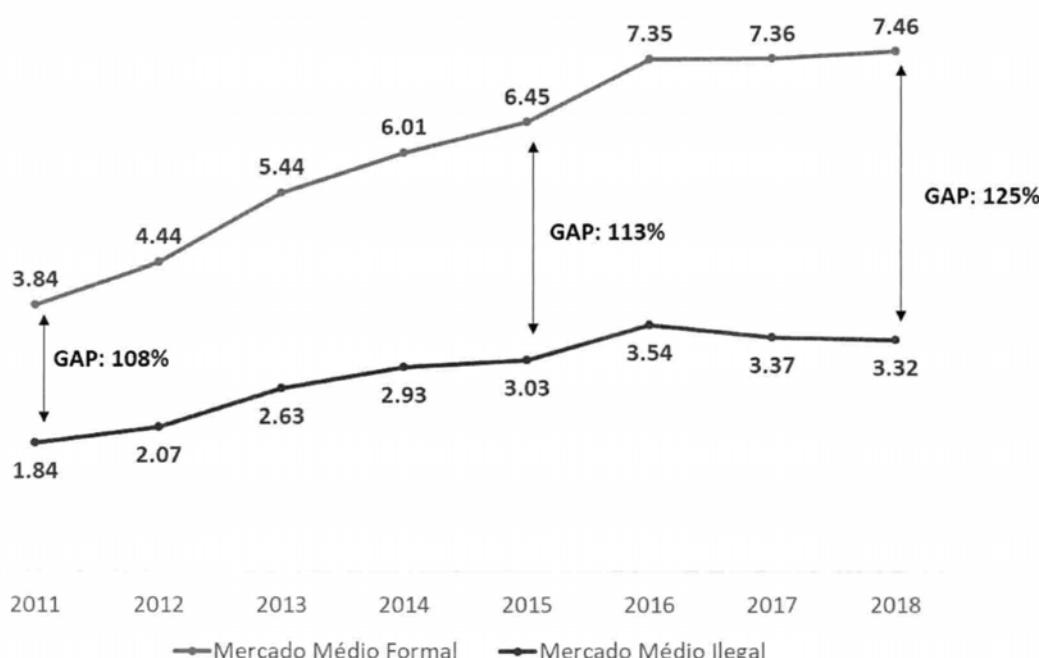
O cigarro é geralmente considerado como um produto inelástico ao preço, de modo que o consumo varia pouco com variações de preço. O que ocorre é um efeito de substituição entre marcas em diferentes pontos de preço. Evidências neste sentido já foram apresentadas na Seção 1, e também podem ser vistos no Anexo 2. Nesse sentido, o crescimento explosivo do mercado ilegal é uma consequência natural do encarecimento dos produtos legais que até então concorriam mais proximamente com o produto ilegal.

Como consequência dessa dinâmica, existe uma ruptura da eficácia da política de preços (tributação e preço mínimo) no que toca aos objetivos explícitos e implícitos do quadro normativo. Do ponto de vista da saúde, ocorre uma migração para um produto de qualidade incerta e que, por ser mais acessível economicamente, pode levar a um aumento no consumo. Já do ponto de vista econômico, a produção e consumo do produto legal se tornam cada vez menos viáveis. As seções a seguir evidenciam esse processo.

## 5.1 Dinâmica dos Preços

Em linhas gerais, a dinâmica dos preços a partir de 2011 é marcada pela imposição de um patamar mínimo e de um padrão de tributação regressivo, que implicaram um descolamento entre os preços do produto legal e do ilegal (Quadro 5.1.1), quando a diferença era de 108% e aumentou para 125%, em 2018. Ao mesmo tempo, teve curso uma reversão das tendências macroeconômicas de curto prazo, passando-se de um período de expansão até 2013 para um processo de contração do poder de compra que ainda não se reverteu integralmente.

Quadro 5.1.1  
 Preços Médios do Mercado Legal e Legal

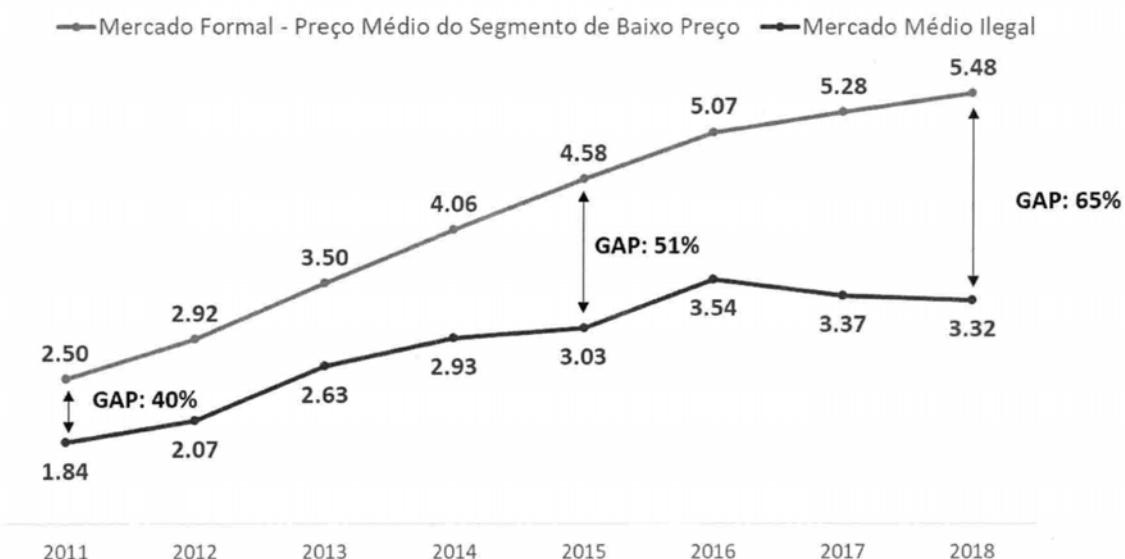


Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018.

Mesmo analisando o segmento de produtos legais de mais baixo, no qual empresas nacionais reduziram os aumentos para aumentar a competitividade com o mercado ilegal, a diferença de preço aumenta com os produtos ilegais, que era de 40% em 2011, passou para 65% em 2018 (Quadro 5.1.2).

Quadro 5.1.2

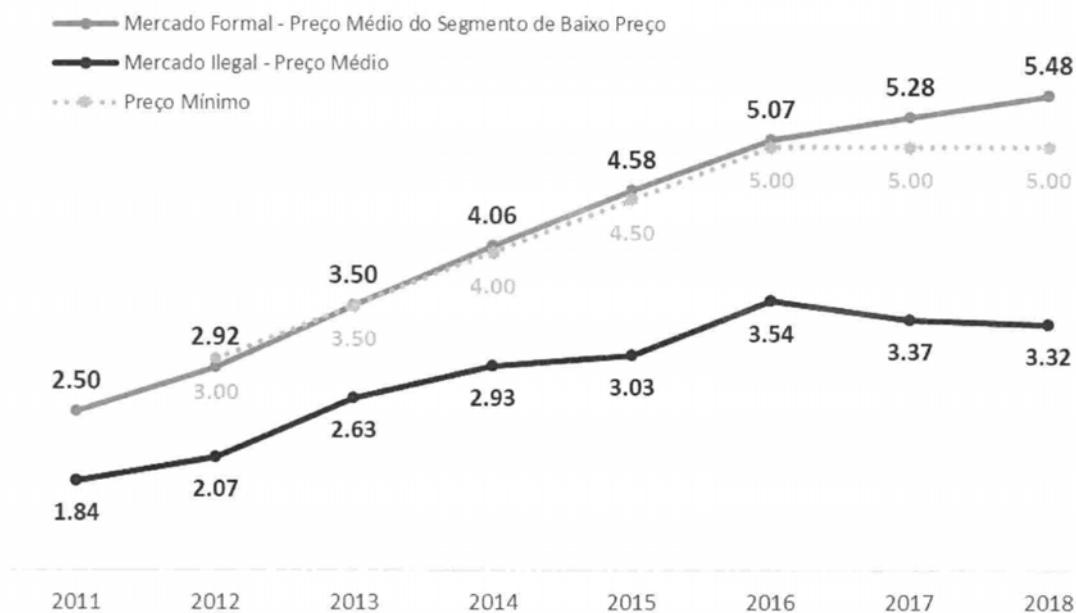
Preços Médios - Segmento de Menor Preço e Mercado Ilegal



Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018.

Outra conclusão que pode ser observada no Quadro 5.1.3, é que o preço mínimo somente atingiu o mercado legal, possibilitando que o mercado ilegal mudasse a sua estratégia de preço, estando na contramão do mercado, quando a partir de 2016 começou a reduzir seus preços.

**Quadro 5.1.3**  
**Evolução dos Preços**



Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018.

## 5.2 Análise do Mercado de Cigarro a partir de 2011

O mercado total de cigarros, no período de 2012 a 2018, experimentou uma queda de prevalência anualizada de 4,3%, maior que o período anterior (3%), porém apresentando uma dinâmica de desaceleração na demanda. Enquanto os preços aumentaram em uma intensidade de 9,2%, a redução do volume não respondeu na mesma intensidade com uma queda de somente de 1,1%, frente a queda de 2,1% do período anterior.

Cabe ressaltar que o mercado legal de cigarros, no período de 2012 a 2018, experimentou queda consistente de volume a um passo anualizado de 7,9%, com aumentos de preço em 9,0% (em taxas anualizadas). Já o mercado ilegal, neste mesmo período, experimentou um crescimento consistente de volume de 9,1%, com os preços aumentando em 8,0%, em taxas anualizadas. Esta dinâmica é um indicativo de que a elevação dos preços do mercado legal, como mostrado na seção 5.1, gerado pelo sistema tributário regressivo, bem como pelo preço mínimo, proporcionou a migração do consumidor de cigarros para o produto ilegal.

Para explicitar melhor este movimento, uma divisão do período de 2012 até 2018 será mostrada no item subsequente.

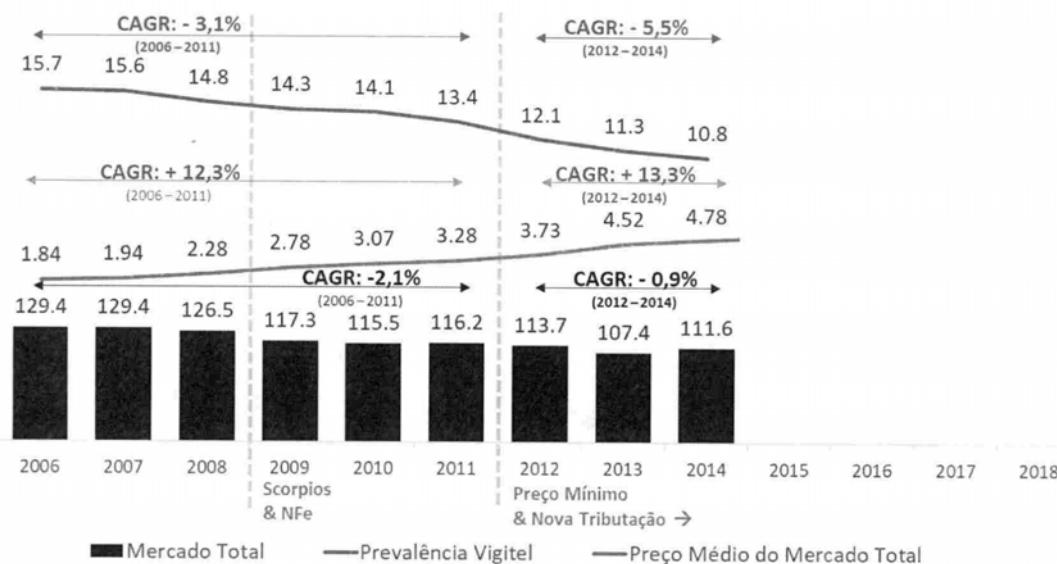
### 5.3 Análise dos Períodos Posteriores a 2011

Uma divisão da série em dois períodos de duração, 2012 a 2014 e 2015 a 2018, apresenta indicativos de que o mercado ilegal cresceu pari passu tanto da deterioração do ambiente econômico quanto da política de preços e impostos que entrou em vigor em 2011.

#### 5.3.1 Período de 2012 a 2014

Ao se realizar uma análise do período de 2012 a 2014 (Quadro 5.3.1.1), observa-se que a nova política de preços e impostos ainda manteve o País na direção recomendada pela Organização Mundial da Saúde, aumentando a velocidade da redução da prevalência, que saiu de uma redução de 3,1% ao ano, no período anterior, para uma redução de 5,5% a cada ano.

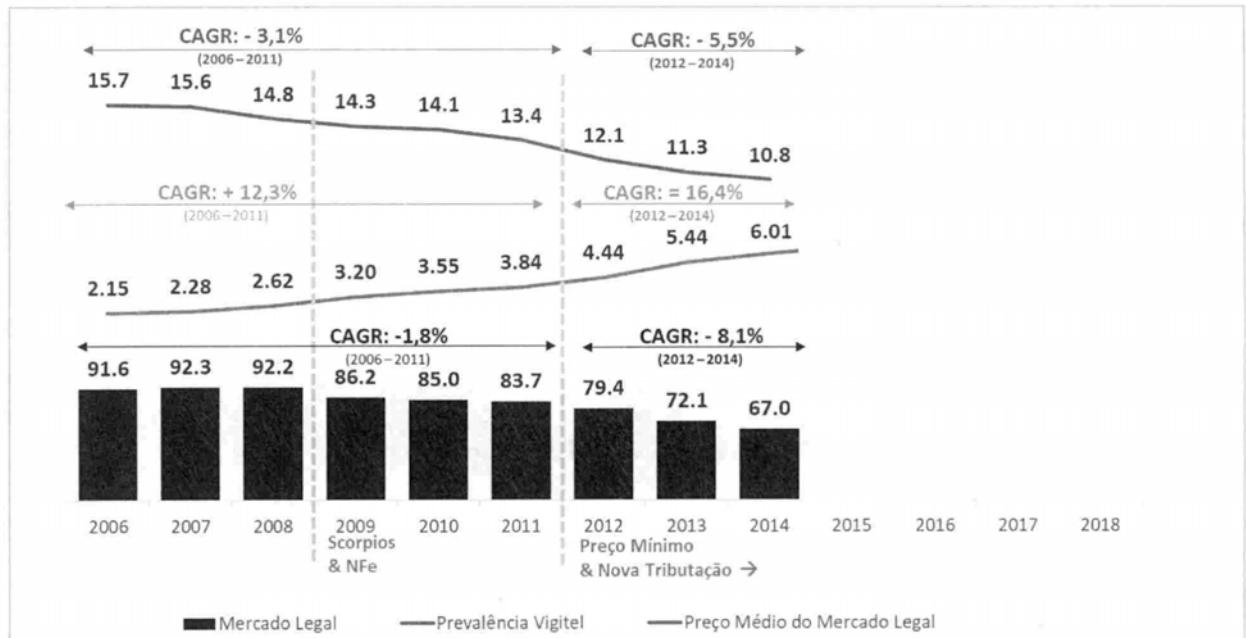
Neste período, o aumento no preço médio do mercado total foi na ordem de 13,3%, porém a redução da demanda total anualizada foi somente de 0,9%, valor menor que estava sendo observado no período anterior até então.

**Quadro 5.3.1.1****Evolução de Preço, Demanda e Prevalência – Mercado Total**

Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

Para um melhor entendimento da redução da velocidade de queda na demanda total do mercado, se faz necessária a análise tanto do mercado legal, como do ilegal. Se analisado somente o mercado legal (Quadro 5.3.1.2) entre 2012 e 2014, o aumento de preço médio anualizado foi da ordem de 16,4% com redução da demanda em 8,1%. Se somente o mercado legal fosse considerado, a avaliação da política de controle de tabaco seria claramente positiva.

**Quadro 5.3.1.2**  
**Evolução de Preço, Demanda e Prevalência – Mercado Ilegal**



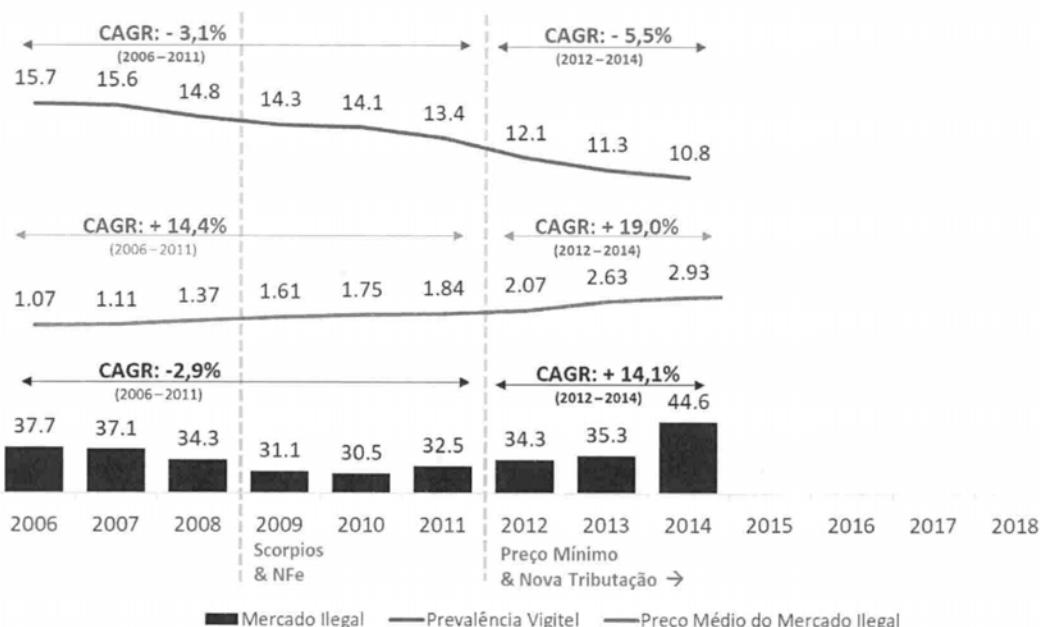
Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

No entanto, quando se analisa o mercado ilegal no mesmo período (Quadro 5.3.1.3), observa-se que mesmo com aumentos no preço médio anualizado na ordem de 19,0%, ao invés da demanda deste produto se reduzir (o que seria o resultado normal na ausência de migração do legal para o ilegal) ocorreu um aumento da demanda em 14,1%.

Esta é uma evidência, ainda que de caráter preliminar, de que o fumante substitui o cigarro legal pelo cigarro ilegal, com preço menor, evitando assim a saída do hábito e contrariando o objetivo de saúde pública. Esse indicativo aponta para uma direção de que a política de preços e impostos poderia deixar de surtir os efeitos esperados.

Quadro 5.3.1.3

## Evolução Preço, Demanda e Prevalência – Mercado Ilegal

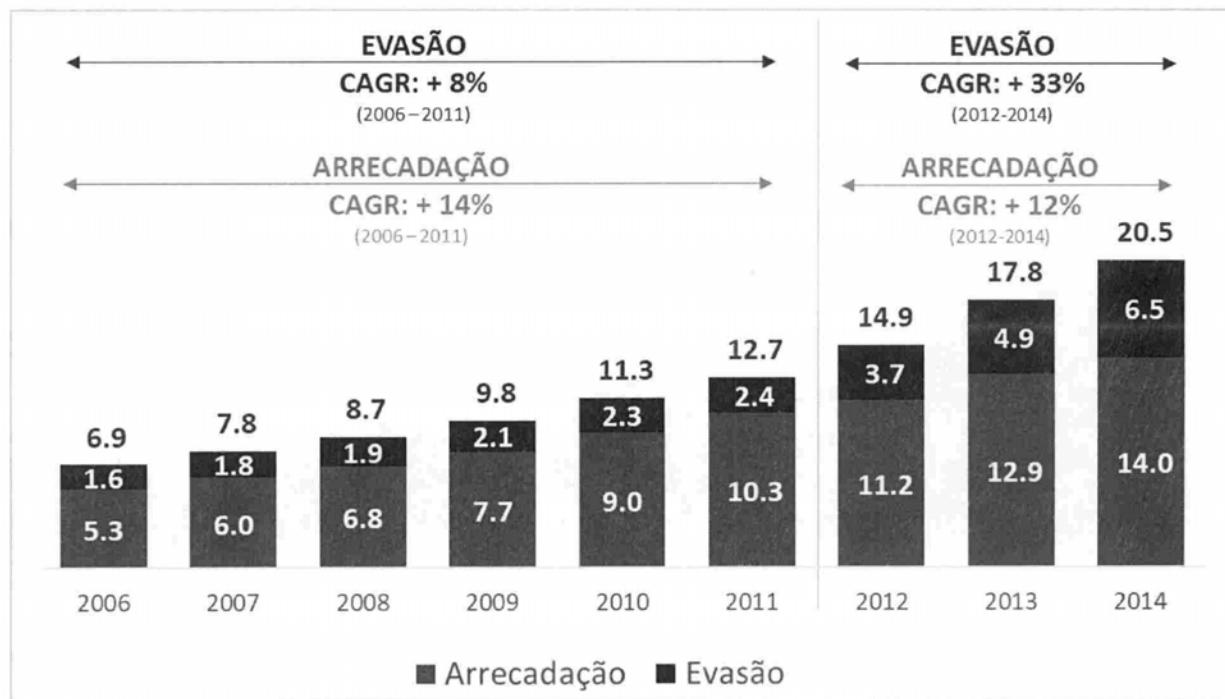


Cabe ressaltar que, neste período específico de 2012 a 2014, a estratégia de preço mínimo atingiu seu objetivo, que foi de coibir a evasão tributária no setor pela prática predatória de preços, o que dava origem à concorrência desleal entre as fabricantes de grande porte e que recolhiam e recolhem impostos regularmente e empresas menores, nacionais, que praticam evasão tributária. De fato, a evasão tributária reduziu no Brasil quando se comparada a participação de mercado destas empresas em face das grandes fabricantes. Neste sentido, a participação de mercado das devedoras era de 7% em 2012, passando para 2% em 2014. Por outro lado o contrabando proveniente do Paraguai ocupou este espaço e impulsionou o mercado ilegal como mencionado anteriormente.

Em relação a arrecadação de impostos (Quadro 5.3.1.4) observa-se que a política de controle de tabaco brasileiro por meio de preços e impostos obteve êxito nos três primeiros anos, pois a arrecadação cresceu em 12%, mesmo que o crescimento tenha sido 2 p.p., o que é menor que o verificado no período anterior (2006-2011). A evasão fiscal, por sua vez, saiu de 8% entre 2006-2011, passando para 33% entre 2012-2014, dando sinais da deterioração de mercado que estava por vir nos anos subsequentes.

Quadro 5.3.1.4

Evolução da Arrecadação e Evasão Tributária



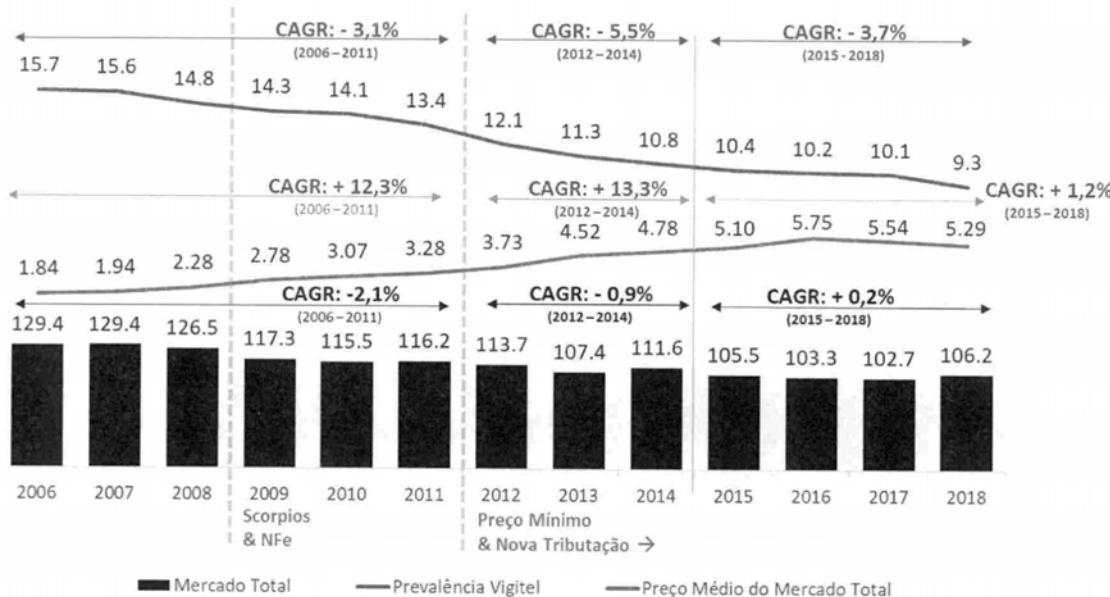
Fonte: Site da Receita Federal – Arrecadação / Estimativas da Indústria – Evasão.

### 5.3.2 Período de 2015 a 2016

Nesse período, observa-se uma desaceleração da redução da prevalência, saindo de uma redução média de 5,5% anualmente entre 2012 a 2014, passando para uma redução, em média, de 3,7% anualmente, entre 2015 à 2018. Isso ocorre, especialmente porque os fumantes encontram uma alternativa para o consumo no mercado ilegal. Um fato que chama atenção e que necessita de maior investigação, é que neste período (2015-2018) observou-se aumentos de preço médio do mercado como um todo na ordem de 1,2%, enquanto a demanda cresceu 0,2%.

Quadro 5.3.2.1

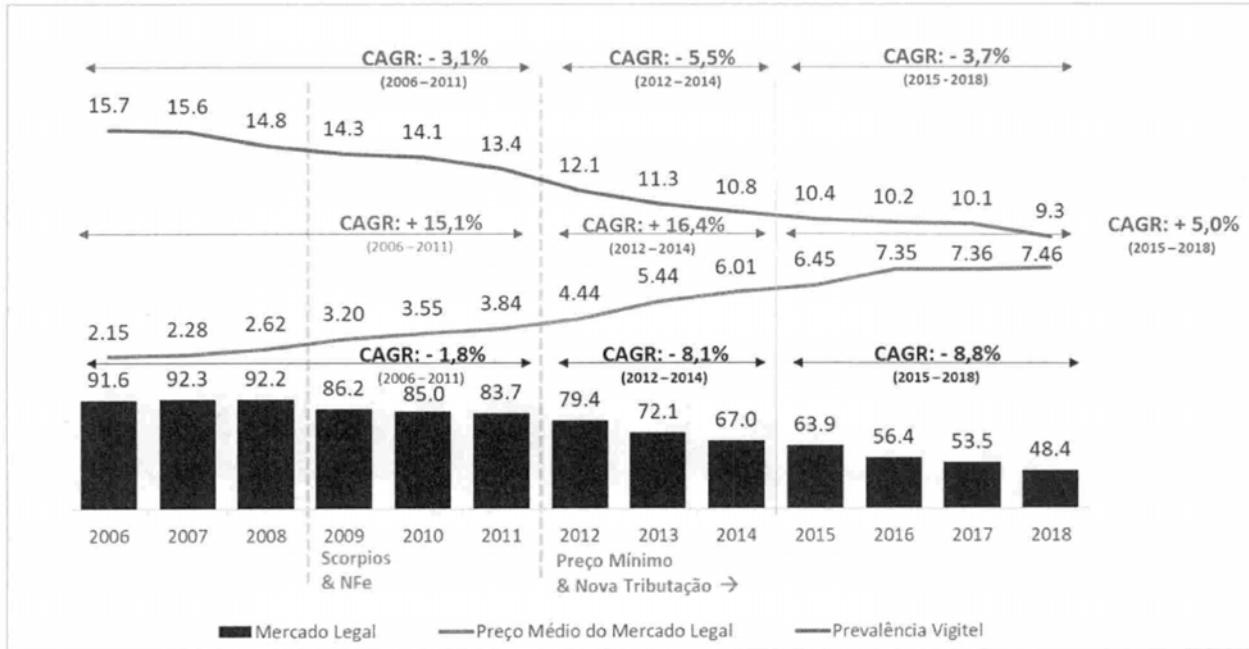
## Evolução de Preço, Demanda e Prevalência – Mercado Total



Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

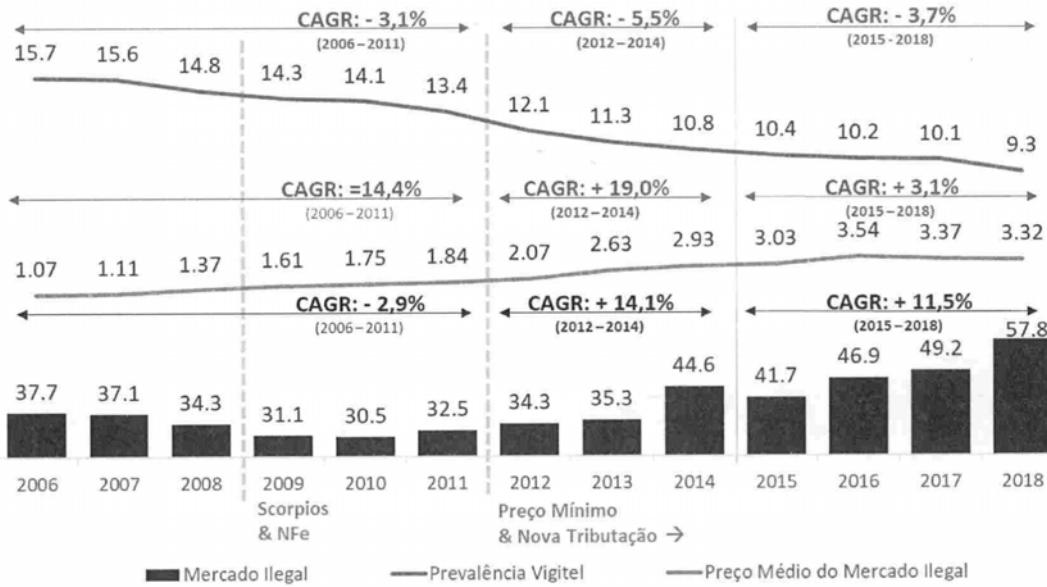
Os Quadros 5.3.2.2 e 5.3.2.3 mostram que a partir de 2015, o preço cresceu 5,0% para o mercado legal e somente 3,1% para o mercado ilegal. No entanto, o volume não segue a mesma tendência. Enquanto o volume cai em 8,8% no mercado legal, sobe 11,5% no mercado ilegal.

**Quadro 5.3.2.2**  
**Evolução Preço, Demanda e Prevalência – Mercado Legal**



Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

**Quadro 5.3.2.3**  
**Evolução Preço, Demanda e Prevalência – Mercado Ilegal**



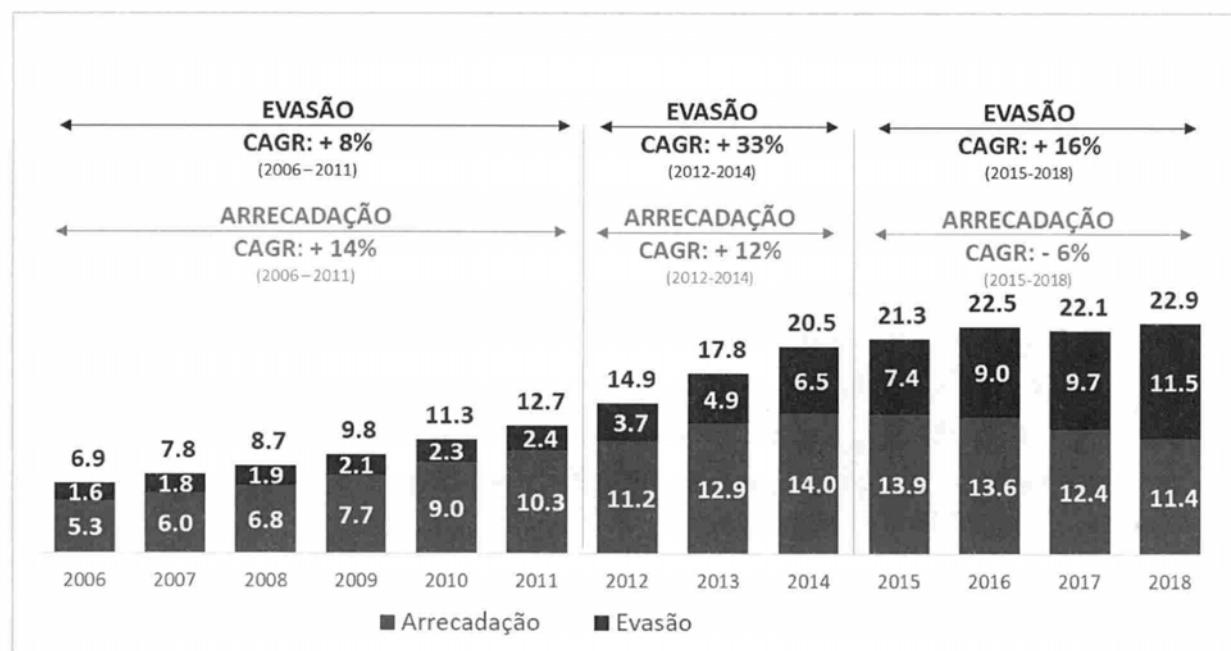
Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

Cabe ressaltar que a diferença entre os preços praticados nos mercados legal e ilegal saiu de 108% para 125%, em 2018, como mostrado na seção 5.1 deste documento.

Como determinantes de destaque desse crescimento da diferença de preços devem ser mencionados, a política de preço mínimo, a alta carga tributária de natureza regressiva e a expressiva diferença tributária entre o Brasil e o Paraguai, principal país fonte do produto contrabandeado para o Brasil.

Em relação a arrecadação de impostos (Quadro 5.3.2.4) a qual vinha crescendo, passa-se a observar, a partir de 2015, uma redução, na ordem de 6%, o que tem o efeito de reduzir a contribuição do cigarro no equacionamento das contas públicas.

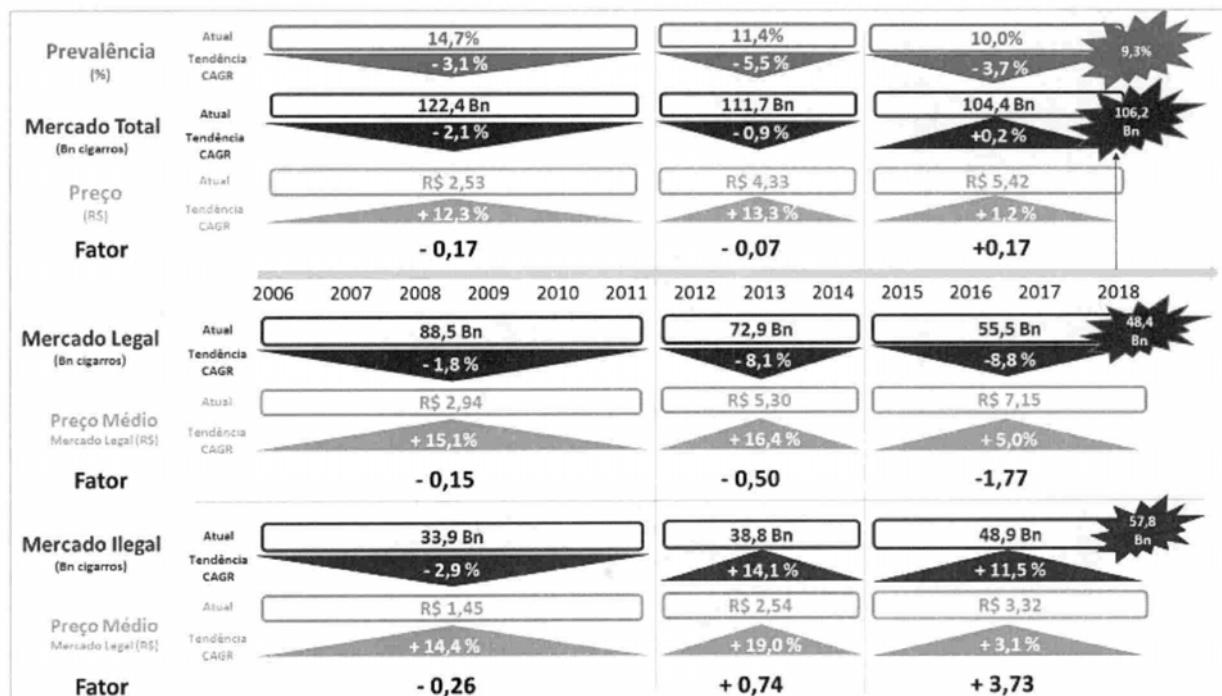
**Quadro 5.3.2.4**  
**Evolução de Arrecadação e Evasão Tributária**



Fonte: Site da Receita Federal – Arrecadação / Estimativas da Indústria – Evasão.

Realizando uma síntese de tudo que foi mencionado nesta seção (Quadro 5.3.2.5), a divisão da série em 3 (três) períodos, a saber, 2006 a 2011, 2012 a 2014 e 2015 a 2018, apresenta indicativos de que o mercado ilegal cresceu concomitantemente à deterioração do ambiente econômico e à introdução da política de preços e impostos que passou a vigorar em 2011.

**Quadro 5.3.2.5**  
**Relações entre Volumes, Prevalência e Preços**



Fonte: Estimativas da Indústria – 2006 a 2016 – Preço & Volume / IBOPE Inteligência – 2017 & 2018 – Preço & Volume / Vigitel, Ministério da Saúde – Prevalência.

Uma ressalva que precisa ser feita, é que análises puramente baseadas nas relações observadas de preço e consumo não permitem obter conclusões quantitativas a respeito dos impactos efetivos do preço, já que uma variedade de fatores intervenientes (renda, fatores de oferta do mercado ilegal, preferências, mudanças demográficas) ocorrem de maneira simultânea. Ainda assim, o descolamento descontínuo imposto pelo sistema tributário regressivo, somado a política de preço mínimo sugere que o fator preço deva ter relevância qualitativa importante.

Dado esse contexto, algumas implicações qualitativas podem ser colocadas:

- No período de 2006 a 2011, o mercado brasileiro de cigarros seguia a trajetória esperada pelos formuladores de política, com a prevalência reduzindo a uma taxa de -3,1% anuais, preço aumentando a uma taxa de +12,3% com a redução da demanda em -2,1%. Isso indica um cenário de mercado ilegal controlado, já que a diferença de preço não atraia o consumidor para ilegalidade, o que também se reflete nas tendências de crescimento da arrecadação do período.

- Nos três primeiros anos da nova política de preços e impostos, de 2012 a 2014, esse cenário se mantém nas suas grandes linhas. A queda da prevalência acelera, a uma taxa de queda de 5,5% ao ano e o preço aumenta a uma taxa de 13,3%. Entretanto, a redução da demanda, em 0,9%, já é substancialmente menor neste período. Essa combinação sinaliza uma possível inflexão na trajetória do mercado, embora ainda se verifique crescimento de arrecadação. Outro sinal de inflexão é o crescimento da demanda por produtos ilegais de 14,1%, que começam a ocupar o espaço de produtos substitutos e passa a ser considerado pelo consumidor como uma opção (substituto inferior).
- A partir de 2015, o processo de inflexão parece se aprofundar. O mercado ilegal alcança uma participação de 54% no mercado total. A redução da prevalência é de 3,7%, a arrecadação reduz em 6% ao ano e mesmo com o aumento de preço na ordem de 1,2%, o volume de consumo cresce em 0,2% ao ano. As razões determinantes para este resultado são de difícil avaliação e requerem análises multivariadas mais detalhadas. Entretanto, apontam, à primeira vista, para um cenário em que a política de preços e impostos parece ter perdido a sua efetividade no sentido de reduzir o consumo de cigarros.

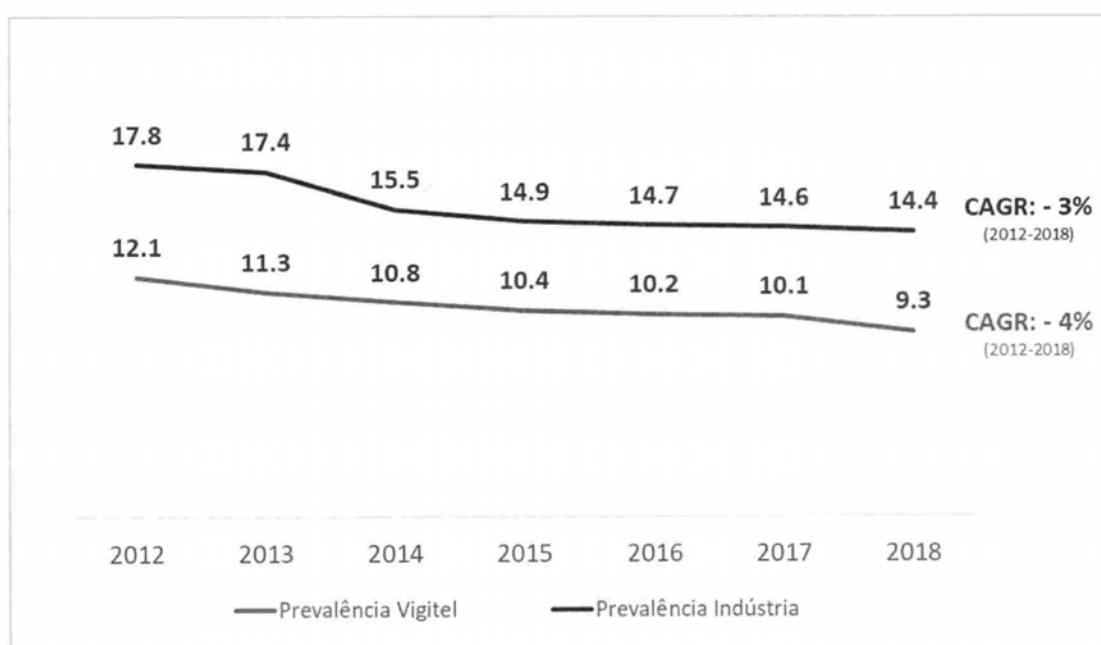
Conforme mencionado anteriormente, a trajetória acima descrita é função também de outros fatores concomitantes, destacando-se em especial a conjuntura econômica do último período. Em condições normais, variações na renda do consumidor determinam mudanças na sua pauta de consumo, sendo possível, por exemplo, que o *downdrading* (movimento de migração de marcas mais caras para produtos mais baratos) seja parcialmente revertido por uma conjuntura de recuperação da economia. Entretanto, é mais difícil que essa reversão afete o mercado ilegal, já que o hiato de preços em relação ao produto legal é elevado e produz uma segmentação do mercado. Essa combinação de fatores reforça a ideia de que a política de preços e impostos deva ser um foco prioritário de intervenção, aproximando o produto legal do ilegal.

## 5.4 Consumo do Mercado como um Todo

Explicando os fatos observados anteriormente, a prevalência de fumantes observada pela Indústria (Quadro 5.4.1), no período de 2012-2018, apresenta uma redução anualizada de 3%, muito em linha com a redução anualizada da Pesquisa do Ministério da Saúde – Vigitel (4%), com patamares diferentes, porém mesma tendência.

Quadro 5.4.1

Prevalência de Fumantes no Mercado Brasileiro



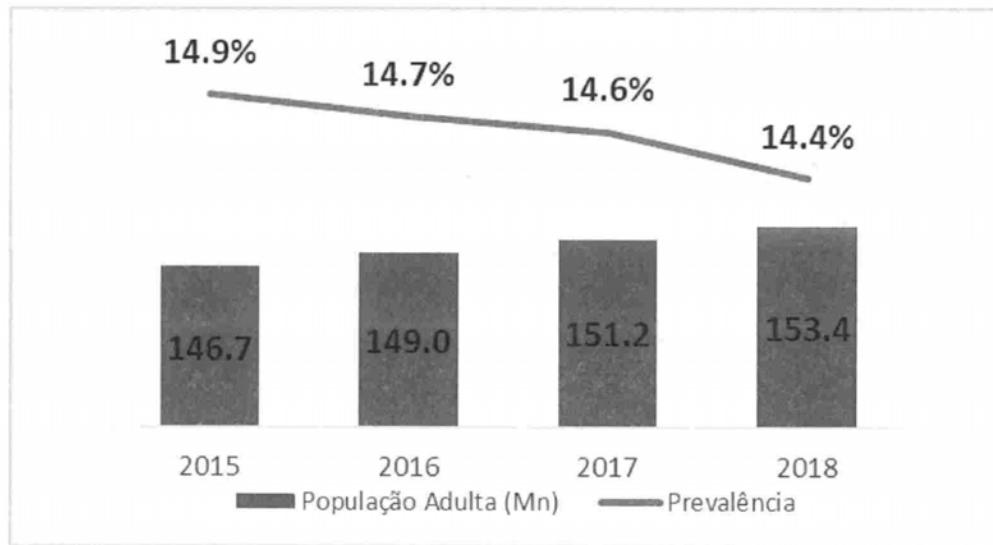
Fonte: Prevalência Indústria – Estimativa (2012-2016) & IBOPE Inteligência (2017-2018) / Prevalência Vigitel.

A pesquisa IBOPE<sup>18</sup> realizada em 2018, traz alerta adicional para as autoridades sanitárias. Segundo o levantamento, é possível notar manutenção da população fumante, porém com aumento do volume de cigarros consumidos.

Fato observado, pois a população adulta de fumantes se mantém estável; a leve tendência de queda da prevalência de fumantes combinada com o envelhecimento da população leva a uma estabilidade na quantidade de fumantes.

<sup>18</sup> IBOPE Inteligência – Pesquisa Pack Swap - 2018

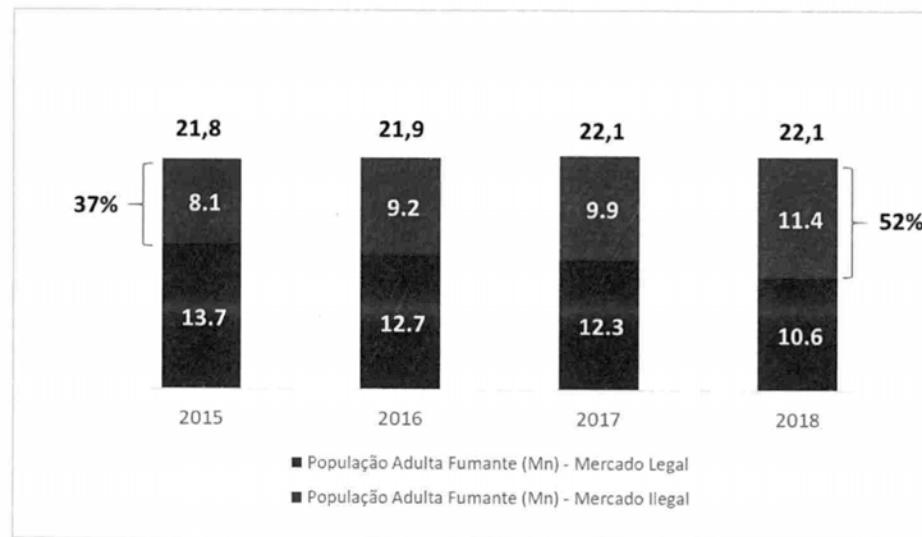
**Quadro 5.4.2**  
**População Adulta & Prevalência**



Fonte: IBGE – População Adulta | Prevalência (2015/2016 – Estimativa Industria) & (2017-2018 – Ibope Inteligência – Pack Swap 2018).

Observa-se um aumento significativo da participação de consumidores de cigarros ilegais (Quadro 5.4.3).

**Quadro 5.4.3**  
**População Adulta Fumante**



Fonte: IBGE – População Adulta | Prevalência (2015/2016 – Estimativa Industria) & (2017-2018 – Ibope Inteligência – Pack Swap 2018)

Cumpre notar que os consumidores que migram do mercado legal para o ilegal acabam consumindo, em média, um cigarro a mais por dia, como mostra o Quadro 5.4.4, aumentando o consumo de cigarros do mercado como um todo em 3,5 bilhões de cigarros em 2018, quebrando a tendência de redução de consumo que observa-se desde 2012.

Quadro 5.4.4

## Consumo Médio de Cigarros – Mercado Legal e Ilegal (2014 a 2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Mercado Ilegal	15,2	14,6	14,4	14,4	14,3
Mercado Legal	13,4	13,1	12,5	12,3	12,4

Fonte: Estimativas da Indústria – 2011 até 2016 | Ibope Inteligência – 2017/2018.

Logo, quando o consumidor se sente pressionado pelo fator preço tende a migrar para o mercado ilegal, ocasião em que dispende menos pelo produto (considerando que o mercado ilegal, na média, vende a R\$ 3,32, com ofertas a R\$ 1,50 ou R\$ 2,00) e acaba fumando mais. Foi este efeito que levou o consumo total de cigarros no Brasil a crescer no último ano, o que contradiz o consenso normativo para o setor.

As políticas oficiais de controle do tabaco são frágeis diante da ilegalidade, vez que passaram a alcançar menos da metade do mercado total, tendo o efeito inverso da almejada redução de consumo no país.

Segundos o estudo da Kantar, o perfil do consumidor que fuma marcas provenientes do mercado ilegal tem mais que o dobro de participação das classes D e E, desde 2016, como observado no Quadro 5.3.5. Mais da metade do que é consumido no Brasil é ilegal e comercializado a um preço médio de R\$ 3,32, portanto muito abaixo do preço mínimo e, novamente, na contramão do consenso normativo para o setor.

**Quadro 5.4.5**  
**Perfil da População Fumante no Brasil**

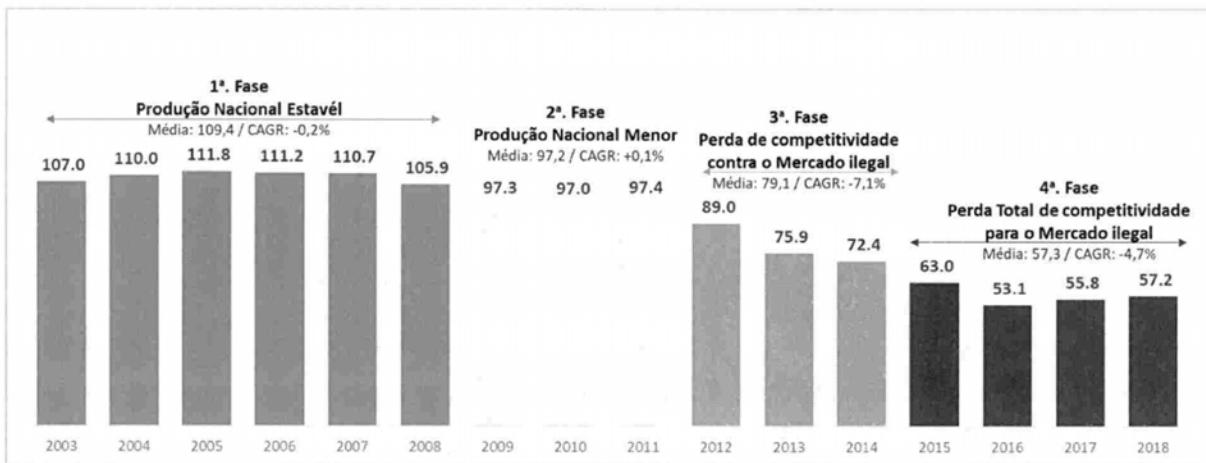
Classe	2016		2017		2018	
	Legal	Ilegal	Legal	Ilegal	Legal	Ilegal
A	4,1%	0,7%	4,6%	1,2%	4,9%	1,4%
B	36,1%	18,1%	32,2%	16,4%	32,7%	16,8%
C	50,8%	56,8%	52,7%	53,7%	51,8%	55,0%
DE	9,1%	24,5%	10,5%	28,7%	10,5%	26,9%

Fonte: Kantar – Track – 2016/2017/2018.

## 5.5 Produção de Cigarros no Brasil

A trajetória da produção de cigarros no Brasil nos últimos quinze anos pode ser segmentada em 4 (quatro) fases, como apresenta o Quadro 5.5.1, que também mostra que a competitividade da indústria legal deteriorou-se a partir de 2011.

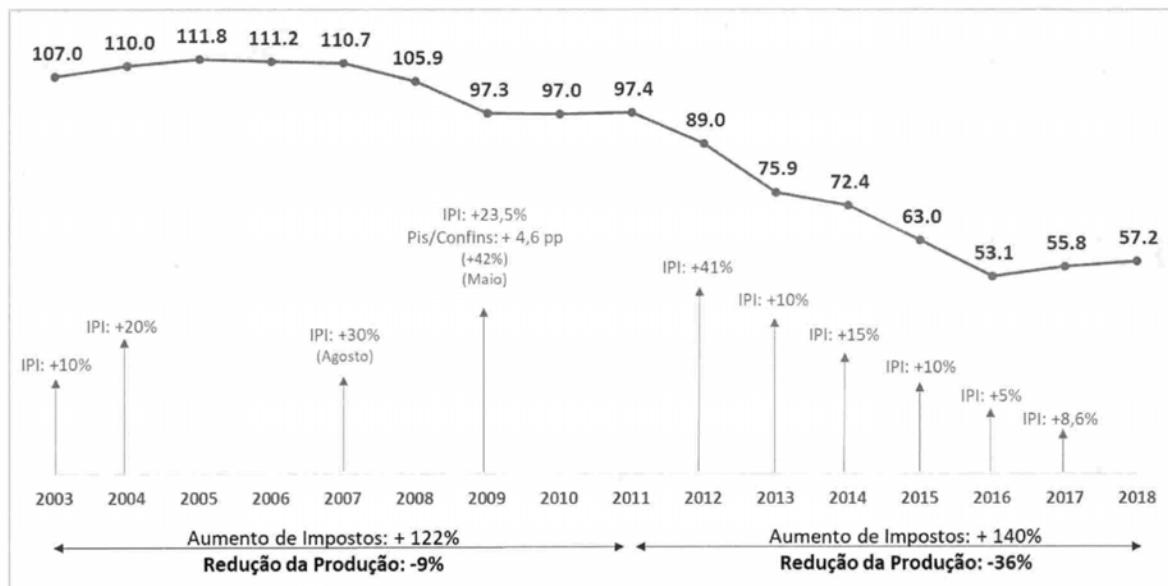
**Quadro 5.5.1**  
**Histórico da Produção de Cigarros no Brasil**



Fonte: Site da Receita Federal do Brasil.

Ademais, no Quadro 5.5.2 pode-se observar o aumento de impostos em contraposição à redução da produção nacional, em dois períodos: 2003 a 2011 e 2012 a 2018.

**Quadro 5.5.2**  
**Histórico de Produção de Cigarros no Brasil**



Fonte: Site da Receita Federal do Brasil.

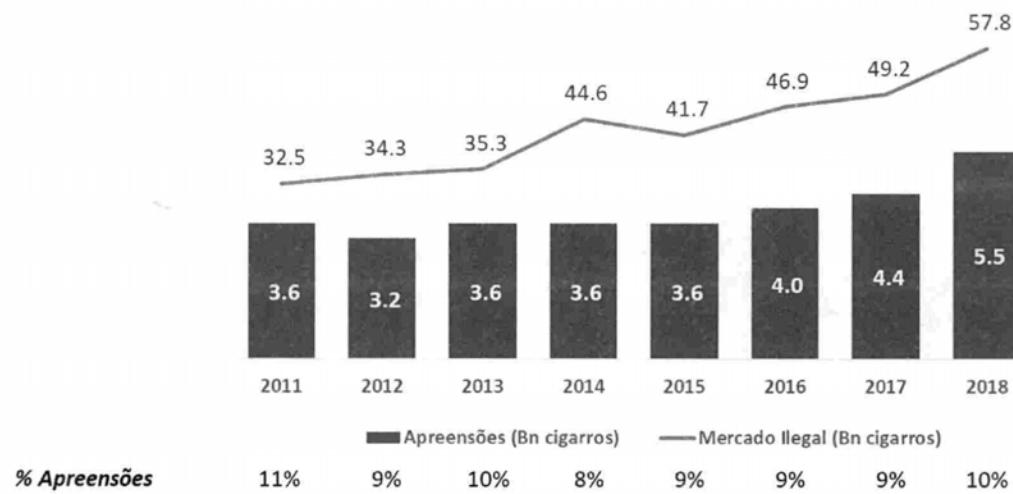
Entre 2003 e 2011, os aumentos de impostos foram de 122%, com uma redução de 9% na produção, mantendo o mercado controlado, com uma participação do mercado ilegal de, aproximadamente, 30%. De 2012 a 2018, os aumentos de impostos foram na ordem de 140%, com uma redução significativa na produção nacional, chegando a participação do mercado ilegal a 54% do mercado total.

## 5.6 Repressão ao Mercado Ilegal

No período crítico (2011 a 2018) o Estado não deixou de atuar frente ao mercado ilegal, aumentando o nível de repressão, com forte atuação nas fronteiras, estradas, desarticulando quadrilhas e demais atividades.

O volume anual de cigarros ilegais apreendidos no país aumentou 53% entre 2011 e 2018. Embora as apreensões venham crescendo ano após ano, a uma taxa de 9,4%, os órgãos de segurança e a Receita Federal conseguem apreender apenas 10% do volume do mercado ilegal. (Quadro 5.6.1.)

**Quadro 5.6.1**  
Volume de Apreensões e do Mercado Ilegal de Cigarros

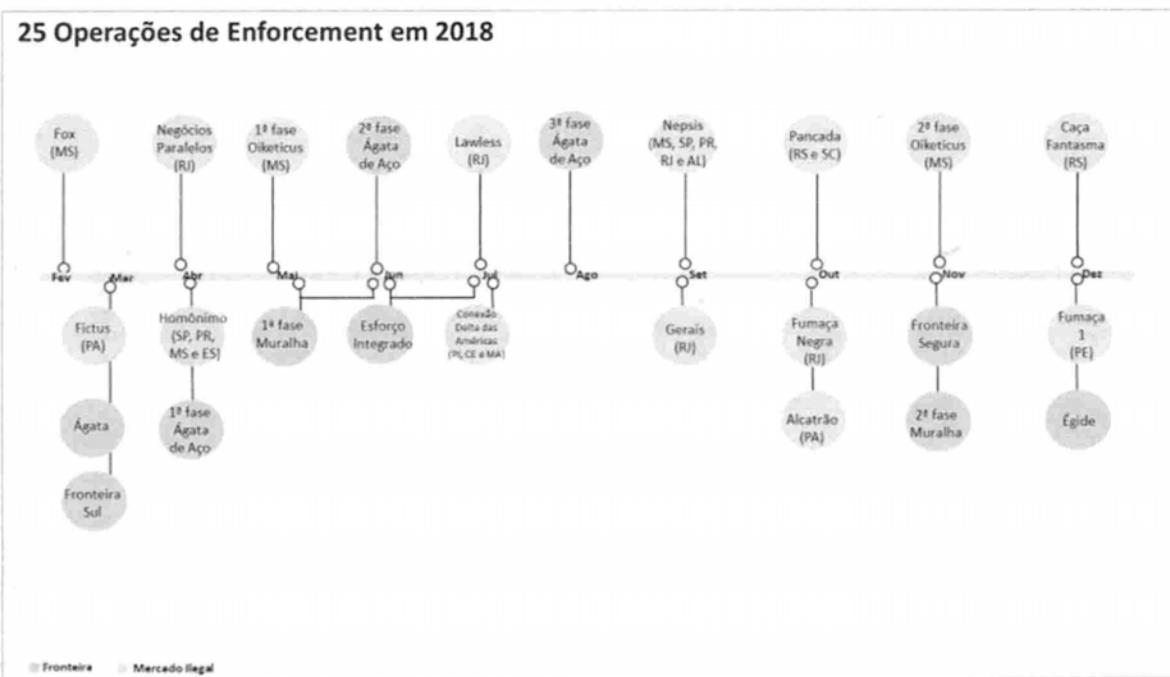


Fonte: Relatório Aduaneiro da Receita Federal do Brasil – Apreensões / Volume de Mercado Ilegal – Estimativas da Indústria (2011-2016) & IBOPE Inteligência (2017-2018).

Somente em 2018, foram realizadas 25 operações focadas em contrabando, sendo 10 nas regiões de fronteira e as demais em diversos Estados, como observado no Quadro 5.6.2.

Quadro 5.6.2

## Históricos de Operações em 2018



Fonte: Notícias Publicas em fontes públicas – jornais, sites de notícias.

Entretanto, a repressão, embora importante e necessária, tem sido insuficiente. Segundo entrevista dada ao G1 pelo Superintendente da PF do Estado do PR – Sr. Luciano Flores<sup>19</sup>, além dos recursos humanos e tecnológicos que são necessários para o controle das nossas fronteiras, para solucionar o problema de contrabando soluções estruturais são necessárias, inclusive tornando as leis mais punitivas.

[...] O contrabando de cigarros acaba gerando outros crimes muito graves, como, por exemplo, o crime de corrupção. O agente público que é corrompido pelo contrabando de cigarro passa, de repente, a tolerar a entrada de caminhões que não se sabe o que pode ter dentro. Isso entrando no nosso território nacional pode chegar a qualquer lugar do Brasil, a exemplo dos morros do Rio de Janeiro, das comunidades de São Paulo, no Ceará...

Então, quando um agente público é corrompido a título de permitir ou facilitar o contrabando, seja do que for, na verdade, ele está permitindo que qualquer coisa entre. E nós vimos em várias apreensões munição, armas, drogas. O agente público que acaba corrompido sob essa desculpa que dá a si mesmo acaba fechando os olhos para outros crimes mais graves. O crime de contrabando não é difícil de ser

19 Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/02/05/novo-superintendente-da-pf-diz-que-lava-jato-esta-longe-do-fim-e-sugere-plano-para-acabar-com-contrabando-de-cigarros.ghtml>>.

combatido, no meu ponto de vista. Bastaria que o preço mínimo do cigarro brasileiro se equivalesse ao preço mínimo do cigarro vendido com origem paraguaia ou falsificado[...]

[...] À medida que o comerciante tem uma lei mais firme que vai punir, tendo o cigarro brasileiro que ele pode oferecer pelo mesmo preço, creio que esse grande propulsor de corrupção brasileira, de problema de saúde pública deve acabar em pouco tempo. E, aí, o efetivo policial responsável poderá se dedicar mais aos crimes mais graves. Vai ser um crime a menos, que é um dos principais no crime de fronteira.[...]

## 6. Consequências da Presença do Produto Ilegal

---

Ao longo deste capítulo são identificadas as principais consequências do contrabando para a sociedade brasileira, que hoje representa perdas substanciais para o País, pois de forma direta ou indireta, e atinge todos as esferas do governo, tais como, segurança pública, saúde e economia, apenas para citar alguns exemplos. Transformou-se, assim, em um dos principais inimigos da sociedade, posto que é um processo generalizado de perdas. Processo este extremamente nocivo, que corrompe e degrada a sociedade. Faz aumentar o desemprego e lesa a indústria (com o fechamento das unidades fabris e o enfraquecimento da capacidade de investimento dos empresários e do país), gerando um mercado obscuro de empregos informais, onerando o Estado e diminuindo a qualidade de vida dos trabalhadores de baixa renda.

O contrabando destrói famílias, aumenta, financia e perpetua a violência, cria falsas ilusões do dinheiro fácil, gerando um estado de dependência entre os grandes contrabandistas e os indivíduos que participam diretamente no processo. Em consequência, o contrabando gera um círculo vicioso na sociedade, que degrada o sistema, extinguindo inclusive a capacidade de aplicação de Políticas Públicas, as quais tem como objetivos assegurar o bem-estar social e os direitos dos cidadãos.

A sociedade no Brasil tornou-se refém do contrabando, vítima de um inimigo quase invisível, que atua silenciosamente, ramificando-se por todos os setores e deixando impactos devastadores. Por um lado, é cada vez mais preocupante a sua atuação organizada, favorecendo visivelmente o aumento da entrada de mercadorias. Por outro lado, notamos claramente o crescente número de rotas de contrabando, bem como o número de pessoas envolvidas no esquema. Este cenário forja uma sociedade submersa na ilegalidade, na informalidade, na criminalidade e na corrupção.

Em suma, não existe nenhum aspecto do contrabando que possa ser considerado positivo, e o maior custo dos prejuízos gerados por ele quem paga é a sociedade brasileira.

### 6.1 O Impacto do Contrabando na Segurança Pública

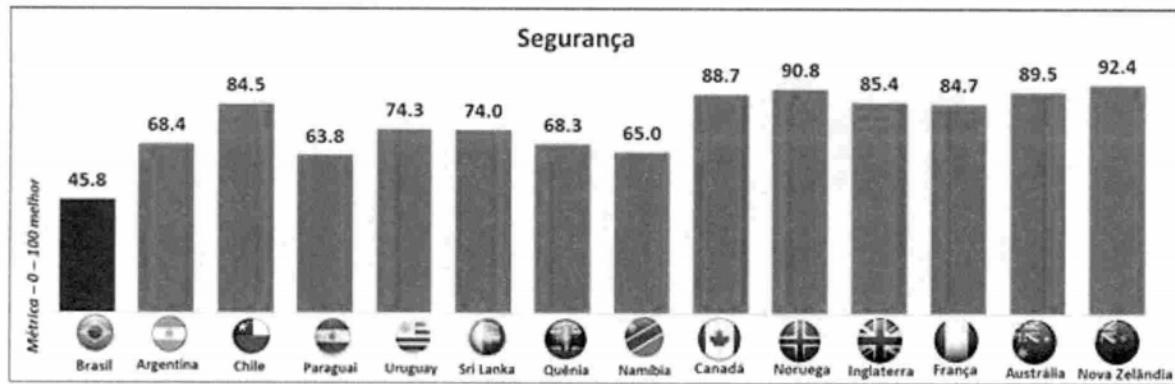
A fragilidade da Segurança pública é um dos principais problemas do Brasil. Pelos indicadores do *WEF - World Economic Forum*<sup>20</sup>, o Brasil possui um dos menores índices relacionados à Segurança, sendo menor que países de baixa renda e desenvolvimento humano como, Quênia, Sri Lanka e

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings>>.

Namíbia. Quando comparamos o Brasil com países em alto IDH2 (ONU), tais como Noruega – 1º Lugar; Austrália – 3º; Canadá – 12º; Reino Unido – 14º; Nova Zelândia – 16º; França – 24º, Chile – 44º; Argentina – 47º & Uruguai 55º; as diferenças se tornam bem gritantes.

Quadro 6.1.1  
Índice de Segurança – Fórum Econômico Mundial



Fonte: Global Competitiveness Report – 2018 - World Economic Forum.

Segundo pesquisa de opinião pública realizada pelo IBOPE<sup>21</sup> em abril deste ano, 54% da população brasileira acredita que a Segurança Pública vai melhorar, sendo a corrupção e o crime organizado os principais problemas nesta área, com percentuais de 39% e 14%, respectivamente.

Segundo pesquisa do ano 2017 do Datafolha, 66% dos brasileiros consideram que o contrabando de cigarro traz prejuízos para a segurança do país.

Além dos problemas de corrupção e crime organizado, não se pode deixar de mencionar a lavagem de dinheiro, a aliança com as organizações criminosas transacionais, crimes e roubos de veículos que o contrabando gera.

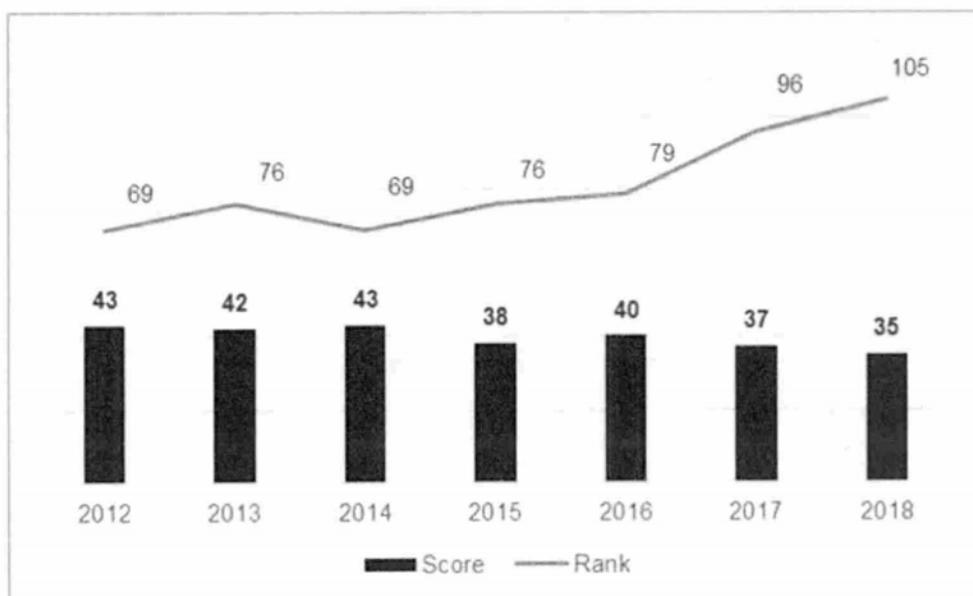
## 6.2 Corrupção

Nos últimos anos, a questão de corrupção tem sido proeminente na esfera política brasileira, principalmente em função da operação que ficou conhecida como “Lava-Jato” – e que envolveu uma rede de mais de 20 (vinte) empresas, incluindo a gigante brasileira Odebrecht, e tornou-se um

<sup>21</sup> IBOPE – BUS – Opinião População – Abril/Maio 2019 - 1981 entrevistas na população (18 anos ou mais).

dos maiores casos de corrupção e lavagem de dinheiro do mundo. Como esta investigação continua a se desdobrar, tornou-se claro que a corrupção é difundida e afeta muitos aspectos da sociedade. Segundo a Transparência Internacional, o CPI<sup>22</sup> do Brasil em 2018, atingiu uma pontuação de 35, caindo dois pontos desde o ano passado, além de ser a menor pontuação no CPI em sete anos, como observado do gráfico a seguir.

**Quadro 6.2.1**  
**Evolução do Ranking e Score do Brasil - “Corruption Perception Index”**  
**(Transparência Internacional)**

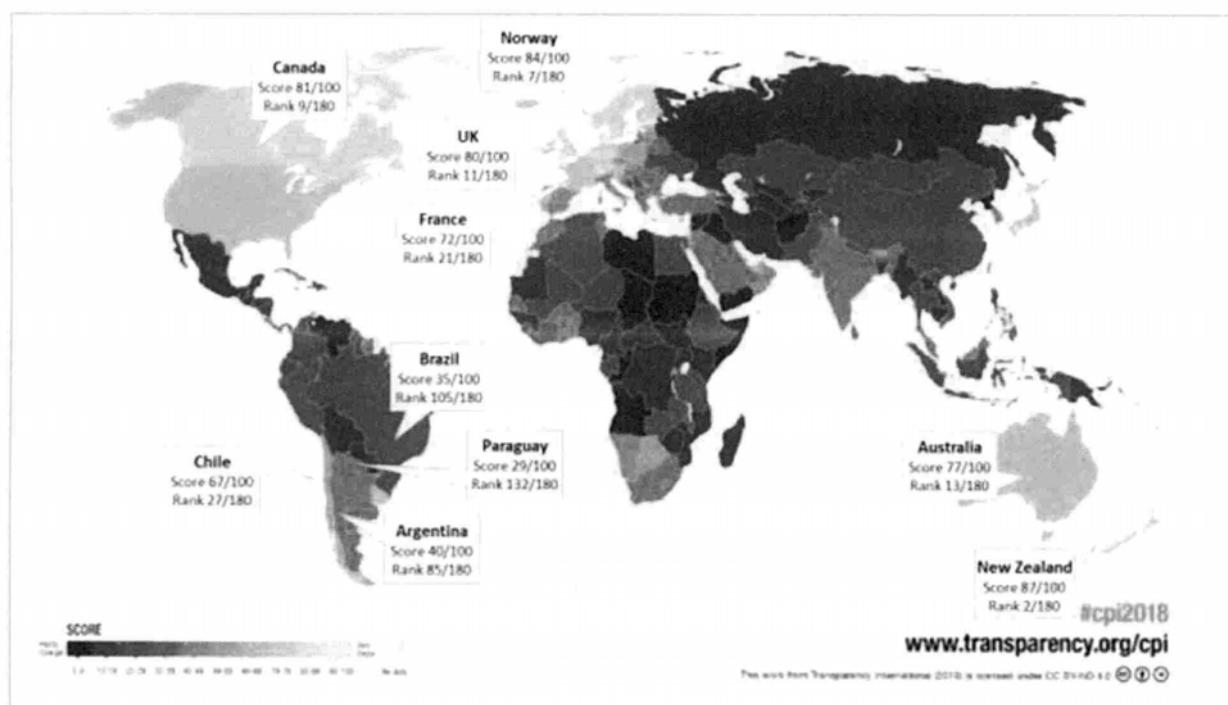


CPI score (100 = sem corrupção, 0 = alto nível de corrupção).

Observe-se comparação entre o Brasil e alguns países do mundo, igualmente pela Transparência Internacional – índice CPI 2018:

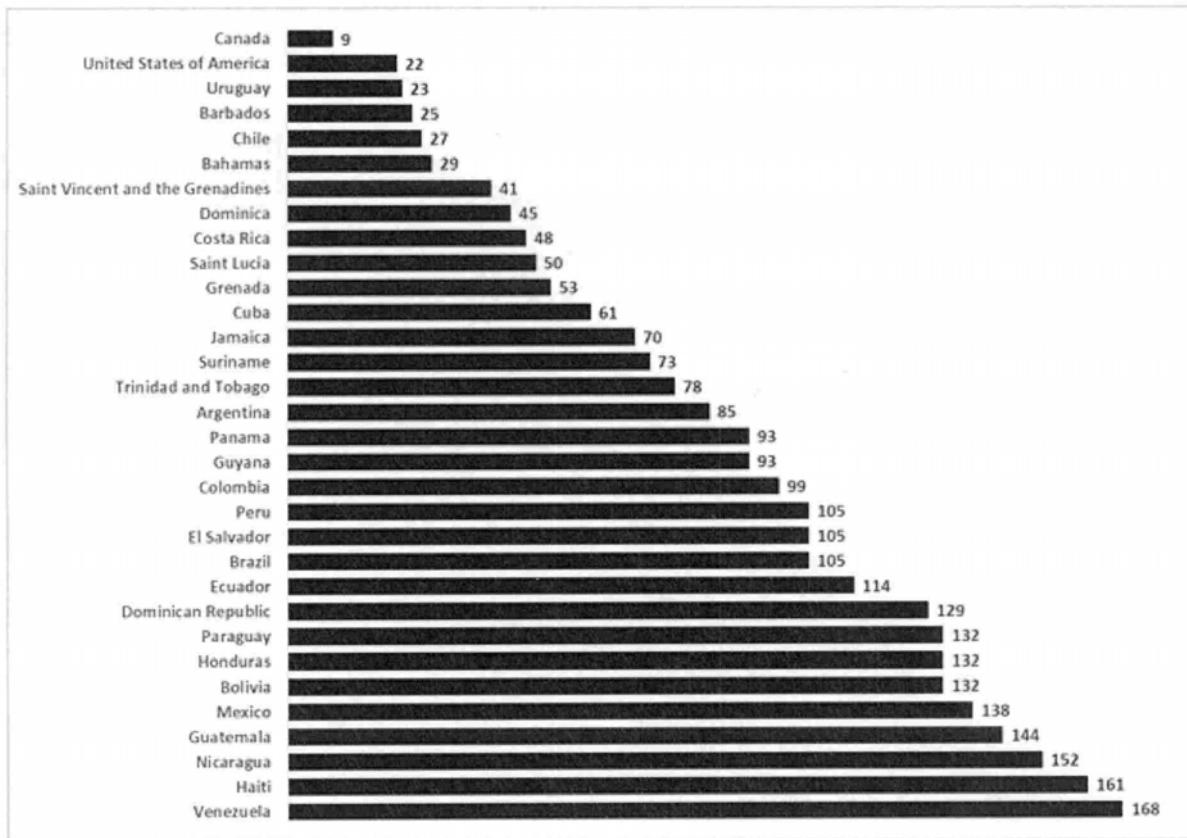
22 Transparência Internacional Brasil: IPC – Índice de Percepção de Corrupção 2018. / Corruption Perception Index  
 53 / 123

**Quadro 6.2.2**  
**Índice de Percepção da Corrupção**



O Brasil ocupa a 105º posição no ranking de 180 países, mesma posição do Peru, El Salvador quando analisamos dentro das Américas.

**Quadro 6.2.3**  
**Ranking Países das Américas no “Corruption Perception Index”**  
**(Transparência Internacional)**



A corrupção é um problema de caráter econômico, porém também social, e está presente devido às condições de trabalho, insegurança, falta de infraestrutura e baixos salários, bem como desvios de caráter e conduta do agente corrompido, que terminam levando os agentes públicos a caírem nas tentações do ilícito para compensarem as deficiências do nosso sistema.

O Mercado ilegal de cigarros beneficia e propaga a corrupção no Brasil, minando o estado de direito e governança, como exemplificado na Operação Oiketikus:

Em 6 meses, a Operação Oiketikus, desencadeada pelo Gaeco (Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado), Ministério Pùblico Estadual e Corregedoria Geral da Polícia Militar, desmantelou o esquema de contrabando de cigarros envolvendo policiais militares em Mato Grosso do Sul e resultou na prisão de 30 PM's.

A operação foi deflagrada em abril de 2018, e as investigações, que tiveram início um ano antes, apontaram que dezenas de policiais militares do Estado, davam suporte ao contrabando, mediante pagamento sistemático de propina, interferindo nas fiscalizações para que não ocorressem apreensões de cargas e veículos.

A Oiketikus foi responsável por quase 50% das prisões de policiais militares que ocorreram no estado até novembro de 2018. Segundo dados repassados pela própria corporação, somente nesse ano, 69 estão policiais militares estão cumprindo pena ou aguardando julgamento em Mato Grosso do Sul.<sup>23</sup>

Segundo estudo do IDESF<sup>24</sup> (março, 2015), dentro do esquema do contrabando, a corrupção está presente em vários níveis operacionais, segundo uma escala espacial e dividida em vários momentos:

**1º momento:** próximo a barranca do Rio Paraná e as margens do Lago de Itaipu, onde o valor disponibilizado é o menor, e existe um vínculo relacional ou de cooperação mais estreito. Este vínculo é estabelecido entre o contrabandista e o agente público, sendo o valor da corrupção pré-estabelecido, e gira em torno de R\$ 100,00/dia por agente público. Nesse caso, o agente público mantém-se indiferente à situação, e se estabelece uma relação de soma positiva, ou seja, todos “ganham” no trâmite.

**2º momento:** o agente público, após acordo com o contrabandista, faz o acompanhamento da carga até o limite de sua circunscrição, evitando, dessa forma, que a carga seja apreendida nos postos de fiscalização, é o ente público como “batedor da carga”. Para este cenário o valor gira em torno de R\$ 1.000,00 a R\$ 1.500,00 reais.

**3º momento:** acontece nos postos de fiscalização, caso o veículo utilizado para transportar a carga seja parado. Nesse caso pode haver ou não um acordo prévio, e o valor do repasse gira em torno de R\$ 3.000,00 a R\$ 10.000,00.

**4º momento:** acontece quando o ente público forja a apreensão, tendo como objetivo, proporcionar ao contrabandista a oportunidade de negociação para a liberação de carga. Neste contexto, verifica-se o mais alto valor de corrupção, que varia de R\$ 15.000,00 a R\$ 50.000,00, podendo chegar a 50% do valor da carga, normalmente paga com a própria mercadoria.

---

23 Disponível em: <<https://www.midiamax.com.br/policia/2018/sociedade-e-policia-impactos-da-operacao-oiketikus/>>.

24 O Custo do Contrabando – IDESF – Março 2015.

É importante ressaltar que não necessariamente em todas as viagens exista qualque um dos momentos de corrupção acima mencionados. Estas são as formas de corrupção mais comuns, quando o contrabandista pode sair ileso, sem passar por nenhum deles, ou pode passar por um ou mais momentos, durante a viagem.

Tendo em consideração os fatores acima, calcula-se que o valor da corrupção girava em torno de 9% do valor total do contrabando que entrava no país em 2015, levando a um valor em torno de R\$ 600 milhões. Levando em consideração que nos contratos da Lava-Jato, o custo da corrupção girava entre 2% e 5%, segundo noticiado pela imprensa, significa que o valor envolvido para a corrupção que viabiliza o contrabando de cigarros tem o potencial de ser significativamente maior.

Trazendo ao valor de 2018, quando o mercado ilegal no Brasil movimentou R\$ 9,6 Bilhões e 9% foi destinado a corrupção, significa que o valor gasto com a corrupção somente em 2018 está em torno de R\$ 900 milhões.

Acumulando os últimos cinco anos, e considerando que 9% é o custo da corrupção envolvida no valor total do contrabando movimentado no período, o valor acumulado atinge – R\$ 3,5 bilhões, que transformado em dólar<sup>25</sup>, significa US\$ 933 milhões. Segundo o último relatório da Transparência Internacional<sup>26</sup>, o valor da corrupção envolvida na “Lava-Jato” até aquele momento era de US\$ 788 milhões. Isso significa que a corrupção que viabiliza o contrabando é 1,2 vezes do que uma “Operação Lava-Jato”, contando apenas o acumulado dos últimos cinco anos.

### 6.3 Crime Organizado

Um dos principais problemas da segurança pública é o crime organizado. Segundo pesquisa de opinião pública realizada pelo IBOPE<sup>27</sup> em abril deste ano, 91% da população brasileira acredita que o contrabando contribui para o Crime Organizado. Excluindo as drogas, o cigarro, segundo essa mesma pesquisa, é o produto mais associado ao contrabando.

25 Câmbio de 29/01/2019 – BCB – US\$ 1 = R\$ 3.7364

26 Disponível em: <<https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas> - 29 de Janeiro de 2019>.

27 IBOPE – BUS – Opinião População – Abril/Maio 2019 - 1981 entrevistas na população (18 anos ou mais).

Segundo indicadores do WEF<sup>28</sup>, baseado em pesquisa, em 2018 o Brasil atingiu a pontuação de 3,5 em uma escala de 0 a 7, na qual 0 significa a alta presença de crime organizado e 7 praticamente a inexistência do problema. Quando se analisa os países do Mercosul, o Brasil é o que possui a pontuação mais baixa, inclusive quando comparado ao Paraguai. Quando comparamos o Brasil com países em alto IDH2 (ONU), tais como Noruega – 1º Lugar; Austrália – 3º; Canadá – 12º; Reino Unido – 14º; Nova Zelândia – 16º; França – 24º, Chile – 44º; Argentina – 47º & Uruguai 55º; as diferenças se tornam bem maiores.

Quadro 6.3.1  
 Indicador Crime Organizado – Fórum Econômico Mundial



Fonte: Global Competitiveness Report – 2018 - World Economic Forum.

Atualmente o Brasil ocupa a 124º posição no ranking de 140 países, seguido de países como África do Sul, Guiné, Peru, Colômbia e México.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings>>.

Quadro 6.3.2  
 Ranking de Países no Índice de Crime Organizado - Fórum Econômico Mundial



Fonte: Global Competitiveness Report – 2018 - World Economic Forum.

Quando se trata do crime organizado, é fundamental destacar o PCC, que é hoje a maior organização criminosa do Brasil, com aproximadamente 30.000 membros que exercem o controle sobre 90% da população carcerária – ou seja 550.000 presos<sup>29</sup>. Os primeiros países sul-americanos nos quais o PCC estendeu seus domínios foram Paraguai, Bolívia (onde atua de forma quase monopolista), Peru e Colômbia<sup>30</sup>, países nos quais disputa os fornecedores com os rivais brasileiros do Comando Vermelho, a segunda maior gangue do Brasil fundada no Rio de Janeiro nos anos de 1970.

No Paraguai, o PCC tem os seus “embaixadores” que atuam diretamente na produção e remessa de maconha, cigarros contrabandeados, armas e munições para o Brasil. Na Bolívia, os criminosos brasileiros se transformaram nos principais clientes dos produtores de cocaína locais e são quase que os distribuidores exclusivos da droga de produção boliviana dentro das fronteiras brasileiras. O último levantamento que mediou o número de usuários de drogas no Brasil chegou à conclusão que em 2012 existiam 2 milhões de usuários de cocaína e outros 1 milhão de usuários de crack<sup>31</sup>. Números que fazem do Brasil um dos maiores mercados consumidores de cocaína, atrás apenas dos Estados Unidos. Projeções das autoridades brasileiras indicam que o mercado da droga pode movimentar 8 bilhões de dólares<sup>32</sup>. Dono da maior fatia, o PCC domina 60% das vendas.

29 Leonardo Coutinho, “O Cartel”, VEJA, 05 de outubro de 2016.

30 Tristan Clavel, “Most Wanted’ Peru Drug Trafficker Captured in Brazil,” accessed November 14, 2017, Disponível em: <<http://www.insightcrime.org/news-briefs/most-wanted-peru-drug-trafficker-captured-in-brazil>>.

31 “Levantamento Nacional de Álcool e Drogas”, Universidade Federal de São Paulo, 2012. <https://inpad.org.br/lenad/resultados/relatorio-final/>

32 Leonardo Coutinho, “O Cartel”, VEJA, October 05, 2016.

A relação do PCC com o contrabando de cigarros se intensifica em 2016, com o assassinato, em Pedro Juan Caballero, do brasileiro de origem libanesa Jorge Raffat. Conhecido como o Rei da Fronteira, ele era o último empecilho para que a organização criminosa PCC alcançasse a hegemonia do tráfico de drogas, armas e mercadorias ilegais a partir do Paraguai. "Tirar Rafaat do caminho era o que faltava para o PCC se tornar o primeiro cartel internacional de drogas com sede no Brasil", diz o procurador de Justiça Márcio Christino, do Ministério Público de São Paulo, um especialista na história e no funcionamento do PCC. "Esse cartel já tem um nome, dado pelos próprios criminosos: Narcossul."

O poder financeiro do PCC vem acompanhado da capacidade de controlar porções importantes das cidades onde atua. O controle territorial é obtido por meio da força e consolidado com dinheiro. Pagamento de propinas a policiais, juízes e políticos. No Oeste do Brasil, nos estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, o PCC controla a faixa de fronteira que se estende da Bolívia ao Paraguai.

Como já tratado anteriormente, principal fonte de receita do PCC é proveniente do tráfico de drogas. Mas a organização criminosa não se limita a uma modalidade de crime. O roubo a bancos é uma das grandes fontes de receita do PCC e, mais recentemente, segundo o promotor Lincoln Gakiya, do MPE – São Paulo, o cigarro ilegal passou a fazer parte desta lista, existindo inclusive uma "Sintonia do ônibus/cigarros" dentro do Setor Financeiro do grupo, o que seria equivalente a um departamento ou diretoria específica para arrecadar e organizar a operação, marketing, preço, distribuição e recolhimento financeiro de cigarros e operações com ônibus.

No Rio de Janeiro, há ainda ameaça adicional- as milícias. Segundo a Polícia Civil do Rio de Janeiro, **a venda de cigarros ilegais é a segunda forma mais lucrativa de seu financiamento**, ao lado da exploração do transporte clandestino por vans. Além disso, em algumas áreas os comerciantes são coagidos a só venderem produtos contrabandeados sob pena de sofrerem represálias, como mostra trechos da reportagem feito pelo jornal O GLOBO em 07 de outubro de 2018.

Um levantamento feito pela indústria nacional do tabaco e pela Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Propriedade Imaterial (DRCPI) mostra a extensão do problema: tráfico e milícia já exploram a venda do produto em um terço dos 162 bairros da capital. Na Zona Norte, por exemplo, 34% dos estabelecimentos já vendem o cigarro ilegal. Na área Central, o percentual é de 20%. No Camorim, bairro da Zona Oeste, 89% vendem os produtos trazidos do Paraguai.

- O que está acontecendo com o Rio é muito preocupante. O crime organizado está sufocando o comércio legal. Em algumas regiões, eles criaram zonas de exclusão

de cigarros legais, coagindo comerciantes a só venderem produtos contrabandeados sob pena de sofrerem represália...

...O comerciante português Fernando Taboada da Veiga, de 65 anos, foi executado mês passado quando abria seu bar, por volta das 6h, na Praça Jauru, na Taquara. O crime está sendo investigado pela Divisão de Homicídios (DH). Uma das linhas seguidas é que a vítima teria desafiado a milícia ao parar de vender cigarros contrabandeados do Paraguai e, por isso, foi morta...

Comerciantes legalizados vêm sendo ameaçados quando não aceitam vender os cigarros contrabandeados do Paraguai. A principal marca oferecida é a Gift, que abocanhou 38% do mercado do Estado do Rio em 2017. Ela já aparece como o cigarro mais vendido, superando todas as marcas legais<sup>33</sup>.

Atualmente, o mercado ilegal de cigarros movimenta anualmente aproximadamente R\$ 9 bilhões. Considerando que o lucro auferido com esse comércio é de 40%, o valor disponível seria de R\$ 3,6 bilhões, que podem ser utilizados para compra de armas, por exemplo. Se, em média, o custo de compra de um fuzil gira em torno de R\$ 50 mil, com o lucro do dos cigarros ilegais as organizações criminosas poderiam comprar anualmente 72 mil fuzis para enfrentar as forças de segurança pública do Brasil.

#### **6.4 Crime Organizado Transnacional**

Como já mencionado anteriormente, o PCC se transformou na principal organização criminosa do Brasil e da América do Sul, sendo, portanto, organização criminosa transnacional. Pratica condutas delituosas em todo o continente sul-americano e usa os sistemas bancários de dezenas de países, inclusive dos Estados Unidos, para lavagem de dinheiro<sup>34</sup>. Investigações conduzidas pela Polícia Federal brasileira detectou elos entre o PCC e o Hezbollah em operações de tráfico. Os criminosos brasileiros oferecem proteção aos libaneses dentro e fora das cadeias e atuam como operadores logísticos da milícia xiita para o envio de drogas pelos portos brasileiros para África, Europa e Oriente Médio<sup>35</sup>. Em troca, os libaneses oferecem redes de lavagem de dinheiro e logística para que o PCC possa fazer sua droga chegar nos mercados já familiares ou dominados pelo Hezbollah, como África e Oriente Médio.

33 <https://oglobo.globo.com/rio/cigarro-ilegal-cai-nas-maos-do-trafico-da-milicia-23135123>

34 Afonso Benites, "PCC movimenta mais de 100 milhões de reais nos EUA e na China", *El País*, January 18, 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251\\_840140.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251_840140.html)>.

35 Francisco Reali, "Polícia Federal aponta elo entre facção brasileira e Hezbollah (Federal Police link Brazilian faction and Hezbollah)," *O Globo*, November 9, 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/policia-federalaponta-elo-entre-faccao-brasileira-hezbollah-14512269>>.

As autoridades brasileiras acreditam que os laços entre o PCC e o Hezbollah foram fortalecidos pela prisão de alguns dos operadores financeiros da organização libanesa. Essa aproximação ocorreu após Farouk Abdul Hay Omairi – cidadão libanês – sofrer sanção do Departamento do Tesouro dos EUA por suas ligações com grupos terroristas<sup>36</sup>. Omairi, que mora na cidade brasileira de Foz do Iguaçu, foi preso em 2006 acusado de chefiar uma quadrilha que fazia tráfico de cocaína para Europa e Oriente Médio. Ele contava com o apoio dos filhos Khaled e Ahmad Omairi. Os três foram condenados pelos crimes. Durante anos, o clã Omairi foi monitorado pela polícia que via ligações da família com extremistas operavam na Área da Tríplice Fronteira em favor do grupo libanês Hezbollah. Mas a falta de legislação antiterrorismo no Brasil era o motivo que impedia a prisão deles.

Ao investigá-los, a Polícia Federal descobriu vínculos com outras atividades ilegais, como lavagem de dinheiro, contrabando e tráfico de drogas. A prisão de Farouk Omairi e seu filho Ahmad foi a gênese de uma associação terrorista-criminosa entre o PCC e o Hezbollah. A família Omairi recebeu proteção dos membros do PCC durante a prisão – um acordo negociado com o Hezbollah, segundo uma investigação da Polícia Federal brasileira. Desde então, a parceria se aprofundou e agora o PCC e o Hezbollah trabalham em conjunto no tráfico de drogas e armas. De acordo com as investigações da Polícia Federal do Brasil, o Hezbollah vende armas para organizações criminosas brasileiras e usa os serviços criminosos do PCC no Brasil. Especificamente, redes logísticas desde as fronteiras do Paraguai e Bolívia, até os portos no litoral brasileiro.

## 6.5 Lavagem de Dinheiro

Atrelado a esse comércio, a lavagem de dinheiro é a atividade ilegal com maior poder econômico em nível mundial, o que a transforma em principal propulsor financeiro das organizações criminais. De acordo com um relatório do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), é extremamente difícil quantificar a dimensão das operações de lavagem de dinheiro, em parte porque podem se relacionar ao desenvolvimento de atividades ilegais que em muitas situações aparecem ser legais. Mas ainda assim é possível estimar que o dinheiro movimentado pelo crime organizado chegue a representar 5% do Produto Interno Bruto (PIB) da América Latina.

---

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.txt>>.

De acordo com investigadores da Polícia Civil de São Paulo e do Ministério Público, o PCC possui ramificações financeiras que vão além da América do Sul. No fim de 2014, os investigadores apuraram que a organização tem movimentado contas em bancos dos Estados Unidos e da China. Inicialmente foi constatado pelos investigadores, no período de um ano, cerca de 100 milhões de reais saíram de contas de empresas fantasmas para comprar drogas e armas. As descobertas sobre a ramificação intercontinental aconteceram depois da apreensão de comprovantes bancários, onde com esses dados, os policiais chegaram a duas casas de câmbio paulistanas e, na sequência, às empresas de fachadas que foram usadas para abrir as contas no exterior. São empresas que não possuem sede, declaram atividades que não cumprem e estão em nomes de pessoas que, muitas vezes, desconhecem ter uma firma registrada como suas.

Segundo reportagem do Jornal El País, os postos de combustíveis e farmácias também são usados para lavar o dinheiro e encobrir as irregularidades. Esses estabelecimentos recebem o dinheiro das empresas de fachada e dão uma origem legal aos recursos financeiros. “Antes achávamos que tudo era usado em postos de gasolina, mas os criminosos descobriram que se usassem as farmácias poderiam comprar livremente produtos para usar no refino da cocaína. Aí eles, gostaram da coisa, viram que não é tão difícil lavar dinheiro nas farmácias e começaram a comprar lojas pequenas em bairros”, explicou o policial.<sup>37</sup>

Descobertas recentes revelaram que criminosos do PCC lavavam dinheiro da mesma rede de doleiros descoberta pela Operação Lava Jato, que havia sido celebrada como a maior investigação anticorrupção da história brasileira. As investigações da Polícia Federal brasileira mostraram que o aparato financeiro do PCC atingiu níveis de profissionalismo que os colocou dentro das mais sofisticadas redes de lavagem já descobertas no Brasil.

## 6.6 O Impacto do Contrabando na Economia

O país passou por uma grave crise econômica dos últimos tempos e, até o momento, encontra dificuldades de recuperação econômica, recuperação essa que se poderá experimentar apenas com uma grande conjunção de fatores como: redução do endividamento público, reforma previdenciária e tributária, melhora do cenário global de investimentos, aumento da poupança

---

<sup>37</sup> Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251\\_840140.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251_840140.html)>.

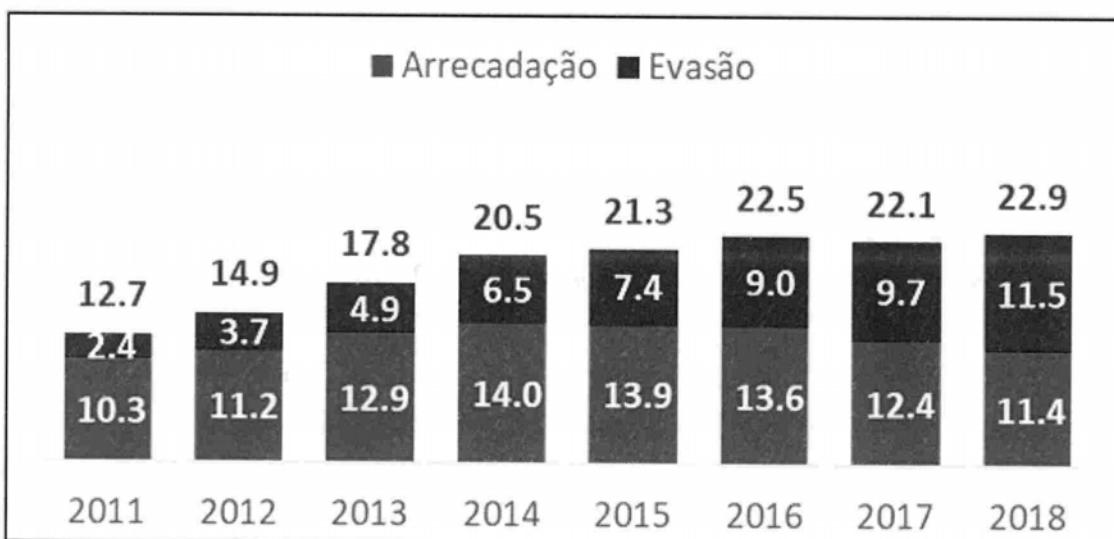
interna, redução do endividamento das famílias e aumento do investimento na produção, comércio e empregabilidade.

O contrabando de cigarros tem um impacto muito direto em diversos fatores, que corroboram a dificuldade de recuperação econômica do país, como mencionado a seguir:

### 6.6.1 Endividamento Público

Em um momento de demanda pela elevação da arrecadação brasileira por conta da deterioração das contas públicas, em 2018 o Brasil deixou de arrecadar R\$ 11,5 bilhões em tributos advindos do mercado de cigarros, e pela primeira vez desde 2014, a evasão é maior que a arrecadação, conforme mostra o Quadro 6.6.1.1.

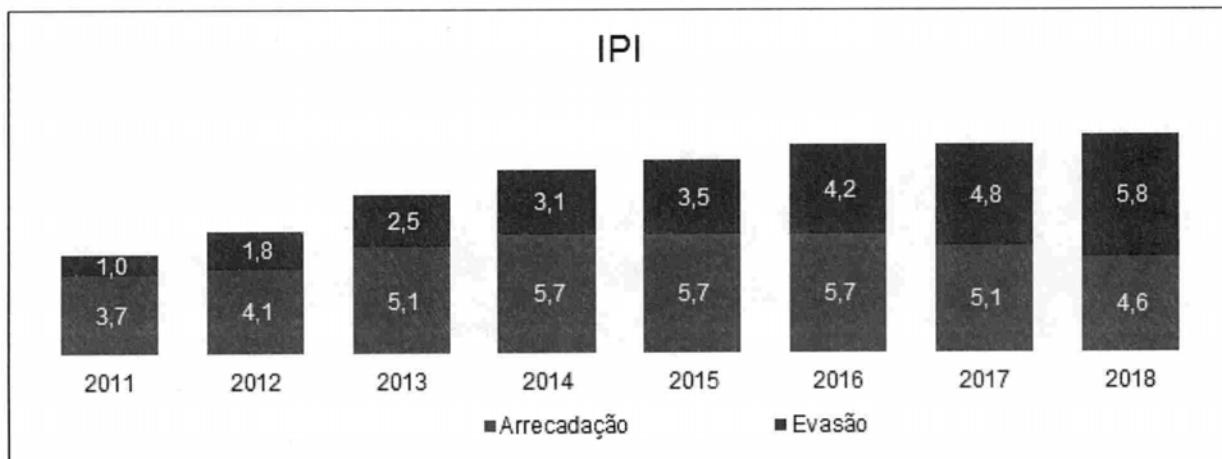
Quadro 6.6.1.1  
Arrecadação Realizada de Impostos e Evasão Estimada



Fonte: Instituto Etco.

Se isolarmos somente o valor que o Brasil deixou de arrecadar em tributos advindos do IPI do mercado de cigarros em 2018, chega-se a cifra de 5,8 bilhões em 2018 e, pela primeira vez desde 2014, a evasão supera a arrecadação de R\$ 4,6 bilhões, como mostrado no Quadro 6.6.1.2.

Quadro 6.6.1.2  
 Arrecadação Realizada de IPI e Evasão Estimada



Fonte: Arrecadação – Site da RFB | Evasão – Estimativa da Indústria.

Importante mencionar que, segundo o artigo 159 da Constituição, 48% dos tributos advindos do IPI serão divididos entre:

- 21,5% para o FPE – Fundo de Participação dos Estados;
- 22,5% para FPM – Fundo de Participação dos Municípios;
- 3,0% para aplicação em setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- 1,0% para FPM no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Isso significa, que somente em 2018, em função da evasão fiscal provocada pelo mercado ilegal de cigarros, o FPE deixou de receber R\$ 1,25 Bilhões e o FPM deixou de R\$ 1,36 Bilhões, valores expressivos considerando o nível de endividamento que alguns Estados e Municípios enfrentam hoje. Além disso, deixaram de ser aplicados nos setores produtivos da Região N, Ne & CO – R\$ 174 Milhões.

Se observamos nos últimos cinco anos, desde o começo da crise econômica, a situação fica mais preocupante. Neste período o Brasil deixou de arrecadar em tributos advindos do IPI - R\$ 21,4 bilhões, onde o FPE deixou de receber R\$ 4,6 Bilhões e o FPM – R\$ 5,02 bilhões, valores consideráveis em um cenário de necessidade de aumentar a arrecadação.

Em mais de 5 mil municípios brasileiros, o repasse do FPM representa a principal fonte de renda dos municípios.

### 6.6.2 Cenário Global de Investimento

Em 2017, o Brasil, em meio à crise econômica e política, decidiu pedir adesão formal à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para tentar obter um "selo de reconhecimento internacional" que pode contribuir para a melhora da economia do país.

A OCDE, com sede em Paris, foi criada em 1961 e reúne 35 países-membros, a maioria economias desenvolvidas, como Estados Unidos, Japão e países da União Europeia. A organização é vista como um "clube dos ricos", apesar do ingresso de vários emergentes. Chile e México são os únicos representantes da América Latina.

Em 23/05/2019, o ministro da Economia, Paulo Guedes, celebrou a oficialização do apoio do governo dos Estados Unidos ao pleito brasileiro de conquistar um posto na OCDE. Segundo o Ministro *Entrar na OCDE é uma idéia de que agora você tem que ter políticas públicas que são compatíveis, os impostos são compatíveis... Você está indo para primeira divisão. Não pode a 8ª economia do mundo ser 126º em facilidade de fazer negócio. Não faz o menor sentido. O Brasil tem que estar entre as 50*, disse.<sup>38</sup>

A OCDE atua como um fórum para cooperação e discussão de políticas públicas e econômicas que guiam os países que dela fazem parte. Para participar da organização, é necessária a implementação de uma série de medidas econômicas, como o controle inflacionário e fiscal.

Em troca, o País ganha um "selo" de investimento que pode atrair investidores do mundo todo, além de possibilitar também a captação de recursos no exterior a taxas de juros menores. A adesão à OCDE pode favorecer investimentos internacionais e as exportações, aumentar a confiança dos investidores e das empresas e ainda melhorar a imagem do país no exterior, favorecendo o diálogo com economias desenvolvidas.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2019-05-23/guedes-celebra-apoio-dos-eua-e-diz-que-adesao-a-ocde-poe-brasil-na-1-divisao.html>>.

Porém, primeiro o país terá que fazer mudanças importantes para o ingresso: modernização do aparato estatal, dos mercados financeiros e do sistema bancário. Terá que abrir suas fronteiras aduaneiras, reduzir subvenções, além de fechar acordos de dupla tributação com seus parceiros comerciais.

A lista de tarefas engloba mais de 230 projetos de lei, normas e acordos a serem transpostos para a legislação nacional. Muitos apontam na mesma direção que o programa de reforma do governo Bolsonaro. O sinal para o exterior seria igualmente importante. O Brasil se tornaria mais aberto e jogaria segundo as regras do mercado mundial, ganhando, em troca, melhor acesso a crédito e investimentos.<sup>39</sup>

Se a candidatura for aprovada, a OCDE estabelecerá um "mapa da estrada", apontando o que o país precisa mudar ou adaptar em sua legislação para corresponder às regras e padrões da organização. É preciso ainda obter a aprovação de todos os 23 comitês da OCDE, como o fiscal, de comércio e agricultura. O processo todo deve durar entre três e quatro anos. Para a OCDE, o Brasil precisará fazer esforços em relação às práticas de governança para integrar a organização.<sup>40</sup>

Como já mencionado anteriormente neste estudo, segundo a Euromonitor, o Brasil é o país com maior volume de cigarros ilegais consumidos no mundo, excluindo a China, além de ocupar a 2<sup>a</sup> posição no ranking de participação de mercado, perdendo somente para Malásia.

O comércio ilícito tem um impacto negativo na estabilidade econômica do país, no bem-estar social, na saúde pública, na segurança pública, onde se faz necessário que os formuladores de políticas públicas trabalhem para reduzir incentivos para o crescimento do mercado ilegal, reduzir as oportunidades de o crime organizado entrar no sistema financeiro e ajudar o governo a sustentar os mercados legítimos.

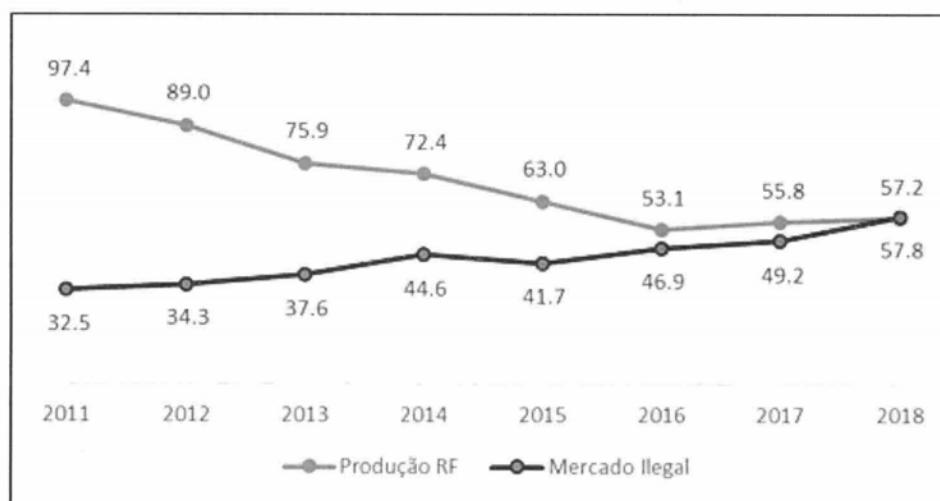
39 Disponível em: <<https://www.terra.com.br/economia/apoio-dos-eua-abre-perspectiva-para-brasil-na-ocde,4c7ec8afe5c37a51912bc640bf2be786qzfy07f.html>>.

40 Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40140913>>.

### 6.6.3 Investimento na Produção Nacional e Geração de Empregos

A concorrência com o mercado ilegal, tem prejudicado a indústria fumageira formal no Brasil. Em sete anos, o volume de cigarros produzidos no Brasil vem reduzindo a uma taxa de 7,0% ao ano, enquanto o mercado ilegal cresce a uma taxa de 9,0%, sendo atualmente mais da metade do mercado (Quadro 6.6.3.1).

Quadro 6.6.3.1  
 Produção Legal vs Mercado Ilegal



Fonte: Produção de Cigarros – Site da RFB | Volume do Mercado Ilegal – 2011 à 2016 – Estimativa da Indústria & IBOPE Inteligência – 2017 & 2018.

Atualmente a maior fabricante de cigarros legais do Brasil, a Souza Cruz, que segundo o IBOPE possui uma participação de mercado de 36%, comercializou, em 2018, 38,3 bilhões de cigarros, ou seja, 1,91 bilhões de maço. Para viabilizar essa produção, a empresa gera 6,6 mil empregos, além de 4 mil em regime sazonal. Mais ainda, os resultados dessa produção são distribuídos ao longo de cerca de 210 mil pontos varejistas em mais de 93% dos municípios brasileiros. Cabe ressaltar ainda que além da sua fábrica, usinas de beneficiamento do tabaco e centrais de distribuição, a empresa mantém dois centros de pesquisa, um focado em tabaco e outro em cigarros.

Mantidas as proporções da Souza Cruz, cada ponto percentual do mercado em 2018 implicava, em aproximadamente, 183 empregos diretos. Essa lógica implica uma estimativa de cerca de 10 mil empregos diretos atualmente gerados na produção do cigarro contrabandeado e não no cigarro brasileiro. De outro lado, cabe notar que, como na prática a indústria não escalona sua força de

trabalho de maneira imediata, a redução na demanda por mão-de-obra, que pelo aumento da formalidade entre 2011 e 2018 seria de aproximadamente 4.500 postos, ainda não se reflete na economia. Os primeiros reflexos dessa crise foram vistos no fechamento da fábrica de Cachoeirinha, na Região Metropolitana, foi fechada em fevereiro de 2016, que implicou a perda de 190 empregos diretos. Entretanto, a continuidade do processo de contratação do mercado informal pode acarretar a aceleração desse processo.

É importante ressaltar que estimativas relacionadas ao impacto direto não abrangem todo o impacto da presença da indústria de cigarro na economia e os efeitos da sua erosão. Os setores de tabaco e fabricação de cigarros encontram-se inseridos no complexo de interligações setoriais da economia, o que significa que os impactos sofridos pelo setor implicam perdas adicionais à medida em que se difundem pela economia.

Em uma primeira visão qualitativa, observam-se correlacionados com a indústria tabagista atividades que incluem agronegócio, máquinas e equipamentos para plantio e colheita, papel e embalagem, gráficas e armazéns. Essas são, contudo, apenas as ligações diretas, já que cada uma dessas atividades demanda mão de obra e consumo de outros setores. Isso implica um processo em cascata, em que cada setor impactado transmite parte do seu efeito para outros setores, resultando nos chamados impactos indiretos e induzidos.

Para ser quantificado de maneira integral, esse processo causal precisa, portanto, ser avaliado de maneira sistêmica a partir de uma análise multisectorial (insumo-produto) da economia como um todo que inclui o tabaco como demandante e elo de ligação entre diversos setores. O Anexo 3 apresenta uma introdução à análise de insumo-produto.

## 6.7 Impacto Social do Contrabando

O contrabando traz consigo problemas agregados, tais como a violência, a exploração do trabalho humano, ou a sonegação de impostos, entre tantos outros problemas que atingem, direta e indiretamente, toda a sociedade brasileira, principalmente nas regiões de fronteira.

Segundo estudo realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras - IDESF, além da quantidade de impostos que o país deixa de arrecadar com a entrada do contrabando do cigarro, não se pode deixar de mencionar os impactos sociais causados por essa

prática. Já foi constatado que o contrabando é um negócio de altíssima rentabilidade; porém existe um grande contingente populacional que trabalha diretamente dentro do contrabando e sobrevive dele, em condições de trabalho são sub-humanas e os salários quase miseráveis. Há, neste sentido, uma hierarquização organizada dentro do esquema do contrabando que foi identificada pelo estudo do IDESF. Esta se mostra extremamente subdividida, controlada e eficaz, de acordo com cada função exercida.<sup>41</sup>

Na região da Fronteira (Ciudad del Este/Foz do Iguaçu), segundo o IDESF existe uma organização de: donos dos portos clandestinos, passadores ou paseros, barqueiros, capivaras, olheiros, motoristas, batedores, donos de depósitos, agentes encarregados dos pagamentos de toda a cadeia e, por fim, o Patrão (mais alto escalão do contrabando).

Já no destino da mercadoria (por exemplo: São Paulo), igualmente de acordo com o IDESF e estudos correlatos, se tem os grandes distribuidores (quem compra e recebe a carga). Na sequência a carga é distribuída a pequenos distribuidores, que estocam as mercadorias em pequenos depósitos, que quase sempre são residências, e iniciam o processo de distribuição para venda no varejo ou nas feiras, como a do Brás por exemplo, até chegar ao consumidor final, que dificilmente tem a dimensão de todo o esquema pelo qual o produto teve que passar até chegar em suas mãos.

Segundo estudo do IDESF, estima-se que 15.000<sup>42</sup> pessoas estejam envolvidas diretamente com o contrabando apenas na região de Foz do Iguaçu<sup>43</sup>, e que a média salarial mensal que recebem é de R\$ 985,00. Este valor é simbólico, se consideradas as condições de trabalho e o risco que estes supõem. Os altos salários se concentram nas mãos de menos de 2% dessa população ilegalmente ativa.

A exploração do trabalho humano, consequência direta da prática ilegal, exercida pelos chefes do contrabando, faz com que o lucro seja ainda mais alto. Dado que os envolvidos arriscam suas vidas a preços bastante baixos e trabalham muitas horas por dia em condições desumanas. Algumas funções como a dos olheiros, das capivaras (carregadores) e dos barqueiros, por exemplo, são

41 IDESF – O custo do Contrabando – Março 2015.

42 Este número corresponde aos indivíduos que trabalham no esquema do contrabando, ou seja: barqueiros, laranjas, compradores, capivaras, motoristas, ajudantes de depósito, olheiros, entre outros.

43 Entende-se por região de Foz do Iguaçu o espaço às margens do Rio Paraná, compreendido entre a Barragem de Itaipu e o Marco das Três Fronteiras, do lado Brasileiro.

compartilhadas entre vários patrões, baixando, dessa forma, ainda mais o custo dos salários pagos pelos patrões.

Segundo o mesmo estudo, foi constatado também que existe uma dependência dos moradores dos bairros afetados, com os patrões e com o esquema do contrabando. Esse fator se dá porque a economia desses bairros se deriva do contrabando ou está diretamente ligada a ele.

O segundo estudo feito pelo IDESF sobre as Características das Sociedades de Fronteira<sup>44</sup>, feito em parceria com a Empresa Gaúcha de Opinião Pública e Estatística - EGOPE, no qual, a partir de indicadores oficiais, desenvolveram diagnóstico das áreas fronteiriças brasileiras a partir das cidades gêmeas. Esse segundo estudo concluiu que o abandono escolar no ensino médio nas cidades do eixo do contrabando é superior à média nacional. Em Coronel Sapucaia (MS), o índice é de 10,50%; em Corumbá (MS), 8,60%; em Mundo Novo (MS), 11,60% e Foz do Iguaçu (PR), 7,40%; contra 6,60 da média nacional de alunos matriculados.

Na análise das condições gerais de desenvolvimento de uma sociedade, não basta apenas ter bons serviços de educação, mas se é necessário, sobretudo, ter bons níveis de emprego e boa geração de renda. Na comparação com a média do país, o conjunto das cidades gêmeas fica bastante aquém dos valores apurados para o Brasil como um todo, pois enquanto este apresenta um volume de aproximadamente 35,7% da População Economicamente Ativa (PEA) formalmente empregada, nas cidades gêmeas, apenas 23,6%, ou seja, pouco mais de um quinto da força de trabalho disponível. Em Coronel Sapucaia (MS), o índice é de 10,05%; em Corumbá (MS), 25,61%; em Mundo Novo (MS), 24,48%; em Ponta Porã (MS), 21,08%. Individualmente, Foz do Iguaçu é o destaque por apresentar o maior índice de empregos – 33,08%, mas ainda inferior à média brasileira.

Observando-se os números do emprego, para o conjunto das cidades gêmeas, verifica-se um índice bastante limitado da população economicamente ativa formalmente empregada, se comparada à média do Brasil, e principalmente se observados os índices de emprego das cidades maiores que referenciamos neste trabalho – Curitiba (PR) – 75,13%; São Paulo (SP) – 64,74% e Rio de Janeiro (RJ) – 57,49%. Esta peculiaridade necessariamente leva à ampliação da economia informal que,

---

44 IDESF – Características das Sociedades de Fronteiras – 2014.

71 / 123

de uma forma ou outra, precisa buscar modos de gerar renda para sua subsistência, o que normalmente se consolida de forma mais imediata e mais fácil no submundo do contrabando.

Em números absolutos, a média brasileira é de 33,5% da força de trabalho empregada, enquanto no conjunto das cidades gêmeas este percentual alcança apenas 21,1%. Nas cidades referenciadas este índice fica acima de 60%. Se se fosse apenas imaginar que as cidades gêmeas acompanhasssem a média brasileira, necessariamente outros 12,4% da PEA deveriam também se encontrar formalmente empregada, o que representa um contingente de 94.800 pessoas, no conjunto das 30 cidades gêmeas.

Especificamente para Foz do Iguaçu, observa-se que, em média, apenas 26,4% da PEA encontra-se formalmente empregada. Para alcançar a média brasileira, outras 13.851 pessoas também deveriam estar empregadas. No estudo "Custo do Contrabando", o qual estima que aproximadamente 15.000 pessoas estejam envolvidas diretamente com o contrabando apenas na região de Foz do Iguaçu, pode-se concluir que, nessa cidade, na soma deste contingente, com o contingente formal e legalmente empregado, se estaria com razoável precisão dentro da média brasileira do percentual da PEA empregada.

## 6.8 Impacto do Contrabando no Controle Sanitário das Políticas Públicas de Controle do Tabaco

Além da corrupção, violência, exploração do trabalho humano, ou a sonegação de impostos, o contrabando tem um impacto direto nas políticas de controle do tabaco, que atinge, direta e indiretamente, toda a sociedade brasileira.

Impacto esse, reconhecido por representantes do Ministério da Saúde, como demostrado na fala da Dr. Tânia Cavalcanti, no Seminário Internacional sobre Fraudes no Setor de Cigarros<sup>45</sup>, realizado em Brasília, em agosto de 2001, seminário esse promovido pela Escola Superior de Administração Fazendária, entidade vinculada ao Ministério da Fazenda.

---

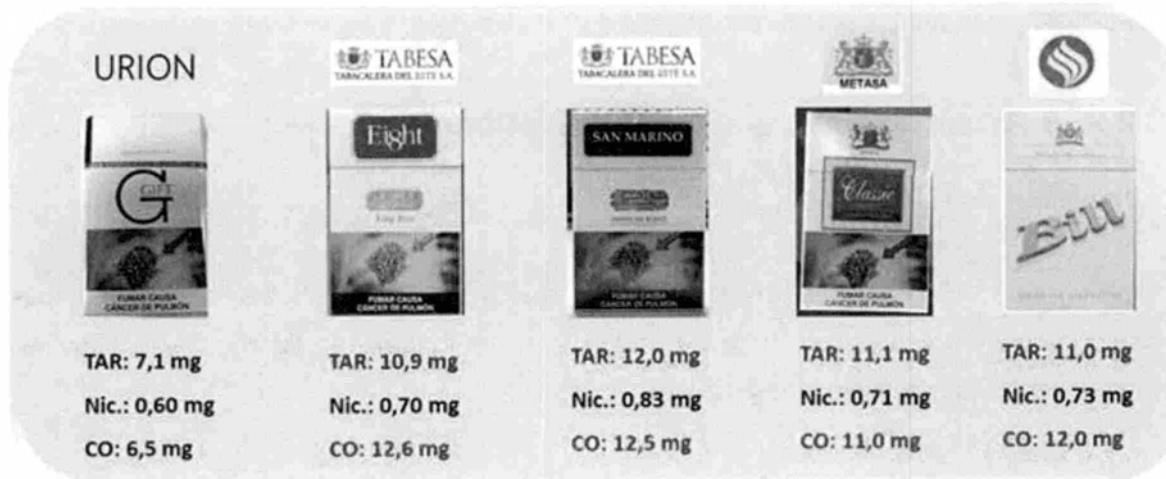
<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminariointer/anaisseminariointerfraudescigarros2001.pdf>>.

[...] Para nós, em termos de saúde pública, o mercado ilegal tem muitos aspectos negativos: primeiro, trata-se de um produto vendido muito mais barato do que no mercado formal. Com isso há um favorecimento ao aumento da demanda; um estímulo à iniciação, ou seja, os jovens, devido ao baixo custo, terão maior facilidade de aquisição do produto; [...]

O primeiro ponto que se precisa mencionar é que o produto proveniente do contrabando não atende as regulamentações fitossanitárias estabelecidas pelas legislação nacional e autoridades brasileiras, tais como a ANVISA.

Segundo análise realizada por laboratório nacional, acreditado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO e de empresa legal associada ao ETCO, foi identificado que 4 das 5 principais marcas contrabandeadas para o Brasil não atendem aos limites de teores de alcatrão e monóxido de carbono estabelecidos pela ANVISA, conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Figura 6.8.1**  
Principais Marcas Contrabandeadas para o Brasil



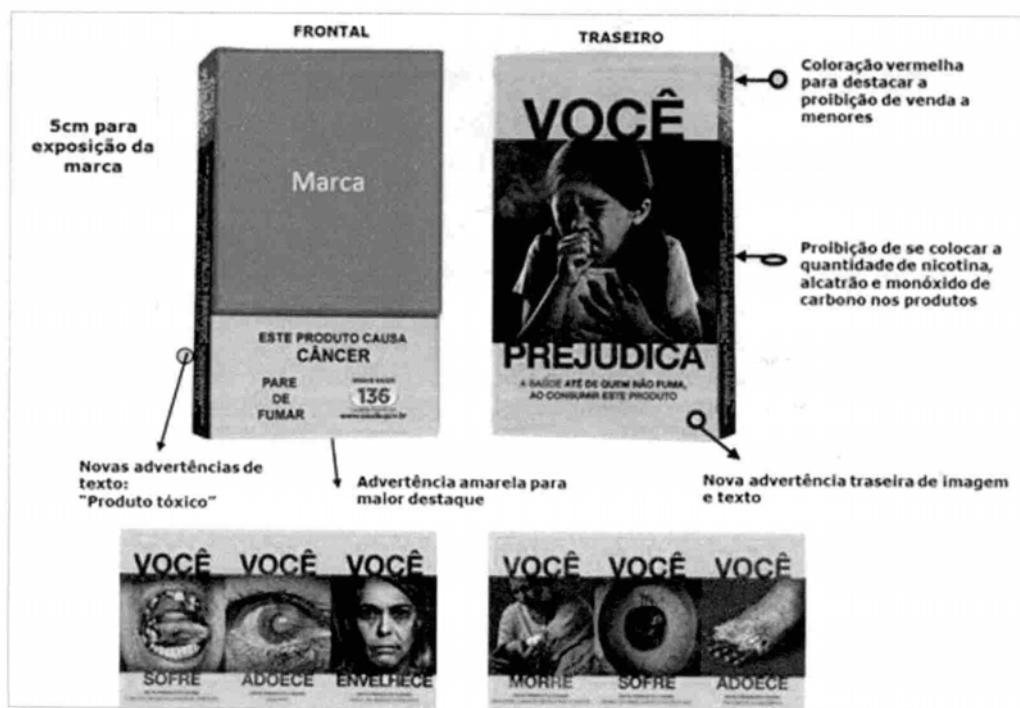
Fonte: Laboratório da Indústria.

O grande objetivo do estabelecimento dos limites de teores é controlar os níveis de alcatrão e monóxido de carbono, com o intuito de estabelecer um teto de emissão dessas substâncias com alto potencial tóxico. Esses limites são controlados no Brasil com o registro obrigatório de todos os cigarros na ANVISA. Vale mencionar que nos registros desses produtos, diversas análises químicas são obrigatoriamente apresentadas pelas empresas, para que a agência possa deferir o registro e

controle e monitore o que é disponibilizado à comercialização no mercado brasileiro. Atualmente, dado o alto volume do contrabando, ao menos 50% do mercado brasileiro não é controlado pela ANVISA, índice que representa mais de 50 bilhões de cigarros.

Outro ponto que merece cuidadosa observação é sobre a regulamentação para as embalagens. O contrabando não cumpre a mesma quantidade, extensão e tipo de advertência exigida do mercado legal, como mostram as Figuras 6.8.2 e 6.8.3.

**Figura 6.8.2**  
Advertências – Produtos Brasileiros



Fonte: ETCO.

Figura 6.8.3  
Advertências – Contrabando



Fonte: ETCO.

O grande objetivo das advertências nas embalagens de cigarros é informar aos consumidores os riscos à saúde que o ato de fumar pode causar ao indivíduo. No produto contrabandeado claramente não se observa a mesma intensidade, destaque e nível de informação transmitidas pelas advertências brasileiras. Conclui-se, portanto que o contrabando tem um maior risco sanitário.

Os riscos de produto e embalagem são reconhecidos pela Dr. Tânia Cavalcanti, no Seminário Internacional sobre Fraudes no Setor de Cigarros<sup>46</sup>, realizado em Brasília, em agosto de 2001, seminário esse promovido pela Escola Superior de Administração Fazendária, entidade vinculada ao Ministério da Fazenda.

[...] Esses produtos escapam às restrições legais, às regulamentações, por exemplo, quanto aos teores, às advertências que devem vir nos maços, aditivos etc.[...]

Não se pode deixar de mencionar a grande preocupação sobre a venda de cigarros a menores. As empresas legais, para além das obrigações legais nas embalagens e expositores, realizam

<sup>46</sup>

Disponível  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminariointer/anaisseminariointerfraudescigarros2001.pdf>>.

em:

campanhas de conscientização e educação dos pontos de venda com o objetivo de coibir a venda a crianças e adolescentes. Segundo pesquisa do IBOPE<sup>47</sup>, 12% do volume consumido do mercado ilegal são comercializados no canal informal, ou seja, no camelô, nas banquinhas, onde existe livre acesso do produto para o menor de idade, sem nenhuma barreira, tal como solicitação de carteira de identidade, por exemplo.

Problema grave e crítico, reconhecido por representantes do Ministério da Saúde, como demostrado na fala da Dr. Tânia Cavalcanti, no Seminário Internacional sobre Fraudes no Setor de Cigarros<sup>48</sup>, realizado em Brasília, em agosto de 2001, seminário esse promovido pela Escola Superior de Administração Fazendária, entidade vinculada ao Ministério da Fazenda.

[...] Então a proibição de venda a menores já não é tão cumprida. Se uma criança vai ao camelô, facilmente ela vai adquirir o produto, o que não ocorre com facilidade em outros mercados formais. Ontem estive conversando com uma jovem menor, fumante. Para minha surpresa, ela falou que os amigos que fumam não conseguem comprar cigarros, hoje no Brasil, no mercado formal, na padaria, em qualquer outro local, porque geralmente eles pedem a carteira de identidade. Eles sabem que o cigarro vendido em camelô é falsificado, então eles não compram. Para mim foi uma surpresa. Acho que precisamos fortalecer essas informações entre os jovens para que eles não tenham essa facilidade de acesso, reconheçam o risco que correm ao comprar esses produtos no mercado ilegal [...]

Dadas as proibições atualmente vigentes no Brasil, o produto contrabandeado consegue realizar diferenciações com o uso de expressões que indicam ao consumidor que seus produtos contêm qualidade e boa procedência, desvantagem competitiva especial na formação das marcas do mercado ilegal no imaginário do consumidor fumante.

---

47 IBOPE Inteligência – Pack Swap - 2018

48 Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminariointer/anaisseminariointerfraudescigarros2001.pdf>>.

**Figura 6.8.4**  
Comparação entre embalagens legais e ilegais



Na embalagem da marca Eight observamos a seguinte descrição:

A SPECIAL BLEND OF THE WORLD'S FINEST TOBACCO

Na embalagem da marca Gift observamos 3 descrições:

STANDARD IN EXCELLENCE

These special cigarettes are produced with the most fine and rich tobaccos and manufactured with modern technology to offer a superior quality"

"High Quality Cigarettes"

Por fim, segundo pesquisa do IBOPE<sup>49</sup>, dividindo o volume consumido por faixa de preço, é possível concluir que, a maior concentração de consumo está nos cigarros que são vendidos abaixo de R\$ 3,49, faixa de preços na qual existe uma prevalência maior de fumantes e uma quantidade de cigarros consumidos diariamente maior. O preço médio neste segmento ficou em R\$ 2,78, como mostrado na Quadro 6.8.1.

**Quadro 6.8.1**  
Volume Consumido de Cigarro por Faixa de Preço

	Prevalência	ADC*	Preço Médio	Volume**
Até R\$ 3,49	4,1%	14,4	R\$ 2,73	33,026
R\$ 3,50 até R\$ 4,99	2,6%	13,5	R\$ 3,82	19,751
R\$ 5,00 até R\$ 6,00	2,5%	13,2	R\$ 5,32	18,489
R\$ 6,01 até R\$ 7,00	0,7%	12,5	R\$ 6,85	4,806
R\$ 7,01 até R\$ 8,00	1,4%	12,6	R\$ 7,75	10,008
R\$ 8,01 até R\$ 9,49	1,7%	12	R\$ 8,75	11,219
R\$ 9,50 ou mais	0,9%	11,6	R\$ 9,95	5,547

\* ADC = "Adult Daily Consumption" = Consumo Diário de um Adulto

\*\* Volume em bilhões de cigarros

Há grande preocupação dos formadores de políticas públicas de saúde com eventual redução do preço mínimo de cigarros e um aumento de consumo. Com os dados disponíveis no IBOPE, é possível dizer que nas faixas de preço de R\$ 3,50 acima, há uma consolidação do volume diário médio de consumo de cigarros e na prevalência de forma razoavelmente bem distribuída. Vale relembrar que os preços acima de R\$ 5,00 são, via de regra, praticados pelo mercado legal.

O que se observa, portanto, com os números da pesquisa IBOPE, é que há grande consumo na faixa abaixo de R\$ 3,50, faixa essa que deve ser objeto de desestímulo ao consumo com políticas apropriadas que ataquem a oferta desses produtos, de modo a não disponibilizá-los em patamares tão baixos e que estimulem o consumo.

Nas faixas de preço acima de R\$ 3,50, há prevalência compatível com o mercado legal, com patamares equânnimes quando comparados com os praticados na faixa de mercado legal de R\$ 5,00 – R\$ 6,00, praticados pelo mercado legal. Igualmente se pode verificar do índice de consumo diário médio.

Enquanto a prevalência de R\$ 3,50 – R\$ 4,99 (faixa de preço atualmente ocupada pela ilegalidade) é de 2,6% da população adulta fumante, na faixa de preços de R\$ 5,00 a R\$ 6,00, essa prevalência se mantém praticamente a mesma, com 2,5%. Isto indica que a eventual redução do patamar de preço mínimo do mercado não tenderá a aumentar a prevalência no mercado total, mas a migração desse contingente de fumantes para a legalidade, com aumento de arrecadação, no que se pode convencionar abordagem de combate ao contrabando pela demanda.

Igualmente se tem esse indicativo quando comparados, nas mesmas faixas de preço, os consumos diários médios: na faixa de R\$ 3,50 a R\$ 4,99 (mercado atualmente ocupado pela ilegalidade), o consumo diário médio é de 13,5 cigarros, enquanto que na faixa de R\$ 5,00 a R\$ 6,00, o consumo diário médio é de 13,2 cigarros, novamente números muito próximos. A migração desse consumidor para a legalidade e o seu potencial atingimento pelas políticas de conscientização e de controle do tabaco aplicáveis ao mercado ilegal podem equalizar esse consumo ao patamar da faixa maior, neutralizando potencial preocupação com aumento do consumo. O que se observar, uma vez mais, é uma potencial tendência de migração desse consumidor para o mercado legal.

Quanto aos índices abaixo de R\$ 3,49, claramente estão destoantes das demais categorias de preço, tanto na abordagem da prevalência (4,1%), quanto na abordagem do consumo diário médio (14,4) e, portanto, para o bom sucesso das políticas de preços e impostos e de controle do tabaco, a repressão desse mercado se mostra mais eficiente, com a migração de consumidores que decidam continuar a fumar para faixas de preço mais altas.

## 7. Diretrizes para Políticas Tributárias e de Preços

---

A principal motivação para o Instituto ETCO demandar este Estudo à FGV foi certamente o fato, ocorrido pela primeira vez, de o mercado ilegal de cigarros haver superado o mercado legal, que é constituído por empresas que pagam os impostos devidos na venda do produto.

Também pela primeira vez, a arrecadação do IPI dos cigarros tem apresentado quedas em seus valores nominais, a despeito dos ajustes nos preços promovidos pelas indústrias formais.

O mercado formal está limitado a um preço mínimo de R\$ 5,00. Pode-se afirmar, em consequência, que os produtos abaixo desse preço são ilegais. Os cigarros ilegais alcançaram um volume de 57,8 bilhões e, em relação ao mercado total, representaram 54,4% do mercado consumidor brasileiro em 2018.

Devido ao grande avanço do mercado ilegal, merece especial destaque o fato de o mercado total em 2018 apresentar crescimento quantitativo em relação a 2015. É oportuno destacar as duas variações quantitativas: enquanto o mercado legal perdeu 15,5 bilhões de cigarros, o mercado ilegal ganhou 16,1 bilhões. A variação líquida, 0,6 bilhões, está refletida na variação do mercado total.

Como se vê, o mercado ilegal, originário principalmente do Paraguai, já faz por merecer algumas considerações especiais.

No preço do cigarro produzido regularmente no Brasil, participam os intervenientes descritos a seguir, com suas respectivas margens em relação ao preço pago pelo consumidor final, conforme apresentado pelo Quadro 7.1.

Quadro 7.1  
Intervenientes e suas Respectivas Margens

Itens	Margens
Tributos	71,0%
Fabricantes	21,0%
Varejistas	8,0%

O item 'Tributos' desdobra-se nos impostos e contribuições incidentes, com suas respectivas participações percentuais no preço ao consumidor: IPI, 30,9%; PIS e Cofins, 11%, e ICMS, 29,1%. O primeiro ponto a destacar refere-se às margens do varejista.

Na venda de uma carteira de cigarros produzida no Brasil, por empresa que cumpre as obrigações tributárias, o varejista aufera 8% do preço ao consumidor; enquanto isso, na venda de um produto ilegal, proveniente do Paraguai, por exemplo, a margem do varejista é 40%, ou seja, é 5 vezes maior.

Assim, o baixo preço do cigarro ilegal é atrativo não apenas para os consumidores - devido ao menor preço em si – mas também para os varejistas, devido aos ganhos que decorrem da margem de 40% e da maior rotatividade do produto, devido ao seu baixo preço.

O enfrentamento ao mercado ilegal de cigarros deve ser feito com base em dois fundamentos: preços competitivos e repressão.

Em relação ao preço, a atratividade varia na razão inversa de sua viabilidade econômica, considerando-se nesse parâmetro o contraponto que surge entre as margens do fabricante e a do IPI. Para as faixas de renda atribuíveis aos consumidores de cigarros de preços inferiores ao mínimo legal, o preço de um maço de cigarros torna-se atrativo no entorno de R\$ 3,00. Esse preço, porém, exigiria uma grande transferência de valor do imposto ao fabricante para viabilizar a venda do produto.

O preço de R\$ 4,00, por sua vez, é perfeitamente viável, mas perde em efetividade por estar acima do preço ótimo para as menores faixas de renda desse segmento de consumidores.

Tendo em vista o anteriormente exposto neste tópico os princípios que suportam essa proposta estão baseados nos fundamentos da neutralidade, equidade, simplicidade e progressividade e pressupõem que, além de não haver aumento na carga tributária incidente sobre cigarros, se leve em conta: (1) o reposicionamento de preços das marcas; (2) a implementação de regime progressivo de tributação de IPI, sem haver redução na atual carga tributária média na indústria; (3) o estabelecimento de "categorias de preço" que minimizem o efeito de "downtrade"; e (4) a sustentabilidade da arrecadação tributária.

## 7.1 Repositionamento de Preços das Marcas

O reposicionamento de preços diminuiria de forma significativa a diferença entre os preços praticados nos mercados formal e ilegal. Atualmente, com base no Decreto nº 7.555/2011, alterado pelo Decreto nº 8.656/2016, o preço mínimo de comercialização de uma carteira de cigarros é de R\$ 5,00 - superior, portanto, em aproximadamente 50% ao preço médio praticado no mercado ilegal. Assim, é imprescindível que esse intervalo de preço seja reduzido, ainda que se espere reação por parte do mercado ilegal, reação essa a ser combatida com as medidas repressivas que aumentem os riscos e os custos das organizações criminosas que operam no mercado ilegal.

## 7.2 Implementação de Regime Progressivo de Tributação de IPI

Para que a comercialização de cigarros no mercado formal continue sendo uma atividade economicamente viável, é necessário que as alíquotas específicas por vintena de cigarros e *ad valorem* também sejam ajustadas de forma progressiva, sem haver, contudo, redução na carga tributária média do IPI (atualmente em torno de 30%).

Atualmente, o IPI incidente sobre os cigarros é calculado com base em uma única alíquota específica de R\$ 1,50 por vintena, combinada com uma única alíquota *ad valorem* de 10% incidente sobre o preço de venda do produto. Pelo fato de não haver diferenciação de tributação entre as marcas de cigarros, esse regime tributário é regressivo, ou seja, as marcas mais caras têm uma carga tributária inferior às de menor preço, que são justamente aquelas que possuem mais condições de competitividade com o mercado ilegal. Por exemplo, uma marca comercializada ao preço mínimo de R\$ 5,00 por carteira possui uma carga tributária média de 81%, acima da média de 71% de carga.

A proposta de revisão da sistemática de tributação do IPI para os cigarros deveria considerar que cigarros mais caros pagassem mais impostos e os mais baratos menos impostos.

Apesar de esta proposta focar no regime progressivo de tributação de IPI é importante destacar que os demais tributos incidentes sobre o produto não sofram aumento da carga tributária sob o risco de crescimento da carga total, impactando a diferença de preço com o mercado ilegal; além disso,

em relação ao ICMS, deve ser mantido um alinhamento entre as alíquotas dos Estados, de forma a não fomentar o trânsito interestadual de mercadorias ilícitas.

### **7.3 Categorias de Preço que Minimizem a o Efeito de “Downtrade”**

Com o intuito de se evitar o fenômeno do “downtrade”, ou seja, a migração de consumidores de marcas de maior valor agregado para a marca comercializada ao novo patamar de preço mínimo, é fundamental que os preços dessas outras marcas também sejam reposicionados e equilibrados. De outra forma, a concentração de volume e participação de mercado na marca posicionada no novo preço mínimo seriam muito expressivas o que, inevitavelmente, traria impactos negativos na arrecadação tributária.

### **7.4 Sustentabilidade da Arrecadação Tributária**

Os três pilares iniciais da proposta em debate levam à conclusão necessária de que a sustentabilidade da arrecadação tributária é o objetivo central do rebalanceamento fiscal sobre o produto cigarro. Dado o crescente mercado ilegal de cigarros e a queda de volume da indústria legal face ao aumento do produto contrabandeadoo, um novo modelo de tributação deve refletir, no longo prazo, a capacidade do Estado de recuperar a sua capacidade arrecadatória, com a estabilização do fluxo tributário.

A implementação de um novo modelo de tributação que devolva essa estabilização deve levar em consideração a possibilidade de um ajuste inicial de arrecadação, para *a posteriori*, em horizonte de 2 a 5 anos, graduais aumentos arrecadatórios, com a diminuição constante do mercado ilegal e a recuperação do volume para a indústria formal.

### **7.5 Adotar Medidas Especiais de Tributação para Devedores Contumazes**

No Brasil, sonegar impostos é crime e sua prática acarreta condenação de dois a cinco anos de prisão (Lei nº 8.137/1990). No entanto, o ato de não recolher o imposto declarado não está previsto no direito penal. Por isso, algumas empresas deixam, intencional e sistematicamente, de recolher tributos como forma de reduzir custos.

São essas empresas que concorrem de modo desleal com empresas do mercado legal, que pagam normalmente os tributos devidos. Uma forma de combater o mercado ilegal passa, então, pela repressão ao devedor contumaz, por meio de medidas especiais de administração tributária, como a fiscalização ininterrupta no estabelecimento, um controle especial do recolhimento do tributo e a concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico. Por isso, o artigo 146-A da Constituição da República, que trata do assunto, precisa ser regulamentado.

## 8. Diretrizes para Ações de Governo nas Esferas Internacionais e Nacionais para o Enfrentamento do Crime de Contrabando

---

Conforme as informações já apresentadas ao longo desse trabalho, é possível identificar que o contrabando de cigarros apresentou uma grande mudança de patamar nos últimos anos, deixando de ser uma atividade restrita a contrabandistas para se tornar uma das principais atividades das grandes organizações criminosas que dominam o tráfico de drogas e o tráfico de armas, no país e no continente.

Por esse motivo, as intervenções visando frear e reduzir o volume do crime de contrabando de cigarros no país perpassa um conjunto de ações complexas, planejadas e permanentes ao nível internacional e interinstitucional.

Assim como ocorre com o tráfico de drogas que assola o país há mais de quatro décadas, apenas operações de repressão – embora necessárias – terão um sucesso limitado para frear a grande engrenagem por trás desse crime.

Dessa forma, sugere-se observar algumas linhas de ação:

- Planejamento;
- Atuação internacional;
- Controle do fornecimento de matéria prima;
- Combate ao crime organizado; e
- Fortalecimento das medidas de repressão.

## 8.1 Ações de Âmbito Internacional

### 8.1.1 Estruturação de um Plano Continental de Combate ao Contrabando de Cigarros

Ao longo dos últimos anos tem ocorrido uma série de reuniões e iniciativas sobre o tema e instrumentos têm sido firmados com o objetivo de combater delitos transacionais nestas últimas décadas, como o Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência Mútua entre Direções Nacionais de Aduanas da América Latina, assim como a Aliança Latinoamericana Anticontrabando e a Declaração de Brasília – Reunião Ministerial do Cone Sul realizada em novembro de 2016, onde de forma positiva foram elencadas diversas diretrizes a serem desenvolvidas, porém sem a construção de uma agenda mais concretam com responsabilidades, metas e objetivos.

No entanto, a atuação desse conjunto de órgãos pode gerar sobreposições, falta de integração de informações, sendo por isso fundamental a estruturação de uma Estratégia Nacional específica para o Combate ao Contrabando de Cigarro, reunindo o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Agricultura, agências de Segurança, de Inteligência Federais e Estaduais, entre outros atores.

O problema do mercado ilegal não é exclusivo da realidade brasileira, envolvendo, também, outros países. Por isso, há algum tempo, estão sendo estudadas ações internacionais conjuntas destinadas a combater o transporte ilegal de mercadorias.

Para estimular a cooperação entre tais órgãos, é importante negociar, concluir e implementar instrumentos internacionais que possibilitem esforço compartilhado, não apenas para a fiscalização e a repressão, mas, também aqui, para o compartilhamento de informações.

Cabe ao Ministério das Relações Exteriores, por instrução do Presidente da República, verificar quais são as convenções que, já existentes, possam ser enfatizadas; bem como sugerir que documentos novos poderiam ser negociados, para uma proteção maior das fronteiras e uma efetiva gestão conjunta do combate ao mercado ilegal.

Um exemplo de Estratégia Integrada é a Estratégica da União Europeia para o combate ao contrabando de cigarro e outras formas ilícitas de comércio de produtos de tabaco, lançada em

2013, composta por 50 ações a serem adotadas pelos estados membros e pela própria Comissão Européia, com o objetivo de atuar sobre esse crime que provoca perdas anuais de receita de 10 Bilhões de Euros (o equivalente a R\$ 40 bilhões), sendo uma fonte importante de renda para o crime organizado e inclusive para o terrorismo, conforme Resolução do Conselho de Segurança da ONU (UN Security Council Resolution no. 2199 of 12 February 2015).

Relatório da Comissão Europeia, publicado em 2017 ("Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - a comprehensive EU strategy (Com (2013) 324 final of 6.6.2013") , fez uma avaliação dos avanços produzidos a partir da definição da estratégia, destacando algumas ações como:

- Avanço no processo de ratificação do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilegal de Produtos de Tabaco, a ser inserido no âmbito da convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o controle do Tabaco, o qual já foi ratificado por mais de 40 países, instituindo estratégias de rastreabilidade de todos os produtos de tabaco, bem como o estabelecimento de regras para os produtores, para vendas na internet e freeshops, o que resultou na Diretiva para a Venda de Produtos de Tabaco adotada em 2014 e com entrada plena em vigência em 2019 e cujas regras mais detalhadas para a rastreabilidade devem ser lançadas em breve;
- Criação e fortalecimento de ferramentas investigativas voltadas a detectar fraudes e aprovação da Regulação do Conselho No 515/97 com o objetivo de aprovar um novo Código Aduaneiro Comum que irá criar um ambiente de TI comum entre todos os países, voltados a analisar comportamentos de risco comum, com especial atenção para o contrabando de cigarro;
- Aprovação da Diretiva (EU 2015/849) voltada a prevenir o uso do Sistema financeiro para lavagem de dinheiro (the '4 th Anti-Money Laundering Directive') e que obrigou todos os países membros a compartilharem informações e criarem registros de pessoas jurídicas e físicas suspeitas de algumas atividades, como o contrabando de cigarro;
- Para implementar as ações, a União Europeia ainda lançou o Plano Hercule III, com um orçamento de EUR 104.9 milhões para o período entre 2014 e 2020, com o objetivo de financiar a aquisição de equipamentos para combater o contrabando de cigarros, com a

compra de escanners de caminhões e contaneirs, treinamento e melhoria de sistemas de inteligência.

Nessa perspectiva seria de grande relevância a implementação das seguintes ações:

#### **8.1.1.1 Criação de uma Estratégia Comum do Mercosul de Combate ao Crime Organizado, Tráfico de Drogas e Contrabando de Cigarros**

Fortalecer os mecanismos de controle do Mercosul, com o objetivo de estruturar uma Estratégia comum do continente, que estabeleça metas, prazos e responsáveis, com uma agenda de integração e responsabilidades, além da criação de um Escritório Regional para monitorar o tema e as medidas que estão sendo adotadas pelos países.

Inclusão de cláusulas antifraude nos tratados bilaterais e multilaterais já assinado pelo Brasil no âmbito do Mercosul ou com países do continente e construção de Acordos de Cooperação através dos quais sejam instituídas ações e responsabilidades por parte de cada país. Esses acordos devem prever que a identificação de que a venda do produto está sendo realizada por organizações criminosas deve ensejar ações de responsabilidade contra o crime organizado e ações terroristas pelos países fornecedores, com a utilização de mecanismos de sanções financeiras a pessoas físicas e jurídicas em toda a região e a criação de um cadastro regional voltado a identificar apoiadores do crime organizado.

A não observância dessas cláusulas deve ensejar por sua vez sanções econômicas aos países que descumprem as referidas regras. As sanções internacionais são medidas apoiadas pela ONU e utilizadas como uma forma não militar de punir países que ameacem a paz e a segurança internacional. As sanções internacionais são utilizadas como forma de expressar desaprovação e punir governos ou organizações estrangeiras, a fim de atingir um objetivo político ou comercial, pressionando e incentivando determinados países a mudar sua postura em relação a alguma ação vista por outros países como um problema. As sanções podem ser tomadas de maneira unilateral ou multilateral, observados os seguintes tipos:

- 1) Sanções diplomáticas;
- 2) Sanções militares, como um embargo para cortar o fornecimento de armas;
- 3) Sanções desportivas, quando equipes desportivas de um país são proibidas de participar de eventos esportivos internacionais;
- 4) Sanções econômicas, ações que restringem as relações comerciais de outras nações com o país punido, como a proibição de importação ou exportação de determinadas mercadorias, tais como alimentos e medicamentos, proibição de investimentos no país, proibição de prestação de determinados serviços, congelamento de contas bancárias ou outros instrumentos como títulos e empréstimos; e
- 5) Sanções comerciais, como tarifas sobre importação, limitação do volume das importações ou imposição de obstáculos administrativos ao comércio.

#### **8.1.1.2 Criação de uma Agência de Coordenação das Polícias do Continente (MERCOPOL)**

O Governo brasileiro já propôs a criação de uma agência de integração policial ao nível do MERCOSUL, aos moldes da Interpol ou até mesmo da EUROPOL, que possui uma atuação mais ostensiva. O MERCOSUL já chegou a criar o Centro de Coordenação de Capacitação Policial do MERCOSUL (CCCP), no entanto esse órgão já não está mais em funcionamento.

A Interpol é composta por uma Assembleia Geral, realizada anualmente, pelos chefes das polícias federais, onde são avaliadas as metas obtidas e definidas as ações prioritárias, dentro de um Planejamento Estratégico de cinco anos aprovados pelos Ministros do Interior. O dia a dia da organização é coordenado por um Conselho Diretivo, formado por um representante de cada país e escritórios centrais nacionais (BCN), que realizam as operações definidas.

## 8.2 Ações Estruturantes na Esfera Nacional

Em nível interno algumas ações estruturantes que poderiam ser implantadas são:

### 8.2.1 Fortalecimento da Estrutura Nacional voltada à Repressão ao Contrabando de Cigarros

Para sua implantação deverão ser adotadas as seguintes medidas:

#### 8.2.1.1 Estratégia Nacional de Combate ao Contrabando de Cigarros

A Estratégia Nacional de Combate a Lavagem de Ativos (ENCLA) é reconhecida como uma iniciativa interinstitucional que logrou importante êxito e tem conseguido permanecer em funcionamento mesmo com mudanças de governo, envolvendo o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Poder Executivo, a Controladoria Geral da União, entre outros órgãos, tendo conseguido a aprovação de diversas leis de grande importância, como a Lei de Combate ao Crime Organizado e o aprimoramento dos instrumentos de cooperação internacional.

Nos últimos anos o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP), tem conseguido conquistas relevantes, mas ainda muito aquém da gravidade do tema do contrabando de cigarros. Nesse sentido, seria de grande relevância a Criação de uma Estratégia Nacional de Combate ao contrabando de cigarros, em parceria com o Poder Executivo, o Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público do âmbito federal e estadual, composta por metas, prazos e responsáveis e que poderia ser acompanhada de forma pública através de uma Plataforma online coordenada pelo setor produtivo, aos moldes das iniciativas que monitoram a implantação do Plano Nacional de Educação por parte dos três entes da federação.

### **8.2.1.2 Criação de um Órgão Central para Tratar o Tema e Realizar o Monitoramento da Implantação da Estratégia**

Definição de órgão central para articular a Estratégia Nacional: atualmente o tema tem sido tratado pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP), com o acompanhamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a Secretaria Especial de Operações Integradas (SEOP) e da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), além de um papel protagonista da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, todos órgãos relacionados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse órgão poderia ser uma agência federal exclusivamente voltada para o combate ao contrabando, seguindo o modelo do European Anti-Fraud Office (OLAF), criada em 1999, o qual atua em parceria direta com a Europol, World Customs Organisation Interpol e as polícias federais, sendo o órgão central da articulação de ações interinstitucionais e transnacionais de combate ao contrabando e faz o acompanhamento da implantação da Estratégia.

### **8.2.1.3 Criação do Banco Nacional para o Cadastro de Cigarros Apreendidos**

Uma iniciativa relevante seria incluir no Sistema Nacional de Drogas e Estatísticas de Segurança Pública (SINESP), a criação de um Banco de dados nacional para o cadastro de cigarros apreendidos pelos órgãos municipais, estaduais e federais, com o objetivo de manter informações atualizadas sobre quantidades e procedência dos cigarros apreendidos.

### **8.2.1.4 Criação do Fundo Nacional de Combate ao Contrabando**

O financiamento é de grande relevância para a execução de qualquer estratégia de Segurança. Por isso, seria de grande relevância a inclusão de uma rubrica específica dentro do Fundo Nacional de Segurança Pública ou criação de um Fundo Nacional de Combate ao Contrabando, para o qual poderia ser dirigida uma parte dos impostos já pagos pelo setor e os valores dos bens apreendidos por contrabandistas, com o objetivo de financiar aquisições de equipamentos como scanners móveis para veículos e caminhões, qualificação dos laboratórios químicos que analisam as amostras e catalogam suas características, aquisição de equipamentos de inteligência, como vans móveis capazes de interceptar telecomunicações digitais, entre outros.

## 8.2.2 Medidas Legislativas e Regulatórias de Âmbito Interno

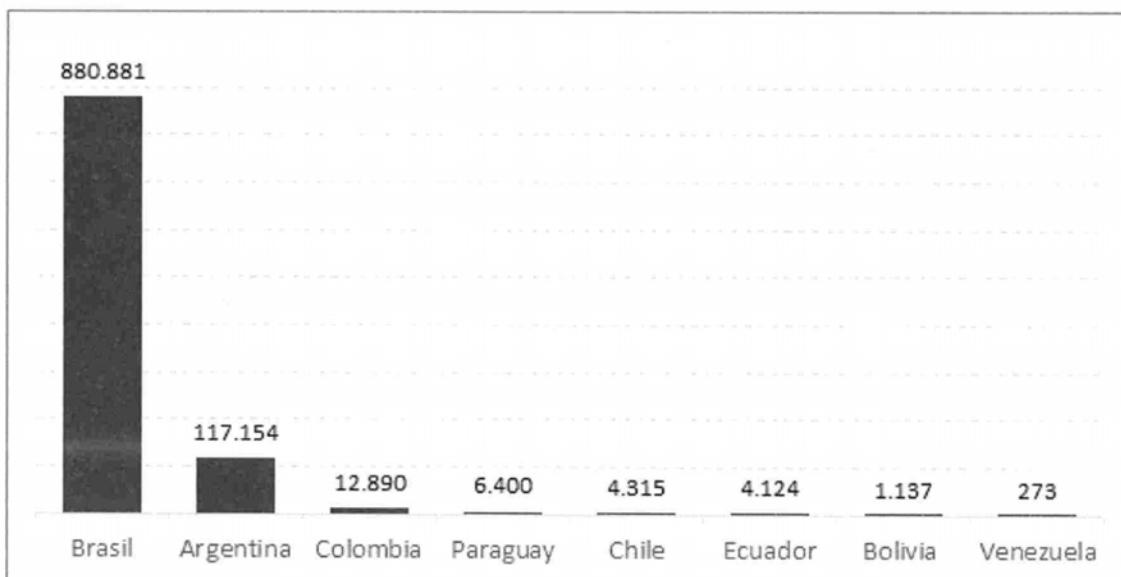
Para sua implantação deverão ser adotadas as seguintes medidas:

### 8.2.2.1 Adoção de Maior Controle da Cadeia Produtiva

Uma forma fundamental para reduzir o contrabando de produtos derivados do tabaco é atuar sobre o fornecimento das matérias primas utilizadas para a sua produção.

A mesma estratégia pode ser utilizada para combater o contrabando de cigarro, através de uma atuação mais focada sobre a produção do tabaco, principal matéria prima do cigarro. Nesse sentido é importante destacar que o Brasil é de longe o maior produtor de tabaco de todo o continente, sendo responsável pela produção de praticamente 85% de todo o tabaco.

Figura 8.2.2.1  
Produção de Tabaco América do Sul (em Toneladas, 2017)



Fonte: FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO Stat Database em <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>.

Seria de grande relevância a produção de normativas administrativas dos órgãos competentes com o objetivo de criar um sistema de rastreabilidade dos produtos envolvidos na cadeia produtiva do

tabaco, capazes de monitorar a trajetória das principais matérias primas envolvidas na produção e na embalagem dos produtos de tabaco, bem como a definição de sanções para o caso da não observância dessas regras por parte de produtores e empresas brasileiras.

### **8.2.2.2 Recrudescimento do Tratamento Criminal para os Atos Praticados por Organizações Criminosas**

A medida mais coerente com o atual sistema penal, e proporcional às penas previstas para os demais crimes, é estabelecer, em razão de forma qualificada do crime de contrabando, penas dobradas, quando o contrabando for praticado por organização criminosa.

Faz-se necessária a criação de qualificadora específica, que determine o recrudescimento do tratamento criminal àquele que pratica o contrabando coordenando uma operação, como parte de uma associação criminosa. Ao diferenciar o tratamento conferido ao pequeno contrabandista – a quem a resposta criminal já está adequada –, dá-se foco e instrumentos mais objetivos às autoridades para combater a macrocriminalidade por trás do mercado ilegal.

### **8.2.2.3 Fortalecimento de Medidas Punitivas Acessórias ao Combate ao Contrabando**

A recente promulgação da Lei Federal 13.804 de 11.01.2019, que prevê a cassação, por cinco anos, da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) do motorista que tiver sido condenado por utilizar o veículo para praticar os crimes de contrabando, receptação ou descaminho e a possibilidade de ser decretada a suspensão da habilitação ou a proibição da obtenção imediata no caso do condutor preso em flagrante por esses crimes, representou um passo muito relevante.

Por outro lado, foi vetado importante dispositivo que previa o bloqueio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa que se envolver com transporte, distribuição, armazenamento ou comercialização de produtos oriundos de furto, roubo, contrabando, falsificação ou descaminho ou que tiver sócio ou administrador em comum com a empresa punida por esses delitos, por um período de um a cinco anos.

Esse tema pode ser retomado ainda por meio de possíveis regulamentações administrativas da Receita Federal, ou em futuro Projeto de Lei a ser analisado pelo Congresso Nacional.

Além disso, os municípios podem estabelecer punições semelhantes com a perda do Alvará de funcionamento e a impossibilidade de os proprietários abrirem nova empresa no município, por um período pré-estabelecido. Da mesma forma, é possível realizar estudo jurídico para que os estados regulamentem punições administrativas tanto para restringir o funcionamento de empresas envolvidas com esse tipo de crimes, incluindo a proibição de circulação de veículos das empresas por meio de regulamentações dos Departamentos de Estrada de Rodagem.

### **8.2.3 Ações Estruturantes para o Combate ao Crime Organizado no País**

A completa falta de planejamento e capacidade de financiamento fez o crime passar a ser comandado no Brasil pelas chamadas “facções prisionais”, as quais controlam a criminalidade de dentro do Sistema Prisional e arregimentam mais soldados para seus exércitos do crime conforme a massa carcerária cresce.

**Figura 8.2.3**  
**Distribuição Geográfica Facções Prisionais no Brasil**



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2018.

Para tanto, sugere-se as seguintes medidas:

### 8.2.3.1 Ampliação do Sistema Prisional Federal

O efetivo isolamento dos comandos das organizações criminosas é fundamental para o enfrentamento do crime organizado. Nesse sentido, em razão dos graves problemas fiscais da maioria de parte importante dos estados brasileiros, da falência de uma parte significativa dos sistemas penitenciários dos estados e a grande dificuldade para lidar com lideranças que detém um grande poder econômico, é fundamental a expansão e o fortalecimento do Sistema Penitenciário Federal, o qual embora não seja imune a falhas (como qualquer sistema prisional do mundo), é expressivamente mais seguro e tem um sucesso muito maior em garantir o isolamento - ou pelo menos um nível importante disso, dos presos que ocupam a liderança de organizações criminosas.

Nos EUA, por exemplo, o Governo Federal é responsável por mais de 10% da massa carcerária, com 183 mil presos sob sua custódia, em 122 presídios federais. Enquanto isso o Brasil, possui apenas 5 penitenciárias federais, com a capacidade para 208 presos cada uma, o que representaria 0,14% se todas as vagas estivessem preenchidas.

A realidade sobre a situação prisional no Brasil não apresenta qualquer possibilidade de nota positiva, na verdade estamos falando de um sistema que apresenta superlotação, as unidades prisionais do país não separam os detentos conforme a natureza do delito cometido, como determina a Constituição. Além de unirem, em uma mesma cela, autores de crimes de grande periculosidade com outros de menor gravidade, em praticamente 2/3 dos estabelecimentos, presos primários conviviam com reincidentes.

Relatório elaborado pelas autoridades federais brasileiras e por autoridades americanas revela que traficantes de drogas das duas maiores facções criminosas do Brasil teriam assumido a distribuição dos cigarros em território brasileiro. O documento mostra que os traficantes do Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho (CV) consolidaram presença na fronteira e agora passaram a controlar, depois das drogas, armas e munição, o contrabando de cigarros.

Para além destes problemas destacados, que os números de encarceramentos só aumentam ano após anos, assim como a sociedade aprendeu a fazer uso do código penal para resolver problemas sociais, os presídios são vistos como locais comuns para criminosos. Se analisarmos os dados do IFOPEN fica claro que prende-se muito por crimes não violentos, para o ano de 2016, 31% dos presos estavam encarcerados por tráfico ou furto.

Ainda que não esteja prevista em lei, a separação de presos conforme a facção criminosa da qual fazem parte acontece em 1/3 dos estabelecimentos prisionais. A fração é maior do que por outros critérios determinados pela legislação, como a separação pela gravidade do crime (identificada em 22,6% das unidades) ou entre presos provisórios e já condenados (existente em 19,4%).

Fica claro, segundo os dados apresentados, que influentes membros de facções e seus “soldados”, utilizando-se da fragilidade do sistema prisional e mantêm a gestão das atividades criminais das organizações mesmo recolhidos aos presídios. Estas unidades carecem de recursos, são diretamente afetados pelo ciclo vicioso da crise, os detentos não são acompanhados pela necessária vigilância e são vítimas da violência organizada por parte dos detentos. Neste ambiente

a ressocialização é praticamente inviável, o controle é ausente, mas a potencialidade criminosa do detento é ampliada.

Para o enfrentamento do contrabando de cigarro será necessário que as autoridades articulem a transferência das lideranças financeiras, estratégicas e gerencias das organizações criminosas para o Sistema Penitenciário Federal, desta forma, será possível o rompimento da gestão destes líderes sobre a engenharia operativa criminosa da organização.

As unidades federais têm condição de garantir o isolamento das lideranças do crime organizado, avançado sistema tecnológico e de infraestrutura, rigorismo na atuação e prioridade à inteligência.

### **8.2.3.2 Fortalecimento da Repressão Integrada**

No combate ao crime organizado e ao contrabando é fundamental a integração das áreas de inteligência e uma ação coordenada de forma permanente e não apenas em Operações isoladas.

As principais contribuições possibilitadas pela implantação de iniciativa como esta são: (i) otimização dos recursos já disponíveis por cada órgão ou entidade; (ii) redução do nível de atuação descoordenada ou de redundância operacional e (iii) possível ampliação da qualidade da atuação por meio da troca de expertises próprias e de saberes locais.

### **8.2.3.3 Criação do *Fusion Center* Nacional de Combate ao Contrabando e da Rede Nacional de *Fusion Centers* de Combate ao Contrabando**

Nesse sentido, tem-se destacado em nível internacional a criação de um equipamento chamado de *Fusion Center*, os quais são um centro de coleta, análise e disseminação de informações que reúne os órgãos de aplicação da lei federais, estaduais e locais.

Os *Fusion Center* foram criados a partir dos relatórios que avaliaram as falhas do sistema de inteligência dos EUA e das polícias em detectar e neutralizar a rede terrorista que realizou o ataque de 11 de setembro de 2001. O *Fusion Center* tem por objetivo fornecer um ponto focal para uma

colaboração bem-sucedida entre jurisdições e setores para detectar, prevenir, investigar e responder de forma efetiva e eficiente a atividades criminosas.

Os *Fusion Center* têm qualificado o processo de fusão de informação através de um método abrangente de gerenciamento do fluxo de informações e inteligência entre níveis e setores de governo para integrar informações para análise estratégica. Em muitos casos os Centros contam com a participação de setores específicos do setor privado que detém informações e que são autorizados a participar do *Fusion Center* passando a integrar a matriz de fontes de informação. Visará concentrar todos os dados referentes a este crime no território nacional, devendo esse ser abastecido de informações pelas agências de segurança, de fiscalização das três esferas da federação.

Além de um enfoque territorial, os *Fusion Centers* podem ter enfoque temático, atuando sobre determinado tema, como terrorismo, imigração ilegal, tráfico internacional de drogas, contrabando.

Propõem-se a criação de um *Fusion Center* Nacional voltado ao enfrentamento do contrabando e roubo de cargas, a ser formado pela Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, Ministério Público Federal, representantes das áreas de inteligência dos principais estados envolvidos na entrada, distribuição e venda dos produtos ilegais e com eventuais pontos de contato formais com representantes das áreas de segurança do setor privado que repassam suas informações para esse setor.

Esse *Fusion Center* Nacional deveria estar interligado aos *Fusion Centers* Estaduais de Combate ao Contrabando e roubo de cargas, criado em cada um dos principais estados envolvido na cadeia logística, como o Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, que teria a participação da área de inteligência das Polícias Militares, Polícias Civis, Sistema Prisional e o Ministério Público Estadual formando uma rede nacional de inteligência voltada ao combate do contrabando.

Figura 8.2.3.3  
Estrutura Fusion Center Nacional



Fonte: Elaboração própria.

#### 8.2.3.4 Estruturação do Cercamento Eletrônico Nacional

Nos últimos anos o país tem avançado na estruturação de um cercamento eletrônico. Passando de alguns poucos pontos no Sistema Alerta Brasil, atualmente a PRF tem avançado de forma mais acelerada tanto na implantação de pontos próprios quanto na integração com sistemas estaduais e municipais, como na integração com o Cercamento Eletrônico utilizado atualmente na região da grande Campinas e na cidade de Vitória, quanto na construção de parcerias como o Sistema Spia (Sistema Policial Indicativo de Abordagem – SPIA), ferramenta desenvolvida pela PRF/CE em conjunto com a SSPDS/CE.

No entanto esse processo ainda precisa avançar de forma mais acelerada. Por esse motivo propõe-se a criação de uma frente de trabalho específica do Setor Privado em parceria com a Polícia Rodoviária Federal para aumentar a cobertura do sistema de coleta de informações próprio da PRF e também acelerar a implantação de novos cercamentos eletrônicos em rodovias estaduais e também de Cercamentos Eletrônicos inteligentes cobrindo todas as entradas e saídas das principais cidades do país por onde ocorre a passagem das cargas e também onde é feita a distribuição e venda do produto.

Dessa forma se propõe a realização de um estudo específico para avaliar o estágio de implantação desses sistemas no Brasil, avaliando as melhores soluções, as principais lacunas que precisam ser

sanadas e quais os investimentos que precisam ser feitos para que uma grande rede de coleta e análise de placa de veículos possa ser formada.

Podem participar desse grupo ainda o BNDES, o BID, o Banco Mundial, a CAF, os Bancos Regionais de Desenvolvimento e outras agências financiadoras que tem financiado recursos expressivos para estados e municípios na área de Segurança Pública, mas nem sempre utilizando as melhores tecnologias disponíveis no mercado e algumas vezes sem estimular a implantação de sistemas integrados.

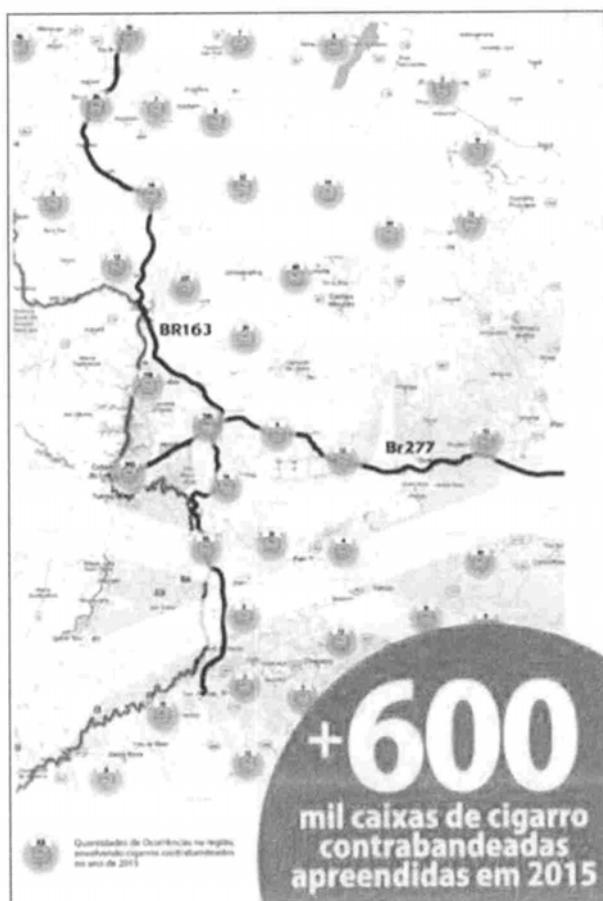
O Cercamento Eletrônico deveria ser priorizado nas regiões onde passam as rotas de distribuição do cigarro.

**Figura 8.2.3.4.1**  
Depósitos de cigarros ilegais em 2015



Fonte: Rotas do Crime: as encruzilhadas do contrabando (230 depósitos ilegais).

**Figura 8.2.3.4.2**  
**Rotas Estratégicas contrabando cigarros**



Fonte: Rotas do Crime: as encruzilhadas do contrabando.

### 8.2.3.5 Realização de Operações Coordenadas Nacionais

Realização de dias nacionais para a realização de Operações das forças federais, estaduais e municipais. As operações coordenadas provocam uma grande repercussão em todo o país e acabam aumentando o poder dissuasório. Nesse sentido, seguindo o exemplo da World Customs Organisation que tem realizado Operações simultâneas em mais de 100 países, como as Operações GRYPHON I and II realizadas em 2014 e 2016 e que resultaram na apreensão de 1.39 bilhões de cigarros, e várias toneladas de outros produtos de tabaco e centenas de prisões ao redor do planeta, poderiam ser realizadas Operações Simultâneas para marcar o dia D de combate ao contrabando de cigarro, o qual poderia ser realizado duas vezes por semestre, com ampla divulgação.

Essa atividade poderia envolver a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Civis, as Receitas Estaduais, os órgãos de fiscalização dos municípios e as Guardas Municipais.

#### 8.2.3.6 Criação de um Órgão Nacional voltado ao Controle Interno das Polícias

A corrupção policial é um problema grave que afeta todos os países e tende a aumentar conforme o crime organizado se fortalece. Esse é um tema de grande relevância quando se trata de contrabando, uma atividade que movimenta um volume muito expressivo de recursos, tanto na sua entrada no país, no seu transporte e na sua venda.

Conforme destacou o Delegado Rodrigo de Campos Costa, titular da Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado - DRCOR da Polícia Federal em São Paulo, em evento organizado pelo Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade e o Jornal Estadão “é impossível haver contrabando sem corrupção”, comentando que em todas as operações que participou viu forte presença da corrupção das instituições públicos envolvidas na segura.

O Brasil possui uma fraca estrutura de combate a corrupção policial, geralmente com o assunto ficando a cargo apenas dos órgãos internos, não tendo nenhum órgão de nível nacional responsável pela estruturação de um sistema nacional de combate a corrupção policial.

Um exemplo nessa área é o Escritório Independente sobre Conduta Policial (Independent Office for Police Conduct), recentemente criado pelo Governo Inglês, que coordena o sistema nacional de controle das polícias, formado pelas ouvidorias autônomas de cada uma das 43 polícias inglesas. Sempre que uma ouvidoria estadual recebe uma denúncia de crime grave cometido por algum policial, ele deve obrigatoriamente repassar essa denúncia para o Escritório Nacional, que monitora as providências tomadas em nível estadual e quando necessário abre uma investigação independente sobre o caso. O IOPC é um órgão independente do governo, com investigadores espalhados em todo o país. Mesmo com os níveis baixos de violência policial da Inglaterra, desde 2013 o órgão dobrou de tamanho e apenas entre 2016 e 2017 o IOCP recebeu 3.880 denúncias, tendo aberto 590 investigações independentes. O órgão possui 890 servidores e um orçamento de 73 milhões de libras, o equivalente a R\$ 335 milhões. As investigações podem resultar em denúncias ao Ministério Público Federal ou então em Recomendações para modificações em

protocolos operacionais, que possuem poder vinculativo e devem obrigatoriamente ser adotadas pelas polícias. Como resultado da criação desse sistema as corregedorias estaduais se fortaleceram e passaram a realizar processos mais céleres e efetivos de controle interno.

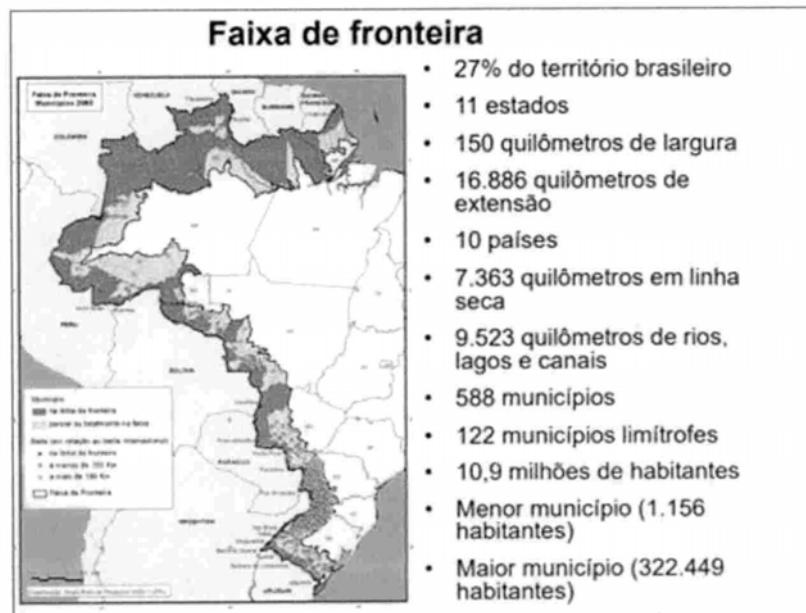
Esse órgão nacional poderia disponibilizar uma linha nacional (0800) para a denúncia sobre a atuação de agentes de fiscalização e policiais em nível nacional, cujas denúncias seriam repassadas primeiramente para o órgão do próprio agente e incorporadas nas análises do Fusion Center, abastecendo de informações o setor de inteligência para a identificação das relações entre as organizações criminosas, suas rotas de contrabando e agentes envolvidos nas transações irregulares.

#### 8.2.4 Fortalecimento da Zona de Fronteira

A Zona de Fronteira do País é extremamente grande e vulnerável.

**Figura 8.2.4.1**

Faixas de Fronteira no Brasil



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON), 2011.

Em 2011 a Secretaria Nacional de Segurança Pública elaborou um detalhado diagnóstico mostrando a grande fragilidade das Forças de Segurança e de Fiscalização Alfandegária nos pontos mais sensíveis do país.

**Figura 8.2.4.2**  
Pontos Sensíveis Segurança e Fiscalização

### **Diagnóstico e Indicação dos pontos vulneráveis (PF, PRF, FN, SENASP)**

- Região do Oiapoque e cidades portuárias de Santana e Laranjal do Jari- AP
- Região de Óbidos e Abaetetuba – PA
- Região de Pacaraima e Bonfim – RR
- Tríplice fronteira Brasil/Colômbia/Peru – Tabatinga/AM
- Região de São Gabriel da Cachoeira e Base Garateia - AM
- Serra do Divisor e região de Epitaciolândia - AC
- Região de Guajará-Mirim – RO
- Região das cidades de Costa Marques e Pimenteiras – RO
- Área de fronteira do Pantanal Mato-grossense com a Bolívia (200Km)
- Toda extensão de fronteira seca de MT com a Bolívia (700 Km)
- BR 262 – Saída de Corumbá p/ Campo Grande - MS
- Área do Pantanal Sul-matogrossense fronteira com a Bolívia, Região de Amambai
- Fronteira seca de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, entre as cidades de Antônio João e Mundo Novo - MS
- Lago de Itaipu, Foz do Iguaçu e Guairá- PR
- Região de Dionísio Cerqueira – SC
- BR- 290, região de Uruguaiana – RS

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON), 2011.

#### **8.2.4.1 Levantamento Nacional da situação da Segurança nas Fronteiras**

Nesse sentido, uma iniciativa que teria muita relevância seria elaborar um novo estudo para mostrar a situação de vulnerabilidade das fronteiras brasileiras, através de um levantamento da presença das Forças de Segurança Federais, Estaduais e municipais e serviços Fiscais federais e estaduais nas regiões de fronteira do país. Esse levantamento poderia ser feito com visitas in loco nos estados através de uma espécie de expedição para registrar a situação das fronteiras e coletar dados juntos aos diferentes órgãos.

## 8.2.4.2 Reposição dos Efetivos

### 8.2.4.2.1 Efetivos Federais

As associações de classe vêm seguidamente destacando a necessidade de reposição de efetivo com escopo de atender as necessidades de trabalho, segundo estas associações o déficit de profissionais na Receita Federal, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal ultrapassa a casa de 17.000 servidores, número que deve aumentar ainda mais com a Reforma da Previdência e as possibilidades de mudança que estão sendo avaliadas pelo Congresso Nacional, sendo este um tema estratégico para o futuro do combate ao contrabando e as organizações criminosas no país. Em novembro de 2018, a Polícia Rodoviária Federal informou dados sobre seu efetivo, enquanto no quadro ideal o quantitativo seria de 18.424 servidores, apresentava na realidade um efetivo de 10.029, uma defasagem de mais de 54%, sendo aposentadorias, mortes, exonerações e transferências os principais motivos desta elevada ausência no quadro de servidores.

De acordo com os dados obtidos no Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do Ministério da Economia, a Polícia Rodoviária Federal, a partir do ano de 2016 recebeu 1.204 pedidos de aposentadorias, sendo neste ano expirado a validade do último concurso. No ano de 2019, dados até o mês de maio, a PRF já registra o pedido de 205 saídas, o que pode aumentar ainda mais em razão da possibilidade de mudanças na Reforma da Previdência.

Conforme a manifestação da Diretoria de Comunicação do Sindireceita, a Receita Federal atende todas as demandas com apenas 40% do efetivo necessário e, conforme a Diretoria, para além desta expressiva redução, aproximadamente 13% dos analistas, 20% dos auditores e 47% dos servidores administrativos já estão aptos a pedir aposentadoria, mantendo-se ainda no trabalho recebendo o abono permanência, o que mostra a gravidade da situação.

Segundo números oficiais que foram obtidos pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Federal (SINDPF-SP) no mês de dezembro 2018, sobre o efetivo do quadro da Polícia Federal no país, a Polícia Federal conta com um efetivo de 10.875 policiais.

Em 2018, somente em aposentadorias, o déficit do quadro nacional foi de 300 profissionais, entre eles, 52 delegados de polícia. Números coletados em janeiro deste ano já apontavam para uma

falta de 4.010 cargos no efetivo da PF, sendo 628 delegados, 107 peritos criminais, 2.242 agentes, 917 escrivães e 116 papiloscopistas.

#### 8.2.4.2.2 Efetivos Estaduais

Dentro do levantamento da presença das Forças de Segurança e Fiscais na região de fronteira do país, um item importante é o mapeamento das forças de segurança dos estados nas regiões de fronteira, tema relevante para qualificar a segurança pública nessas regiões e auxiliar na qualificação das informações coletadas.

Os estados podem reforçar o efetivo nas regiões de fronteira e também criar unidades especiais com foco específico para atuação nas fronteiras, com forte capacidade de deslocamento e equipamentos necessários para a atuação noturna.

#### 8.2.4.3 Guarda Nacional de Fronteira

Uma possibilidade que tem sido discutida há alguns anos é a transformação da Força Nacional de Segurança Pública, atualmente formada pelo efetivo de Policiais Militares cedidos pelas PMs estaduais, em uma força permanente do Governo Federal. No entanto, a FNSP tem como foco atuar sobre episódios de crises nos estados, atuando atualmente em mais de 40 pontos do território nacional.

Por esse motivo, uma alternativa seria a criação de uma Força Nacional ostensiva especificamente voltada para a repressão de crimes na região de fronteira. Essa força altamente equipada e com capacidade de deslocamento por terra, água e ar, poderia ser formada por batalhões de fronteira, atuando de forma volante e dinâmica em complementação as diferentes forças estaduais e federais, voltadas a repressão direta ao crime.

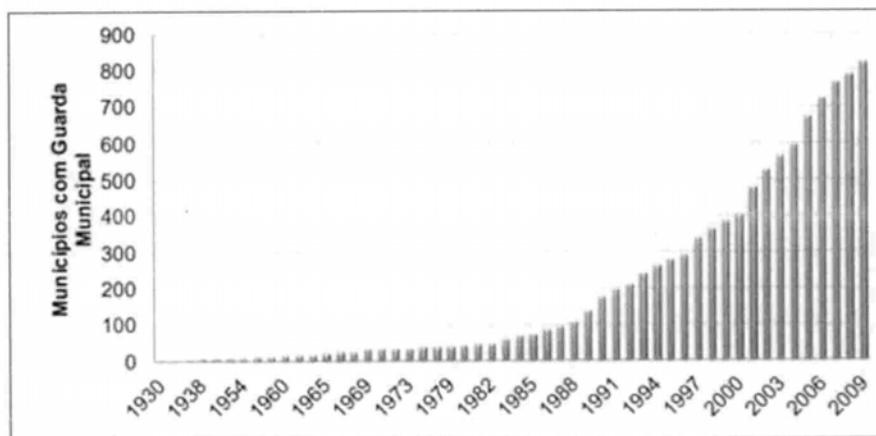
### 8.2.5 Fortalecimento da Capacidade de Fiscalização Municipal

Os municípios vêm tendo um papel cada vez maior na Segurança Pública em todo o mundo, seja como executores diretos de ações de prevenção à violência e fiscalização administrativa ou ainda como integradores dos diversos órgãos envolvidos com o tema, como demonstram as experiências de Nova York, Bogotá e Medelín.

No Brasil, as Guardas Municipais tem sido atores com uma relevância crescente na área da Segurança Pública e que podem vir a desempenhar um papel ainda maior na fiscalização do comércio ilegal de cigarro e outras mercadorias piratas.

As Guardas voltaram a ser criadas no país ainda na década de 1980. A Constituição de 1988 previu formalmente a possibilidade de criação das Guardas e desde então o número de Guardas só aumentou no país, bem como o seu escopo de atuação. Em 2003, o Governo Federal por meio da Lei nº 10.746 de 2003 autorizou os municípios acima de 30 mil habitantes acessarem recursos do Fundo Nacional, com a condição de que tivessem Guarda Municipal, acelerando ainda mais esse processo. A MUNIC de 2014 já registrou um total de 1081 Guardas Municipais existentes no país, especialmente em municípios de médio e grande porte (88% dos municípios maiores que 500 mil habitantes possuem Guardas), atingindo um total de 65% da população.

**Gráfico 8.2.5.1**  
Evolução municípios Guarda Municipal no Brasil



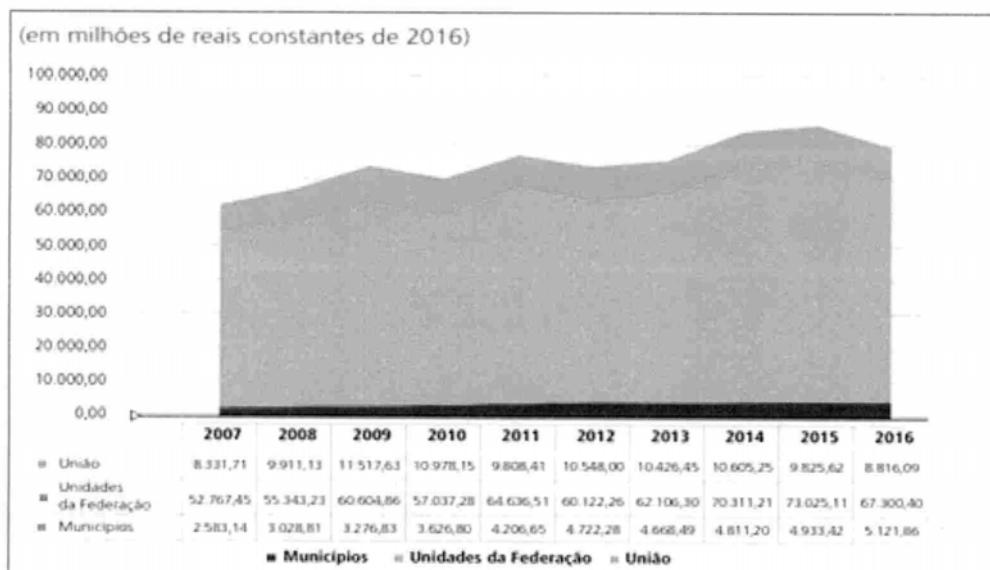
Fonte: FERREIRAO, LUIS ROBERTO CINTRA. O Papel das Guardas Municipais na Redução de Homicídios: evidências empíricas para o Brasil. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

Ao longo dos anos, as Guardas tiveram um crescimento não só quantitativo, mas também nos serviços efetivamente prestados. Segundo o questionário da Munic 2012 a atuação dessas corporações é diversificada, com grande prevalência de atividades de proteção a bens (93,4%), mas também se observa componentes de policiamento, propriamente dito, (por exemplo, Auxílio à Polícia Militar – 72,9%, Patrulhamento ostensivo – 67,7% e Auxílio à Polícia Civil – 59,3%).

Importante ainda destacar os recursos que têm sido investidos pelos municípios no tema. Apesar de ainda representar um percentual pequeno do total de recursos dispendidos na área de segurança pública, é importante destacar que entre 2007 a 2016, enquanto a União teve um aumento de 5% no orçamento da área e os estados registraram um aumento de 27%, os municípios tiveram um aumento de 98%, sendo que os mesmos deverão chegar em 2025 com um orçamento em torno de R\$ 10 bilhões na área de segurança pública.

**Gráfico 8.2.5.2**

Despesas realizadas com a função Segurança Pública, por ente federativo (2007-2016)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2009-2017.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional poderia fomentar o fortalecimento dessa capacidade dos municípios através da construção de parcerias com as administrações municipais, com uma agenda propositiva que incorpore diretamente os agentes locais na luta contra o comércio ilegal de cigarros e outras formas de contrabando.

Recentemente na cidade de Pelotas, por exemplo, a ONG Comunitas e o Instituto Cidade Segura desenvolveram em parceria com a Prefeitura de Pelotas o Pacto Pelotas Pela Paz, composto de um conjunto de estratégias baseadas em evidências, de repressão e prevenção, tendo como elemento central o funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), o qual congrega os órgãos federais, estaduais e municipais de segurança pública, incluindo entre eles as diversas áreas de fiscalização do município.

Uma das ações do Pacto são as Operações Integradas Cidade Legal, que realizam vistorias em pontos de venda de peças de veículos, de celulares, de cigarros e outros produtos, a qual tem obtido importantes resultados no sentido de coibir a venda de mercadorias ilegais nos municípios, gerando grande repercussão.

Ainda no âmbito do Pacto, seguindo a iniciativa da Prefeitura de Bogotá e que resultou na Criação do Código Nacional de Convivência da Polícia Colombiana, a Prefeitura está analisando a criação de um Código de Convivência, o qual passará a dar poderes de fiscalização administrativa para a Guarda Municipal, a qual passará a emitir multas sobre os indivíduos que cometem pequenos atos contra a lei, como a venda de produtos sem nota fiscal, como os cigarros.

Ainda podem ser fomentadas a criação de Gabinetes de Gestão Integrada regionais, reunindo os municípios de regiões metropolitanas e regiões de fronteira, com o objetivo de aprimorar o desenvolvimento de Planos de Prevenção à violência e a criminalidade e o fortalecimento institucional dos órgãos de fiscalização, os quais poderiam funcionar em parceria com os Fusion Centers estaduais e federal.

Nos casos de contrabando, os municípios podem estabelecer legislações municipais que estabeleçam punições como a perda do Alvará de funcionamento e a impossibilidade de os proprietários abrirem nova empresa no município, por um período pré-estabelecido.

#### **8.2.5.1 Curso Online, Seminários Regionais de Formação para Guardas Municipais, Fiscais e Gestores Municipais**

Os municípios têm alta capacidade de mobilização, por isso poderiam ser organizados Seminário s regionais em parceria com as Associações estaduais de municípios e as duas associações

nacionais de municípios (Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional de Municípios), com o objetivo de sensibilizar e formar servidores das áreas de fiscalização e das Guardas Municipais, além de dar visibilidade ao tema nas cidades.

Um Portal online poderia disponibilizar um curso rápido online, que poderia ser organizado em parceria com uma Universidade de renome do país ou Universidade internacional, com o objetivo de aumentar a sensibilização dos servidores.

#### **8.2.5.2 Prêmio Cidade Legal e Selo Prefeito Legal**

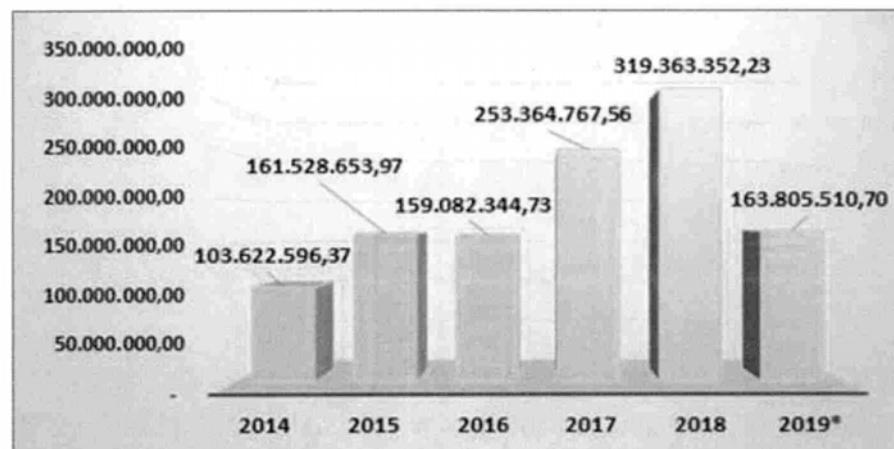
Nesta ótica de reforçar a fiscalização sobre o contrabando de cigarros em todas as esferas da federação e em todas as pontas da cadeia de produção, distribuição e venda dos cigarros, podia ser criado o Prêmio Cidade Legal, com o objetivo de dar maior visibilidade para cases de sucesso e estimular os Prefeitos a uma atuação mais proativa na área.

Para a sua realização poderia ser constituída uma Comissão Nacional, formada por nomes de grande expressão nacional e o prêmio poderia ser construído em parceria com o CNJ, CNMP e Polícia Federal e as Associações representativas dos municípios, aos moldes do Prêmio Inovare, que tem grande repercussão nacional. Poderiam ser elaborados pequenos vídeos documentários, com o objetivo de mostrar as iniciativas feitas pelas cidades vencedoras, além de outras premiações que podem ser oferecidas.

Nessa oportunidade, poderia ser também dado a distinção de Prefeito Legal, para os Prefeitos que tem atuado de forma proativa sobre o tema. A cada ano poderiam ser divulgados materiais para todas as Prefeituras sobre o tema, com um conjunto de pontos que serão observados para dar o reconhecimento, como é feito com o Prêmio Amigo da Criança.

Somam-se as ações locais a realização semestralmente de Seminários Regionais, com a presença de representantes das forças policiais, dos setores de fiscalização fazendária Estadual e Federal com escopo avaliarem os resultados apresentados sobre o trabalho realizado nos município integrantes da regional, bem como um panorama das intervenções em escala Federal e Estadual, possibilitando a troca de experiências e conhecimentos entre prefeitos e gestores públicos sobre os desafios da construção do enfrentamento em rede do crime de contrabando e, assim procurando socializar melhores práticas.

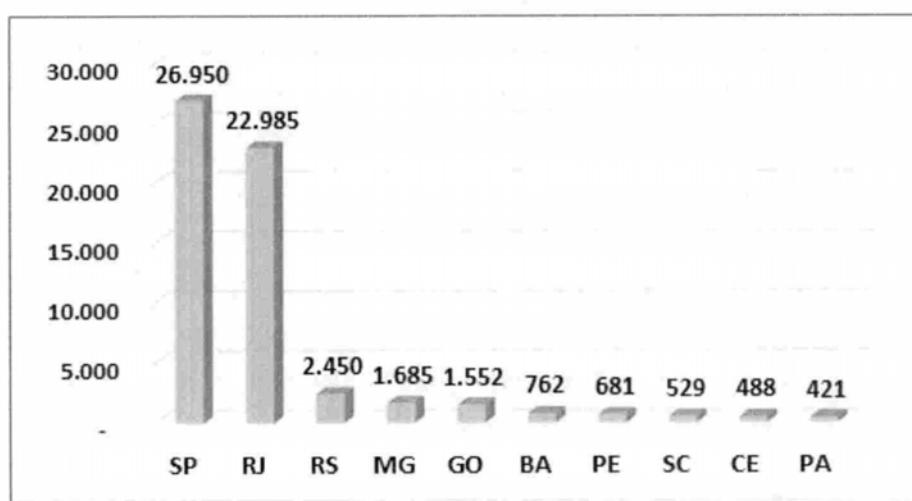
**Gráfico 8.2.5.2.1**  
**Destuição de cigarros apreendidos**



Nota: (\*) Dados de Janeiro a março 2019.

Fonte: Sistema de Controle de Mercadorias Apreendidas.

**Gráfico 8.2.5.2.2**  
**Total de roubo de cargas (2014, 2015 e 2016)**



Nota: (\*) Dados dos 10 Estados com maiores ocorrências.

Fonte: NTC Logística, Roubo de Cargas – Panorama Nacional, em: <http://www.ntctec.org.br/download/arquivo/roubo-de-cargas-1502161.pdf>

## ANEXOS

## Anexo 1 - A Métrica de Crescimento CAGR

---

As estatísticas do estudo fazem referência frequente ao conceito de CAGR (*compounded annualized growth rates*), ou taxas de crescimento anualizadas. O cálculo de uma taxa anualizada tem por objetivo permitir a comparação entre taxas de crescimento referentes a períodos de duração desigual. Por questões de aritmética simples, não é apropriado nesses casos utilizar médias simples das taxas que o período comporta, sendo necessário utilizar a seguinte média geométrica:

$$\text{CAGR}(r_1, r_2, \dots, r_n) = [(1 + r_1) \cdot (1 + r_2) \cdot \dots \cdot (1 + r_n)]^{1/n}$$

## Anexo 2 - Elasticidades

---

## Definições

A elasticidade de uma quantia X ao fator Y se refere à variação percentual em X acarretada, de forma causal, por uma variação percentual fixa (por exemplo, 1 ponto percentual) em Y. Implícita nesta definição está a ideia de *ceteris paribus*, isto é, “todos os demais fatores constantes”. Assim, elasticidades visam identificar fatores estruturais e comportamentais subjacentes à evolução real das variáveis, que são quase sempre afetadas por múltiplos fatores.

Em termos matemáticos, essa definição é tornada precisa pela seguinte fórmula:

$$\varepsilon_{XY} = \frac{\partial X / \partial Y}{(X/Y)}$$

Onde a operação de derivada parcial  $(\partial \cdot)/(\partial \cdot)$  indica a variação *absoluta* na quantia X dada uma variação *absoluta* em Y, novamente em um contexto *ceteris paribus*, isto é, líquida da influência de outros fatores. Uma exposição mais detalhada, em nível apropriado para não economistas, pode ser vista em Varian (2010). Uma construção detalhada do conceito de derivada parcial pode ser encontrada nos dois primeiros capítulos de Spivak (1965).

## Estimação

As elasticidades não podem ser obtidas dos dados históricos de maneira direta, já que todo fenômeno econômico é afetado por uma grande variedade de fatores, sejam estes estruturais (como a dependência da demanda em relação aos preços, substitutos e rendas) ou transitórios.

Por exemplo, no Brasil recente observou-se uma queda generalizada da renda do consumidor e um aumento do desemprego que não permitem observar de forma direta a sensibilidade da demanda aos preços. A simples observação de uma relação não elucida os fenômenos causais subjacentes, onde podem ser mais importantes efeitos tais como a substituição por substitutos inferiores.

Desse modo, a estimativa de elasticidades traz dois pré-requisitos técnicos importantes. Primeiramente, deve ser adotada uma abordagem multidimensional, considerando diversas variáveis, de modo a produzir um conjunto apropriado de elasticidades representando efeitos

específicos (em um contexto *ceteris paribus*). Em segundo lugar, devem ser adotadas metodologias que sejam robustas ao efeito de variáveis não observadas.

### Revisão de elasticidades da literatura

Esta seção contém uma compilação das elasticidades encontradas na revisão feita em (FGV, 2004).

AUTOR	PERÍODO	MODELO	PREÇO	RENDA	DEFASAGEM
Lyon e Simon (1968)	1954-1965	Série de Tempo (EUA)	-0,511	0,726 e 0,821	
Hamilton (1972)	1954 e 1965	Cross-Section (EUA)	-0,511	0,726 a 0,821	
Fujii (1980)	1929-1973	Série de Tempo (EUA)	-0,625 cp -0,920 lp	0,339 cp 0,499 lp	0,321
Bishop e Yoo (1985)	1954-1980	Série de Tempo (EUA)	-0,406 a -0,641	1,096 a 0,861	
Baltagi e Levin (1986)	1963-1980	Painel (46 Estados)	-0,222	0,004	0,927
Seldon e Boyd (1991)	1953-1984	Série de Tempo (EUA)	-0,222 a -0,261	0,193 a 0,245	0,181 a 0,402
Keeler et.al. (1993)	1980-1990 (Califórnia)	Série de Tempo	-3,132 ma -2,808 ra -2,024 cra	0,007 ma 0,054 ra 0,080 cra	0,284 ma -0,056 ra
Becker et. al. (1994)	1955-1985 (EUA)	Série de Tempo e Cross-Section (50 Estados + DC)	-1,388 a -0,971 cp e ra 1,603 a -1,269 cp e ma	0,837 a 0,608 ra 0,942 a 0,741 ma	0,481 a 0,373 ra 0,602 a 0,478 ma
Brown (1995)	1993 (EUA)	Eq. Displac. Mod	-0,300		
Lanoie e Leclair (1998)	1980-1995 (Canadá)	Série de Tempo e Cross-Section	-2,139	0,017	0,608
Reinhardt e Giles (2001)	1968-1990 (Canadá)	Cointegração	-0,617	0,193	
Gruber et. al. (2002)	1981-1999 (Canadá)	Série de Tempo e Cross-Section	-0,720 cs -0,470 ss		

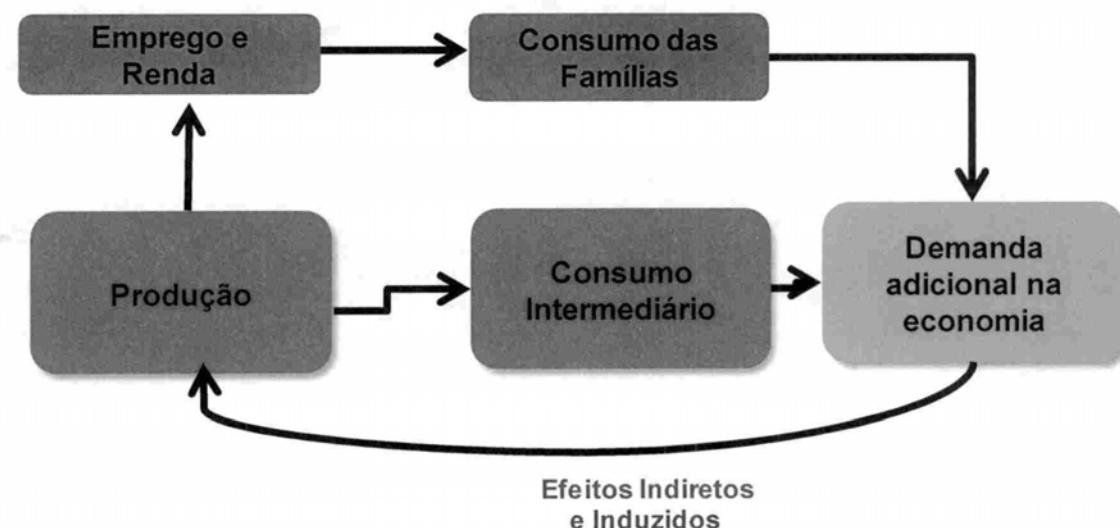
OBS: **cp**=curto prazo; **lp**=longo prazo; **ma**=modelo de vício miope; **ra**=modelo de vício racional; **cra**=modelo de vício racional restrinido; **cs**=considera o contrabando; **ss**=não considera contrabando.

### Anexo 3 - Matriz Insumo-Produto

---

A análise de insumo-produto permite capturar o efeito de políticas setoriais não apenas os efeitos da demanda final por bens e serviços sobre as atividades econômicas diretamente envolvidas na produção deste bem (*Efeito Direto*), como também os *Efeitos Indiretos* sobre as atividades que compõem os elos da cadeia produtiva causados pelas relações de consumo intermediário entre estas atividades. Como resultado, existe um ciclo que se retroalimenta, como ilustra a **Figura 1**.

**Figura 1**  
Metodologia da Matriz Insumo-Produto



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balgati, B. H. e D. Levin (1986). 'Estimating Dynamic Demand for Cigarettes Using Panel Data: The Effects of Bootlegging, Taxation and Advertising Reconsidered.' *Review of Economics and Statistics*; 68(1), pag: 148-45.

Becker, G. S, M. Grossman e K. M. Murphy (1994). "An Empirical Analysis of Cigarette Addiction. *American Economic Review*; 84(3), pág: 396-418.

Becker, G. S, M. Grossman e K. M. Murphy (1994). "An Empirical Analysis of Cigarette Addiction. *American Economic Review*; 84(3), pág: 396-418.

Becker, Gary S.; Murphy, Kevin M. (1988). A theory of rational addiction. *Journal of political Economy*, v. 96, n. 4, p. 675-700.

Birge, Max et al. (2017). What proportion of people who try one cigarette become daily smokers? A meta-analysis of representative surveys. *Nicotine and Tobacco Research*, v. 20, n. 12, p. 1427-1433.

Bishop J. A. e J. H. Yoo (1985). 'Health Scare, Excise Taxes and Advertising Ban in The Cigarette Demand and Supply. *Southern Economic Journal*; 52(2), pág.:402-11.

Borovcnik, M., & Kapadia, R. (2011). Risk in health: more information and more uncertainty. In *Proceedings IASE Satellite Conference on "Statistics Education and Outreach*.

Chaloupka, F. J. e K. E. Warner (1999). "The Economics of Smoking." NBER Working Paper #7047, March.

Deaton, A. e E. J. Muellbauer (1980). *Economics and Consumer Behavior*, New York: Cambridge University Press, 1980.

DeCicca, P., Kenkel, D., & Liu, F. (2013). Excise tax avoidance: the case of state cigarette taxes. *Journal of Health Economics*, 32(6), 1130-1141.

Fehr, E., & Rangel, A. (2011). Neuroeconomic Foundations of Economic Choice--Recent Advances. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 3-30.

Ferrer, R. A., Orehek, E., Scheier, M. F., & O'Connell, M. E. (2018). Cigarette tax rates, behavioral disengagement, and quit ratios among daily smokers. *Journal of Economic Psychology*, 66, 13-21.

FGV (2004). Implicações Econômicas da Tributação de Cigarros no Brasil. *Fundação Getulio Vargas*.

Fujii, E. T. (1980)."The Demand for Cigarettes: Further Empirical Evidence and Its Implications for Public Policy." *Applied economics*; 12, pág.:479-89.

Gorman, W. M.(1959). "Separable Utility and Aggregation". *Econometrica*, 27, pág.: 469-81.

Griliches, Z. (1967). "Distributed Lags: A Survey", *Econometrica*, 35, Janeiro, p.43.

Grossman, M., Sindelar, J. L., Mullahy, J., & Anderson, R. (1993). Policy watch: alcohol and cigarette taxes. *Journal of Economic Perspectives*, 7(4), 211-222.

Gruber, J., A. Sem e M. Stabile (2002). "Estimating Price Elasticities When There Is Smuggling: The Sensitivity of Smoking To Price in Canada." *NBER Working Paper #8962*, May.

Hamilton J. L. (1972). "Advertising, The Health Scare, and The Cigarette Advertising Ban. *Review of Economic and Statistics*. 54, pág.:401-11.

Jha, P. (2009). Avoidable global cancer deaths and total deaths from smoking. *Nature Reviews Cancer*, 9(9), 655.

Keeler, T.E., T.W. Hu, P.G. Barnett e W.G. Manning (1993)."Taxation, Regulation and Addiction; a Demand Function for Cigarette Based on Time-Series Evidence." *Journal of Health Economics*; 12(1) pág.:1-18.

Lanoie, P. e P. Leclair (1998). "Taxation or Regulation: Looking for a Good Anti-smoking Policy. *Economic Letters*, 58(1), 85-89.

Lipsey, R. G., & Lancaster, K. (1956). The general theory of second best. *The review of economic studies*, 24(1), 11-32.

Loewenstein, G., & Thaler, R. H. (1989). Anomalies: intertemporal choice. *Journal of Economic perspectives*, 3(4), 181-193.

Mankiw, N. Gregory. Ten principles of economics. Cengage Learning, 2012.

Mas-Colell, A. M.D. Whinston e J.R. Green (1995). *Microeconomic Theory*. New York Oxford University Press.

Muellbauer, J. (1976). "Community Preferences and the Representative Consumer", *Econometrica*, 44, pag.: 979-99.

Noar, S. M., Hall, M. G., Francis, D. B., Ribisl, K. M., Pepper, J. K., & Brewer, N. T. (2016). Pictorial cigarette pack warnings: a meta-analysis of experimental studies. *Tobacco control*, 25(3), 341-354.

Nonnemaker, J. M., & Farrelly, M. C. (2011). Smoking initiation among youth: the role of cigarette excise taxes and prices by race/ethnicity and gender. *Journal of health economics*, 30(3), 560-567.

Organização Mundial da Saúde – Fact Sheets: Tobacco. Versão de 29 de maio de 2019, acessado em 25 de junho de 2019.

Pearl, J (2011). Simpson's Paradox: an anatomy – UCLA Department of Statistics Papers <https://escholarship.org/uc/item/3s62r0d6>, acessado em 2 de julho de 2019

Pollak, R. A. (1970). Habit formation and dynamic demand functions. *Journal of political Economy*, 78(4, Part 1), 745-763.

Reinhardt, R. A. e D.E.A. Giles (2001). "Are Cigarette Bans Really Good Economic Policy?" *Applied Economics*, 33(1), 1365-68.

Russell, M. H. (1971). Cigarette smoking: natural history of a dependence disorder. *British Journal of Medical Psychology*, 44(1), 1-16.

Seldon, B.J. e R. Boyd (1991). "The Stability of Cigarette Demand." *Applied Economics*; 23. pág.: 319-26.

Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, 1(1), 161-176.

SPIVAK, M. (1965). Calculus "O cálculo em variedades" Ed. Ciência Moderna,

Tversky, A., & Kahneman, D. (1989). Rational choice and the framing of decisions. In *Multiple Criteria Decision Making and Risk Analysis Using Microcomputers* (pp. 81-126). Springer, Berlin, Heidelberg.

Varian, H. (2017). *Microeconomia*. Elsevier Brasil.

Seldon, B.J. e R. Boyd (1991). "The Stability of Cigarette Demand." *Applied Economics*; 23. pág: 319-26.

Warner, K.E. (1990). "Tobacco Taxation as Health Policy in the Third World." *American Journal of Public Health*, 80; pág.: 529-31.



FGV Projetos CE N° 1107/19

Este relatório contém informações confidenciais. Caso você não seja a pessoa autorizada a recebê-lo, não deverá utilizá-lo, copiá-lo ou revelar o seu conteúdo.