



## CONTRABANDO DE CIGARROS

---

Todos os anos, bilhões de cigarros desaparecem em meio lucrativo mercado negro de produtos relacionados ao tabaco.<sup>1</sup> Tal contrabando prejudica gravemente a saúde pública arruinando políticas fiscais, reduzindo o preço médio dos cigarros e disponibilizando cigarros isentos de impostos para jovens e fumantes atentos aos preços que podem vir a deixar o vício. O contrabando de cigarros também ajuda a financiar criminosos e terroristas, além de reduzir a renda do governo que é uma fonte de financiamento cada vez mais importante para o controle do tabaco e para outros programas relacionados à saúde pública.

### **Como Funciona o Contrabando**

O contrabando organizado de cigarros normalmente envolve o desvio de grandes levas de cigarros para o mercado negro enquanto o produto ainda está ‘em circulação’. Ao desviar cigarros enquanto eles ainda fazem parte da cadeia de distribuição no atacado (quando ainda não possuem impostos), muitos contrabandistas geralmente evitam todos os impostos. De forma equivocada, muitos acham que o contrabando resulta da exploração de disparidades fiscais entre os países, mas isso é apenas de uma pequena parte do problema, ainda menos rentável aos contrabandistas. Na verdade, mesmo que todos os países mantivessem os mesmos preços e a mesma estrutura fiscal, o contrabando continuaria na mesma proporção.

### **Vencedores e Perdedores no Contrabando: O Problema de ‘Incentivos Inapropriados’**

O maior problema é que os prejuízos decorrentes do contrabando recaem sobre os ministérios da fazenda dos países e não sobre os fabricantes ou atacadistas que controlam o sistema de distribuição. Por outro lado, os atacadistas e fabricantes de cigarro ganham com o contrabando de diversas maneiras: lucram quando o produto é vendido pela primeira vez; o contrabando gera o fornecimento de cigarros baratos e diminui a média dos preços, estimulando a demanda; e o contrabando possibilita que defensores de empresas de tabaco reivindicuem menores taxas de impostos sobre o produto no mercado, novamente a fim de estimular a demanda. Os lucros com o contrabando de cigarros são enormes. Estima-se que tal atividade é tão lucrativa quanto ao comércio de drogas ilegais, mas as penalidades resultantes do contrabando de cigarros são muito mais leves.

Esses ‘incentivos inapropriados’ significam que uma remessa de cigarros que vale até \$2 milhões, a preços legais de varejo, pode ser, de certa forma, ‘perdida’ no mercado negro. A maioria desses lucros perdidos deveria ser essencialmente paga aos ministérios da fazenda de países onde o produto, por fim, será vendido; porém os atacadistas e as empresas de tabaco ainda recebem sua parte se o produto entra no mercado negro. Seria muito pouco provável a ocorrência do contrabando se os atacadistas e as empresas de tabaco tivessem

um incentivo para proteger o valor total de \$2 milhões, a preço de varejo, da consignação. Em vez disso, recebem o incentivo contrário – facilitar o contrabando.

## **Porque o Contrabando Ocorre**

A indústria do tabaco alega que os altos impostos são a principal causa do contrabando de cigarros e que reduzir os impostos seria a solução. No entanto, o contrabando ocorre em todas as partes do mundo, mesmo em regiões onde os impostos são baixos.<sup>2</sup> O fato é que o preço é apenas um dos vários fatores que influenciam o contrabando. Outros fatores são:

**A Cumplicidade da Indústria do Tabaco:** Casos judiciais recentes e pesquisas internas da indústria evidenciam que as empresas de cigarro têm estado bastante envolvidas com operações de contrabando. Altos executivos da indústria do tabaco foram condenados por transgressões relacionadas ao contrabando em Hong Kong e no Canadá e uma subsidiária integral da Indústria de Tabaco R.J. Reynolds assumiu a culpa por acusações relacionadas ao seu envolvimento com o contrabando de cigarros dos Estados Unidos para o Canadá. Em 2003, o governo federal canadense moveu um processo de \$1,5 bilhões contra a R.J. Reynolds e a Japan Tobacco alegando haver uma conspiração para inundar o mercado canadense com cigarros contrabandeados.<sup>3</sup> Enquanto isso, os governos dos estados da Colômbia moveram um processo contra a Philip Morris alegando que a empresa de cigarros teria conseguido tirar do governo, por meio de fraude, bilhões de dólares em lucros, através de um esquema de lavagem de dinheiro e contrabando.<sup>4</sup> Em janeiro de 2005, a British American Tobacco sofreu novas acusações de que teria participado de um esquema multimilionário de operações de contrabando no Canadá.<sup>5</sup>

**Pontos Fracos do Sistema de Transporte:** A falta de sistemas mais seguros para transportar os cigarros em transações internacionais incentiva o mercado negro, pois oferece aos contrabandistas acesso a uma grande quantidade de cigarros isentos de todos os impostos e encargos.

**Disparidade de Preços Internacionais:** A disparidade de preços é um fator importante relacionado à venda informal de produtos ilegais. É um fator pouco relevante no contrabando de cigarros “em circulação” em larga escala. Ao contrário do que se pensa, por exemplo, o contrabando não é comum em países do norte da Europa com altos impostos sobre cigarros.<sup>6</sup>

**Vendas sem Taxas Alfandegárias:** A existência de um grande volume de produtos sem taxas alfandegárias no comércio internacional gera possibilidade de o contrabando.

**Falta de Recursos:** A maioria dos países não emprega os recursos necessários para fazer valer a aplicação dos impostos sobre cigarros até que surja algum problema com o contrabando. É muito mais difícil acabar com redes de contrabando depois que elas são estabelecidas do que adotar medidas para impedir que as redes se consolidem logo no início.

**Cumprimento Não Rigoroso e Penalidades Insuficientes:** Os contrabandistas tendem a prosperar em países que toleram o contrabando, onde o cumprimento não é rigoroso e a corrupção é generalizada. Além disso, muitos países não conseguem tratar o contrabando de cigarros como um crime grave, impondo penalidades que são apenas uma pequena fração das impostas pelo contrabando de outros produtos como medicamentos ou armas de fogo: Isso torna o tabaco mais atraente aos contrabandistas, que comparam a imensa possibilidade de obterem lucros com a pequena chance de serem pegos, condenados, presos e/ou multados. Em março de 2000, o governo do Reino Unido anunciou uma série de medidas elaboradas para restringir o contrabando de cigarros, como a exigência de uma indicação de impostos pagos e o emprego de inspetores alfandegários adicionais. Entretanto, não existem punições por inadimplência. Por sua vez, um acordo em 2004 entre a Phillip Morris, a Comunidade Européia e os 10 Estados Membros da União Européia especificou conseqüências graves na hipótese de inadimplência. O acordo, que durará 12 anos, é resultado de um processo judicial instaurado contra a Phillip Morris, acusada de contrabandear cigarros na União Européia. O ponto principal deste acordo é que a Philip Morris International (PMI) será duramente penalizada se ela não controlar o contrabando de seus cigarros. A PMI concordou em efetuar pagamentos no caso da apreensão de seus produtos autênticos acima de determinadas quantias (no caso de qualquer apreensão de cigarros autênticos da PMI nos países da União Européia, a empresa concordou em pagar todos os impostos devidos – se mais do que 90 milhões de cigarros autênticos forem apreendidos nos 10 países da União Européia, a PMI concorda em pagar 5 vezes mais o valor dos impostos devidos). Além disso, o Acordo contém cláusulas sobre rastreamento e investigação, aprovação da manutenção de registros e encerramento de serviços, lavagem de dinheiro e protocolos de cumprimento a fim de controlar futuros contrabandos.<sup>7</sup>

**Falta de Cooperação Internacional Eficiente:** Enquanto tratados internacionais e outros mecanismos foram desenvolvidos para reduzir o tráfico de medicamentos, drogas ilícitas, armas de fogo e outros produtos; nenhum sistema parecido foi implementado para reduzir o contrabando de cigarros. Embora a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (CQCT) apresente algumas medidas úteis para combater o contrabando, elas ainda precisam ser aprimoradas em um protocolo (*ver abaixo*).

### **Como o Contrabando de Cigarros Prejudica a Saúde Pública**

**Restringindo Impostos sobre o Cigarro no Mundo Todo:** Aumentar os impostos sobre os cigarros é uma das medidas mais eficazes para impedir que crianças fumem e para estimular adultos a pararem de fumar.<sup>8</sup> O contrabando – e o medo de que ele ocorra – tornou-se o maior obstáculo no aumento dos impostos sobre o cigarro no mundo todo. A indústria do tabaco explorou, com sucesso, esse medo, convencendo estrategistas de todo o mundo que praticamente qualquer aumento de impostos causará contrabandos incontroláveis, resultando em perdas nos lucros do governo e incontrolável desrespeito às leis. Porém, dentre centenas de aumentos de impostos implementados com sucesso mundialmente, houve muitos poucos casos de contrabando tão alarmantes a ponto de fazer com que o governo diminuísse os impostos.<sup>9</sup>

**Abrindo Mercados para Propagandas Marcas Ocidentais:** Alguns países, como a China, legalmente restringem a disponibilidade de marcas ocidentais. Embora o objetivo

original dessas leis possa ter sido proteger as empresas nacionais de tabaco, há fortes evidências de que as leis também beneficiaram a saúde pública ao reduzir o marketing Ocidental de produtos relacionados ao tabaco a mulheres e jovens. Tais leis também tendem a reduzir a qualidade, a competitividade e o apelo de produtos relacionados ao tabaco, o que também reduz o predomínio do consumo. Como informa *World Tobacco*, uma publicação do setor, o contrabando tem “ajudado a promover algumas das marcas mais famosas do mundo em mercados que permaneceram fechados para importações e onde a demanda por cigarros ocidentais continua crescendo.”<sup>10</sup>

**Reduzindo o Financiamento para o Controle do Tabaco:** O contrabando custa aos governos bilhões de dólares ao ano em rendimentos alfandegários e impostos perdidos.<sup>11</sup> Em um número cada vez maior de países, esses fundos tornaram-se a fonte principal de financiamento para programas de controle do tabaco. Portanto, considerando-se que os aumentos de impostos sobre cigarros são recusados devido a preocupações com o contrabando, até a ‘sombra’ do tabaco controla uma das fontes mais promissoras do financiamento, que é muito necessário.

**Fornecendo cigarros com desconto:** O contrabando oferece cigarros com desconto para jovens e fumantes atentos aos preços que podem vir a deixar o vício.

### **Implementando a CQCT**

O artigo 15 da CQCT obriga os países a favor a adotar as seguintes medidas:

- adotarem e implementarem as medidas necessárias para assegurar que todos os pacotes de cigarro e suas embalagens contenham indicações para ajudar as Partes a determinar a origem dos produtos relacionados ao tabaco;
- exigir que os produtos relacionados ao tabaco vendidos no mercado nacional contenham a seguinte mensagem: “*Vendas apenas permitidas em (nome do país)*” ou apresentem outras indicações eficientes para ajudar as autoridades a determinar se o produto está legalmente à venda no mercado nacional;
- considerar o desenvolvimento de um regime prático de rastreamento e investigação;
- monitorar e coletar dados sobre o comércio internacional de produtos relacionados ao tabaco (inclusive o comércio ilegal) e troca de informações entre autoridades alfandegárias, fiscais e outras ;
- decretar ou fortalecer as leis, aplicando penalidades adequadas e soluções referentes ao comércio ilegal de produtos relacionados ao tabaco;
- assegurar que todos os equipamentos de fabricação confiscados, cigarros falsificados e contrabandeados, além de outros produtos relacionados ao tabaco, sejam destruídos empregando-se métodos que não agridam o meio ambiente;

- monitorar e controlar o armazenamento e a distribuição de produtos relacionados ao tabaco retidos ou comercializados sob suspensão de impostos ou tarifas em sua jurisdição;
- ajudar outros países com esforços referentes ao anti-contrabando, a aplicação de leis e a processos judiciais; e
- adotar medidas que possibilitem a confiscação de lucros resultantes do comércio ilícito de produtos relacionados ao tabaco.

## **É Necessário um Protocolo de Contrabando**

Embora o Artigo 15 da CQCT ofereça diretrizes para que os países diminuam o contrabando, ainda faltam detalhes. Suas obrigações gerais, um tanto vagas, precisam ser melhor desenvolvidas, em um Protocolo. É necessário um protocolo que controle o comércio ilegal de produtos relacionados ao tabaco e que possa seguir o exemplo de convenções semelhantes como o Protocolo contra a Fabricação Ilegal e o Tráfico de Armas de Fogo, Suas Partes e Componentes e Munição, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>12</sup>.

O protocolo de contrabando deve abranger, com detalhes, os seguintes aspectos:

**Sistema de Rastreamento/Investigação:** Um sistema de rastreamento permitiria, às autoridades, monitorar a circulação de produtos relacionados ao tabaco no mundo todo, com o objetivo de evitar seu desvio para mercados ilegais. Um sistema de investigação ajudaria a inspecionar o comércio ilegal, identificando o país de exportação, o país final de destino e o primeiro cliente. É fundamental que as autoridades possam acompanhar o produto, a fim de identificarem onde ele foi desviado e para questionarem os responsáveis pelo desvio.

**Identificações – Ocultas e Visíveis:** Para que as autoridades possam rastrear os produtos relacionados ao tabaco e detectar o comércio ilegal, são obrigatórias identificações e códigos nos pacotes, caixas e embalagens. Qualquer possível sistema precisa permitir certa flexibilidade para lidar com o avanço tecnológico, porém precisa ser unificado para evitar a multiplicidade de sistemas de investigação e rastreamento não compatíveis.

**Manutenção de Registros:** Ligados a um sistema de rastreamento/investigação e ao uso de marcações e códigos que podem ser escaneados por máquinas, as autoridades devem manter registros computadorizados de todas as remessas, incluindo o país de exportação, o país de importação, os países onde o produto circulou, a data da emissão e de vencimento das licenças, o destino final e as quantidades de produtos relacionados ao tabaco comercializados.

**Autorização:** Um sistema de autorização de exportações e/ou importações pode ser essencial para permitir que as autoridades alfandegárias controlem os negociantes e as transações legais.

**Sistema de títulos e pagamentos:** Os fabricantes são diretamente incumbidos de provar que os produtos relacionados ao tabaco cheguem ao mercado final determinado, sendo eles

financeiramente responsáveis por todos os impostos e tarifas até que os produtos cheguem a seu destino final e que todos os impostos devidos sejam pagos de forma adequada. Durante as negociações da CQCT, houve discussões sobre um sistema de títulos para exportadores que exigisse que eles estabelecessem e mantivessem títulos para cobrir suas responsabilidades financeiras.

Considerar a falsificação e o contrabando de produtos relacionados ao tabaco como algo **criminoso**, bem como a remoção e alteração de marcações, ajudaria a deter atividades ilegais.

<sup>1</sup> Framework Convention Alliance, “The FCTC and Tobacco Smuggling. NGO Brief for the International Conference on Illicit Trade in Tobacco. New York, July 30 – August 1, 2002; <http://www.ash.org.uk/html/international/pdfs/icittbrief.pdf>.

<sup>2</sup> Joossens L, Raw M. “Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling,” *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease* March 2003 Vol. 7(3):214-222. Western Europe has the highest cigarette prices in the world – in 1996 they were four to five times higher than in Africa, the Middle East and Eastern Europe – yet, despite these high prices, smuggling is generally lower here than in other regions of the world. (Joossens L, Raw M. “How can cigarette smuggling be reduced?” *BMJ* 2000; 321 947-950.)

<sup>3</sup> Department of Justice, Canada, “Government of Canada Announces Legal Action Against Tobacco Companies,” press release, August, 13, 2003, [http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2003/doc\\_30962.html](http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2003/doc_30962.html)

<sup>4</sup> For details, see [www.public-i.org/story\\_01\\_052300.htm](http://www.public-i.org/story_01_052300.htm) and Meg Richards, “Ecuador Files Tobacco Suit,” Associated Press, 6 June 2000.

<sup>5</sup> Jamie Doward. “Smuggling claims hit tobacco giant.” *The Observer*. January 9, 2005. [http://observer.guardian.co.uk/uk\\_news/story/0,6903,1386134,00.html](http://observer.guardian.co.uk/uk_news/story/0,6903,1386134,00.html)

<sup>6</sup> Luk Joossens, “Smuggling and Cross-border Shopping of Tobacco Products in the European Union: a Report for the Health Education Authority, London,” December, 1999.

<sup>7</sup> ASH media briefing: 9<sup>th</sup> July 2004, “Key features of the agreement on smuggling between the EC and Philip Morris,” <http://www.ash.org.uk/html/press/040709brief.html>. For full details of agreement see OLAF website at [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/index_en.html)

<sup>8</sup> Jha P, Chaloupka FJ, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* (Washington: World Bank, 1999), [www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm](http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm)

<sup>9</sup> Only in Canada (1994) and Sweden (1998) have governments raised tobacco taxes and then lowered them due to smuggling concerns. In Canada it has now been shown conclusively that the tobacco industry itself was actively involved in facilitating much of the smuggling. The tobacco industry leveraged its success in Canada to help defeat major price increases proposed in the United States in 1994 and 1998, and has used the “Canadian example” globally as a lesson, as well as a threat, to governments that consider significant tobacco tax increases.

<sup>10</sup> World Tobacco. *World Tobacco file 1996* (London).

<sup>11</sup> Raymond Bonner and Christopher Drew, “Cigarette Makers Are Seen as Aiding Rise in Smuggling,” *New York Times*, 25 August 1997; [www.healthwatcher.net/Smuggling/nyt970825smugbig.html](http://www.healthwatcher.net/Smuggling/nyt970825smugbig.html)

For the text of the Protocol see [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/255e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf)

**Framework Convention Alliance on Tobacco Control**

Rue Henri-Christine 5, Case Postale 567, CH-1211 Geneve, Switzerland

**Tel.** 41-22-321-0011; 1-202-352-3284 **fax.** 41-22-329-1127 **e-mail.** [fca@globalink.org](mailto:fca@globalink.org)

*Adapted and updated with permission from the 2000 World Conference on Tobacco OR Health fact sheets. June 2005*