

Análise de Similaridades entre os Padrões de Concorrência Desleal no Brasil e em Países de Alta Renda: uma Visão no Setor de Cigarros

Resumo: este artigo propõe-se a abordar um tema atual e que vem se destacando no cenário de negócios e da economia: práticas desleais de mercado. Esse é um problema global, cujas ramificações são complexas e atingem indistintamente diferentes economias. Para capturar essa complexidade, este trabalho apóia-se em pesquisa de levantamento de dados sobre esse fenômeno identificado no Brasil, e o compara com práticas semelhantes ocorridas em países de alta renda. Conclui-se que as atividades de contrabando e as estratégias de combate lideradas pelo governo são distintas das práticas evidenciadas nos países desenvolvidos do hemisfério norte. No entanto, os efeitos decorrentes da oferta ilegal no mercado e nos hábitos de consumo são semelhantes. Assim, analisa-se o esforço conjunto do poder público, indústria formal e setores da sociedade civil organizada, em contraposição aos desenvolvidos nos países do desenvolvidos.

1. Introdução

A indústria de tabaco adquire notabilidade no contexto econômico nacional e mundial pelas expressivas somas de dinheiro que são mobilizadas na atividade. No mercado brasileiro, tem-se observado, no transcorrer da última década, a crescente comercialização de cigarros contrabandeados e falsificados, a qual gera ações defensivas que serão objeto de estudo do presente trabalho. De uma forma geral, o comércio ilegal vem-se tornando um elemento de grande preocupação à indústria e ao poder público. Esse, no entanto, não é um fenômeno que acontece apenas no Brasil. No mundo tem havido uma ampla mobilização no sentido de estimar, prevenir e combater ações ilegais, personificados em alianças e parcerias entre a indústria, governos e ONGs, que cooperativamente interagem em ações de contenção à ilegalidade. Um exemplo destes esforços foi a realização em Brasília, do Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros – SISFSC, em agosto de 2001.

Os anos 90 testemunharam o avanço da globalização, movimento iniciado após o fim da União Soviética e conseqüente desmantelamento do regime socialista que regia parte da economia mundial. No entanto, a globalização trouxe também conseqüências indesejadas, tais como a expansão de mercados ilegais e proporcionou que as redes do crime organizado se consolidassem mundialmente (NAIM, 2003). Mais do que isso, a globalização também reduziu a capacidade intervencionista dos governos, pelo “enxugamento” dos orçamentos públicos e a fragmentação de seu poder. Aconteceram privatizações e desregulamentações e criou-se um ambiente global mais aberto para comércio e investimentos que tornou mais difícil o combate aos criminosos.

Em recente relatório divulgado pela Interpol, confirmou-se que as atividades internacionais de falsificação de produtos são usadas pelo crime organizado e estão conectadas com atividades mais perigosas, como o terrorismo (BOFF, 2003). O relatório diz que “A pirataria exige investimento inicial muito baixo, gera ganhos altíssimos, sofre pouca ou nenhuma repressão policial, e por isso, tem atraído as grandes quadrilhas internacionais”. O documento aponta ainda relações de falsificadores com contrabandistas de armas, narcotraficantes e grupos terroristas da Irlanda do Norte e países de cultura islâmica da Ásia. A Interpol conclui o relatório dizendo que “o mundo acordou tarde para esse tipo de crime, altamente tolerado por se acreditar que as únicas vítimas eram as grandes corporações”.

Endossando o problema do comércio ilegal, Possamai (2001), sugeriu que a falsificação de cigarros pode ser uma atividade combinada com outras atividades ilegais, como evasão fiscal de cigarros e comércio de *Compact Disks*. Esse rol de atividades pode estar sendo desempenhado conjuntamente com atividades de maior risco, como tráfico de drogas, de forma que as quadrilhas mesclam atividades de menor risco – no caso, o

contrabando de cigarros – com atividades de maior risco, como tráfico de entorpecentes (FIA, 1999; JOOSSENS *et al.*, 2000; POSSAMAI, 2001). Em decorrência disso, na Europa Ocidental são desenvolvidos esforços organizados no sentido de estimar, prevenir e combater ações ilegais, personificados em alianças e parcerias entre a indústria, governos e ONG, que cooperativamente interagem em ações de contenção à ilegalidade (FRÖLICH, 2001).

Contudo, a ilegalidade no setor de cigarros não é um problema isolado, pois a prática da informalidade atinge diversos setores da economia e é um problema de dimensões globais (RUEDAS, 2001). Para o entendimento da atividade de comércio ilegal, em particular o contrabando, é necessária a conjunção de dois fatores: a demanda e condições de margem de lucro, que remunere a atividade do crime organizado. Nos últimos dez anos, tem-se visto incremento da produção e melhoria na qualidade, o que dificulta sua identificação pelas autoridades e pelo mercado.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é identificar as similaridades entre as práticas ilegais no setor de cigarros identificadas em países de alta renda, e compará-las com as evidenciadas no Brasil. Com tal análise, pretende-se identificar padrões de comportamento concorrenciais similares, de forma a melhor entender as ameaças que a oferta ilegal representa para o país e caminhos para que as melhores estratégias sejam desenvolvidas.

2. Entendimento das práticas desleais: formas de evadir impostos e contornar a lei

O setor informal ocorre com força maior nos países em desenvolvimento e nas extintas nações comunistas, e, dada sua força, a maioria dos governos dos países atingidos não está em condições de competir com esse poder (SOTO, 2001). O mercado informal não é um fenômeno novo e historicamente está presente na economia mundial, sendo significante nas exportações e importações de diversos países (JOHNSON, 1974). Pelas facilidades e atrativos que oferece, a informalidade acaba se constituindo numa alternativa buscada por indivíduos quando os custos de obediência à lei pesam mais do que os benefícios (SOTO, 2001).

As práticas de contorno ilegal merecem atenção. Nessas práticas, estão incluídas as ações de contrabando de fato, as quais estão divididas em *bootlegging*, *wholesale smuggling* e contrabando organizado em larga escala (JOOSSENS *et al.*, 2000; MERRIMAN, YUREKLI e CHALOUPKA., 2000). A prática conhecida como *bootlegging* inclui a compra legal de produtos de tabaco em uma jurisdição de baixas taxas e impostos para revenda ilegal em outra jurisdição onde as taxas sejam mais altas, em grandes quantidades. Em geral, envolve o transporte de cigarros por distâncias relativamente curtas, como entre países vizinhos, e pode ser praticado por grupos pequenos com relativamente pouca infra-estrutura de ação (caminhões, pessoal, etc). O *bootlegging* é incentivado tanto pelas altas diferenças de impostos entre países vizinhos quanto pelo alto índice de corrupção presente na localidade de destino do produto contrabandeado, já que isso reduz seus riscos. No Brasil, a revisão empírica da literatura sugere que o conceito de *bootlegging* esteja associado ao termo contrabando (CABRAL; 2001; VERDI; 2001), pois é entendido e medido com essa nomenclatura por empresas, institutos de pesquisa e agências oficiais e não oficiais, devendo assim ser convencionado.

O *wholesale smuggling* (MERRIMAN, YUREKLI e CHALOUPKA., 2000) é similar ao contrabando organizado em grande escala (JOOSSENS *et al.*, 2000) na sua forma. Os primeiros autores descrevem de maneira mais detalhada que essa prática possa acontecer com força inclusive dentro da mesma jurisdição onde os cigarros são produzidos, enquanto que o segundo grupo posiciona esse tipo de contrabando como operações organizadas transnacionais, fazendo uso de esquemas complexos de funcionamento, com redes de crime organizado e corrupção atuando em vários países e aplicando complexos sistemas de distribuição de cigarro no nível local.

Entretanto, ambos os casos envolvem o transporte ilegal, em grandes quantidades, evitando geralmente todas as taxas e impostos tanto na produção quando na distribuição e movimentam milhões de cigarros, inclusive marcas mundialmente conhecidas, que podem ser vendidas em qualquer lugar. Empregam métodos de suborno e “compra” de políticos e autoridades. Suas características são a rápida adaptação a contramedidas de repressão, beneficiando-se dos sistemas mundialmente estabelecidos para facilitar o livre-comércio, como redução de vistorias portuárias e “trocas” de propriedade da carga diversas vezes, visando confundir a fiscalização.

No caso brasileiro, o equivalente conceitual para o *wholesale smuggling* é convencionalmente evasão fiscal (CABRAL, 2001; BOSSO, 2001; VERDI, 2001), pelos mesmos motivos pelos quais *bootlegging* foi definido como contrabando. O conceito de *contrabando mundial em larga escala*, conforme está apresentado na pesquisa empírica, não é percentualmente representativo no Brasil, de forma que será também tratado sob o conceito de *contrabando*. Relacionando as duas práticas ilegais, Merriman, Yurekli e Chaloupka. (2000) estabeleceram que diferenças de impostos entre países estimulam o *contrabando*, enquanto que altos impostos e/ou preços no mercado doméstico estimulam a *evasão fiscal*, mesmo quando há harmonia de impostos entre países vizinhos.

Em relação ao consumo de cigarro e suas decorrências, Joossens *et al.* (2000) afirmam que, por competir com cigarros legais, o contrabando faz com que o consumo seja maior e os preços sejam menores do que seriam na falta de contrabando. Ao mesmo tempo, a presença do contrabando reduz os preços e força o governo a reduzir impostos sobre o cigarro legal, o que reduz a arrecadação e mantém as vendas da indústria mais altas (JOOSSENS *et al.*, 2000; THURSBY e THURSBY, 2000). Dado ao maior grau de elasticidade ao preço por jovens e pessoas de menor renda, a disponibilidade de cigarros contrabandeados de menor preço trará impacto maior na saúde de crianças e pobres. Como agravante ao público jovem, há a influência das marcas consagradas das empresas ocidentais, que uma vez contrabandeadas fazem com que seu consumo seja estimulado, por serem relacionadas a estilo e sofisticação (JOOSSENS e RAW, 2000).

Em relação ao equilíbrio de mercado, Joossens *et al.* (2000) destacaram que a presença de contrabando estabelece concorrência desleal com varejistas legalmente estabelecidos, os quais perdem competitividade e rentabilidade. Igualmente, aumenta a tendência para que esses burlem a lei – vendendo contrabando – que seria menor com a ausência do contrabando. Os produtos da indústria informal geralmente não cumprem regulamentações sanitárias, tais como requerimentos por rótulos de advertência, normas de componentes, e outras. A falta do cumprimento dessas normas pode levar a aumento no consumo e suas conseqüências.

3. Aspectos globais da ilegalidade de cigarros

Existe concordância entre *experts* de economia que o contrabando de cigarros hoje é o grande negócio global. Essa afirmação de Hudgins (1998) é apoiada em números do *Market Tracking International Ltd*, os quais apontam que, do total de um trilhão de cigarros exportados por ano por todos os países produtores, em números atuais, cerca de 280 bilhões (o que representa quase três vezes o mercado legal brasileiro) são vendidos por contrabandistas. McCarthy (2002), a partir de relatórios de agências européias de inteligência, confirmou as estimativas de que globalmente um terço de todo cigarro exportado escape do recolhimento de impostos.

A metodologia usada pelos especialistas para determinar a abrangência desse problema foi exposta por Bhagwati (1974), e propõe que o tamanho global do mercado de contrabando pode ser medido pela diferença entre o volume total exportado e volume total importado. O método, também chamado “cigarros perdidos” (JOOSSENS e RAW, 1995), gera uma diferença entre exportações e importações do volume de cigarro transacionados no planeta.

Essa diferença, chamada de “cigarros perdidos”, é o volume contrabandeado. Neste raciocínio, a diferença do volume exportado para o volume importado não consegue ser explicada pelas vendas legítimas de lojas *duty free*, como as de aeroportos, estimadas em cerca de 45 bilhões de cigarros/ano, conforme está apresentado na tabela abaixo.

Tabela 1: Volumes de cigarros exportados e importados no Mundo em 1994:

Origem	Volume (bi)
Exportado	910
Importado	586
Duty Free legal	45
Diferença	279

Fonte: Cabral , 2001.

Merriman (2000) define cinco abordagens pelas quais é possível medir-se o contrabando: 1) consulta aos *experts*; 2) observação dos fumantes e seus hábitos; 3) monitorar o comércio de produtos de tabaco; 4) pesquisas e; 5) análises econométricas. Essas abordagens podem ser usadas em conjunto ou separadamente, em vias de identificar a dimensão do tema (WORLD BANK, em 24/07/2003). Mundialmente, estimativas do Banco Mundial sugerem que todo esse volume lese os cofres públicos em valores que chegam a até 20-30 bilhões de dólares por ano (FAIRCLOUGH, 2002).

A indústria legal, assim, mostra sua vulnerabilidade ao contrabando e suas decorrências. Cabral (2001) admitiu a formação de um círculo vicioso disparado pela ilegalidade no setor. Esse círculo começa com o aumento da venda de produtos ilegais, trazendo em consequência perda de vendas no mercado formal e perda de arrecadação. A redução na arrecadação faz com que haja necessidade de recuperá-la, levando os governos a aumentarem a tributação sobre o produto formal. O ciclo se encerra com a nova vantagem obtida pela indústria informal, que usa a elevação de impostos sobre a indústria formal para aumentar a distância – *gap* – entre os dois produtos, podendo, assim, fazer sua oferta ao mercado por preços ainda menores.

No entanto, a elevação de impostos não é a única forma de os ofertantes ilegais obterem vantagem sobre a indústria formal. Hudgins (1998) afirma que há outras formas de a indústria ser forçada a aumentar os preços do produto, além dos impostos. Acordos feitos com os governos, como financiamento a programas de redução de consumo entre adolescentes, têm seus custos debitados nas contas da indústria. O relatório da FIA de 1999 apontou que nos EUA os contrabandistas podem ser favorecidos, além das diferenças de impostos entre as jurisdições estaduais, também pela evasão do tributo adicional federal denominado *Tobacco Settlement*, cuja arrecadação destina-se a suprir os gastos nacionais com políticas de controle dos produtos derivados de tabaco. Em reforço, Dunham, Greising e DeGeorge (1998) salientaram que pressões governamentais para que a indústria aporte recursos para o financiamento de programas sociais antitabagistas podem levar parte das empresas à falência, o que desencadearia uma avalanche de cigarros contrabandeados, com a quebra da oferta.

Hudgins (1998) aponta que esses custos reduzem a lucratividade da indústria formal, forçando-a a repassá-los sob forma de aumento de preço ao varejo, e consequentemente ao consumidor final. Assim, abre-se nova brecha para atuação dos operadores ilegais de cigarros, que passam a competir com a indústria estabelecida no seu nível mais básico: na América Latina, da mesma forma que os plantadores de coca – da qual são feitas a cocaína e outras drogas – são forçados a vender suas colheitas para traficantes, os plantadores de fumo também são pressionados a vender suas safras para contrabandistas. Desta forma, os contrabandistas

conseguem ignorar os custos advindos de acordos entre indústria e governo. Esses fornecedores ilegais abastecem a indústria ilegal, estabelecendo um círculo de dominação do processo de fabricação de cigarros. Verdi (2001), especialista brasileiro na questão, refere-se a questões como essa pelo termo *shadow cost* (custo sombra), o qual é de difícil mensuração, devendo ser considerado na ocasião de definir a tributação sobre o produto.

3.1 Contrabando no Hemisfério Norte

O contrabando é uma prática presente em países do mundo todo, independentemente de sua condição de desenvolvimento ou do continente em que está localizado. Em países da Europa e América do Norte não é diferente. Em análises sobre o fluxo de contrabando e sua margem de lucro no Reino Unido, Joossens *et al.* (2000) reuniram estimativas das autoridades fiscais britânicas de que a atividade de contrabando de cigarros tenha crescido de 3% de participação do consumo em 1996-7 para 18% em 1999-2000, ao passo que a perda de receita aumentou de L\$ 680 milhões para L\$ 2,5 bilhões no mesmo período. Com o recolhimento de taxas aduaneiras em países de menor tributação, um container de dez milhões de cigarros pode ser adquirido por US\$ 200 mil e vendido por US\$ 2 milhões, proporcionando uma margem de lucro bastante atrativa aos que se aventuram a entrar nesse negócio. Possamai (2001) constata que a alta tributação faz da Inglaterra a praça mais procurada por contrabandistas da Europa, em função do potencial de lucratividade proporcionado pelo alto preço do cigarro lá praticado.

Em relação aos EUA, Hudgins (1998) apontava que, já em 1977, um relatório publicado pela *ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations)* concluía que a evasão fiscal anual da época (US\$ 391 milhões) era devida às diferenças de tributação entre os Estados. Ainda definiu o problema como grave em 14 estados e moderado em outros oito. No ano de 1998, as estimativas apontavam evasão fiscal anual na ordem de US\$ 1,1 bilhão. Após essa publicação, o governo americano foi favorecido pela alta inflação do final da década de 70, já que não havia conseguido nivelar as diferenças de impostos entre os Estados. Assim, juntamente com a contenção de aumentos e oscilações de impostos, conseguiu chegar a 5,4% de consumo de cigarros contrabandeados em 1982, contra 11,2% da década anterior.

No entanto, ainda na primeira metade da década de 80, houve nova corrida entre os estados por aumentos fiscais, o que acabou levando o consumo de cigarros entre jurisdições a 13,3% em 1997, superando o pior momento que a economia americana experimentou no início dos anos 70. O modelo político adotado pelos Estados Unidos favorece a maior autonomia legislativa de seus estados, mas apresenta como desvantagem a dificuldade na adoção de uma política tributária que traga o nivelamento de impostos entre todos os Estados.

Hudgins (1998), ainda referindo-se à situação dos EUA, concluiu que os retornos podem ser substanciais, desde US\$ 10 por caixa, ou US\$ 100 mil ou mais por caminhão carregado, quando em operações de transportes volumosos entre fronteiras ou divisas estaduais. O autor cita ainda que as características físicas do cigarro – compactos, leves e facilmente transportáveis – além de seu alto valor agregado, fazem dele um produto atrativo para as atividades de contrabando em larga escala entre jurisdições – estados ou países.

Em relação ao contexto europeu, Hudgins (1998) afirmava que, na Espanha, um em quatro cigarros consumidos é ilegal, o que representa cerca de US\$ 1 bilhão ao ano para o mercado negro. Já na Itália, no mínimo 20% das vendas de cigarros são oriundas do mercado ilegal. Devido à concentração de países em uma área geográfica restrita, o continente europeu é local de trânsito intenso, e o turismo é uma das razões. As compras entre fronteiras indicam que, do total de cigarros vendidos em Luxemburgo, por exemplo, apenas cerca de 15% são consumidos lá (JOOSSENS e RAW, 1995). A maior parte é levada por viajantes alemães, belgas e franceses, em cujos países a tributação é mais alta. Com uma população de 395 mil habitantes (dados de 1985), considerando-se a média da União Européia de consumo, que se

traduz em 559 bilhões ao ano, ou 1,6 mil por pessoa ao ano, tem-se que a venda em Luxemburgo deveria ser de 636 milhões, diferente da venda anual de 4.188 milhões de cigarros.

Essa diferença de 85% é o tamanho do mercado negro em Luxemburgo. A oferta de um produto de qualidade idêntica com preços inferiores faz com que o consumidor europeu acabe optando por aquele de menor custo aquisitivo. Para os contrabandistas, na opinião dos autores, as diferenças de preço entre as marcas nacionais (locais) são menos importantes do que marcas bem conhecidas internacionais, as quais eles podem vender facilmente em qualquer lugar.

3.2 O caso canadense

Dentre as ações que foram empenhadas por uma nação no combate ao contrabando de cigarros, o caso canadense ganhou notoriedade mundial, tanto por seus acertos quanto por seus equívocos. De acordo com Joossens e Raw (1995), nos anos 80, o governo canadense tinha uma política de controle de tabaco estruturada, com aumentos progressivos de preços e que levou o cigarro canadense a custar, no início dos anos 90, cerca de US\$ 4,7 ao consumidor. Essa política era extremamente bem-sucedida em reduzir o consumo, resultando em uma queda *per capita* de 40% na população adulta entre 1981 e 1991, trazendo um quadro almejado por qualquer governo: aumentar a participação tributária com arrecadações sobre o cigarro ao mesmo tempo em que o consumo se reduz.

Em sintonia, Hudgins (1998) descreveu que o Canadá, em 1991, impôs uma sobretaxação adicional de 146% sobre o cigarro (produto acabado), elevando o preço da caixa para CDN\$ 50, enquanto nos EUA o preço girava em torno de CDN\$ 15. Ao atingir esse patamar de preço, o distanciamento entre os preços do cigarro canadense e do cigarro americano chegou a quase três vezes, o que provocou uma avalanche de cigarros contrabandeados. As estimativas eram de que cerca de 30% do cigarro consumido no Canadá era contrabandeado (coincide com a proporção estimada das vendas globais) e que desse montante 80% eram produzidos no Canadá, exportados para os EUA e enviados de volta ao Canadá ilegalmente (GUNBY, 1994). Com isso, as exportações de cigarros canadenses aos Estados Unidos triplicaram entre 1989 e 1992, saltando de 11,1 milhões de pacotes para 34,6 milhões, muito embora não houvesse indicativos de que os americanos estivessem fumando as marcas canadenses mais do que antes (JOOSSENS e RAW, 1995; HUDGINS, 1998).

Cedendo a pressões políticas, o governo de Ottawa concordou em baixar as alíquotas de impostos, mas isso acabou trazendo aumento de consumo de 7% entre os anos de 1993 e 1994. Os agentes tributários canadenses tentaram conter a escalada do contrabando, reduzindo impostos, mas isso se mostrou insuficiente. O contrabando interprovincial no Canadá ainda permaneceu forte, alimentado pelas diferenças de impostos entre províncias. Após investimentos robustos do governo canadense em patrulha da fronteira com os EUA e controles aduaneiros, o contrabando por fim retrocedeu.

3.3 Embate: governos versus indústria

A discussão que envolve a questão do contrabando necessariamente passa pelo diálogo entre a indústria e os governos, em função da elevada carga tributária que incide sobre o cigarro em praticamente todos os países do mundo. Pelo lado da indústria, os argumentos para fazer oposição à elevação de impostos e outras medidas restritivas por parte dos governos incluem a ameaça de desemprego, com a súbita queda na demanda e o acesso pela população aos cigarros contrabandeados (BARTLETT, 1998; OSLER, 2001).

No entanto, há posições críticas a tais argumentos. A indústria tem embasado seus pedidos por redução de impostos na idéia de que o contrabando é causado por “forças de mercado”, as quais fazem com que os produtos migrem de um lugar onde eles sejam mais

baratos e vão para onde são praticados, em média, preços mais altos. Porém, para Joossens e Raw (2000), o contrabando de cigarros não é causado por “forças de mercado”, como afirma a indústria, e sim é estabelecido por fluxos de abastecimento e causado por fraudes através da evasão ilegal de impostos. Para fundamentar essa tese, os autores citam o programa de entrevistas britânico da BBC, *Money Programme*, de oito de novembro de 1998, quando um representante da cigarreira Gallaher afirmou: “Nós vamos vender nossos produtos legalmente para nossos distribuidores em vários países. Se esses distribuidores subseqüentemente venderem esses produtos para outras pessoas que vão revendê-los ilegalmente, isso está fora de nosso controle”. Em resposta, o entrevistador mencionou: “Eu creio que isso é de seu controle, uma vez que você pode parar de vender para ele”, e o representante respondeu: “Isso não afetaria a prática de contrabando, porque os contrabandistas apenas trariam de volta o produto de outro fabricante”. Em resposta a essa afirmação, Joossens e Raw (2000, p. 949) dizem que “o problema real é a prática fraudulenta por parte da indústria, e a solução real é a aplicação de mecanismos de controle, através de tratado internacional, do transporte desses produtos”.

Os reportes sugerem que a discussão pode ter chamado a atenção da indústria; recentemente, Fairclough (2002) apresentou posições de executivos da indústria nos EUA, os quais declararam ter adotado postura mais ativa em relação ao contrabando de seus produtos. A partir de então, uma de suas ações tem sido checar o histórico das vendas dos distribuidores antes de enviar nova partida, o que pode identificar tentativas dos distribuidores em emitir remessas para mercados distintos dos quais eles atuam.

3.4 Atuação da OMS

Foi concebido um tratado pela OMS (Organização Mundial de Saúde), com a incumbência de controlar em nível global as operações da indústria de tabaco (JOOSSENS, 2000). Esse tratado prevê a ação da OMS em protocolar oito áreas de controle: preços e impostos, contrabando, cigarros *duty free* (livres de impostos), publicidade e patrocínio de cigarros, pesquisa e publicação de constituintes tóxicos, *design* e rotulagem de embalagens de cigarro, políticas de agricultura para tabaco e cooperação e compartilhamento de informações.

Há concordância entre especialistas das diversas áreas que pesquisam o assunto, fundamentados com relatórios de agências européias de inteligência, de que globalmente cerca um terço de todo cigarro exportado escape de recolhimento de impostos (McCARTHY, 2002). Procurando facilitar o controle sobre os produtos de tabaco, essas mesmas agências vão apoiar a OMS, propondo maior rastreabilidade das exportações de cigarro, para controlar as remessas desde o país de origem até o destino.

No dia 21 de maio de 2003, os países aprovaram a convenção mundial contra o tabagismo proposta pela organização, após três anos de negociações. A proposta prevê a redução no número de mortes que, por volta de 2020, contaria cerca de 10 milhões por ano, em razão de doenças atribuídas ao consumo de tabaco (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2003). As medidas visam uniformizar práticas de controle ao consumo de derivados do tabaco no mundo, e os principais pontos de convergência são as restrições à propaganda do produto, incremento das advertências nas embalagens quanto aos danos atribuídos ao consumo do tabaco, aumento de tributação e controle ao contrabando (ZERO HORA, 22/05/2003).

3.5 Propostas e melhores práticas no combate à informalidade

De acordo com Joossens (2000), a prática de contrabando transcende os limites nacionais. Já está provada a incapacidade de controlar o tabaco, problema que é maior para países que agem isoladamente. Na opinião de Joossens e Raw (1995), a experiência canadense evidenciou que a solução não está na redução de impostos. Mais do que isso, as melhores

opções de fato são a mudança de atitudes dos fumantes (reduzindo o consumo) e melhor fiscalização – *law enforcement* (JOOSSENS e RAW, 1995; HUDGINS, 1998). O *law enforcement*, segundo Hudgins (1998), é a forma mais recomendável do que simplesmente elevar os impostos por ocasião de perdas tributárias com o mercado ilegal, sendo que a mesma opinião é compartilhada pela indústria. A mudança de atitude, de acordo com Joossens e Raw (1995), pode ser a parte mais difícil de se alcançar.

Juntamente com o *law enforcement*, outra forma de conseguir o equilíbrio entre o aumento de impostos e a redução do contrabando seria a coordenação de política de impostos entre jurisdições (JOOSSENS *et al.*, 1995, HUDGINS, 1998; MERRIMAN, YUREKLI e CHALOUPKA., 2000). Se um quiser aumentar seus impostos, antes disso ele deveria convencer seus vizinhos a aumentar os seus no mesmo percentual ou proporção. Isso desestimularia o contrabando entre as jurisdições. Segundo Merriman, Yurekli e Chaloupka. (2000), as receitas de impostos podem ser ainda aumentadas pela adoção de métodos efetivos contra a corrupção, que resultará em redução de contrabando e aumento de arrecadações.

Segundo Joossens *et al.* (2000), a forma mais apropriada para conter contrabando é torná-lo menos lucrativo, mais difícil e oneroso de operar. Cite-se o caso da Espanha, em 1993, quando foram introduzidos selos destacados para mostrar o recolhimento de impostos de produtos que fossem legalmente importados (JOOSSENS e RAW, 1995). A presença do selo serve de orientação aos consumidores e revendedores, apontando o recolhimento de impostos sobre o produto e sua legalidade, sendo uma solução intermediária. A melhor opção consiste em evitar a circulação do produto ilegal. Isso irá requerer cooperação intensa entre os agentes aduaneiros, o que na Europa já vem acontecendo, necessitando aproximação com os EUA. Isso pode ser favorecido pela atuação da mídia, a qual proporciona destaque contínuo às notícias de apreensões de cargas ilegais. Em apoio, os organismos governamentais de controle do tabaco demandam por uma postura ativa também da indústria, no que tange às medidas de controle de contrabando.

Igualmente importante é a visão sobre a forma de atuação mais eficiente. Segundo Joossens e Raw (2000), uma operação conduzida por agentes do fisco na Espanha obteve sucesso por atuar não no nível da rua, onde o controle é praticamente impossível, mas sim no nível do contêiner, com uso de inteligência, cooperação de informações e tecnologia. Concordando com a proposta de cooperação de esforços entre agências de fiscalização, Hudgins (1998) afirmou que as recentes tentativas de proibição, guerra às drogas e ações antitabagistas são usadas pelos contrabandistas e pelo crime organizado para estruturarem suas atividades. Segundo o autor, o contrabando de cigarros não é um problema apenas econômico. O declínio da participação dos fumantes na população nas últimas três décadas mostra que mudanças sociais ou de estilo de vida são mais bem obtidas através da educação doméstica do que em programas governamentais.

4. O mercado ilegal brasileiro de cigarros: características funcionais

Nesta seção, serão apresentados os fatores que fazem com que a oferta informal mantenha sua posição exitosa no mercado brasileiro. Para esse entendimento, aponta-se que esse sucesso deve-se aos fatores sistêmicos de competitividade presentes no ambiente (LAGRECA e SETUBAL, 2003).

A partir das definições do conceito de concorrência desleal, caracterizadas na introdução como atividades ilícitas em escala industrial que afetam a concorrência regular é possível transpor suas relações para o caso da oferta ilegal de cigarros no mercado brasileiro. De acordo com Lagreca e Setubal (2003), o processo desenvolvido pelos ofertantes ilegais é dinâmico, conseguindo variar rapidamente suas fontes de suprimento de diferentes lugares (inclusive países), logrando conseqüentemente êxito em enganar a fiscalização e evadir impostos tanto da produção de cigarros quanto na sua distribuição. O histórico da oferta ilegal

no Brasil remonta, no entanto, à década de 90, quando as exportações das empresas dominantes do setor para países do Mercosul retornavam sem recolhimento de impostos, caracterizando contrabando (NICOLINI, 1999).

Naquele momento, a indústria sofreu críticas e acusações de que estaria permitindo essa dinâmica, por não controlar suas vendas aos distribuidores que praticavam o contrabando. A partir de 1999, com a taxa de 150% aplicada pelo governo brasileiro à exportação de cigarros a esses países, houve uma mudança na dinâmica de suprimento, com grande número de plantas industriais sendo montada em território paraguaio a fim de abastecer ilegalmente ao mercado brasileiro (LAGRECA e SETÚBAL, 2003). Posteriormente, em 2001, a taxa foi estendida também à exportação de insumos de produção de cigarros (fumo, papel, etc.), o que jogou na ilegalidade também o suprimento de matérias primas originadas no Brasil às fábricas situadas nos países limítrofes (VERDI, 2001).

Da mesma forma, a ilegalidade estruturou-se também dentro do Brasil, pois os ofertantes de menor porte passaram a intensificar sua produção camuflada – remessas ilegais entre remessas legais – de forma a dispor de opções de suprimento, já que os proprietários das empresas situadas interna e externamente ao Brasil em muitos casos eram os mesmos (CABRAL, 2001). Um fator que vem propiciando essa competência é a presença de executivos das multinacionais do setor e ex-funcionários da Receita Federal assessorando e até gerenciando as atividades das empresas instaladas no Paraguai e empresas de menor porte no Brasil (EVELIN, 1998; CORDEIRO e CLEMENTE, 2001).

Contrariamente ao senso comum, que constata a presença de produtos ilegais unicamente no comércio ambulante – os conhecidos camelôs – a concorrência desleal acontece com força muito maior nos varejos estabelecidos, cujas medições apontam que praticamente a metade de toda a base varejista no Brasil comercializa pelo menos uma marca ilegal, mostrando grande capacidade logística (CABRAL, 2001). Como agravante às empresas formais do setor, há também o cenário de retrocesso no consumo de cigarros. De acordo com o Instituto Nacional do Câncer – INCA – o consumo médio de cigarros no Brasil também está em queda, conforme pode ser visto pela tabela abaixo. Vê-se que a média de consumo em 2001 representa 62% do consumo médio medido há 20 anos atrás. Nas medições do INCA são levadas em conta as vendas legais e ilegais (Bueno, 2003).

Tabela 2: Média anual de unidades de cigarros consumidos entre a população brasileira com mais de 15 anos de idade.

	1980	1990	1996	2001
Média anual de Cigarros Consumidos (> 15 anos)	1937,40	1752,06	1420,94	1194,00

Fonte: INCA apud Bueno, 2003.

5. Governo e indústria *versus* oferta informal – Brasil

Os desdobramentos recentes da luta contra o mercado ilegal, no período entre 1999 e 2003 e apresentados no presente capítulo, apontam que a ilegalidade tem se mantido estável em altos níveis. Durante esse período, a indústria formal favorecida pelo menor recolhimento de impostos ao governo, disponibilizou suas marcas populares a preços mais baixos, o que não surtiu o efeito desejado.

Ações governamentais têm sido desenvolvidas visando garantir o cumprimento da lei – *law enforcement* – a fim de coibir a entrada de produtos ilegais pelas fronteiras secas com os

países limítrofes, principalmente o Paraguai. Essas ações vêm acontecendo com maior ênfase a partir do segundo semestre de 2002, num esforço conjunto da Polícia Federal, polícias dos estados e de oficiais aduaneiros da Receita Federal. Intensificaram-se as vigilâncias nas estradas e nas aduanas, conseguindo com isso diminuir a entrada de produtos contrabandeados nas fronteiras. Fontes da indústria estimam que, de concreto, essas ações foram responsáveis por uma redução de aproximadamente 8% da penetração da oferta informal nos varejos legalmente estabelecidos, em relação aos 49,2% medidos entre os anos 2000 e 2001.

Segundo delegados da Receita Federal, tem sido grande o empenho de todas as delegacias no Brasil em apreender cargas de contrabando. O resultado de suas ações no País durante o ano de 2002 somou um total de mais de 78 milhões de maços destruídos. Com a intensificação dos esforços na apreensão da mercadoria ilegal, surge o problema de destruir o cigarro, cuja incineração ou descarte ao solo causam impacto ambiental. Esse entrave é sublinhado pela atuação de órgãos ambientais, os quais patrulham as atividades de destruição do cigarro ilegal. Com isso, a opção mais usada acaba sendo a estocagem nos depósitos da Receita, decisão essa limitada pela capacidade de estocagem dos depósitos. Em função dessa restrição, os delegados entrevistados avaliam que a redução no ritmo de destruições durante o ano pode ter sido consequência das limitações na capacidade de estocagem ou destruição do cigarro contrabandeado.

A crescente defasagem cambial entre o real e o dólar, que se acelerou em 2001 e continuou se aprofundando em 2002, também fez com que se reduzisse a oferta do produto fabricado nos países limítrofes em algumas regiões do Brasil. Se, por razões cambiais, a oferta informal já vinha perdendo atratividade, com as ações desenvolvidas pelos poderes públicos o abastecimento desses produtos passou a ser mais perigoso, o que levou à desaceleração desta atividade. Na prática, intensificou-se a vigilância na fronteira e nas estradas de trânsito a partir da divisa Ciudad Del Este – Foz do Iguaçu, bem como blitzes em varejos situados nos bolsões de ilegalidade das principais cidades das regiões sul e sudeste. As ações de repressão ao contrabando, no entanto, não são uniformes em todo o território nacional, ficando algumas regiões desprovidas ou com pouco *law enforcement*.

A fatia de mercado perdida pelos produtos contrabandeados e de contrafação acabou não sendo absorvida pela indústria formal (LAGRECA e SETUBAL, 2003). Ambas migraram para os produtos brasileiros vendidos com evasão fiscal, em função de seus preços também serem mais baixos do que os praticados pela indústria formal. Os autores crêem que esses aspectos evidenciam que existe uma fatia de mercado que se mantém cativa à oferta informal, em função do menor preço, não sendo significativa a procedência da oferta ou a marca do produto.

6. Análise e discussões

As atividades de contrabando são distintas entre a praticada no Brasil e as evidenciadas nos países desenvolvidos do hemisfério norte. A pesquisa empírica sugere que nos países desenvolvidos, a maior parte do contrabando de cigarros é uma atividade praticada por distribuidores, os quais compram cigarros em jurisdições onde o produto tiver uma taxa inferior e o revendem em uma jurisdição que taxe o produto em percentuais mais elevados.

Nessa operação, fica caracterizada uma ação de desvio e contorno à lei, praticada com o intuito de evadir impostos e taxas para aumentar a rentabilidade do negócio. No modelo brasileiro, além do interesse na evasão fiscal, há clara evidência de uma estrutura industrial montada com o intuito exclusivo de contrabandear cigarros dos países limítrofes para o mercado interno. As demais características de diferenciações entre as práticas do mercado ilegal entre o Brasil e os países desenvolvidos (EUA e Europa) são vistas na tabela 3.

Tabela 3: Comparação entre as práticas ilegais no Brasil e nos países desenvolvidos.

Mercado ilegal	Brasil	Países desenvolvidos
Característica	tem sua base em um sistema industrial (fábricas, esquemas de suprimento e logística)	sistema de distribuição (desvio e contorno a lei)
Produto	eminentemente de baixa qualidade	predomina a alta qualidade
Agente principal	grupo de fabricantes que operam em países do Mercosul - articulam produção e distribuição	distribuidores
Outros crimes envolvidos	lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, corrupção	financiamento de tráfico de drogas e armas, redes de crime organizado

Fonte: interpretado pelos autores.

No caso dos países desenvolvidos, o produto revendido é similar em qualidade e marca aos produtos vendidos legalmente na área invadida, pois podem inclusive ter sido fabricados pela mesma empresa. Isso confirma a proposição de Bhagwati e Hansen (1974) e Thursby, Jensen e Thursby (1991), quando os consumidores podem consumir sua marca tradicional de cigarros sob a forma de contrabando sem saberem. No Brasil, isso não é possível. Uma vez que as barreiras de impostos são significativas, não é viável economicamente importar cigarros do Paraguai ou Uruguai para o Brasil. Em adição, surgem também as barreiras de marca e diferenciação de produto, que tornam a oferta estrangeira sem apelo de valor agregado. Da mesma forma, as marcas produzidas pela indústria formal no Brasil – de alto valor agregado – não são produzidas no Paraguai e Uruguai, o que impede esses países de competirem nesse segmento. Assim, é improvável que o consumidor brasileiro adquira produtos contrabandeados de marcas das empresas formais com a mesma naturalidade que o consumidor europeu ou americano.

No Brasil os principais personagens do mercado ilegal são um grupo de empresários, cujas fábricas operam em toda a região e suprem logisticamente o cigarro da unidade fabril menos vigiada. Nesta operação, esse grupo faz a gestão da produção e da distribuição, sendo que esta determina com maior efetividade a possibilidade de sucesso da oferta ilegal. Nos países desenvolvidos, a atividade ilegal está centrada nos distribuidores, os quais fazem a distribuição também de remessas legais, e desta forma operam em caráter de sonegação fiscal para aumento de rentabilidade, muito embora haja evidências também da atuação de grupos do crime organizado e atividades consideradas de alto risco, como tráfico de drogas e armas.

7. Conclusões

A análise do caso brasileiro em comparação às práticas de contrabando em países de alta renda mostra que a decisão de operar na ilegalidade está relacionada à capacidade de realizar operações complexas, que demandam por alta capacidade de investir. Como o lucro dessas operações apresenta-se como potencialmente alto, e riscos são menores do que em outras atividades ilegais, a concorrência desleal ganha espaço, e ameaça a estrutura de setores estáveis. Os riscos para isso podem acarretar em prejuízos para o erário, pela evasão fiscal, e

deturpação de empresas concorrendo lealmente, que podem vir a abdicar da ética em favor de sua sobrevivência.

Desta forma, apresenta-se a necessidade das empresas, organismos setoriais e os governos conjugar as estratégias e interagirem, trocando experiências, melhores práticas e informações, destacando que os níveis de informação sobre o problema são perigosamente largos. A indústria deve ser a parte que mobilize esse processo de intercâmbio, uma vez que seu mercado apresenta-se em declínio e a tendência de segmentos da sociedade, como o próprio governo e defensores da saúde pública, tentarão estreitar ainda mais o consumo. Para economias emergentes, como é o caso do Brasil, tais intercâmbios tendem a ser um desejável atalho para obtenção de conhecimento, pois constata-se que o problema é complexo, com forte tendência de consumir os já escassos recursos públicos para seu delineamento.

Referências Bibliográficas

- BARTLETT, B. **Hiking Cigarettes Taxes is Good for (Illegal) Business**. Wall Street Journal; New York, NY. May 12, 1998.
- BHAGWATI, J. N. (1974) Fiscal Policies, the faking of foreign trade declarations, and the balance of payments. In: **Illegal Transactions in International Trade – Theory and Measurements** (ed. J. N. Bhagwati), pp. 66-83. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1974.
- BHAGWATI, J. N.; HANSEN, B. A theoretical analysis of smuggling. In: **Illegal Transactions in International Trade – Theory and Measurements** (ed. J. N. Bhagwati), pp. 9-22. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1974.
- BOFF, F. **Os Piratas e o Crime Organizado**. Revista Veja. Editora Abril, 30 abril 2003. p 100-104.
- BOSSO, R. M. **Repercussão do Comércio Ilegal de Cigarros na Economia Nacional**. In Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros. Anais...Brasília: Escola de Administração Fazendária. 14-16 ago 2001. p 119-124.
- CABRAL, M. **Comércio Ilegal de Cigarros – Aspectos Nacionais e Internacionais**. In Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros. Anais...Brasília: Escola de Administração Fazendária. 14-16 ago 2001. p 54-69.
- CORDEIRO, M., CLEMENTE, I. **Cerco fechado à máfia do cigarro**. Jornal do Brasil, edição 06/11/2001. Documento disponível on-line, acessado em 01/08/2003, através site: <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/economia/2001/11/05/joreco20011105013.html>
- DUNHAM, R., GREISING, D., DeGEORGE, G. **An offer big tobacco can't refuse?** Business Week; New York, NY. April 13, 1998.
- EVELIN, G. **Cigarro é prejudicial ao fisco**. Revista Isto É. Edição 02 de setembro de 1998. Documento disponível *on line*, acessado em 01 de agosto de 2003, em www.zaz.com.br/istoe/economia/150932.htm.
- FAIRCLOUGH, G. **Measures to combat smuggling of cigarettes to be considered**. Wall Street Journal; New York, NY.; July 31, 2002.
- FIA International Research Ltd. **Organized Crime and the Smuggling of Cigarettes in the United States – the 1999 Update**. FIA International Research Ltd., 1999.
- FRÖLICH, H. **Plano Estratégico de Combate ao Contrabando de Cigarros**. In: Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros. Anais...Brasília: Escola de Administração Fazendária. 14-16 de agosto de 2001. pp. 88-100.
- GUNBY, P. **Canada reduces cigarette tax to fight smuggling**. JAMA, vol. 271, nr. 9, pp. 647-&. Chicago, Mar 2, 1994.
- HUDGINS, E. L. **Memo to the Mafia: Smuggle cigarettes**. Regulation Magazine, vol. 21, nr. 2, pp. 49-54. Washington; Spring, 1998.

- JOHNSON, H.G. Notes on the economic theory of smuggling. In: **Illegal Transactions in International Trade – Theory and Measurements** (ed. J. N. Bhagwati), pp. 39-46. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1974.
- JOOSSENS, L., RAW, M. **Smuggling and cross border shopping of tobacco in Europe**. British Medical Journal, vol. 310, nr. 6991, pp. 1393-. London, May 27, 1995.
- JOOSSENS, L., RAW, M. **How can cigarette smuggling be reduced?** British Medical Journal, vol. 321, nr. 7266, pp. 947-950. London, Oct 14, 2000.
- JOOSSENS, L. **From public health to international law: Possible protocols for inclusion in the Framework Convention on Tobacco Control**. World Health Organization. Bulletin de l'Organisation mondiale de la sante, vol. 78, nr. 7, pp. 930-&. Geneva, 2000.
- JOOSSENS L.; MERRIMAN D.; YUREKLI, A., CHALOUPKA F. Issues in the smuggling of tobacco products. In: **Tobacco control in developing countries** (ed. Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka), pp. 393-405. Oxford University Press, 2000.
- LAGRECA, R. SETUBAL, J. B. **Análise de Dinâmicas Competitivas na Estratégia da Indústria de Cigarros com o Impacto do Mercado Informal**. In Anais... XXVII Enanpad: 20 a 24 de Setembro de 2003 (disponível em CD). Atibaia, São Paulo.
- MCCARTHY, M. **European Union continues negotiations on tobacco control**. The Lancet, vol. 359, nr. 9305, pp. 504-&. London, Feb 9, 2002.
- MERRIMAN, D.; YUREKLI, A.; CHALOUPKA, F. J. How big is the worldwide cigarette-smuggling problem? In: **Tobacco control in developing countries** (ed. Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka), pp. 365-392. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- MERRIMAN, D. **Understand, measure and combat tobacco smuggling**. 2000. Documento obtido *on line* em 10 de julho de 2003: www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Smuggling.pdf.
- NAIM, M. **The Five Wars of Globalization**. Foreign Policy Magazine, Jan/Feb 2003, pp. 29-37.
- NICOLINI, E. Panorama Setorial Gazeta Mercantil – A Indústria do Fumo. Maio de 1999.
- OLIVEIRA, F. Informativo Comercial – Souza Cruz 100 Anos. Zero Hora. Edição 25 abr 2003. p 16.
- OSLER, M. **Tobacco control in developing countries**. British Medical Journal, vol. 322, nr. 7290, pp. 869- &. London, April 7, 2001.
- POSSAMAI, M. **Comércio Ilegal de Cigarros – Aspectos Nacionais e Internacionais**. In: Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros. Anais...Brasília: Escola de Administração Fazendária. 14-16 ago 2001. p 72-76.
- RUEDAS, P. **Comércio Ilegal de Cigarros – Aspectos Nacionais e Internacionais**. In: Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros. Anais...Brasília: Escola de Administração Fazendária. 14-16 agosto 2001. p 70-72.
- SOTO, H. **O mistério do capital**. - Rio de Janeiro: Record, 2001.
- THURSBY, M., JENSEN, R. e THURSBY, J. **Smuggling, camouflaging, and Market Structure**. The Quarterly Journal of Economics, vol. 106 (3), pp. 789-814. Cambridge, Aug. 1991.
- VERDI, M. F. **Repercussão do Comércio Ilegal de Cigarros na Economia Nacional**. In: Seminário Internacional Sobre Fraudes no Setor de Cigarros. Anais...Brasília: Escola de Administração Fazendária. 14-16 agosto 2001. p 110-119.
- WORLD BANK. **Economics of Tobacco Control Toolkit**. Documento *online* disponível no *website* <http://www1.worldbank.org/tobacco/toolkit.asp>.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. **Tobacco Control**. Informações disponíveis online através do website www.who.org, acessadas nos meses de junho e julho de 2003.
- ZERO HORA. **Saúde: Acordo mundial mina tabagismo**. Edição 22 maio 2003. p 39.