

O Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco não Precisa Dificultar a Reforma da Política Tributária sobre o Tabaco.

Hana Ross e Evan Blecher

Citação sugerida

Ross H e Blecher E. O Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco não Precisa Dificultar a Reforma da Política Tributária sobre o Tabaco. Relatório Branco da *Tobacconomics*. Chicago, IL: *Tobacconomics*, Centro de Política em Saúde, Instituto de Pesquisa e Política em Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, 2019. www.tobacconomics.org

Autores

Este Relatório foi redigido por Hana Ross, PhD, Oficial Principal de Pesquisa, Unidade de Pesquisa em Trabalho e Desenvolvimento da África Austral, Universidade da Cidade do Cabo, Cidade do Cabo, África do Sul; e Evan Blecher, PhD, Economista Sênior, Centro de Política em Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, Chicago, Illinois. A revisão foi feita por Michal Stoklosa, MA, Cientista Principal, Tributação e Saúde, Sociedade Americana de Câncer, Atlanta, Georgia; Cornie van Walbeek, PhD, Professor de Economia, Universidade da Cidade do Cabo, Cidade do Cabo, África do Sul; e Roberto Iglesias, PhD, Diretor Técnico, Economia do Controle do Tabaco, Organização Mundial da Saúde, Genebra, Suíça.

Esta publicação é financiada pela *Bloomberg Philanthropies*.

Sobre a Tobacconomics

A Tobacconomics é uma colaboração entre os principais pesquisadores que estudam a economia da política de controle do tabaco há quase 30 anos. A equipe se dedica a auxiliar pesquisadores, defensores e formuladores de políticas para que tenham acesso às melhores e mais recentes pesquisas sobre o que funciona - ou não funciona - na redução do consumo de tabaco e seu impacto em nossa economia. Como um programa da Universidade de Illinois em Chicago, a *Tobacconomics* não é afiliada a nenhum fabricante do produto. Acesse www.tobacconomics.org ou siga-nos no Twitter www.twitter.com/tobacconomics.

Introdução

O uso do tabaco está associado a enormes perdas de na saúde, além de perdas econômicas, ambientais e sociais em todo o mundo. Estima-se que 1,1 bilhão de pessoas fumem globalmente, o equivalente a 20,7% da população adulta do mundo (OMS, 2017). Consequentemente, cerca de 7,2 milhões de pessoas morrem prematuramente todos os anos, com a maioria dessas mortes ocorrendo em países de baixa e média renda (PBMR). Além de envolver sofrimento e dor humana, esses óbitos impõem encargos enormes às economias nacionais. Estima-se que o custo econômico anual mundial do tabagismo seja de cerca de US\$ 1,8 trilhão, o equivalente a 1,8% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (Goodchild et al., 2017).

Muitos países enfrentam o problema do tabagismo implementando medidas com base em evidências, conforme descrito na Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) da Organização Mundial da Saúde (OMS), o primeiro tratado de saúde pública, em vigor desde 2005. Uma das medidas mais eficazes e custo-efetivas é a utilização do preço e de regras tributárias para reduzir a demanda por produtos de tabaco (NCI, 2016). Impostos mais altos, que elevam o preço dos produtos de tabaco, melhoram a saúde pública, aumentam a receita do governo e reduzem a carga macroeconômica associada ao tabagismo (IARC, 2011).

Um dos principais argumentos contra o aumento dos tributos incidentes sobre o tabaco é o medo de que aumentem também o comércio ilícito. Como este artigo mostrará, essas preocupações são infundadas e propagadas pelos opositores desses impostos, a fim de prejudicar a imposição de políticas tributárias sobre o tabaco. Produtos ilícitos do tabaco podem prejudicar os esforços de controle, principalmente por meio do fornecimento de cigarros mais baratos ao mercado, aumentando sua acessibilidade e afetando o objetivo de aumentar a tributação de tais produtos (Joossens et al., 2009). Por exemplo, o preço médio dos cigarros ilegais na Malásia era cerca de 55% menor que o preço médio dos cigarros que pagavam impostos em 2011 (Liber et al., 2015). Na Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, o preço médio dos cigarros contrabandeados era 50%, 50%, 60% e 67% mais barato, respectivamente, comparado ao valor médio dos cigarros legais (Ramos, 2009). Contudo, nem sempre os produtos ilícitos de tabaco são mais baratos. Muitas vezes, cigarros contrabandeados costumam ter um ágio, já que, em alguns mercados, são percebidos como de maior qualidade e/ou mais desejáveis

(Joossens, 2003). Além disso, os cigarros contrabandeados podem ser utilizados por empresas multinacionais para contornar barreiras de entrada, incluindo monopólios domésticos ou restrições a empresas estrangeiras (Gilmore e McKee, 2004). Um estudo realizado em 14 PBMR constatou que o preço médio de maços de cigarros ilícitos era maior do que o valor cobrado por maços legalizados em seis países (Bangladesh, Índia, Paquistão, Filipinas, Tailândia e Vietnã) (Brown et al., 2017).

O comércio ilícito compromete ainda mais os esforços de controle do tabaco ao aumentar a escolha de marcas, o que pode elevar a demanda geral; majorar a disparidade em tabagismo, já que os produtos ilegais são consumidos desproporcionalmente por populações de baixa renda (Ross, 2015); e facilitar o acesso aos produtos de tabaco, especialmente por parte dos jovens, pois os produtos ilegais costumam ser distribuídos por canais não-regulamentados (Ross, 2015). Isso prejudica as políticas de alerta de saúde e de divulgação de ingredientes, uma vez que os produtos ilegais geralmente não cumprem as leis locais; e reduz a receita tributária do governo (Ross et al., 2015).

Este artigo foca em cinco mensagens chave que mostram que as preocupações com o comércio ilícito são infundadas e que apoiam os aumentos dos impostos sobre o tabaco.

1. A indústria do tabaco se vale do comércio ilícito para argumentar contra o aumento de impostos, defendendo, mais especificamente, que a elevação de tributos sobre o tabaco causará a expansão do comércio ilícito que, por sua vez, prejudicará os objetivos das políticas fiscais e de saúde pública.
2. A indústria do tabaco exagera a escala e dimensão do comércio ilícito ao se posicionar contra os aumentos dos impostos sobre o tabaco.
3. Impostos e preços não são os principais fatores determinantes do comércio ilícito; é muito mais provável que ele seja causado por vários outros fatores.
4. Mesmo na presença do comércio ilícito, a experiência de vários países constatou que os aumentos nos impostos sobre o tabaco produziram, de forma consistente, grandes benefícios fiscais e de saúde, por meio do aumento da receita e da redução do tabagismo.

5. Se os governos estão preocupados com os níveis e/ou a dimensão do comércio ilícito, existem várias medidas administrativas e de aplicação da lei, além de políticas, que podem ser adotadas para reduzir o comércio ilícito, mesmo aumentando os impostos sobre o tabaco.

Algumas Descrições e Definições

O Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco da CQCT da OMS, define comércio ilícito como “qualquer prática ou conduta proibida por lei e relacionada à produção, envio, recepção, posse, distribuição, venda ou compra, incluindo toda prática ou conduta que vise facilitar tais atividades”. Essa é uma definição ampla de comércio ilícito, entretanto; para os fins deste Relatório, só serão considerados casos de comércio ilícito quando houver a comercialização sem o pagamento parcial ou total de impostos.

O método ilegal para contornar os impostos sobre o tabaco é chamado de *evasão fiscal*, pois há o intuito de evitar o pagamento de todos ou alguns impostos.

Existem vários tipos de evasão fiscal. Uma das formas mais comuns é por meio do *contrabando* de produtos de tabaco entre fronteiras, sem pagar impostos na jurisdição onde o consumo é pretendido. Em muitos casos, os impostos podem até ter sido pagos, mas em outra jurisdição com tributos mais baixos. A Figura 1 mostra uma estimativa da escala do contrabando em comparação a outras formas de evasão fiscal. Enquanto o contrabando é a forma mais comum de comércio ilícito em âmbito global, a evasão fiscal também ocorre na produção doméstica.

Cigarros falsos são fabricados sem a autorização do dono da marca, com o intuito de enganar os consumidores em relação à sua origem e evitar o pagamento de impostos. *Cigarros brancos ilícitos* são marcas fabricadas em uma determinada jurisdição, normalmente legais no local de fabricação, e que depois são contrabandeadas e vendidas em outro local sem o pagamento dos impostos devidos. O *tabaco sem marca* é frequentemente vendido como tabaco a granel desfiado. Pode envolver uma deturpação da qualidade e da origem, falta de licença para cultivar e produzir tabaco e/ou falta de registro como importador/exportador/distribuidor.

O comércio ilícito pode ser realizado por pessoas que não estão registradas nos órgãos governamentais relevantes, bem como por entidades legítimas, cujas operações ou

práticas comerciais são contrárias às leis e regulamentos aplicáveis.

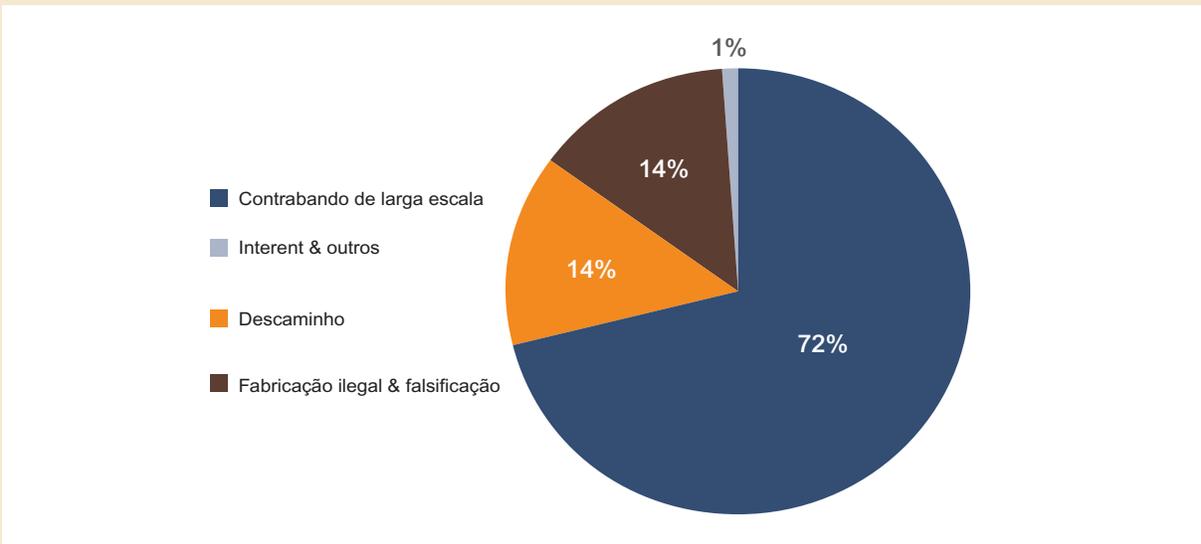
Frequentemente, a dimensão da operação ilegal está vinculada à motivação subjacente ao envolvimento com o comércio ilícito de produtos de tabaco. Operações de evasão fiscal de pequena escala geralmente ocorrem entre países vizinhos ou em nível regional. Isso envolve atravessar a fronteira transportando um volume de produtos maior do que o limite permitido ou comprar produtos para “consumo pessoal” em determinado país e vendê-los em outro país, sem que os impostos correspondentes tenham sido pagos. Essas atividades também são chamadas de *descaminho*. Em muitas das operações de pequena escala, alguns impostos foram pagos, mesmo que em outra jurisdição.

A evasão fiscal em larga escala normalmente evita o pagamento de todos os impostos e não se limita a uma região, pois os produtos costumam ser transportados por longas distâncias. A principal motivação é a ganância individual ou corporativa, lavagem de dinheiro ou o financiamento de outras atividades criminosas. Tais operações podem envolver falsificações, produtos legítimos com selos fiscais falsificados, cigarros brancos ilícitos ou produção doméstica excedente aos valores declarados. Muitas vezes, se aproveitam de regimes tributários conhecidos como “em trânsito” e/ou zonas francas (Ross, 2015).

Diferente da evasão fiscal, a *elisão fiscal* compreende mecanismos legais utilizados para evitar o pagamento de impostos. Muitas vezes, esses mecanismos decorrem de deficiências administrativas ou políticas inadequadas. É importante reconhecer que, embora exista uma distinção entre a evasão e a elisão fiscal, frequentemente, ambas são exploradas com o mesmo propósito: reduzir o indébito tributário e prejudicar os objetivos das políticas fiscais e de saúde. As *compras transfronteiriças* são um exemplo de elisão fiscal individual, onde consumidores compram produtos de tabaco em jurisdições com tributos mais baixos, dentro dos limites permitidos ou como compras isentas de impostos. Na maioria das vezes, este tipo de elisão fiscal é praticado por usuários de tabaco, mas também é explorado pelas empresas de tabaco, sempre em busca de maneiras de reduzir o montante de imposto impositivo dentro dos parâmetros permitidos pela legislação, por meio de práticas contábeis inteligentes, e explorando as brechas da lei (Ross et al., 2017). A *especulação* ocorre quando os fabricantes produzem grandes quantidades (maiores do que as de costume) de produtos antes do aumento de impostos, a

Figura 1

Fornecimento do mercado de produtos de tabaco ilícitos por tipo, 2012



Fonte: Yurekli et al., (2016) no Banco Mundial (2018)

fim de evitar o pagamento da alíquota majorada no futuro (Ross et al., 2017). Outros mecanismos de elisão fiscal utilizados por fabricantes, incluem mudar os atributos de um produto em resposta aos aumentos de impostos. Exemplos disso incluem a redução do peso do tabaco por palito, ou a alteração de várias características com o intuito de realocar o produto em categorias com tributos mais baixos, em um sistema caracterizado por várias camadas de alíquotas.

Embora essas atividades de elisão fiscal sejam legais, elas privam o governo de receitas tributárias e aumentam a acessibilidade de produtos de tabaco, consequentemente desvirtuando o imposto sobre o tabaco como medida fiscal e de saúde pública. Governos deveriam prestar atenção, em particular aos esquemas de elisão fiscal de larga escala, já que essas atividades podem privá-los de grandes volumes de receita e diminuir os impactos na saúde pública advindos de aumentos de impostos. Em muitos casos, medidas administrativas ou um desenho de política mais aprimorado podem ser utilizados normalmente para lidar com a elisão fiscal (Ross et al., 2017). Tanto a OMS (2010) quanto o Banco Mundial (2018) já publicaram guias úteis para auxiliar os países nesse sentido.

1. A indústria do tabaco usa o comércio ilícito para argumentar contra os aumentos de impostos, defendendo especificamente, que a elevação de tributos sobre o tabaco levará a expansão do comércio ilícito, que por sua vez, prejudicará os objetivos das políticas fiscais e de saúde pública.

Publicamente, a indústria do tabaco manifesta preocupação com relação ao volume, estabilidade e previsibilidade das receitas governamentais advindas de impostos. Além disso, eles oferecem sua expertise para ajudar os governos a estabelecerem políticas fiscais “ideais”, incluindo alíquotas e estruturas tributárias (consulte, por exemplo, o Manual de Arthur Laffer de Tributação do Tabaco, financiado pela Philip Morris International (Laffer, 2014)). No entanto, documentos internos do setor revelam que os objetivos da indústria são mais simples: o imposto específico deve ser o mais baixo possível e quaisquer aumentos não devem ser maiores que a taxa geral da inflação, para preservar a acessibilidade dos produtos de tabaco (Shirane et al., 2012). Esse objetivo macro de manter os impostos baixos não deve ser confundido com as metas individuais das empresas, que buscam políticas que favoreçam suas marcas em detrimento dos concorrentes. Isso pode

resultar em empresas que, aparentemente, apoiam as melhores práticas de controle de tabaco em alguns casos, ao invés da narrativa de impostos mais baixos, difundida de forma mais ampla na indústria. Por exemplo, um fabricante com uma marca de maior preço pode apoiar a implementação de um imposto uniforme específico, já que isso reduziria a concorrência de preço de marcas mais baratas.

Uma das estratégias mais utilizadas para se opor a impostos mais altos sobre tabaco – e, recentemente, também outras políticas de controle – envolve o comércio ilícito de tabaco. As principais táticas da indústria em relação ao comércio ilícito de tabaco incluem:

- envolver-se com o comércio ilícito para evitar impostos;
- envolver-se com o comércio ilícito para pressionar governos a reduzirem os impostos sobre o tabaco;
- organizar o comércio ilícito para abrir mercados fechados;
- usar a presença do comércio ilícito como argumento para se opor aos aumentos dos impostos sobre o tabaco e/ou outras políticas de controle, utilizando o lobby direto e a mídia de massa/campanhas publicitárias;
- gerar e disseminar suas próprias estimativas da dimensão do mercado ilícito ou encomendar estudos de apoio, elaborados de acordo com especificações não divulgadas da indústria;
- estabelecer "grupos de frente" e garantir aliados críveis, como autoridades aduaneiras e de aplicação da lei; e
- interferir em todos os aspectos da política de controle do comércio ilícito, incluindo o Protocolo para a Eliminar o Comércio Ilícito da CQCT da OMS.

O comércio ilícito de produtos de tabaco também prejudica o seu controle de forma indireta, quando as empresas de tabaco utilizam a presença de produtos ilícitos no mercado para exigir políticas de controle menos rigorosas e/ou impedir os aumentos de impostos (Chaloupka, 2014). Eles argumentam que impostos e preços mais altos incentivarão fumantes a comprar produtos ilegais e, por consequência, o tabagismo não cairá e as receitas tributárias serão prejudicadas (Gilmore et al., 2014). Porém, vários estudos empíricos descartam esse argumento (IARC, 2011). Por exemplo, a participação de mercado dos cigarros ilícitos no Reino Unido caiu de 30,9%, em 2000, para 21% em 2010 (Escritório Nacional de Auditoria, 2013), enquanto os

impostos sobre cigarros e a receita tributária advinda do tabaco continuaram em ascensão. Além disso, a prevalência do tabagismo caiu (OMS, sem data).

Vários documentos demonstram o envolvimento de empresas transnacionais de tabaco em operações de evasão fiscal em larga escala (Holden, 2016). O Canadá é um dos exemplos mais proeminentes, em que a indústria do tabaco pressionou o governo a reduzir impostos na década de 90, através do estímulo de ações de contrabando de cigarros para o país (Breton et al., 2006). A redução de impostos sobre o tabaco em 1994 levou a preços mais baixos de cigarro, uma receita tributária menor e taxas mais altas de tabagismo, especialmente entre os jovens (Zhang et al., 2006). Após avaliar o impacto do corte de impostos, o governo federal começou a aumentar os tributos específicos sobre o tabaco e, em junho de 2002, os restaurou a níveis pré-1994 (RCMP, 2008). Indiciamentos e processos civis foram abertos contra fabricantes de tabaco envolvidos em contrabando (RCMP, 2008). Em 2008 e 2010, essas empresas concordaram em pagar um total de US\$ 1,7 bilhão em multas criminais e ressarcimento por sua participação em esquemas de contrabando (Daudelin et al., 2013).

Há provas contundentes de que o fornecimento de marcas internacionais por meio de canais ilegais tem sido um componente importante da estratégia de entrada da indústria em mercados na África, América Latina e Ásia (Collin et al., 2004).

Provas recentes sugerem que a indústria continua envolvida no comércio ilícito ou, na melhor das hipóteses, de que falha no controle de sua cadeia de suprimentos (Ross, 2018). Tal posição também encontra respaldo nos dados da Organização Mundial das Alfândegas, que mostra que 70% das apreensões globais consistem em produtos legítimos (ou seja, produtos legais destinados a outros países) (OMA, 2013).

Além disso, observa-se que a indústria não reduz seus próprios preços, devido à preocupação de contribuir para o problema do comércio ilícito. Na verdade, frequentemente a indústria se vale de aumentos tributários para aplicar seus próprios reajustes de valores (IARC, 2011).

Dada sua má reputação, com frequência a indústria do tabaco estabelece grupos de frente e financia organizações críveis, tanto no setor privado (por exemplo, laboratórios de ideias) quanto no setor público (autoridades aduaneiras e de aplicação da lei). Isto é feito

para dar a impressão de apoio amplo e independente ao combate contra o comércio ilícito. Por exemplo, a indústria compra equipamentos para o controle de fronteiras e cães treinados em buscas, capacita agentes aduaneiros e financia agências e organizações chave dentro do governo (Joossens et al., 2016).

Financiamentos recentes da indústria do tabaco, diretos ou via grupos de frentes, foram repassados para a Interpol, a Academia Internacional Anticorrupção, a Organização Mundial das Alfândegas, a Câmara Internacional de Comércio e o *PMI Impact* - iniciativa global de apoio a projetos dedicados ao combate ao comércio ilegal e crimes relacionados, como a corrupção, crime organizado e lavagem de dinheiro - (Gilmore e Russel, 2018).

Em sua tentativa de ser considerada parte da solução para o comércio ilícito, o setor agora se envolve na captura do regulador, fazendo acordos com os governos para controlar o comércio ilícito (Joossens et al., 2016). Também projetou seu próprio sistema de rastreamento que, caso implementado, permitirá controlar todos os aspectos de uma política ostensivamente elaborada para lidar com o comércio ilícito de produtos de tabaco. No entanto, a ineficácia dos acordos com a indústria e a ineficiência de sua solução tecnológica para controlar o comércio ilícito foram expostas (Joossens et al., 2016; 2018).

A indústria do tabaco gasta recursos consideráveis para gerar suas próprias estimativas sobre a dimensão do mercado de produtos de tabaco ilícitos em muitos países e regiões. Além disso, ela também encomenda estudos de várias entidades comerciais "legítimas" e grupos de frente "amigos" (Ross, 2015). Provas sugerem que a indústria superestima o tamanho do mercado ilícito de tabaco, fornecendo estimativas exageradas e sobrevalorizadas (Chaloupka, 2014). O setor também distorce o cenário ao escolher indicadores incorretos (por exemplo, a parcela de ilícitos nas vendas legais, quando a comparação correta seria a parcela de ilícitos no consumo total; ênfase nos volumes relativos versus absolutos, enquanto o consumo total de produtos de tabaco diminui) e destaca a presença de cigarros brancos ilícitos (fabricados por empresas legítimas, mas vendidos sem o pagamento de impostos) e falsificados, retratando-se como vítima dessas atividades ilegais (KPMG, 2016). O próximo capítulo considera essas distorções em maiores detalhes.

2. A indústria do tabaco exagera a escala e dimensão do comércio ilícito como meio de se posicionar contra os aumentos de impostos sobre o tabaco.

A natureza ilegal do comércio ilícito de produtos de tabaco impõe enorme dificuldade na medição de seu escopo. Portanto, é necessário encontrar formas inovadoras de avaliar o tamanho do mercado ilícito de produtos de tabaco. Pesquisadores propuseram e testaram vários desses métodos (Ross, 2015). Além disso, as autoridades talvez tenham dados que reflitam a taxa de violação da lei, mas isso representa o nível de aplicação da lei, ao invés da verdadeira dimensão deste mercado.

Um estudo que utiliza dados do início dos anos 2000, constatou que 11,6% do mercado de cigarros no mundo era ilícito, o que representa mais de 650 milhões de cigarros anualmente e US\$ 40,5 bilhões em receitas perdidas (Joossens et al., 2010). Em uma comparação aos países de alta renda (PAR), os autores também relataram que os PBMR possuem uma parcela maior de produtos ilícitos, apesar do fato de seus cigarros serem, em média, mais baratos e tributados a alíquotas inferiores.

Um outro estudo usou registros do comércio internacional de cigarros de 1999 e estimou que cerca de 156 bilhões de cigarros, ou 3,4% do consumo global, foram contrabandeados, causando perdas de receita tributária de, aproximadamente, US\$ 15,6 bilhões (Yürekli e Sayginsoy, 2010). Como a metodologia utilizada neste estudo só capturou a movimentação de produtos ilegais de uma fronteira a outra - ou seja, o contrabando de cigarros - suas estimativas foram menores em comparação ao primeiro estudo, que também registrou produtos ilegais que não atravessaram a fronteira (por exemplo, cigarros ilícitos fabricados dentro de determinado país).

A indústria do tabaco fornece suas próprias estimativas da dimensão do mercado ilícito para muitos países e regiões (Ross, 2015). Contudo, como mencionado previamente, as provas sugerem que a indústria superestima o tamanho do mercado ilícito de tabaco, fornecendo estimativas exageradas e sobrevalorizadas (Chaloupka, 2014). Por exemplo, um estudo recente na Colômbia revelou que a participação do mercado ilícito é próxima de 3,5%; a indústria, no entanto, estimou essa parcela entre 13% e 20% (Maldonado et al., 2018; 2017). Um viés alternativo é de que a indústria do tabaco pode "reescrever a história" para dar a impressão de que o

mercado ilícito está crescendo mais rapidamente do que de fato está. Um exemplo proeminente disso é a África do Sul (Van Walbeek e Shai, 2014).

A razão para esses vieses deriva da estratégia comercial da indústria do tabaco de usar a presença do comércio ilegal para combater políticas de controle do tabaco, incluindo os aumentos dos impostos sobre o tabaco (Chaloupka, 2014).

Entidades comerciais, como a Euromonitor International ou ERC (também conhecidas como Canadean ou GlobalData), fornecem estimativas globais e específicas sobre o tamanho do comércio ilícito de cigarros em vários países. Entretanto, essas empresas não divulgam suas metodologias e suas estimativas já receberam críticas por serem inconsistentes e influenciadas pelas estimativas da indústria do tabaco (Blecher et al., 2015).

Apesar das dificuldades em estimar o tamanho do mercado ilícito de produtos de tabaco, a possível motivação dos negócios e a polêmica associada a muitas estimativas, a dimensão do problema em alguns mercados é bem entendida. A maioria dessas estimativas foi gerada por países de alta renda, onde há recursos dedicados para esse tipo de pesquisa, embora também estejam começando a surgir estimativas de PMBR na literatura. As estimativas focam, principalmente, no comércio ilícito de cigarros, uma vez que esses produtos constituem a maior participação de mercado entre os produtos de tabaco na maioria dos países.

Alguns dos principais estudos realizados em países de alta renda incluem:

- Um estudo com dados de 2010 revelou que cerca de 6,5% dos cigarros consumidos em 18 países europeus eram ilícitos (Joossens, 2014). O governo do Reino Unido publica estimativas anuais da dimensão da evasão e elisão fiscal do tabaco, por meio de um método de análise de lacunas, prevendo a diferença entre a consumo relatado e os dados tributários do governo. A estimativa relativa ao ano fiscal 2015-16 indica que aproximadamente 13% do mercado de cigarro é ilegal (HMRC, 2017), uma queda marcante em relação aos 25% estimados em 2000 (Casa dos Comuns, 2002).
- Em Varsóvia, na Polônia, cerca de 15% dos maços de cigarro coletados em 2011 não eram destinados ao mercado polonês, correspondendo a casos de evasão ou elisão fiscal (Stoklosa e Ross, 2014). A estimativa da indústria para aquele mesmo ano indicou que 23% dos maços de cigarro na Varsóvia não eram destinados ao

mercado local. Isso corresponde a mais de 50% em comparação ao estudo acadêmico, que utilizou dois métodos diferentes (coletas de maços de fumantes e coleta de maços descartados) para cruzar os resultados.

- As estimativas do mercado ilícito de cigarros dos Estados Unidos (EUA) englobam dados relativos a evasão e elisão fiscal. Dependendo do método utilizado, o tamanho do mercado ilícito de cigarros varia de 8,5% a 21,0% do mercado total. No entanto, é provável que a elisão legal de impostos e compra entre estados seja uma parte significativa do problema nos EUA. Portanto, o consenso geral aponta para uma participação de mercado de cigarros ilícitos de 8,5% (NRC e IOM, 2015).
- Em Hong Kong, na China, o consumo de cigarros ilícitos foi estimado em cerca de 8,2% a 15,4% do consumo total em 2012, com uma estimativa média de 12%. Uma estimativa financiada pela indústria do tabaco indicou que 36% do consumo correspondia a cigarros ilícitos no mesmo ano (Chen et al., 2015).
- O tamanho do mercado ilícito de tabaco é relativamente pequeno na Nova Zelândia (1,8% a 3,9% do consumo total em âmbito nacional em 2013) (Ajmal e Veng, 2015) e Austrália (<3,6% dos fumantes relataram qualquer uso atual de tabaco ilícito em 2013) (Scollo et al., 2015).

Exemplos em PBMR incluem:

- O tamanho do mercado de cigarros ilícitos no Brasil parece oscilar entre 29% e 43% (Szklo et al., 2017), enquanto na Colômbia apenas 3,5% do mercado é ilegal (Maldonado et al., 2018).
- Um estudo realizado no Vietnã, utilizando dois métodos diferentes, estimou a participação do mercado ilícito entre 1,5% e 21,1% de 2002 a 2006. Embora as estimativas estivessem sujeitas a várias premissas, eram consideravelmente inferiores às estimativas apresentadas pela indústria do tabaco (Nguyen et al., 2014).
- Um estudo acadêmico na Índia avaliou a participação no mercado ilícito de cigarros em cerca de 3%; já a indústria alegou que esta parcela estava perto de 20% do mercado total (John e Ross, 2017). No entanto, o estudo identificou alguns “focos” perto das fronteiras de Bangladesh e Myanmar, onde a parcela de cigarros ilegais chegou a 36% do mercado (John e Ross, 2017). A existência dessas áreas problemáticas não é nada incomum, apesar de, frequentemente, não representarem a situação do país como um todo.

Contudo, podem ser destacadas pela indústria do tabaco para exagerar a dimensão do comércio ilícito.

As estimativas a nível de país e geradas por meio de métodos científicos variam muito, refletindo os fatores contextuais dos mercados locais e os artifícios utilizados para gerar as estimativas (Joossens et al., 2014). Além do mais, as condições de mercado podem mudar substancialmente de um ano para o outro, mudando a dinâmica (e as estimativas) do mercado ilícito. Algumas dessas mudanças podem estar relacionadas à implementação de medidas de controle do mercado de cigarro ilícito, o fornecimento de produtos ilegais orquestrado pela indústria do tabaco ou o escalonamento de conflitos (Ross, 2017; Guindo et al., 2016; Joossens e Raw, 2008; Gallus et al., 2009).

Quando discutimos o mercado de tabaco ilegal, é importante distinguir entre a participação do comércio ilícito (expressa como uma porcentagem do mercado total) e o nível do comércio ilícito (expresso em volume absoluto). Isso é especialmente importante no contexto do declínio do tabagismo. Frequentemente, a indústria foca na tendência de um determinado mercado, indicando uma participação crescente de produtos ilegais de tabaco. Contudo, a indústria não aponta que a participação de produtos ilegais possa aumentar, mesmo que seu volume caia, devido à redução geral do consumo de tabaco (Stoklosa, 2015). Por exemplo:

- A participação do mercado ilícito de cigarros no Reino Unido atingiu 10% em 2010-11, o que representou cerca de 5 bilhões de cigarros. Em 2015-16, o número de cigarros ilícitos no mercado permaneceu o mesmo, mas essa medida agora representou 13% do mercado total, já que este total diminuiu (HMRC, 2017).
- Observou-se que a participação do mercado ilícito no Brasil era de 28,6% e 28,8% em 2012 e 2014, respectivamente, mas o volume de cigarros ilegais caiu de 35,8 bilhões para 29,3 bilhões durante esse período, já que o mercado total encolheu (Szklo, 2017).

Outra tática usada pela indústria é expressar a dimensão do mercado ilícito como percentual das vendas legais (Cancer Council Victoria, 2011). Isso aumenta o tamanho relativo do mercado ilegal, já que o mercado legal é um subconjunto do mercado total, que consiste em ambos os produtos - legais e ilícitos. A forma padrão de apresentar a dimensão do mercado ilícito é relatá-la como parcela do mercado total (Ross, 2015).

Por essas razões, é importante estar alerta ao interpretar estimativas sobre o tamanho do mercado de produtos ilícitos de tabaco.

Também é importante apresentar a questão da evasão fiscal do tabaco no contexto de uma política tributária mais ampla. Governos não lidam somente com uma mercadoria ao avaliar a eficácia de seus sistemas tributários, pois analisam as questões em termos relativos para definir as prioridades. Isso determina o quanto de esforço eles desejam ou deveriam dedicar a um problema específico.

Por exemplo, no Reino Unido, o valor da diferença fiscal do tabaco - ou seja, os impostos que deixaram de ser arrecadados graças ao comércio ilícito - no ano fiscal de 2016-17 foi de £ 1,9 bilhão. Embora este tenha representado o maior déficit fiscal de todas as linhas tributárias por porcentagem, só correspondeu a 5,7% do déficit de £ 33 bilhões naquele ano. Em valores absolutos, os maiores gaps fiscais, muito maiores do que as relacionadas ao tabaco, foram atribuídas ao imposto de renda, contribuições do INSS, impostos sobre ganhos de capital de £ 13,5 bilhões e o imposto de valor agregado (IVA) de £ 11,7 bilhões (Tabela 1).

Em 2010-11, o mercado ilícito de cigarros representou cerca de 8,9% do mercado total nos EUA, uma perda de receita de US\$ 1,6 bilhão (Feige e Cebula, 2012). No mesmo ano, 18% a 19% da renda não foi adequadamente declarada para fins de tributação, resultando em US\$ 500 bilhões de receita perdida (Feige e Cebula, 2012).

A Figura 2 apresenta uma comparação visual do gap do IVA e do gap fiscal do imposto específico sobre o cigarro em vários países europeus. À exceção de três países (Croácia, Letônia e Suécia), em todos os demais a evasão fiscal é muito maior para o IVA, quando comparado com impostos sobre o tabaco.

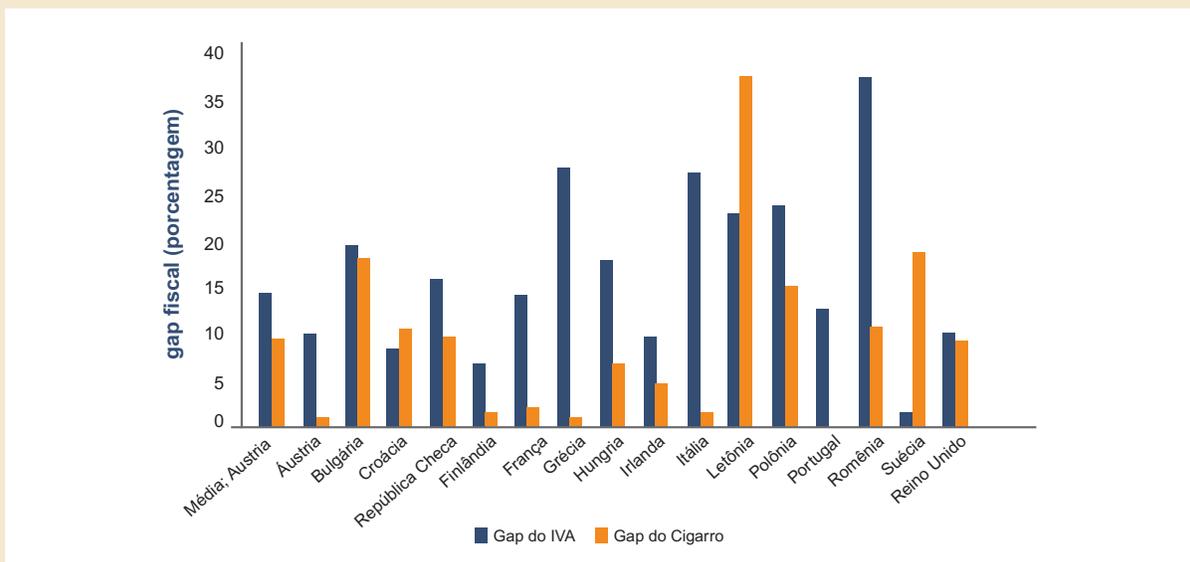
Já que a dimensão do gap fiscal do cigarro representa um ganho absoluto de receitas potencialmente menor, é compreensível que os governos dediquem menos recursos ao combate aos produtos de tabaco do comércio ilícito. Contudo, os governos também devem ter em mente os possíveis ganhos de saúde pública provenientes da queda do tabagismo, como resultado da redução do comércio ilícito, ao decidirem sobre a alocação de recursos para a administração tributária e aplicação da lei.

O ganho de receita com a redução do mercado ilícito está positivamente relacionado ao tamanho do problema e ao nível tributário, enquanto o ganho em saúde pública depende da prevalência geral do tabagismo. Isso significa que um aumento nos impostos deve intensificar a motivação de lidar-se com a evasão fiscal, além de gerar os recursos necessários para financiar as atividades de aplicação da lei que visam combatê-la.

Tabela 1**Gap fiscal no Reino Unido, por tipo de imposto, valor e parcela da diferença fiscal, 2016-17**

	Valores (Libras Esterlinas, bilhões)	Gap fiscal
Renda, INSS e Ganhos de Capital	13.5	4.2%
Imposto de Valor Agregado	11.7	8.9%
Imposto Corporativo	3.5	7.4%
Tobacco Excise	1.9	18.1%
Imposto sobre Bebidas Alcolólicas	0.9	7.3%
Impostos sobre outros Produtos	0.3	1.0%
Outros Impostos	1.6	4.5%
Total	33.0	5.7%

Fonte: (HMRC, 2018).

Figura 2**Comparação do gap fiscal de impostos específicos sobre o cigarro e o IVA na Europa**

Fonte: Joossens et al. (2014); Poniatowski, Bonch-Osmolovskiy e Belkinds (2016)

Observações: O gap fiscal do cigarro refere-se ao ano de 2010; já o do IVA, a 2013. A média inclui 28 estados membros da UE no gap fiscal de IVA e 18 países na pesquisa PPACTE, relativo ao gap sobre o cigarro. Os dados referentes ao Reino Unido não coincidem com a Tabela 1, já que são de anos diferentes e derivam de métodos distintos.

3. Impostos e preços não são o principal fator determinante do comércio ilícito; é mais provável que muitos outros fatores sejam a causa desse comércio.

Os determinantes do comércio ilícito de produtos de tabaco são complexos. A decisão de fornecer um mercado

com cigarros ilegais é impulsionada por considerações semelhantes às de uma operação legal – quais sejam, a receita esperada, custos para obter o produto e os custos de entrega. Entretanto, devido à natureza ilegal do negócio, deve-se adicionar os custos associados com a superação das barreiras legais e regulatórias. Esses custos estão relacionados com a probabilidade de

detecção, certeza de sanção, tamanho da penalidade, existência de rotas de contrabando e mercados negros, bem como as exigências de licenciamento para distribuidores (Ross, 2015).

O lucro esperado vai influenciar o volume fornecido ao mercado ilícito e também o modo de entrega. Operações de larga escala, responsáveis pela maioria dos cigarros ilegais no mercado, geram lucros mais altos e, frequentemente, são incentivadas por altos níveis de corrupção, a existência de redes criminosas e uma administração tributária deficiente (Joossens, 1999; Conselho da União Europeia, 2005).

O contrabando de pequena escala, ou descaminho, geralmente oferece lucros menores e surge como resposta às diferenças de preços absolutos entre jurisdições adjacentes, distâncias curtas e o custo de oportunidade de renda perdida com outras atividades alternativas (Merriman et al., 2000). Portanto, o contrabando em pequena escala provavelmente será menos problemático se os diferenciais absolutos de preço forem pequenos, as distâncias de viagem maiores e o nível de desemprego, baixo.

Estudos acadêmicos mostram que o mercado ilícito de cigarros é relativamente maior em países com baixos impostos e preços, nos países com tributos e preços mais altos, ele é menor (Joossens e tal., 2010; NRC e IOM, 2015) (Figura 3). Embora isso possa sugerir uma relação negativa, na verdade não existe uma ligação, uma vez que impostos mais altos são associados a níveis mais elevados de administração tributária, que incluem graus mais elevados de monitoramento e punições pelo comércio ilícito. Além disso, países com baixos impostos e preços também costumam ser países que apresentam níveis de renda mais baixos, e portanto locais onde a população tem menor disponibilidade de renda para adquirir os cigarros (em comparação a outros locais) (Blecher e Van Walbeek, 2009). Isso quer dizer que, ao contrário do que é argumentado pela indústria do tabaco, impostos e preços possuem apenas uma tênue associação positiva com a participação no mercado de cigarros ilícitos em nível de país (Chaloupka et al., 2015; NIH, 2016; Petit e Nagy, 2016).

Por exemplo, um estudo de 2011 da Tailândia concluiu que o grau de impostos específicos sobre o cigarro não guardava qualquer relação com o nível do comércio ilícito (Pavananunt, 2011). Até mesmo na Europa, onde as diferenças de preço/imposto entre países podem ser significativas, apenas uma pequena porcentagem de fumantes declarou efetuar compras frequentes de cigarros em outros países transfronteiriços (Nagelhout et al., 2014).

Curiosamente, parece haver uma relação semelhante com relação à evasão de outros tipos de impostos. A Figura 4 mostra que a evasão de IVA é mais alta em países com alíquotas mais baixas e vice-versa. Portanto, além das alíquotas, parece que outros fatores estão impulsionando a dimensão do não cumprimento das leis tributárias.

Pesquisas demonstram que fatores não relacionados ao preço são determinantes muito mais importantes do tamanho do mercado ilícito de tabaco. São eles (Banco Mundial, 2018; 2015):

- O quão robusto é o sistema de governança;
- a qualidade da administração tributária;
- o quão robusto é o marco regulatório;
- a dimensão da corrupção;
- o compromisso ou vontade do governo de controlar atividades ilícitas;
- a aceitação social do comércio ilícito;
- a disponibilidade de redes informais de distribuição;
- e, até certo ponto, a geografia.

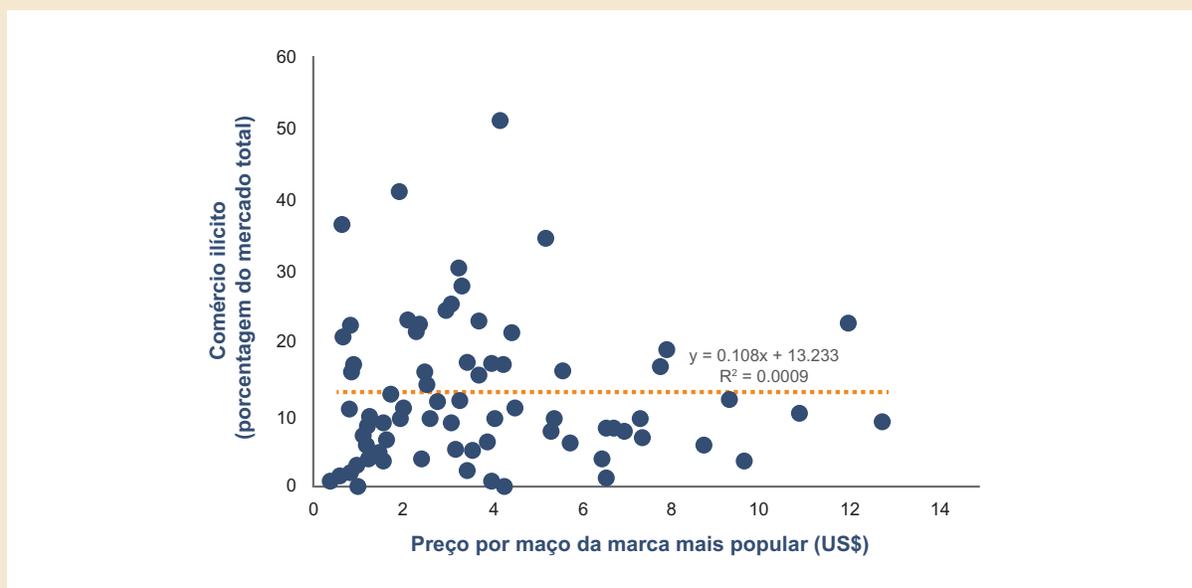
A Figura 5 traz evidências empíricas da ligação entre a governança, a corrupção e o comércio ilícito, plotando o nível estimado de comércio ilegal e um índice de transparência. Quanto maior o índice, maior a transparência, indicando, indiretamente, melhor governança e menos corrupção. Os dados sugerem que os países com menor transparência têm taxas mais altas de comércio ilícito, embora os países com níveis mais baixos de comércio ilícito não possam ser predicados com um nível alto de transparência.

4. Mesmo na presença do comércio ilícito, a experiência de vários países demonstra que o aumento nos impostos sobre o tabaco produziu, consistentemente, benefícios fiscais e de saúde significativos, por meio do aumento da receita e da redução do tabagismo.

Pesquisas mostram que preços mais altos de produtos de tabaco, resultantes de impostos mais altos, reduzem a demanda por cigarros - mesmo quando há produtos ilícitos disponíveis (NCI, 2016). Portanto, qualquer nova elisão/evasão fiscal não elimina a eficácia dos aumentos de impostos de tabaco na redução do tabagismo e aumento de receita (IARC, 2011).

Figura 3

Participação do mercado de cigarro ilícito e preços de cigarros, 2016

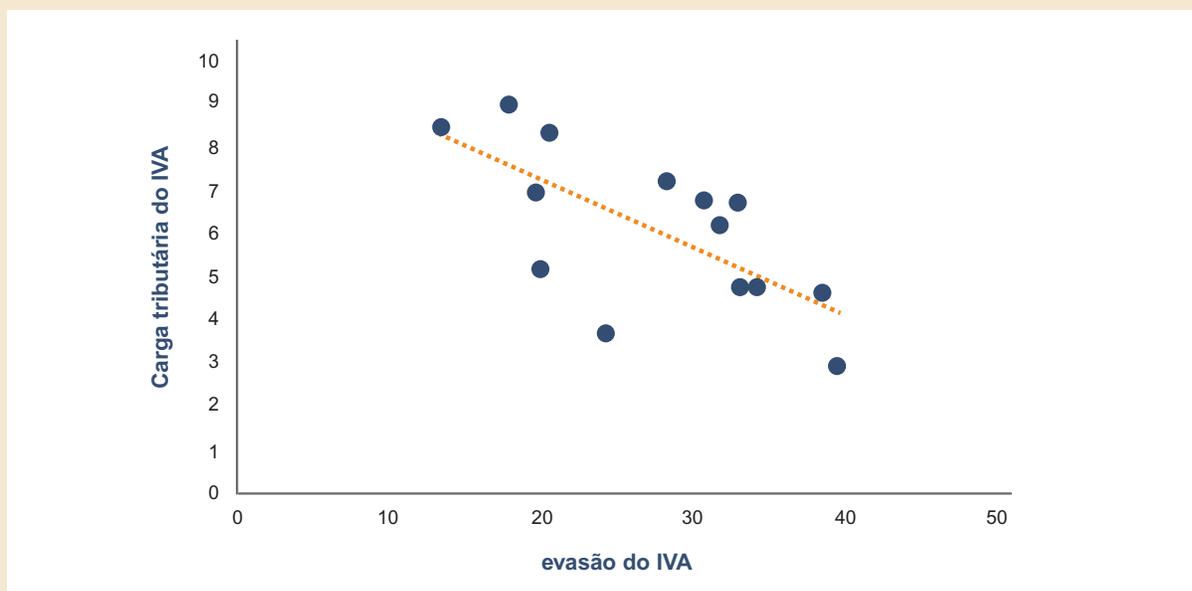


Fonte: Euromonitor (2018); OMS (2017)

Observação: Inclui 74 países com dados disponíveis sobre preços e o comércio ilícito. Embora as estimativas de nível de país da Euromonitor tenham sido questionadas (Blecher et al., 2013), os dados na figura são apresentados para mostrar um padrão, ao invés de relatar a participação exata do comércio ilícito nos mercados de países específicos.

Figura 4

Evasão fiscal de IVA e alíquotas de IVA na América Latina



Fonte: CEPAL (2018)

Os estudos sugerem que o aumento do imposto sobre o cigarro pode aumentar a elisão e a evasão fiscal em pequena escala (Merriman et al., 2000; Chernick e Merriman, 2013). No entanto, visto que o fornecimento de produtos ilegais por esses canais é relativamente pequeno, a dimensão geral do mercado ilícito de cigarros quase não muda (Paraje, 2018; Kaplan et al., 2017).

Existem vários exemplos que demonstram que aumentos substanciais nos impostos sobre o tabaco não foram acompanhados por uma expansão do comércio ilícito. Exemplos em que o comércio ilícito foi medido antes e depois dos aumentos de impostos incluem:

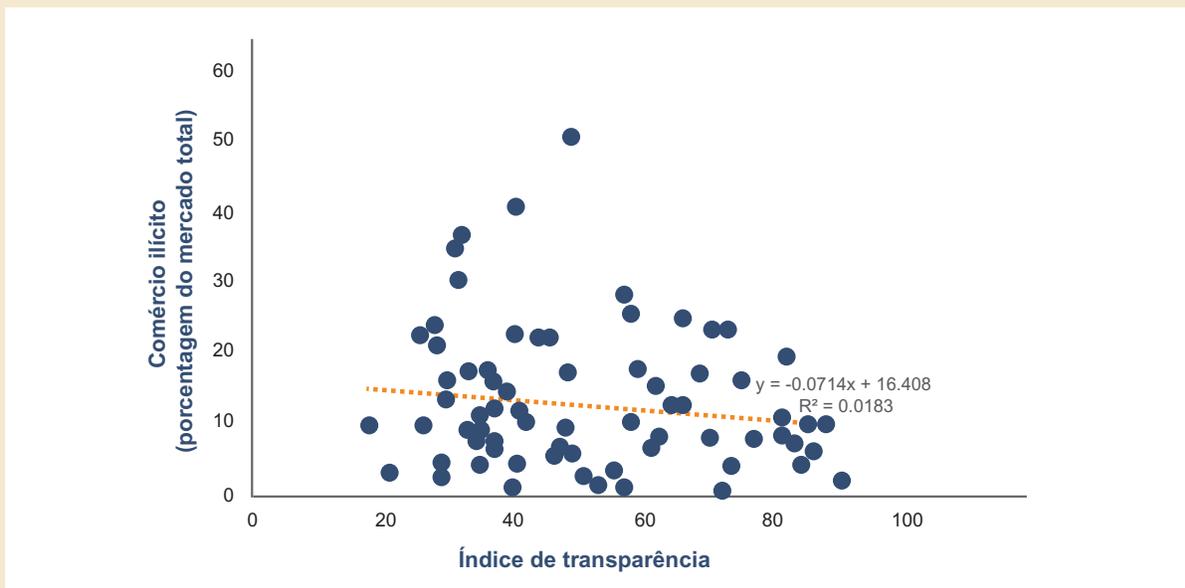
- A Turquia elevou expressivamente o imposto sobre o tabaco em janeiro de 2013 e o mercado ilícito permaneceu estável, em 12%, cinco meses após o aumento do imposto (Kaplan et al., 2017). Além disso, o consumo per capita diminuiu 9% e a receita aumentou 7% após o aumento dos impostos (Çetinkaya e Marquez, 2017).
- Na Mongólia, onde cerca de 75% do mercado consiste em cigarros importados, o governo aumentou seu

imposto de importação em 30% em 10 de maio de 2017. Todavia, a parcela de maços sem carimbo de imposto caiu de 14,7%, em uma amostra de 7.494 maços descartados em abril de 2017, para 13,6% em uma amostra de 5.852 maços coletados em setembro de 2017 (Batmunkh, 2018).

- Na África do Sul, impostos mais altos sobre o tabaco na década de 90 (subindo de 38% para 50% no preço de varejo) causaram um aumento relativamente pequeno do mercado ilícito de cigarros. Além disso, foi registrada uma prevalência menor do tabagismo e as receitas tributárias dobraram, apesar da queda de 20% nas vendas legítimas (Blecher, 2010). No entanto, devido à ausência de impostos na África do Sul, foram registrados aumentos recentes no comércio lícito, atribuídos a um declínio catastrófico da capacidade de administração e fiscalização tributária (Ross e Van Walbeek, 2015).
- Apesar de deter um mercado ilícito de cigarros, o Brasil também tem tido êxito na redução do consumo do tabaco, utilizando os impostos mais altos como a principal ferramenta. Desde 2007, o imposto específico

Figura 5

Comércio ilícito e corrupção, 2016



Fonte: Euromonitor (2018); Transparência Internacional (2018)

Observação: Inclui 74 países com dados disponíveis sobre o índice de corrupção e comércio ilícito. Embora as estimativas em nível de país do Euromonitor tenham sido questionadas (Blecher et al., 2013), os dados da figura são apresentados para ilustrar um padrão, ao invés de relatar a participação exata do mercado ilícito em cada país.

sobre tabaco vem aumentando a um ritmo mais rápido que a inflação, o que resultou na elevação do preço real sobre o cigarro. Isso foi acompanhado pela implementação de um sistema de rastreamento e outras medidas administrativas e de aplicação da lei para reduzir o comércio ilícito de cigarros. Como resultado, o consumo de cigarros legais e ilegais diminuiu e a prevalência do tabagismo caiu de 15,6% em 2006 para 10,8% em 2014 (Iglesias, 2016). Apesar da queda nas vendas legais de cigarros, a receita com impostos sobre o tabaco aumentou mais de 50%, de R\$ 3,5 bilhões em 2006 para R\$ 5,3 bilhões em 2014 (Figura 6) (Iglesias, 2014 e 2016). Dados mais recentes mostram que as receitas vêm diminuindo à medida que o ritmo das vendas legais desacelera (Red Sur, 2019).

Além dos impostos sobre o tabaco, a indústria tabagista afirma que outras medidas de controle - como as restrições ao design dos produtos de tabaco (por exemplo, a exigência de grandes etiquetas gráficas de alerta), a formulação (como a proibição de descrições enganosas como "leve" ou "suave") ou a embalagem (com a introdução de embalagens comuns) - incentiva os consumidores a mudarem para produtos ilícitos, já que suas características preferidas do produto foram alteradas ou eliminadas por essas regulamentações não

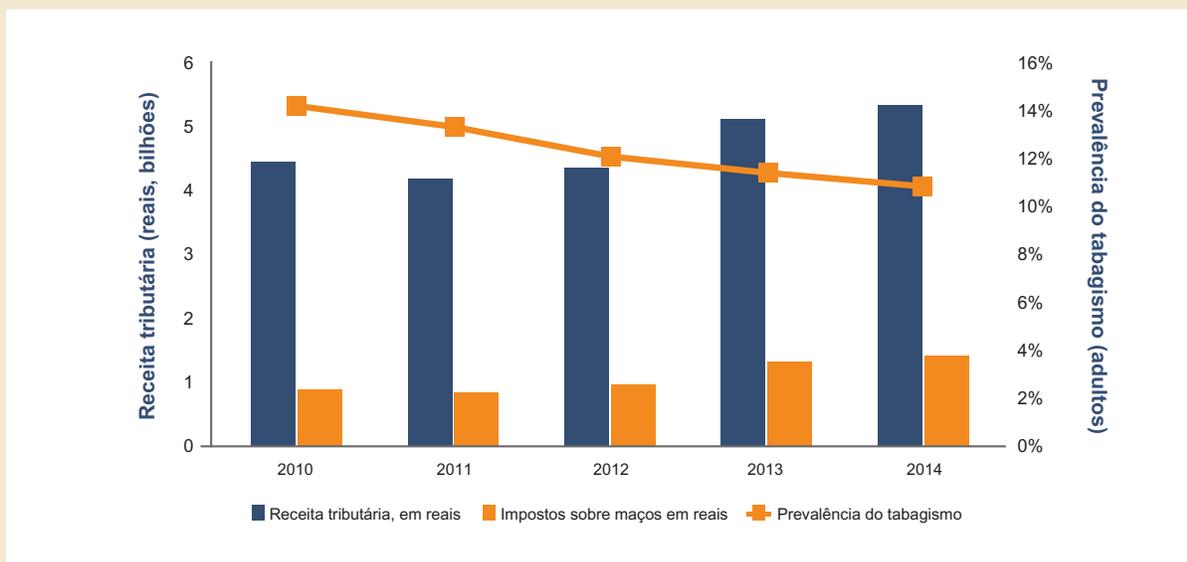
relacionadas ao preço. No entanto, tais alegações não encontram respaldo nas pesquisas (NRC e IOM, 2015; Scollo et al., 2015; Haighton et al., 2017).

5. Se os governos estão preocupados com os níveis e/ou a dimensão do comércio ilícito, existem várias medidas administrativas, de aplicação da lei e políticas que podem ser adotadas para reduzir o comércio ilícito, mesmo aumentado os impostos sobre o tabaco.

Muitos governos nacionais têm interesse em lidar com o comércio ilícito. Em muitos países, a perda de receita devido à evasão/elisão fiscal é pequena, tanto em termos absolutos (o valor total a ser recuperado) quanto em termos relativos (em comparação à evasão/elisão fiscal em outros itens tributáveis). No entanto, existem incentivos relacionados à saúde pública, econômicos e de segurança para lidar com o mercado ilícito de tabaco, que vão além da pura motivação de recuperação de receita. Países com uma prevalência/intensidade de tabagismo baixa ou com estruturas tributárias precárias (que resultam em receitas tributárias abaixo do ideal) têm menos probabilidade de investir em medidas de controle

Figura 6

Impostos sobre cigarros, receita e a prevalência do tabagismo no Brasil, 2010-2014



Fonte: Iglesias (2016)

do mercado ilícito, a não ser que estejam relacionadas à segurança e/ou obrigações internacionais, já que os ganhos de receita advindos da redução do comércio ilícito são pequenos.

A seguir, apresentamos estudos de caso para mostrar as várias formas como os países tratam, com sucesso, o problema do comércio ilícito. Como os países são geralmente guiados por suas próprias estruturas legais e de aplicação da lei e pela fonte do problema do comércio ilícito, as abordagens adotadas são bastante diversas.

Reino Unido

O Reino Unido foi um dos primeiros países a concentrar esforços para controlar o comércio ilícito de produtos de tabaco. O governo foi inicialmente motivado pelo aumento da participação de cigarros ilícitos e tabaco de enrolar no mercado, no final da década de 90 e início dos anos 2000. Nessa época, estimou-se que esses dois produtos detinham 20% e 80%, respectivamente, de parcela do mercado total (HMRC, 2000). A indústria do tabaco foi o principal suspeito de originar o problema (Joossens e Raw, 2003). Em resposta, o governo lançou uma estratégia multifacetada e focada na aplicação da lei, coleta de inteligência e educação pública, visando e indiciando o crime organizado e apoiando a colaboração entre os diversos órgãos de governo e principais partes interessadas (Matthars, 2009).

O foco inicial foi o contrabando em larga escala, mas a estratégia foi revisada várias vezes para enfrentar novos desafios que surgiam à medida que os fornecedores de tabaco ilícito se adaptavam ao novo ambiente regulatório. A aplicação da lei foi aprimorada e novas medidas de controle da cadeia de suprimentos foram introduzidas, exigindo que os fabricantes relatassem o histórico de produção e movimento de todas as remessas. Todos os maços de cigarros e bolsas de tabaco importados devem ser marcados com “*UK DUTY PAID*” (Impostos pagos no Reino Unido) em seus pacotes (NAS, 2015). Aqueles que comercializam produtos de tabaco não marcados estão sujeitos a sanções civis e apreensão dos produtos (Pedersen et al., 2014).

O governo do Reino Unido trabalha em estreita cooperação com os correios e empresas de remessas rápidas, de modo a alvejar o contrabando pelo meio postal advindo da Polônia (Kelly, 2008). Punições pesadas foram introduzidas para compras

transfronteiriças/descaminho para impedir até mesmo operações de pequena escala (Sweeting et al., 2009). Ao mesmo tempo, reduziram os limites mínimos de produtos importados isentos de impostos para viajantes da UE (HMRC e UK Border Agency, 2011). A colaboração com parceiros estrangeiros e organizações internacionais também deu frutos. O Reino Unido expandiu sua equipe de agentes de inteligência no exterior, cujo papel é interceptar o contrabando “a montante” e apreender as mercadorias antes que entrem no país (NAS, 2015; Escritório Nacional de Auditoria, 2013).

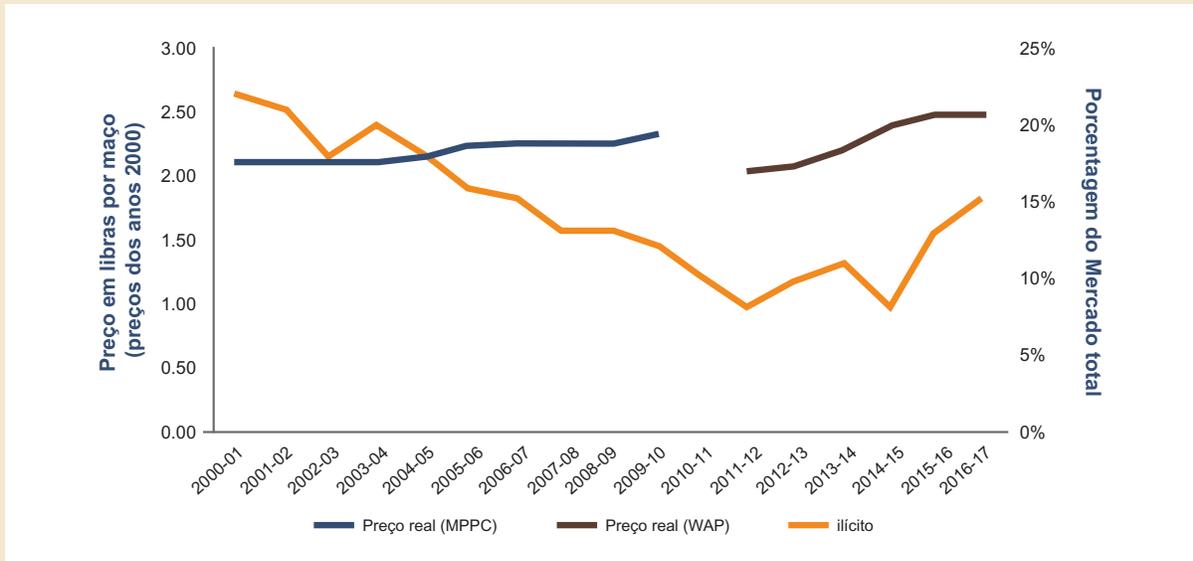
O Reino Unido teve muito sucesso em reduzir a participação de cigarros ilícitos no mercado, passando de 22% do consumo total no início dos anos 2000 para 8% nos períodos de 2011/2012 e 2013/2014. Uma distinção importante deve ser feita aqui sobre como medir o comércio ilícito. Os dados do Reino Unido nos permitem expressar a escala do comércio ilícito como parcela do mercado total, conforme apresentado na Figura 9, mas também do volume total (Figura 8). Embora a participação do mercado ilícito tenha aumentado de 8% entre 2011 e 2012 para 11% entre 2013 e 2014 - um aumento aparentemente considerável -, o volume de cigarros ilícitos permaneceu relativamente estável, uma vez que o aumento da parcela do mercado ilegal deveu-se a uma queda acentuada no consumo geral, ao invés de uma expansão substancial do mercado ilícito. Parte da estratégia contra o tabaco ilícito no Reino Unido era reduzir a demanda geral por produtos de tabaco, aumentando regularmente os impostos a níveis acima da inflação e implementando outras políticas de controle do tabaco com base em evidências. Como resultado, a prevalência do tabagismo em adultos diminuiu de 27% entre 2000 e 2001 para 16% entre 2016 e 2017.

Dessa maneira, o Reino Unido obteve sucesso no seu combate ao comércio ilícito de cigarros, utilizando “métodos tradicionais”, como a fiscalização e coleta de informações, enquanto aumentava os impostos sobre o tabaco e a receita tributária advinda do produto (Figura 9).

O Reino Unido é um dos poucos países que fornece estimativas oficiais do tamanho do mercado ilícito e disponibiliza estatísticas sobre as apreensões ao público. Esses dados fornecem uma imagem mais clara dos efeitos de diferentes políticas e da natureza evolutiva do comércio ilícito, além de aumentar a confiança do público e a cooperação com as autoridades no combate aos produtos ilícitos de tabaco (Sweeting et al., 2009).

Figura 7

Preços do cigarro e comércio ilícito (por parcela de mercado) no Reino Unido, 2000-01 e 2016-17

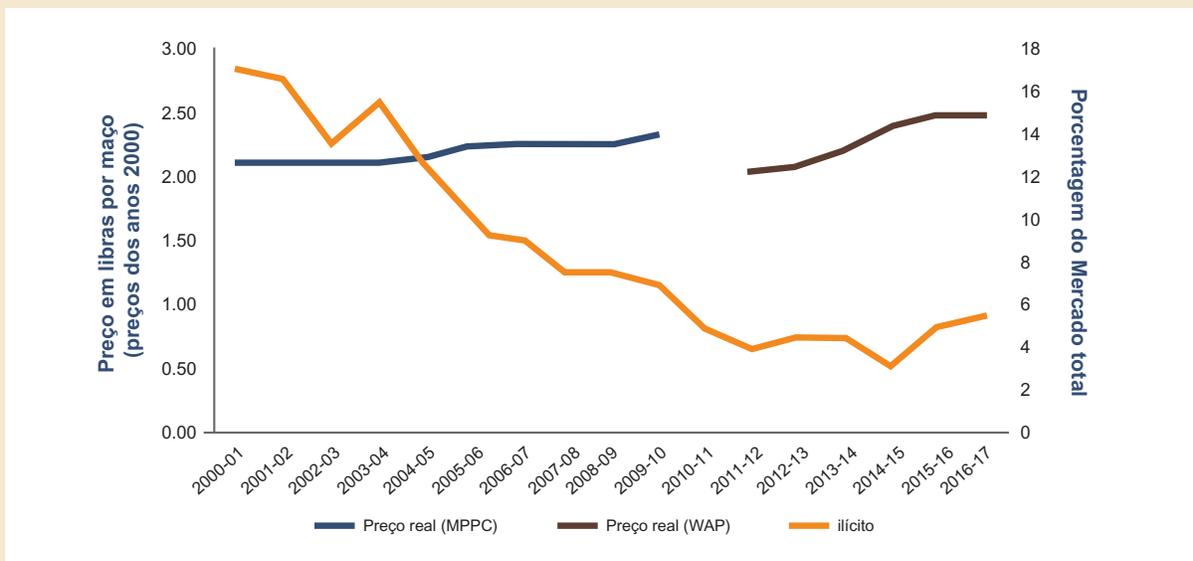


Fonte: HMRC, 2018); Comissão Europeia (2018); ONS (2018)

Observação: MPPC é a categoria de preço mais popular, enquanto WAP é o preço médio ponderado.

Figura 8

Preços do cigarro e comércio ilícito (por volume) no Reino Unido, 2000-01 e 2016-17



Fonte: HMRC, 2018); Comissão Europeia (2018); ONS (2018)

Observação: MPPC é a categoria de preço mais popular, enquanto WAP é o preço médio ponderado.

Turquia

A experiência da Turquia demonstra a viabilidade e a relação custo-efetividade do combate ao comércio ilícito de tabaco, por meio da implementação de um sistema de rastreamento e do logro em aumentar os impostos sobre o tabaco e reduzir o tabagismo.

Os sistemas de rastreamento combinam as marcações na embalagem com um sistema nacional de cadastro. Isso possibilita o rastreamento de produtos de tabaco por toda a cadeia de suprimentos e também a autenticação, além de permitir o monitoramento de produtos sujeitos à fiscalização. Eles servem como um mecanismo de prevenção à evasão fiscal e facilitam as investigações de não conformidade. Um sistema de rastreamento pode ser menos eficaz no controle de falsificações ou fabricação ilegal, apesar de ajudar na detecção no ambiente de varejo e aumentar os custos de distribuição de tais produtos.

Em 2007, a Turquia implementou um sistema de carimbo digital de imposto, administrado por uma empresa privada, que apresentava um código oculto, com os dados do produto em cada maço de cigarro, impresso com tinta invisível. Os custos eram bastante razoáveis - US\$ 0.00436 por maço (Bilir et al., 2009). Este sistema

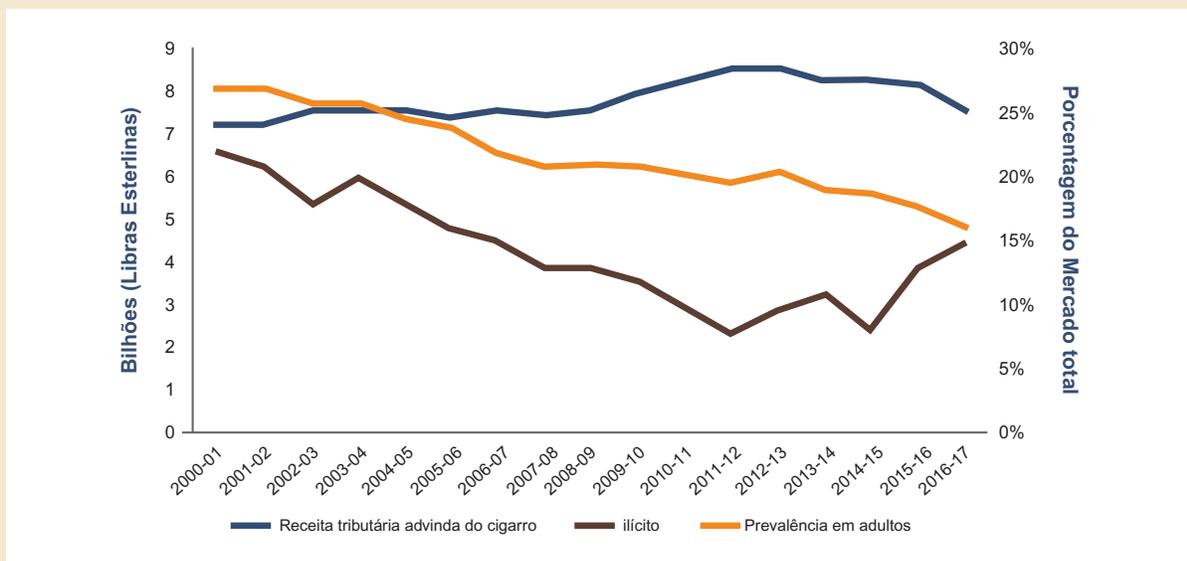
permitiu o monitoramento online e ajudou a aprimorar a coordenação entre vários órgãos de governo. Também ajudou no planejamento da receita tributária, aprimorou o controle contábil e melhorou a aplicação da lei, já que produtos sem carimbos eram facilmente identificados e apreendidos (Çetinkaya e Marquez, 2017). Por meio de um aplicativo para smartphone, o consumidor final tinha como verificar a autenticidade do carimbo e do produto. O sistema de rastreamento foi acompanhado por reforço nas fronteiras e aumento das sanções impostas pelo envolvimento com o comércio ilícito de tabaco.

No primeiro ano, a receita tributária do tabaco aumentou 31,5% e, de 2006 a 2011, a receita aumentou 83% (Meyercord Revenue, 2015). Entre 2006 e 2010, a prevalência diária geral do tabagismo entre os adultos diminuiu de 33,4% para 25,4% (Tayyan, 2013).

A partir desses números, é evidente que a Turquia teve êxito em sua luta contra o comércio ilícito de tabaco, mesmo enquanto o governo aumentava os impostos sobre o produto. O país arrecada significativamente mais receitas tributárias sobre o tabaco e mantém a participação do mercado ilícito sob controle (Çetinkaya e Marquez, 2017) (Figura 10).

Figura 9

Impacto das medidas anti-contrabando no Reino Unido



Fonte: HMRC, (2018); Comissão Europeia (2018); HMRC (2018c)

Filipinas

O exemplo das Filipinas denota a importância da estrutura tributária no combate à evasão fiscal do tabaco. Em 1986, as Filipinas mudaram sua estrutura de impostos específicos para um sistema de impostos *ad valorem*, onde os impostos variam de 20% a 75% do preço de atacado, dependendo da origem do cigarro (marca nacional ou estrangeira) e do tamanho do maço (30c ou 20c). Como resposta, a indústria recorreu a técnicas de manipulação contábil para baixar os preços no atacado e os impostos correspondentes. O governo respondeu a essa evasão fiscal com outra mudança na estrutura tributária em 1997, quando retornou para um sistema de imposto específico, mas com vários níveis de tributação, correspondendo mais ou menos às categorias do sistema tributário anterior. A nova estrutura tributária impôs diferentes impostos específicos sobre o consumo de cigarros de preço baixo, médio e alto.

No entanto, a indústria do tabaco também encontrou brechas no novo sistema multinível, classificado pelo Ministério da Fazenda como contrabando técnico. Um relatório de 2003 do Departamento de Agricultura dos EUA estimou que os cigarros ilícitos representavam 25% do consumo total nas Filipinas (Reyes e Wong, 2016).

Em 2013, foi necessária outra reforma tributária, quando as Filipinas aboliram o sistema tributário de níveis de tributação, o reduzindo para dois e finalmente, adotando uma estrutura tributária unitária específica a partir de 2017 (Kaiser et al., 2016) (Figura 11).

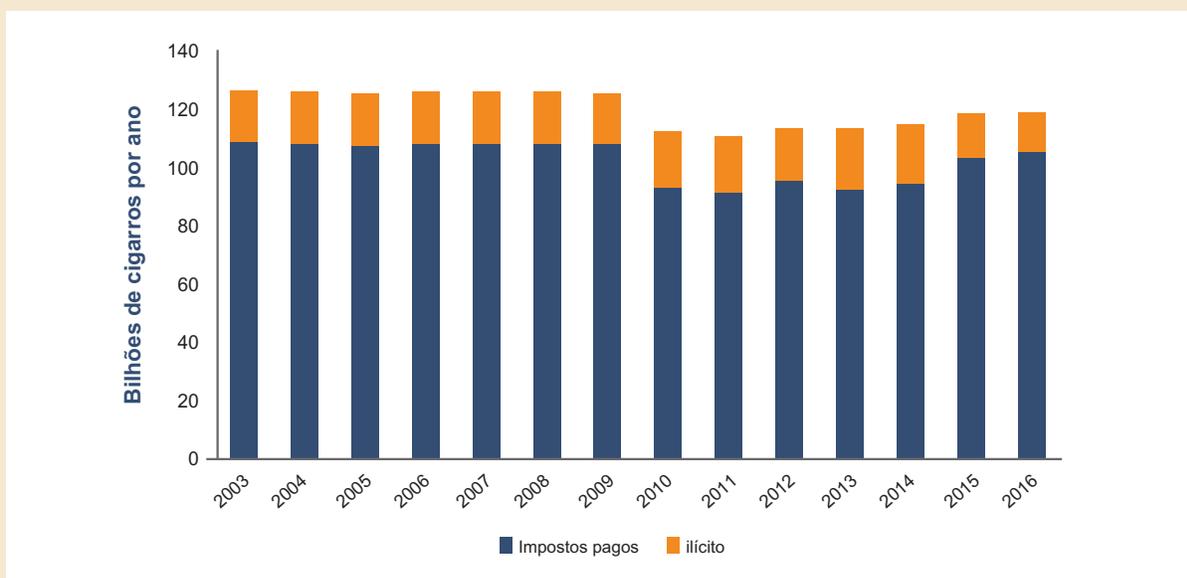
O objetivo da reforma era gerar receita e reduzir o uso de tabaco, cumprindo os objetivos de saúde da lei e reduzindo a evasão fiscal. A receita adicional gerada pela reforma tributária foi alocada à saúde (por exemplo, para cobrir o seguro de saúde para os pobres, fornecer assistência médica, melhorar os serviços de saúde e promover a conscientização da saúde) e para o desenvolvimento de meios de subsistência alternativos para os produtores de tabaco (Kaiser et al., 2016).

A indústria do tabaco lançou uma campanha na mídia alertando que a reforma tributária iria aumentar o comércio ilícito de produtos de tabaco e corroer as receitas do governo.

A reforma da política tributária foi complementada por medidas administrativas e de aplicação da lei, incluindo a implementação do Sistema Integrado de Selos da Receita (IRSIS). Trata-se de uma solução integrada e administrada por um órgão governamental para monitorar cigarros, que utiliza carimbos à prova de

Figura 10

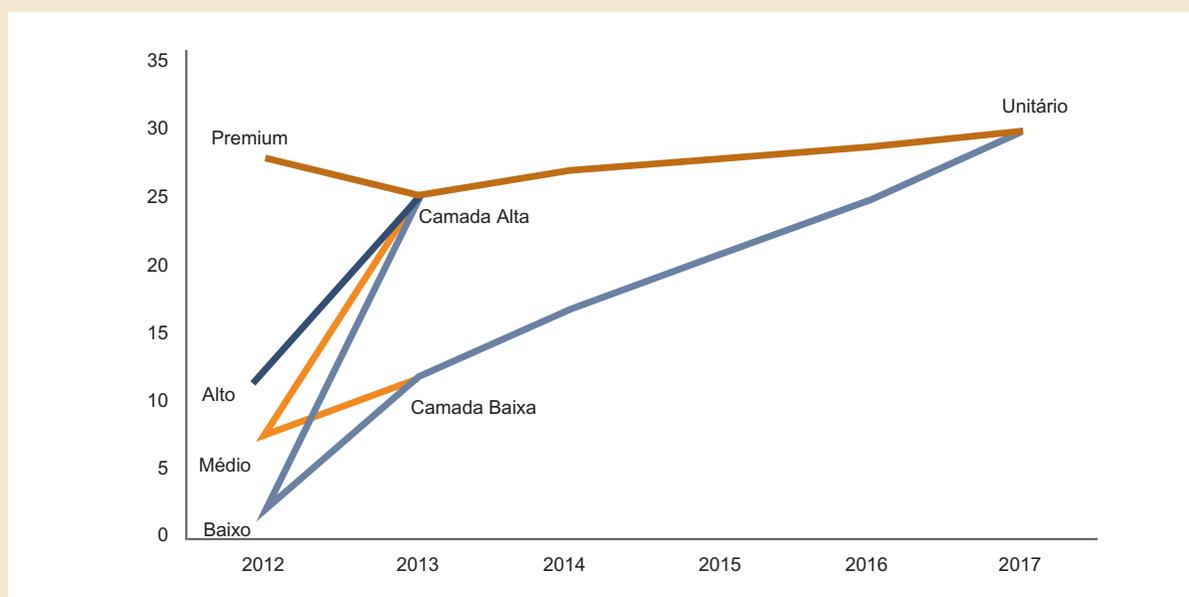
Estimativas da participação do mercado ilícito na Turquia, 2003-2016



Fonte: Euromonitor (2018)

Figura 11

Reforma tributária nas Filipinas 2012-2017



Fonte: CTFK (2017)

adulteração em todos os maços vendidos nas Filipinas. O IRSIS permite a arrecadação eficaz de impostos e melhora a efetividade do monitoramento e das fiscalizações de campo (Kaiser et al., 2016).

O governo realiza inspeções de vigilância em locais de produção, depósitos e em ambientes de varejo para monitorar a conformidade. O público é incentivado a se envolver na vigilância, usando um aplicativo de telefone celular que verifica os selos. O IRSIS ajudou o governo a realizar buscas e instaurar processos incontestáveis contra sonegadores de impostos.

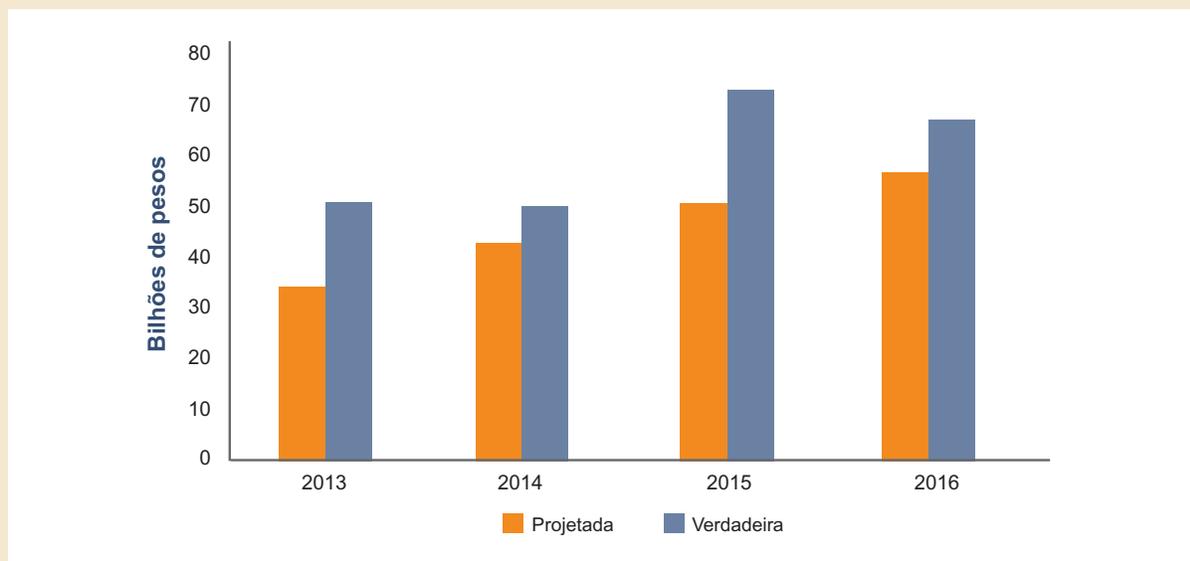
A importação de produtos de tabaco pelas lojas *duty-free* (isentas de impostos) representava brecha latente, mas tais estabelecimentos não são mais isentos de tributação. Além disso, os exportadores pagam o imposto específico quando as mercadorias são retiradas de suas instalações e solicitam a restituição ou crédito fiscal posteriormente, mediante apresentação de comprovação de que as mercadorias foram exportadas para o exterior.

A reforma tributária nas Filipinas foi um enorme sucesso, tanto em termos de receita quanto de ganhos em saúde pública. A prevalência do tabagismo caiu acentuadamente (de 28,3% em 2009 para 22,7% em 2015) (CTFK, 2017) e as receitas acima do esperado com os impostos sobre o tabaco refutaram as previsões da indústria de que o governo perderia arrecadação para o comércio ilícito (Figura 12).

A indústria sugeriu que, em 2014, a participação do mercado de cigarros ilícitos nas Filipinas aumentaria para 19,4%, com a maioria desses produtos proveniente da produção doméstica ilegal. No entanto, o Banco Mundial estimou o consumo de cigarros ilícitos em cerca de 5% (Kaiser et al., 2016). Essa estimativa foi feita com base na taxa de conformidade com o novo regime de carimbo de imposto, introduzido no início de 2015 (Figura 13). Em setembro de 2015, os carimbos holográficos estavam em mais de 95% dos maços em ambientes de varejo; em março de 2016, 99,6% das embalagens exibiam o carimbo de imposto (Kaiser et al., 2016).

Figura 12

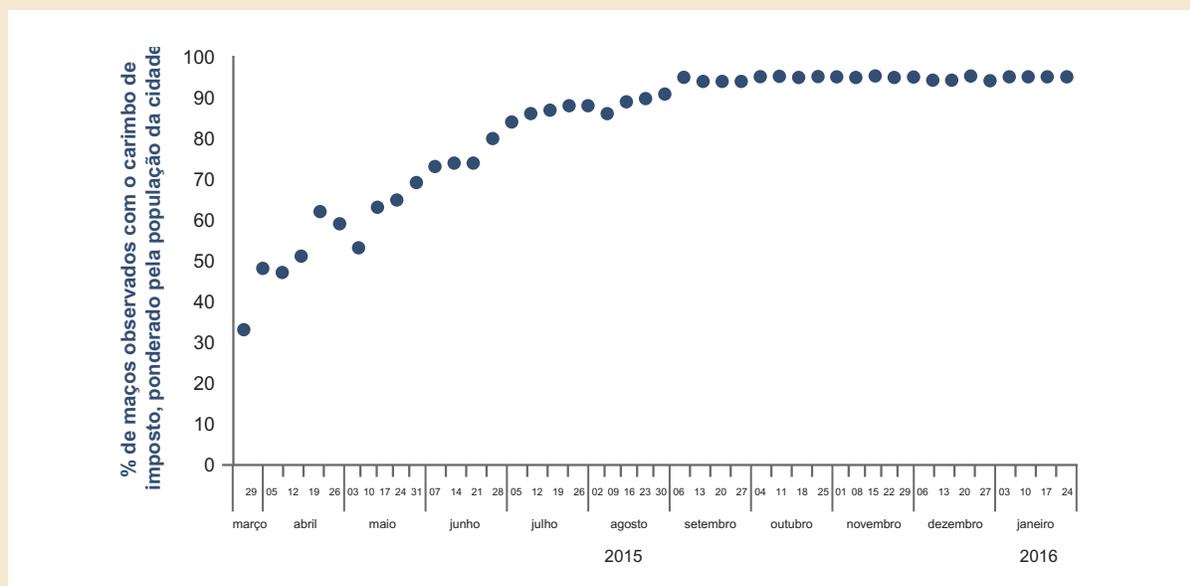
Receita incremental projetada e real após a reforma tributária de 2013



Fonte: Receita Federal das Filipinas

Figure 13

Percentual de maços de cigarro observados no varejo com o carimbo de imposto, março de 2015 a janeiro de 2016



Fonte: Premissa apresentada em Kaiser, Bredenkamp e Iglesias (2016)

Discussão

Os exemplos do Reino Unido, da Turquia e das Filipinas mostram que os países podem gerenciar ou reduzir o comércio ilícito de forma eficaz enquanto passam por reformas tributárias e aumentam as alíquotas de impostos sobre o tabaco. Além disso, os aumentos de impostos e as reformas das estruturas tributárias geram receita adicional, que pode ser investida em medidas de administração e fiscalização tributária, aprimorando ainda mais a eficácia da política tributária imposta sobre o tabaco, tanto em termos de benefícios fiscais e de saúde pública.

Recentemente, vários países responderam ao comércio ilícito de produtos de tabaco através da adoção de soluções tecnológicas, como a implementação de sistemas de rastreamento. Esses países incluem o Brasil (ver discussão anterior), a Turquia e as Filipinas. Embora o Reino Unido não tivesse um sistema de rastreamento, atualmente o está implementando para cigarros e tabaco de enrolar, juntamente com outros países da UE, de acordo com a Diretiva de Produtos de Tabaco da UE.

Visto que os sistemas de rastreamento são projetados com base nas condições específicas do país e de seu orçamento, sua eficácia varia de um país para outro. Mesmo os sistemas mais elaborados não costumam ser invasivos, requerendo apenas alguns pequenos ajustes nas linhas de produção. Uma crítica direcionada da indústria do tabaco está relacionada aos custos de implementação. Os principais fatores que afetam os custos diretos desses sistemas são o tamanho do mercado, a mescla de produtos, escopo de fabricação doméstica, importações e exportações, complexidade operacional, abrangência e duração do contrato com o fornecedor do sistema, nível de concentração do setor, estratégia de implementação, funcionalidades (por exemplo, integração com sistemas operacionais existentes, análise de dados necessária) e fatores financeiros (como o acordo financeiro e grau de customização).

A estimativa de custo para a União Europeia, que incluiu o rastreamento com marcadores de segurança, foi de cerca de 0,0090 euros por maço (Soluções de Consultoria e Fronteira Soberana do Eurogrupo, 2015), enquanto a solução mais abrangente em nível de país custa em torno de US\$ 0,02 por maço/marca (Wahome, 2012; Agcaoli, 2010). É importante ter em mente que o custo de uma solução abrangente pode ser menor em comparação a uma solução simples de carimbo de imposto (Ross, 2017).

Os fabricantes costumam arcar com os custos do sistema, ao passo que os acordos de financiamento com os fornecedores do sistema podem cobrir o investimento inicial (Colledge, 2012; Ross, 2017). Dado o custo unitário relativamente baixo de um sistema de rastreamento e as opções de financiamento, até países de renda baixa podem implementá-lo

Os custos indiretos de sistemas de rastreamento estão relacionados ao estabelecimento de um marco legal regulatório (por exemplo, custos de aplicação da lei e de informações públicas) e à resistência das partes interessadas (SICPA, 2012).

Alguns países, como o Canadá e a Suécia, tentaram resolver seu problema de comércio ilícito reduzindo os impostos específicos sobre o consumo de cigarros, com consequências bastante negativas para o consumo e as receitas (NCI, 2016). Recentemente, o Paquistão introduziu um novo nível, mais baixo, de incidência tributária para combater sua vasta evasão de impostos. Isso resultou em um prejuízo fiscal de Rs 15 bilhões (US\$ 130 milhões) no ano seguinte (Junaidi, 2018) e uma redução de aproximadamente 30% no preço do cigarro (CTFK, 2018). Pode-se esperar que esses preços mais baixos aumentem o consumo de cigarro, o que está associado a resultados negativos para a saúde pública.

Globalmente, o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco (ITP, na sigla em inglês), adotado na 5ª Conferência das Partes em novembro de 2012, traça três estratégias principais de medidas para reduzir e prevenir o comércio ilícito de produtos do tabaco:

1. Controlar a cadeia de suprimentos de produtos do tabaco (artigos 6 a 13);
2. Lidar com conduta ilegal e violações criminais por meio da aplicação da lei (artigos 14 a 19); e
3. Promover a cooperação internacional por meio do compartilhamento de informações, assistência administrativa e jurídica mútua e extradição (artigos 20 a 31) (Ross et al., 2015).

O ITP enfatiza a importância de controlar toda a cadeia produtiva, desde os campos onde as folhas de tabaco são cultivadas, passando pelo porto de entrada e até a compra final pelo consumidor (Moreno-Dodson e Marquez, 2017). Estabelece requisitos claros e obrigatórios para as partes signatárias do ITP licenciarem a fabricação, importação e exportação de produtos de tabaco e equipamento de fabricação. Outras atividades -

como o varejo, cultivo e transporte de tabaco - deveriam ser licenciadas sempre que possível, dadas as circunstâncias nacionais. Entram nessa lista também as atividades relacionadas ao atacado, corretagem, armazenamento ou distribuição de produtos de tabaco e equipamentos de fabricação. Essas medidas dificultarão o acesso de pessoas não licenciadas a ingredientes ou máquinas essenciais, utilizadas na fabricação de produtos de tabaco.

O licenciamento de insumos da cadeia de suprimentos foi aplicado recentemente (janeiro de 2018) em Ontário, Canadá, em resposta à presença de fábricas não licenciadas. O regulamento oferece mais controle sobre o “reboque de acetato químico”, ingrediente essencial para a fabricação de filtros de cigarro, restringindo sua importação e posse a fabricantes registrados (Província de Ontário, 2017). O objetivo dessa regra é reduzir produtos de tabaco não tributados e não regulamentados em Ontário, já que prejudicam as metas fiscais e de saúde (Escritório do Premiê, Província de Ontário, 2017).

Desde 2018, o Reino Unido exige uma licença para máquinas de fabricação de tabaco, além de uma licença para fabricar produtos de tabaco. As máquinas de fabricação de tabaco encontradas sem uma licença válida estarão sujeitas a apreensões e controles aprimorados para impedir a fabricação de produtos ilícitos de tabaco (HMRC, 2018b).

Os países também podem licenciar e controlar os papéis de cigarro, visto que o número de produtores é pequeno. A existência de um código tarifário harmonizado e exclusivo para este produto facilitaria seu controle (NRC e IOM, 2015).

Além disso, o ITP solicita às partes que implementem controles efetivos das zonas de livre comércio e de vendas isentas de impostos, uma vez que facilitam o trânsito, a fabricação e a venda de produtos ilícitos de tabaco. A implementação de tais controles exigirá negociação e colaboração internacional (Holden, 2017).

Qualquer mecanismo de aplicação da lei previsto no ITP pode estar sujeito aos princípios básicos da legislação nacional vigente. Portanto, as medidas de aplicação da lei variam muito entre os países. Espera-se que a adoção de estratégias traçadas no ITP melhore a capacidade global de reduzir o comércio ilícito de produtos de tabaco (Ross et al., 2015).

Conclusão

Este artigo focou em cinco mensagens chave relacionadas ao tabaco ilícito:

1. A indústria do tabaco usa o comércio ilícito para argumentar contra os aumentos de impostos, defendendo especificamente que a elevação de tributos sobre o tabaco causará a expansão do comércio ilícito que, por sua vez, minará os objetivos das políticas fiscais e de saúde pública.
2. A indústria do tabaco exagera a escala e dimensão do comércio ilícito como meio de se posicionar contra os aumentos de impostos sobre o tabaco.
3. Impostos e preços não são os principais fatores determinantes do comércio ilícito; é mais provável que seja causado por muitos outros fatores.
4. Mesmo na presença do comércio ilícito, a experiência de vários países constatou que os aumentos nos impostos sobre o tabaco produziram, consistentemente, grandes benefícios fiscais e de saúde, por meio do aumento da receita e da redução do tabagismo.
5. Se os governos estão preocupados com os níveis e/ou a dimensão do comércio ilícito, existem várias medidas administrativas, de aplicação da lei e políticas que podem ser adotadas para reduzi-lo, mesmo aumentado os impostos sobre o tabaco.

Este artigo mostrou que, em relação à primeira mensagem, as empresas de tabaco frequentemente usam o comércio ilícito para se opor aos aumentos de impostos sobre o tabaco e outras medidas e políticas. Embora tenham argumentado que impostos e preços mais altos e outras medidas de controle do tabaco incentivam fumantes a comprarem cigarros ilícitos, as pesquisas demonstram que, na verdade, o que ocorre é o contrário. Impostos mais altos levaram a um consumo menor e receitas mais altas, mesmo na presença do comércio ilícito. Os argumentos da indústria são ainda mais enfraquecidos pelos frequentes aumentos de preço acima dos acréscimos de impostos.

Apesar de os cigarros ilícitos corresponderem a quase 12% do mercado global, a mensagem dois mostrou que dados independentes apontam constantemente para níveis mais baixos de comércio ilícito, mais do que os dados apresentados pela indústria. Na verdade, dados da indústria geralmente não são indicadores confiáveis do

comércio ilícito. Além disso, diante dos desafios de medir o comércio ilícito, são necessários métodos inovadores para estimar os níveis e as tendências. Ademais, a maioria dos países precisará coletar dados de base sobre o tamanho do mercado ilícito de produtos de tabaco e a natureza do comércio ilegal.

Ao contrário das narrativas da indústria de tabaco, impostos e preços têm apenas uma fraca associação ao mercado ilícito de cigarros em nível nacional, como pode ser visto na mensagem três. Estudos indicam que o mercado ilícito é maior em países com impostos e preços baixos e relativamente menor em países com impostos e preços altos. Em geral, os países com níveis mais altos de comércio ilícito têm sistemas deficientes de administração tributária e aplicação da lei.

As evidências em favor da mensagem quatro demonstram que, mesmo havendo comércio ilícito, é provável que o aumento dos impostos sobre o produto levem a um ganho na preservação da saúde pública frente ao tabagismo, e no aumento de receitas. Geralmente, a perda de receita devido à evasão/elisão fiscal é pequena, tanto em termos absolutos (o valor total a ser recuperado) quanto em termos relativos (em comparação à evasão/elisão fiscal de outros itens tributáveis).

A mensagem cinco destaca estudos de caso de países que tomaram ações deliberadas para reduzir os níveis de

comércio ilícito, por meio de medidas aprimoradas de administração tributária e aplicação da lei, incluindo a implementação de soluções tecnológicas (p. ex., sistemas de rastreamento). Isso denota a necessidade de instituir-se um sistema de vigilância para monitorar o mercado ao longo do tempo e avaliar o impacto de várias medidas de controle, além de outros fatores. Esse sistema de vigilância também deve coletar dados sobre os esforços da indústria do tabaco de minar as ações dos governos que visam controlar o comércio ilícito, incluindo a interferência da indústria na implementação do ITP.

O controle efetivo do comércio ilícito de produtos de tabaco exigirá a implementação de vigilância e análises de dados contínuas para fornecer um *feedback* oportuno para os tomadores de decisão. Tanto em nível global quanto nacional, será importante estudar as cadeias de suprimento dos produtos de tabaco para elaborar medidas eficazes para controlá-las. Os países também devem avaliar a eficácia de sua estrutura e administração tributária para entender melhor os esquemas de evasão e elisão fiscal e como abordá-los.

Finalmente, os países devem documentar seus esforços para controlar o comércio ilícito de produtos de tabaco, incluindo quaisquer investimentos feitos para melhorar a administração tributária, de modo que a eficácia das várias abordagens possa ser estudada, incluindo o retorno desses investimentos.

Bibliografia

Agcaoili, L. (2010) Empresa chinesa desafia a proposta da SICPA e Philip Morris sobre o imposto sobre o selo do cigarro. Publicado em Philstar. Disponível em: <http://www.philstar.com:8080/business/611967/chinese-firm-challenges-sicpa-philip-morris-proposal-cigarette-stamp-tax>.

Ajmal, A. and Veng I. (2015) Tobacco tax and the illicit trade in tobacco products in New Zealand. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*. 39: 116-20.

Batmunkh, T., Vellios, N., Ross, H., Enkhtsogt, M. e Smith, L. (2018) The impact of a 2018 tax increase on illicit cigarette trade in Mongolia - preliminary results. Cartaz da WCTOH, março de 2018.

Bilir, N., Cakir, B. e Dagli, E. (2009) *Tobacco control in Turkey*. Copenhagen: Organização Mundial da Saúde.

Breton, E., Richard, L., Gagnon, F., Jacques, M. e Bergeron, P. (2006) Fighting a Tobacco-Tax Rollback: A Political Analysis of the 1994 Cigarette Contraband Crisis in Canada. *Journal of Public Health Policy*. 27, 77–99.

Blecher E. (2010) A mountain on a molehill: is the illicit trade in cigarettes undermining tobacco control policy in South Africa? *Trends Organized Crime*. 13: 299–315.

Blecher E., Liber, A., Ross, H. e Birckmayer, J. (2013) Dados do Euromonitor sobre o comércio ilícito de cigarros. *Tobacco Control*. 24:100-101.

- Blecher, E. e Van Walbeek, C. (2009) Cigarette affordability trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*. 18(3): 167-175.
- Brown, J., Welding, K., Cohen, J., Cherukupalli, R., Washington, C., Ferguson, J. e Clegg Smith, J. (2017). An analysis of purchase price of legal and illicit cigarettes in urban retail environments in 14 low- and middle-income countries. *Addiction*.
- Campanha para Crianças Livres de Tabaco (CTFK) (2017) *Phillippines Tobacco Tax Reform*. Washington: Campanha para Crianças Livre de Tabaco.
- Campanha para Crianças Livres de Tabaco (CTFK) (2018) *Taxing Tobacco in Pakistan Budget 2018-2019: Recommendations for Tax Reform*. Washington: Campanha para Crianças Livre de Tabaco. Fevereiro de 2018.
- Cancer Council Victoria (2011). *Illicit trade of tobacco in Australia*. A report prepared by Deloitte for British American Tobacco Australia Limited, Philip Morris Limited and Imperial Tobacco Australia Limited. Quit Victoria, Cancer Council Victoria.
- Çetinkaya, V. e Marquez, P. (2017) *Tobacco Taxation in Turkey. An Overview of Policy Measures and Results*. Washington: Banco Mundial.
- Chaloupka, F. (2014) Taxes, prices and illicit trade: the need for sound evidence. *Tobacco Control*. 23.
- Chaloupka, F., Edwards, S., Ross, H., Diaz, M., Kurti, M., Xu, X., Pesko, M., Merriman, D. e DeLong, H. (2015) *Preventing and Reducing Illicit Tobacco Trade in the United States*. Atlanta: Centros de Controle e Prevenção de Doenças
- Chen, J., McGhee, S., Townsend, J., Lam, T. e Hedley, A. (2015) Did the tobacco industry inflate estimates of illicit cigarette consumption in Asia? An empirical analysis. *Tobacco Control*.
- Chernick, H. e Merriman, D. (2013) *Using Littered Pack Data to Estimate Cigarette Tax Avoidance in NYC*. *National Tax Journal*. 635-668.
- Colledge, J. (2012) *Law enforcement mechanisms to deal with illicit tobacco trade*. Apresentação no Botsuana; 2012.
- Collin, J., Legresley, E., MacKenzie, R., Lawrence, S. e Lee, K. (2004) Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tobacco Control*. 13 Suppl 2.
- Conselho da União Europeia, (2005). *Report on cigarette smuggling in the European Union*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Daudelin, J., Soiffer, S. e Willows, J. (2013) *Border integrity, illicit tobacco, and Canada's security*. Instituto Macdonald-Laurier.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2018) *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, 2018*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
- Soluções de Consultoria e Forentira Soberana do Europgroup (2015) *Analysis and Feasibility Assessment Regarding EU Systems for Tracking and Tracing of Tobacco Products and for Security Features*. Final Report. No EAHC/2013/Health/11. 2013/S 068-112544.
- Euromonitor (2018) *Illicit trade market share*. [Estatísticas]. Tentado novamente a partir do passaporte.
- Comissão Europeia (2018) *Tabelas de Imposto de Fabricação*. Bruxelas: Direção-Geral de Fiscalidade e União Aduaneira da Comissão Europeia.
- Feige, E. e Cebula, R. (2012) *America's Underground Economy: Measuring the Size, Growth and Determinants of Income Tax Evasion in the U.S*. *Crime Law and Social Change*.

Gallus, S., Tramacere, I., Zuccaro, P., Colombo, P. e La Vecchia, C. (2009) Cigarette smuggling in Italy, 2005–8. *Tobacco Control*. 18: 159–160.

García, M., Uribe, M. e Iunes, R. (2017) *The Political Economy of the 2016 Tobacco and Proposed Sugar-Sweetened Beverage Tax Increases in Colombia*. Grupo do Banco Mundial.

GBD 2015 Risk Factors Collaborators (2016) Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *Lanceta*. 388(10053):1659-1724.

Gilmore, A. e McKee, M. (2004) Moving East: how the transnational tobacco industry gained entry to the emerging markets of the former Soviet Union – Part 1: establishing cigarette imports. *Tobacco Control*. 13: 143-150.

Gilmore, A. e Rowell, A. (2018) *Por que você não deve confiar na indústria do tabaco com relação ao ilícito*. Apresentação oral na Conferência Mundial sobre Tabaco ou Saúde. Cidade do Cabo. 9 de março de 2018.

Gilmore, A., Rowell, A., Gallus, S., Lugo, A., Joossens, L. e Sims, M. (2014) Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded ‘Project Star’ report. *Tobacco Control*. 23(e1):e51-61.

Goodchild, M., Nargis, N. e Tursan d'Espaignet, E. (2017). Global economic cost of smoking-attributable diseases. *Tobacco Control*.

Guindon, G., Burkhalter, R. e Brown, K. (2016) Levels and trends in cigarette contraband in Canada. *Tobacco Control*.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2000) *Tackling Tobacco Smuggling*. Londres: HM Revenue & Custmos (Receita & Aduana de Sua Majestade).

HM Revenue and Customs (HMRC) (2013) *Measuring tax gaps. Tax gap estimates for 2011-12*. Edição 2013. Londres: HM Revenue & Custmos.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2017) *Measuring tax gaps. Tax gap estimates for 2015-16*. Edição 2017. Londres: HM Revenue & Custmos.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2018) *Measuring tax gaps. Tax gap estimates for 2016-17*. Edição 2018. Londres: HM Revenue & Custmos.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2018b) The Tobacco Products Manufacturing Machinery (Licensing Scheme) Regulations 2018. Statutory Instruments 2018 No. 75.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2018c) *Tobacco Bulletin, October 2018*. [Estatísticas].

Recuperado de HM Revenue and Customs. Disponível em:

<https://www.uktradeinfo.com/Statistics/StatisticalBulletins/Pages/BulletinArchive.aspx?viewname=Tobacco%20Duties%20Archive>.

HM Revenue and Customs (HMRC) and UK Border Agency (2011) *Tackling tobacco smuggling - building our success: a renewed strategy for HM Revenue & Customs and the UK Border Agency*. Londres: HM Revenue & Customs e UK Border Agency.

Haighton, C., Taylor, C. e Rutter, A. (2017) Standardized packaging and illicit tobacco use: A systematic review. *Tobacco Prevention & Cessation*. 3: 13.

Holden, C. (2016) *Transnational tobacco companies and the moral economy of tobacco smuggling*. Em: Whyte, D. e Wiegatz, J. *Neoliberalism and the Moral Economy of Fraud*. Routledge.

Holden, C. (2017) Graduated sovereignty and global governance gaps: Special economic zones and the illicit trade in tobacco products. *Political Geography*. 59 72e81.

Casa dos Comuns (2002) *Tobacco Smuggling. Third Report of Session 2002-2003*. Casa dos Comuns. Committee of Public Accounts. Londres: Casa dos Comuns.

Iglesias, R. (2012) Apresentação em Gaborone, Botsuana. 3-5 de junho de 2012.

Iglesias, R. (2014) *Tobacco tax success story: Brasil*. Washington: Campanha para Crianças Livre de Tabaco.

Iglesias, R. (2016) Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform. *Rev Panam Salud Publica*. 40(4): 243–9.

Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (IARC) (2011) *Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control*. Volume 14, IARC Handbooks.

John, R. e Ross, H. (2017) Consumption of Illicit Cigarettes in India: Findings from a Retail Survey. *Tobacco Control*.

Joossens, L. (1999) *Smuggling and cross-border shopping of tobacco products in the European Union*. Londres: Autoridade de Educação em Saúde.

Joossens, L. (2003). Vietnã: smuggling adds value. *Tobacco Control*. 12:119–120.

Joossens, L., Lugo, A., La Vecchia, C., Gilmore, A., Clancy, L. e Gallus, S. (2014) Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey. *Tobacco Control*. 23: e17-e23.

Joosens, L. e Raw, M. (2003) Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling. *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*. 7(3):214-22.

Joossens, L., e Raw, M. (2008) Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. *Tobacco Control*. 17:399-404.

Joossens, L., Merriman, D., Ross, H. e Raw, M. (2009) *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*. Paris: União Internacional Contra Tuberculose e Doenças Pulmonares.

Joossens, L., Merriman, D., Ross, H. e Raw, M. (2010) The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue. *Addiction*. 105(9):1640-9. 2010.

Joossens, L., Gilmore, A., Stoklosa, M. e Ross, H. (2016) An assessment of European Union's agreements with the four major Transnational Tobacco Companies to address the illicit cigarette trade. *Tobacco Control*. 25:254-260.

Junaidi, I. (2018) Reclassification of cigarettes caused loss of Rs 15 bn to exchequer.

Publicado em Dawn, 7 de fevereiro de 2018. Disponível em:

https://epaper.dawn.com/DetailImage.php?StoryImage=07_02_2018_004_006.

Kaiser, K., Bredenkamp, C. e Iglesias, R. (2016) *Sin Tax Reform in the Philippines*. Washington: Banco Mundial.

Kaplan, B., Navas-Acien, A. e Cohen, J. (2017) The prevalence of illicit cigarette consumption and related factors in Turkey. *Tobacco Control*.

Kelly, J. (2008) *Combatendo o contrabando de tabaco no Reino Unido*. HM Revenue & Custmos. Apresentação em abril de 2008.

KPMG (2016) Projeto SUN. Resultados de 2016.

Laffer, A. (2014) *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice*. São Francisco: Instituto de Pesquisa do Pacífico.

Liber, A., Ross, H., Omar, M. e Chaloupka, F. (2015) The Impact of the Malaysian Minimum Cigarette

Price Law: Findings from the ITC Malaysia Survey. Tobacco Control.

Maldonado, N., Llorente, B., Iglesias, R. e Escobar, D. (2018) Measuring illicit cigarette trade in Colombia. Tobacco Control.

Matthars, A. (2009) Tobacco control in the UK: taxation and other policies. HM Revenue & Customs. Apresentação em Atenas.

Merriman, D., Yurekli, A. e Chaloupka, F. (2000). *How big is the worldwide cigarette smuggling problem?* In: Prabhat, J., Chaloupka, F. (eds.) Tobacco control in developing countries. Oxford: Oxford University Press, 1-464.

Meyercord Revenue (2015) Proven Benefits. Acessado online: <http://meyercord.com/index.php/cigarette-excise-tax-collection/excise-tax-stamp-sicpatrace> (accessed 1/30/15).

Moreno-Dodson, B. e Marquez, P. (eds.) (2017) *Tobacco Tax Reform At The Crossroads Of Health And Development*. Washington: Banco Mundial.

Nagelhout, G., van den Putte, B., Allwright, S., Mons, U., McNeil, A., Guignard, R., Beck, F., Siahpush, M., Joossens, L., Fong, G., de Vries, H. e Willemsen, M. (2014) Socioeconomic and country variations in cross-border cigarette purchasing as tobacco tax avoidance strategy. Findings from the ITC Europe Surveys. Tobacco Control. 23: i30-i38.

National Academy of Sciences (2015) *Understanding the U.S. illicit tobacco market: characteristics, policy context, and lessons from international experiences*. Washington: Academia Nacional de Ciências.

Escritório Nacional de Auditoria, (2013). *Progress in tackling tobacco smuggling. Report by the Comptroller and Auditor General*. Londres: Her Majesty's Revenue and Customs; 2013.

Instituto Nacional do Câncer (NCI) (2016) *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. Publicação NIH N° 16-CA-8029A. Bethesda: EUA. Ministério da Saúde e Serviços Humanos dos EUA, Institutos Nacionais de Saúde, Instituto Nacional do Câncer e Genebra: Organização Mundial da Saúde.

Conselho Nacional de Pesquisa e Instituto de Medicina (2015) *Understanding the U.S Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences*. Washington DC: The National Academies Press.

Nguyen, M., Nguyen, H., Denniston, R., Ross, H., Então, A. e Hoang, T. (2014) The Empirical Analysis of Cigarette Tax Avoidance and Illicit Trade in Vietnam, 1998-2010. PLoS ONE. 9(1): e87272.

Escritório de Estatística Nacional (ONS) (2018) *Consumer price inflation, Reino Unido: dezembro de 2018*. Londres: Escritório Nacional de Estatística

Escritório do Premiê, Província de Ontário (2017), Mudanças em Regulamento e Taxa, que Entram em Vigor em 1° de janeiro de 2018. Comunicado de imprensa, disponível em: <https://news.ontario.ca/opo/en/2017/12/regulation-and-fee-changes-coming-into-force-january-1-2018.html>.

Paraje, G. (2018) Illicit cigarette trade in five South American countries: A gap analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Peru. Nicotine & Tobacco Research.

Pavanant, P. (2011) Illicit Cigarette Trade In Thailand. *Southeast Asian Journal of Tropical Medicine and Public Health*. (42): 6.

Pedersen, H., Floristean, A., Iseppi, L., Dawkins, R., Smith, C., Morup, C., Rohde, H., Yin, S., Schoen, P. e Den, X. (2014) *Study on the measuring and reducing of administrative cost in imposing excise duties on tobacco products*. Bruxelas: Comissão Europeia.

- Petit, P. e Nagy, J. (2016) *How to design and enforce tobacco excises?* Washington: Fundo Monetário Internacional.
- Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M. e Belkindas, M. (2016) *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*. Viena: Instituto de Estudos Avançados.
- Província de Ontário (2017) Regulamento 585/17 de Ontário, instituído pela Lei do Imposto sobre o Tabaco: Componentes do Filtro do Cigarro.
- Ramos, A. (2009). Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries. Working Paper, junho de 2009.
- Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur) (2019) *Accelerating effective tobacco taxes in Brazil: Trends and Perspectives*. Trends and Perspectives. Montevideu: Red Sur.
- Reyes, I. e Wong, J. (2016) *Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco nas Filipinas*. Apresentação durante oficina sobre o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco. Manila. Fevereiro de 2016.
- Royal Canadian Mounted Police (RCMP) (2008). *Contraband tobacco enforcement strategy*.
- Ross, H. (2015) *Understanding and measuring tax avoidance and evasion: A methodological guide*. Washington DC. Disponível em:
http://www.tobaccoecon.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/405/Publications/reports/Understanding-and-measuring-tax-avoidance-and-evasion-A-methodological-guide1.pdf.
- Ross, H. (2017) Tracking and Tracing Tobacco Products in Kenya. *Preventive Medicine*. 105: s15-s18.
- Ross, H. (2018) *Tobacco Industry Strategies to Reduce Tax Liability*. SALDRU working paper. 2018.
- Ross, H. e Van Walbeek, C. (2018) *Letter: Cigarette taxes aren't the problem*. Business Day. 6 de dezembro de 2018.
- Ross, H., Eads, M. e Yates, M. (2018) Why Governments Cannot Afford Codentify to Support Their Track and Trace Solution. *Tobacco Control*.
- Ross, H., Husain, M., Kostova, D., Xu, X., Edwards, S., Chaloupka, F. e Ahluwalia, I. (2015) Approaches for Controlling Illicit Tobacco Trade – Nine Countries and the European Union. *MMWR Weekly*. (64):20.
- Ross, H., Vellios, N., Clegg Smith, K., Ferguson, J. e Cohen, J. (2015b) A closer look at “Cheap White” cigarettes. *Tobacco Control*.
- Ross, H., Tesche, J. e Vellios, N. (2017) Undermining Government Tax Policies: Common strategies employed by the tobacco industry in response to tobacco tax increases. *Preventive Medicine*. 105: S19-S22.
- Scollo, M., Zacher, M., Coomber, K. e Wakefield, M. (2015) Use of illicit tobacco following introduction of standardised packaging of tobacco products in Australia: results from a national cross-sectional survey. *Tobacco Control*. 24: ii76-ii81.
- Shirane, R., Smith, K., Ross, H., Silver, K., Williams, S. e Gilmore, A. (2012) Tobacco Industry Manipulation of Tobacco Excise and Tobacco Advertising Policies in the Czech Republic: An Analysis of Tobacco Industry Documents. *PLoS Med*. 9(6): e1001248.
- SICPA (2012) *A full cost/benefit analysis intended for the unit “Tobacco Control” of the Directorate General SANCO of the European Commission*. Prilly: SICPA.
- Stoklosa, M. (2015) Is the illicit cigarette market really growing? The tobacco industry’s misleading math trick. *Tobacco Control*.
- Stoklosa, M. e Ross, H. (2014) Contrasting Academic and Tobacco Industry Estimates of Illicit Cigarette Trade: Evidence from Warsaw, Poland. *Tobacco Control*. 23: e30-e34.

Sweeting, J., Johnson, T. e Schwartz, R. (2009) Anti-contraband policy measures: evidence for better practice - summary report. Toronto: Unidade de Pesquisa em Tabaco de Ontário, Série de Relatórios Especiais.

Szklo, A., Iglesias, R., de Souza, M., Szklo, M. e de Almeida, L. (2017) Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated from Legal Sales, 2012–2016. *American Journal of Public Health*. e1–e5.

Tayyan, U. (2013) *Aplicação de sistema de banderol de tabacoobacco na Turquia*. Apresentação do Ministério da Fazenda da Turquia na 10ª Conferência APACT, em 20 de agosto de 2013.

Transparência Internacional (2018) *Índice de Percepção da Corrupção 2018*. [Estatísticas]. Obtido na Transparency International. Disponível em: www.transparency.org/cpi2018.

Van Wabeek, C. e Shai, L. (2014) Are the tobacco industry's claims about the size of the illicit cigarette market credible? The case of South Africa. *Tobacco Control*. 24: e142-e146.

Organização Mundial das Alfândegas (OMA) (2013) *Relatório de Comércio Ilícito*.

Organização Mundial da Saúde (OMS) (2010) Technical Manual on Tobacco Tax Administration. Genebra: Organização Mundial da Saúde.

Organização Mundial da Saúde (OMS) (2013) *Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco*. Genebra: Organização Mundial da Saúde.

Organização Mundial da Saúde (OMS) (2017) *Report on the Global Tobacco Epidemic*. Genebra: Organização Mundial da Saúde.

Organização Mundial da Saúde (OMS) (sem data). *Report on tobacco taxation in the United Kingdom*.

Organização Mundial da Saúde e Governo do Reino Unido, Her Majesty's Customs and Excise, Excise Social Policy Group. Disponível em:

http://www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_united_kingdom_taxation.pdf?ua=1.

Wahome, M. (2012) Taxman targets contraband traders with new duty stamps. Publicado no Business Daily, 11 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.businessdailyafrica.com/Taxman-targets-contraband-traders-with-new-duty-stamps-/-/539546/1304018/-/14k7v9v/-/index.html>.

Banco Mundial (2018) *Economics of Tobacco Taxation Toolkit*. Washington: Banco Mundial.

Yürekli, A. e Sayginsoy, Ö. (2010) Worldwide organized cigarette smuggling: an empirical analysis. *Applied Economics*. 42: 5, 545-561.

Zhang, B., Cohen, J., Ferrence, R. e Rhem, J. (2006) The impact of tobacco tax cuts on smoking initiation among Canadian young adults. *American Journal of Preventative Medicine*. 30(6).

www.tobacconomics.org

**INSTITUTE FOR
HEALTH RESEARCH
AND POLICY**

