

**Estudo dos Efeitos Socioeconômicos
da Regulamentação, pela ANVISA, dos
Assuntos de que tratam as Consultas
Públicas nº 112 e 117, de 2010**



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

FGV PROJETOS

Estudo dos Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação, pela ANVISA, dos Assuntos de que tratam as Consultas Públicas nº 112 e 117, de 2010.

Entidades que solicitaram o Estudo:



Sindicato da Indústria do Tabaco



Federação dos Trabalhadores na Agricultura
no Rio Grande do Sul



Federação dos Trabalhadores na Agricultura
do Estado de Santa Catarina



Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Fumo e
Alimentação de Santa Cruz do Sul e Região



Sumário

Resumo Executivo	4
1. Introdução.....	5
2. Consulta Pública nº 112, de 2010, proibição da utilização das substâncias usualmente empregadas na fabricação de cigarros	6
2.1 A utilização dos ingredientes às diferentes espécies de <i>blend</i>	6
2.2 A utilização de ingredientes em outros países	8
3. Consulta Pública nº 117, de 2010, proibições adicionais à exibição e exposição de cigarros no varejo.	10
3.1 Exibição do produto no varejo	10
3.2 Alterações nas embalagens do produto	10
3.2.1 Embalagens principais.....	11
3.2.2 Embalagens secundárias.....	12
3.3 Publicidade e promoção	12
4. A experiência internacional	14
5. Mercado formal de produção de cigarros.....	16
5.1 Produção de tabaco	16
5.2 Industrialização e comercialização de cigarros	17
6. Mercado ilegal de cigarros.....	18
6.1 Introdução.....	18
6.2 Participação no mercado e penetração no varejo.....	19
6.3 Os efeitos das propostas da ANVISA no mercado.....	20
7. Efeitos econômicos e sociais da redução do mercado formal e consequente aumento do contrabando.....	22
7.1 Queda de arrecadação	22
7.2 Efeitos no mercado formal.....	24
7.2.1 Efeitos na produção de tabaco.....	24
7.2.2 Efeitos na industrialização de cigarros.....	26
7.2.3 Efeitos na comercialização de cigarros	26
7.3 Efeitos sociais e econômicos da implementação das Consultas Públicas.....	27
8. Conclusão	29
Bibliografia	30

Resumo Executivo

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA submeteu à consulta pública dois projetos de Resolução em que estão previstas novas restrições aos materiais de comunicação das marcas de cigarros afixados nos pontos de venda, assim como, neste caso pela primeira vez, a vedação à exibição dos cigarros também nos pontos de venda e a proibição do uso de qualquer tipo de ingredientes no seu processo de fabricação, como é o caso dos flavorizantes, substâncias que identificam os produtos junto aos consumidores.

O presente trabalho analisou os efeitos que resultariam de eventual aprovação dessas duas Resoluções, inclusive com base nos resultados alcançados por medidas equivalentes adotadas em outros países, especialmente no Canadá, cuja experiência está fartamente documentada em estudos e estatísticas divulgados por Órgãos de Governo e entidades independentes.

Foram analisados, no caso brasileiro, os efeitos socioeconômicos que o inevitável aumento do contrabando provocaria se aprovadas as citadas Resoluções. Desde o cultivo do tabaco e sua industrialização, passando pela fabricação do cigarro e sua posterior fase de comercialização, tais medidas foram avaliadas quanto aos efeitos no emprego, na geração de renda e na arrecadação tributária.

As conclusões a que se chegou e os fundamentos em que se basearam estão descritos no texto do estudo ora apresentado, constituindo-se em um alerta no sentido de o Governo sopesar as inúmeras variáveis presentes nessa matéria, de relevante e inegável complexidade.

1. Introdução

O presente estudo objetiva analisar os potenciais efeitos econômicos e sociais que decorreriam da implantação das novas restrições às embalagens e materiais de comunicação de marcas de cigarros, bem como da proibição de sua exibição no ponto de venda e do uso de ingredientes na sua fabricação, previstas nas Consultas Públicas nº 112 e 117, de 2010, divulgadas pela ANVISA.

Tem-se como inevitável que a consequência imediata de tais medidas seria uma significativa redução do mercado formal e um decorrente aumento da informalidade no mercado de cigarros.

A redução do mercado formal decorreria do fato de as indústrias de cigarros instaladas no País não poderem mais utilizar as substâncias que atualmente empregam na fabricação dos seus produtos, assim como da imposição de novas restrições aos materiais de comunicação de suas marcas e da proibição da exposição destes produtos nos pontos de venda.

Para os consumidores, a identificação gustativa dos cigarros estaria descaracterizada, pois teriam sido retirados os ingredientes específicos de cada produto. Por outro lado, a perda de visibilidade que decorreria da proibição de exibir o cigarro nos pontos de venda o equipararia aos produtos ilegais. Quanto a isto, é importante ter presente que, no Brasil, o mercado formal de cigarros já convive com um mercado informal desenvolvido, que representa 27% do consumo total.

Destaque-se que o segmento mais relevante do mercado ilegal, o contrabando, não obedecerá às restrições ora propostas pela ANVISA, o que tornará seu produto ainda mais atraente pois, além do menor preço, manterá as atuais características de gosto, que se equivalem às dos produtos formais, tal como hoje produzidos. Some-se a esse fato a proibição de exibir os produtos formais no ponto de venda, e se terá como resultante o crescimento do contrabando.

Não se trata, aqui, de defender a suspensão de todas as restrições ou limitações à fabricação ou divulgação dos cigarros. O mercado já convive com normas que disciplinam essas matérias. Trata-se de demonstrar que o estrangulamento do mercado formal não diminuirá o consumo de cigarros, apenas tornará o produto do contrabando mais atraente, e de relacionar as consequências econômicas e sociais da alteração da preferência do fumante.

Dessa forma, a ANVISA propôs as Consultas Públicas nº 112 e 117, de 2010. A primeira proíbe a adição de alguns ingredientes na fabricação do produto. A segunda impõe restrições adicionais à exposição e exibição do produto no varejo.

2. Consulta Pública nº 112, de 2010, proibição da utilização das substâncias usualmente empregadas na fabricação de cigarros

É conveniente destacar que existem diversas espécies de substâncias utilizadas na fabricação de cigarros, cada qual com sua função específica. Uma vez que a norma da ANVISA não explicita os objetivos da proibição, faz-se conveniente tecer uma breve descrição das referidas substâncias.

O cigarro industrializado contém os seguintes componentes básicos: *mistura de fumos*, *açúcares*, *ameliorantes*, *flavorizantes*, umectantes, adesivos, papel e filtro.

Os cigarros consumidos no Brasil têm como característica principal a presença de uma mistura de dois ou mais tipos de tabaco, sendo que os mais utilizados são os fumos Virgínia, Burley e Oriental os quais possuem características de aroma e sabor distintos. Essas misturas de tabaco compõem o que se chama de *blend*, sendo que o mercado brasileiro é predominantemente composto por cigarros denominados *American Blend*.

Os *açúcares*, *ameliorantes*, *flavorizantes* e umectantes, denominados ingredientes, são adicionados no processo produtivo e desempenham uma função específica no produto final. Entraremos em detalhes sobre a função de cada uma das espécies no capítulo seguinte.

A combinação da mistura de fumos (*blend*) e ingredientes confere sabor e aroma específicos e são essenciais às características que definem e identificam as marcas de cigarros.

Os ingredientes não devem ser confundidos com os constituintes, produtos que são gerados pela combustão do cigarro e não são adicionados ao processo produtivo. Entre os constituintes, por exemplo, estão o alcatrão, a nicotina e o monóxido de carbono.

2.1 A utilização dos ingredientes às diferentes espécies de *blend*

Os ingredientes e a mistura de fumos (*blend*) são os dois principais componentes do sabor e aroma de cada marca de cigarros. Constituem os elementos que formam a identificação gustativa do produto. O número de ingredientes e a quantidade em que cada um é adicionado ao *blend* são únicos para cada marca de cigarros.

A adição de ingredientes depende do *blend* utilizado. Isso porque cada espécie de fumo passa por um processo diferente antes de chegar à fase de industrialização do cigarro.

Ao longo da preparação das folhas de tabaco, existe um processo denominado *cura*, que consiste em um processo de secagem das folhas, no qual o tabaco sofre transformações químicas e físicas. A cura do fumo é um processo cuidadosamente controlado para se obter a qualidade desejada.

O processo de cura do fumo do tipo *Virgínia* é feito em estufa com temperatura e umidade controladas e demora em média sete dias. Durante esse processo, o fumo sofre alterações de componentes naturais, como o amido, por exemplo, que é convertido em açúcares.

A cura do fumo tipo *Burley* precisa ser realizada em galpões abertos, ou seja, sem controle de umidade ou temperatura e o processo demora em média 60 dias. Como o processo é realizado ao ar livre, existem dois efeitos indesejados: o primeiro é a perda significativa dos açúcares derivados da degradação do amido; o segundo é a aquisição de certos atributos de gosto que são indesejados pelos fumantes.

Dessa forma, para utilização do fumo *Burley*, faz-se necessário o emprego de ingredientes (como a glicose e frutose) para recomposição dos açúcares perdidos pela cura ao ar livre. Também é necessária a utilização de *ameliorantes*, produtos amplamente utilizados pela indústria alimentícia (como o alcaçuz e o extrato de alfarroba) para remover o gosto indesejado.

Entre os tipos de ingredientes, encontram-se também os *umectantes*, cuja função é preservar a umidade do produto e suas características, ao longo da distribuição e comercialização no varejo.

Por fim, também são adicionados *flavorizantes*, responsáveis pela *assinatura* do produto, conferindo a cada marca um aroma e sabor particulares.

Tabela 2.1.1 – Ingredientes e suas funções

Ingredientes	Funções
Açúcares	Recompor as perdas de açúcares decorrentes do processo de cura do fumo ao ar livre.
Ameliorantes	Remover gostos indesejados eventualmente adquiridos no processo de cura do fumo ao ar livre.
Umectantes	Preservar a umidade e características do produto ao longo da distribuição e comercialização.
Flavorizantes	Conferir sabor e aroma específicos de cada marca.

Os cigarros produzidos no país utilizam, predominantemente, a mistura de fumos denominada *American Blend*, composta principalmente dos fumos tipo *Virgínia*, *Burley* e *Oriental*.

É simples concluir que a norma da ANVISA afetaria todo o mercado nacional. A própria identificação do produto estaria comprometida, não apenas pela proibição da utilização de *flavorizantes* como pelas alterações que teriam de ser realizadas na composição do *blend*.

2.2 A utilização de ingredientes em outros países

Existem mercados onde os cigarros são produzidos exclusivamente com fumos do tipo Virgínia, para o qual, em razão do processo de cura ser controlado, não há necessidade de utilizar ingredientes para reposição de componentes ou remoção de sabores indesejados. Assim ocorre, por exemplo, na China, Canadá e Austrália.

Nos países onde predomina o *American Blend*, como é o caso do Brasil, dos Estados Unidos e da Alemanha, por exemplo, na maior parte dos casos é necessário adicionar ingredientes para se que obtenha a qualidade do gosto e do aroma desejados pelos consumidores.

Alguns países possuem legislação específica regulamentando a utilização de ingredientes ao cigarro, como a Alemanha, a França, a Inglaterra e outros países europeus. O Brasil não possui legislação específica sobre a adição de ingredientes aos cigarros, mas a Resolução RDC nº 90, de 2007, da ANVISA, exige que os fabricantes informem a lista completa de todos os ingredientes utilizados.

Nos países que controlam a utilização de ingredientes foram realizados estudos para determinar a ocorrência de eventuais efeitos nocivos à saúde ou de dependência a esses produtos. Ressalte-se que se trata dos ingredientes, produtos que são adicionados ao processo produtivo, e não de constituintes que resultam da queima do tabaco.

Estudo recente do Comitê Científico dos Riscos Emergentes e Recentemente Identificados para a Saúde da Comunidade Européia (SCENNIHR, em inglês), publicado em novembro de 2010, não identificou nenhum ingrediente que, por si só, pudesse representar potencial dano à saúde ou causar dependência.

Outros estudos independentes analisaram um grande número de ingredientes adicionados ao cigarro e chegaram à mesma conclusão.

Dessa forma, apesar dos riscos à saúde associados ao tabagismo, não há estudo científico que relacione algum dos ingredientes, na proporção utilizada pela indústria de cigarros, a qualquer risco à saúde ou indução à dependência.

3. Consulta Pública nº 117, de 2010, proibições adicionais à exibição e exposição de cigarros no varejo.

A norma proposta tem por objetivo proibir a exibição do cigarro no ponto de venda no varejo, impor novas limitações à publicidade e promoção do produto, proibir a realização de algumas modalidades de pesquisa junto à população e, por fim, inserir novas advertências nas embalagens do produto.

3.1 Exibição do produto no varejo

A norma descrita na Consulta Pública proibiria a exibição de produtos derivados de tabaco no varejo, a menos que se trate de uma *tabacaria*. Para que um estabelecimento varejista seja considerado uma tabacaria, são necessários: a) que haja previsão expressa da atividade em seu contrato social; b) que o ponto de venda seja destinado ao consumo do produto no próprio local; e, c) que a receita de venda de produtos derivados do tabaco corresponda a, pelo menos, 50% da receita total do estabelecimento.

A definição de tabacaria, portanto, exclui os bares, padarias, lojas de conveniência e outros estabelecimentos, onde estaria proibida a exibição dos produtos. Neste sentido, cabe lembrar que, atualmente, menos que 1% dos estabelecimentos que comercializam cigarros se enquadram nessa categoria.

Ainda que se trate de uma tabacaria, a simples exibição do produto (desacompanhada de qualquer material publicitário) fica condicionada à existência de um quadro de avisos¹ composto de uma advertência pictórica (como as fotografias que hoje estão na embalagem dos produtos) e de duas advertências por escrito.

3.2 Alterações nas embalagens do produto

Foram propostas novas regras relativas a duas espécies de embalagens de cigarros: embalagens principais (do tipo maço ou rígida) e secundárias (embalagens que contém mais de uma embalagem principal, como os pacotes de 5 e 10, ou embalagens promocionais que contenham um único maço ou embalagem rígida).

¹ Nas dimensões de uma folha tamanho A4.

3.2.1 Embalagens principais

As embalagens principais, além das advertências no verso e nas duas laterais, deverão conter uma advertência escrita adicional, que deverá ocupar 50% da parte frontal, local em que hoje é impressa a marca do produto, de propriedade de cada uma das empresas.

Fica proibida a utilização de palavras, imagens ou qualquer recurso gráfico que possa agregar valor ao produto. Também estão vedadas as palavras que expressem características específicas do produto, como, por exemplo, *menthol*. Por fim, não poderiam mais ser utilizadas palavras em idioma que não seja o Português nas embalagens comercializadas no País.

Atualmente as advertências pictóricas possuem tamanho fixo. Embalagens maiores não têm seu verso integralmente ocupado e a área remanescente pode ser utilizada pelos fabricantes.

De acordo com as normas propostas, embalagens com tamanho maior que o padrão deverão ter a imagem proporcionalmente ampliada e eventual área remanescente deverá permanecer em branco, proibida a impressão de qualquer outra informação.

Figura 3.2.1 – Parte frontal de embalagem de cigarro formal após implantação das medidas



Figura 3.2.2 – Conjunto da embalagem após implantação das medidas



Nota: Atualmente, as embalagens principais já possuem advertências na lateral, assim como no seu verso.

3.2.2 Embalagens secundárias

A norma proposta proíbe a utilização de embalagem secundária individual (que contenha uma única embalagem principal) que destaque, promova ou agregue valor ao produto derivado de tabaco.

As embalagens secundárias com mais de uma carteira passam a estar sujeitas às mesmas normas de apresentação (mesmas advertências pictóricas e textuais) que as embalagens principais.

3.3 Publicidade e promoção

A norma proposta traz uma série de restrições à comunicação do produto no varejo, entre as quais:

- A determinação de que qualquer material publicitário só seja visível por quem estiver no interior do estabelecimento varejista;

- O material publicitário deve conter advertências pictóricas e textuais, em espaço não inferior a 80% de sua área total;
- A publicidade não pode enaltecer ou agregar valor ou expressar características específicas do produto e fica proibido expor cartazes que “simulem” as embalagens do produto.

Também ficarão proibidas as abordagens promocionais com o intuito de divulgar, promover, propagar, disseminar, persuadir ou vender produtos derivados de tabaco.

O diagrama a seguir mostra esquematicamente o formato exigido para que o material de divulgação possa ser exibido em pontos de venda.

Figura 3.3.1 – Restrições à comunicação em pontos de venda



4. A experiência internacional

A experiência internacional oferece informações importantes à análise da questão. A Islândia foi o primeiro país a proibir a exibição de cigarros (*product display ban*), em 2001, seguida do Canadá.

As razões apresentadas para a proibição, em ambos os países, foi o pressuposto de que a exibição dos produtos nos varejos formais estimularia a manutenção do hábito de fumar (ou, sob outro ângulo, dificultaria deixar o hábito de fumar) e, principalmente, contribuiria para estimular o hábito na população mais jovem.

A experiência na Islândia foi objeto de estudos que analisaram o impacto de diversas políticas cujo objetivo era reduzir o número de fumantes, desde 1989 até os dias atuais, incluindo aumentos de tributação.

Foram desenvolvidos estudos e análises para individualizar o impacto de cada política sobre o número relativo de fumantes na população, indicador que já estava em queda desde 1989. As estatísticas foram comparadas com outros países Europeus, onde não há proibição de se exibir o produto no varejo formal.

O resultado das pesquisas ressaltou que, na Islândia, proibir a exibição do produto no varejo formal não teve qualquer efeito sobre os hábitos dos fumantes, em todas as faixas etárias analisadas (dos 15 aos 24 anos e dos 15 aos 79 anos). Entre as políticas que se mostraram eficientes estão a proibição de fumar em locais públicos e os avisos de saúde voltados à população de 30 a 40 anos.

Acerca da proibição no Canadá, estudos realizados para determinar a eficácia das medidas concluíram que a proibição de exibição dos produtos nas vitrines dos varejos não teve qualquer efeito sobre os hábitos dos fumantes, independente da faixa etária.

Após a proibição, o número relativo de fumantes manteve-se estável em algumas províncias, reduziu-se em outras e houve casos em que aumentou.

Ao analisar o caso canadense, o departamento de saúde do Reino Unido considerou que não há evidências da eficácia da medida sobre o hábito de fumar, mesma conclusão a que chegou o estudo da IEA (*Institute of Economic Affairs, London*).

Um dos efeitos identificados pelos estudos é que a proibição de exibição representou um estímulo ao mercado informal, do que decorreu uma sensível perda de receita para o varejo formal.

Atualmente, no Canadá, 65% dos fumantes entre 18 e 24 anos fumam produtos ilegais (contrabando). Na província de Ontário o percentual é de 75%.

O produto formal, colocado atrás do balcão, não visível ao comprador, passou a receber o mesmo tratamento dispensado aos produtos do contrabando, dificultando a percepção de que se trata de duas categorias de produtos.

Pesquisa realizada com consumidores canadenses, após a implementação da proibição, revelou que mais de 40% dos fumantes de produtos do contrabando pensava estar consumindo produtos legais.

Outro efeito ressaltado pela experiência canadense é a expressiva perda de receita do pequeno varejo formal, que não aderiu à venda dos produtos ilegais.

Estudos da PriceWaterHouseCoopers e da HEC Montreal concluíram que as perdas de receitas do pequeno varejo formal decorrentes das proibições representaram mais de 2 bilhões de dólares canadenses e forçaram o fechamento de 15% dos estabelecimentos que comercializavam cigarros formais.

Não por acaso, a província de Ontário, que possui a maior participação do contrabando, foi onde ocorreu o maior número de fechamentos de pontos de venda.

A relação entre o fechamento de estabelecimentos do pequeno varejo formal e o contrabando é reconhecida não apenas pela indústria formal como também pelos representantes do próprio varejo. A Associação Canadense de Lojas de Conveniência publicou o trabalho *Contraband Tobacco in Canada: Time for Action* (Contrabando de Cigarros no Canadá: É Hora de Agir), onde relaciona os prejuízos sociais e econômicos do país devido ao crescimento do contrabando.

5. Mercado formal de produção de cigarros

O objetivo desta seção é descrever o mercado formal de cigarros, desde a produção do tabaco, a industrialização do cigarro e sua distribuição e comercialização, assim como os efeitos resultantes da aprovação das normas propostas pela ANVISA.

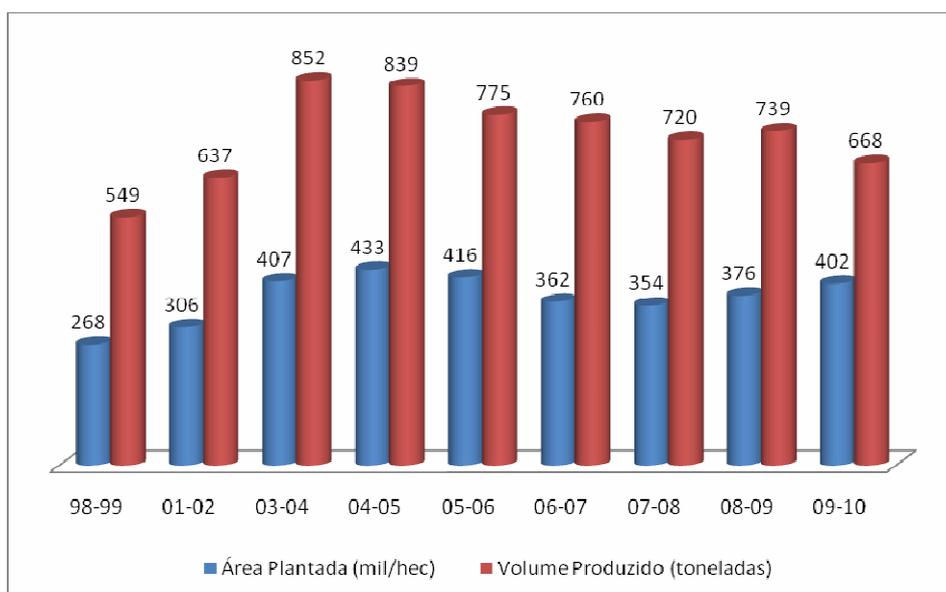
5.1 Produção de tabaco

O Brasil é o maior exportador mundial de tabaco e o segundo maior produtor, atrás apenas da China. O tabaco é plantado por 185 mil pequenos produtores em 720 municípios dos três Estados da Região Sul do Brasil.

A atividade ocupa mais de 400 mil hectares e envolve a participação de cerca de 870 mil pessoas no meio rural. Adicionalmente, gera 30 mil empregos diretos na indústria de beneficiamento do tabaco.

Na safra 2009/2010 foram colhidas mais de 660 mil toneladas de tabaco, de que resultou R\$ 4,4 bilhões de receita.

O quadro abaixo apresenta a evolução da produção de tabaco no Brasil, desde a safra de 1998/99 até a de 2009/10.

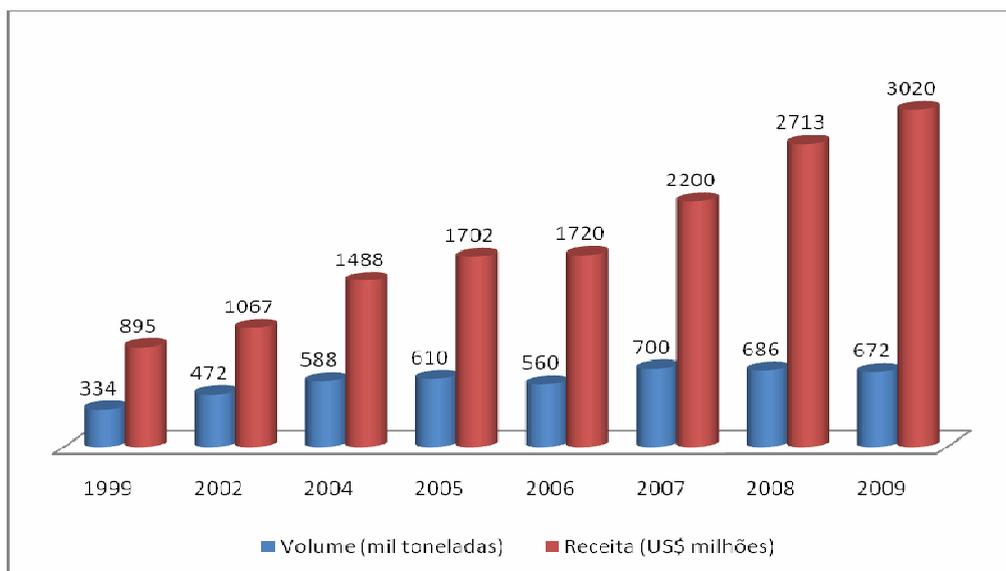


Fonte: SindiTabaco

Como pode ser observado, o volume produzido vem se reduzindo desde 2003, com apenas uma pequena inversão na safra de 2008/2009.

O tabaco brasileiro é exportado para a América do Norte, Europa, África e para a Ásia. A exportação de Tabaco representa 2% do total das exportações brasileiras, mais de US\$ 3 bilhões. Apesar da expressiva receita, o volume exportado vem se reduzindo desde 2007.

O Quadro abaixo apresenta a evolução das exportações brasileiras de 1999 a 2009.



Fonte: SindiTabaco

Nas seções posteriores, serão determinados os efeitos, no mercado formal, do crescimento do contrabando.

5.2 Industrialização e comercialização de cigarros

Existem 14 empresas fabricantes de cigarros no País. Duas são de grande porte, as demais são médias e pequenas empresas. Ao final de 2010 o Setor de cigarros empregava 15.000 trabalhadores, em atividades fabris, administrativas e de vendas.

O Setor dispõe de um parque fabril com capacidade instalada para produzir 7 bilhões de maços ao ano, mas já opera com ociosidade de 36%, pois a demanda do mercado formal em 2010 limitou-se a 4,5 bilhões de maços, enquanto o volume de vendas de produtos contrabandeados ou falsificados alcançou o expressivo montante de 1,5 bilhão de maços.

Cerca de 422 mil pontos de venda regularmente estabelecidos constituem a rede varejista de cigarros instalada no País.

6. Mercado ilegal de cigarros

O objetivo da presente seção é descrever o mercado ilegal de cigarros, sua penetração no varejo e o crescimento frente ao produto formal. Além disso, serão tecidos comentários acerca dos possíveis reflexos das normas propostas pela ANVISA sobre o Setor.

6.1 Introdução

O mercado ilegal de cigarros é responsável por 27% da venda total de cigarros no País. Desse montante, a maior parte é constituída por produtos do contrabando, com origem principalmente no Paraguai. A outra parte refere-se à evasão fiscal que fica evidente quando são comparados os números dos impostos federais recolhidos (dados constantes na página da Internet da Receita Federal), frente aos volumes de mercado (oriundos de pesquisa de mercado). Também consta na mesma página da Receita Federal, que algumas destas empresas operam através de liminares.

Atualmente, a embalagem dos produtos do contrabando demonstra boa qualidade no que diz respeito à apresentação e acabamento. Possui aparência semelhante aos produtos fabricados no País, mas estão à margem de qualquer norma da legislação brasileira, seja quanto à tributação, à obrigatoriedade de imprimir advertências e código de barras nas embalagens ou à aposição do selo de controle da Receita Federal. Adicionalmente, é importante ressaltar que os controles fitossanitários são, evidentemente, negligenciados.

Figura 6.1.1 – Produtos do contrabando não obedecem às normas da legislação brasileira



6.2 Participação no mercado e penetração no varejo

A participação do contrabando é bastante variável geograficamente. No Estado do Rio de Janeiro a representatividade do produto é de apenas 2,2% do mercado, enquanto que no Distrito Federal alcança 48,2%, quase a metade das vendas totais.

A tabela abaixo discrimina, por Região, o volume de vendas – em milhões de unidades – e a participação do contrabando no total do mercado.

Tabela 6.2.1 – Participação do contrabando no total do mercado, por Região

Região	Contrabando	
	Vendas (milhões)	Participação no Mercado
Sudeste	1.347,11	9,6%
Norte	244,77	14,8%
Nordeste	725,67	15,1%
Sul	1.143,20	23,2%
Centro-oeste	913,15	37,4%

Fonte: Ibope Inteligência e Estimativas Internas – 3º Trimestre de 2010

O grau de penetração do produto ilegal pode ser atribuído a dois fatores: a proximidade com a origem do contrabando (Paraguai) e o poder aquisitivo da população.

O Centro-Oeste e o Sul, por possuírem fronteira com o Paraguai, são as regiões mais expostas. O contrabando nas Regiões Norte e Nordeste possui maior participação do que na Região Sudeste em razão do menor poder aquisitivo da população, o que torna o produto informal mais competitivo.

As estatísticas demonstram que, nas atuais condições de competitividade, em que o único elemento diferenciador é o preço, o produto do contrabando absorve até 40% do mercado de certos Estados, mais especificamente na Região Centro-Oeste.

A penetração do produto do contrabando no varejo regularmente estabelecido varia muito nos estados e municípios pesquisados. No Município do Rio de Janeiro é de 5%, ou seja, um em cada 20 estabelecimentos que vende cigarros oferece o produto ilegal. Na área metropolitana de Porto Alegre o produto está presente em 22% dos estabelecimentos que vendem cigarros e nos Estados de Pernambuco e Paraíba, em 76%.

No cenário nacional, o contrabando atinge 45% dos estabelecimentos que vendem cigarros.

As tabelas abaixo discriminam a penetração do produto no varejo formal, nos Estados e Regiões mais significativos.

Tabela 6.2.2 – Penetração do contrabando no varejo formal, por Estado

Estado	Penetração no varejo
Santa Catarina	26%
Rio Grande do Sul	27%
Paraná	29%
Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul	56%
Ceará e Rondônia	60%
Bahia	67%
Paraíba e Pernambuco	76%
Minas Gerais	76%

Fonte: AcNielsen – Setembro/2010

Tabela 6.2.3 – Penetração do contrabando no varejo formal, municípios e áreas metropolitanas

Município / Área Metropolitana	Penetração no varejo
Rio de Janeiro	5%
Curitiba	16%
Campinas	20%
Porto Alegre	22%
Ribeirão preto	25%
Distrito Federal	34%
São Paulo	42%
Belo Horizonte	58%

Fonte: AcNielsen – Setembro/2010

Trata-se, pois, de produto disponível no varejo e com fatia expressiva do total do mercado.

6.3 Os efeitos das propostas da ANVISA no mercado

Como evidenciado, o produto formal concorre com o contrabando que não paga os impostos devidos e não obedece a quaisquer normas ditadas pela ANVISA.

É importante ressaltar que o contrabando conquistou seu mercado em razão de ser sensivelmente mais barato, uma vez que os tributos representam em média 62% do preço do produto formal, e por ter uma aparência externa semelhante à do produto formal, ainda que não obedeça aos mesmos padrões de qualidade e aos controles fitossanitários. Além disso, no segmento do varejo informal, somente os produtos contrabandeados são exibidos e vendidos.

O produto formal, evidentemente, não é comercializado no varejo informal e mantém seu mercado, entre outras razões, pela sua qualidade e pela visibilidade que ostenta no varejo formal.

As normas ora propostas pela ANVISA prejudicariam a competitividade do produto formal em dois quesitos: visibilidade no varejo formal e identificação do produto pelo consumidor.

No varejo formal, a proibição de exibir e divulgar o produto formal fará com que ele tenha tratamento semelhante ao produto do contrabando, pois terá de permanecer oculto. Além disso, a embalagem perderá valor aos olhos do consumidor, enquanto que o contrabando permanecerá com sua atual apresentação, além de continuar exposto no varejo informal.

No que diz respeito à composição, a proibição quanto ao uso dos ingredientes usualmente empregados na produção dos cigarros alterará significativamente o sabor, o aroma e o gosto do produto, a ponto de não mais permitir a identificação hoje existente entre o fumante e a sua marca de consumo habitual. Enquanto isso, o contrabando, por não se sujeitar às normas da ANVISA, permanecerá com sua atual composição, aroma, gosto e identificação pelo consumidor.

Sendo assim, as normas propostas certamente reduzirão o acesso dos consumidores aos produtos formais e, por consequência, o seu consumo. No entanto, em função da disponibilidade dos produtos do contrabando e sua notória penetração no varejo, será inevitável a ocorrência de uma simples transferência destes mesmos consumidores para o contrabando inexistindo, em última instância, um decréscimo do mercado total de cigarros.

7. Efeitos econômicos e sociais da redução do mercado formal e consequente aumento do contrabando

7.1 Queda de arrecadação

O mercado informal não recolhe os tributos devidos sobre o produto. Por consequência, uma eventual redução do mercado formal e o consequente aumento do mercado informal representarão sempre uma redução na arrecadação.

A tabela a seguir apresenta dados do mercado formal de cigarros no País. Os volumes de produção, em milhões de maços, estão distribuídos pelas classes fiscais. Também está relacionado o preço médio de cada classe e a correspondente receita com a venda dos produtos.

Tabela 7.1.1 - Mercado formal de cigarros, 2010

Classes fiscais	Milhões de maços	Participação	Preço médio (R\$)	Receita (R\$ milhões)
Classe I	3.142,52	64,59%	3,21	10.087,48
Classe II	443,81	9,12%	3,61	1.602,15
Classe III - R	909,64	18,70%	4,40	4.002,44
Classe III - M	341,14	7,01%	3,76	1.282,69
Classe IV - R	21,38	0,44%	5,27	112,68
Classe IV - M	6,46	0,13%	5,69	36,77
Total	4.864,96			17.124,21

Fonte: Site Receita Federal (Produção de Cigarros no Brasil) e AcNielsen

Para determinar os efeitos, vamos partir de uma hipótese de redução do mercado formal da ordem de 10% e determinar o resultado para cada um dos tributos. Em seguida, vamos analisar os tributos individualmente, para hipóteses de redução de mercado em 20%, 30%, 40% e 50%.

Uma vez que as proibições propostas pelas Consultas Públicas afetariam todos os produtos de todas as Classes Fiscais, vamos considerar que a redução no consumo será a mesma em todas as Classes.

Em relação ao IPI, o efeito é determinado com base na redução do quantitativo de produtos vendidos, uma vez que o imposto é expresso em reais por vintena.

Em relação à COFINS, à Contribuição ao PIS e ao ICMS, o efeito é determinado a partir dos preços médios das classes fiscais.

A perda de arrecadação na cadeia produtiva dos cigarros, expressa no quadro abaixo, não leva em consideração os créditos referentes a insumos e outras aquisições, pois a redução do mercado implicará não apenas na redução do valor líquido recolhido pelos fabricantes como também no valor dos tributos incidentes sobre os demais elos da cadeia.

Os resultados estão resumidos na tabela a seguir.

Tabela 7.1.2 - Efeitos da alteração de mercado na arrecadação tributária, em milhões de reais. Resultado por classe fiscal

Classes fiscais	Redução de 10% do mercado formal			
	IPI	PIS/Cofins	ICMS	Total
Classe I	240,09	121,68	287,60	649,36
Classe II	39,94	17,18	40,62	97,74
Classe III - R	103,24	35,22	83,25	221,71
Classe III - M	34,25	13,21	31,22	78,68
Classe IV - R	2,99	0,83	1,96	5,77
Classe IV - M	0,82	0,25	0,59	1,66
Total	421,33	188,37	445,23	1.054,93

Assim, uma redução de 10% do mercado formal implicaria uma redução na arrecadação de IPI da ordem de R\$ 421,33 milhões, de R\$ 188,37 milhões de PIS/Cofins e de R\$ 445,23 milhões de ICMS, num total de R\$ 1.054,93 milhões.

Para avaliar hipóteses de redução mais acentuadas, a tabela abaixo discrimina os totais das perdas por tributo:

Tabela 7.1.3 - Efeitos da alteração de mercado na arrecadação tributária, em milhões de reais

Tributos	Percentual de redução do mercado formal			
	20%	30%	40%	50%
IPI	842,66	1.263,99	1.685,33	2.106,66
PIS/Cofins	376,73	565,10	753,47	941,83
ICMS	890,46	1.335,69	1.780,92	2.226,15
Total	2.109,85	3.164,78	4.219,71	5.274,64

Vale a pena ressaltar que esses efeitos se somam ao que os governos já deixam de arrecadar em razão do mercado informal (sonegação e contrabando), que é da ordem de R\$ 2 bilhões.

Diante da expressiva queda na arrecadação, os governos federal e estaduais podem tentar recompor suas receitas por meio de aumento dos tributos. O aumento da tributação, por sua vez, se transmitiria aos preços dos produtos formais, cujo efeito seria uma redução de segunda ordem na sua participação de mercado, dessa vez em decorrência de preços. Neste caso, os grandes beneficiados, novamente, seriam os contrabandistas que teriam um novo crescimento no volume de suas vendas.

7.2 Efeitos no mercado formal

7.2.1 Efeitos na produção de tabaco

Eventual redução do mercado formal de cigarros teria efeito direto na produção de tabaco, especialmente o tipo Burley, que representa 63 mil dos 402 mil hectares plantados (15%) e 103 mil das 668 mil toneladas produzidas (15%).

O tabaco que não fosse absorvido pelo mercado interno formal não poderia ser exportado uma vez que o mercado externo não tem condições de absorver um volume excedente. Como já demonstrado em seções anteriores, o volume de exportações vem caindo desde 2007.

Isso significa que uma redução na produção de cigarros formais implicaria na redução da produção de tabaco, com o conseqüente impacto nos empregos (rurais e na indústria), área cultivada e redução de receita.

A tabela a seguir apresenta os resultados da redução do mercado formal de cigarros na produção total do tabaco. Da mesma forma que apresentamos os resultados da redução na arrecadação, trabalharemos com hipóteses de 10% a 50%.

**Tabela 7.2.1.1 – Resultados da redução do mercado formal
sobre produção total de tabaco**

Indicadores afetados pela redução do mercado formal	Situação atual	Números após redução do mercado formal				
		10%	20%	30%	40%	50%
Número de municípios	720	705	705	705	705	705
Número de produtores (mil)	185	170	167	164	161	158
Produção de tabaco (milhões de toneladas)	668	646	636	626	616	606
Receita dos produtores (R\$ milhões)	4.356	4.146	4.086	4.026	3.966	3.906
Número de pessoas envolvidas no campo (mil)	870	800	785	770	755	740
Empregos na indústria de beneficiamento(mil)	30	25	25	25	25	25
Valor das exportações (US\$ milhões)	3.020	2.720	2.720	2.720	2.720	2.720

Fonte: SindiTabaco

Como pode ser observado, o efeito da redução não é linear nos indicadores e pode mesmo não variar em razão do percentual de redução do mercado formal.

Destaque-se a redução de até 27 mil produtores, a perda de 5 mil empregos diretos na indústria de beneficiamento e a redução de até 130 mil pessoas envolvidas com as atividades no campo.

Em razão de uma das Consultas Públicas da ANVISA impactar especificamente o tabaco tipo *Burley* o efeito sobre a produção será sentido de forma linear, independente do percentual de redução do mercado formal de cigarros.

A tabela abaixo relaciona os efeitos especificamente para a produção do fumo *Burley*.

**Tabela 7.2.1.2 – Resultados da redução do mercado formal
sobre produção de tabaco Burley**

Indicadores afetados pela redução do mercado formal	Situação atual	Após redução
Número de produtores (mil)	48	36
Produção de tabaco (milhões de toneladas)	103	77
Receita dos produtores (R\$ milhões)	594	444
Número de pessoas envolvidas no campo (mil)	220	165

Fonte: SindiTabaco

Não há dúvidas que a redução do mercado formal tem reflexos não apenas sobre a indústria de cigarros como também sobre a produção de tabaco e as economias dos municípios envolvidos.

7.2.2 Efeitos na industrialização de cigarros

Caso sejam implantadas as medidas propostas nas Consultas Públicas ora analisadas - a supressão dos ingredientes que identificam o gosto dos produtos e a proibição de exibir os produtos nos pontos de venda - haverá uma significativa transferência de consumidores do mercado formal para o informal.

Essa transferência poderá, com relativa rapidez, tornar iguais os quantitativos de vendas dos produtos formais e dos ilegais. Para tanto, basta que o mercado formal perca 31% do seu atual volume de vendas, quando se reduziria a um volume de 3,1 bilhões de maços, mesmo volume que a informalidade teria alcançado.

Sob essa nova margem de participação do segmento ilegal, porém, o nível de ociosidade nas indústrias do Setor levaria à demissão de um terço da mão de obra hoje empregada, ou seja, cerca de 5.000 trabalhadores seriam dispensados.

Além disso, as indústrias de cigarros adquirem produtos e serviços de 4.500 médias e pequenas empresas instaladas no País, entre as quais se destacam as fornecedoras dos ingredientes cuja proibição a ANVISA submeteu à Consulta Pública. São mais de R\$ 3 bilhões em compras que as indústrias de cigarros injetam todos os anos na economia do País.

Entre as empresas fornecedoras, há aquelas cuja receita decorre integralmente da venda desses ingredientes para a indústria de cigarros. Tais empresas, evidentemente, fechariam as portas se de fato a proibição se concretizar.

Mesmo aquelas que também operam com outros Setores, como o de alimentos, têm na indústria de cigarros o seu principal comprador. Neste cenário, se implantada a proibição, estima-se que mais de 2.000 pequenas e médias empresas estariam afetadas de alguma forma, sendo que mais de 500 certamente não conseguiriam sobreviver.

7.2.3 Efeitos na comercialização de cigarros

O mercado ilegal está presente em 45% dos estabelecimentos que comercializam cigarros, ou seja, 190 mil varejistas oferecem tanto o produto formal como o ilegal.

Também foi mostrado que a participação do produto ilegal é muito variável, sendo maior nas localidades mais próximas da fronteira com o Paraguai e nas Regiões de menor poder aquisitivo, como é o caso de algumas localidades do Nordeste e Centro-Oeste. O Estado de Minas Gerais, com elevado grau de penetração de produtos ilegais, é a exceção a essas duas regras.

As duas novas restrições propostas pela ANVISA, que ora são objeto de Consultas Públicas, se vierem a ser implantadas provocarão danosos efeitos sobre o setor varejista.

Em primeiro lugar, uma parcela significativa do varejo continuará sem operar com o produto ilegal. Este contingente perderá não apenas com a redução das vendas do produto como também, e principalmente, com as vendas dos demais artigos que hoje são adquiridos pelos compradores de cigarros, que passarão a se abastecer em pontos de venda onde possam encontrar o produto ilegal, que continuará com menor preço e também com os ingredientes a que os consumidores estão habituados. Sendo assim, uma das conseqüências potenciais será o fechamento de muitos destes estabelecimentos comerciais.

Os demais varejistas venderão produtos legais e ilegais, em graus variados, mas ambos estarão ocultos ao comprador, uma vez aprovada a Resolução da ANVISA. Sendo assim, caso seja considerada a implementação da resolução como o produto ilegal irá manter os ingredientes a que o fumante brasileiro se habituou e além disso praticar um preço de venda bastante inferior aos produtos do mercado formal não será surpresa, nesse contexto, se o Brasil repetir o caso do Canadá quanto aos níveis de produtos ilegais nos varejos regularmente estabelecidos no País.

Será natural, então, o varejista sugerir a compra de um produto de menor preço (o do contrabando), como uma estratégia de marketing junto ao cliente.

7.3 Efeitos sociais e econômicos da implementação das Consultas Públicas

Os principais efeitos sociais de uma eventual implementação das normas objeto das Consultas Públicas seriam o crescimento do contrabando e os prejuízos à saúde pública.

O produto de contrabando não obedece a quaisquer normas, inclusive as fitossanitárias. O consumidor fica exposto a um produto sem controle. Além disso, como demonstrado pela experiência internacional, a disseminação do contrabando dificulta a percepção de que há

produtos legais e ilegais. O consumidor deixa de ter a noção de que, ao comprar produtos do contrabando estará incentivando uma atividade ilegal e a criminalidade.

Por sua vez, o crescimento do varejo informal estimula a ilegalidade e suas conhecidas consequências, como a redução de empregos formais e das contribuições à previdência social, além de facilitar o acesso de menores de idade ao produto.

8. Conclusão

A experiência internacional demonstra que a proibição de se exibir cigarros no varejo formal, por si só, já representa uma facilitação ao mercado ilegal, cujo crescimento dá origem a efeitos socioeconômicos indesejáveis.

Os dispositivos contidos nas medidas objeto das Consultas Públicas da ANVISA, da maneira com que estão redigidas, além de proibir a exibição do produto formal também vão alterar sua composição, o que contribuiria para uma redução do consumo ainda maior, com o consequente aumento do contrabando, que já responde por expressiva parcela do mercado total do País, apesar dos esforços dos Órgãos de fiscalização e repressão.

Sendo assim, essas limitações propostas pela ANVISA afetarão apenas uma parte do mercado, o formal, e representarão um estímulo à ilegalidade, em especial ao contrabando, produtos sobre os quais os governos não exercem qualquer forma de controle.

Mostra-se assim de fundamental importância uma regulamentação equilibrada para o setor, que leve em consideração as experiências internacionais, de forma a se evitar a repetição de erros semelhantes vivenciados recentemente em diversos países, somada a campanhas sócio-educativas sobre os riscos associados ao hábito de fumar.

Os resultados estão sintetizados na tabela a seguir.

Tabela 8.1 – Resumo dos resultados

Efeitos Econômicos e Sociais da implementação das normas objeto da Consulta Pública da ANVISA	
Perda de arrecadação (federal e estadual)	Os prejuízos à arrecadação do IPI, da Contribuição ao PIS e da COFINS e ICMS podem chegar a R\$ 5,2 bilhões/ano *
Redução da mão-de-obra	A redução na mão de obra empregada na produção de tabaco e de cigarros é da ordem de 140 mil pessoas
Varejistas	Perda da receita e redução do número de empregos no varejo formal
Diminuição das exportações	A redução das exportações seria de US\$ 300 milhões/ano
Fornecedores da indústria	A redução do mercado formal afetaria 2 mil fornecedores da indústria, sendo que 500 fechariam as portas
Outros efeitos	Aumento da criminalidade

* Nota: Cabe destacar que, atualmente, a evasão fiscal no mercado de cigarros brasileiro gera perdas para o Governo da ordem de R\$ 2,0 bilhões/ano.

Bibliografia

European Commission - Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks
SCNIHR – Addictiveness and Attractiveness of Tobacco Additives, Nov 2010.

Original Investigation – Smokers of illicit tobacco report significantly worse health than others
smokers Campbell K. Aitken, Tim R. L. Fry, Lisa Farrell & Breanna Pellegrinni

Doull, J., J.P. Frawley, W.J. George, T.A. Loomis, R.A. Squire, and S.L. Taylor, List of ingredients
added to tobacco in the manufacture of cigarette by six major American cigarette companies;
Covington and Burling, Washington, D.C. April 12, 1994

Rodgman, A., 2004. Some studies of the effects of additives on cigarette mainstream smoke
properties. III. Ingredients reportedly used in various commercial cigarette products in the USA and
elsewhere. Beitr. Tabak. Int. 21, 47-104

Rodgman, A., 2002. Some studies of the effects of additives on cigarette mainstream smoke
properties. I. Flavorants. Beitr. Tabak. Int. 20, 83-103

Paschke, T., Scherer, G., Heller, W – D., 2002. Effects of ingredients on cigarette smoke
composition and biological activity: a literature overview. Beitr. Tabak. Int. 20, 107-247

Rodgman, A., 2002. Some studies of the effects of additives on cigarette mainstream smoke
properties. II. Casing materials. Beitr. Tabak. Int. 20, 279-299

Carmines, E.L., 2002. Evaluation of the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part I:
Cigarette design, testing approach, and review of results. Food and Chem. Toxicol. 40, 77-91

Rustemeier, K., Stabbert, R., Haussmann, H.J., Roemer, E., Carmines, E.L., 2002. Evaluation of
the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 2: Chemical composition of
mainstream smoke. Food and Chem. Toxicol. 40, 93-104

Roemer, E., Tewes, F.J., Mesigen, T.L., Veltel, D.J., Carmines, E.L., 2002. Evaluation of the
potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 3: In vitro genotoxicity and cytotoxicity.
Food and Chem. Toxicol. 40, 105-111

Vanscheeuwijck, P.M., Teredesai, A., Terpstra, P.M., Verbeeck, J., Kuhl, P., Gerstenberg, B., Gebel, S., Carmines, E.L., 2002. Evaluation of the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 4: Subchronic inhalation toxicity. Food and Chem. Toxicol. 40, 113-131

Patrick Basham, July 2010. Canada's Ruinous tobacco display ban: economic and public health lessons. IEA Discussion Paper n° 29: London 2010

Patrick Basham and John Luik, Hidden in Plain Sight: Why Tobacco Display Bans Fail, Democracy Institute: London 2009.

Peter Jackson, "Smoking ban lessons from abroad", BBC News, 12 September 2008.

Department of Health , Consultation on the Future of Tobacco Control, London: 2008: 34.

Department of Health "Display Ban Impact Assessment", Consultation on the Future of Tobacco Control, London: 2008: 76.

Dr. Andrew Lilico, The Impacts of Restrictions on the Display of Tobacco Products: A Supplemental Report, Europe Economics, October 2009: 17-18

Canadian Convenience Store Association, Contraband Tobacco in Canada: Time for Action, Toronto, 2009.

PriceWaterHouseCoopers and HEC Montreal, Local Presence, National Strength: Convenience Stores in Canada, Toronto, 2009.

Canadian Press, "Convenience stores closing over bootleg cigarettes", 6 April 2010.

Kristjansson et al, "Social correlates of cigarette smoking among Icelandic adolescents: A population-based corss-sectional study", BMC Public Healt, 2008, 8:66.

Peter Jackson, "Smoking ban lessons from abroad", BBC News, 12 September 2008.