

Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: Colômbia

Histórico

Grandes diferenças de preço, resultantes da aplicação de alíquotas distintas em diferentes jurisdições, onde uma tributa mais que as outras, criam incentivos econômicos ao comércio ilícito. No entanto, o comércio ilícito depende de outros fatores, como a disponibilidade de produtos ilegais, que é uma função da força das administrações aduaneira e tributária, e da motivação do setor em abastecer o mercado por meio de canais ilícitos. Em suma, o comércio ilícito é resultado de uma combinação de fatores que inclui a governança, as diferenças de preços entre jurisdições e o comportamento da indústria.

O risco de comércio ilícito pode ser mitigado quando os governos exercem maior controle nas fronteiras e adotam políticas que fortalecem a aplicação da lei. Há várias medidas eficazes para lidar com o comércio ilícito, que podem ser tomadas juntamente com o aumento de impostos. Este estudo de caso compartilha a experiência recente da Colômbia em mitigar o risco do comércio ilícito e, ao mesmo tempo, aumentar os impostos sobre o tabaco e o álcool com êxito.

Esforços da Colômbia para Reduzir o Comércio Ilícito

Antes de aumentar consideravelmente os impostos sobre o tabaco em 2016, o governo colombiano apresentou um projeto de lei e o Congresso aprovou uma legislação contra o comércio ilícito. A Lei 1.762 de 2015 (mais conhecida como Lei Anti-Contrabando) reformou o código penal e adotou medidas para combater o comércio ilícito com maior eficácia. A lei tipificou o comércio ilícito como crime de lavagem de dinheiro (tanto o comércio ilícito quanto a lavagem de dinheiro agora incorrem as mesmas penalidades) e supriu à Unidade de

Inteligência Financeira instrumentos legais para investigar atividades relacionadas ao comércio ilícito. Em especial, a reforma aumentou a pena de 3 a 5 anos de reclusão para 4 a 12 anos para o comércio ilícito (incluindo não apenas o contrabando “aberto” mas também a versão “técnica”, que envolve a alteração das informações apresentadas às autoridades aduaneiras).¹ As pessoas que favorecem e facilitam o comércio ilícito de dentro do governo estão agora sujeitas a penas de 4 a 15 anos de reclusão. Pessoas envolvidas com serviços de transporte ou varejo de mercadorias contrabandeadas estão sujeitas a penas que variam de 3 a 10 anos de prisão. Os veículos

¹ O contrabando técnico, geralmente, entra por portos legais, com documentos que deturpam o que realmente está sendo importado (por exemplo, mais itens do que o número declarado, itens de valor superior ao declarado ou declaração de itens sujeitos a tarifas mais baixas, etc.). O contrabando aberto se refere ao contrabando que ocorre sem deixar rastro em termos de documentação, se passando por importação lícita. Normalmente, ocorre fora dos portos oficiais, em áreas sem controle de fronteira.

utilizados no transporte de mercadorias contrabandeadas também podem ser apreendidos. Além disso, auditores contábeis que deixam de divulgar indícios de comércio ilícito recebem sanções. As penalidades aumentam quando o comércio ilícito é realizado por empresas ou pessoas que operam em áreas com privilégios aduaneiros, como zonas econômicas especiais. A lei também estipula que o comércio ilícito agrava outros crimes.

De fato, a eficácia dessas reformas na redução do comércio ilícito depende de resultados de aplicação da lei, como a probabilidade de captura, julgamento e condenação.

Reconhecendo isso, os formuladores de políticas agiram para fortalecer a coordenação das agências de aplicação da lei para aumentar a probabilidade de captura e as penas de prisão. Uma Comissão Interinstitucional de alto nível foi criada para compartilhar informações (inclusive do setor privado) e planejar atividades. Também foi decidido que o chefe da Polícia Aduaneira (POLFA) e seus membros devem ser do quadro da Polícia Nacional, capaz de coordenar agentes interinstitucionais.

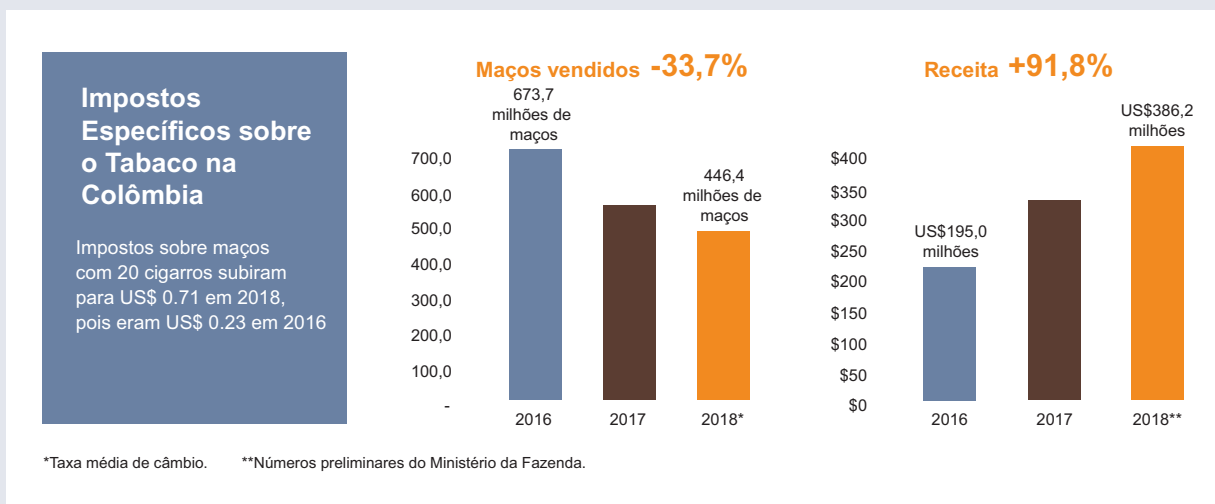
Além disso, a lei introduziu novas sanções contra a evasão fiscal de bebidas alcoólicas e tabaco, como a apreensão das mercadorias, multas, interdição em nível de varejo e a suspensão ou cancelamento de alvarás, licenças e registros. Este foi um passo importante, já que, anteriormente, os varejistas que vendiam produtos contrabandeados não eram considerados contrabandistas e, portanto, não estavam sujeitos a processo criminal. Eram, no máximo, considerados sonegadores de impostos, que na época não era considerado crime.

Impostos Sobre o Tabaco e o Comércio Ilícito na Colômbia

Após a aprovação da Lei Anti-Contrabando, os impostos sobre o tabaco aumentaram expressivamente. O imposto específico aumentou de COP\$ 700 por pacote em 2016 para COP\$ 1.400 em 2017 e, em seguida, para COP\$ 2.100 em 2018 (e para COP\$ 2.253 em 2019). A lei também estipulou um aumento anual de 4 pontos percentuais sobre a inflação após 2018. Dados do Ministério da Fazenda indicam que as vendas

Figura 1

Pacotes Vendidos e Receita Tributária do Tabaco Antes e Depois do Aumento de Impostos, Colômbia, 2016-2018



Fonte: Ministério da Fazenda

diminuíram 33% em 2018 em relação a 2016, enquanto as receitas tributárias do tabaco aumentaram 92% (Figura 1). Outra reforma, em 2016, aumentou os impostos sobre bebidas alcoólicas, adotando uma combinação de 25% de imposto ad valorem e um imposto específico com base no teor de álcool. A reforma aumentou as receitas desses impostos em 17% em 2017, em comparação a 2016.

As autoridades informam que, desde a aprovação da Lei Anti-Contrabando, já foram desmanteladas cinco organizações criminosas, 53 pessoas foram presas e 72 bens foram confiscados. Além disso, entre 2016 e 2018, 2.236 pessoas foram presas e 503 veículos que transportavam mercadorias contrabandeadas foram confiscados, já que, de acordo com a lei, o transporte de tais mercadorias agora é considerado crime. De acordo com um relatório interno da Administração Tributária (DIAN), a comissão interinstitucional se reuniu quatro vezes em 2017 para definir políticas para as operações anti-contrabando. Naquele ano, as apreensões de produtos de tabaco contabilizaram 3,2% do total de apreensões (por valor).

Segundo um relatório da DIAN de 2018, apesar do aumento dos preços internos resultante dos impostos mais elevados, os produtos de tabaco continuam sendo identificados como mercadorias que não possuem valores significativos em termos de contrabando. Estimativas realizadas com métodos de triangulação (fornecidas regularmente pela DIAN e comparando dados da COMTRADE sobre exportações e registros domésticos de importações) apresentam valores muito baixos em relação ao contrabando de tabaco.

Tradicionalmente, por meio de pesquisas realizadas diretamente com fumantes, a indústria do tabaco informa números bem mais altos. No entanto, com base em pesquisas sobre o comércio ilícito na Colômbia, realizadas por Maldonado e colegas, aferições independentes constataam que nove meses após o aumento inicial de 100% nos impostos, os cigarros ilícitos representavam 6,4% do consumo em cinco cidades colombianas, número muito menor do que os 18% estimados pela indústria. Há diferenças significativas entre as cidades, com Bogotá ocupando a parte inferior (1,65%) e Cúcuta (na fronteira com a Venezuela), a parte superior (29,37%). A situação em Cúcuta pode ser explicada pelo comércio transfronteiriço, incentivado pela força do peso colombiano em relação ao bolívar venezuelano. As baixas aferições nas outras cidades colombianas onde a pesquisa foi realizada confirmam as estimativas de comércio ilícito obtidas por meio de métodos de triangulação e - mais importante - sugerem que o contrabando não se tornou um problema significativo após o aumento de impostos.

Conclusion

A experiência da Colômbia demonstra que não aumentar os impostos por medo do comércio ilícito não deve ser o curso de ação. As evidências sugerem que os impostos podem ser aumentados sem que haja uma intensificação do comércio ilícito e o caso da Colômbia mostra que os esforços para combater o contrabando podem ter êxito. O argumento de que o aumento dos impostos causa uma perda de receita tributária decorrente do comércio ilícito é exagerado e, mais importante, geralmente errado.

References

1. Dian (2018) *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas año 2018*, Cuadernos de Trabajo, Coordinación de Estudios Económicos Subdirección de Gestión de Análisis Operacional Dirección de Gestión Organizacional.
2. Maldonado N, Llorente BA, Escobar D, Iglesias RM (2019) Smoke signals: monitoring illicit cigarettes and smoking behavior in Colombia to support tobacco taxes, Tobacco Control Published Online First: 04 de maio de 2019. doi: 10.1136 / tobaccocontrol-2018-054820

Suggested Citation

Cardenas M. Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: Colômbia. Ficha Técnica da Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Centro de Política em Saúde, Instituto de Pesquisa e Política em Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, 2020. www.tobacconomics.org

Autores

Esta Ficha Técnica foi elaborada por Mauricio Cardenas, Professor Visitante da Universidade de Columbia. Foi revisada por seus pares, 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 Guillermo Paraje, Professor, Escola de Negócios, Universidade Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.

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 diminuição 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.