

Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: África do Sul

Histórico

Um argumento frequentemente utilizado pela indústria do tabaco é que o aumento de impostos sobre o produto estimulará o comércio ilícito de cigarros. A experiência da África do Sul, apresentada neste estudo de caso, não corrobora esse argumento.

A África do Sul foi um dos primeiros países de renda média a usar o aumento dos impostos como ferramenta de controle do tabaco.¹ Entre 1994 e 2004, o imposto específico de consumo real (ajustado pela inflação) aumentou a uma taxa média de 13% ao ano. Os aumentos de impostos, juntamente com as grandes escalas no preço líquido dos tributos, elevou o preço real de varejo em 8% ao ano, em média. O consumo per capita de cigarros diminuiu mais de 5% ao ano e a prevalência do tabagismo entre adultos caiu de 31% para 24%. Entre 1994 e 2004, a receita real do governo advinda de impostos sobre o tabaco aumentou a uma taxa de 9% ao ano.¹ Entretanto, não houve nenhuma evidência de que o comércio ilícito foi um problema de fato. Ver figura 1.

Desde 2010, no entanto, houve uma reversão parcial desses ganhos, em parte porque, de 2010 a 2019, o imposto específico de consumo real aumentou menos de 2% ao ano, mas principalmente devido a um aumento do comércio ilícito, de uma estimativa de 10% em 2010 para mais de 30% em 2017.^{2,3} O rápido aumento do comércio ilícito - especialmente desde 2015 - não pode ser atribuído aos aumentos de impostos específicos de consumo. No entanto, está intimamente associado a dois fatores: os esforços da indústria do tabaco para impedir medidas de tributação e de aplicação da lei; e a corrupção em larga escala em diversos órgãos governamentais, incluindo a autoridade tributária da África do Sul.^{2,3}

O papel da indústria do tabaco

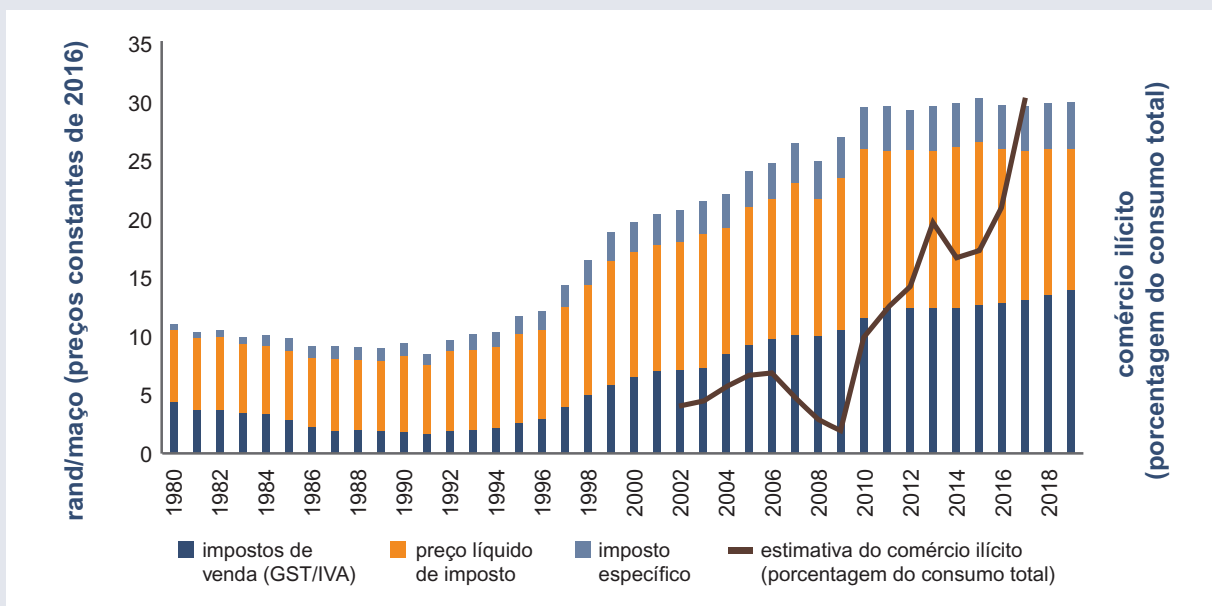
Historicamente, o mercado de cigarros na África do Sul era dominado pela *Rembrandt Tobacco Company* (subsidiária sul-africana da *Rothmans International*), que se fundiu com a *British American Tobacco* em 1999. Desde o início dos anos 90, as multinacionais de tabaco têm aumentado o preço médio de varejo dos cigarros, em valores substancialmente maiores do que os incrementos de impostos; essa estratégia de preços é chamada de sobrecarga (*overshifting*) tributária. Veja a Figura 1.⁴ Essa estratégia de precificação foi muito lucrativa para a indústria do tabaco, pois foi capaz

de aumentar a receita substancialmente, apesar de vender menos cigarros.

Em 2010, o mercado de cigarros da África do Sul mudou fundamentalmente. Os lucros obtidos pela indústria do tabaco atraíram pequenos produtores domésticos para o mercado, que começaram a competir em preço com as multinacionais.⁵ Muitos desses novos produtores não pagavam o imposto específico de consumo exigido. Eles normalmente vendiam seus produtos nos mercados informais, onde a fiscalização do governo era limitada. A resultante guerra de preços corroeu o poder de precificação

Figura 1

Análise do preço médio do varejo de cigarros e estimativas do comércio ilícito na África do Sul²



das multinacionais. Isso também foi ruim para a saúde pública, pois o mercado foi inundado por grandes volumes de cigarros muito baratos.

Ao invés de reconhecer que seu desejo por lucros criou esta proliferação de novos produtores no mercado, as multinacionais de tabaco, de modo geral, culpam os “altos impostos de consumo” pelo rápido aumento do comércio ilícito.⁶ Por exemplo, o Instituto do Tabaco da África Austral (TISA), a aliança industrial das multinacionais de tabaco, criou uma narrativa em 2006 que focou no “fato” de que o comércio ilícito na África do Sul estava alto e continuava a aumentar.

Inicialmente, a indústria alegou que 20% do mercado era ilícito, mas que essa estimativa tinha aumentado para 25% em 2011 e para 30% em 2012.⁷ Não havia evidência para corroborar essas alegações mas, mesmo assim, a indústria empurrou essa narrativa com fervor na mídia. Para sustentar a narrativa de que o problema do comércio ilícito piorava a cada ano, eles ocasionalmente recalibravam as “estimativas” históricas para baixo.⁷

Um artigo de 2012, de coautoria de um economista pró-indústria e de renome, estimou que o mercado ilícito poderia atingir 50% do mercado total.⁸ A metodologia era fraudulentamente falha. Eles estimaram o mercado ilícito como a diferença entre o consumo agregado, derivado de uma pesquisa respeitada sobre o consumo e o montante de impostos pago sobre os cigarros. Para obter o consumo agregado de cigarro, os autores subdividiram a população de tabagistas em fumantes leves (1-5 cigarros por dia), fumantes médios (6-10 cigarros por dia) e fumantes pesados (11 ou mais cigarros por dia) e supuseram que fumavam uma média de 3, 8 e 55 cigarros por dia, respectivamente. Os 55 cigarros consumidos diariamente pelos fumantes pesados foram calculados como a média entre 11 e 99, o número mais alto que os respondentes podiam inserir no questionário. Essa última suposição, escondida em uma nota de rodapé, norteou toda a análise. Não havia razão para fazer essa suposição, já que os respondentes foram questionados sobre quantos cigarros fumavam diariamente e esses números estavam disponíveis

para os pesquisadores. Apesar da falha óbvia no estudo, a indústria o usou para confundir os representantes do governo sobre o tamanho do mercado ilícito e para fazer com que sua estimativa de 25 a 30% parecesse razoável.

Em 2011, o TISA criou a Força-Tarefa de Tabaco Ilícito.⁹ A Força-Tarefa era composta por representantes do Serviço de Inteligência Criminal da Polícia da África do Sul e Departamento de Investigação, a Diretoria de Investigações Criminais Prioritárias e a Agência de Segurança do Estado. O objetivo ostensivo desse grupo era coibir o comércio ilícito por meio de uma parceria entre a indústria "lícita" do tabaco e órgãos governamentais de aplicação da lei. É importante ressaltar que a Receita Federal da África do Sul (SARS) não fazia parte da Força-Tarefa. Segue do exposto que o TISA usou a Força-Tarefa principalmente como uma ferramenta para incomodar seus concorrentes e perturbar a SARS, a deixando a escanteio.^{9,10} A Força-Tarefa de Tabaco Ilícito foi encerrada silenciosamente no final de 2014, após a revelação de várias de suas táticas e do envolvimento de seus representantes em condutas questionáveis.

Desafios institucionais na Receita Federal da África do Sul (SARS)

Após a transição democrática em 1994, a SARS se transformou em uma secretaria de arrecadação de receita de primeira linha. Eles criaram unidades especializadas que tinham como foco principal aqueles envolvidos na evasão fiscal.¹¹ Mesmo antes de 2010, a SARS fechou algumas empresas de tabaco por evasão fiscal.⁹ O aumento do comércio ilícito em 2010 tornou a questão ainda mais urgente. Em 2013, a SARS lançou o Projeto *Honey Badger*, um codinome para uma colaboração multifacetada de várias unidades especializadas do órgão, com foco no comércio ilícito de tabaco. Em pouco tempo, várias empresas de tabaco estavam sendo investigadas por evasão de impostos e fraude.⁹ No entanto, antes que essas empresas de tabaco pudessem ser processadas, desdobramentos no país e na SARS tornaram essas investigações inócuas. O Projeto *Honey Badger* frequentemente entrava em conflito com a Força-Tarefa de Tabaco Ilícito, quando a equipe da SARS expôs o envolvimento de parte de seus agentes de

segurança privada e dos membros do TISA em condutas ilegais. Em resposta, a Força-Tarefa de Tabaco Ilícito tentou desacreditar representantes da SARS. Em alguns casos, eles conseguiram.

A presidência de Zuma (2009 - 2018) foi caracterizada por corrupção em larga escala. Muitas instituições estatais foram comprometidas quando pessoas leais ao Presidente Zuma foram nomeadas para cargos estratégicos. Eles possibilitaram que o presidente e seu círculo íntimo saqueassem os cofres do governo sem medo de serem processados.¹²

Em setembro de 2014, o presidente nomeou Tom Moyane como comissário da SARS. O presidente precisava de um partidário leal para liderar a SARS, para proteger ele e seus associados das investigações sobre suas questões fiscais.¹² Poucos meses depois de assumir o cargo, agindo sobre o que se provou ser falsos relatos de jornal, Moyane demitiu a equipe de gerência sênior, fechou a maioria das unidades de investigação especializadas, suspendeu um grande número de funcionários e muitos outros se demitiram como resultado.¹⁰ O Projeto *Honey Badger* também foi encerrado abruptamente.

Em 2015, Moyane fechou o *Large Business Center* (Centro para Contribuintes Empresariais de grande porte), que foi fundamental para garantir melhor conformidade tributária por grandes empresas e pessoas ricas.¹⁰ Embora a evasão fiscal tenha se tornado generalizada em todos os setores econômicos pós-2015, era especialmente aguda na indústria de cigarros. Moyane até ordenou que os monitores da SARS, nas várias fábricas de tabaco, fossem retirados e encerrou as inspeções semanais. A receita real do imposto específico caiu 22% e o consumo legal caiu 27% entre 2015 e 2018, com um aumento do mercado ilícito de 17%, em 2014, para mais de 30% em 2017.^{2,3}

Um novo amanhecer?

Em fevereiro de 2018, Cyril Ramaphosa sucedeu Jacob Zuma como presidente da África do Sul. Ele suspendeu Moyane em março de 2018 e nomeou o Juiz Robert Nugent para investigar as falhas de governança e gestão na SARS. A Comissão Nugent se posicionava de forma especialmente crítica da indústria do tabaco e de como ela agia para minar o trabalho dos investigadores da SARS. A

Comissão concluiu que a Força-Tarefa de Tabaco Ilícito “nunca investigou o comércio ilícito de tabaco, mas que haviam investigado os investigadores do comércio”.¹⁰ Nugent recomendou que Moyane fosse demitido, o que aconteceu em novembro de 2018.

Desde 2017, vários livros, matérias de jornal e comissões judiciais expuseram a capilaridade da corrupção que devastou o país sob a presidência de Zuma.^{9,10,11,12} Os holofotes têm incidido regularmente sobre a indústria do tabaco, expondo relacionamentos indevidos ou duvidosos com líderes políticos bem conectados ou seus familiares.

Em junho de 2019, a SARS publicou um edital de licitação para a implementação de um sistema de rastreamento de produtos de tabaco.¹³ O objetivo do sistema de rastreamento é permitir que uma parte independente (no caso da África do Sul, a SARS ou uma autoridade delegada) responsabilize o fabricante em relação aos movimentos de seus produtos. A função do rastreamento é garantir que o produto chegue ao destino pretendido e não seja desviado (possivelmente para o mercado ilícito) ao longo da cadeia de distribuição. O rastreamento também permite que uma pessoa rastreie retrospectivamente a rota a partir de sua localização atual, de volta ao ponto de fabricação. O edital indicava que os proponentes não poderiam ter nenhum interesse direto ou indireto

na indústria do tabaco. Por razões não divulgadas, o prazo para a licitação foi prorrogado algumas vezes. Uma vez que o sistema de rastreamento esteja totalmente implementado, espera-se reduzir expressivamente algumas das formas mais flagrantes de comércio ilícito.

Lições aprendidas

1. O crescimento do comércio ilícito na África do Sul não se explica por um aumento dos impostos. Entre 2010 e 2018, época de rápido crescimento do comércio ilícito, o imposto específico aumentou menos de 2% ao ano em termos reais. Por outro lado, nos 16 anos anteriores, o imposto aumentou 10% ao ano em termos reais, enquanto o mercado ilícito permaneceu em níveis insignificantes.
2. Uma administração tributária eficaz é crucial para garantir a arrecadação dos impostos. Se a receita federal for prejudicada ou comprometida, a indústria do tabaco poderá fazer o que quiser.
3. As empresas multinacionais de tabaco se posicionaram como vítimas do comércio ilícito e firmaram, com êxito, uma parceria com órgãos governamentais de aplicação da lei para “combater o comércio ilícito”. Elas usaram essa parceria para combater os concorrentes locais e desviar a atenção de suas próprias infrações.

Referências

1. Van Walbeek, C (2005) The economics of tobacco control in South Africa. Tese de doutorado não publicada. South Africa University of Cape Town. Disponível em: http://www.tobaccoecon.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/405/People/Staff_research/Corne/van-walbeekcp-the-economics-of-tobacco-control-in-south-africa1.pdf.
2. Vellios N, Ross H, van Walbeek C (2019) The illicit trade of cigarettes in South Africa: 2002 - 2017. Tobacco Control. Disponível em: doi: 10.1136 / tobaccocontrol-2018-054798.
3. Van der Zee, K, Magadla, S, Van Walbeek, C (2019, no prelo). Illicit/cheap cigarettes in South Africa. Trends in Organised Crime. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12117-019-09372-9>.
4. Linegar DJ, van Walbeek C (2018) The effect of excise tax increases on cigarette prices in South Africa. Tobacco Control 27: 65-71.
5. Ebrahim Z, Rossouw L, Van Walbeek, C (2020, no prelo) Market failure, “transformation” and blame shifting in South Africa’s illicit cigarette market. Tobacco Control.

6. Lemboe C, Black P (2012) Cigarette taxes and smuggling in South Africa: causes and consequences. Stellenbosch Working Paper Series WPO9 / 2012. Disponível em: <https://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2012/wp092012>.
7. Van Walbeek C, Shai L (2015) Are the tobacco industry's claims about the size of the illicit cigarette market credible? The case of South Africa. *Tobacco Control* 24:e142-146. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051441>.
8. Lemboe C, Black P (2012) Cigarette taxes and smuggling in South Africa: causes and consequences. Stellenbosch Working Paper Series WPO9 / 2012. Disponível em: <https://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2012/wp092012>.
9. Van Loggerenberg, J (2019) *Tobacco Wars*. Cape Town: NB Publishers.
10. Nugent, R (2018) Commission of inquiry into tax administration and governance by the South African Revenue Service, Final report.
11. Van Loggerenberg, J e Lakay, A (2017) *Rogue*. Jonathan Ball Publishers.
12. Pauw, J (2017) *The President's keepers*. Cape Town: NB Publishers.
13. South African Revenue Services (Receita Federal da África do Sul). Edital (RFP 01/2019): Fornecimento de uma solução de gestão e rastreamento de produtos de cigarro. África do Sul Receita Federal da África do Sul; 2019. Disponível em: [https://www.sars.gov.za/Procurement/Pages/TenderDetails.aspx?tendernumber=01&year=2019&type=Request%20for%20Proposal%20\(RFP\)](https://www.sars.gov.za/Procurement/Pages/TenderDetails.aspx?tendernumber=01&year=2019&type=Request%20for%20Proposal%20(RFP)).

Citação sugerida

Van Walbeek C. Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: África do Sul. 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 escrita por Corné van Walbeek, PhD, Professor de Economia, Universidade da Cidade do Cabo, Cidade do Cabo, África do Sul. Foi revisada por Jeffrey Drope, PhD, Vice-Presidente Científico de Pesquisa em Políticas Econômicas e de Saúde da Sociedade Americana de Câncer; e Guillermo Paraje, Professor da 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.