

Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: Reino Unido

Histórico

O comércio ilícito de tabaco inclui métodos ilegais de fabricação, venda ou compra de tabaco real ou falsificado sem que os impostos referentes ao produto sejam pagos. No Reino Unido, no ano de 2000, estima-se que a venda de produtos ilícitos de tabaco tenha causado em uma perda de £3 bilhões em receita tributária.

A indústria do tabaco costuma argumentar que o aumento dos impostos sobre o tabaco causam um aumento correspondente no comércio ilícito do mesmo. Embora as diferenças em impostos e preços em países/regiões vizinhos possam aumentar os incentivos ao comércio ilícito, a experiência do Reino Unido mostra que uma estratégia ampla de controle do tabaco pode aumentar as receitas do governo por meio de tributação mais elevada, reduções significativas no tabagismo e diminuição do nível de comércio ilícito de forma exitosa.

Um componente crucial da política de controle do tabagismo do Reino Unido tem sido a alta tributação do tabaco, implementada pelo Estado como medida de saúde pública e de geração de receita. Após uma série de aumentos de impostos, o comércio ilícito de tabaco aumentou rapidamente nos anos 90. Essa tendência deveu-se, em especial, à prática bem documentada dos fabricantes de tabaco de produzir e exportar cada vez mais cigarros, em volumes muito superiores à demanda conhecida em seus mercados declarados. Esses produtos foram contrabandeados para o Reino Unido sem o pagamento de impostos.

Esforços do Reino Unido para Reduzir o Comércio Ilícito

Em resposta à dimensão do problema, as autoridades do Reino Unido implementaram um plano de ação do tabaco inicialmente no ano 2000, com atualizações em 2006, 2008 e 2011. Cada revisão das leis foi feita em resposta aos novos desafios que surgiam à medida que o suprimento ilícito de tabaco se adaptava às mudanças regulatórias. Durante esses anos, os impostos sobre o tabaco também continuaram a aumentar. A estratégia adotada pelo Reino Unido em relação ao tabaco ilícito se baseia no princípio de que o contrabando é uma questão de aplicação da lei, e não um problema causado pelos altos preços do tabaco.

Ao longo dos anos, as ações gerais do Reino Unido sobre o tabaco incluíram^{1,5}:

- Uma avaliação sistemática da dimensão do mercado ilícito e refinamento da metodologia utilizada para avaliar o tamanho desse mercado;
- A criação de uma nova agência, a *UK Border Agency* (Agência de Fronteira Britânica), que trabalha com a receita e alfândega, o tesouro, o ministério da saúde e governos locais;
- O emprego de oficiais de inteligência no exterior, cuja função é interceptar e apreender o contrabando antes que ele chegue ao Reino Unido;
- A redução das recompensas advindas do contrabando, aumentando as sanções criminais e civis;

- O acréscimo de mais de 1.000 agentes aduaneiros e equipamentos de raio-X para aumentar a fiscalização;
- A marcação de cigarros e produtos de tabaco enrolados à mão, destinados ao mercado doméstico, com a declaração “UKDUTYPAID” (Impostos Pagos no Reino Unido) em destaque;
- Colocar marcações secretas contra a falsificação nos maços de cigarros, para que as autoridades possam verificar imediatamente a autenticidade dos produtos nas prateleiras dos varejistas;
- Dificultar a aquisição de produtos de tabaco por criminosos; e
- Atrapalhar as cadeias de suprimento e distribuição de produtos ilícitos de tabaco.

Após a implementação da estratégia geral britânica e a pressão popular em resposta a audiências parlamentares, as exportações de cigarros para locais como Andorra – considerada um importante ponto de trânsito para cigarros destinados à reentrada no Reino Unido através de contrabando - caíram vertiginosamente.

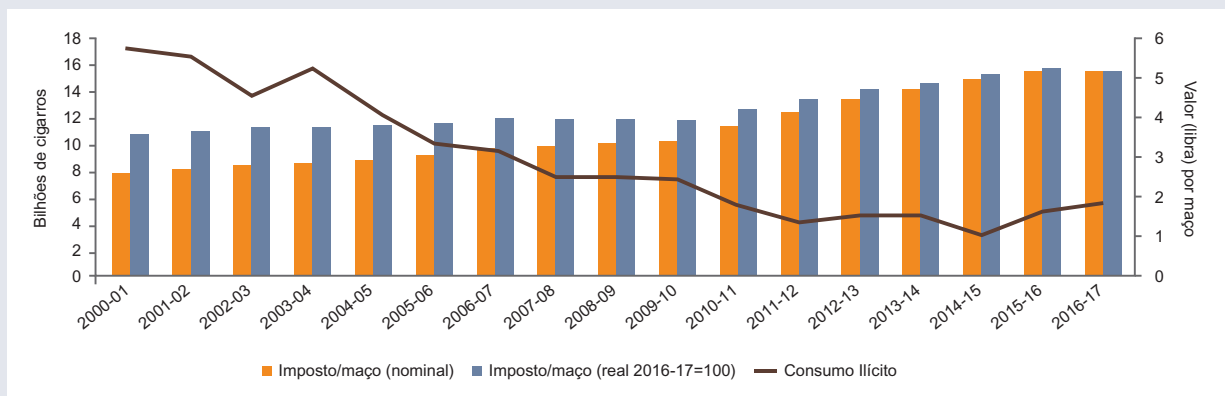
Impostos Sobre o Tabaco e o Comércio Ilícito no Reino Unido

O Reino Unido acompanhou sua política tributária pró-saúde sobre o tabaco com outras políticas abrangentes de controle ao tabagismo, como leis sobre o ar limpo no interior de edificações e restrições contra a publicidade do tabaco. Em decorrência do aumento constante dos impostos sobre o tabaco a uma taxa especificada igual ou superior à inflação, o consumo de cigarros ilícitos caiu de 17 bilhões em 2000-01 para 5,5 bilhões em 2016-17.

A Figura 1 mostra que, embora os impostos sobre cigarros no Reino Unido tenham aumentado, a participação do mercado ilícito diminuiu constantemente. Os dados mostram que os impostos por maço de cigarros aumentaram acentuadamente nos últimos anos, reduzindo o consumo geral. Considerando-se a queda expressiva do consumo geral, a participação do mercado ilícito parece ter aumentado nos últimos anos; no entanto, o volume de cigarros ilícitos consumidos, na realidade, diminuiu.

Figura 1

Impostos Sobre o Tabaco e a Participação do Mercado Ilícito



Com base em dados da HM Revenue and Customs (Receita e Aduana de Sua Majestade) e do Escritório Nacional de Estatística. (Nota: a participação do mercado ilícito (linha marrom) parece ter aumentado nos últimos anos, porque o consumo geral caiu significativamente devido ao aumento dos impostos e outras políticas de controle do tabaco)

Além disso, os aumentos de preços entre 2006 e 2009 foram motivados quase que integralmente pelos aumentos de impostos (responsáveis por 52% do aumento total dos preços) e pela estratégia de preços do setor (responsável por 48% da alta total de preços). O consumo de cigarros ilícitos também diminuiu de 10 bilhões de cigarros em 2006 para 7,5 bilhões de cigarros em 2009. Visto que o consumo ilícito no Reino Unido caiu e já que a própria indústria tabagista aumentou os preços dos cigarros, não se pode argumentar que a alta de impostos e preços incentivam o comércio ilícito de tabaco.

A experiência britânica mostra que, ao contrário do que a indústria do tabaco argumenta, os aumentos na tributação do tabaco não são a causa da alta no comércio ilícito de tabaco. Quando acompanhado por leis abrangentes de controle do tabaco, o comércio ilícito de tabaco pode ser controlado e reduzido - apesar dos impostos mais altos - por meio de uma

melhor administração tributária e aplicação das leis tributárias.

Conclusão

A experiência inglesa pode servir de exemplo para outros países ao redor do mundo. Os governos podem aumentar as receitas e reduzir a prevalência do tabagismo com êxito, mesmo na presença do comércio ilícito, por meio de medidas fortes de governança e da aplicação da lei. Quanto mais abrangente e coordenada for a abordagem, maior a sua eficácia em lidar com o problema do comércio ilícito de tabaco. Os países também podem recorrer ao Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, o primeiro instrumento jurídico, de caráter vinculante, adotado pela Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde, como resposta internacional coordenada ao problema do comércio ilícito de tabaco.

Referências

1. Langley T, Gilmore A, Gallagher A and Arnott D (2019) United Kingdom: Tackling Illicit Tobacco. In: Dutta A (ed.) *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*. Washington DC: World Bank.
2. HM Revenue & Customs. *Measuring tax gaps 2018 edition*. London: HM Revenue & Customs; 2018.
3. HM Revenue & Customs. *Tobacco Bulletin*. October 2018.
4. Office for National Statistics. *Consumer price inflation, UK*: December 2018.
5. Ross H (2015) *Controlling Illicit Tobacco Trade: International Experience*. Prepared for the Economics of Tobacco Control Project, School of Economics, University of Cape Town and Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. Available at: https://tobacconomics.org/wp-content/uploads/2016/01/Ross_International_Experience_8-06-15.pdf.

Citação Sugerida

Blecher E. Estudos de Caso sobre o Comércio Ilícito de Tabaco: Reino Unido. Ficha Técnica 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

Esta Ficha Técnica foi redigida por Evan Blecher, PhD, Economista Sênior do Centro de Política em Saúde, Universidade de Illinois em Chicago, Illinois. 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 Michal Stoklosa, MA, Cientista Principal, Tributação e Saúde, Sociedade Americana de Câncer, Atlanta, Geórgia.

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.