



9406230

08007.003961/2019-36

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA****RELATÓRIO FINAL Nº 1/2019/CNCPDPI/SE****Processo:** 08007.003961/2019-36**Assunto:** Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 263, de 23 de março de 2019.**Interessados:** Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, SENACON - SECRETÁRIA NACIONAL DO CONSUMIDORInstalação dos trabalhos: **8 de maio de 2019.**Prazo: **8 de agosto de 2019.**Reuniões: **08/05, 15/05, 29/05 e 19/06.****A) Introdução e descrição das atividades desenvolvidas:**

1. O presente Grupo de Trabalho ( GT) foi criado pela Portaria nº 263, de 23 de março de 2019 pelo Ministro da Justiça, para “*avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros no Brasil, e assim, diminuir o consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade, o contrabando e os riscos à saúde dele decorrentes*”. Os objetivos do GT foram assim fixados pela Portaria:

*Art. 2º O GT tem por objetivo a realização de estudos:*

*I - sobre a tributação de cigarros fabricados no Brasil;*

*II - para proposição de melhorias à política fiscal e tributária sobre os cigarros fabricados no Brasil;*

*III - para proposição de medidas que visem à redução do consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade e contrabandeados e que já ocupam ilegalmente parte significativa do mercado brasileiro, com danos à arrecadação tributária e à saúde pública;*

*IV - para verificar se a redução da tributação dos cigarros fabricados no Brasil poderia evitar o consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade, bem como o contrabando, e se essa medida poderia causar o aumento do consumo do tabaco; e*

*V - para propor alterações de normas vigentes ou edição de normas complementares que eventualmente se façam necessárias para a efetiva aplicação das medidas propostas.*

2. Ainda conforme previsto na citada Portaria, o GT foi composto por setores governamentais envolvidos com o tema objeto da Portaria que poderiam orientar as recomendações de políticas públicas de competência do MJSP, a saber representantes da Polícia Federal-PF, Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON e da Assessoria Especial de Assuntos Legislativo - AEAL. Além disso, foram convidados a participar dos estudos a Polícia Rodoviária Federal -PRF, representantes dos Ministério das Relações Exteriores - MRE, Saúde (MS) e Economia - ME, garantindo um caráter intergovernamental e multidisciplinar às discussões realizadas, todos assistidos pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria (CNCP).
3. Representantes da SENACON: Luciano Timm e Leonardo Albuquerque Marques; da PF: Ronaldo de Goes Carrer e Carlos Sobral; da AEAL: Frederico F. Moesch e Fernanda Regina Vilares; do Ministério da Saúde (MS): Tânia Maria Cavalcante e André Salem Szklo; do Ministério da Economia (Receita Federal): Aleksander Blair M. de Souza e Sérgio Savaris. O MRE foi representado pela diplomata Maria Eduarda Paiva e a PRF pelo policial Marco Nimer.
4. A primeira reunião do GT ocorreu dia 08/05. Nela, deliberou-se que a presidência dos trabalhos ficaria com a Secretaria Nacional do Consumidor, e que o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual – CNCP iria secretariar o grupo; deliberou-se que os membros e convidados que quisessem, fariam apresentações sobre o tema e, ao final, apresentariam um relatório com suas considerações e encaminhamentos, a fim de subsidiar este relatório final.
5. Apenas para fins de registro, considerando que as contribuições de cada membro e convidado serão expostas mais à frente, consigna-se que na reunião do dia 15/05 foi realizada uma apresentação sobre o tema pela Polícia Federal, no dia 29/05 apresentações do MRE e PRF e no dia 19/06, última reunião, apresentações do ME e do MS.

## **B) Resumo do posicionamento dos membros e convidados, análise dos dados e das informações:**

6. Todos os membros e convidados foram instados, se quisessem, a se manifestar formalmente sobre sua impressão em relação ao tema central do grupo de trabalho, de forma a possibilitar debate sobre a questão. Nesse sentido, embora as contribuições estejam anexadas ao presente relatório, necessário consignar os principais pontos, com vistas a subsidiar, como dito, as políticas públicas do MJSP.

### **B.1) Polícia Federal**

7. A Polícia Federal apresentou um relatório baseado na “*experiência em campo*” da Instituição na região da fronteira com o Paraguai.
8. Pontua, inicialmente, que o Estado do Paraná vem sofrendo com a entrada de produtos de origem ilícita oriundos do Paraguai, em especial (mas não apenas) pela via fluvial, e que tais ações criminosas, em especial o contrabando de cigarros, tem conseguido arrematar trabalhadores da região,

mormente diante do fato de que “ o crime de contrabando costumava e ainda costuma ser visto pela sociedade e até mesmo por segmentos de órgãos de repressão e da Justiça criminal, como de baixa ofensividade e não atrelado a ações violentas”. Registra que “é necessário, portanto, perceber que, o contrabando é tão grave quanto outros crimes que tradicionalmente são tidos como graves. Se a sociedade, por questões culturais, tem dificuldade em enxergar esse fato, não pode tê-la o Estado. Este, aliás, é o que deve, por meio dos seus três Poderes, mudar esse cenário.”

9. Em seguida a Polícia Federal registra que nos últimos 5 anos realizou inúmeras operações policiais de combate ao contrabando na região de fronteira, identificando as regiões de concentração destes crimes, o “modus operandi” das organizações criminosas e outras características, ressaltando as operações Pleura, Nepsis e Contorno Norte. Registra que, em sua visão, a repressão policial pura e simples não tem conseguido frear, sozinha, o contrabando de cigarros na região, dados os incentivos legais e econômicos hoje existentes.
10. Pontua que o contrabando, em especial o contrabando de cigarros, movimenta uma intensa rede criminosa, acarretando diversos outros crimes – furto e roubo de veículos, principalmente caminhões para o contrabando, adulteração de sinais identificadores de veículos, corrupção de agentes públicos, homicídios, ameaças a agentes públicos, financiamento de organizações criminosas, lavagem de dinheiro e evasão de divisas – demonstrando a gravidade do crime e a necessidade de uma preocupação maior em relação ao tema.
11. Especificamente em relação à estratégia de alteração tributária como forma de diminuição do contrabando, faz longo arrazoado sobre a questão, sugerindo a criação de uma faixa de cigarros populares - *o retrocesso nessa ação de desestímulo (preço e tributação altos), embora possa parecer à primeira análise contrária à política de combate ao tabagismo, deflagrará uma onda de desdobramentos positivos que desestruturará o contrabando de cigarros, trazendo resultados positivos e concretos em vários segmentos públicos e sociais que hoje se consomem no invencível trabalho de “enxugar gelo”, e que em pouco tempo estarão soterrados pelos crescentes números acima expostos, que certificam a ineficácia do que atualmente se vem fazendo (na fiscalização de fronteiras, nos trabalhos de polícia judiciária, nas ações de conscientização, educação, nas políticas de desestímulo, na gestão do prejuízo em saúde e previdência e tudo o mais relacionado ao contrabando de cigarros).*

12. E ainda:

*“o caráter efêmero das alíquotas que realizam a extrafiscalidade, aliás, é adequado ao propósito aqui exposto, uma vez que o desincentivo ao contrabando por um tempo limitado, promove a desestruturação de toda a estrutura construída para a prática de tal crime, desarticulando organizações criminosas de maneira rápida e eficiente, pela ausência de lucro. Mais uma vez se destaque a onerosa logística demandada pelo contrabando de cigarros, realizada de modo clandestino, apoiada em outros crimes como corrupção e sobrecarregada com funções como olheiros e batedores.*

*Sem prejuízo de tal manobra fiscal, medidas antitabagismo podem e devem continuar a existir, mas em um cenário menos danoso, à luz de produtos sujeitos às normas sanitárias nacionais e com geração de recursos para tratamentos e campanhas oriundos dessa própria atividade econômica.*

*Mais uma vez destaque-se não se tratar de incentivo, mas de estratégia. Tampouco há falar em legalização ou descriminalização de substâncias, mas de regulação de mercado já existente, com impactos positivos imediatos na saúde pública, no incremento de fundos para prevenção e tratamento e combate à criminalidade organizada.”*

13. Sem prejuízo à estratégia acima citada, a Polícia Federal sugere ainda como medidas complementares a serem adotadas sobre o tema:

1. *alteração legislativa para majoração da pena, no sentido de incluir no §3º, do artigo 334-A, do Código Penal, a seguinte expressão: “ou se a mercadoria contrabandeada causar dependência física ou psíquica e não possuir registro no órgão de vigilância sanitária”.*
2. *Inovação legislativa que preveja a suspensão e posterior cassação do alvará de funcionamento e a inaptidão do CNPJ de estabelecimentos que comercializem mercadorias proibidas, nos moldes do que foi feito em relação a cassação da Carteira Nacional de Habilitação de motoristas flagrados transportando mercadorias descaminhadas e/ou contrabandeadas, Cf., Lei 13.804/19.*
3. *Inovação legislativa que preveja o confisco de imóveis urbanos e rurais utilizados para abrigar fábricas para produção de mercadorias proibidas em território nacional.*
4. *Por meios diplomáticos, estimular o governo Paraguai a adotar medidas visando o aumento dos tributos incidentes sobre a fabricação de cigarros naquele país e um maior controle na importação de insumos e na exportação do produto final.*

## **B.2) Polícia Rodoviária Federal**

14. A PRF não entregou relatório formal, mas sim uma apresentação em *power point* (em anexo) na qual esclarece as atribuições da Instituição em relação ao contrabando de cigarros, as principais rotas de atuação das organizações criminosas, mapas de apreensões de contrabando, painel das operações temáticas do órgão – GEFRON, GENARC, GEFIS, GECAM. As contribuições da PRF serviram para melhor compreensão da logística e “modus operandi” das organizações criminosas que atuam neste segmento, sendo de extrema valia para avaliação do problema.

## **B.3) Ministério das Relações Exteriores**

15. O Ministério das Relações Exteriores analisou a questão sob o ponto de vista da política externa. Ressalta inicialmente que as relações Brasil-Paraguai vivem um *“momento de grande dinamismo, marcado pela sintonia de percepções políticas e econômicas” (...)* os dois países têm assumido posições firmes em favor da manutenção do Estado de Direito, do combate ao crime transnacional e da manutenção da democracia na América do Sul. O Paraguai é, ainda, aliado importante do Brasil nos esforços de realinhamento do MERCOSUL aos propósitos originais do Tratado de Assunção, com ênfase na dinamização do mercado interno do bloco e na busca de maior ambição na agenda externa.”
16. No que tange ao combate ao crime transnacional registra que Brasil e Paraguai possuem mais de 1.330 quilômetros de fronteira. *“O Paraguai é o principal exportador de maconha e armas para o Brasil, e o Brasil importante mercado consumidor e ponto de passagem para terceiros mercados”*, sendo patente que organizações criminosas brasileiras têm atuado fortemente em território paraguaio.
17. O MRE lembra que a cooperação bilateral entre os dois países em matéria de segurança e combate aos ilícitos transnacionais tem avançado muito em diversos aspectos, nomeadamente, prisões, expulsão de criminosos brasileiros, apreensões de armas e drogas, erradicação de cultivos ilícitos, apoio em ações de inteligência e capacitação.
18. Pontua que o novo governo paraguaio demonstra maior preocupação com a questão do contrabando de cigarros. No entanto, em 1º de junho de 2019, o Senado paraguaio rejeitou Projeto de Lei que aumentava os impostos na produção de cigarros, que elevaria a alíquota de 18% para uma faixa de 30 a 40%.
19. Registra, por fim, que em dezembro de 2018 o Paraguai aderiu ao Protocolo para Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, ainda a ser avaliado pelo Poder Legislativo e que *“apesar das divergências entre o Executivo e o Legislativo paraguaio, o atual contexto é bastante propício para*

*o andamento de projetos bilaterais de combate à criminalidade transnacional, seja por meio de iniciativas já consolidadas, seja por meio de novos projetos”.*

20. Registram que continuarão os esforços para adoção de acordos e providências bilaterais que contribuam para a diminuição do problema.

#### **B.4) Ministério da Economia (Receita Federal)**

21. Antes de adentrar ao posicionamento da Receita Federal, importante registrar as estatísticas de apreensões de cigarros contrabandeados ou irregulares no país. Nesse sentido, necessário explicar que a Receita Federal do Brasil condensa os dados mais fiéis relacionados ao tema, eis que as demais instituições (PR, PRF, polícias estaduais, etc) em geral remetem suas apreensões a ela, viabilizando a confecção de um retrato absoluto. Nesse sentido:

##### ***Janeiro a março de 2019***

<b>Cigarros e similares</b>	<b>56.424.847</b>	<b>maços</b>
-----------------------------	-------------------	--------------

##### ***Janeiro a dezembro de 2018***

<b>Cigarros e similares</b>	<b>286.447.556</b>	<b>maços</b>
-----------------------------	--------------------	--------------

22. Percebe-se que a média para o ano de 2018 é de 23.870.629,70 maços por mês; enquanto a média para o ano de 2019 é de 18.808.282,30 maços por mês, mas isso não permite conclusões, dada a sazonalidade e outras variáveis não controláveis como maior número de operações policiais do atual do governo federal na região da fronteira.

23. Segundo a Receita Federal, estima-se que valor dos cigarros apreendidos em 2019 (até março) chegue a R\$ 279.975.727,18 e em 2018 a R\$ 1.355.537.573,11. Portanto, não há dúvida sobre a grande movimentação econômica que o comércio ilícito de cigarros gera, sua capacidade de financiamento de outros crimes e enriquecimento dos autores.

24. Em relação à contribuição da Receita Federal ao presente levantamento, o relatório apresentado desde logo contesta a tese de que a redução de tributos do cigarro seria eficiente para resolver o problema do contrabando.

25. De fato, afirma que inúmeros estudos *“indicam que o sistema mais adequado é o sistema misto praticado no Brasil, com apenas uma faixa para a alíquota ad rem combinado com uma alíquota ad valorem”*, e que *“Quanto à utilização de múltiplas faixas, há muito concluiu-se que o problema da definição de qual intervalo é o mais adequado transforma o modelo em um desafio para a Administração Tributária. A fixação destas faixas não pode ser arbitrária e não existem critérios objetivos suficientemente íntegros para essa definição, além disso, nada impede que as empresas posicionem seus produtos sempre nos limites de cada intervalo evitando majorações para não pagar a alíquota superior, situação que não se materializa com o modelo misto e alíquota única ad rem combinado com alíquota ad valorem atualmente em uso no Brasil”*.
26. A Receita Federal contesta de forma contundente estudos que sugerem que a redução tributária acarretará a diminuição do contrabando de cigarros, especialmente considerando que tais análises desconsideram a reação do segmento ilegal, que também reduziriam seus preços diante da enorme margem de lucro existe.
27. De fato, nesse sentido, alega o seguinte:

*“Em pesquisa realizada pela Receita Federal do Brasil nas regiões de fronteira, obtivemos várias informações sobre o preço de uma carteira de cigarros no Paraguai (País de onde se origina a maior parte do contrabando). Com essas informações, aliadas a outros dados obtidos por empresas de pesquisas, chegamos às informações que se seguem.*

*No Paraguai, um contrabandista de cigarros compra uma caixa de cigarros pelo valor médio de US\$ 100,00. Cada caixa de cigarros contém 50 pacotes de 10 maços em seu interior, ou seja, 500 maços de cigarros. Assim, o preço médio de uma carteira de cigarros no Paraguai é de US\$ 0,20. Com a cotação do dólar em 1 x R\$ 3,87, o preço em reais é de R\$ 0,77.*

*Em pesquisa do IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, chegou-se a um cálculo em que o custo do contrabando, para o contrabandista é de 22,24% sobre o valor da mercadoria. Somando-se o custo de aquisição, mais o custo do contrabando, chegaremos ao valor de R\$ 0,94 por maço de cigarros. Como o preço médio de venda de cigarros contrabandeados no Brasil é de R\$2,50, vemos que a margem de manobra (“lucro”) do contrabandista hoje é de 165,96%.*

<b>Item</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor</b>
<i>Preço Mínimo Brasil</i>	<i>Maço</i>	<i>R\$ 5,00</i>
<i>Preço Médio do Cigarro Contrabandeado</i>	<i>Maço</i>	<i>R\$ 2,50</i>
<i>Custo do cigarro Contrabandeado</i>	<i>RFB / IDESF</i>	<i>R\$ 0,94</i>
<i>Lucro do Contrabando</i>	<i>Reais/Carteira</i>	<i>R\$1,56</i>
<i>Lucro do Contrabando</i>	<i>Percentual</i>	<i>165,96%</i>

*Diante dessas informações, podemos depreender que mesmo que se venha a reduzir a tributação, com redução do preço mínimo do cigarro, ainda assim os contrabandistas têm uma margem de manobra muito grande para reduzir mais ainda os seus preços. Isso sem considerar que o atravessador, que vende o cigarro ao contrabandista, pode reduzir o valor do maço o que faria que essa margem de “lucro” fique ainda maior.”*

28. Por fim, ao se posicionar contra eventual redução tributária registra as seguintes sugestões de enfrentamento ao contrabando:

- a) Criação de força tarefa contra o contrabando de cigarros;*
  - b) Qualificação da pena de contrabando de cigarros para todos os envolvidos no processo, buscando igualar ou chegar ao crime de tráfico de drogas;*
  - c) Pena de perdimento para todos os bens originários do contrabando de cigarros, inclusive dos bens pessoais dos proprietários das cargas;*
  - d) Vinculação da receita obtida com leilões de bens de envolvidos ao contrabando e fabricação clandestina de cigarros para atividades de tratamento e pesquisa de problemas envolvendo o tabaco;*
  - e) Penalização do motorista envolvido com o contrabando, com suspensão do direito de dirigir mesmo antes do trânsito em julgado da sentença;*
  - f) Desapropriação dos imóveis envolvidos com a fabricação clandestina e contrabando de cigarros;*
  - g) Perda de qualquer regime especial de tributação ou benefício fiscal de quem vende cigarro clandestino ou contrabandeado;*
  - h) Inabilitação no registro nacional de transporte de cargas da transportadora envolvida com fabricação clandestina ou contrabando de cigarros;*
  - i) Criação de norma que obrigue as concessionárias de rodovias a abrirem seus sistemas de monitoramento aos órgãos envolvidos no combate ao contrabando;*
  - j) Compartilhamento de informações entre órgãos federais que possuem câmeras OCR, e entre órgãos estaduais e federais;*
- Investimentos estruturais em equipamentos e capacitação dos órgãos públicos envolvidos ao combate ao contrabando de cigarros.*

#### **B.5) Ministério da Saúde (Instituto Nacional do Câncer - INCA)**

29. Por fim, será exposto o posicionamento do Ministério da Saúde sobre o tema, parte relevante deste levantamento, considerando que o indivíduo, consumidor, constitui aspecto central das preocupações do governo brasileiro em relação ao tema.
30. O Estudo apresentado pelo Ministério da Saúde parte da premissa de que *“países que reduziram impostos sobre tabaco, para tentar reduzir contrabando de cigarros, experimentaram redução da arrecadação desse tributo, crescimento do tabagismo, especialmente entre jovens, e nenhum efeito sobre o contrabando de cigarros. Foi o caso do Canadá e da Suécia nos anos 90. No Brasil, também nos anos 90, a Secretaria da Receita Federal (SRF) chegou a baixar o IPI sobre cigarros para coibir o contrabando. No entanto, a arrecadação caiu e o contrabando de cigarros continuou a crescer”*.

31. Assim como se posicionou a Receita Federal, o Ministério da Saúde, consigna que os estudos que sugerem a redução tributária dos cigarros, ou criação de faixas de preço diferenciadas, ignoram a grande margem de lucro do comércio ilegal e capacidade de adaptação dos contrabandistas. (e.g., segundo o WHO Global Report on the Tobacco Epidemic, lançado em julho de 2019[1] pela Organização Mundial de Saúde em evento ocorrido no Rio de Janeiro, a margem de manobra do contrabando no Brasil em 2016 foi de 536,7%, considerando a diferença entre o preço de venda praticado no Brasil e o preço sem impostos do cigarro Paraguaio)."E que, adotar a política de marcas *premiums* e um segmento popular não funciona:

*"Primeiro, muitos fumantes de marcas premiums vão transferir seu consumo para as marcas mais baratas, e, dado o diferencial de preços proposto, vão ter um efeito renda importante, que pode levar a um aumento do consumo de cigarros das novas marcas escolhidas no segmento barato. Segundo, os atuais fumantes de marcas baratas vão ter um efeito preço e renda que permitirá ampliar seu consumo das marcas atualmente fumadas. Terceiro, os cigarros ilegais vão diminuir de preços porque, como explicado, assim opera o mercado ilegal no Brasil. Isto acontece porque os operadores ilegais têm ampla margem para fazer isso, e porque esses operadores ou redes ilegais aceitam reduzir margens para continuar operando com seus investimentos no mercado ilegal, para cobrir custos ou, alternativamente, para trocar cigarros por reais e internalizar o dinheiro sujo existente no exterior. Por isso, o diferencial de preço não vai ser eliminado, vai continuar existindo com similares efeitos sobre a existência de mercado ilegal e sobre o consumo total observado hoje em dia."*

32. Também adota como premissa, que não há se falar em cigarros de melhor ou pior qualidade, sendo que *"qualidade não é um atributo que se aplica a nenhum tipo de cigarro, sejam os vendidos legalmente, sejam os vendidos ilegalmente (...) todos são altamente letais, independentemente de sua origem (...), o agravante do cigarro ilegal é o seu baixo preço que facilita a iniciação de crianças e adolescentes no tabagismo e também favorece a migração de quem está fumando o cigarro legal para o ilegal, ao invés de parar definitivamente de fumar"*.
33. Citando alguns estudos, aponta que apesar da presença do mercado ilegal de cigarros, não há qualquer dúvida de que o consumo total de cigarros no país caiu, sendo que a política tributária aplicada ao setor deve ser considerada, na prática, um sucesso. Consigna que pesquisas que apontam como alternativa a redução da carga tributária do cigarro apresentam estimativas completamente dissociadas dos dados oficiais, sem metodologia clara. O Ministério da Saúde ressalta que, apesar do indicador positivo de redução da prevalência de fumantes, ainda existem no Brasil 19 milhões de fumantes diários[2], o que equivale a quase 6 vezes a população do Uruguai e 2 vezes a população de Portugal. São fumantes que já desenvolveram ou estão sob risco de desenvolver doenças graves e incapacitantes que muito oneram o sistema de saúde e a previdência. Estudo do INCA/Ministério da Saúde mostrou que o tabagismo custa quase 57 bilhões de reais por ano. Desse total, R\$ 39,4 bilhões são gastos com despesas médicas e R\$ 17,5 bilhões com custos indiretos ligados à perda de produtividade, causada por incapacitação de trabalhadores ou morte prematura. A arrecadação de impostos com a venda de cigarros no país é de R\$ 12,9 bilhões, o que gera um saldo negativo de R\$ 44 bilhões por ano, saldo esse que seria ampliado ainda mais com a adoção da redução da tributação sobre cigarros. Além disso, essas cifras motivaram a Advocacia Geral da União a ingressar com uma ação judicial contra as fabricantes que dominam o mercado legal no Brasil pedindo ressarcimento pelo que foi gasto com tratamento de doenças relacionadas ao tabaco a exemplo de outros países. O Protocolo para Eliminar o Mercado Ilegal de Produtos de Tabaco é citado como a política correta para enfrentamento da questão do contrabando de cigarros, sendo necessário implementar efetivamente a Convenção Quadro para Controle do tabaco. De fato, o Ministério da Saúde entende que o tema tributário não deve ser enfatizado individualmente quando se trata de discutir estratégia de redução do comércio ilícito de cigarro. Pelo contrário, a experiência internacional indica que vários instrumentos e políticas devem ser postas em ação para a eliminação efetiva do comércio ilegal de cigarros. Quando se cria a rede do comércio ilegal e se realizam

os investimentos, mudanças da rentabilidade financeira não alteram substancialmente a atividade ilegal. Deve se incrementar a possibilidade de apreensão e seus custos, ou eliminar a fonte do mercado ilegal, neste caso a produção paraguaia ilegal.

34. Por fim, apresenta as seguintes recomendações:

*a) Que os trabalhos do GT instituído pela Portaria do MJ nº 263, de 23 de março de 2019 sejam redirecionados para o engajamento dos setores afins do Ministério da Justiça na implementação da Convenção Quadro para Controle do Tabaco e de seu Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco (artigo 15 da Convenção).*

*b) Que o Ministro da Justiça considere fazer gestões junto à Casa Civil para que seja recriado o Comitê para Implementação do Protocolo da Convenção Quadro para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco, mantendo os termos que delimitaram suas atividades no Decreto Presidencial nº 9.517/2018, e para que o mesmo possa iniciar os seus trabalhos o mais breve possível.*

*c) Considerando a declaração interpretativa do Senado ao ratificar o Protocolo para Eliminar o Mercado Ilegal de Tabaco, que manifesta a necessidade de o Brasil envidar esforços para promover a ratificação e sua implementação entre os países da América do Sul, propõe-se que a coordenação do GT e a CONICQ, articule junto ao MRE e a Casa Civil a realização ainda em 2019, de reunião intersetorial sobre esse tema com os países da América Latina. O Brasil assumirá a presidência pro-tempore do Mercosul na segunda metade de 2019, o que pode representar uma boa oportunidade política para retomar essas articulações. Outra oportunidade seria pautar esse tema no âmbito do Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) que substituirá a Unasul.*

*d) Que dentro do esforço de articulação internacional seja feita também uma aproximação bilateral com o Paraguai, pois embora esse país seja a principal fonte de cigarros contrabandeados para o Brasil, tem sinalizado seu interesse em retomar a plena implementação da Convenção-Quadro da OMS. Durante a 8ª Conferência das Partes da Convenção Quadro (COP8) o governo do Paraguai candidatou-se a hospedar a COP9 programada para 2020 e está envidando esforços para ajustar sua política tributária sobre cigarros às diretrizes da Convenção, além de ter iniciado o processo de ratificação do Protocolo no seu Congresso Nacional. Em 26 de julho do corrente o Ministro da Saúde receberá o Ministro da Saúde do Paraguai e promoverá a reunião das Comissões interministeriais de implementação da Convenção Quadro para Controle do Tabaco do Brasil e Paraguai para que se aprove um plano de cooperação entre os dois países na implementação da Convenção e seus protocolos. Seria muito importante que a coordenação do GT ou representante da Senacon do MJ participasse. O Ministro da Saúde encaminhará convite ao Ministro da Justiça.*

### **C) Conclusões e encaminhamentos:**

35. Não há dúvida em relação à gravidade do problema relacionado ao contrabando de cigarros no Brasil. Ainda que haja divergência sobre o tamanho do mercado ilegal de cigarros no país, resta evidente que é suficientemente relevante e suas consequências também são claras. Além de incentivar o consumo de cigarros, em sentido contrário à política brasileira sobre o tema, nos termos fixados pela Convenção Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco, o contrabando de cigarros implica o financiamento e cometimento de outros crimes (roubo, furto, receptação, homicídios, lavagem de dinheiro, corrupção de agentes públicos, ameaças a agentes públicos, lavagem de dinheiro, evasão de divisas) e influi de forma importante na dinâmica social nas regiões fronteiriças diretamente envolvidas. Também estimula que o crime organizado seja atraído pelas altas margens de lucro.

36. Como é possível observar, não houve consenso dos membros do GT em relação à adoção da redução da carga tributária, ou criação de faixa “popular” de cigarro, como estratégia para o combate ao contrabando de cigarros.
37. As contribuições do Ministério da Economia e Ministério da Saúde sobre o assunto são relevantes e merecem ser avaliadas com cuidado e, nesse sentido, ensejam a necessidade de um maior aprofundamento de estudos empíricos (sobretudo econômicos), que possam subsidiar uma recomendação de política pública baseada em evidências pelo MJSP. Por isso, ao menos no momento, não se afigura pertinente sugerir ao ME qualquer modificação na política tributária aplicada aos produtos de tabaco.
38. Numa primeira análise, a referida política governamental antitabagista brasileira dos últimos anos, segundo os dados apresentados, aparentemente teve sucesso na redução do volume total de fumantes e cigarros consumidos no país. De outro lado, além da perda eventual de arrecadação e possível incentivo ao consumo de tabaco, não há, até o momento, substancial evidência empírica indicando de que a redução tributária ou criação de faixa popular de cigarro acarretará a diminuição do contrabando de cigarros de forma relevante. Finalmente, existe evidência empírica internacional de que a redução do preço médio do cigarro em um mercado ocasiona aumentos do consumo total e per capita deste produto, pelos efeitos que gera no preço e na renda, embora sejam estudos que não se aplicam diretamente ao caso brasileiro, nem levam em conta o efeito do contrabando em nosso país, nem nosso regime fiscal.
39. As análises citadas mostram que, em princípio, sem um aumento dos custos gerais de produção do cigarro ilegal, qualquer redução dos tributos do tabaco no Brasil tenderia a ser inócua para a diminuição do comércio ilegal, considerando a possibilidade de redução do valor do cigarro contrabandeado para patamares mais baixos aos atualmente praticados. Tal premissa indica que se deve, por ora, intensificar a repressão policial e buscar a aplicação estrita da lei nas sentenças judiciais que envolvem contrabando, de modo a aumentar o risco da empreitada econômica ilegal e com isso majorar o “preço” (ou custo) da atividade no jargão de análise econômica do crime. Além disso, deve-se apoiar alterações legislativas no sentido de modificar os incentivos legais à prática desse crime, as quais passam a ser descritas. Finalmente, não basta modificar os incentivos legais através de alterações legislativas para aumentar os custos gerais da produção e distribuição de cigarros ilegais. Deve haver a conscientização sobre os efeitos nefastos à criminalidade e à saúde pública da parte também do Poder Judiciário, que pode ser um parceiro nessas iniciativas. Deve-se procurar mudar, com ações de informação e treinamento, a percepção de segmentos dos órgãos de repressão e da justiça criminal de que o contrabando de cigarros é um crime menor e não violento. Assim como alertar a população em geral no mesmo sentido.
40. É importante não haver preconceitos a estudos e análises sobre o tema, sob qualquer prisma. Os levantamentos realizados serviram para que diversos setores do governo federal pensassem sobre o assunto e fizessem análises internas e proposições objetivando combater o problema. No entanto, não foram exaustivos e novos estudos e discussões devem ser promovidos. Principalmente, mas não exclusivamente, deve-se prosseguir com a pesquisa sobre os estudos analisando as boas práticas para a eliminação do comércio ilícito de cigarros.
41. Desse modo, em que pese não haver neste momento sugestão de alteração da política tributária sobre o setor, algumas iniciativas concretas podem ser propostas a partir deste Grupo de Trabalho:

a) Incremento da cooperação dos órgãos governamentais responsáveis pela prevenção e repressão ao contrabando de cigarros (Força Tarefa) – objetivando reforçar a integração entre Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Secretaria de Operações Integradas e outros órgãos de fiscalização, realização de reuniões periódicas (mensais ou bimestrais) pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade intelectual - CNCP apenas com órgãos de governo para troca de informações, inteligência, intercâmbio de boas-práticas, diminuição de barreiras burocráticas entre as instituições, organização de fluxos de comunicação, dentre outras medidas práticas para intensificar atuação conjunta destes órgãos no combate à pirataria, falsificação e contrabando, sendo que haverá especial atenção às estratégias de diminuição ao contrabando de cigarros.

Importante ressaltar neste ponto a inovadora estratégia de atuação nas fronteiras proposta pela Operação Hórus, coordenada pela Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e que congrega, nesta fase inicial, Polícia Federal, Batalhão de Proteção de Fronteiras da PM do Estado do Paraná, Força Nacional e Exército, e que tem tido excelentes resultados não só no combate ao contrabando de cigarros, mas também em relação a outras formas de contrabando, tráfico de drogas e armas. Segundo estimativas dos organizadores da operação, cerca de 350 milhões de maços de cigarros contrabandeados deixaram de entrar no Brasil, evitando que aproximadamente R\$ 1,75 bilhões entrassem no faturamento das organizações criminosas e financiassem outras ações delituosas.

No decorrer das discussões, ficou claro que existem dados/informações geradas por diferentes órgãos governamentais que participaram do GT, os quais, se devidamente compilados, poderiam compor indicadores para monitoramento dos efeitos das operações em curso para combate ao contrabando de cigarros e outros ilícitos correlatos. Nesse sentido, uma das propostas poderia ser a criação de um painel de indicadores para monitoramento a partir de dados oficiais produzidos pelo MS, RF, SEOPI e outros órgãos relevantes. Também seria importante considerar estudos afins desenvolvidos por organismos internacionais como Banco Mundial, OMS, Conferência das Partes da Convenção Quadro da OMS para Controle do Tabaco, e pelas partes do Protocolo para Eliminar o Mercado Ilegal de Produtos de Tabaco, e outros.

Poderiam ajudar nessa tarefa, entre outros, pesquisadores do INCA/MS que têm se dedicado a desenvolver métodos para estimar o tamanho do mercado ilegal de cigarros a partir de dados oficiais de inquéritos nacionais desenvolvidos pelo Ministério da Saúde e IBGE e também tomando em conta dados produzidos pela RF. Fundamental também engajar estudos de economia do crime, na tentativa de estimar o custo social do contrabando de cigarros contrabandeados e a proposição de políticas públicas baseadas em evidências.

b) Propostas de aperfeiçoamento legislativo em relação à matéria, especialmente envolvendo eventual recrudescimento das penalidades aplicáveis ao caso e outras medidas de dissuasão e prevenção ao contrabando de cigarros, sem prejuízo de eventual apoio às proposições legislativas que estejam em curso no Congresso Nacional, que serão levantadas e acompanhadas pelo CNCP. Considerando haver ainda necessidade de formatação das outras propostas normativas, na forma de texto normativo, o CNCP, por intermédio do grupo citado no item “a” deverá analisar as sugestões e apresentar minuta a ser submetida à análise da AEAL/MJSP dentro de um prazo de 60 (sessenta dias).

c) Acompanhamento e auxílio, por parte do CNCP, aos esforços do Itamaraty em relação aos entendimentos bilaterais com o Paraguai, objetivando a adoção de medidas efetivas para o combate ao contrabando de cigarros, como, entre outras, a ratificação do Protocolo para Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, considerando os relatos de estreitamento das relações diplomáticas entre os dois países;

d) Providências para a recriação do Comitê para Implementação do Protocolo da Convenção Quadro para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco, mantendo os termos que delimitaram suas atividades no Decreto Presidencial nº 9.517/2018. Sugere-se que o Ministério da Saúde fique a cargo das providências formais para tanto, considerando ser necessária elaboração da minuta da proposta de recriação do comitê, elaboração de nota técnica e parecer de mérito, parecer da Consultoria Jurídica e da assessoria de assuntos legislativos, na forma dos artigos 3º e 6º do Decreto 9.759/2019, o pode ser melhor realizado pelo ministério que detém maior atuação em relação ao assunto, sem prejuízo de eventual apoio e mesmo participação do MJSP (embora, em paralelo a essa iniciativa, o mais recomendável em termos de política pública baseada em evidências é prosseguir desde já com a discussão de políticas de controle do comércio ilícito de cigarro baseada em evidências de saúde pública, economia da tributação e economia do crime;

e) Continuidade das discussões no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Economia e Ministério da Saúde, em fóruns internos e externos, mesmo após o encerramento deste GT, possibilitando que novas abordagens de enfrentamento ao problema surjam, sem prejuízo da atuação do grupo citado no item “a”, acima.

44. Sendo o que cumpria relatar e propor, submeta-se o presente relatório ao Exmo. Ministro da Justiça e Segurança Pública, encaminhando-se anexo as manifestações que subsidiaram este levantamento.

45. O presente documento é assinado pelo presidente do Grupo de Trabalho mediante a revisão prévia e consentimento dos demais membros do Grupo.

**Luciano Benetti Timm**

Secretário Nacional do Consumidor

Presidente do CNCP

---

[1] WHO report on the global tobacco epidemic 2019. WHO. [https://www.who.int/tobacco/global\\_report/en/](https://www.who.int/tobacco/global_report/en/)

[2] Smoking prevalence and attributable disease burden in 195 countries and territories, 1990–2015: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2015. The Lancet. April 05,2017.

[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)30819-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)30819-X/fulltext)



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Benetti Timm, Secretário(a) Nacional do Consumidor**, em 12/08/2019, às 20:17, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **9406230** e o código CRC **B7B1D28D**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.