

Análise do “Estudo dos Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação, pela ANVISA, dos Assuntos de que tratam as Consultas Públicas no. 112 e 117, de 2010”, assinado pela Fundação Getúlio Vargas

Análise feita pela Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (Estados Unidos), Campaign for Tobacco Free Kids (Estados Unidos) e Aliança de Controle do Tabagismo (Brasil).

Esta análise técnica do estudo da FGV foi solicitada à Organização Pan Americana de Saúde pelos parlamentares Dr. Rosinha, Ivan Valente e Carlos Zarattini e pelo Ministério da Saúde, e contou com a colaboração de entidades nacionais e internacionais com renomada expertise no tema em questão.

Elaboração e revisão:

Organização Pan Americana de Saúde

Adriana Blanco
Assessoria de Controle do Tabaco

Glauco Oliveira, MV, MSc
Consultor

Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health

Joanna Cohen, PhD
Diretora, Institute for Global Tobacco Control
Diretora, Bloomberg Global Tobacco Control Initiative
Bloomberg Associate Professor of Disease Prevention

Erika Avila Tang, PhD, MHS
Cientista Assistente

Jessica Elf, MPH
Gerente do Programa de Pesquisas

Campaign for Tobacco-Free Kids

Patricia Sosa, JD
Diretora dos Programas da América Latina

Johanna Birckmayer, PhD, MPH
Diretora de Pesquisas Internacionais

Ellen Feighery, MS
Diretora Associada de Pesquisas Internacionais

Leah Jarvis
Estagiária, Pesquisas Internacionais

Monique E. Muggli, J.D., M.P.H. Legal Advisor
Consórcio Legal Internacional

Aliança de Controle do Tabagismo

Paula Johns

Diretora-Executiva

Mônica Andreis
Vice-Diretora

Anna Monteiro
Diretora de Comunicação

Roberto Iglesias
Consultor de Economia

Márcia Pinto
Economista, DSc, Fundação Oswaldo Cruz, consultora da ACT

Aline Biz
Economista

1. Introdução

Este documento apresenta uma avaliação crítica do “Estudo dos Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação, pela Anvisa, dos Assuntos de que tratam as Consultas Públicas nº 112 e 117, de 2010”, conduzido pela Fundação Getúlio Vargas/FGV Projetos (Relatório FGV) (1) e que foi citado em diversas ocasiões, quando se discutem as políticas de controle de tabaco. Seis organizações, das quais quatro são aliadas da indústria do tabaco, encomendaram este relatório: 1) Sindicato da Indústria do Tabaco (SindiTabaco); 2) Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS); 3) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC); 4) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Fumo e Alimentação de Santa Cruz do Sul e Região (STIFA); 5) Confederação Nacional do Turismo (CNTUR); e 6) Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel). Não há nenhum comentário ou notificação sobre um potencial conflito de interesse.

O objetivo do relatório da FGV é apresentar os efeitos das Consultas Públicas sobre a cadeia produtiva do tabaco e sobre a comercialização de cigarros; mas em sua elaboração faltou adesão a procedimentos e abordagens rigorosos e aceitos cientificamente. Por exemplo, não há apresentação de evidências científicas de outros países com políticas de controle do tabaco muito similares às que se quer adotar no Brasil e que foram revisadas por pareceristas e publicadas em jornais científicos reconhecidos internacionalmente.

Para estimar tais efeitos, os autores do relatório não desenvolveram um método que possa ser validado e que justifique os resultados obtidos. Toda a análise é baseada em hipóteses e as fontes de estudos internacionais não são mencionadas no decorrer do texto, somente na Bibliografia, o que dificulta vincular a informação ao estudo de origem ou obter mais informações sobre os supostos “fatos” descritos no relatório da FGV.

Dos 22 itens da Bibliografia, em onze deles (3,4,5,6, 8,9,10,11,14,15,16) seus autores ou os meios onde foram publicados estão relacionados com a indústria do tabaco. Quatro (3-6) aparecem em *Beiträge zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research*, uma publicação da Associação Germânica dos Fabricantes de Cigarros (German Cigarette Manufacturers' Association) (2). Outros quatro (8-11), apesar de publicados em revistas revisadas por pares possuem como autor ou co-autor um funcionário da Philip Morris USA (7), e em outros casos (14-16) os autores têm estreita relação com a indústria (17, 18). Os estudos restantes, que poderiam ser considerados “independentes” da indústria, ou não parecem ter sido usados, apesar de estarem inclusos na Bibliografia (20, 25), ou simplesmente seus conteúdos foram malversados (19). A lista bibliográfica também inclui duas referências não publicadas (12, 13) e duas em duplicidade.

A presente análise, assinada pelas organizações nacionais e internacionais de saúde, tem como objetivo encaminhar dados baseados em evidências científicas e nas experiências de outros países, aprofundando um exame do cenário da produção e consumo do tabaco nas últimas décadas no Brasil. Além disso, também pretende avaliar o potencial impacto econômico e sanitário das medidas propostas pela Anvisa no contexto da situação atual do Brasil.

2. Evidências Científicas sobre o tema abordado na Consulta Pública 112 – Aditivos do Tabaco

Evidências científicas mostram, inequivocamente, que produtos de tabaco geram dependência, e que tanto seu uso como a exposição ao fumo passivo causam doenças e mortes (27, 28). Os aditivos são usados nos produtos de tabaco para torná-los mais atrativos e palatáveis – particularmente para jovens e para os que fumam pela primeira vez, para reduzir a irritação ao fumar, oferecendo sabores atraentes e fazendo com que a experiência inicial de fumar seja prazerosa (29- 31). O relatório da FGV afirma que certos aditivos são necessários para o processamento do tabaco, a fim de torná-lo palatável e “remover o gosto desagradável” (1). Além disso, documentos internos da indústria do tabaco revelam que, por

décadas, as empresas pesquisaram intensamente uma variedade de aditivos para reduzir a aspereza da fumaça do cigarro, aumentar o impacto da nicotina, a sensação na boca, realçar o sabor, alterar as papilas gustativas de seus usuários e tornar o tabagismo passivo menos irritante para os não fumantes (32-34).

Cerca de 600 aditivos diferentes são usados em produtos de tabaco, os quais têm uma variedade de funções, incluindo aumentar sua atratividade ou palatabilidade para os usuários (34). Os “aromatizantes” são usados para criar sabores e aromas distintos para uma variedade de marcas de cigarros (35). O mentol serve para reduzir a irritação na garganta e pulmões enquanto se fuma (30, 36) e, em concentrações mais altas, age como um anestésico local dando um alívio temporário à tosse e aos sintomas de doenças respiratórias causadas pela fumaça do cigarro. Um estudo recente mostrou que alguns fabricantes acrescentavam substâncias inibidoras de apetite em determinados cigarros para torná-los mais atrativos às pessoas preocupadas com excesso de peso (75). No entanto, não há justificativa plausível para tornar um produto que causa dependência e é carcinogênico mais atrativo, especialmente para os jovens (37).

O estudo da FGV tergiversa a informação do relatório de 2010 do *Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks for European Community* (SCENIHR – Comitê Científico de Identificação de novos Riscos à Saúde da Comunidade Europeia), para alegar que “*não há estudo científico que conecte algum ingrediente, na proporção usada pela indústria do tabaco, a algum risco à saúde ou indução da dependência*”. O relatório da SCENIHR não só é claro ao afirmar que “*os aditivos que facilitam uma inalação mais profunda (...) ou inibem o metabolismo da nicotina podem intensificar a dependência da nicotina indiretamente*” (19), como inúmeros estudos também já revelaram que os efeitos diretos e indiretos de certos aditivos podem intensificar o impacto da nicotina, aumentando a dependência dos cigarros e trazendo efeitos negativos à saúde (30, 34, 35, 38, 39).

Publicamente, a indústria do tabaco afirma há décadas que não tem os jovens como público alvo em seu marketing. Internamente, entretanto, essa indústria reconheceu a necessidade absoluta de fazer marketing para jovens a fim de atraí-los e mantê-los como substitutos dos fumantes que morrem por causa das doenças tabaco-relacionadas ou param de fumar (40- 42). Nas palavras de um representante da indústria do tabaco, “*o adolescente de hoje é o cliente regular em potencial de amanhã, e a maioria esmagadora dos fumantes começam a fumar na adolescência*” (43). No Brasil, 77,9% dos fumantes começam a fumar antes dos 20 anos (44).

Os documentos internos, então secretos¹, das companhias afiliadas à British American Tobacco mostram claramente que os sabores adicionados aos produtos de tabaco são um dos meios nos quais estas empresas buscam encorajar os jovens a iniciar o consumo de cigarros e continuar com a dependência. Em 1972, a Brown & Williamson considerou a importância de desenvolver produtos para jovens com sabor de Cola, maçã ou cigarros adoçados, afirmando que “*é bem conhecido o fato de que adolescentes gostam de produtos doces. O mel deve ser considerado*” (31). Da mesma forma, um documento interno da R.J. Reynolds, de 1985, se refere ao desenvolvimento de novos produtos da marca Camel, destinados aos jovens, e diz que “*... a doçura pode dar uma dimensão de sabor que pode ser bem recebido pelo jovem adulto fumante, como evidencia seu gosto em produtos de outras áreas*” (45). As empresas de tabaco frequentemente comercializam uma ampla variedade de produtos flavorizados com frutas exóticas e doces, como “Crema”, “Margarita Mixer”, “Twista Lime”, “Coco” e “Morango” (29). Além disso, frutas e outros sabores são acompanhados por embalagens coloridas e que chamam a atenção, que ajudam a criar a identidade da marca e facilitam o apelo aos novos fumantes (46).

¹ Nos EUA, em 1997, seis grandes tabaqueiras celebraram acordo para pôr fim a ações movidas por 46 estados e cinco territórios, nas quais se buscava recuperar os valores gastos pelo sistema de saúde com fumantes. Trata-se do Master Settlement Agreement (MSA) e, por meio dele, as empresas ficaram proibidas de dirigir suas estratégias de publicidade ao público jovem, além de sofrerem proibições e restrições em publicidade, marketing, patrocínio de eventos, etc. Saiba mais em <http://oag.ca.gov/tobacco/msa>.

Figura 1 – maços de cigarros brasileiros contendo sabores e aromas



Fonte: Banco de Imagens da ACT.

Atualmente, está claro que a indústria do tabaco tem sido bem sucedida em atrair jovens através dos produtos de tabaco aromatizados. Um estudo nos EUA demonstrou que uma percentagem muito mais alta de jovens usa cigarros aromatizados do que a de adultos: os dados indicam que fumantes de 17 anos são duas vezes mais propensos a usar este tipo de cigarros do que adultos entre 20-26 anos. Entre esses jovens, 22,8% relataram ter fumado cigarros com aromas nos últimos 30 dias, enquanto apenas 6,7% das pessoas com mais de 25 anos usaram o mesmo produto (47). Igualmente, a proporção de fumantes que usam cigarros de mentol é maior entre os mais jovens: um estudo também realizado nos EUA em 2010 indica que 44,7% dos fumantes entre 12-17 anos consomem marcas mentoladas, comparados com 30,2% dos fumantes acima de 26 anos (48). Fumantes de cigarros com mentol estão mais propensos a exibir níveis mais altos de dependência da nicotina em períodos curtos de tempo, indicando que o mentol aumenta esse potencial (49).

O relatório da FGV também argumenta que, se o uso legal de aditivos for descontinuado, os fumantes irão buscar cigarros contrabandeados, que continuarão a ter os sabores que os consumidores já estão acostumados. Entretanto, o relatório não dá nenhuma evidência para apoiar essa afirmativa. Por outro lado, o Banco Mundial tem demonstrado que os níveis de contrabando tendem a aumentar de acordo com o grau de corrupção nos países (50). A experiência de outros países mostra que estas atividades ilegais podem ser controladas pela adoção e aplicação de legislação mais robusta, (por exemplo, uso de selos de controle, números de série, marcação especial nas embalagens e advertências de saúde em idioma local) e pela fiscalização (melhorando a auditoria empresarial, sistemas de tecnologia de rastreamento e boa governança) (51), (74). O próprio Brasil é exemplo das melhores práticas internacionais no tema, pois já implementou um sistema de monitoramento e seguimento (SCORPIOS) da manufatura de cigarros, eliminando a possibilidade de produção doméstica sem impostos e facilitando o combate do cigarro ilegal de outras origens.

O argumento para proteger os consumidores – particularmente as crianças – através do controle do uso de certos aditivos que aumentam a atratividade ou a palatabilidade dos produtos de tabaco é forte. Mais de 170 países, que são Partes da CQCT, da Organização Mundial da Saúde, concordam que a regulamentação dos produtos de tabaco ajudam na redução de doenças tabaco-relacionadas e nas mortes ao diminuir a atratividade dos produtos de tabaco (37). Para eles, as restrições devem “abarc

o maior número possível de características que tornam os produtos de tabaco mais atrativos aos consumidores como (...) papéis de cigarros coloridos [e] aromas atrativos” (52).

Nesse aspecto, vários países estão agindo para proteger a saúde da população, através da adoção de medidas para coibir o uso de aditivos nos produtos de tabaco, como a Austrália, Canadá, França, União Europeia, Singapura, Tailândia e os Estados Unidos. No caso dos EUA, desde 2010 há um comitê no FDA discutindo a questão dos cigarros mentolados (76). Também é bom destacar que cigarros com sabores e sua propaganda induzem o consumidor a achar que são menos perigosos à saúde.

Evidências Científicas sobre o tema abordado na Consulta Pública 117 – Exposição e Propaganda nos pontos de venda

A Convenção Quadro reconhece que a implementação de uma proibição total da publicidade, da promoção e do patrocínio de tabaco é uma estratégia importante para reduzir seu consumo (53). Restrições parciais à propaganda permitem que as companhias de tabaco passem a alocar seus recursos em setores ainda não regulamentados, como é o caso dos pontos de venda - PDVs (54).

A proposta de regulamentação da exposição do produto e da publicidade no PDV é particularmente importante à luz de dados consistentes de estudos que apontam que a mera exposição promocional do produto aumenta a iniciação, principalmente entre os jovens (56), encorajando os impulsos de compra e dificultando o processo de abandono do consumo por parte dos fumantes (58-60). Altas taxas de consumo de tabaco entre a juventude estão associadas à exposição à publicidade e exibições de embalagem no ponto de venda (57) e dados mostram que proibições publicitárias abrangentes são muito mais eficazes que proibições parciais (55).

O relatório da FGV argumenta que a adoção das restrições à propaganda e aos displays de exposição no Brasil não trará impactos no consumo mas irá impactar negativamente os pequenos varejistas e aumentar a quantidade dos produtos no mercado ilegal. Os documentos que supostamente apoiariam tal tese, no entanto, não foram revisados por pareceristas, e seus autores estão associados financeiramente à indústria do tabaco. O estudo da FGV informa que na Islândia e no Canadá, dois países que adotaram a proibição dos displays de exposição de cigarros nos PDVs, não houve queda no uso do tabaco entre adultos ou crianças. Embora não forneça a fonte das estatísticas islandesas, um relatório produzido pela Philip Morris International, em outubro de 2009, contém exatamente a mesma informação que o relatório da FGV (26). Adicionalmente, os dados mostrando que as medidas adotadas pelo Canadá não tiveram efeito na prevalência do tabagismo, independentemente da faixa etária, foram retirados de relatórios gerados por Patrick Basham. Apesar de não haver nenhuma declaração no relatório da FGV de que ele seja financiado por alguma empresa de tabaco, Basham vem sendo há anos patrocinado pela British American Tobacco, cuja subsidiária é a Souza Cruz (61), para a realização de seus projetos (62).

Em seu relatório de discussão no. 29, do Instituto de Assuntos Econômicos (Institute of Economic Affairs - IEA), os argumentos de Basham são contraditórios e enganosos (14). No trecho abaixo, retirado do documento, ele afirma ao mesmo tempo que a proibição dos displays de exposição não tem correlação com o consumo e que aumentam o consumo:

“Além do mais, baseado em análise estatística mais sofisticada, não há correlação entre proibição dos displays e mudanças na prevalência ou consumo para a faixa de 15-19 anos de idade no Canadá e entre a proibição dos displays e mudanças na prevalência para adultos no Canadá. A proibição dos displays está associada ao aumento da prevalência entre 15-19 anos.” (14).

Adicionalmente, enquanto o relatório da FGV declara que o Departamento de Saúde do Reino Unido (Department of Health, United Kingdom) não encontrou evidência da efetividade da proibição dos displays de exposição de cigarros, na verdade aconteceu o contrário. Várias evidências revisadas por especialistas estão no documento *“Consultation on the future of tobacco control”* (Consultas sobre o

futuro do controle do tabaco), mostrando que a propaganda e os displays de exposição de cigarros aumentam a iniciação dos jovens, diminuem a cessação dos adultos e que a proibição da propaganda gera uma queda significativa no consumo do tabaco de ambos os grupos (20). A proibição da propaganda e dos displays na Irlanda resultou em queda nas vendas de maços e pacotes de cigarros tanto entre os adultos e os jovens, e as evidências sugerem que a proibição foi eficaz em denormalizar² o fumo (63).

O relatório da FGV também argumenta que a consequência da proibição da propaganda e exposição será os consumidores não saberem quais produtos são legais e quais são provenientes do mercado ilícito. Alegam que isso levaria a uma perda de receita e eventual fechamento do pequeno varejo que não venda produtos contrabandeados. Não há, no entanto, nenhuma literatura revisada por pareceristas mostrando qualquer associação entre displays de exposição de cigarros e o entendimento do consumidor sobre o que é legal versus produto ilícito de tabaco. A proibição de propaganda e displays de exposição é apenas um item de intervenções-chave do controle do tabagismo (outras medidas são aumento de preços, ambientes públicos 100% livres de fumo, advertências fortes sobre os males à saúde, etc.).

A expectativa para a redução da demanda de tabaco resultante de uma nova medida que proíba totalmente a publicidade e a exibição de maços nos PDVs deve ser de médio a longo prazo, como acontece quando legislações entram em vigor (64). Ao revisar a literatura, o documento do Departamento de Saúde britânico também apresenta uma avaliação do impacto da medida e conclui que *“qualquer perda ocorrida aos varejistas ou à indústria do tabaco seria mais que compensada pelo benefício de um número de vidas salvas, redução dos níveis de incidência das doenças tabaco-relacionadas e uma ampla ‘denormalização’ do uso do tabaco em nossas comunidades”* (20). No caso do Brasil, a grande maioria dos varejistas formais de produtos de tabaco no Brasil não vende exclusivamente cigarros, mas também outros produtos, tais como alimentos e bebidas ou jornais e revistas. A diminuição de parte de suas receitas por venda de cigarros não eliminaria as compras de outros produtos por parte de ex-fumantes ou mesmo fumantes que passem a utilizar o varejo informal, como se discutirá a seguir.

Os efeitos das propostas da ANVISA no mercado de acordo com o estudo da FGV

A estratégia do estudo da FGV para apresentar os efeitos econômicos e sociais das normas propostas pela Anvisa tem três componentes: primeiro, o estudo procura mostrar que vão regular um setor econômico em declínio (seção 5); segundo, a existência de um amplo e generalizado mercado ilegal de cigarros no Brasil anularia o efeito das normas na saúde e agravaria o impacto econômico natural delas (seção 6); e, terceiro, após apresentar essas duas estratégias, utiliza hipóteses numéricas para traçar cenários futuros, sem nenhuma sustentação em estudos empíricos, locais ou internacionais, ou em literatura revisada por pareceristas (seção 7).

O primeiro componente é tradicional nas estratégias de interesses econômicos organizados em sociedades democráticas: mostrar que o setor potencialmente afetado por uma política pública já está em declínio econômico, com quedas de produção e emprego. O objetivo deste tipo de argumentação é postergar a entrada em funcionamento da política ou mudá-la de modo a atenuar seus efeitos, particularmente se ela tiver impactos econômicos negativos nesse setor ou grupo de atividade. A próxima seção e a seguinte mostrarão como a produção e a exportação de folha de tabaco não estão

² A chamada denormalização da indústria do tabaco (DIT) é um movimento que começou no Canadá, para mostrar que esta não é uma indústria como outra qualquer e que seus produtos matam metade de seus usuários constantes. A definição usada pela Associação dos Direitos dos Não Fumantes (Non-Smokers' Right Association NSRA) é a seguinte: *“... é uma estratégia de controle do tabagismo e um tema para comunicação em massa que diga ao público o verdadeiro papel da indústria do tabaco como vetor de doenças responsável pelo desenvolvimento e perpetuação da epidemia do tabagismo. É o oposto do processo da normalização promovido pelos fabricantes de cigarros. A DIT significa mostrar porque a indústria não é normal ou legítima e porque ambos, produtos e indústria, divergem das normas de negócio legítimas. Isso consiste em despir a indústria da sua ilegitimidade em obter a normalidade.”* (tradução livre).

em declínio no Brasil; e como a queda do consumo de cigarros por adulto no país não afetou a produção de folhas de tabaco nem a de cigarros.

O segundo componente – um mercado ilegal amplo e generalizado, como se verá a seguir, é central para sustentar toda a argumentação do estudo da FGV. Em um mundo sem contrabando e sem substitutos dos cigarros regulados, a proibição de aditivos desestimula a iniciação de jovens e facilita o abandono dos fumantes adultos, mas aqueles que desejem continuar fumando não têm alternativas, a não ser continuar com o produto regulado (ou a ser regulado). Assim mesmo, a proibição da exposição e da propaganda nos PDVs elimina estímulos à iniciação dos não fumantes e facilita o processo de cessação. Os efeitos econômicos negativos existem, como a diminuição das vendas, mas são menores que no caso de existência de produtos não regulados ou varejistas informais.

O estudo alega que, com cigarros não regulados ou de contrabando, os consumidores teriam estímulos menores para deixar de fumar, assim como os que decidirem permanecer fumando teriam alternativas para buscar os antigos aditivos no cigarro ilegal, deixando em massa o mercado legal. Segundo o estudo, a proibição de exposição do cigarro regulado faria com que o produto legal tenha o mesmo padrão do informal, e com isso os consumidores não saberiam quais produtos são legais e quais são provenientes do mercado ilícito. As conseqüências econômicas seriam maiores para a produção formal, porque nenhum dos fumantes permaneceria consumindo cigarros formais sem aditivos; e a falta de informação combinada com a oferta informal eventualmente poderia confundir o fumante e possibilitaria sua transição para marcas ilegais.

O elemento diferenciador entre as duas situações descritas acima é a existência de um amplo e aceito mercado de produtos contrabandeados. Como há substitutos dos cigarros legais a serem regulados, os efeitos econômicos negativos seriam maiores para a indústria de cigarros formal e a produção de folha de tabaco; e os efeitos sobre o consumo total tendendo a nulos³.

O último componente da estratégia do estudo – a construção de cenários de fortes perdas – é feita com hipóteses sem sustentação na experiência internacional e local, sem recorrer a nenhum tipo de estudo empírico, assim como com hipóteses extremamente pessimistas. O desprezo pela cautela e o equilíbrio que devem guiar normalmente a construção de cenários só pode ser explicado pela confiança dos autores do estudo nos primeiros dois componentes da sua estratégia: (i) a sensibilização do leitor com o fato da medida ser aplicada a uma atividade em declínio, e (ii) a alta proporção no consumo total e o alto grau de penetração no varejo do mercado ilegal, que o estudo acredita ter demonstrado ao leitor.

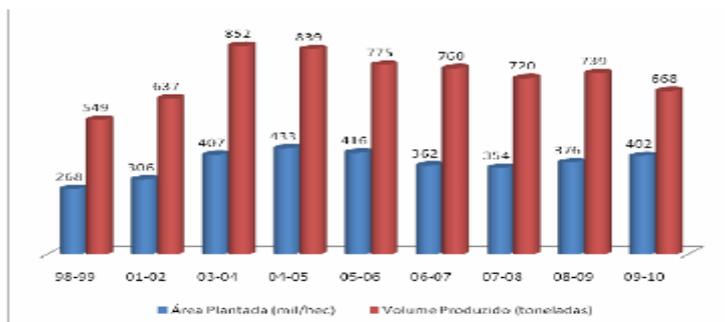
O ponto central de nossa argumentação não está em discutir as hipóteses apresentadas sem nenhum tipo de fundamentação, mas a comprovação de que a fumicultura não é uma atividade em declínio no Brasil; e que não se sabe o tamanho do mercado ilegal no Brasil (e seguimos sem saber após o estudo da FGV). Portanto, antes de projetar as conseqüências catastróficas de sua expansão, como faz o estudo em questão, esse mercado precisa ser mais bem medido e estudado, com metodologias públicas e reconhecidas pela experiência internacional.

³ O documento o expressa da seguinte maneira: “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 instancia, um decréscimo do mercado total de cigarros”, página 21 (1).

3. Produção do Tabaco no Brasil

De acordo com o relatório da FGV, o volume produzido de folha em fumo vem se reduzindo desde 2003, com apenas uma pequena inversão na safra de 2008/2009 (Figura 2). Os dados são baseados nas estimativas do SindiTabaco.

Figura 2: Produção de Tabaco e Área Plantada no Brasil – 1998 a 2010



Fonte: SindiTabaco

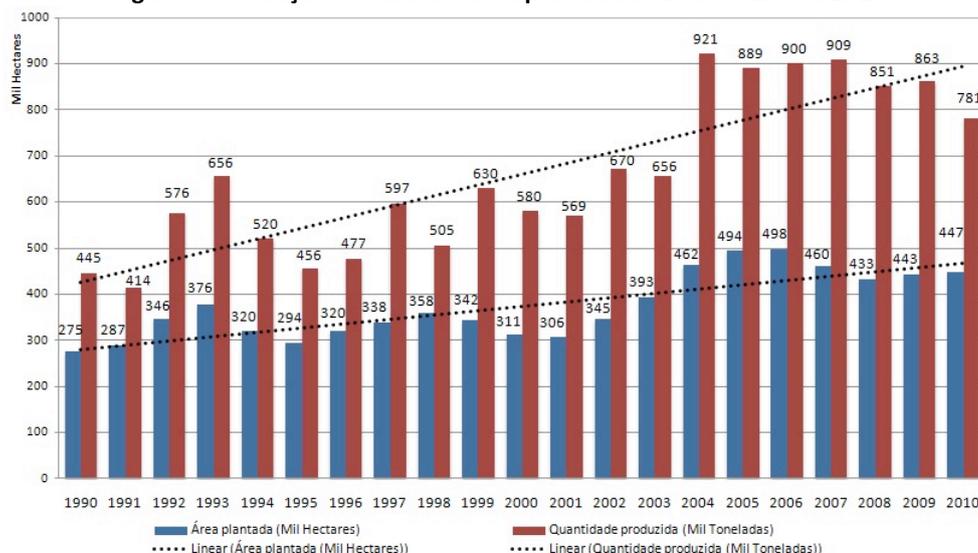
Fonte: Quadro retirado do Relatório da FGV, página 16 (1).

O relatório da FGV analisa a produção de folha tomando como referência o ano de 2003-04, quando o volume aumentou sobremaneira em relação aos anos anteriores e, em seguida, indica uma tendência de queda. Porém, análises dessa natureza, cujo objetivo é projetar cenários futuros, são realizadas a partir de séries históricas mais longas. Quando se amplia a série de produção de folha, utilizando dados do instituto oficial de estatísticas (IBGE) para o período de 20 anos, observa-se que a tendência não é de queda (65).

A Figura 3 mostra que, entre 1990 e 2003, o Brasil produzia em média 554 mil toneladas de fumo ao ano e, em 2004, houve um crescimento importante de 40,4% em relação a 2003. Desde então, a produção vem se mantendo no patamar entre 800-900 mil toneladas ao ano, exceto em 2010 quando reduziu para 781 mil toneladas, mas ainda superior à média das décadas de 90 e passada⁴.

⁴ Os dados de produção disponibilizados pelo IBGE são oriundos de duas pesquisas distintas: Pesquisa Agrícola Municipal (1990 a 2009) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA – 2010). Como são provenientes de fontes com critérios distintos de levantamento, os dados para 2010 de produção e área plantada não são estritamente comparáveis aos outros da série, por ser a previsão mais atualizada de safra para o ano (valor divulgado em abril de 2011), e não a quantidade efetivamente produzida no período (65).

Figura 3 - Produção de tabaco e área plantada no Brasil – 1990 a 2010



Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (65).

Ainda, o volume anual da produção agrícola de tabaco no Brasil cresceu 41%, na década de 90, e 49% entre 2000 e 2009. Ao compararmos a média anual dos períodos de 1990 a 1999 e 2000 a 2009, a produção de tabaco em folha cresceu 48%.

Em relação à área plantada, os dados oficiais indicam que a média anual registrada entre 1990 e 2003 foi de 329 mil hectares, com um aumento de 40% em 2004, quando comparado com essa média. Desde então a área plantada vem se mantendo em patamares elevados comparativamente às décadas de 90 e o começo da passada, alcançando uma média de 463 mil hectares (Figura 3) (65). Entre 1990 e 1999, a área plantada cresceu 24%, mas entre 2000 e 2009 a expansão da área foi de 43%.

O país começou seu programa de controle de tabagismo no início da década de 90. Entre 2000 e 2009, houve ampliação da adoção de medidas de controle do tabagismo no país (aprovação do projeto de lei que restringe a publicidade, ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, adoção de leis estaduais e municipais relativas aos ambientes livres de fumo, dentre outros avanços) (72,73). Apesar da permanência e do aprofundamento posterior das medidas de controle, a Figura 4 mostra uma aceleração do crescimento da produção e da área plantada de fumo, quando se compara a década passada e a década de 90.

Figura 4 - Taxa de crescimento da produção e da área plantada de folha de tabaco (% entre os anos extremos do período)

	1990-1999	2000-2009
Produção de folha	41%	49%
Área plantada	24%	43%

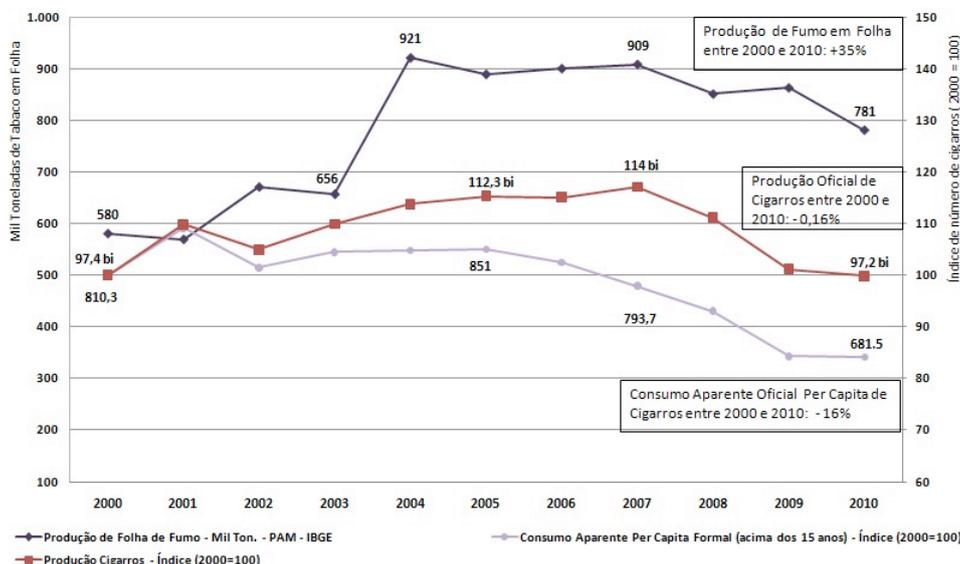
Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (65).

Portanto, as duas variáveis analisadas – produção e área plantada – indicam que a cada ano o Brasil vem reafirmando o seu papel de grande produtor mundial de tabaco, mesmo com a ratificação da Convenção-Quadro e a implementação de ações previstas na política de controle do tabagismo.

Produção de fumo em folha e produção e consumo aparente de cigarros

A produção de fumo em folha cresceu 35% entre 2000 e 2010 e a produção total de cigarros manteve-se inalterada, enquanto que o consumo aparente per capita de cigarros⁵ caiu 16% (Figura 5).

Figura 5 - Produção de Tabaco em Folha, Índices de Consumo Aparente *Per capita* Oficial de Cigarros e de Produção Oficial de Cigarros (2000 = 100) - 2000 a 2010



Fonte: IBGE: Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) (65); MDIC: Sistema AliceWeb (67); Secretaria da Receita Federal: Produção de Cigarros no Brasil (68).

A produção total de cigarros aumentou entre 2000 e 2007, como resultado da relativa estabilidade do consumo por adulto, pelo menos até 2006, e pela expansão das exportações de cigarros, que passaram de 710 milhões de unidades, em 2000, para 3,8 bilhões de unidades, em 2007 (67, 68). Depois daquele ano e até 2010, a redução do consumo médio por adulto no país, simultaneamente com as exportações do produto, levou ao declínio da produção em até 15%. Porém, o crescimento do tamanho da população adulta no Brasil tem permitido manter o volume de cigarros produzidos em patamares semelhantes àqueles do início da década.

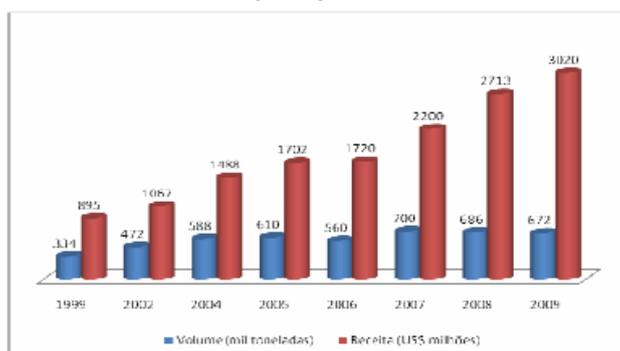
A redução do consumo por adulto é consequência da alta de preços no varejo, acima do aumento do imposto de produtos industrializados (IPI) e da inflação, e das medidas de controle do tabagismo que vêm sendo adotadas no Brasil ao longo dos anos (72,73), corroborada pelos dados dos inquéritos de prevalência de tabagismo (44). Mas, de acordo com dados oficiais do IBGE, da Receita Federal e do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), não houve encolhimento do tamanho do mercado de fumo, entre 2000 e 2010. **Portanto, as políticas de controle do tabagismo em nosso país não produziram redução da produção de fumo em folha, argumento defendido pela indústria do tabaco e pelo estudo da FGV**, pois essa produção é caracteristicamente destinada ao mercado externo, com um volume de exportações importante, como será apresentado a seguir.

4. Exportações de fumo

De acordo com o documento da FGV, o volume exportado de tabaco vem se reduzindo desde 2007 (Figura 6).

⁵ O método de cálculo do consumo aparente de cigarros é sugerido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e adotado em vários países. A fórmula de cálculo é: Produção de cigarros – Exportação de cigarros + Importação de cigarros. Já a o cálculo do consumo aparente per capita para indivíduos maiores de 15 anos utiliza a seguinte fórmula: consumo aparente / população acima de 15 anos.

Figura 6 – Volume e Receita de Exportações Brasileiras de Tabaco – 1999 a 2009

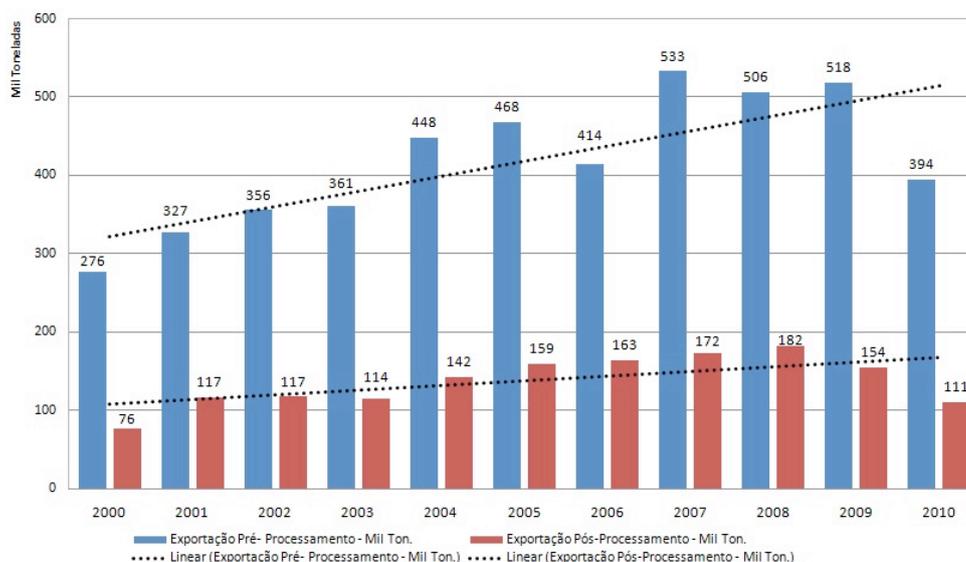


Fonte: SindiTabaco

Fonte: Gráfico retirado do Relatório da FGV, página 17 (1).

Os dados das exportações de fumo em folha pré e pós-processamento, advindos de fontes oficiais, indicam, entretanto, uma tendência de crescimento para o período entre 2000 e 2010. O Brasil exportou na primeira metade da década passada, em média, 372 mil toneladas ao ano de folha de fumo pré-processada⁶. A partir de 2007, o país elevou esse volume para mais de 500 mil toneladas, superior ao que vinha sendo observado. Em 2010, houve uma queda, mas a tendência das exportações do fumo pré e pós-processamento é de crescimento. Os resultados de 2010 ainda estão em patamares superiores aos observados no início da década (Figura 7) (67).

Figura 7 – Volumes exportados de Tabaco em Folha - 2000 a 2010



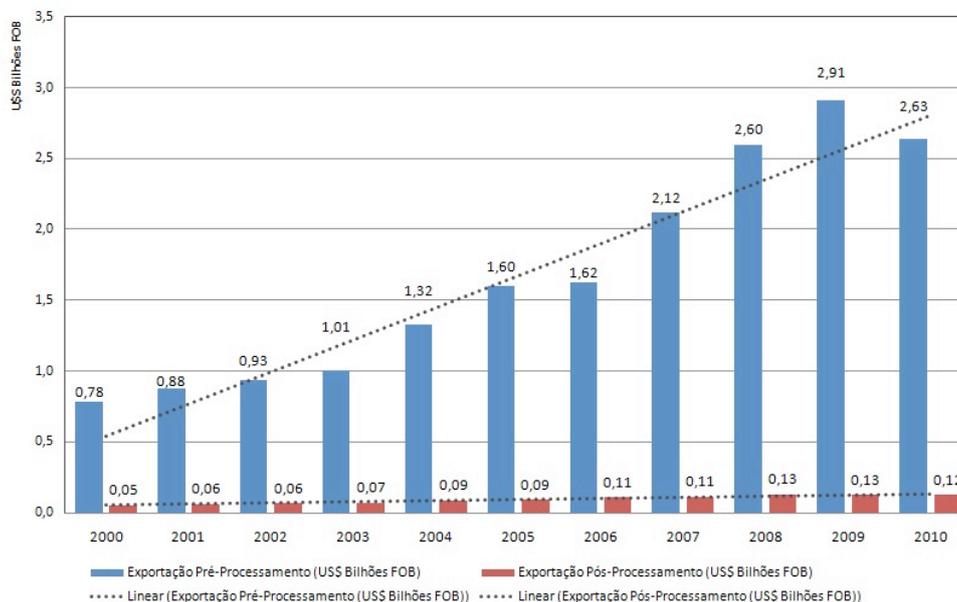
Fonte: Sistema AliceWeb, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (67).

Logo, considerando um período maior, os volumes das exportações brasileiras de fumo vêm aumentando, assim como os valores exportados, resultado da capacidade de negociação das empresas beneficiadoras com seus mercados consumidores.

⁶ O fumo em folha pré-processamento corresponde aos produtos do tabaco não manufaturados, ou seja, antes da etapa de processamento ser realizada, e equivale às categorias de 2401.10.10 a 2401.20.90 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Já o fumo em folha pós-processamento são os produtos do tabaco após a etapa de processamento, equivalente às categorias 24.01.30.00 e toda a seção 24.03 da Nomenclatura de Mercadorias do Mercosul.

As receitas de exportações seguem a mesma tendência das variáveis que nosso estudo analisou (produção, área plantada e quantidade exportada) anteriormente. Entre 2000 e 2010, houve crescimento de 237% e de 129% das receitas de exportações pré-processamento e pós-processamento, respectivamente (Figura 8).

Figura 8 – Receita das Exportações de Tabaco em Folha - 2000 a 2010



Fonte: Sistema AliceWeb, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (67).
Obs.: Valores em US\$ bilhões (FOB).

Em relação à participação do fumo nas exportações brasileiras, segundo o estudo da FGV, o tabaco representa 2% do total exportado, ou seja, mais de US\$ 3 bilhões. No entanto, dados oficiais mostram que o fumo e seus sucedâneos foram responsáveis em 2010 por 1,4% da pauta de exportações e por um total de US\$ 2,7 bilhões (69).

5. Mercado ilegal de cigarros

O estudo da FGV aponta que o mercado ilegal de cigarros é responsável por 27% da venda total de cigarros no país, e a maior parte é constituída por produtos do contrabando, com origem principalmente no Paraguai (1). A outra parte refere-se à evasão fiscal.

A fonte e a metodologia estatística utilizadas para chegar à conclusão que todo o mercado ilegal representa 27% do total das vendas não são explicitadas nem apresentadas em nenhuma parte do documento. Na página 19, porém, o estudo da FGV apresenta uma tabela com o volume de vendas e a participação do contrabando no total do mercado das diferentes regiões do país (Figura 9), sendo as fontes dessas informações o Ibope Inteligência e Estimativas Internas⁷. Surpreendentemente, diferente de todo e qualquer estudo técnico onde se utilizam dados não oficiais na argumentação, a FGV decidiu não explicitar de maneira mais detalhada as fontes e referências metodológicas, ao contrário da maioria das instituições privadas brasileiras que utiliza dados do Ibope⁸, e ainda que o tamanho do mercado ilegal e seu possível crescimento sejam centrais para sua argumentação contra as consultas públicas.

⁷ A questão que o estudo não responde é que estimativas internas são essas. Como a FGV normalmente coloca seu nome nas pesquisas feitas pela instituição, muito provavelmente essas estimativas internas sejam da própria indústria, ou mais especificamente de uma das empresas principais.

⁸ Veja-se, por exemplo, as pesquisas CNI-IBOPE, em:

<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B718120121B73D14D55859.htm>.

Figura 9 – 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

Fonte: Tabela retirada do Relatório da FGV, página 19 (1).

Figuram-se ainda outras fragilidades neste mesmo ponto do documento. A análise dos dados da Figura 9 sugere que a participação do contrabando no mercado total na verdade é menor, sendo não de 27%, mas de 21,6%. Para mostrar isto, a Figura 10 utiliza as mesmas variáveis da Figura 9, e adiciona a quantidade do contrabando total e por região, a partir da estimativa do mercado total que a própria tabela da FGV sugere⁹.

Figura 10 – Participação e Montante do Contrabando por Região e total do Brasil

Região	Vendas (milhões)	Participação do Contrabando no Mercado Total (%)	Mercado Total (milhões)	Montante do Contrabando (milhões)
	(A)	(%) = (B/ C)	(C) = A/(1-%)	(B) = (C-A)
Sudeste	1.347,11	9,6	1.490,2	143,1
Norte	244,77	14,8	287,3	42,53
Nordeste	725,67	15,1	854,7	129,03
Sul	1.143,20	23,2	1.488,5	345,3
Centro – Oeste	913,15	37,4	1.458,7	545,55
Total do Brasil	4.373,9	21,61	5.579,4	1.205,51

Fonte: Elaboração dos autores com base na Tabela 6.2.1 do estudo da FGV (1).

Pode-se argumentar que a diferença entre 21,6% e 27% é a chamada evasão, representando assim 20% do mercado ilegal total em 2010¹⁰. O documento da FGV não diz que, a partir da instalação do sistema de monitoramento da produção (SCORPIOS), em 2008, as empresas de cigarros não têm possibilidade de evasão fiscal propriamente dita, por exemplo, realizando produção maior à declarada para fins de impostos. A FGV alega a utilização de mecanismos que comprovadamente deixaram de existir no país a partir de 2008, para todas aquelas empresas com registro especial. Devido, portanto, à inexistência de evasão fiscal em 2009 e 2010¹¹, todo o mercado ilegal no Brasil seria fruto de contrabando. Logo, o estudo da FGV deveria se responsabilizar pelo fato de não apenas ocultar a metodologia através da qual chegou aos percentuais dos níveis de contrabando nas regiões brasileiras, mas também por apresentar duas estimativas distintas de mercado ilegal total no país (27% e 21,6%), explicitando somente uma delas, como se o leitor não fosse se dar conta de tal discrepância.

⁹ O mercado total (C) é igual ao mercado legal (A) + contrabando (B). Como o contrabando está definido no estudo como proporção do mercado total (C), este pode ser definido como: mercado legal (A) + (% do mercado total que é contrabando). A partir dessas duas informações, é possível obter C como $A / (1 - \% \text{ do mercado total que é o contrabando})$.

¹⁰ O mercado ilegal se dividiria em contrabando, com 21,6%, e evasão, com 5,4% do mercado total.

¹¹ A duas principais fabricantes de cigarros e também a FGV chamam de evasão fiscal de cigarros o não recolhimento de IPI, como resultado de processos fiscais e judiciais em andamento (definição na página 18 do estudo, primeiro parágrafo da introdução). Tecnicamente, disputa judicial sobre o pagamento de imposto não é evasão. Esse imposto não recolhido é contabilizado pelas autoridades tributárias e acumulado à dívida fiscal de todas aquelas empresas com processos fiscais e judiciais e/ou operando através de liminares.

Além disso, o total de vendas no Brasil apresentado é menor do que os dados oficiais de produção de cigarros no Brasil, divulgados pela Receita Federal em seu website, e onde consta como tendo sido produzidos no país 4.860 milhões de maços de cigarros em 2010 e 4.926 milhões em 2009 que, descontada a produção voltada à exportação, resultaria em 4.848 milhões e 4.865 milhões disponíveis nos respectivos anos (68). Tal subestimação do tamanho do mercado reforça a hipótese da pesquisa ter sido encomendada e da “estimativa interna” ter sido gerada por somente uma ou duas das principais fabricantes de cigarros do país.

O relatório da FGV utiliza outro indicador para apresentar o mercado ilegal: o grau de penetração do produto de contrabando no varejo formalmente estabelecido que, segundo o estudo, acontece sempre que se verifica a presença de produto contrabandeado em PDVs formais. O relatório menciona “que o contrabando atinge 45% dos estabelecimentos que vendem cigarros” (página 20); ou que “190 mil varejistas oferecem tanto o produto formal como o ilegal” (página 26) (1).

A fonte deste indicador é a Consultora ACNielsen, de acordo com as tabelas 6.2.2 e 6.2.3 (página 20) (1), e o levantamento foi feito em setembro de 2010. Não sabemos se a FGV a contratou ou como teve acesso a essa informação, que não está disponível gratuitamente. A ACNielsen é uma empresa de pesquisa de reconhecida reputação e não há porque duvidar a priori de suas metodologias. O estudo da FGV não explica a metodologia da amostra, nem dos métodos de extrapolação para chegar ao número total de varejistas por município, estado e país e, muito menos, do questionário utilizado para coletar esses dados.

Várias perguntas podem ser feitas sobre a pesquisa conduzida pela ACNielsen usada no estudo, no entanto, uma questão-chave se destaca aqui. Para gerar o indicador em discussão, por mais garantias de sigilo estatístico que o pesquisador/entrevistador conceda ao entrevistado, a pergunta “o senhor comercializa cigarros contrabandeados?” dificilmente será respondida de maneira fidedigna à realidade. A maioria dos varejistas brasileiros sabe, ainda que ignore a lei específica, que vender cigarros sem impostos ou de contrabando é delito fiscal e penal, e dificilmente o admitiria frente a um pesquisador desconhecido, mesmo representando grandes e sérias empresas de pesquisa, por duas razões. Primeiramente, o varejista formal teme represálias das empresas produtoras de cigarro que, em conhecimento da situação, podem eliminar o fornecimento de cigarros legais ou adotar outras medidas restritivas¹². Depois, o varejista instalado e com endereço comercial fixo teme que a instituição de pesquisa, inquirida legalmente por autoridades tributárias e judiciais, disponibilize essas informações, em princípio sigilosas.

Em definitivo, o documento da FGV afirma que há receptação de cigarro ilegal em 45% dos varejistas formais (1), que estão cometendo, portanto, um ato ilícito. Isto gera uma contradição no relatório, pois os varejistas são parceiros na preparação do estudo e se considera que serão prejudicados pela implementação das normas propostas, mas quase a metade deles é rotulada como fomentadores da atividade ilícita.

Este documento não pretende negar a existência de cigarros contrabandeados no Brasil. O que não se pode admitir é que, para se discutir políticas públicas de saúde e suas conseqüências sobre o consumo de cigarros legais e a economia do setor do tabaco, sejam usadas estimativas do tamanho do mercado ilegal inconsistentes, fracas, e que não mencionam a fonte de origem nem as metodologias utilizadas. Por isso, parece recomendável que as autoridades sanitárias, tributárias, judiciárias e administrativas, assim como o Poder Legislativo, solicitem ao Ibope e a ACNielsen informações sobre quem encomendou

¹² Chegar informação de venda de cigarros ilegais ao conhecimento das duas grandes empresas é um evento com alta probabilidade para o varejista, pois ele sabe muito bem que as empresas e seus distribuidores monitoram o andamento do varejo. Portanto, além das visitas e contatos, as empresas fabricantes podem estar interessadas em realizar pesquisas dessa natureza. Por essas razões, sabendo o interesse e temendo as represálias das empresas formais, o varejista hesitará em responder essa pergunta afirmativamente, porque não tem como ter certeza se o entrevistador está trabalhando para uma empresa independente de pesquisas ou para uma instituição contratada pelos fabricantes de cigarros.

suas pesquisas e as metodologias estatísticas utilizadas, incluindo a amostra, questionário e método de extrapolação para a população.

Também seria aconselhável disponibilizá-las para pareceristas – estatísticos e conhecedores do mercado ilegal, que sejam independentes e/ou de órgãos técnicos do governo, com o objetivo de verificar a propriedade dos indicadores utilizados pela FGV e pelas principais empresas da indústria. Adicionalmente, o Estado brasileiro, utilizando metodologias da experiência internacional¹³, deveria buscar a produção de indicadores próprios sobre o mercado ilegal de cigarros, pois interessa conhecer o real volume desse mercado, a fim de estabelecer ações para lidar com esse problema que possui aspectos relacionados à saúde pública, às questões de segurança pública e judiciais e à perda de arrecadação tributária.

Finalmente, é importante esclarecer que o crescimento do mercado ilegal no país origina-se da própria ação das grandes empresas produtoras, envolvidas nos anos 90 com a exportação de cigarros sem a incidência de impostos para o Paraguai e que retornavam ao país sob a forma de contrabando. A estratégia está bem documentada nos documentos da indústria do tabaco, obrigada a disponibilizá-los por decisão judicial, e que foram analisados em diversas publicações (70, 71).

O relatório da FGV também indica que os controles fitossanitários sobre os produtos ilegais são negligenciados e por isso irá gerar prejuízos para a saúde pública. Porém, sob nossa perspectiva, não há como apontar essa qualidade inferior, uma vez que todos os cigarros contêm centenas de substâncias tóxicas e são igualmente nocivos, independentemente de sabor ou sofisticação e são responsáveis por mais de 50 doenças.

6. Análise crítica dos efeitos esperado das propostas de acordo com o estudo

Arrecadação

Os efeitos das consultas públicas sobre a arrecadação e a produção estão baseados em hipóteses. Os autores do estudo definiram três hipóteses de redução do mercado formal, em forma linear para todas as categorias fiscais, da ordem de 10%, 20% e 50%. Não explicam a razão desses números nem suas fontes estatísticas ou de revisão da literatura nacional e internacional. Chama a atenção que não se use uma hipótese menor, em torno de 5%, e que também não se experimente com valores intermediários entre 20% e 50%. As estimativas das perdas de arrecadação variam de R\$ 1 bilhão (redução de 10%) a R\$ 5,2 bilhões (redução de 50%) (1). É provável que exista perda de arrecadação pois o consumo poderá diminuir. Mas os resultados do estudo da FGV não deveriam ser tomados como a única referência para subsidiar os argumentos contra as consultas públicas, pois parecem faltar cautela e qualificações na construção das hipóteses e na projeção de cenários.

O estudo da FGV tem ambigüidades em relação às características do produto de contrabando e isso torna inconsistente sua projeção do comportamento dos fumantes das distintas classes fiscais de cigarros. Na página 21, o estudo diz que o produto de contrabando comparado com o formal tem aparência semelhante, "... ainda que não obedeça aos mesmos padrões de qualidade e aos controles fitossanitários" (1). Na página 22, apesar da afirmação anterior e de ser essa a percepção de muitos fumantes, o estudo decide trabalhar com a hipótese de que os fumantes de todas as classes fiscais esqueceriam suas percepções prévias sobre o cigarro ilegal e passariam a considerar o cigarro ilegal como de mesmo padrão e qualidade, podendo reduzir em até 50% seu consumo do produto legal.

A hipótese de abandono proporcional em todas as classes fiscais também não se sustenta em relação à proibição da exposição, nem que isso gere possibilidade de confundir o fumante. São mercados

¹³ O Banco Mundial publicou resenha das metodologias científicas para medir o tamanho do mercado ilegal: Understand, Measure, and Combat Tobacco Smuggling, WORLD BANK, ECONOMICS OF TOBACCO TOOLKIT N 7(66). Nenhuma dessas metodologias é baseada em consulta a postos de venda ao varejo, como a realizada no Brasil pela Nielsen, ao que parece a pedido de uma companhia da indústria ou da FGV.

diferentes e os consumidores dos cigarros acima da classe II têm maior escolaridade e renda, e portanto, não são facilmente confundidos, como supõe o estudo ao dizer que não saberiam mais distinguir o produto ofertado com esta medida. Igualmente, parte dos fumantes da classe I pode ter renda relativamente inferior, mas conta com escolaridade suficiente para distinguir o produto legal do ilegal. Não é óbvio, também, que fumantes de marcas intermediárias e de alto preço, com alta renda e escolaridade, se lançariam em massa em busca de aditivos, buscando qualquer marca do mercado ilegal.

O ponto de partida da queda da arrecadação apresenta problemas. A Tabela 7.1.1 do estudo (Figura 11) apresenta erros de informação. Na coluna milhões de maços, os dados não são do ano de 2010, mas de 2009, conforme está apresentado no site da Secretaria da Receita Federal (68).

Figura 11 - 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

Fonte: Tabela retirada do estudo da FGV, página 22 (1).

Produção de folha de tabaco

O estudo, na página 24, diz 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", pois "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 (...), o volume de exportações vem caindo desde 2007" (1).

O volume de exportações permaneceu praticamente estável entre 2007 e 2009, em torno de 520 mil toneladas (67), e somente em 2010 houve uma queda mais pronunciada, como resultado de acumulações de estoques em 2009 devido à crise internacional. Entretanto, devemos esperar para saber se há um esgotamento do mercado internacional ou 2010 foi uma estabilização temporária em patamar menor. Em suma, o mercado internacional pode continuar absorvendo produção excedente de fumo brasileiro.

Também não há evidências na experiência brasileira recente para afirmar que a queda na produção de cigarros formais implicaria na redução de tabaco, pois como mostra a figura 4, a contração da produção de cigarros a partir de 2007 não implicou redução significativa de tabaco em folha, pelo menos até 2009.

Industrialização de cigarros e produção de aditivos

O estudo da FGV ameaça, na página 26, que o crescimento do mercado informal reduzirá a produção de cigarros, mas o que o estudo não conseguiu mostrar é o tamanho e a exata realidade desse mercado. Mesmo assim, o documento se aventura a projetar os resultados da expansão da ilegalidade.

A partir da sanção da lei 12.402, de maio de 2011 (77), a indústria de cigarros ganhou novas oportunidades, podendo exportar em condições estabelecidas se cumprir uma série de requisitos. Isto significa que se o mercado doméstico encolher por conta da implementação das normas da Anvisa, os fabricantes de cigarros terão possibilidades de exportar, o que era praticamente inexistente até a promulgação desta legislação.

Na mesma subseção, o estudo da FGV se preocupa com os fornecedores de aditivos, afirmando que a redução do mercado formal de cigarros reduzirá sua demanda. O estudo não apresenta nenhuma fonte de onde obteve o número de empresas, nem evidência de estudos e dados do setor. Sua projeção é que 500 pequenas e médias empresas, fornecedoras exclusivas de aditivos à indústria de tabaco, desapareceriam. Não há absolutamente nenhuma metodologia de como se chegou a este número e que grupo de atividades da cadeia de aditivos seria prejudicado. Mas, novamente, a lei 12.402 permitirá exportar cigarros com aditivos, e isso será um fator compensador sobre a atividade deste setor.

Comercialização de cigarros

Analisando os efeitos das medidas da Anvisa, o estudo da FGV diz que o vendedor de cigarro formal, por falta de aditivos e de exposição, também deixaria de comercializar outros produtos, pois o fumante deixará de comprá-los nesses PDVs. Cabe ressaltar que, no Brasil, quase não existem estabelecimentos exclusivos de venda de cigarros. A prevalência de fumantes no Brasil é inferior a 17% da população adulta e, portanto, os fumantes são uma parte menor dos consumidores desses estabelecimentos. Os clientes não fumantes continuariam comprando nestes locais. Não haveria quebra financeira dos varejistas, porque cigarro é apenas um segmento comercial desses estabelecimentos.

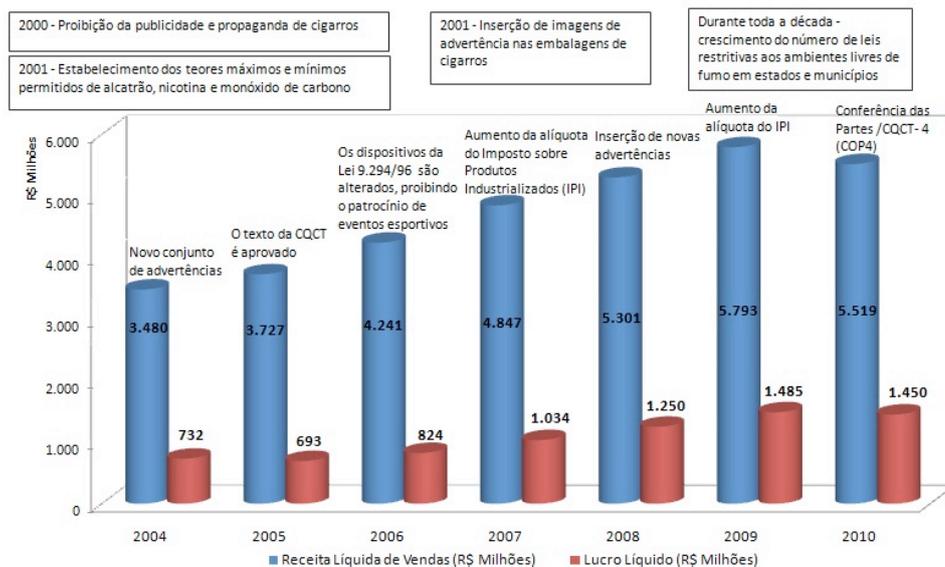
O estudo da FGV traz uma inovação na teoria econômica do varejo ao dizer que o fumante não compraria mais nada nesses estabelecimentos. Um ponto central da demanda de qualquer varejista é a proximidade de seus clientes. O fumante que migrar ao mercado ilegal não abandonaria a compra de bebidas, alimentos ou jornais e revistas, porque o varejista continuaria localizado perto de sua residência ou local de trabalho. Por estas razões, torna-se muito difícil justificar a outra parte do argumento da FGV, o deslocamento e o custo de transporte que o fumante terá que fazer para encontrar o produto ilegal com aditivos. A FGV parece esquecer que produtos de baixo valor unitário não justificam deslocamentos longos ou custosos.

Finalmente, para a FGV sobreviriam os varejistas que venderiam produtos legais e ilegais e afirma que “Será natural o varejista sugerir a compra do produto de menor preço (o do contrabando), com uma estratégia de marketing junto ao cliente”. A Abrasel, que representa a classe e é uma das solicitantes do estudo, ao permitir a publicação dessas afirmações, corrobora que seus associados são comerciantes ilegais e que seriam agentes da estratégia de marketing do mercado ilegal no Brasil.

Rentabilidade da principal empresa do setor

Pode-se analisar, à luz da política de controle do tabagismo, o comportamento de variáveis importantes do setor fumo, como já apresentado em seções anteriores. Nesse sentido, cabe aqui adicionar mais um aspecto importante associado à regulação do setor. Pela ausência de dados de todas as empresas que operam no Brasil, optamos por analisar aqueles que estavam disponíveis, a fim de apresentar o comportamento de indicadores, como receita e lucro sobre as vendas, da empresa com maior *market share* no mercado nacional de cigarros, a Souza Cruz. Esta análise reflete também algumas das principais medidas de controle do tabagismo ao longo da década passada (Figura 12).

Figura 12 – Receita Líquida de Vendas e Lucro Líquido da Souza Cruz – 2004 a 2010



Fonte: Receita líquida de vendas e lucro líquido: Souza Cruz (61).

Medidas de controle do tabagismo: legislação disponível sobre o tema.

A receita líquida de vendas aumentou 59% e o lucro líquido quase dobrou entre 2004 e 2010, alcançando 98%. A indústria do tabaco argumenta com frequência que opera em um ambiente extremamente regulado e que as medidas podem afetar receitas e lucros. Como pode ser observado acima, ainda que analisemos somente uma empresa, mesmo em um cenário de implementação de novas medidas e dos possíveis efeitos de outras ações que foram implementadas na década de 90, os indicadores financeiros apresentam resultados favoráveis.

8. Conclusões

Não há evidências científicas revisadas por pareceristas apoiando as informações e declarações feitas pelo relatório da FGV de que certos aditivos seriam necessários para o processamento do tabaco; que a proibição da propaganda e dos displays de exposição nos PDVs não têm efeito no uso do tabaco ou que eles causariam o fechamento de pontos de venda ou redução das vendas no varejo; e que a implementação das propostas de regulamentação da Anvisa, previstas nas consultas públicas 112 e 117, aumentariam o comércio ilícito de produtos de tabaco (1). O relatório usou evidências não confiáveis geradas por indivíduos e organizações patrocinados pelas companhias de tabaco, e declarações malversadas de fontes reputadas, como os relatórios do SCENIHR e UK DOH. As regulamentações propostas pela Anvisa são um importante componente da política de controle do tabagismo e irão contribuir para diminuir o consumo e, conseqüentemente, reduzir a morbidade e a mortalidade por doenças tabaco relacionadas no Brasil.

A década passada registrou grandes conquistas para a política de controle do tabagismo, como a inclusão de advertências sanitárias gráficas nos maços dos produtos de tabaco, a restrição parcial da publicidade, a ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, a legislação em alguns estados que prevê ambientes totalmente livres de fumo. Estas medidas se traduziram numa redução da prevalência, mas ainda existem 24,6 milhões de fumantes no Brasil (44), e por isso é necessário continuar as ações de controle.

Simultaneamente, a produção, exportação e suas receitas e a área plantada de tabaco em nosso país vem registrando recordes. As empresas utilizam o argumento de que a política de controle de tabagismo vem contribuindo e contribuirá para a transferência de postos de trabalho para outros países, resultado dos efeitos sobre a produção, exportação e o mercado ilegal. No entanto, a fumicultura está bem estabelecida, com um papel consolidado no mercado internacional. Por isso, não há porque relacionar

as consultas públicas a uma possível queda de arrecadação, produção, exportação, aumento do mercado ilegal e perda de empregos.

As autoridades da saúde têm um papel na elaboração de um plano estratégico de combate ao cigarro sem imposto. Em primeiro lugar, mostrar os ganhos para a saúde ao se coibir o consumo do produto ilegal e, portanto, mais barato e que não recolhe impostos. Para isso, é preciso estimar, ainda que de forma aproximada, o tamanho deste mercado, calculando o consumo total de cigarros, através das pesquisas epidemiológicas. Em segundo, estimular os responsáveis para avançar na discussão nacional e regional do protocolo internacional sobre comércio ilícito, proposto no marco da CQCT. Em terceiro, analisar conjuntamente com os responsáveis pelo controle e repressão do mercado ilegal o que mais pode ser feito em termos de negociações bilaterais e recursos humanos e financeiros para aplicar a lei.

Finalmente, ratificamos que as afirmações e conclusões do relatório elaborado pela FGV são baseadas em meras hipóteses e sem a apresentação dos métodos e materiais utilizados. Nossa conclusão é a de que apresentar este estudo à sociedade para informá-la sobre as consultas públicas é um equívoco. Aqui, fica a proposta para que os órgãos oficiais produzam estudos com metodologia válida, evitando que relatórios frágeis sejam transformados em documentos-chave para a análise do setor tabaco em nosso país.

REFERÊNCIAS

- 1- Fundação Getúlio 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. Em 01/04/2011.
- 2- Beitrage zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research Website. Welcome Page. Beitrage zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research Website. Em 01/01/2011.
- 3- Rodgman A. 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. Beitrage zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research Website 2004; 21:47-104.
- 4- Rodgman A. Some studies of the effects of additives on cigarette mainstream smoke properties. I. Flavorants. Beitrage zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research Website 2002; 20:83-103.
- 5- Paschke T, Scherer G, Heller W-D. Effects of ingredients on cigarette smoke composition and biological activity: a literature overview. Beitrage zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research Website 2002; 20:107-247.
- 6- Rodgman A. Some studies of the effects of additives on cigarette mainstream smoke properties. II. Casing materials. Beitrage zur Tabakforschung International/Contributions to Tobacco Research Website 2002; 20:279-99.
- 7- Carmines EL. Curriculum vitae. Consulting Company Website. 2009. Em 14/04/2011.
- 8- Carmines EL. Evaluation of the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 1: cigarette design, testing approach, and review of results. Food Chem.Toxicol. 2002; 40:77-91.
- 9- Rustemeier K et al. Evaluation of the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 2: chemical composition of mainstream smoke. Food Chem.Toxicol. 2002; 40:93-104.
- 10- Roemer E et al. Evaluation of the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 3: in vitro genotoxicity and cytotoxicity. Food Chem.Toxicol. 2002; 40:105-11.
- 11- Vanscheeuwijck PM et al. Evaluation of the potential effects of ingredients added to cigarettes. Part 4: subchronic inhalation toxicity. Food Chem.Toxicol. 2002; 40:113-31.
- 12- Doull J et al. List of ingredients added to tobacco in the manufacture of cigarettes by six major American Cigarette companies. Em 12/04/1994. Washington DC, Covington and Burling.
- 13- Aitken CK et al. Smokers of illicit tobacco report significantly worse health than other smokers. Nicotine & Tobacco Research 2009; 11:996-1001.
- 14- Basham P. Canada's Ruinous tobacco display ban: economic and public health lessons. IEA Discussion Paper No 29. 7-1-2010. London, Institute of Economic Affairs.
- 15- Basham P, Luik J. Hidden in Plain Sight: Why Tobacco Display Bans Fail. 2009. London, Democracy Institute.
- 16- Lilico A. The Impacts of Restrictions on the Display of Tobacco Products: A Supplemental Report. Europe Economics 2009; 17-8.
- 17- Action on Smoking and Health. The smoke filled room: How big tobacco influences health policy in the UK. 5-1-2010. Em 15/04/2011.
- 18- Lilico A. Curriculum vitae. Europe Economics. 2010. Em 15/04/2011.
- 19- European Commission - Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks SCNIHR. Addictiveness and Attractiveness of Tobacco Additives. Em 01/11/2010.
- 20- United Kingdom Department of Health. Consultation on the Future of Tobacco Control. 2008. London, DH Publications.
- 21- Canadian Convenience Store Association. Contraband Tobacco in Canada: Time for Action. 2009. Toronto.
- 22- PriceWaterHouseCoopers, HEC Montreal. Local Presence, National Strength: Convenience Stores in Canada. 2009. Toronto.
- 23- Jackson P. Smoking ban lessons from abroad. Em 12/09/2008. BBC News.
- 24- Canadian Press. Convenience stores closing over bootleg cigarettes. Em 06/04/2010.
- 25- Kristjansson AL et al. Social correlates of cigarette smoking among Icelandic adolescents: a population-based cross-sectional study. BMC.Public Health 2008; 8:86.
- 26- Padilla J. The effectiveness of display bans: the case of Iceland. A report for Philip Morris. 2009. LECG Consulting.

- 27- World Health Organization. WHO Report on the global tobacco epidemic, 2009; Implementing smoke-free environments. 2009. Geneva, World Health Organization.
- 28- US Department of Health and Human Services. Tobacco Addiction. 12. 2009. Research Report Series: National Institute on Drug Abuse.
- 29- Carpenter CM et al. New cigarette brands with flavors that appeal to youth: tobacco marketing strategies. *Health Aff.(Millwood.)* 2005; 24:1601-10.
- 30- Hersey JC, Nonnemaker JM, Homs G. Menthol cigarettes contribute to the appeal and addiction potential of smoking for youth. *Nicotine.Tob.Res.* 2010; 12 Suppl 2:S136-S146.
- 31- Marketing Innovations I. Youth Cigarette - New Concepts. Legacy Tobacco Document Library. 1972.
- 32- Wayne GF, Connolly GN. How cigarette design can affect youth initiation into smoking: Camel cigarettes 1983-93. *Tob.Control* 2002; 11 Suppl 1:I32-I39.
- 33- Connolly GN et al. How cigarette additives are used to mask environmental tobacco smoke. *Tob.Control* 2000; 9:283-91.
- 34- Rabinoff M et al. Pharmacological and chemical effects of cigarette additives. *Am.J.Public Health* 2007; 97:1981-91.
- 35- Danish Cancer Society. Tobacco Additives - A Study of the Available Literature. 2008.
- 36- Tobacco Products Scientific Advisory Committee. Menthol Cigarettes and Public Health: Review of the Scientific Evidence and Recommendations (Draft, as reviewed at the TPSAC meeting on March 18, 2011). 2011. US Food and Drug Administration.
- 37- World Health Organization. Framework Convention on Tobacco Control, Partial Guidelines for implementation of Articles 9 and 10. 2010. Geneva, WHO.
- 38- Fagan P et al. Nicotine dependence and quitting behaviors among menthol and non-menthol smokers with similar consumptive patterns. *Addiction* 2010;105 Suppl 1:55-74.
- 39- Hersey JC et al. Are menthol cigarettes a starter product for youth? *Nicotine Tob.Res.* 2006; 8:403-13.
- 40- Cummings KM et al. Marketing to America's youth: evidence from corporate documents. *Tob.Control* 2002;11 Suppl 1:I5-17.
- 41- Braun S et al. Tobacco industry targeting youth in Argentina. *Tob.Control* 2008; 17:111-7.
- 42- Action on Smoking and Health (United Kingdom). You've got to be kidding: How BAT promotes its brands to young people around the world. 2007.
- 43- Daniel H, Johnston M, Levy C. 8102 Young Smokers Prevalence, Trends, Implications, and Related Demographics. Legacy Tobacco Document Library. Em 31/03/1981.
- 44- Ministério da Saúde. Global Adult Tobacco Survey: Brazil Report. 2010. Rio de Janeiro, Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Câncer (INCA), Pan American Health Organization (PAHO).
- 45- Gemma J, Marketing Development Dept. Results of MDM Committee Meeting - August 13, 1985 (850813). Legacy Tobacco Documents Library. Em 16/08/1985.
- 46- Lewis MJ, Wackowski O. Dealing with an innovative industry: a look at flavored cigarettes promoted by mainstream brands. *Am.J.Public Health* 2006; 96:244-51.
- 47- Klein SM et al. Use of flavored cigarettes among older adolescent and adult smokers: United States, 2004--2005. *Nicotine.Tob.Res.* 2008; 10:1209-14.
- 48- Rock VJ et al. Menthol cigarette use among racial and ethnic groups in the United States, 2004-2008. *Nicotine.Tob.Res.* 2010; 12 Suppl 2:S117-S124.
- 49- Hersey JC, Nonnemaker JM, Homs G. Menthol cigarettes contribute to the appeal and addiction potential of smoking for youth. *Nicotine Tob.Res.* 2010; 12 Suppl 2:S136-S146.
- 50- The World Bank. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. 1999. Washington DC, The World Bank.
- 51- Jha P, Chaloupka F. Tobacco control in developing countries. 2002. Oxford, Oxford University Press
- 52- World Health Organization. Framework Convention on Tobacco Control, Guidelines to Article 13, para. 17. 2010. Geneva, WHO.
- 53- World Health Organization's (WHO). WHO Framework Convention on Tobacco Control. 2003. Geneva, Switzerland, WHO Document Production Services.
- 54- Wakefield MA et al. Tobacco industry marketing at point of purchase after the 1998 MSA billboard advertising ban. *Am.J.Public Health* 2002; 92:937-40.55- Saffer H, Chaloupka F. Tobacco advertising: economic theory and international evidence. *Journal of Health Economics* 2000; 19:1117-37.
- 56- Paynter J, Edwards R. The impact of tobacco promotion at the point of sale: a systematic review. *Nicotine.Tob.Res.* 2009; 11:25-35.

- 57- National Cancer Institute. The Role of the Media in Promoting and Reducing Tobacco Use. Tobacco Control Monograph No 19. NIH Pub No 07-6242. 2011. Bethesda, MD, US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute.
- 58- Wakefield M, Germain D, Henriksen L. The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase. *Addiction* 2008;103:322-8.
- 59- Carter OB, Mills BW, Donovan RJ. The effect of retail cigarette pack displays on unplanned purchases: results from immediate postpurchase interviews. *Tob.Control* 2009; 18:218-21.
- 60- Hoek J et al. How do tobacco retail displays affect cessation attempts? Findings from a qualitative study. *Tob.Control* 2010; 19:334-7.
- 61- Souza Cruz. Souza Cruz Homepage. Website . 2011. Acessado em 15/04/2011.
- 62- The Fraser Institute. Letter from Michael Walker to Adrian Payne regarding centre for studies in risk and regulation. British-American Tobacco Company Limited . Em 19/05/2000.
- 63- McNeill A et al. Evaluation of the removal of point-of-sale tobacco displays in Ireland. *Tob.Control* 2011;20: 137-43.
- 64- Quinn C et al. Economic evaluation of the removal of tobacco promotional displays in Ireland. *Tob.Control* 2011;20:151-5.
- 65- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA). Disponível em www.ibge.gov.br.
- 66- Yurekli, A.; Beyer, J. Economics of Tobacco Control Toolkit. Tool 7: SMUGGLING. Washington DC, The World Bank. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1113490055569/Smuggling.pdf>
- 67- Sistema AliceWeb, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>.
- 68- Produção de Cigarros no Brasil. Secretaria da Receita Federal. Ministério da Fazenda. Disponível em www.receita.fazenda.gov.br.
- 69- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior. Balança Comercial Brasileira - Dados Consolidados. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1298052907.pdf.
- 70- Illegal Pathways to Illegal Profits: The Big Cigarette Companies and International Smuggling. Campaign for Tobacco-Free Kids. 2003.
- 71- Profits over People: Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean, Pan American Health Organization, November 2002.
- 72- Iglesias R. A economia do controle do tabaco nos países do Mercosul e associados: Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde, 2006. Washington, DC.
- 73- Iglesias R, Phabat J, Pinto M et al. Controle do Tabagismo no Brasil. World Bank; 2007.
- 74- World Health Organization. Technical Manual on Tobacco Tax Administration. 2010, Geneve, WHO.
- 75 - Gonseth, Semira; Jacot-Sadowski; Isabelle; Diethelm, Pascal A.; Barras, Vincent; Cornuz Jacques. The tobacco industry's past role in weight control related to smoking. *The European Journal of Public Health*. 1-5 April, 7, 2011. Disponível em eurpub.oxfordjournals.org.
- 76 – U.S Food and Drugs Administration. Menthol Report: Overview. Maio de 2011. Disponível em <http://www.fda.gov/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/TobaccoProductsScientificAdvisoryCommittee/ucm247605.htm>. Acessado em 27/06/2011.
- 77- Lei nº 12.402, de 2 de Maio de 2011. Publicada no Diário Oficial da União. - Seção 1 - 03/05/2011 , Página 1. Acessado no Portal da Câmara dos Deputados em 01/07/2011. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2011/lei-12402-2-maio-2011-610593-publicacaooriginal-132373-pl.html>.