



Vigitel 2017 e Estimativa de Consumo de Cigarros Ilícitos no Brasil

Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA)

Divisão de Pesquisa Populacional

Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da
Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (SE-CONICQ)

MINISTÉRIO DA SAÚDE



AUTORES

André Salem Szklo

Divisão de Pesquisa Populacional do INCA – Ministério da Saúde

Roberto Magno Iglesias

Consultor da Organização Mundial da Saúde (OMS)

COLABORADORES

Alessandra Trindade Machado

Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco SE-CONICQ/INCA – Ministério da Saúde

Ana Paula Leal Teixeira

Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco SE-CONICQ/INCA – Ministério da Saúde

Cláudio Guedes Fernandes

Consultor da ACT Promoção da Saúde

Felipe Lacerda Mendes

Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco SE-CONICQ/INCA – Ministério da Saúde

Maria de Fátima Marinho de Souza

*Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde
Secretaria de Vigilância em Saúde – Ministério da Saúde*

Mônica Andreis

ACT Promoção da Saúde

Tânia Maria Cavalcante

Secretária Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco SE-CONICQ/INCA – Ministério da Saúde

INTRODUÇÃO

O aumento dos impostos e preços dos cigarros é uma das medidas mais efetivas para reduzir o tabagismo¹ e está previsto no artigo 6º da Convenção-Quadro da OMS para Controle do Tabaco (CQCT)². No entanto, o mercado ilegal de cigarros tende a minar os efeitos dessa política ao colocar no mercado cigarros com preços abaixo do preço mínimo estabelecido para esses produtos pela Secretaria de Receita Federal. Por isso, a CQCT também inclui medidas para combater o mercado ilegal, no seu artigo 15 e, mais recentemente, por meio da entrada em vigor do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco.

A avaliação da efetividade dessas medidas depende da obtenção de dados de prevalência de fumantes, vendas ou produção legal e consumo de cigarros advindos do mercado ilegal ao longo do tempo. O Brasil possui informações da proporção de fumantes e da produção legal de cigarros e, agora, foi realizada uma estimativa do mercado ilegal de cigarros para o ano de 2017, estimativa essa independente daquela oriunda de estudos encomendados por representantes da indústria do tabaco.

METODOLOGIA

Tomou-se como referência o dado de consumo de cigarros da pesquisa VIGITEL 2017³ e o dado de produção de cigarros da Receita Federal⁴ para o mesmo ano. O cálculo foi feito com base em metodologia referendada por pares (*peer reviewed*), e publicada recentemente no *American Journal of Public Health*⁵⁻⁶, tendo sido, inclusive, traduzida para o português pela ACT Promoção da Saúde⁷.

RESULTADOS

A estimativa da proporção de cigarros ilegais consumidos no Brasil em 2017 foi de 38,5% do consumo total de cigarros.

Quando se comparam as estimativas do consumo de cigarros legais e ilegais ao longo do tempo, assim como a prevalência de fumantes dos residentes das capitais brasileiras, percebe-se que, entre 2016 e 2017:

i) **A tendência de consumo de cigarros ilegais** entre os fumantes que ainda não conseguiram e/ou não tentaram parar de fumar seguramente não é de aumento, mas sim de **leve diminuição** (Figura 1: 42,8% para 38,5%);

ii) **A quantidade de cigarros legais consumida sofreu um leve aumento** (Figura 2: 53,1 bilhões de unidades para 55,8 bilhões de unidades). Como as empresas fabricantes de cigarros praticaram antecipação tributária em novembro de 2016, antes da entrada em vigor do aumento de impostos em dezembro de 2016, a produção de novembro de 2016 foi extraordinária e deve ter alimentado também as vendas legais do varejo no início de 2017, o que significa que o consumo de cigarros legais em 2017 pode ter sido até maior do que o registrado⁸;

iii) **A prevalência de fumantes das capitais brasileiras ficou praticamente inalterada** (Figura 2: caiu de 10,16% para 10,11%, ou seja, caiu apenas 0,05%).

Fig. 1 - Estimativa do Mercado Ilícito de Cigarros entre os fumantes atuais, Brasil, 2012-2017.

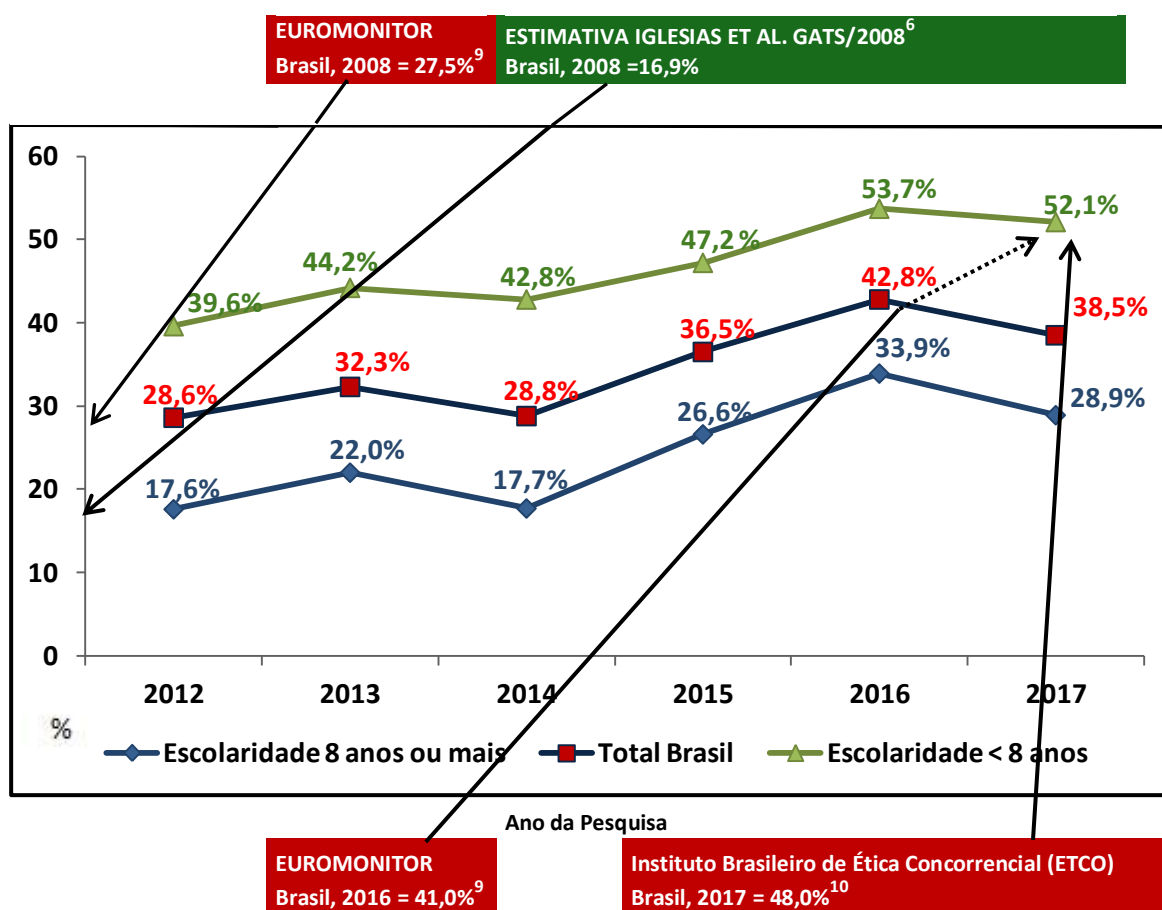
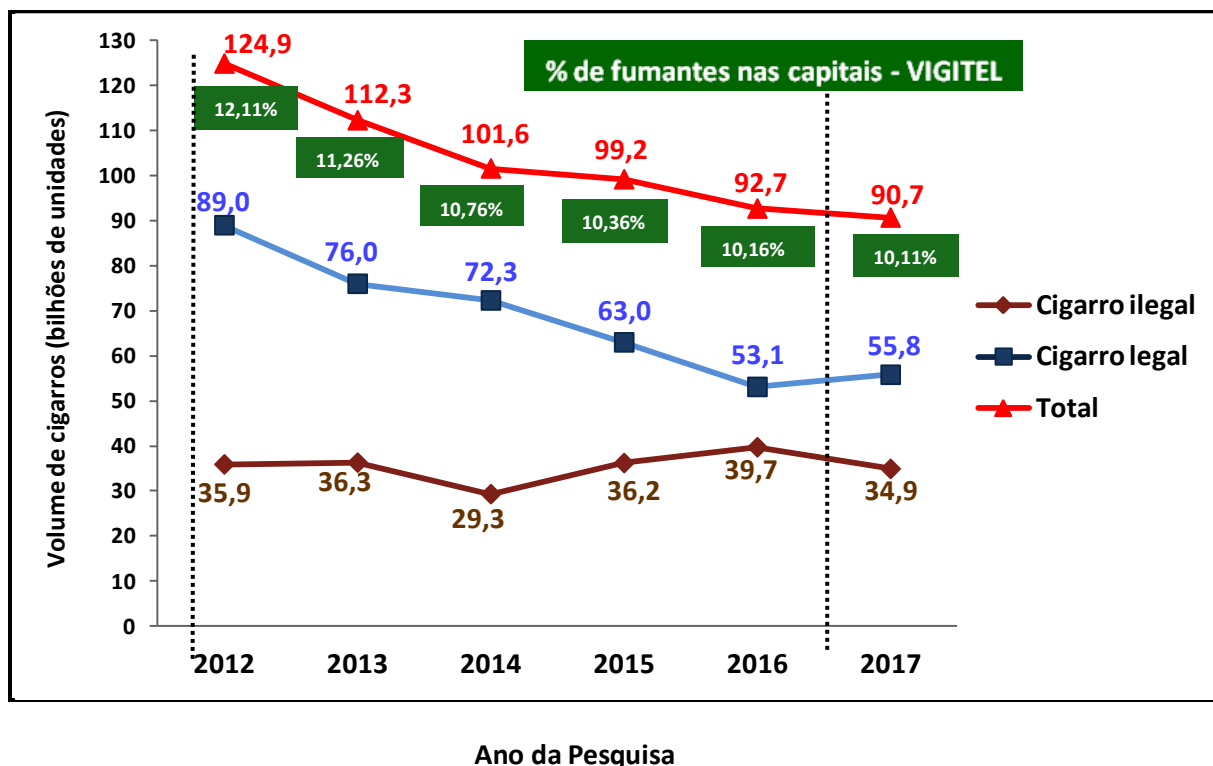


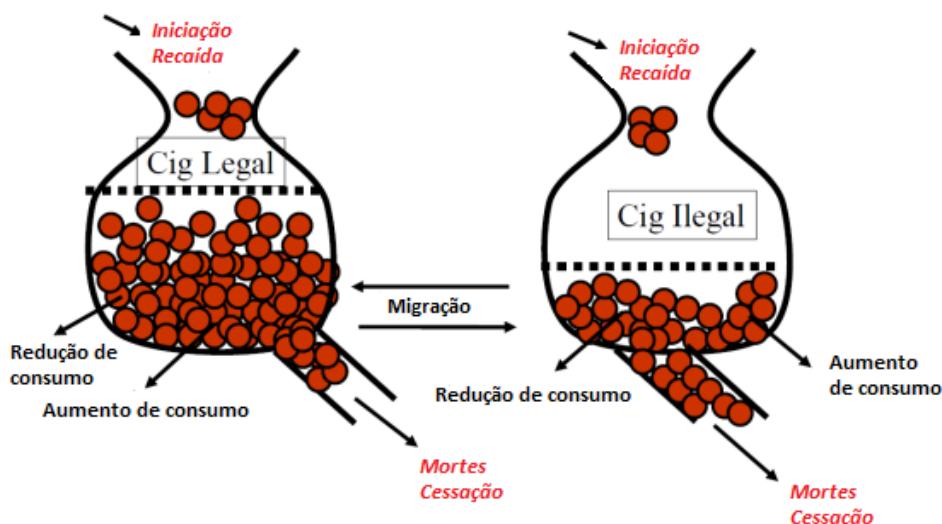
Fig. 2 - Quantidade de cigarros consumidos no Brasil entre os fumantes atuais (total, legal e ilegal) e prevalência de fumantes das capitais do Brasil. 2012-2017.



É importante ressaltar que a quantidade de cigarros legais ou ilegais consumidos em um determinado ano, assim como a prevalência de fumantes, são o resultado de diversos fatores (Figura 3), tais como:

- i) Começar ou voltar a fumar (cigarro legal ou ilegal);
- ii) Aumentar ou reduzir a quantidade de cigarros fumados (cigarro legal ou ilegal);
- iii) Migrar de cigarro legal para ilegal ou vice-versa;
- iv) Deixar de fumar (cigarro legal ou ilegal);
- v) Morrer de doenças associadas ao tabagismo (cigarro legal ou ilegal).

Fig. 3 Fatores que impactam na quantidade de cigarros consumidos (legal ou ilegal) e na prevalência de fumantes atuais.



Itálico = o que impacta diretamente na prevalência de fumantes

Assim sendo, seguem algumas hipóteses que podem ser feitas a partir da combinação dos dados das figuras 1-3:

- 1) A estimativa da indústria do tabaco para o percentual de cigarros ilegais consumidos no Brasil em 2017 é de 48%, sendo que em 2016 era de 41%. **Ou seja, parece que, assim como ocorreu a partir dos anos 90, a indústria do tabaco voltou a superdimensionar o problema do mercado ilegal no Brasil**^{5-7,9-10}. E tal prática de exagerar o tamanho do consumo de cigarros ilegais continua a ser usada para pressionar o governo a baixar os impostos sobre cigarros¹¹, bem como justificativa para se coibir a implementação de outras relevantes políticas de controle do tabaco que, segundo alegações da indústria do tabaco, também poderiam refletir no aumento do mercado ilegal de cigarros;
- 2) O problema do uso de cigarros ilegais no Brasil, contudo, é real e parece ser mais prevalente entre as pessoas de menor renda e educação, pois representa **mais de 50% do consumo dos fumantes com menos de 8 anos de escolaridade**;
- 3) **Entre 2012 e 2016**, acompanhando uma reforma mais abrangente na sistemática da tributação do IPI com elevações contínuas dos preços dos cigarros acima do crescimento da renda pessoal⁵, observa-se queda no consumo de cigarros legais, junto com queda na prevalência de fumantes e aumento do consumo de cigarros ilegais. Esses resultados refletem, provavelmente, os seguintes fatores combinados:

- **Aumento da cessação de fumar entre quem fumava cigarro legal (maioria dos fumantes);**
- Redução do volume de cigarros legais consumidos;
- Migração de consumo de cigarro legal para o consumo de cigarro ilegal entre os fumantes de cigarro legal que não conseguiram parar de fumar.

4) **Entre 2016 e 2017**, observa-se aumento no consumo de cigarros legais, junto com estabilização da prevalência de fumantes e redução do consumo de cigarros ilegais. Esses resultados refletem, provavelmente, os seguintes fatores combinados:

- Cessação dos fumantes de cigarros ilegais. E essa cessação deve ter sido maior quando comparada com a cessação dos fumantes de cigarros legais. Esses fumantes de cigarro ilegal que pararam de fumar entre 2016 e 2017 devem ser, possivelmente, aqueles de baixo poder aquisitivo e que já tinham sido previamente sensibilizados pelo aumento dos preços dos cigarros nos anos anteriores e, **ao invés de parar logo de fumar, como uma “etapa intermediária”, migraram primeiro para o cigarro ilegal;**
- Menor migração de fumantes de cigarro legal para fumantes de cigarros ilegais. Esses fumantes que permaneceram consumindo cigarros legais (i.e., não deixaram de fumar nem migraram para o cigarro ilegal mais barato) devem ser, justamente, os pertencentes a uma “provável segunda leva de fumantes” que **ainda não foi suficientemente sensibilizada pela política atual de preços e impostos dos produtos derivados do tabaco** e que poderia ser mobilizada diante de uma nova política tributária, aliada a um combate mais efetivo do mercado ilegal;
- Reversão de consumo de cigarros ilegais para cigarros legais ou aumento relativo da iniciação de cigarros legais, em função de uma recuperação aparente da economia brasileira em 2017 (quando comparada aos anos anteriores)¹²;
- Maior redução da quantidade consumida de cigarros entre quem fuma cigarros ilegais do que entre quem fuma cigarros legais. E notem que uma redução de consumo de cigarros é sempre positiva, mas não se traduz imediatamente em queda na prevalência de fumantes.

Vale ressaltar que o objetivo primordial das políticas de controle do tabaco é reduzir a iniciação e aumentar a cessação do consumo de tabaco, seja ele legal ou ilegal. No contexto da série histórica do Vigitel³, a menor queda observada na prevalência total de fumantes das capitais brasileiras nos últimos anos, chegando a sua quase estabilização entre 2016 e 2017 (Fig. 2), reflete, provavelmente, o somatório de contextos demográficos, socioeconômicos e ambientais diferenciados por região/estado/cidade. **Dados preocupantes do VIGITEL 2017³ indicam, por exemplo, um aumento na prevalência de fumantes entre os residentes de algumas cidades já mapeadas da rota de contrabando de cigarros⁶** (vide Figura 4).



Fig. 4 - Rotas propostas para a entrada do cigarro ilegal no Brasil

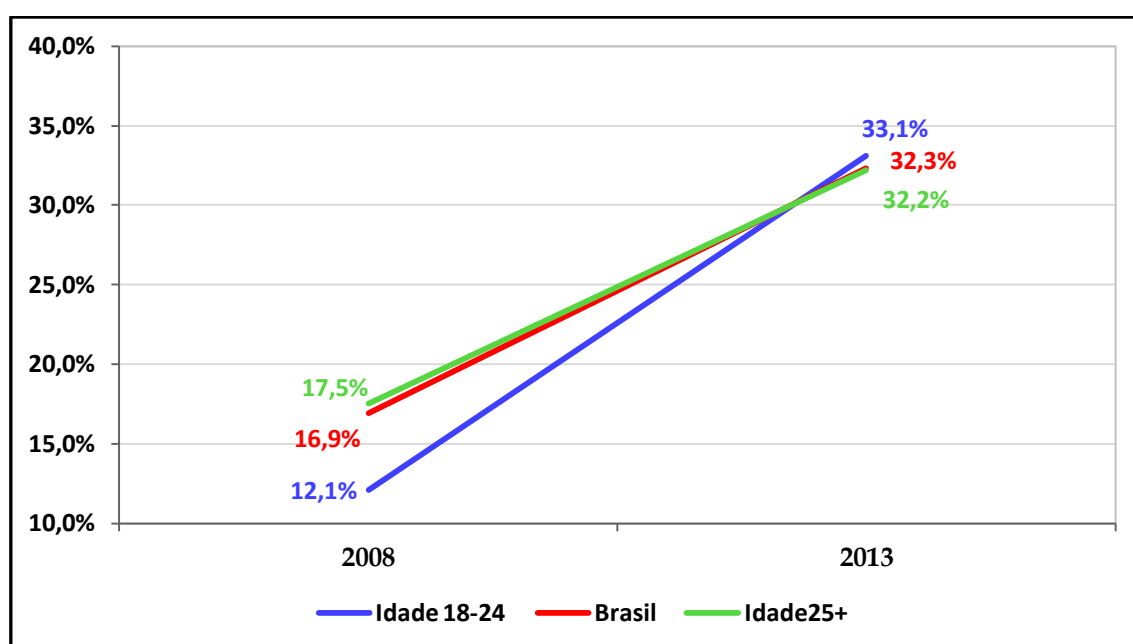
Apesar do aumento de apreensões de contrabando pelo trabalho dos órgãos responsáveis pelo aparato de fiscalização, o provável aumento da oferta de cigarros ilegais nas cidades que fazem parte da rota do mercado ilegal pode refletir a situação de impunidade frente a esse ilícito, o que o torna uma prática rentável. Tal fato impacta negativamente nos resultados da política nacional de controle do tabaco, possivelmente, por diferentes influências:

- i) Redução do estímulo para deixar de fumar o cigarro ilegal;
- ii) Incentivo à iniciação no tabagismo em decorrência do fácil acesso ao consumo do cigarro ilegal;
- iii) Estímulo a uma situação de impunidade, o que faz com que haja uma “renormalização” do consumo de cigarros em geral, seguida de uma maior tendência de desrespeito aos artigos da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco-CQCT² (eg,

venda de cigarros, inclusive avulsos, fora dos pontos oficiais de venda, fumar em ambiente coletivo fechado etc). Tal fato pode acabar, conseqüentemente, impactando negativamente a própria cessação de quem usa cigarros legais (maioria dos fumantes), além de favorecer a migração de consumo de cigarros legal para ilegal.

O efeito negativo de toda essa situação acaba atingindo, como era de se esperar, fortemente também os adolescentes e jovens adultos fumantes, muito suscetíveis à oferta de produtos ilegais mais baratos⁶ (Fig. 5).

Fig. 5 - Proporção de cigarros ilegais consumidos, segundo faixa etária. Fumantes*



Fonte: Iglesias RM, Szklo AS, Souza MS, et al. Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the global adult tobacco survey. *Tob Control* 2017; 26(1): 53-59.

*Reflete também a venda de cigarros a menores (os quais depois viram o jovem adulto fumante) e a venda de cigarro avulso.

A prevalência de fumantes entre jovens de 18 a 24 anos residentes das capitais brasileiras entre 2016 e 2017 pulou de 7,4% para 8,5%.³

Após anos de queda, preocupa que essa proporção de fumantes volte a subir, dado o impacto futuro que isso pode trazer para a saúde pública e economia do país. Vale lembrar que o custo anual do tabagismo está estimado em 56,9 bilhões de reais, de acordo com estudo do INCA¹³, i.e., quase 1% do PIB anual.

CONCLUSÃO

É necessária muita cautela ao analisar essa leve queda do mercado ilegal de cigarros no Brasil. Quando se juntam outras informações/reflexões acerca do consumo de cigarros legais e proporção de fumantes, um cenário preocupante é vislumbrado. Tal realidade reforça a necessidade de um esforço ainda mais concentrado por parte das instituições e órgãos envolvidos com a implementação da CQCT² para:

- i) **Fortalecer a política de aumento de preços e impostos sobre o cigarro;**
- ii) Promover a **efetiva implementação**, no Brasil e nos países vizinhos, do **Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco²**, ratificado pelo Congresso Nacional em 2018.

Pesquisas futuras serão, portanto, cruciais para determinar se há uma mudança de tendência no comportamento da demanda. A política tributária, a regulação publicitária e o combate ao contrabando, além de outras medidas, devem caminhar juntos para manter e ampliar os ganhos na redução efetiva do consumo de tabaco no Brasil.

REFERÊNCIAS

- 1- U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016.
- 2- World Health Organization (WHO). Framework Convention on Tobacco Control. WHO2003. <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=EA87379C56D3BE8321E7AC0DB7437A79?sequence=1>
- 3- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Vigitel Brasil 2017: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.
- 4- Receita Federal. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/regimes-e-controles-especiais>

- 5- Szklo A, Iglesias RM, Carvalho de Souza M, Szklo M, Maria de Almeida L. Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012-2016. *Am J Public Health*. 2018 Feb;108(2):265-269. doi:10.2105/AJPH.2017.304117
- 6- Iglesias RM, Szklo AS, Souza MC, de Almeida LM. Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the global adult tobacco survey. *Tob Control*. 2017;26(1):53-59. PubMed doi:10.1136/tobaccocontrol-2015-052465
- 7- ACT Promoção da Saúde.
<http://actbr.org.br/uploads/arquivos/Tende%CC%82ncias-de-Consumo-de-Cigarros-Ili%CC%81citos.pdf>
- 8- Secretaria de Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Análise da Arrecadação das Receitas Federais - Dezembro de 2017.
- 9- Euromonitor International. <https://www.euromonitor.com/tobacco-in-brazil/report>
- 10- Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO).
<http://www.etc.org.br/noticias/contrabando-de-cigarros-no-brasil-atinge-nivel-recorde-em-2017/>
- 11- Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade. Campanha Imposto Cresce # Crime Agradece. <http://www.fncp.org.br/impostocrescecrimeagradece/>
- 12- Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).
<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>
- 13- Pinto M, Bardach A, Palacios A, Biz AN, Alcaraz A, Rodríguez B, Augustovski F, Pichon-Riviere. A. Carga de doença atribuível ao uso do tabaco no Brasil e potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos. Documento técnico IECS N° 21. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires, Argentina. Maio de 2017. www.iecs.org.ar/tabaco