

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ECONOMIA DE SÃO PAULO

RODRIGO ZINGALES OLLER DO NASCIMENTO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTITABAGISTAS E OS EFEITOS À
COMPETIÇÃO NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARRO:
UMA ANÁLISE CRÍTICA PARA DEBATE**

SÃO PAULO
2011

RODRIGO ZINGALES OLLER DO NASCIMENTO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTITABAGISTAS E OS EFEITOS À
COMPETIÇÃO NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARRO:
UMA ANÁLISE CRÍTICA PARA DEBATE**

Dissertação apresentada à Escola de Economia
de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Finanças e Economia Empresarial

Campo de Conhecimento: Economia de
Empresas

Orientador: Prof. Dr. Lucas Ferraz

SÃO PAULO
2011

Nascimento, Rodrigo Zingales Oller do.

As políticas públicas antitabagistas e os efeitos à competição no mercado brasileiro de cigarro: uma análise crítica para debate / Rodrigo Zingales Oller do Nascimento. - 2012.

164 f.

Orientador: Lucas Ferraz

Dissertação (MPFE) - Escola de Economia de São Paulo.

1. Fumo – Indústria - Brasil. 2. Fumo – Vício - Brasil. 3. Programas contra o fumo. 4. Políticas públicas - Brasil. 5. Cigarros - Consumo. 6. Concorrência. I. Ferraz, Lucas. II. Dissertação (MPFE) - Escola de Economia de São Paulo. III. Título.

CDU 613.84(81)

RODRIGO ZINGALES OLLER DO NASCIMENTO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTITABAGISTAS E OS EFEITOS À
COMPETIÇÃO NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARRO:
UMA ANÁLISE CRÍTICA PARA DEBATE**

Dissertação apresentada à Escola de Economia de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Finanças e Economia Empresarial

Campo de Conhecimento:
Economia de Empresas

Data de aprovação:

___/___/___

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lucas Ferraz (Orientador)
FGV-EESP

Prof. Dr. Emerson Fernandes Marçal
FGV-EESP e Mackenzie

Prof. Dr. Sérgio Goldbaum
FGV - EAESP

Government policies should not be regarded as a fixed object to be treated reverentially within courses on business and government. Rather, they are generated by a complex set of political and economic forces, not all of which produce desirable outcome (VISCUSI; HARRINGTON JR.; VERNON, 2005, p. 14).

If policy recommendations are to have solid foundation, is to take into account both how a market actually operates and how a government organization does in fact carry out the tasks entrusted to it. (COASE, 1995, p. 61)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o término de uma jornada de mais de três anos, que somente foi possível realizá-la em razão do apoio e compreensão da minha família e de meus amigos. Nesse sentido, gostaria de deixar aqui agradecimentos especiais à minha querida e amada esposa, Luciana, que além de ter se furtado da minha companhia e de muitas horas de lazer, nas infindáveis noites e sábados em que estive em aula ou estudando, ainda me proporcionou, durante a fase final de elaboração desta dissertação, o meu bem mais precioso: nosso amado e querido filho Guilherme.

Agradeço ainda à minha mãe, ao meu pai e aos meus irmãos por terem me auxiliado na discussão e revisão deste trabalho. Deixo aqui uma carinhosa saudação aos amigos José Henrique Barreto e Sérgio Vilas Bôas, os quais me introduziram aos problemas existentes no setor de cigarro e me propiciaram desenvolver algumas das ideias aqui traçadas, bem como ao meu amigo Fabio Durço, com quem sofri e superei junto as dificuldades deste curso.

Também gostaria de agradecer ao meu orientador, Lucas Ferraz, que mesmo sem me conhecer, aceitou me orientar e foi extremamente importante para garantir a este trabalho um viés mais econômico e menos político-legal.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus Professores e Coordenadores deste Curso de Mestrado, Ricardo Rochman e Paulo Gala, que nos momentos difíceis compreenderam, não somente as minhas dificuldades em acompanhar um mestrado em economia, dada a minha formação jurídica, como ainda me incentivaram e auxiliaram a completá-lo.

RESUMO

Neste trabalho faz-se uma análise crítica sobre a atual política antitabagista brasileira e propõe-se sua reformulação de forma a compatibilizar, de um lado, os interesses de saúde pública e arrecadatórios e, de outro, os interesses dos agentes econômicos instalados no mercado, especialmente aqueles de pequeno e médio porte, de forma a se evitar a monopolização privada do setor e incentivar a inovação de produtos que não façam mal à saúde dos indivíduos. Para contextualizar a análise, faz-se uma revisão histórica sucinta do crescimento do consumo de cigarro em nível mundial, dos efeitos desse consumo à saúde pública e das principais medidas implementadas em nível global para o combate ao consumo, fabricação e comercialização de cigarros, explicitadas na Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde de 2003, e que conta atualmente com a adesão de mais de 170 países. Apresenta-se também a política brasileira para erradicação do consumo de cigarro, que contempla, dentre outras medidas, restrições à propaganda e venda de cigarros, à entrada de novos fabricantes, ao teor de nicotina, alcatrão e de monóxido de carbono liberado, ao consumo em locais públicos e, ainda, medidas de natureza fiscal para elevação do preço do bem e o combate ao contrabando. Discutem-se as consequências das políticas antitabagistas brasileiras na estrutura de mercado e na dinâmica competitiva doméstica, destacando-se os efeitos anticompetitivos decorrentes das restrições à publicidade de cigarros e da adoção de um sistema de tributação fixa para o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, incidente sobre a fabricação e comercialização de cigarro. Analisam-se criticamente os modelos teóricos para o desenvolvimento de políticas públicas que objetivam uma intervenção direta do Estado nas atividades de fabricação e distribuição de cigarro. Finalmente, nesse estudo propõem-se, para discussão e debate, ajustes na atual política brasileira antitabagista, que compatibilizem as preocupações com saúde pública, arrecadação, competição e inovação, recomendando para tanto a criação de uma agência reguladora para coordenar os agentes do setor e, em especial, para a fixação de um preço mínimo de revenda para os cigarros; de um sistema de quotas máximas por fabricante, para produção de cigarros; e, ainda, a divulgação de marcas de cigarros que reduzissem ou até mesmo eliminassem os problemas à saúde dos indivíduos.

Palavras chave: Cigarro; Política Pública; Defesa da Concorrência; Alíquota *ad valorem* e Tributo Fixo; Restrição à Propaganda de Cigarro.

ABSTRACT

In this work, a critical analysis of the present Brazilian antismoking policy is presented along with the proposal of its reformulation aiming at harmonizing public health and tax revenue collection, and, simultaneously, meeting the interests of economical agents, specifically those of small and medium size companies, in order to avoid the private monopolization of this sector and to improve research and development of “good” cigarettes. To contextualize the analysis, an overviewed historical revision of the global growth of the tobacco consumption, its effects on public health, and the main measures implemented globally to reduce the consumption, manufacturing and sales of cigarettes are presented. These measures are specified in the WHO Framework Convention on Tobacco Control, issued in 2003 by the World Health Organization, and followed by more than 170 countries. We also introduce the Brazilian policy for the eradication of cigarette consumption, which contemplate, among others, restrictions to: propaganda and cigarette sales, entry of new manufacturers in the local market, nicotine and tar cigarette content and carbon monoxide liberation, and smoking in public places. Additionally, tax measures to increase the cigarette price and to combat cigarette smuggling are also specified. In this piece of work we discuss the consequences of the adoption of the Brazilian antismoking policies on the domestic market structure and competitive dynamics, emphasizing the anticompetitive effects resultant from restrictions to cigarette advertisement and the adoption of a specific excise tax system. Theoretical models to the development of public policies aiming a direct intervention of the State in the manufacturing and distribution of cigarettes are critically analyzed. Finally, for discussion and debate, we propose adjustments in the present Brazilian antismoking policy that reconcile, on the one hand, public health themes and tax revenues and, on the other, a competitive environment, which ensures the existence of efficient small and medium companies and free competition, and the recommendation for the creation of a regulatory agency to coordinate the agents of the tobacco sector, and, particularly, to set a minimum price for cigarette resale; a system of maximum shares per cigarette manufacturer; as well as, the release of cigarette brands and advertisements only for products that have reduced or even eliminated the individuals’ health problems.

Keywords: Cigarette Market, Antismoking Public Policy, Competition, Specific and *Ad Valorem* Excise Tax, Restriction to Cigarette Advertisement.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Países com medidas voltadas a preço e tributação	43
Tabela 2 – Média da tributação total sobre o consumo de cigarros e média do preço do pacote com 20 unidades de cigarro, por região da OMS	44
Tabela 3 – Países com medidas não voltadas a preço	45
Tabela 4 – Países com Medidas Voltadas ao Controle da Oferta de Cigarros e outros Derivados de Tabaco	49
Tabela 05 – Histórico sobre Produção, Importação e Exportação de Cigarros no Mercado Brasileiro (1980 – 2003)	74
Tabela 06 – Histórico sobre Exportação de Cigarros para Países da América do Sul (1991 – 2000) ...	75
Tabela 07 – Consumo Legal e Ilegal de Cigarros no Brasil (1991 – 2003)	76
Tabela 08 – Estrutura do Mercado Brasileiro de Cigarro, em 2004.....	84
Tabela 09 – Carga Fiscal por Tamanho de Indústria.....	100
Tabela 10 – Comparativo de Arrecadação do IPI Fumo, IPI Total e Total Tributos, de 1995 a 2010	101
Tabela 11 – Evolução da Arrecadação do IPI incidente sobre o Cigarro, no período de 1996 a 2005	102
Tabela 12: Sistema de Tributação Mista Equalizada	103
Tabela 13 – Dados sobre Preço Médio de Cigarro e Valor Médio do IPI Cigarro, no Brasil (2000 a 2005).....	104
Tabela 14 – Novo Sistema de Tributação do IPI Cigarro	107

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução do Consumo de Cigarro no Brasil, de 1911 a 1989	71
Gráfico 02 – Vendas da Souza Cruz no Mercado Brasileiro de Cigarros (1968-1989).....	71
Gráfico 03 – Comparação entre Produção e Exportações Brasileiras de Cigarro (1980 – 2003)	75
Gráfico 04 – Evolução da Capacidade Instalada de Fábricas Brasileiras e de Países Limítrofes, que Poderiam ser Responsáveis pelo Comércio Ilegal de Cigarros no Brasil	80
Gráfico 05 – Participação da Souza Cruz no Mercado Brasileiro de Cigarros (1984-2006)	83
Gráfico 06 – Participação dos Principais Fabricantes no Mercado Brasileiro de Cigarros (2007-2008).....	84
Gráfico 07 – Resultados Operacionais da Souza Cruz (1998-2010).....	101
Gráfico 08 – Histórico do Consumo Brasileiro de Cigarros (1995-2010)	105

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 AS POLÍTICAS ANTITABAGISTAS EM NÍVEL MUNDIAL E A INFLUÊNCIA DA CONVENÇÃO-QUADRO	17
2.1 Debate Teórico os Efeitos Econômicos e Sociais de Políticas Antitabagistas: Razões para Não Abolir por Completo o Consumo de Cigarro.....	21
2.2 A Convenção-Quadro: breve análise de suas diretrizes e resultados.....	40
2.2.1 <i>Medidas Associadas à Redução na Demanda de Cigarros</i>	42
2.2.2 <i>Medidas Associadas à Redução da Oferta de Cigarros</i>	47
2.3 A Ausência de Compatibilização entre Políticas Antitabagistas e um Ambiente Competitivo...	51
3 A INTERVENÇÃO ESTATAL NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARROS E AS DISTORÇÕES À CONCORRÊNCIA: TENDÊNCIA DE MONOPOLIZAÇÃO PRIVADA.....	55
3.1 A Política Brasileira para Erradicação do Consumo de Cigarro.....	56
3.1.1 <i>Os Órgãos Brasileiros de Combate e Prevenção ao Consumo de Cigarros</i>	58
3.1.2 <i>Restrição a Propaganda e Venda de Cigarros</i>	59
3.1.3 <i>Restrição à Entrada de Novos Fabricantes</i>	61
3.1.4 <i>Restrição ao Teor de Nicotina, Alcatrão e Monóxido de Carbono</i>	64
3.1.5 <i>Restrição ao Consumo em Locais Públicos, Bares e Restaurantes</i>	65
3.1.6 <i>Medidas de Natureza Fiscal e de Combate ao Contrabando</i>	66
3.2 Breve Análise da Estrutura Competitiva no Mercado Brasileiro de Cigarros	68
3.2.1 <i>As Entradas e Saídas do Mercado Brasileiro de Cigarros nas Décadas de 1960 a 1990 e as Reações Estratégicas da Empresa Líder</i>	69
3.2.2 <i>A Década de 1990: os Cigarros Populares e o Incremento do Mercado Informal</i>	72
3.2.3 <i>As Medidas Antitabagistas e seus Impactos à Concorrência</i>	82
3.3 As Medidas de Restrição à Publicidade e o Incremento de Acordos de Exclusividade com Pontos de Venda: há uma mudança de paradigma competitivo?.....	85
3.4 O Sistema de Alíquota Fixa do IPI e seus Efeitos Anticompetitivos.....	96
3.5 Conclusões Preliminares	108
4 POLÍTICAS ANTITABAGISTAS ALTERNATIVAS À CONVENÇÃO-QUADRO	111
4.1 Monopolização do Mercado de Cigarro pelo Estado ou por Agente Privado Sem Fins Lucrativos	112
4.2 Estatização na Distribuição Atacadista de Cigarros	115

4.3 Conclusões Preliminares sobre os Modelos de Estatização da Fabricação e Comercialização de Cigarros	118
5 PROPOSTA ALTERNATIVA COMPATIBILIZADORA	122
6 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
ANEXO 1 – Evolução das Vendas de Cigarro no Mercado Brasileiro (1911 – 2003)	152
ANEXO 2 – Histórico das Vendas de Cigarros no Brasil (2000-2011), por Classe	153
ANEXO 3 – Histórico da Produção de Cigarros no Brasil (2000-2011)	155
ANEXO 4 – Participação dos Acordos de Exclusividade de <i>Merchandising</i> em Diferentes Regiões do Brasil (2003 e 2004)	156
ANEXO 5 – Participação dos Contratos de Exclusividade de Publicidade, <i>Merchandising</i> e Exposição dos Cigarros da Souza Cruz por Bairros da Cidade de São Paulo	157
ANEXO 6 – Relação das Marcas e Respetivos Preços e Classes	162
ANEXO 7 – Estimativa Consumo Anual de Cigarro, Mínimo e Máximo, per capita em 2008... Error! Bookmark not defined.	

1 INTRODUÇÃO

Com a industrialização do cigarro, a partir de 1880¹, e o desenvolvimento de técnicas de *marketing* e propaganda para sua comercialização, durante o século XX, verificou-se um rápido e constante incremento na demanda por esse bem.

Dados do mercado norte-americano² mostram, por exemplo, que, em 1900, o consumo total de cigarro naquele país era de cerca de 2,5 bilhões de unidades e o consumo per capita anual, de 53 unidades. Em 1911, esse volume total teria quadruplicado (10,1 bilhões) e o consumo per capita anual mais do que triplicado (173 unidades). Nas décadas seguintes³, o crescimento no consumo total e per capita foi ainda maior, chegando, respectivamente, a 484,4 bilhões de unidades total e 4.171 unidades per capita vendidas, em 1960. Vale ainda notar que apesar de o pico no consumo total de cigarros ter ocorrido em 1981 (640 bilhões), foi, em 1963, que se deu o maior consumo per capita anual, equivalente a 4.345 unidades⁴.

Esse incremento no consumo nas primeiras décadas do século XX atraiu ainda mais⁵ o interesse de alguns cientistas para a análise dos efeitos do cigarro e outros derivados do tabaco, como por exemplo o charuto e o cachimbo, à saúde pública. Nesse sentido, uma série de artigos publicados nesse período apontou para a existência de nexo de causalidade entre o hábito de fumar e alguns tipos de doenças cardiovasculares e respiratórias, assim como de câncer.

Esses artigos chamaram a atenção das autoridades públicas de países europeus, tais como Itália, Dinamarca e Reino Unido (SURGEON, 1964, p. 8), que já nos anos de 1940-1950 passaram a adotar medidas regulatórias para inibir a propaganda de cigarros em seus territórios. Tal processo foi ainda mais relevante nos Estados Unidos da América (EUA), a

¹ Vide <http://en.wikipedia.org/wiki/James_Albert_Bonsack>. Acesso em: 27 out. 2011.

² Segundo BOEIRA (2006, p. 29), “entre 1904 e 1947, as indústrias de tabaco dos Estados Unidos da América crescem tão ou mais rapidamente do que as de carros, lançando marcas populares de cigarros”.

³ Os dados completos estão disponíveis em

<http://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/tables/economics/consumption/index.htm>. Acesso em: 26.10.2011.

⁴ Foram utilizados dados norte-americanos para exemplificar o fenômeno do incremento na demanda e oferta de cigarros, pois, em primeiro lugar, foi nesse país em que se iniciou o que considere “a primeira revolução industrial do cigarro”, a partir da invenção da primeira máquina de cigarro, por James Albert Bonsack; e, em segundo, pois não foi possível encontrar dados estatísticos confiáveis brasileiros, que demonstrassem, com relativa precisão, este mesmo tipo de evolução no país.

⁵ É interessante notar que desde a introdução de derivados de tabaco no Continente Europeu, no século XVI, já havia estudos que apontavam para alguns efeitos danosos à saúde pública decorrentes do consumo de produtos originários do tabaco, bem como medidas estatais para coibir sua comercialização e consumo. Sobre o tema, vide, por exemplo, NARDI (1996, p. 28 e 29).

partir da criação, pelo *Surgeon General*⁶, de uma Comissão formada por médicos e cientistas, cuja atribuição foi avaliar os problemas que o consumo desses produtos poderia efetivamente gerar à saúde pública.

Esta Comissão foi criada no início de 1962, apresentando, em 1964, ao *Surgeon General*, seu relatório final: *Smoking and Health – Report of the Advisory Commitee* (SURGEON, 1964).

Sucintamente, nesse relatório foram analisados mais de 7.000 trabalhos científicos de diferentes naturezas, os quais apontaram fortes evidências sobre: *(i)* a presença de substâncias cancerígenas no cigarro e na fumaça gerada pelo seu consumo⁷, o que levaria a danos celulares e à formação de tumores (SURGEON, 1964, p. 47; 67); *(ii)* a maior incidência de algumas enfermidades cardiovasculares, respiratórias e associadas ao câncer; *(iii)* o maior nível de óbitos na população de fumantes, se comparado com aquela de não-fumantes (SURGEON, 1964, p. 99), bem como *(iv)* a redução no peso médio de recém-nascidos de gestantes fumantes, quando comparado ao peso médio de recém-nascidos de não-fumantes (SURGEON, 1964, p. 335).

O Relatório do *Surgeon General* de 1964 ainda destacou que os derivados de tabaco seriam uma droga de hábito (“*drug habituation*”) e não de vício (“*drug addiction*”), como ocorre, por exemplo, com a cocaína e derivados do ópio, entre outras drogas consideradas entorpecentes. Em termos não técnicos, uma droga de vício gera dependência química e alterações comportamentais, cognitivas e físicas, diferentemente das drogas de hábito, cujo efeito seria apenas psíquico de aumento na vontade de consumir, como ocorre, por exemplo, com a cafeína (SURGEON, 1964, p. 347-355). Estudos posteriores trouxeram, no entanto, novas evidências no sentido de que os derivados de tabaco teriam um efeito de vício, conforme relatado nos documentos publicados pelo *Surgeon General* nas décadas subsequentes (1988⁸ e 1989⁹).

A partir da publicação do relatório do *Surgeon General* de 1964, intensificaram-se as pesquisas sobre os efeitos à saúde de fumantes e não-fumantes decorrentes do consumo de cigarro e outros derivados de tabaco. Nesse período, ampliaram-se também os movimentos antitabagistas, os quais pressionaram governos de diferentes países a adotarem políticas públicas que visassem a repressão ao consumo, fabricação e comercialização de cigarros e

⁶ Para maiores informações, vide <<http://profiles.nlm.nih.gov/ps/retrieve/Narrative/NN/p-nid/58>>. Acesso em: 13 out. 2011.

⁷ Para uma explicação mais detalhada sobre esse tema, vide capítulos 6 e 7 de SURGEON, 1964.

⁸ Disponível em: <<http://profiles.nlm.nih.gov/NN/B/B/Z/D/>>. Acesso em: 27 out. 2011.

⁹ Disponível em: <<http://profiles.nlm.nih.gov/NN/B/B/X/S/>>. Acesso em: 01 out. 2011.

outros derivados do tabaco. Essa pressão também se deu na implementação de medidas educacionais e reabilitadoras com o objetivo de mitigar o consumo de cigarro por adolescentes e jovens e auxiliar fumantes que quisessem deixar o vício.

Apesar de as pesquisas que apontaram para a existência de nexo de causalidade entre o consumo de derivados de tabaco e certas enfermidades terem atraído um maior número de adeptos do que de críticos, não se pode negligenciar o fato de tais pesquisas terem sido duramente criticadas por cientistas, contratados ou não pela indústria do cigarro. Tais críticos questionam, em especial, a impossibilidade de se imputar a existência de certas enfermidades, exclusivamente, ao consumo de cigarro. Resumidamente, o argumento utilizado em relação a essas críticas é que haveria um número não-negligenciável de não-fumantes, sem acesso regular aos efeitos da fumaça de cigarros, que também padeciam de tais males ¹⁰(TOBACCO INSTITUTE, 1979; FRANK, 1968).

Esse movimento e a adoção de políticas para a redução do consumo, fabricação e comercialização de derivados de tabaco, além de trazerem implicações à saúde pública, também levantaram questões de ordem econômica e social¹¹. Em muitos países o tabaco figurava entre as principais culturas agrícolas e, em outros, a fabricação e comercialização de cigarros era responsável por gerar um volume considerável de empregos e receitas fiscais, além é claro de lucro aos agentes econômicos, o que incrementaria o bem-estar da sociedade como um todo. Em decorrência dessas vantagens econômicas e sociais geradas pela indústria de tabaco, a grande maioria dos especialistas defende a existência de um consumo ótimo de cigarro e derivados de tabaco (JHA; CHALOUPEK, 1999, p. 58) e, portanto, que as políticas antitabagistas não devem visar a erradicação completa desses bens ou mesmo sua ilegalidade.

Nesse contexto e apesar das críticas contrárias à intervenção do Estado na fabricação, comercialização e consumo de cigarros, o que se viu nas últimas duas décadas foi um forte movimento para a adoção de medidas que visassem a redução na oferta e demanda de cigarros, especialmente de adolescentes e jovens, acarretando por exemplo, na elaboração,

¹⁰ Ao analisar a política fiscal para redução do consumo de cigarro e suas consequências sociais, Viscusi (1994) destaca a necessidade de serem avaliadas as mudanças ocorridas no cigarro durante os anos para se determinar os reais riscos na continuidade de seu uso e, consequentemente, na determinação do nível ótimo de tributação. O autor parte da premissa de que há um lapso temporal entre o início do consumo de cigarros e a aparição dos efeitos deletérios à saúde, potencialmente causados por esse consumo. Em razão disso, Viscusi (1994) defende que os estudos que apontam os riscos à saúde decorrentes do consumo de cigarro deixam de considerar as mudanças ocorridas neste bem ao longo do tempo, como por exemplo a introdução de filtros e redução dos teores de nicotina, alcatrão e monóxido de carbono, o que poderiam alterar as premissas sobre seus malefícios; e, por isso, ainda segundo o autor, tais males acabariam sendo superestimados.

¹¹ Uma vasta bibliografia sobre os diferentes temas que serão aqui tratados, bem como outros que envolvem o setor de cigarro pode ser encontrada em: CHALOUPEK; WARNER, 1999.

em 2003, pela Organização Mundial da Saúde (“OMS”), da chamada Convenção-Quadro (WHO, 2005a)¹², que conta atualmente com a adesão de mais de 170 países¹³.

Como se destacará no segundo capítulo, as medidas antitabagistas implementadas em diferentes países para reduzir a oferta e a demanda de cigarros atacaram duas variáveis competitivas importantes para o setor de cigarros: publicidade e preço. A proibição ou mesmo a limitação da publicidade e *merchandising* de cigarro, bem como a elevação de preço dos cigarros, especialmente a partir da introdução de tributos com valor fixo, apesar de poderem reduzir a oferta e a demanda de cigarros, podem gerar sérias implicações na estrutura competitiva desses mercados, reduzindo assim as pressões competitivas às empresas líderes de mercado. Nesse tipo de situação, se as medidas a serem adotadas não forem corretamente calibradas, é provável que acarretem, no médio prazo, a eliminação do mercado de empresas eficientes¹⁴, de pequeno e médio porte¹⁵, que podem ser fortes indutoras para o desenvolvimento de cigarros que reduzam ou até mesmo não gerem malefícios à saúde; e, conseqüentemente, na monopolização privada do setor.

Em decorrência dessas distorções competitivas criadas por algumas medidas antitabagistas, levanta-se a questão sobre se o Estado, ao formatar suas políticas para reduzir a oferta e o consumo de cigarros, não deveria criar mecanismos que compatibilizassem a sua preocupação em relação às questões de saúde pública e arrecadatórias, decorrentes dessa atividade, com um ambiente minimamente competitivo, que garantisse aos pequenos e médios fabricantes eficientes a permanência no mercado e uma competição por inovação. Acredita-se que não somente esse tipo de ação seja possível como ainda seja juridicamente exigida e economicamente necessária para incentivar a competição pela inovação de cigarros que não gerem, ou pelo menos que minimizem, os prejuízos à saúde dos indivíduos fumantes e não-fumantes.

Não se pretende nessa dissertação questionar a legitimidade ou veracidade dos argumentos e dados apresentados nos trabalhos científicos e estatísticos que relacionaram

¹² Em inglês: *Framework Convention on Tobacco Control* ou simplesmente “FCTC”. O teor desta convenção e seus resultados serão melhor tratados no segundo capítulo, a seguir.

¹³ A relação dos países signatários encontra-se disponível em WHO, 2011.

¹⁴ O conceito de eficiência aqui adotado, é aquele da teoria neo-clássica e se relaciona à produção e comercialização de bens em níveis e a preços que permitam remunerar o capital. Não obstante, aspectos associados à eficiência alocativa, no sentido de Pareto, também devam ser considerados na implementação de políticas públicas.

¹⁵ Este fenômeno também ocorre com outros elos da cadeia produtiva do cigarro, como, por exemplo, pequenos e médios fumicultores ou pequenas e médias processadoras de fumo e, portanto, as medidas aqui sugeridas poderiam ser facilmente aplicáveis também a esses dois setores. No caso de distribuidores e revendedores de cigarros, charuto, cigarilhas, fumo para cachimbo etc., como normalmente não distribuem ou revendem apenas esses produtos, as restrições aos derivados de tabaco geram efeitos sobre a competitividade desses setores muito menores e, portanto, não seria necessária uma intervenção estatal da forma como será aqui proposta.

certas enfermidades ao consumo de cigarros, os quais serão tratados como um pressuposto dado. O objetivo principal desse trabalho é chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas sobre a importância e a necessidade de se adotarem medidas antitabagistas que, não somente reduzam a oferta e a demanda de cigarros e aumentem a arrecadação, mas também que se preocupem em manter, minimamente, um ambiente competitivo nesse setor.

É importante deixar aqui consignado que não sou fumante e que não pretendo com este trabalho fazer qualquer apologia ao consumo de cigarro ou de qualquer outro derivado de tabaco, ainda que, profissionalmente, tenho defendido os interesses do Sindifumo de São Paulo, junto aos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O objetivo é realmente trazer para o debate a importância de se garantir uma competição efetiva no mercado, baseada na inovação de produtos que não gerem malefícios à saúde de fumantes e não-fumantes.

Para tanto, além desta introdução, dividi a presente dissertação em outros quatro capítulos, seguidos da conclusão ao final, que na realidade terá como principal objetivo provocar e estimular discussões, estudos e ações governamentais sobre este tema.

No segundo capítulo serão apresentadas e comentadas as principais medidas antitabagistas sugeridas pela Convenção-Quadro, bem como o nível de implementação dessas medidas pelos países-signatários¹⁶, dando-se maior ênfase àquelas associadas à intervenção indireta sobre a demanda e a oferta de cigarros e outros derivados de tabaco¹⁷. Ainda nesse capítulo, chamar-se-á a atenção sobre o relativo descaso que a Convenção-Quadro e os formuladores locais de políticas antitabagistas têm tido sobre as implicações que certas medidas geram à estrutura e à dinâmica competitiva nos mercados nacionais. Apresentar-se-á ainda os principais argumentos econômicos que sustentam a corrente que defende a não intervenção governamental nesta atividade, bem como aquela sobre um consumo mínimo.

No terceiro capítulo, serão destacadas as principais medidas antitabagistas introduzidas no Brasil, a partir de meados da década de 1990. Para ilustrar o problema que se pretende discutir neste trabalho, será apresentada também neste capítulo, ainda que de forma sucinta, a dinâmica competitiva no mercado brasileiro de cigarros, dando-se maior ênfase à entrada de novos fabricantes e ao desenvolvimento e lançamento de novos produtos e marcas (concorrência pela inovação); bem como as implicações às relações concorrenciais

¹⁶ Aparentemente, o Budão é o único país que proibiu por completo a comercialização de cigarros, como destacam, por exemplo, Leitzel (2008) e Callard, Thompson e Collishaw (2005, p. 70).

¹⁷ A manutenção da fabricação e consumo de cigarros também pode ser explicada pelas pressões dos grupos econômicos e sociais relacionados à cadeia do fumo, bem como a questões de ordem econômica e social, conforme se destacará no segundo capítulo a seguir.

decorrentes: (i) da limitação de publicidade e exposição de cigarros aos pontos de venda, a partir de 2000; e (ii) da criação de um valor fixo para o Imposto sobre Produtos Industrializados, incidente sobre a fabricação e comercialização de cigarros no Brasil (“IPI Cigarro”).

No quarto capítulo serão apresentados dois modelos de políticas estatizantes do setor, que buscam obter um maior controle sobre a oferta de cigarros, de forma a reduzir (ou eliminar) o seu consumo e os lucros dos fabricantes, os quais, de certa forma, contraporiam as medidas apresentadas e sugeridas na Convenção-Quadro.

No quinto capítulo, será introduzido, para debate e críticas, um modelo alternativo de política pública antitabagista, caracterizado por um sistema de quotas máximas de fabricação por firma, preços mínimos de venda e, ainda, promoção e venda de marcas de cigarros apenas para produtos que comprovadamente minimizam ou não gerem danos à saúde dos indivíduos. Acredita-se que esse tipo de intervenção seja capaz de atingir, simultaneamente, os objetivos de redução da oferta e da demanda de cigarros no país e de incremento na arrecadação, preceituados pelos movimentos antitabagistas, sem contudo, eliminar do mercado empresas eficientes de pequeno e médio porte, que podem ser fortes indutores para pesquisa e desenvolvimento de cigarros menos prejudiciais à saúde. Ao final, apresentar-se-ão as conclusões e perspectivas desse trabalho.

É importante pontuar aqui que, apesar de esta dissertação referir-se a um curso de economia, não consegui deixar de lado a minha formação como advogado. Assim, optei por levantar nesse trabalho ideias, sem formalizá-las matematicamente. Nesse contexto e de forma a que todos os leitores, e não somente aqueles com aptidão para matemática, pudessem compreender melhor o que se discute e pretende com este trabalho, nas poucas vezes em que foram utilizadas equações matemáticas para explicar as ideias aqui traçadas, optei por apresentá-las, preferencialmente, por meio de numerais ao invés de letras.

Além disso, é necessário mencionar, por fim, que a pesquisa realizada neste trabalho nunca objetivou uma análise empírica sobre as eventuais correlações existentes entre cada uma das medidas antitabagistas introduzidas no Brasil e seus impactos na demanda e na arrecadação. Este tipo de análise, além de fugir à minha aptidão – já que seriam necessários conhecimentos aprofundados de econometria –, na minha visão, dificilmente conseguiria ser realizado de forma satisfatória, em razão da ausência, no Brasil, de dados públicos segregados por tipo de marca sobre consumo e arrecadação e, em especial, sobre o mercado ilegal de cigarros que, como se destacará no terceiro capítulo, chegou a superar 30% do consumo total de cigarros nas duas últimas décadas.

2 As Políticas Antitabagistas em Nível Mundial e a Influência da Convenção-Quadro

Em um Estado Democrático de Direito, a intervenção estatal na economia decorre, necessariamente, de uma ação política iniciada, primeiramente, pela promulgação de uma Constituição Federal, em que são estabelecidos os princípios e regras gerais acerca das competências dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para definir e regular as diferentes atividades econômicas exercidas no País e, posteriormente, pela edição de Leis e normas infralegais que especificam e delimitam as ações regulatórias estatais estipuladas pela Carta Magna.

Nesse contexto, por meio de sua Constituição Federal ou leis infraconstitucionais, a forma de intervenção do Estado na economia pode se dar por diferentes formas e para atender distintos objetivos. O Estado pode, por exemplo, (i) determinar que certa atividade econômica seja exercida exclusivamente pelo Poder Público em um regime de monopólio estatal; (ii) delegar uma atividade econômica a um único agente ou a um conjunto de agentes privados, que será(ão) regulados e fiscalizados por um órgão da administração pública direta ou indireta; (iii) criar tributos que servirão para sustentar as atividades públicas e sociais ou mesmo para definir indiretamente o preço mínimo de bens ou serviços; (iv) criar subsídios, salvaguardas ou mesmo tributos / isenções tributárias para incentivar e proteger a indústria doméstica; (v) editar normas legais ou infralegais para capacitação técnica, níveis de qualidade de bens e serviços, entre outras variáveis competitivas, de forma a restringir ou ampliar, conforme o caso, o consumo ou a oferta de determinado bem ou serviço, ou mesmo o número de agentes aptos a exercer determinada atividade econômica; (vi) combater e punir práticas consideradas anticompetitivas; ou (vii) incentivar inovações ao conceder monopólio para exploração de invenções e direitos autorais; entre outras formas de intervenção direta ou indireta, previstas na Carta Magna ou em normas legais.

Cientistas políticos e uma boa parte dos economistas defendem, a partir de uma análise empírica, que a intervenção do Estado na atividade econômica relaciona-se às ações de *lobby*¹⁸ de empresas com poder de mercado (ou econômico, na linguagem da Constituição

¹⁸ Apesar de em alguns países, como nos Estados Unidos da América, a atividade de *lobby* ser considerada lícita e devidamente regulamentada, no Brasil, apesar de existir, sua licitude é questionada dada a inexistência de uma legislação que a regule. Há pelos menos 10 anos discute-se no Congresso Nacional e dentro do Poder Executivo formas de regulamentar esta atividade que hoje é vista como “tráfico de influência” ou “corrupção ativa”, ambas consideradas como infração criminal.

Federal Brasileira de 1988) para influenciar membros dos Poderes Legislativo e Executivo a editar Leis e normas infralegais que os beneficiem (“Teoria da Captura”¹⁹).

STIGLER (1988)²⁰ aperfeiçoou de certa forma esta última teoria, ao definir a intervenção Estatal na economia, por meio da regulação econômica, como uma forma de atender, de um lado, os anseios de agentes econômicos bem organizados, independentemente de serem empresas com ou sem poder econômico ou de mercado²¹, consumidores, agentes sociais etc; e, de outro, os interesses dos agentes políticos. Resumidamente, segundo a Teoria Econômica da Regulação, os agentes econômicos (e sociais) procuram os agentes políticos para que sejam adotadas medidas regulatórias que os beneficiem; e, por outro lado, os agentes políticos, objetivando sua perpetuação no poder, atendem os interesses desses grupos quando vislumbram a possibilidade de geração de votos ou recursos financeiros para campanhas eleitorais²².

Em contraposição à Teoria da Captura e à Teoria Econômica da Regulação, há a chamada NPT (“*Normative Analysis as a Positive Theory*”²³). Em breve síntese, essa teoria sugere que a intervenção do Estado na economia justificar-se-ia para corrigir falhas de mercado e restabelecer uma situação ótima de bem-estar social²⁴.

Essas falhas de mercado estariam associadas, por exemplo:

- (i) a situações de Monopólio Natural, ou seja, quando a demanda pelo bem é relativamente baixa e, dada a necessidade de elevadas economias de escala ou escopo, é mais eficiente uma empresa produzir esse bem do que várias empresas. Exemplos clássicos de monopólios naturais são as rede de telefonia fixa, de água ou de gás natural canalizado;
- (ii) à presença de bens públicos puros, ou seja, bens em que o uso não pode ser divisível (*i.e.*, o fato de uma pessoa consumir o bem não impede que outra também o consuma) e

¹⁹ Como destaca Peltzman (1989), um dos primeiros trabalhos a levantar esta proposição de que a regulação serviria para defender os interesses de ofertantes detentores de poder econômico e de mercado foi o livro escrito por BERNSTEIN, M. H. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press, 1955.

²⁰ Note-se que este artigo foi originalmente publicado, em 1971, em *Bell Journal Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 1-71, spring 1971.

²¹ A teoria econômica considera poder de mercado como sendo a possibilidade de o agente econômico impor, de forma lucrativa, preço e quantidade.

²² Peltzman (1989) e Joskow e Noll (1981) trazem uma análise relativamente detalhada sobre os principais textos e teorias que fundamentam as razões que levam à regulação econômica. Além disso, o livro *Political Economy*, editado por STIGLER, G. J. traz uma coletânea com os principais artigos relacionados à Teoria Econômica da Regulação.

²³ Esta nomenclatura foi utilizada primeiramente por Joskow e Noll (1981).

²⁴ Stiglitz (2000, p. 76 e ss) aponta que o primeiro teorema fundamental do bem-estar social determina que o mercado é Pareto eficiente a não ser quando há a presença de falhas de mercado.

limitado (*i.e.*, não se pode excluir nenhuma pessoa de se beneficiar do uso do bem)²⁵. Um exemplo típico de bem público é a segurança nacional;

(iii) a casos em que a fabricação ou o consumo do produto gera externalidades positivas ou negativas. No caso de externalidades negativas²⁶, tem-se que a fabricação ou o consumo do bem gera custos a outras pessoas não envolvidas na relação comercial. A poluição, a bebida e o cigarro são exemplos clássicos de bens que geram externalidades negativas. Já, as externalidades positivas ocorrem quando outras pessoas não envolvidas na relação econômica são beneficiadas por esta, sem incorrerem em qualquer custo. Os enfeites de natal, que são apresentados em prédios públicos e privados no mês de dezembro, são bons exemplos de externalidades positivas;

(iv) a situações em que o mercado é considerado incompleto, ou seja, a existência de elevados custos operacionais ou de transação não permitem o atendimento satisfatório da demanda pelos atuais ofertantes. Em outros termos, não é lucrativo para as empresas instaladas atender certas demandas. Esse fenômeno, ocorre, por exemplo, nas telecomunicações em que a intervenção estatal obriga as empresas titulares das redes de infraestrutura a levarem esses serviços a áreas / mercados que não geram lucros. Outro exemplo é o de mercado de capitais em que o Estado cria regras para eliminar (ou, pelo menos, minimizar) as assimetrias de informação existentes nesse ambiente de negócios; ou ainda em legislações de defesa do consumidor, que exigem dos ofertantes informações claras e precisas sobre as características dos bens e serviços ofertados; ou também

(v) em situações de desemprego e de problemas macroeconômicos.

Nesse mesmo sentido e apesar de Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005) não considerarem a NPT como uma teoria²⁷, mas sim como uma hipótese, defendem que “a

²⁵ Em inglês, essas propriedades do bem público são chamadas de “*non-rival consumption*” e “*exclusion*”.

²⁶ Como mencionam JHA, P. *et al.* (2000), as externalidades negativas geradas pelo consumo de cigarro estariam associadas (i) aos danos físicos causados a não-fumantes; (ii) aos custos financeiros incorridos por não-fumantes para subsidiar, por meio do pagamento de tributos, programas de prevenção e combate ao fumo, recuperação de fumantes e tratamento de enfermidades de fumantes e não-fumantes associadas ao consumo de cigarro; e (iii) aos danos emocionais causados a não-fumantes, pela morte ou enfermidades de parentes e entes queridos, causado pelo consumo direto ou indireto de cigarro.

²⁷ É interessante notar que Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005, p. 375 e ss.) não consideram a NPT e a Teoria da Captura como “teorias” que explicam a regulação econômica, mas apenas hipóteses e premissas sobre regulação. Por seu turno, os autores creditam à Teoria Econômica da Regulação, de Stigler, como uma verdadeira teoria em que são generalizadas hipóteses testáveis como uma implicação lógica de premissas definidas. Apesar de Joskow e Noll (1981, p. 39) reconhecerem a importância da Teoria Econômica da Regulação, a criticam por considerarem que pela análise empírica dos fundamentos desta teoria não é possível verificar sua hipótese nula. Ou seja, os dados empíricos utilizados para sustentar esta teoria apenas apresentam os casos de sucesso dos grupos de interesse bem organizados e, não, aqueles de insucesso. Dessa forma, dada a impossibilidade de se rejeitar a hipótese apresentada pela falta de dados empíricos, os autores consideram que esta teoria torna-se tautológica. Uma defesa que se pode fazer acerca dessa crítica é que, na realidade, a hipótese nula não é verificada, pois, na realidade, quando não há uma mudança regulatória defendida por um certo grupo

regulação econômica típica refere-se à imposição de restrições aos agentes econômicos, associadas a preço, quantidade e barreiras à entrada e saída”; e a outras variáveis competitivas, tal como qualidade de bens e serviços ofertados no mercado.

Independentemente das teorias acerca das razões que levam à regulação econômica, Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005) ainda destacam que, do ponto de vista estritamente econômico, a doutrina especializada defende que as decisões acerca da introdução ou não de medidas regulatórias deve sempre passar por uma avaliação de custo-benefício. Segundo os autores, se os custos de implementação de determinada regulamentação superarem seus benefícios é preferível não adotá-la. Para esse cálculo, usualmente, utiliza-se o princípio Hicksiano da compensação potencial: “os beneficiários da regulamentação devem compensar os prejudicados de forma que todas as partes fiquem em uma melhor situação” (VISCUSI; HARRINGTON JR.; VERNON, 2005, p. 30).

Nesse contexto, há uma corrente de economistas²⁸, ainda que minoritária, que defende que muitas das medidas antitabagistas aplicadas não seriam necessárias já que os custos associados ao consumo de cigarro estariam superestimados e seriam compensados pelos benefícios econômicos por aquele gerados, como se destacará mais adiante.

Por outro lado, Stiglitz (2000) destaca que, mesmo em economias “Pareto eficiente”, uma intervenção do Estado na economia poderia ser justificada por razões de distribuição de renda, para reduzir as diferenças sociais ou econômicas existentes; ou, ainda, para evitar que os indivíduos tomem decisões equivocadas. Nesse último caso, está-se diante dos chamados bens meritórios e não-meritórios²⁹, sendo este tipo de intervenção considerado pelo autor como “paternalista”.

Analisando a legislação da grande maioria dos países, percebe-se que a partir da década de 1980, o movimento antitabagista, capitaneado por sanitaristas europeus e norte-americanos, ganhou corpo, tendo se proliferado por diversos países dos cinco continentes. Nesse contexto, na definição e formatação das políticas antitabagistas, cinco diferentes vetores, que de certa forma se relacionam entre si, foram atacados, com maior ou menor ênfase dependendo do país analisado: (i) demanda; (ii) oferta; (iii) educação-reabilitação; (iv) cooperação científica e de monitoramento; e (v) medidas para responsabilizar civil e

de interesses, na realidade este grupo não estaria suficientemente organizado para convencer os políticos a realizar tal mudança a ponto de garantir a esses últimos os votos necessários para sua manutenção no poder.

²⁸ Vide, por exemplo, Viscusi (1994).

²⁹ Bens “não-meritórios” seriam aqueles geradores de externalidades negativas, decorrentes de sua produção, comercialização ou consumo, as quais não conseguem ser compensadas por medidas redutoras, passando tais bens a serem vistos pela sociedade como geradores de perdas de bem-estar. Além do cigarro, armas e bebidas são outros exemplos típicos de bens não-meritórios.

criminalmente a indústria de cigarro pelos males causados à saúde pública dos indivíduos fumantes e não-fumantes. Cabe apontar que em alguns países foram criados ainda tributos ou fundos específicos para arcar com os custos associados a programas de tratamento e recuperação de fumantes e, ainda, medidas educacionais para conscientização da população sobre os riscos à saúde decorrentes do consumo de cigarros, cujas contribuições econômicas recaem direta e exclusivamente à indústria de cigarro e, indiretamente, aos fumantes³⁰.

Dedicar-se-á este capítulo para apresentar os principais argumentos econômicos pró e contra as medidas intervencionistas estatais no segmento tabagista, bem como as principais diretrizes e resultados da Convenção-Quadro, que tem sido o principal guia para a adoção de medidas intervencionistas antitabagistas pelos seus signatários. Ao final, será introduzida a discussão central desta dissertação, que é a necessidade de se compatibilizar as medidas intervencionistas antitabagistas com um ambiente minimamente competitivo, na medida em que se opte por não abolir completamente o consumo de cigarros, por razões econômicas ou de *lobby* do setor.

2.1 Debate Teórico sobre os Efeitos Econômicos e Sociais de Políticas Antitabagistas: Razões para Não Abolir por Completo o Consumo de Cigarro

Como antecipado na introdução, há uma tendência, na maioria dos países, em se adotar medidas antitabagistas para redução na demanda e oferta de cigarros, ao invés de abolir por completo a fabricação, comercialização e consumo desse bem e de outros derivados de tabaco. As razões que têm levado as diferentes nações a garantir a oferta e a demanda de cigarros estão associadas a argumentos de natureza econômica e social, que serão tratados nesta seção.

O primeiro argumento, preponderantemente de natureza social, refere-se ao fato de pesquisas científicas demonstrarem a existência no cigarro de substâncias viciantes³¹ e, portanto, os usuários teriam dependência química e física por consumir esse bem. Em razão dessa dependência, que daqui para frente chamar-se-á de vício, defende-se que uma eventual proibição total da oferta ou da demanda de cigarros não impediria os usuários viciados de

³⁰ Vide, por exemplo, o *Master Settlement Agreement*, celebrado entre o Governo Federal, os 50 estados norte-americanos e as maiores indústrias de cigarro daquele país. No Brasil esse tipo de tributação não foi adotado até o momento, razão pela qual não será objeto desse trabalho

³¹ Vide os Relatórios do *Surgeon General* de 1988 e 1989.

adquirir ilegalmente esse produto. Esta demanda ilegal tornaria a atividade de fabricação e comercialização de cigarro ainda mais lucrativa, atraindo grupos criminosos para o setor e, portanto, aumentando a criminalidade e os problemas sociais e econômicos gerados por esta prática.

O exemplo norte-americano da proibição da fabricação, comercialização e consumo de álcool, na década de 1920 até meados da década de 1930; bem como aquele do tráfico de drogas, a partir do quarto quartel do século XX e início do século XXI, são frequentemente utilizados para defender a importância em não se abolir completamente a oferta e a demanda de cigarros, mas apenas buscar a adoção de medidas regulatórias que compatibilizem os diferentes interesses econômicos e sociais relacionados a esse bem, a partir do chamado “consumo ótimo de cigarros” (*i.e.*, aquele social e economicamente desejável) (CALLARD; THOMPSON; COLLISHAW, 2005; JHA e CHALOUPKA, 1999; JACOBS et al., 2000).

O segundo argumento, também relacionado prioritariamente a aspectos sociais, relaciona-se ao prazer e à satisfação que o ato de fumar gera aos usuários de derivados do tabaco, como destacam Jha e Chaloupka (1999). Esse prazer pelo consumo de cigarro, no entanto, levanta discussões acerca do efeito do vício nos usuários, dos reais benefícios decorrentes de seu consumo, bem como se realmente os usuários estariam cientes e conscientes sobre os reais malefícios à saúde causados por este hábito / vício.

Jha e Chaloupka (1999) destacam, por exemplo, estudos que sinalizariam “percepções distorcidas” – ou pelo menos um conhecimento incompleto – de fumantes e não fumantes sobre os riscos à saúde decorrentes do consumo de cigarro³²; ainda que reconheçam que este fenômeno esteja sendo reduzido em diferentes países ao longo das últimas décadas, a partir da introdução de medidas antitabagistas associadas à divulgação de propagandas e campanhas educativas de conscientização da população sobre tais riscos. Ainda nesse sentido, Peck et al. (2000) defendem que os fumantes superestimam as vantagens em fumar e subestimam seus riscos. Para defender essa tese, esses autores citam pesquisas realizadas nos EUA, em que 75% a 85% dos fumantes teriam declarado ter tentado parar de fumar e que se arrependeram de ter iniciado o consumo desse bem³³.

³² Vide ainda JHA et al. (2000) em que se discute a existência de assimetria informacional relacionada aos efeitos viciantes do cigarro e seus riscos à saúde.

³³ A título de comparação, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE sobre o Tabagismo, de 2008, (“Ptab” ou “Ptab 2008”): 45,6% dos fumantes maiores de 15 anos tentou parar de fumar no período de 12 meses que precedeu à pesquisa; e 58,8% declarou ter procurado um médico para tentar parar de fumar.

Por outro lado, Viscusi (1994) destaca haver uma tendência de fumantes, e principalmente não-fumantes, em superestimarem os riscos à saúde decorrentes do consumo de cigarro. O autor sustenta esta tese com estudos realizados também nos EUA, que, sucintamente, demonstrariam que o nível de mortalidade de fumantes por doenças associadas ao consumo de cigarros seria em torno de 16% a 36%, enquanto a percepção de fumantes quanto aos riscos de morte em decorrência do hábito de fumar seria de 47% e de não-fumantes, de 54%³⁴.

Outro fator, de natureza social e econômica, apontado pelos defensores de um consumo ótimo de cigarro, relaciona-se ao risco de aumento no desemprego decorrente de uma eventual proibição total da oferta e do consumo desse bem. Segundo Jacobs et al. (2000), estudos patrocinados pela indústria de cigarros sugeririam que o setor tem gerado grande riqueza aos diferentes países, ao garantir um elevado número de empregos diretos e indiretos e receitas com arrecadação de tributos³⁵. Os mesmos autores relatam, no entanto, estudos independentes, realizados, nos últimos anos, em diferentes países, contestando os resultados dos primeiros.

Em linhas gerais, esses estudos independentes argumentam que os trabalhos patrocinados pela indústria de cigarro não incluem no cálculo da riqueza gerada pelo setor, por exemplo, as economias geradas pelos fumantes que abandonam esse vício e que são revertidas para o consumo de outros produtos que não geram malefícios à saúde dos indivíduos e, por outro lado, geram tão ou mais postos de trabalho e receitas com tributos ao erário público.

Além disso, esses estudos independentes demonstram que o número de empregos citados pela indústria de cigarro, na realidade, é superestimado, já que, por exemplo, postos de trabalho nos segmentos de distribuição, atacado e varejo não seriam, ainda segundo seus autores, dedicados exclusivamente à comercialização de cigarro e outros derivados de tabaco. Ainda nesse sentido, tais estudos mencionam que mesmo os trabalhadores do comércio atacadista e varejista, que se dedicam exclusivamente à venda de cigarro e outros derivados de tabaco, poderiam ser facilmente realocados para outras atividades, na hipótese de uma redução ou extinção no consumo desses produtos. O argumento utilizado para defender esta posição é o mesmo indicado anteriormente, de que a redução ou extinção no consumo desses

³⁴ Segundo a Ptab 2008, mais de 96% de maiores de 15 anos reconhecem os riscos à saúde gerados pelo consumo de cigarros.

³⁵ Os lucros registrados pela indústria também deveriam ser incorporados nesse cálculo, ainda que os autores não tenham citado esse benefício expressamente.

bens gerará economias aos fumantes que terão mais capital para gastar com outros bens considerados meritórios, os quais demandariam postos de trabalho para sua comercialização.

Os referidos estudos independentes ainda destacam pesquisas realizadas nos EUA, Canadá, África do Sul, Índia, Escócia e Reino Unido, que demonstram, por exemplo, que a redução no consumo de cigarro e a economia gerada pelos fumantes em decorrência disso acarretariam, na realidade, ganhos líquidos de emprego. A única exceção teria sido um estudo realizado com dados do Zimbábue em que se verificou que medidas antitabagistas trariam sérias consequências ao país, em termos de perda líquida de emprego. Segundo esse estudo, a eliminação completa do consumo e da produção doméstica de fumo e seus derivados geraria uma perda líquida de cerca de 87.798 empregos ou de 47.463 postos de trabalho, se todos os produtores e capital destinados à produção agrícola de tabaco fossem revertidos para outras atividades no campo. É importante destacar que a indústria do tabaco no Zimbábue é um dos principais setores de sua economia, sendo este país o quinto maior produtor mundial³⁶.

Nesta avaliação sobre o impacto das medidas antitabagistas nos postos de trabalho, Jacobs et al. (2000) dividiram os países em 5 grupos, segundo os critérios de produção, exportação, importação e consumo interno de tabaco e cigarro. Sinteticamente, os autores concluíram que os impactos de medidas antitabagistas na economia, em geral, e em postos de trabalho, em especial, seriam maiores para aqueles países que fossem unicamente exportadores de tabaco (*i.e.*, produtores da folha de tabaco porém não consumidores) e que sua economia girasse em torno da produção desse bem, como, por exemplo, o Zimbábue e Malawi³⁷. Nesse artigo ainda foram citados trabalhos que demonstraram que o setor de fabricação de cigarro não seria gerador de empregos, já que se constatou uma queda nos postos de trabalho nessa indústria, mesmo em países que tiveram um aumento na produção deste bem. A justificativa para isso estaria, segundo os autores, nos desenvolvimentos tecnológico e produtivo do setor e, especialmente, à excessiva mecanização na produção de cigarros, que estaria eliminando a necessidade de capital humano nesta atividade econômica.

³⁶ Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Tobacco_industry>. Acesso em: 01.10.2011

³⁷ O Brasil seria incluído na categoria 2, porém, como o cigarro responderia, em termos nacionais, por parcela relativamente pequena da economia brasileira, os impactos de medidas antitabagistas seriam menores no país, segundo o critério desenvolvido por JACOBS *et al.* (2000). Esse entendimento foi também apresentado por IGLESIAS (2006) que, ao avaliar os dados oficiais, considerou que a cadeia do tabaco seria pouco representativa em termos da economia nacional. É importante mencionar, contudo, que em alguns estados do Brasil, especialmente Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, a produção agrícola e a indústria de processamento de tabaco e fabricação de cigarros tem um papel importante na economia local. O autor analisou, contudo, os dados regionais e considerou que nesses estados haveria outras culturas agrícolas e atividades rurais e urbanas que poderiam atender a demanda por emprego decorrente da queda no consumo doméstico e mundial de tabaco e seus derivados.

Apesar da importância dos problemas econômicos e sociais apontados acima, percebe-se, pela análise da doutrina especializada, que, dentre as medidas antitabagistas propostas, a política fiscal relacionada à cadeia produtiva do tabaco e, em especial, à fabricação e comercialização de cigarro, tem sido aquela objeto de maior estudo, discussão e divergência entre os especialistas.

Dentre as diferentes formas de regulação da economia, a tributação é aquela preferida e mais utilizada pela maioria dos economistas e, conseqüentemente, formuladores de políticas públicas. Segundo a teoria econômica, por meio de uma política fiscal é possível se definir o preço e a demanda ótimos para um determinado bem. No caso específico do cigarro, por ser um bem não-meritório, o desafio do economista e do formulador de política pública tem sido encontrar um modelo de tributação ótimo que garanta, simultaneamente, (i) a maximização da arrecadação; e (ii) um consumo ótimo (*i.e.*, que maximize o bem-estar social, levando-se em consideração os prejuízos causados pelo consumo do cigarro à saúde e finanças públicas).

Como adiantado na introdução, as medidas antitabagistas, inclusive aquelas de natureza fiscal, têm, contudo, negligenciado a necessidade de criação de mecanismos que incentivem (ou mesmo não eliminem as formas já existentes de) investimentos para o desenvolvimento e divulgação de cigarros que minimizem ou eliminem os riscos à saúde, como, por exemplo, o movimento ocorrido nos EUA, no final da década de 1950, denominado “Tar Brand”. Segundo Viscusi (1998), este movimento consistiu em uma disputa de *marketing* entre as fabricantes norte-americanas para anunciar suas marcas a partir de comparação dos níveis de nicotina e alcatrão de marcas concorrentes. Como destacado pelo autor, este fenômeno, apesar de iniciado pela própria indústria, refletiu em incentivos para o desenvolvimento de produtos inovadores que não gerassem (ou pelo menos que mitigassem os) danos à saúde de fumantes e não-fumantes. No terceiro capítulo será demonstrado, a partir do exemplo brasileiro, como medidas fiscais mal planejadas podem, além de não atingir os dois primeiros objetivos aqui destacados, ainda, eliminar qualquer possibilidade de uma competição por inovação, ao fortalecer uma estrutura de monopólio privado.

Para a definição da tributação ótima para o setor, o formulador da política pública deve avaliar e entender como se dá o comportamento da demanda e da oferta de cigarros. Ou seja, deve responder a três questões principais: (i) quais as características do bem que será objeto da medida fiscal; (ii) qual o comportamento dos consumidores em relação ao aumento no preço do bem; e (iii) qual o comportamento da indústria em termos de aumento ou redução no preço, dado o modelo de tributação proposto.

Especificamente em relação ao primeiro aspecto, como antecipado, a princípio, não há divergência doutrinária sobre o cigarro ser um bem de vício que gera externalidades negativas e, conseqüentemente, custos à sociedade. O que se diverge, no entanto, é se os fumantes teriam consciência ou não sobre os riscos à saúde associados ao seu consumo. Este último aspecto tem relação direta com o segundo fator e indireta com o terceiro.

Como destacam Chaloupka e Warner (1999), a primeira discussão sobre os efeitos do vício no comportamento da demanda de um bem foi introduzida por Marshall, em sua obra *Principles of Economics*, de 1920. Nessa ocasião, o autor teria destacado três diferentes dimensões sobre o nível de vício: (i) adaptação gradual (tolerância); (ii) irreversibilidade (não abandono do consumo do bem); e (iii) efeitos positivos do hábito (reforço). Em razão dessas diferentes características do vício, Chaloupka e Warner (1999) apontam que estudos recentes passaram a desenvolver modelos relacionados ao comportamento da demanda de bens considerados de vício. Esses modelos, por seu turno, seriam divididos, basicamente, em três grandes grupos: (a) modelo do comportamento imperfeitamente racional; (b) modelo do comportamento míope; e (c) modelo do comportamento racional (ou, simplesmente, teoria do vício racional).

Sinteticamente, segundo Chaloupka e Warner (1999), o pressuposto determinante do modelo do comportamento imperfeitamente racional é que, no processo de maximização de sua utilidade, o consumidor define um comportamento de consumo presente, que maximize sua utilidade presente com base em dados passados e expectativas futuras, porém ao longo de sua vida o consumidor pode alterar esse comportamento mesmo tendo verificado que a sua expectativa futura inicial tenha efetivamente ocorrida. Os autores ainda mencionam que esse modelo “geralmente assume uma preferência estável, porém inconsistente no curto e longo prazo”. Destacam que, “apesar desse modelo trazer discussões interessantes sobre o comportamento dos consumidores de bens de vício, não teria sido aplicado empiricamente para o mercado de cigarro ou de outros bens com estas mesmas características” (tradução livre).

Em relação ao modelo do comportamento míope, o seu pressuposto é a da existência de uma assimetria informacional. Segundo Chaloupka e Warner (1999), por esse modelo, o consumidor reconhece que o consumo presente do bem de vício tem relação com a sua escolha passada, porém ignora em sua escolha presente o impacto que esta escolha poderá gerar em seu consumo e escolhas futuras. Em outros termos, neste modelo, os consumidores não acreditam (desconhecem ou subestimam) que a sua decisão passada e presente poderá

gerar implicações em seu consumo (ou decisão) futuro(a). Os autores destacam uma série de artigos que demonstrariam que o cigarro é um bem de vício e que o comportamento do consumidor seria “míope”, já que estudos econométricos ali realizados indicariam que o consumo presente dependeria apenas das decisões e do consumo passado.

Como contraponto à teoria do comportamento míope, tem-se a teoria do vício racional, desenvolvida e aperfeiçoada por Becker e Murphy (1988)³⁸. Em linhas gerais, como destaca Chaloupka e Warner, esta teoria parte do pressuposto de que “os indivíduos maximizam consistentemente sua utilidade durante a vida, levando em consideração suas escolhas passadas e as consequências que suas escolhas presentes [e passadas] podem gerar em seu consumo [e decisões] futuras”.

No desenvolvimento da teoria do vício racional, Becker e Murphy (1988) consideraram que o consumo decorrente do vício seria uma “complementaridade adjacente”. Segundo esses autores, o conceito de “complementaridade adjacente” seria similar àquele de reforço do hábito de consumir, no sentido de “um consumo presente servir de reforço / aumento para o consumo futuro”. Ou seja, “quanto maior for o consumo presente de um bem, maior será o seu consumo futuro”. Em contrapartida, “tolerância significaria que um certo nível de consumo presente seria menos satisfatório se o consumo passado foi elevado”. No caso específico de bens de vício que geram danos, como, por exemplo, o cigarro, Becker e Murphy (1988) apontam que um comportamento racional implicaria em uma ação de “tolerância”, no sentido de que o consumo presente será menor do que aquele passado, já que o indivíduo terá reduzida a sua utilidade pelo bem danoso, dado o mesmo nível de consumo passado. Se o usuário mantiver ou aumentar o seu consumo futuro, significa, ainda segundo os autores, que a sua utilidade em relação ao consumo presente é maior do que o dano, trazido ao valor presente, decorrente do consumo futuro.

Cabe ainda destacar que Becker e Murphy (1988) consideram que o estado de vício de um bem pode variar de pessoa para pessoa e que uma mesma pessoa pode ser viciada em um produto, porém não em outro. Assim, o estado de vício dependerá da interação entre os indivíduos e os bens consumidos. De certa forma, este entendimento contraria a ideia levantada por sanitaristas de que o cigarro seria, necessariamente, um bem de vício; bem como explicaria a razão para certas pessoas conseguirem facilmente parar de fumar e outras não. Ou seja, se o cigarro fosse um bem de vício puro, as características do vício deveriam

³⁸ A princípio, a ideia do comportamento racional já teria sido discutida e desenvolvida por outros autores, conforme destaca Chaloupka e Warner (1999), porém, teriam sido Becker e Murphy (1988) os primeiros a desenvolver uma teoria sobre o comportamento racional de consumidores de bens de vício.

aparecer em todos os indivíduos e as dificuldades em parar de fumar seriam muito similares para todos os fumantes.

Os autores ainda reconhecem que mesmo conscientes dos riscos inerentes ao consumo de um bem “não-meritório” (*i.e.*, que pode trazer prejuízos ao indivíduo), problemas psicológicos (infelicidade, separação, morte etc.), financeiros (perda de emprego) e outras situações do cotidiano que gerem, por exemplo, ansiedade, tensão e insegurança, podem acarretar no início do consumo desse tipo de bem. Destacam, porém, que, como ocorre com o preço de qualquer bem, uma mudança de estado psicológico, financeiro etc. pode também acarretar na redução, ou até mesmo na abolição completa, do consumo do bem “não-meritório”. Ou seja, o início ou cessação do consumo de um bem de vício que gere danos ao indivíduo teria relação direta com o seu “ciclo de vida”.

Becker, Grossman e Murphy (1994) testaram a teoria do vício racional para o consumo de cigarro, com base em dados do mercado norte-americano. Em linhas gerais a premissa inicial do modelo de Becker e Murphy (1988) é que “o consumo passado de qualquer bem influencia o seu consumo presente ao afetar a sua utilidade marginal presente e futura”. Assim, Becker, Grossman e Murphy (1994) testaram se no caso do cigarro “o elevado consumo passado estimulou o consumo presente, por elevar a utilidade marginal desse consumo presente mais do que o valor presente do dano marginal gerado pelo consumo futuro”.

Sucintamente, nesse trabalho empírico, os autores verificaram uma variação na elasticidade-preço da demanda nas hipóteses de (i) uma alteração permanente no preço, no curto prazo (-0,4) e no longo prazo (-0,75); e (ii) uma alteração pontual (-0,6), no período em que ocorreu a mudança, e de -0,15 no período subsequente), o que demonstraria o caráter de vício do cigarro. Além disso, pelos testes realizados, a hipótese de o fumante ser “miope” (*i.e.*, não ter consciência sobre) aos malefícios decorrentes do consumo de cigarro foi rejeitada, pois, segundo os autores, para que fosse válida esta premissa, esperava-se que o coeficiente associado ao impacto do consumo futuro no consumo presente fosse nulo, o que não ocorreu. Já, no caso do modelo de vício racional, como previsto, verificou-se que o coeficiente associado ao impacto do consumo futuro no consumo presente teve o mesmo sinal do coeficiente associado ao *lag* do consumo analisado. Ou seja, segundo esse estudo, no caso específico do cigarro, o consumidor norte-americano seria racional e teria consciência dos riscos desse vício.

Becker, Grossman e Murphy (1994) ainda destacaram em seu artigo que os resultados apresentados sugerem que a indústria norte-americana seria caracterizada por um

oligopólio e que as empresas ali instaladas teriam poder de monopólio para aumentar lucrativamente seus preços. Segundo os autores, na hipótese de aumento na carga tributária, a tendência em um mercado de bem de vício e “não-meritório” seria: (i) de um monopolista manter seus preços “baixos” no presente, para atrair mais consumidores nesse período, e aumentá-los no futuro, compensando, assim, o incremento do valor do tributo no presente; (ii) de em um oligopólio as firmas aumentarem o seu preço presente, ainda que a demanda presente seja reduzida, já que em decorrência do vício e da baixa elasticidade-preço da demanda no curto prazo, essa estratégia elevará os lucros da empresa no presente, compensando eventual redução na demanda futura. É racional esta estratégia já que a redução na demanda pelo produto no curto prazo será proporcionalmente menor do que o aumento no preço presente do cigarro. Por fim, ainda sob esse aspecto, os autores destacam que a tributação pode ser utilizada pelas empresas de cigarro como ponto focal para a coordenação de preços³⁹ e, portanto, os formuladores de políticas públicas devem prestar a atenção para esse tipo de implicação, no momento de decidir qual medida adotar para a redução no consumo e oferta de cigarro e em qual grau.

Chaloupka e Warner (1999) citam que estudos realizados pelo primeiro, com base em dados do mercado norte-americano do final da década de 1970, também confirmaram a hipótese levantada por Becker, Grossman e Murphy (1994) de que o cigarro seria um bem de vício e que os fumantes teriam um comportamento racional. É interessante apontar que, apesar de os valores de elasticidade-preço da demanda estimados nos estudos realizados por Chaloupka (1988, 1990, 1991 e 1992) divergirem um pouco daqueles apresentados em Becker, Grossman e Murphy (1994), quanto à sua magnitude (de -0,27 a -0,48), a tendência verificada nos primeiros foi também a de uma elasticidade menor no curto prazo do que no longo.

Como destacam ainda Chaloupka e Warner (1999), as conclusões acerca do comportamento racional do fumante sofreram críticas. Segundo os autores, as principais críticas estariam associadas (i) à presunção de que o fumante realizaria uma previsão perfeita sobre os riscos futuros; e (ii) que não se poderia aceitar a hipótese de que um fumante racional pudesse alterar suas expectativas durante o seu “ciclo de vida”, já que a premissa maior da teoria do vício racional é a de que o fumante teria informação completa sobre as consequências futuras geradas pelo consumo presente do bem e, portanto, em sua decisão de

³⁹ Ao analisar o *Master Settlement Agreement*, celebrado entre os principais fabricantes de cigarros norte-americanos e 50 estados e o Governo Federal daquele país, Ciliberto e Kuminoff (2010) demonstram que o tributo criado por este contrato para compensar os danos causados ao erário público com tratamento de doenças relacionadas ao consumo de cigarro, na realidade seria um ponto focal para garantir práticas concertadas entre as empresas para elevação do preço e geração de lucros de monopólio.

consumir, a premissa é a de já ter avaliado que a utilidade marginal do consumo presente superaria os prejuízos futuros, trazidos ao valor presente, decorrentes do consumo presente e futuro.

Para a definição de um modelo de tributação ótima, com o objetivo de criar um consumo ótimo (*i.e.*, minimizar o consumo, porém sem eliminá-lo), os formuladores de políticas públicas antitabagistas podem utilizar tributos regressivos – *i.e.*, que não respeitam a capacidade contributiva dos consumidores – ou progressivos – *i.e.*, que respeitam a capacidade contributiva dos consumidores.

Como os consumidores de mais baixa renda tendem a possuir uma elasticidade-preço da demanda maior do que os de renda mais elevada, a introdução de um tributo regressivo tem sido defendida pelos especialistas, como uma forma de acelerar o processo de redução da demanda, pelo menos por parte dos primeiros.

Ocorre, contudo, que ao se considerar o comportamento dos fumantes como racional – no sentido de terem ciência e consciência dos efeitos negativos futuros decorrentes do consumo deste bem – um imposto regressivo acaba por gerar sérios prejuízos aos consumidores de baixa renda⁴⁰, já que são obrigados a pagar proporcionalmente mais para poder consumir o cigarro de sua preferência.

Agravam-se esses prejuízos na medida em que estudos realizados nos Estados Unidos da América, citados por Viscusi (1994), mostram que os consumidores de menor nível sócio-econômico tendem, proporcionalmente, a gastar uma parcela maior de sua renda para consumir o cigarro de sua preferência, do que os de melhor situação sócio-econômica. Assim, é possível se inferir não ser remota a probabilidade de a introdução de um tributo regressivo tornar a população de mais baixa renda ainda mais pobre, já que na maioria dos países, a elasticidade-preço da demanda de cigarro é, em módulo, inferior a 1, e, portanto, a redução no consumo de cigarro será proporcionalmente menor do que o aumento na tributação desse bem, gerando assim, uma perda de bem-estar dos consumidores⁴¹.

⁴⁰ É interessante notar, no entanto, que estudos realizados nos Estados Unidos da América mostram que o incremento na renda de consumidores de mais baixa renda gera um aumento por parte desses no consumo de cigarro. A justificativa para tanto é que os consumidores de mais baixa renda, por terem uma cesta de bens mais limitada do que aqueles de renda mais alta, acabam consumindo mais cigarro do que estes últimos. Infelizmente, não foi possível verificar a existência de estudos que analisaram este mesmo efeito no Brasil. Não obstante, em teoria, é possível dizer que o efeito da elasticidade-preço da demanda pode anular o efeito da elasticidade-renda da demanda, dependendo é claro dos respectivos valores dessas elasticidades.

⁴¹ Pensando do ponto de vista da redução na demanda, eventualmente, poder-se-ia defender que a introdução do imposto regressivo seria desejável já que, no longo prazo, um número maior de indivíduos de mais baixa renda deixaria de consumir esse bem e, portanto, trazer reduções nos custos com saúde pública. Este entendimento poderia ser verdadeiro se não fosse o fato de, em primeiro lugar, ser o cigarro um bem de vício e, portanto, dada a elasticidade-preço da demanda ser menor do que um, em módulo, um aumento relativo no preço desse bem

A definição do valor dos tributos pode se dar a partir de uma alíquota *ad valorem*, ou seja, baseada em um percentual do preço do produto comercializado / adquirido; ou a partir de um valor nominal fixo (tributo *ad rem*). No primeiro caso, o efeito da regressividade pode ser obtido ao serem fixadas diferentes alíquotas *ad valorem* segundo o tipo de consumidor ou de produto comercializado. No caso do valor fixo, a regressividade pode ocorrer de duas formas: (i) serem fixados valores distintos do tributo, segundo o critério adotado (por consumidor ou produto), na hipótese de não haver diferenciação no preço; ou, (ii) na hipótese de produtos com preços diferenciados, a fixação de um único valor para esse tributo já seria suficiente para obter tal efeito.

Ao analisar as diferentes formas de tributação e seus impactos na demanda e oferta, Stiglitz (2000, p. 488 e ss.) explica, por exemplo, que a utilização de um tributo *ad rem* em um mercado de bens diferenciados acarreta em uma carga tributária, proporcionalmente, maior a produtos de “menor qualidade”⁴² do que naqueles de maior qualidade⁴³. Para se entender melhor essa ideia deve-se pensar do ponto de vista do custo do produtor e da possibilidade deste repassar tal custo ao consumidor de forma lucrativa (*i.e.*, de forma que o aumento da receita compense eventual perda de quantidade ofertada, decorrente do aumento no preço do produto).

Ilustrativamente, tem-se dois produtos diferenciados cujos valores de incidência do tributo fixo são, respectivamente, R\$ 1,00 e R\$ 2,00. Com essa diferença de valores, pode-se inferir que os dois produtos possuem grupos de consumidores distintos. Ao se fixar o valor

gerará uma queda na demanda menos do que proporcional; e, em segundo lugar, não se pode negligenciar a possibilidade de, na hipótese de uma elevação maior no preço dos cigarros adquiridos pelos consumidores de mais baixa renda, estes passarem a adquirir cigarro contrabandeado ou mesmo comercializado sem o pagamento de tributos. Nessa hipótese, o que se veria é a manutenção no consumo desse bem e uma perda de arrecadação, o que geraria, por conseguinte, a necessidade de se obter outras fontes de contribuições para arcar com os custos de saúde público que continuarão existindo. Desta forma, qualquer tentativa de tornar o cigarro um bem de luxo – *i.e.*, que somente poderia ser adquirido por pessoas de nível sócio-econômico mais elevado –, sob o fundamento de que isso poderia reduzir a sua demanda, poderá gerar os efeitos ora apontados.

⁴² Deve-se aqui entender produto de “menor qualidade” como sendo, na realidade, de “menor preço” ou aquele menos aceito pelos consumidores. Como se destacará no item 3.3., abaixo, a demanda por uma marca específica é fortemente influenciada pela propaganda persuasiva, a quantidade de propaganda anunciada e pelos formadores de opinião que consomem tal marca. Dessa forma, não se pode dizer que os produtos de “menor preço” sejam efetivamente de “menor qualidade”, mas apenas que possuem uma menor preferência por parte dos consumidores, que podem ter sido influenciados pela propaganda persuasiva ou pelos formadores de opinião. Seguindo o entendimento esposado por Viscusi (1998), concorda-se que no setor de cigarro a qualidade do bem deveria ser medida segundo os níveis de alcatrão, nicotina e exposição de monóxido de carbono, bem como os riscos que o cigarro gera à saúde de fumantes e não-fumantes; e, não, pelo preço cobrado ou pelo volume da demanda das diferentes marcas.

⁴³ O autor ainda aponta que, usualmente, tributos com valor fixo garantem um maior controle por parte do Estado sobre a quantidade produzida ou comercializada, o que, em tese, garantiria incrementos na arrecadação. Utilizou-se aqui propositalmente o termo “em tese”, pois, como se verificará mais adiante, no caso específico do mercado brasileiro de cigarros foi constatada uma situação inversa; ou seja, com a introdução do sistema de valor fixo para IPI Cigarro houve uma perda arrecadatória absoluta, relativa e real.

do tributo em R\$ 0,20, tem-se que o custo desse tributo para o primeiro fabricante representa 20% do valor total do bem comercializado, enquanto para o segundo, esse custo seria de apenas 10%.

Se esse tributo for reajustado, por exemplo, para R\$ 0,30, isso representará um aumento no custo do primeiro fabricante de 10 p.p. e do segundo de apenas 5 p.p. Ao se considerar uma demanda inelástica, para que o primeiro fabricante mantenha a sua margem de lucro, *ceteris paribus*, será obrigado a elevar o preço de seu produto em 10%, passando assim para R\$ 1,10, enquanto o segundo aumentará o preço de seu produto em apenas 5%.

Como a demanda dificilmente é totalmente inelástica, se os dois fabricantes repassarem integralmente o incremento do valor do tributo aos preços praticados junto aos consumidores, em termos de quantidade ofertada, o primeiro perderá um volume superior se comparado ao segundo. Por exemplo, se a elasticidade-preço da demanda for igual a -0,5; e, para compensar os aumentos na carga tributária, o primeiro fabricante reajustar seu preço em 10% e o segundo em 5%, então o primeiro sofrerá uma perda na quantidade ofertada de 5% e o segundo, de 2,5%. Esse fenômeno não ocorreria, no entanto, se o tributo fosse definido com base em uma alíquota *ad valorem*, já que o acréscimo no preço de ambos os fabricantes seria percentualmente o mesmo, ainda que, em termos absolutos, houvesse uma diferença.

Se considerar que a demanda por cigarro varia conforme o tipo e o preço do produto, os prejuízos ao pequeno e médio fabricante tendem a se agravar no caso do tributo *ad rem*. Como destacado acima, consumidores de mais baixa renda tendem (i) a possuir elasticidade-preço da demanda maior do que aqueles de maior renda, além de (ii) adquirir produtos de menor valor. Logo, *ceteris paribus*, ao aumentar nominalmente os preços de dois bens de valores diferentes, para manter o mesmo nível de lucratividade, espera-se uma redução maior na quantidade demandada daquele de menor valor.

Ao avaliar os efeitos na demanda e na arrecadação, Chaloupka et al. (2010) destacam, inicialmente, que a escolha por um modelo de tributação baseado em um tributo de valor nominal específico ou a partir de alíquota *ad valorem* dependeria das prioridades do governo. Considerando que os cigarros possuem níveis de qualidade e preço bastante diferentes, o tipo de tributação (fixo ou *ad valorem*) gera diferentes efeitos em termos de demanda total e individual de cada marca / tipo de cigarro, bem como, de arrecadação.

Segundo os autores, em mercados em que a diferença de preço / qualidade entre as marcas é alta, quanto maior o valor do tributo, independentemente de ser definido por uma alíquota *ad valorem* ou por um valor nominal fixo, a tendência será a demanda substituir as

marcas mais caras (que os autores consideraram de melhor qualidade) por aquelas mais baratas. Este fenômeno foi chamado de “quality shading”.

Chaloupka et al. (2010) consideram que, em razão do *quality shading*, em regra, a adoção de um sistema tributário baseado em um valor nominal fixo seria preferível ao de alíquota *ad valorem*, dados os objetivos de redução da demanda e incremento na arrecadação para internalizar as externalidades negativas geradas pelo consumo de cigarro e outros derivados de tabaco. Em termos fiscais, uma alíquota fixa com o fenômeno de *quality shading* não geraria qualquer alteração na arrecadação, se houver a migração de consumidores de marcas mais caras para as mais baratas, porém com a manutenção da quantidade total demandada. O mesmo não ocorreria na hipótese da alíquota *ad valorem*, uma vez que, ao substituir os cigarros mais caros por aqueles mais baratos, dado que o tributo será um percentual do preço, o nível de arrecadação cairá, ainda que a quantidade total se mantenha constante⁴⁴.

Chaloupka et al. (2010) testaram nesse artigo as seguintes hipóteses: a adoção de uma alíquota *ad valorem* ao invés de um tributo *ad rem* geraria uma redução no preço médio dos cigarros e uma maior diferenciação entre o preço de marcas mais caras e mais baratas, o que, em tese, favoreceria essas últimas. A justificativa para esta hipótese, como demonstrado acima, estaria no fato de a alíquota *ad valorem* não influenciar no custo relativo dos fabricantes, o que não ocorre com o tributo fixo. Assim, na hipótese de as marcas mais baratas serem produzidas pela indústria nacional, a adoção de um tributo *ad valorem* serviria para favorecer tais fabricantes, pois poderiam manter o seu preço em níveis menores.

A segunda hipótese seria que um tributo *ad valorem* geraria uma maior variação nos valores arrecadados (*i.e.*, maior instabilidade na arrecadação), uma vez que o tributo terá relação direta com os preços definidos pelos fabricantes e o nível de elasticidade-preço da

⁴⁴ A hipótese de manutenção da demanda total, apesar de ser válida em teoria, na prática, dado o efeito de elasticidade-preço da demanda, cujo valor não é nulo, muito provavelmente não se verificará a não ser que haja a comercialização ilegal de cigarros no país. Isto não invalida, contudo, a ideia de que o tributo fixo e regressivo seria preferível, em tese, se a intenção do formulador de política pública é reduzir a demanda e aumentar a arrecadação. Em outras palavras, se a elasticidade-preço da demanda é, em módulo, menor do que 1 e, ainda, menor para os produtos *premium* do que para aqueles populares, na hipótese de um tributo fixo e outro *ad valorem* serem majorados, respectivamente, no mesmo valor unitário e percentual, então, ao se analisar proporcionalmente, no primeiro caso, o incremento do tributo fixo no preço do produto *premium* será menor do que naquele popular, o que não ocorreria no caso do tributo *ad valorem*. Ilustrativamente, se o preço do cigarro *premium* é R\$ 2,00 e do popular é R\$ 1,00, na hipótese de um aumento igual para ambos os cigarros, no valor unitário de R\$ 0,50, este novo tributo representará apenas 25% do custo total do cigarro *premium* enquanto que do cigarro popular representará 50%. No caso do tributo *ad valorem*, um aumento uniforme de, por exemplo, 40%, representará, em termos percentuais o mesmo acréscimo de custo para os dois tipos de cigarro. Logo, ao se pensar em termos de elasticidade-preço da demanda, a queda na demanda pelo cigarro *premium* será menor no caso do tributo fixo será menor do que no caso do tributo *ad valorem*, já que no primeiro caso, o aumento será de 25% e, no segundo, de 40%.

demanda de cada marca comercializada no país. Os autores também destacam que a adoção de uma alíquota *ad valorem* também facilitaria a substituição dos consumidores de marcas mais caras por aquelas mais baratas, o que poderia significar que esse tipo de tributação poderia ter um menor efeito em termos de redução da demanda por cigarros.

A terceira e última hipótese testada por Chaloupka et. al. (2010) é que o consumo de cigarros será menos impactado com alíquotas *ad valorem* do que com uma tributação fixa.

É interessante notar que o modelo proposto por Chaloupka et al. (2010) se preocupa com o impacto que a estrutura de mercado pode gerar nos preços e na estrutura de tributação. Para medir este impacto, os autores utilizaram o Índice Herfindahl-Hirschmann (HHI), cuja função é medir não somente o grau de concentração do mercado, como ainda avaliar o poder de mercado individual dos agentes e a probabilidade de coordenação entre estes. Quanto mais próximo de 10.000, mais concentrado será o mercado, maior poder de mercado haverá uma firma individualmente e maior a probabilidade de coordenação.

Em breve síntese, ao testarem essas hipóteses com dados de vinte e um países da Comunidade Européia, relativos aos anos de 1998 a 2007, Chaloupka et al. (2010) chegaram às seguintes conclusões: (i) o sistema *ad valorem* tende a reduzir o preço médio do cigarro e elevar a diferença de preço entre marcas *premium* e “populares”; bem como que este impacto seria menor em países mais concentrados. Na média a diferença de preço entre as marcas *premium* e aquelas populares seria de 20% e os mercados nos países que adotaram a alíquota *ad valorem* seriam, na média, bastante concentrados com HHI médio de 3200. Ou seja, em mercados concentrados, os agentes titulares de marcas *premium* possuem maior poder de mercado e, portanto, eventual aumento na alíquota *ad valorem* pouco impactaria no preço desses fabricantes. Além disso, apesar de os autores não terem citado, uma diferença no preço de 20%, poder-se-ia, eventualmente, ser considerada como uma baixa elasticidade-cruzada da demanda entre as marcas *premium* e aquelas mais “populares”, o que, de certa forma, justificaria o baixo impacto que um aumento na alíquota *ad valorem* traria ao preço das marcas *premium* e, conseqüentemente, na demanda total.

A segunda conclusão destacada pelos autores foi que os resultados obtidos confirmaram que (i) quanto mais elevado for o valor do tributo fixo maior será arrecadação – em contrário senso, alíquotas *ad valorem* altas geraram uma instabilidade na arrecadação, dada a migração de consumidores de marcas *premium* para marcas populares, de preços menores; e (ii) que quanto mais concentrado é o mercado, maior será a instabilidade arrecadatória dada o elevado poder de mercado das firmas dominantes.

A terceira e última conclusão apontada por Chaloupka et al. (2010) foi que um aumento na alíquota *ad valorem* gera uma menor redução no consumo total e, consequentemente, na oferta de cigarros, do que se este mesmo aumento ocorresse com um modelo de tributação fixa. As razões para esse fenômeno, segundo os autores, seriam que no caso de uma alíquota *ad valorem*: (a) a probabilidade de os consumidores migrarem de marcas *premium* para marcas populares seria maior; (b) os fabricantes teriam maior condição de “manipular” os preços de mercado; e (c) esta manipulação seria maior quanto mais concentrado for o mercado.

O sistema de tributação do IPI Cigarro por valor fixo em razão da classe, implementado no Brasil a partir do final da década de 1990, a princípio nega as conclusões apresentadas por Chaloupka et al. (2010). Como se demonstrará no item 3.4., abaixo, este sistema não gerou uma redução na demanda / oferta absoluta de cigarros, se computado os dados estimados do mercado ilegal, e nem mesmo um aumento na arrecadação. Além disso, com o advento do tributo com valor fixo, se verificou certa estabilidade na participação de mercado das empresas líder e vice-líder (respectivamente com 70%-80% e 13%-15%) e um aumento significativo na lucratividade da primeira. O mercado brasileiro apresentou na última década, em média, um HHI superior a 5.150 pontos.

Retornando à análise teórica do efeito da tributação na oferta, demanda e arrecadação decorrente da comercialização de cigarros, Keen (1998) destaca que uma alíquota *ad valorem* reduziria os incentivos à inovação. A justificativa para isso é simples: com uma inovação que incremente a utilidade marginal dos consumidores, a firma inovadora será capaz de aumentar o seu preço, por exemplo, de R\$ 1,00 para R\$ 2,00. Na hipótese de um tributo *ad valorem* com alíquota de 30%, esse aumento fará com que o valor residual da firma, descontado o tributo, seja, no primeiro caso, de R\$ 0,70 e, no segundo, de R\$ 1,40. Já, se o sistema for baseado em um tributo fixo do mesmo valor (R\$ 0,30), no primeiro caso o valor residual permaneceria o mesmo, enquanto, no segundo, passaria a ser de R\$ 1,70. Dessa forma, enquanto no caso da alíquota *ad valorem* o ganho da firma permanecerá o mesmo, na hipótese do tributo fixo esse ganho tenderá a ser maior, o que geraria um incentivo adicional para investimentos em inovação.

Stiglitz (2000, p. 490) aponta, por sua vez, que a introdução de um tributo fixo, ao invés de um *ad valorem*, garantiria (i) um melhor monitoramento sobre a quantidade ofertada e, consequentemente, maior probabilidade de cobrança do tributo, por parte das autoridades

públicas, e de sua arrecadação; e, (ii) na hipótese de uma situação de monopólio⁴⁵, uma redução na quantidade ofertada do produto⁴⁶, o que seria desejável do ponto de vista de uma política antitabagista.

Especificamente em relação ao argumento do monopólio, deve-se citar que uma situação desta natureza não gera incentivos à inovação, especialmente nos casos em que existem elevadas barreiras à entrada, inerentes ao setor ou criadas pela própria regulação (*e.g.*, restrição à propaganda e autorizações para funcionamento, que serão tratadas com maior detalhe no segundo capítulo), como ocorre no caso específico do mercado de cigarros. Nesse sentido, destaca-se a teoria da inovação econômica, desenvolvida por Schumpeter (1950), que defende, sucintamente, que estruturas oligopolistas seriam as mais propícias para o desenvolvimento e implementação de inovação. Em linhas gerais, o argumento central defendido por Schumpeter (1950) é que apenas empresas com uma economia de escala relativamente elevada teriam condições de acumular capital para investir em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, tecnologia, processos produtivos etc. Desta forma, em uma situação de competição perfeita⁴⁷, teoricamente o preço equiparar-se-ia ao custo marginal e os agentes não teriam reserva de capital para investir em inovação; enquanto o monopolista, apesar de possuir capital para investir em inovação, não teria os incentivos para tanto na hipótese de elevadas barreiras à entrada e rivalidade nula.

Além do aspecto redutor do consumo de fumantes, a tributação também é vista como uma forma de desincentivar o consumo de cigarro por adolescentes e jovens. Segundo especialistas, como o poder aquisitivo de adolescentes e jovens é relativamente baixo ou nulo, já que se espera que não trabalhem, quanto maior for o preço do cigarro, maior será a probabilidade de esses indivíduos não comprarem este bem e, conseqüentemente, não o experimentarem.

⁴⁵ Como mencionado acima, ao se analisar a participação de mercado da Souza Cruz e os preços cobrados por essa empresa, é possível dizer que ela se encontra em uma situação de quase monopólio e que as políticas antitabagistas implementadas no país tendem a auxiliar a manutenção desta posição.

⁴⁶ Segundo Stiglitz (2000, p. 501, 515, 516), esse fenômeno ocorreria, pois, na hipótese do tributo *ad valorem*, a redução na receita marginal é menor do que o aumento no tributo, enquanto na de tributo específico, esta redução seria igual. Assim, se o monopolista define a quantidade ofertada quando a receita marginal iguala o seu custo marginal e se a redução na receita marginal for menor na hipótese do tributo *ad valorem*, então, nesse caso, o monopolista tenderá a reduzir menos a sua produção para maximizar o seu lucro.

⁴⁷ Schumpeter (1950) afirma que esse tipo de situação praticamente inexistiria empiricamente. Além disso, destaca que no capitalismo há espaço para empresas de pequeno porte, porém, em termos competitivos, estas sempre estariam defasadas, dado o problema de captação de recursos para inovação. Apesar de não ser tema desta dissertação, um ponto interessante da visão schumpeteriana relaciona-se ao mercado de software e Internet, em que, dada a inexistência de barreiras tecnológicas, regularmente são vistas grandes inovações (*e.g.*, Google no início da década de 2000 e Facebook, no final desta mesma década) por empresas de pequeno porte. A explicação para isso estaria no fato de este tipo de indústria não estar associada a ganhos de escala de produção, mas ganhos com escala intelectual. A despeito disso, não se pode negligenciar o fato que o crescimento dessas plataformas decorreram após o aporte de capital por investidores que acreditaram na ideia e no negócio inicial.

Por fim, vale destacar aqui a discussão travada entre especialistas acerca de o que se deve considerar como externalidades negativas geradas pelo consumo de cigarro e outros derivados, que devem ser internalizadas pelo Estado por meio da tributação, e quais externalidades já seriam internalizadas pelos fumantes e, conseqüentemente, não deveriam ser computadas na definição do valor do tributo ótimo.

Nesse contexto, apesar de não discordar da possibilidade de introduzir uma política fiscal para reduzir as externalidades negativas geradas pelo consumo de cigarro e outros derivados de tabaco, Viscusi (1994) critica a doutrina especializada e os formuladores de política pública que, ao definirem o sistema de tributação para o cigarro, deixam de avaliar tanto os custos líquidos gerados pelo consumo de cigarro aos fumantes, como aqueles à sociedade como um todo. Diante desse quadro, o autor propõe um modelo de tributação ótimo que leve em consideração essas duas dimensões.

Nesse modelo de tributação ótimo, Viscusi (1994) defende a necessidade de ajustar os tributos incidentes na fabricação e comercialização de cigarros de forma a refletir tanto a perda de bem-estar dos fumantes como aquela da sociedade como um todo, sendo que nesse último caso não podem ser computadas as perdas associadas à decisão privada dos fumantes em consumir o cigarro.

Em linhas gerais, adotando a teoria do vício racional como pressuposto, o autor parte da premissa de que os fumantes agem racionalmente quando decidem iniciar o hábito de fumar. A primeira hipótese testada seria a de que os indivíduos normalmente subestimam os riscos à saúde inerentes ao consumo de cigarro e que, nesse caso, este consumo geraria custos líquidos à sociedade. Em contrário senso, se os fumantes não subestimassem os riscos à saúde, então, não seria possível inferir que o consumo de cigarro geraria ao fumante uma externalidade negativa que seria considerada como um custo social; ou, por outro lado, se os fumantes superestimassem tais riscos, então, os custos líquidos ao bem-estar social, imputados às externalidades negativas geradas aos fumantes em decorrência do consumo de cigarro, na realidade estariam superestimadas e, portanto, a tributação definida pelos formuladores de políticas públicas também estaria superestimada.

O autor menciona que pelos dados apresentados em pesquisas de opinião pública realizadas nos EUA, bem como em estudos científicos, que avaliaram o índice de mortalidade de fumantes e não-fumantes, verifica-se que, em regra, os fumantes superestimam os riscos à saúde decorrentes do consumo de cigarro e, portanto, os malefícios gerados à saúde dos fumantes decorrentes desse consumo não deveriam ser considerados como um custo líquido a estes e à sociedade como um todo.

Viscusi (1994) considera ainda que os problemas gerados pelo consumo de cigarro a familiares de fumantes deveriam ser internalizados por estes – por meio do pagamento de tributos –, e não considerados como externalidades negativas geradas à sociedade em decorrência desse consumo, no sentido de serem computados como custo social.

Ainda nesse mesmo sentido, o autor avalia os efeitos do consumo de cigarros, em termos de custos e economias com saúde pública e seguridade social. Considera, em linhas gerais, que, no cálculo do custo líquido social, além de analisar os custos incorridos com o tratamento das enfermidades e das perdas com arrecadação e contribuição com a seguridade social decorrentes da morte de fumantes e não-fumantes em razão do consumo de cigarros, deve ser também avaliadas as economias, em termos de previdência social e saúde pública, por aqueles geradas. Ou seja, na medida em que o consumo de cigarro reduz a expectativa de vida de fumantes e não-fumantes, este fato acarretaria economias com saúde pública e, especialmente, com o pagamento de pensões⁴⁸. Segundo o autor essas economias poderiam chegar a aproximadamente \$ 1,42 por maço de cigarro. Considerando os gastos com saúde e perdas de arrecadação e contribuições previdenciárias, os custos líquidos à sociedade, decorrentes desses fatores positivos e negativos, girariam em torno de - \$ 0,30 por maço (VISCUSI, 1994, p. 75).

Talvez o ponto mais interessante levantado por Viscusi (1994) relaciona-se à ideia de os estudos utilizados para a definição dos valores dos tributos incidentes na fabricação e consumo de cigarros negligenciarem a redução nos níveis de nicotina e alcatrão contidos no cigarro. Esta negligência acarretaria em uma superestimação das externalidades negativas geradas à sociedade / “*environmental tobacco smoke (ETS) risks*” e aos próprios usuários de cigarro, e, conseqüentemente, dos custos líquidos gerados à sociedade como um todo. Segundo o autor, a redução nos níveis de nicotina e alcatrão nos cigarros aumentaria a expectativa de vida da população e, conseqüentemente, reduziria os custos líquidos sociais decorrentes do consumo desse produto, justificando assim tributos “compensatórios” mais baixos. Na definição da tributação ótima, o autor defende, portanto, que este fenômeno da redução do teor de nicotina e alcatrão constantes no cigarro deve ser levado em consideração no momento da formatação e determinação do modelo de tributação e que, atualmente, com base nas estimativas ajustadas a partir da redução nos níveis dessas duas substâncias químicas,

⁴⁸ Na qualidade de humanista, parece despropositado monetizar o “bem” vida ou, em outros termos, considerar que a morte de um indivíduo possa trazer benefícios ao bem-estar da sociedade. Porém, levando-se em consideração a teoria da função utilidade, do ponto de vista econômico, qualquer bem, inclusive a vida, pode receber um valor econômico.

os tributos cobrados nos EUA superariam em muito os custos líquidos sociais gerados pelo consumo de cigarro.

Ainda em relação à definição de um modelo de tributação ótimo, porém em sentido oposto às ideias propostas por Viscusi, Chaloupka et al. (1999), ao citar trabalhos que destacam os custos sociais associados ao consumo ativo e passivo de cigarros, sugerem que, além dos custos relacionados com saúde pública, pensão, seguro de vida e perdas de receitas laborativas decorrentes da morte e da morbidade de fumantes e não-fumantes, ainda deveriam ser computados no cálculo dos custos sociais líquidos, gastos com, por exemplo, tratamento de vítimas de incêndios causados por cinzas de cigarro, tratamentos de saúde de mães fumantes grávidas, de pessoas que tiveram seus parentes mortos ou gravemente enfermos em razão do consumo de cigarro. Chamam ainda a atenção para estudos que auferem um valor para a vida, no cálculo do custo líquido social, bem como para a discussão existente quanto a como devem ser avaliadas as implicações à saúde de familiares de fumantes (*i.e.*, se os custos relacionados às externalidades geradas a essas pessoas pelo consumo de cigarro de seus parentes deveriam ser computados como custos sociais ou simplesmente custos internalizados pelos parentes fumantes).

Apesar de terem relatado em seu artigo as principais discussões teóricas relacionadas ao cálculo dos custos líquidos sociais para a definição de um modelo ótimo de tributação, Chaloupka et al. (1999) não se posicionaram acerca de quais variáveis deveriam ser consideradas para a definição desse modelo. Ao contrário, destacaram a dificuldade em se determinar o “verdadeiro” custo social líquido e, conseqüentemente, a determinação de um sistema ótimo de tributação.

Para finalizar esta seção, vale destacar a posição de Laux (2000), que questiona a ideia de que o comportamento dos fumantes seria completamente racional e, portanto, que as externalidades negativas geradas a estes não precisariam ser computadas no cálculo dos danos líquidos ao bem-estar da sociedade.

Em breve síntese, o autor defende que as crianças, adolescentes e jovens não teriam condição cognitiva suficiente (em termos econômicos, conforme utilizado pelo autor, “preferência revelada”) para avaliar os danos futuros decorrentes do consumo de cigarros e, conseqüentemente, trazer ao valor presente a perda de utilidade que terá em razão dos danos futuros causados pelo consumo presente (e futuro) de cigarro. Para sustentar esta tese, o autor destaca pesquisa realizada em 1991, e divulgada pelo FDA (U.S. Food and Drug

Administration)⁴⁹ em 1996, com fumantes norte-americanos. Nesta pesquisa foi constatado que dos adultos fumantes entre 30 e 39 anos: (i) 82% teria experimentado cigarro pela primeira vez com menos de 18 anos, e (ii) 53% tornou-se fumante diário ainda na adolescência. Ou seja, se a maioria dos fumantes experimentou e tornou-se fumante ainda na adolescência, período em que se presumiria, segundo o autor, que os indivíduos possuem conhecimento e poder de decisão limitados (ou inimputabilidade relativa, utilizando o termo técnico jurídico), então, não se poderia afirmar que, na decisão da escolha presente em fumar ou não fumar o jovem teria informação completa para avaliar quais seriam os prováveis impactos do consumo presente de cigarro em sua saúde futura, a ponto de definir o valor presente da perda marginal futura decorrente do consumo presente e futuro e, consequentemente, determinar se esta perda seria menor do que o ganho de utilidade marginal decorrente do consumo presente⁵⁰. Aplicando-se esse entendimento à análise das perdas líquidas sociais, ter-se-ia, portanto, que o consumo de cigarro gera externalidades negativas aos usuários, não internalizadas por estes, devendo ser inserido no cálculo das perdas líquidas ao bem-estar da sociedade, para fins da definição da tributação ótima.

2.2 A Convenção-Quadro: breve análise de suas diretrizes e resultados.

Em termos mundiais, a Convenção-Quadro é o principal tratado sobre medidas para restringir o consumo, fabricação e comercialização de produtos derivados do tabaco. Como antecipado, esse tratado conta, atualmente, com a adesão de mais de 170 países⁵¹, sendo responsável pela definição das principais diretrizes e medidas que seus signatários devem adotar para combater o tabagismo.

⁴⁹ A FDA é uma agência norte-americana responsável pelo controle de alimentos, medicamentos, serviços médicos, produtos veterinários e agrícolas, tabaco, cosmético, radiação etc. Para maiores detalhes, vide: <<http://www.fda.gov/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

⁵⁰ Em seu artigo, o autor ainda questiona os resultados dos trabalhos empíricos desenvolvidos por Becker, Grossman e Murphy (1994) e Chaloupka (1991). Considerando que a presente dissertação não visa analisar com detalhes esses trabalhos, nem mesmo a teoria do vício racional, para não estender ainda mais este tópico, optou-se por não relatar e desenvolver esta discussão.

⁵¹ É interessante notar que os Estados Unidos da América, como um dos pioneiros nas medidas de combate ao tabagismo, não aderiram à Convenção-Quadro. Uma das possíveis explicações para isso é a existência de uma política já estabelecida e bem organizada no país sobre o tema, conforme destaca o Relatório do Surgeon General de 2010. Outra explicação plausível relaciona-se às pressões de agentes econômicos e políticos contrários às políticas antitabagistas ou mesmo ao receio de se “perder” a autonomia para decidir sobre como e o quê fazer em relação a tais políticas. Segundo Brandt (2007), uma das questões que teria levado o Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush, a não encaminhar ao Senado o pedido de adesão à Convenção-Quadro, seria uma divergência em relação à distribuição de amostra grátis de cigarro, permitida naquele país.

Conforme dispõe seu artigo 3º, o objetivo da Convenção-Quadro é “proteger as gerações presente e futuras dos danos à saúde, sociais, ambientais e econômicos gerados pelo consumo e exposição ao tabaco e seus derivados e à fumaça gerada por sua queima” (WHO, 2005a). Este dispositivo determina ainda como objetivos desse tratado a implementação de medidas de controle e redução contínua ao consumo de produtos derivados do fumo e à exposição de sua fumaça.

Para atender a esses objetivos, dentre outras obrigações, os Estados-membro se comprometem a implementar políticas públicas e a proteger tais políticas de interesses comerciais, sempre respeitando os princípios e leis nacionais.

Esse tratado divide as políticas públicas em cinco grandes grupos. O primeiro associado a medidas para redução da demanda de derivados do fumo, em especial do cigarro; o segundo relacionado à redução da oferta desses produtos; o terceiro à proteção do ambiente e da saúde dos indivíduos que tenham contato com os derivados de tabaco e sua fumaça; o quarto grupo é associado à previsão de regras de responsabilização civil e criminal; e o quinto e último, refere-se à cooperação científica, financeira e informacional entre os países membros.

Nessa dissertação serão focadas, no entanto, apenas algumas das medidas associadas aos dois primeiros objetivos: (i) redução da demanda; e (ii) redução da oferta por serem aqueles que geram impactos diretos à estrutura e à dinâmica competitiva no setor de cigarros, ainda que os três últimos não possam ser negligenciados no debate de políticas públicas que compatibilizem a proteção à saúde pública, à concorrência e à arrecadação fiscal.

Para esta análise, optou-se por destacar algumas das questões constantes no Questionário⁵², enviado pela OMS aos países-membro, que teriam maior relação com o tema aqui tratado. Com as respostas a essas questões, é possível se fazer um diagnóstico, ainda que incompleto e superficial⁵³, de como os Estados-membro têm se posicionado acerca de certas variáveis competitivas importantes para garantir um ambiente concorrencialmente sadio no mercado de cigarros.

É importante ainda mencionar que, apesar de o Questionário conter perguntas específicas referentes a determinados temas, foram utilizadas em alguns casos as questões e respostas mais agregadas. Além disso, algumas das indagações apresentadas nas tabelas

⁵² Os Questionários “bianual” e “quinquenal” encaminhados pela OMS aos países-membro da Convenção-Quadro encontram-se disponíveis em WHO (2011).

⁵³ Cabe mencionar que são raros os relatórios apresentados pelos países-membro que trazem informações que permitiriam uma avaliação detalhada e pormenorizada da real situação das políticas antitabagistas e seus impactos ao consumo, arrecadação e concorrência. Quanto a esse último ponto, considera-se, inclusive, uma total falta de preocupação por parte da OMS e dos governos dos Estados signatários da Convenção-Quadro.

abaixo sofreram pequenas adaptações no processo de tradução para o vernáculo, de forma a garantir ao leitor uma melhor compreensão das informações ali apresentadas.

Por fim, com base na análise das questões apresentadas no Questionário elaborado pela OMS, bem como nas respostas apresentadas pelos Estados-membro, perceberam-se certas inconsistências e imprecisões nos dados apresentados por cada um desses países. Essas inconsistências e imprecisões podem ter sido ocasionadas em decorrência da generalidade de algumas questões, por erros de interpretação das autoridades nacionais ou ainda por uma questão estratégica de cada país, interessado em não demonstrar o real nível de atraso na implementação das medidas antitabagistas previstas na Convenção-Quadro. Dessa forma sugere-se uma certa cautela na utilização dos dados aqui apresentados, bem como naqueles constantes nos relatórios divulgados pelas autoridades públicas nacionais ou, ainda, nos próprios Relatórios anuais da OMS para acompanhamento das medidas antitabagistas previstas na Convenção-Quadro.

2.2.1 Medidas Associadas à Redução na Demanda de Cigarros

No caso das políticas públicas voltadas à redução na demanda de cigarro, a Convenção-Quadro as segmenta em dois grandes grupos: (a) medidas associadas a preço e tributos; e (b) medidas não relacionadas a preço.

Nas medidas referentes a preço e tributos, este tratado determina que, respeitada a soberania dos Estados signatários, estes se comprometem a implementar políticas fiscais e, quando apropriado, de controle de preços, de forma a reduzir o consumo dos derivados de tabaco, além de medidas para coibir ou limitar sua exportação ou importação.

Nesse sentido, é interessante notar, inicialmente, a inexistência de uma uniformidade entre as possíveis medidas associadas a tributos. Pelos dados⁵⁴ coletados pela OMS, por meio do Questionário quinquenal (ou bianual⁵⁵), percebe-se que: (i) a maioria (67%) dos países, que responderam ao Questionário, possui algum tipo de tributação sobre o consumo ou produção de cigarros; (ii) 11%, de um total de 44 países, possui um sistema de tributação baseado apenas em uma alíquota fixa; 12%, de um total de 51 países, possui um

⁵⁴ Dados disponíveis em WHO (2011).

⁵⁵ Considerando que, para alguns dos quesitos selecionados nas tabelas constantes nessa seção, a grande maioria dos países-membro não forneceu a informação solicitada em seu relatório quinquenal, optou-se por apresentar os dados constantes no relatório bianual anterior.

sistema de alíquota *ad valorem*; e a grande maioria, ou seja 74%, dos 66 países questionados, introduziu um sistema de alíquota mista⁵⁶; (iii) em apenas 10%, dos 61 países que responderam ao Questionário, não houve um aumento no preço dos cigarros decorrente de um incremento na política de tributação incidente na sua produção ou comercialização, sendo que desse total, 6% dos países consultados não informou tais dados, conforme destaca a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Países com medidas voltadas a preço e tributação

Questões	Sim (%)	Não (%)	Não Disponível (%)	Total (Unitário)
Há tributação sobre consumo ou produção de cigarros?	67	25	3	84
A tributação sobre o consumo ou produção de cigarros é baseada em uma alíquota fixa?	11	89	0	44
A tributação sobre o consumo ou produção de cigarros é baseada em uma alíquota <i>ad valorem</i> ?	12	88	0	51
A tributação sobre o consumo ou produção de cigarros é baseada em uma alíquota mista (fixa + <i>ad valorem</i>)?	74	26	0	66
Houve algum aumento no preço ou nos tributos associados ao consumo ou produção de cigarros, se comparado ao relatório anual?	84	10	6	61

Fonte: adaptado de WHO, 2011.

Pelas perguntas constantes no Questionário quinquenal, encaminhado pela OMS aos Estados-membro, percebe-se não haver qualquer questão associada a um controle direto sobre os preços praticados, como, por exemplo, determinação de um preço mínimo de revenda. Como se destacará mais adiante, este tipo de medida foi recentemente introduzida no Brasil, e seu objetivo principal é o de reduzir a demanda, ainda que possa ser também uma forma de manter as empresas de pequeno e médio porte atuando no mercado formal.

⁵⁶ No Relatório de 2010, que avalia o progresso global na implementação da Convenção-Quadro, consta que 45 países, de um total de 149 (ou 33%), informaram não ter um sistema específico de tributação para derivados de tabaco ou não responderam às questões associadas a esse tema. Nesse relatório consta maiores informações sobre a evolução de medidas fiscais para redução do consumo e comercialização de derivados de tabaco nos países-membro, como, por exemplo, o percentual da carga tributária (WHO, 2010).

Ainda em relação às medidas relacionadas a preço, o Relatório WHO (2010, p. 11 e ss.) aponta, por exemplo, que o preço do pacote de cigarro com 20 unidades, cobrado pelos Países-membro que responderam ao Questionário, varia de US\$ 0,01 a US\$ 12,00, sendo o preço-médio de US\$ 2,53. Além disso, esse relatório aponta haver uma grande diferença no preço do cigarro cobrado em diferentes países e continentes, conforme se verifica na Tabela 2, abaixo. No item 3.4., abaixo, apresentar-se-ão alguns dados sobre preço e custo da tributação no Brasil.

Tabela 2 - Média da tributação total sobre o consumo de cigarros e média do preço do pacote com 20 unidades de cigarro, por região da OMS

Regiões da OMS	Média da Tributação Total sobre o Consumo de Cigarros (%)			Média do Preço do Pacote com 20 unidades de Cigarro (US\$)		
	Mínimo	Máximo	Média	Mínimo	Máximo	Média
África	12,3	85,1	44,8	0,01	3,73	1,31
Américas	10,7	75,4	38,1	0,41	8,41	2,87
Sudeste Asiático	31,0	85,0	57,7	0,47	2,14	1,13
Europa	9,9	79,0	56,2	0,11	11,98	3,70
Mediterrâneo Oriental	25,0	95,4	55,0	0,37	1,96	1,21
Pacífico Ocidental	18,2	71,4	48,9	0,53	7,26	2,60
Todas as Regiões	9,9	95,4	50,2	0,01	11,98	2,53

Fonte: WHO, 2010.

As medidas não voltadas a preço estariam, por sua vez, associadas, precipuamente, (i) a restrições à propaganda (incluindo aqui o *merchandising* e patrocínio de eventos) e à exposição de derivados de tabaco em locais públicos e privados; (ii) à criação de campanhas educacionais e guias para conscientização da população acerca dos malefícios gerados pelo consumo desses produtos, especialmente do cigarro; além (iii) da estruturação de programas para diagnóstico das enfermidades e reabilitação de fumantes.

Pelos dados coletados pela OMS e destacados na Tabela 3, abaixo, percebe-se, por exemplo, que: (i) em 85% dos 142 países que responderam ao Questionário houve a adoção de algum tipo de medida restritiva ao consumo de cigarro em locais privados de trabalho; (ii) em 70% dos 138 países consultados foram adotadas medidas restritivas ao

consumo de cigarro em restaurantes; (iii) em 81% dos 140 países que apresentaram informações foi introduzida alguma medida de advertência em embalagens sobre os problemas causados pelo consumo de cigarro; e (iv) em 69% dos 74 países que aderiram à pesquisa há algum tipo de restrição à exposição, patrocínio e divulgação de cigarros em eventos esportivos, culturais e assemelhados.

Das medidas não associadas a preço com menor frequência nos países que aderiram ao Questionário, destacam-se, por exemplo, a restrição, parcial ou total, (i) à divulgação de *display* de cigarros em pontos de venda e (ii) de propaganda, publicidade, *merchandising*, exposição, patrocínio e divulgação de cigarros. No primeiro caso, dos 52 países que responderam ao Questionário, apenas 46% informou haver algum tipo de restrição dessa natureza; enquanto em relação ao segundo quesito, dos 141 países que aderiram à pesquisa, apenas 51% informou proibir, parcial ou totalmente, a propaganda, publicidade, *merchandising*, exposição, patrocínio e divulgação de cigarros. Sobre esse último dado, cabe apontar que dos países que responderam ao Questionário, 57% (ou 20 países) informou estar constitucionalmente proibido para a adoção de medidas dessa natureza.

Tabela 3 – Países com medidas não voltadas a preço

Questões	Sim (%)	Não (%)	Não Disponível (%)	Total (Unitário)
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, o consumo de cigarros em locais públicos fechados?	48	4	48 ⁵⁷	126
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, o consumo de cigarros em transportes públicos?*	77	22	2	139
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, o consumo de cigarros em locais privados de trabalho fechados?*	85	10	5	142
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, o consumo de cigarros em <i>pubs</i> e bares?	72	28	0	58

⁵⁷ No presente caso, verificou-se ainda as respostas apresentadas no relatório bianual, que indicaram uma participação de “informação não-disponível” muito próxima a esta. Assim, para este quesito optou-se por manter como base de dados o Questionário quinquenal (WHO, 2011).

Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, o consumo de cigarros em discotecas e clubes noturnos?	70	30	0	54
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, o consumo de cigarros em restaurantes?*	70	20	2	138
Há restrição, parcial ou total, de publicidade em embalagens de cigarros?	69	31	0	74
Há algum tipo de advertência sobre os males à saúde decorrentes do consumo de cigarro em embalagens desse produto?	81	13	6	140
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a propaganda, publicidade, <i>merchandising</i> , exposição, patrocínio e divulgação de cigarros?*	51	45	4	141
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a divulgação de <i>display</i> de cigarros em pontos de venda?	46	54	0	52
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a divulgação de cigarros em canais de televisão?	73	27	0	37
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a divulgação de cigarros em rádio?	71	29	0	35
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a divulgação de cigarros em mídia impressa?	69	31	0	36
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a divulgação de cigarros em outras mídias?	50	50	0	14
Há medidas para restringir, parcial ou totalmente, a exposição ou patrocínio de cigarros em eventos esportivos, culturais ou de natureza análoga?	82	18	0	51
Há alguma previsão constitucional que impeça medidas restritivas à divulgação, promoção, publicidade e patrocínio de cigarros?	57	43	0	35

*Dados obtidos no Questionário Bianual.

Fonte: adaptado de WHO, 2011.

Por esses dados percebe-se ainda que o mesmo fenômeno da falta de uniformidade nas ações relacionadas a preço e tributos ocorre também nas medidas não

associadas a preço. Nesse caso, porém, houve um número consideravelmente maior de respostas, contrariamente ao ocorrido nas primeiras medidas. Enquanto nas medidas relacionadas a preço e tributos, o número médio de países que respondeu às informações solicitadas e destacadas acima foi de aproximadamente 60, no caso daquelas não relacionadas a preço e tributo, o número médio de respostas chegou a quase 80, mesmo havendo cinco quesitos com menos de 40 países respondendo às informações solicitadas.

Um último ponto referente às medidas não associadas a preço que chama a atenção, relaciona-se ao elevado número de países que deixou de responder à primeira questão da Tabela 3, supra. Dado o comprometimento dos signatários da Convenção-Quadro com as diretrizes e medidas ali dispostas, esperava-se que a grande maioria das respostas apresentadas fosse positiva à existência de normas que restringissem, ainda que parcialmente, o consumo de cigarros em locais públicos fechados. As respostas a esta questão, apresentadas no Relatório bianual, não mostram um quadro muito diferente desse. Do total dos países que responderam a este quesito, 63 (49%) informaram positivamente a existência de tais medidas, enquanto 15 (11%) negaram adotar esse tipo de política e 51 (39%) não apresentaram a informação requerida pela OMS.

Esses dados estatísticos reforçam o alerta apresentado acima sobre a necessidade de se tomar certas precauções quando da utilização das informações divulgadas pelos Estados-membro da Convenção-Quadro. Além disso, há uma necessidade de esses países se conscientizarem sobre a relevância das informações solicitadas e prestadas para a elaboração de diagnósticos e desenvolvimento de novas medidas que tornem as políticas antitabagistas mais eficientes, seja para a redução no consumo de derivados de tabaco, seja para a manutenção de um ambiente concorrencial saudável e incremento na arrecadação fiscal.

2.2.2 Medidas Associadas à Redução da Oferta de Cigarros

As medidas associadas à redução da oferta, por seu turno, envolvem desde a proibição de venda a menores de idade; medidas regulatórias para definição de locais de venda e controle do volume produzido ou importado, ou mesmo a entrada de novos fabricantes; até um maior controle e punições ao contrabando de derivados de fumo; e avaliação e implementação de políticas que incentivem a migração de trabalhadores e

produtores rurais, ligados à produção de tabaco e seus derivados, para outras atividades econômicas.

Conforme destacam as questões apontadas na Tabela 4 abaixo, percebe-se, novamente, a inexistência de uma uniformidade nas políticas públicas adotadas pelos países signatários, em relação ao controle e redução da oferta de cigarros.

Pelos dados aqui selecionados, verifica-se, inicialmente, três grupos de medidas mais utilizadas por esses países para controlar a oferta de cigarros e outros derivados de tabaco. A primeira delas é associada à definição de um “ponto focal”⁵⁸ para o controle e redução do consumo desses bens. Segundo as informações prestadas pelos 135 países que responderam a esta questão, 82% tem adotado metas para a redução do consumo de cigarros e outros derivados de tabaco, enquanto 7% respondeu negativamente e 11% não prestou esse tipo de informação.

O segundo grupo relaciona-se à venda de cigarros e outros derivados de tabaco a menores. Segundo as informações prestadas, 76% dos países que responderam ao Questionário da OMS possui legislação que veda a comercialização desses produtos a menores de idade, enquanto 19% respondeu negativamente. A proibição na venda de cigarros a menores de idade é uma tentativa de se reduzir o consumo futuro desse bem, já que estudos apontam que boa parcela dos atuais fumantes iniciaram o consumo de cigarros na adolescência ou início da fase adulta.

O terceiro grupo que merece destaque relaciona-se a medidas para combater o contrabando e a comercialização ilegal de derivados de tabaco (*i.e.*, aqueles produtos fabricados dentro do território nacional, porém que não seguem as normas internas do país de origem). Sobre esse aspecto, pelos dados coletados pela OMS, percebe-se que, em média, dos 140 países que prestaram esse tipo de informação, 60% tem adotado alguma medida dessa natureza e 35% não. Sobre esse ponto, é interessante notar que uma das principais diretrizes apresentadas pela OMS seria a criação de convênios entre países fronteiriços para uniformização dos valores dos tributos de cada país incidentes sobre a fabricação e comercialização de cigarros. Quanto maior for a diferença tributária entre os países fronteiriços, maior será a tendência de ações de contrabandistas. Como se destacará no terceiro capítulo, o contrabando e o comércio ilegal de cigarros têm sido um dos principais problemas da política brasileira antitabagista.

⁵⁸ A Convenção-Quadro deixa a critério dos países-membro a definição de seus respectivos “ponto focal”, no entanto, considera como uma obrigação de cada país adotar e implementar as medidas para atingir as metas de combate e redução da fabricação, comercialização e consumo de cigarros (WHO, 2005a).

Tabela 4 – Países com Medidas Voltadas ao Controle da Oferta de Cigarros e outros Derivados de Tabaco⁵⁹

Questões	Sim (%)	Não (%)	N/D (%)	Total (Unitário)
Há medidas de controle das substâncias existentes no cigarro?	48	47	5	138
Há medidas de controle de emissão de fumaça (monóxido de carbono) gerada pela queima do cigarro?	47	48	5	139
Há medidas regulatórias associadas a emissão de licença para produção ou comercialização cigarro?	56	41	3	141
Há programas ou políticas de controle sobre o cultivo de tabaco e produção de seus derivados com objetivo de proteger a saúde e o ambiente das pessoas produtoras e consumidoras?	44	56	0	91
Há políticas para realocação de fumicultores para outros setores, agrícolas ou não, produtivos?	6	55	39	127
Há políticas para realocação de trabalhadores da indústria de cigarros para outros setores produtivos?	6	55	39	126
Há programas ou políticas de controle sobre a produção de derivados de tabaco com objetivo de proteger a saúde e o ambiente das pessoas produtoras e consumidoras?*	23	27	50	70
Há uma agência nacional ou federal de controle e regulação do cultivo, fabricação e comercialização de tabaco e seus derivados?	13	87	0	56
Há definição de “ponto focal” para o controle da produção e consumo de cigarro?	82	7	11	135
Há interferência dos fabricantes de cigarro na formulação de políticas ao setor?	44	35	21	131
Há disponibilização ao público em geral de informações sobre o setor de tabaco?*	33	77	0	72
Há medidas que restringem a venda de cigarro a menores de idade?	76	19	5	143

⁵⁹ À exceção das questões indicadas, os dados apresentados nessa tabela foram obtidos com base no Questionário Bianual, já que havia naquele Quinquenal um volume grande de países que não disponibilizaram as informações requeridas pela OMS.

Há medidas que limitam a venda de cigarro em estabelecimentos específicos?*	54	46	0	74
Há medidas que proíbem a comercialização de cigarros em unidade ou em embalagens com um número baixo de unidades?	52	44	4	143
Há legislação sobre comércio ilegal de cigarro?	61	36	3	141
Há medidas para demonstrar a origem da fabricação do cigarro?	60	36	4	143
Há medidas para distinguir os cigarros comercializados legalmente daqueles ilegais?	62	34	4	142
Há dados sobre o volume de cigarro contrabandeado comercializado no mercado interno?*	14	50	36	99
Há políticas de controle e fiscalização de fronteira para combate ao contrabando de cigarros?*	61	39	0	72

*Dados obtidos no Questionário Quinquenal.

Fonte: adaptado de WHO (2011).

Os pontos negativos das políticas antitabagistas relacionam-se exatamente à falta de medidas que garantam a realocação de trabalhadores da cadeia do tabaco para outras atividades, ou mesmo a criação de uma Agência Reguladora independente e específica para lidar com os problemas econômicos, sociais e de saúde pública inerentes à fabricação, comercialização e consumo de cigarro e outros derivados do tabaco. No primeiro caso os dados coletados demonstram que apenas 6%, dos 126 / 127 países que responderam ao Questionário, possui políticas para realocação de fumicultores e trabalhadores da indústria de cigarros em outras atividades econômicas⁶⁰. No caso de uma agência específica para regular os aspectos econômicos, fiscais e de saúde pública, associados ao tabaco, nota-se que dos 56 países que responderam ao Questionário, apenas 13% adotou esse modelo de intervenção estatal⁶¹.

⁶⁰ Apesar de 39%, dos 126 / 127 países que responderam a essas questões, não ter prestado a informação solicitada, ainda assim, percebe-se, pelas informações coletadas, que 55% dos consultados informou não haver este tipo de ação.

⁶¹ Segundo os relatórios bianuais da OMS (artigo 5º), os países que atualmente possuiriam uma agência reguladora, aparentemente independente e específica, para o controle do tabaco seriam: Chad, Comores, Montenegro, Sri Lanka, Tuvalu e Yemen. Além disso, na Albânia, Belarus, Croácia, Honduras, Islândia, Irlanda, Kazaquistão, Kyrgystão, Papua Nova Guiné e Tuvalu, a política de controle antitabagista estaria alocada a uma agência vinculada a um ministério específico.

Sobre este último ponto, é interessante notar que a maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento tem optado pela implementação de Agências Reguladoras independentes para regular setores econômicos que geram externalidades negativas ou falhas de mercado, no entanto, no caso específico do tabaco, este fenômeno não foi reproduzido. Como se discutirá mais adiante, a introdução de uma agência reguladora permite uma maior coordenação entre as diferentes áreas sociais e econômicas afetadas por uma intervenção estatal no setor tabagista, bem como certa redução nos riscos de as medidas antitabagistas serem capturadas por este ou aquele grupo de interesse. As razões que levam a uma pequena parcela dos países em adotar esse tipo de modelo regulatório podem estar associadas às dificuldades em organizar um único órgão competências tão distintas, como, por exemplo, fiscais, de saúde pública e econômicas / concorrenciais; ou mesmo, por razões de interesse privado, pois, em tese, as agências reguladoras independentes estariam menos suscetíveis a influências e intervenções de natureza política.

Pelas perguntas apontadas na Tabela 4, acima, verifica-se, ainda preocupações da OMS com interferências da indústria tabagista na formulação das políticas públicas. As razões para esse tipo de preocupação são óbvias, ou seja, evitar que a indústria de cigarro mais bem organizada exerça ações de *lobby* para impedir a adoção de medidas antitabagistas, de forma a privilegiar o segmento em detrimento de toda a sociedade.

2.3 A Ausência de Compatibilização entre Políticas Antitabagistas e um Ambiente Competitivo

As medidas antitabagistas relacionadas ao controle da demanda e oferta, sugeridas pela Convenção-Quadro e implementadas pelos países-membro, chamam a atenção por afetar importantes variáveis competitivas para o setor, como, por exemplo, o preço dos cigarros e a publicidade; há, contudo, uma total negligência e despreocupação com a manutenção de uma estrutura competitiva para o setor.

Uma das peculiaridades da indústria de cigarros é o desenvolvimento de produtos com diferentes características para atender as preferências de cada grupo de consumidores e, conseqüentemente, garantir a cobrança de preços *premium* por aquelas marcas que se tornam líderes de mercado. Nesse processo de diferenciação de produtos, a propaganda possui um importante e fundamental papel, pois é por meio dela que os fabricantes conseguem atrair

novos consumidores, bem como consumidores de marcas de empresas concorrentes. Como será demonstrado no próximo capítulo, há uma tendência de os consumidores de cigarros optarem por experimentar e consumir aquelas marcas que são mais divulgadas e consumidas. Assim, a restrição de propaganda em todos ou em alguns veículos de mídia tende a favorecer as empresas com marcas já estabelecidas e, especialmente, aquelas com elevada participação de mercado, ampliando ainda mais as dificuldades para pequenos e médios fabricantes permanecerem no mercado.

A elevação dos tributos, como destacado na seção 2.1., supra, tende a ter o mesmo efeito das restrições à propaganda e *merchandising*. Ou seja, é capaz de aumentar a diferença de preço entre as marcas *premium* e marcas populares, garantindo maior lucratividade aos fabricantes das primeiras. Este favorecimento pode ser agravado, dependendo das condições de demanda e oferta e elasticidade-preço da demanda e da renda dos consumidores. No item 3.4., abaixo, será demonstrado que a cobrança de um tributo fixo em um mercado de bens com preços diferenciados acarreta em uma distorção nos custos relativos dos fabricantes, já que proporcionalmente o valor do tributo será menor para as marcas com preços mais elevados do que para aqueles de preços mais baixos, garantindo àqueles maiores margens de lucro, que pode ser revertido em investimentos em inovação, propaganda, rede de distribuição, aumento na capacidade produtiva, entre outras variáveis competitivas relevantes para a manutenção de sua posição de liderança.

O formulador de política pública mais desavisado poderia argumentar, por exemplo, que, por ser o cigarro um produto que prejudica a saúde, o Estado não deveria se preocupar com a concorrência no mercado, pois, afinal, a teoria econômica preceitua que em ambientes de concorrência perfeita, o que se verifica é um aumento na oferta e redução de preço, objetivos estes diametralmente opostos àqueles da política antitabagista. Em outras palavras, é preferível uma situação de monopólio do que de concorrência.

Analisando do ponto de vista jurídico, cabe mencionar, contudo, que nos países em que a Constituição Federal tem sua economia pautada no livre mercado e, consequentemente, na livre iniciativa e na livre concorrência, como ocorre com o Brasil⁶², no processo de formulação e implementação de políticas públicas esses princípios devem ser levados em consideração e compatibilizados com outros, como, por exemplo, a saúde pública ou limitações à divulgação de propaganda sobre cigarros, entre outros que possam ser conflitantes.

⁶² Artigo 170, *caput* e inciso IV da Constituição Federal de 1988.

Especificamente em relação ao Brasil, a Carta Magna não prevê, expressamente, que a atividade de fabricação e comercialização de cigarros deva ser exercida em regime de monopólio legal – *i.e.*, o Estado exerceria diretamente a atividade econômica –, ainda que houvesse margem para interpretações de que os problemas gerados pelo cigarro poderiam ser considerados como de relevante interesse nacional e, portanto, pelo seu artigo 173, seria possível e legítima a intervenção direta do Estado nessa atividade. Diante desse cenário normativo, a política pública deve ser implementada de forma a garantir um ambiente minimamente competitivo⁶³.

O formulador de política pública deve, portanto, avaliar, dentre as medidas regulatórias possivelmente aplicáveis para a redução do consumo, produção e comercialização de cigarros, aquelas que garantam tais objetivos, sem contudo, criar situações para eliminação de firmas eficientes do mercado, independentemente de seu tamanho, conforme exemplifica Borland (2003). Objetivos arrecadatários e associados à manutenção e à criação de empregos também devem ser levados em consideração nesses casos, ainda que seja possível, dependendo da política adotada, a realização de remanejamentos de ativos produtivos de forma que os impactos das medidas antitabagistas adotadas sobre estes dois fatores possam ser minimizados.

Nesse sentido, Coase (1995) ensina que se uma política pretende ter sólidos fundamentos, é necessário que o seu formulador leve em consideração tanto a estrutura e as relações existentes no mercado como também a forma como os órgãos governamentais se encarregarão de executar as medidas previstas na política a ser formatada.

A preservação de um ambiente competitivo não necessariamente relaciona-se a uma competição perfeita em que se estimula o aumento da oferta e a redução de preço. Como destaca a teoria schumpeteriana a competição pode se dar pela inovação. No caso específico do cigarro, é exatamente este tipo de competição que deve ser buscada pelos formuladores de políticas públicas. Como já destacado acima, Viscusi (1998) defende que as medidas antitabagistas deveriam incentivar os agentes instalados no mercado a investir em pesquisa para o desenvolvimento de cigarros que minimizem ou até mesmo eliminem os malefícios à saúde causados por seu consumo (daqui para frente chamados de “melhores cigarros”), e não somente na redução da oferta e da demanda ou no aumento da arrecadação.

⁶³ Como defende ARAGÃO (2004), no caso de interpretações de princípios constitucionais, o hermenêuta não pode simplesmente ignorar um princípio em favor do outro. Na hipótese de conflitos entre princípios, como ocorre no caso do mercado de cigarros, SARMENTO (1999 *apud* ARAGÃO, 2004) defende ser necessária “a calibragem entre os princípios, e não a opção pela aplicação de um deles”. SARMENTO, D. Os Princípios Constitucionais e a Ponderação de Bens. In: LOBÃO, R. (Org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Renovar, 1999, p. 52.

Apesar de a pesquisa e desenvolvimento integrarem as diretrizes definidas na Convenção-Quadro, pela análise das políticas antitabagistas implementadas pelos países signatários poucas – para não dizer nenhuma – das medidas introduzidas têm visado esse tipo de comportamento por parte dos agentes instalados no mercado. Como se demonstrará no próximo capítulo, as medidas introduzidas no Brasil, além de não visarem este tipo de ação pelas firmas instaladas, ainda tendem a incentivar um monopólio privado, cujo incentivo para inovação tende a ser nulo, dadas as elevadas barreiras à entrada existentes no setor.

3 A INTERVENÇÃO ESTATAL NO MERCADO BRASILEIRO DE CIGARROS E AS DISTORÇÕES À CONCORRÊNCIA: TENDÊNCIA DE MONOPOLIZAÇÃO PRIVADA

A Constituição Federal Brasileira de 1988 determinou, por exemplo, em seu artigo 173, *caput*, que, via de regra, a atuação do Estado como agente econômico deveria ocorrer apenas nos casos “imperativos à segurança nacional ou de relevante interesse coletivo”. O artigo 174 desta Carta Magna ainda prevê que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Os termos trazidos pela Constituição Federal Brasileira para designar quando e como o Estado intervirá na economia são relativamente abertos, de forma a ser possível afirmar que o Poder Legislativo detém ampla competência para editar Leis que garantam a intervenção direta ou indireta do Poder Público nas atividades econômicas dentro do território nacional. O poder político está, de certa forma, livre para definir as atividades econômicas que estarão suscetíveis a sofrer uma intervenção regulatória indireta do Estado, bem como a forma como tal intervenção ocorrerá.

Além disso, e diferentemente do que ocorre com alguns países em que a Constituição Federal proíbe certas medidas antitabagistas, a Carta Magna Brasileira de 1988 determina expressamente em seu artigo 220, § 4º que:

A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcóolicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso anterior⁶⁴, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso (BRASIL, 2010).

Nesse contexto e como se destacará na primeira seção abaixo, o que se tem verificado no Brasil, a partir de meados da década de 1990, é a adoção de austeras políticas antitabagistas que têm buscado, prioritariamente, (i) a elevação de barreiras à entrada de novas empresas no setor; (ii) a criação de dificuldades à divulgação e promoção de cigarros; e (iii) a elevação dos preços dos cigarros, por meio de medidas fiscais.

⁶⁴ “Art. 220, (...) § 3º - Compete à lei federal: (...) II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”.

Essas medidas passaram a influenciar diretamente a estrutura do mercado nacional de cigarro e sua dinâmica competitiva, gerando graves distorções à concorrência, em um mercado que já detinha uma empresa com posição dominante.

Dentre os efeitos à concorrência decorrentes de tais medidas e o impacto que trouxeram à competitividade no setor, especialmente àquela de pequenos e médios fabricantes, destacam-se:

- (i) o incremento na adoção de acordos de exclusividade de venda, publicidade, *merchandising* e exposição de cigarros, após a edição de leis mais rígidas que proibiram a propaganda e a exposição de cigarros em todas as mídias e eventos, à exceção dos pontos de venda; e
- (ii) a mudança no sistema de cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre a fabricação e comercialização do cigarro (IPI Cigarro), que foi, senão a principal, uma das principais medidas para aniquilar qualquer possibilidade de os pequenos e médios fabricantes nacionais concorrerem e contestarem a posição dominante das empresas líder e vice-líder.

Destina-se esse capítulo para apresentar ao leitor as principais políticas antitabagistas implementadas no Brasil e ilustrar os problemas que certas medidas podem gerar na dinâmica competitiva do setor, se não forem corretamente calibradas para atender aos diferentes princípios e interesses definidos na Constituição Federal brasileira.

3.1 A Política Brasileira para Erradicação do Consumo de Cigarro.

Historicamente, conforme destacam Nardi (1996) e FIPECAFI (2006; 2007), a oferta de cigarros no Brasil sofreu períodos de alta e baixa ou nenhuma intervenção governamental. A partir de meados da década de 1990, tem se verificado um constante aperfeiçoamento e desenvolvimento das políticas antitabagistas, sendo o Brasil um dos países⁶⁵ com medidas mais duras de combate ao consumo de cigarro, ainda que em alguns casos, a sua eficácia possa ser questionada.

⁶⁵ Comparando o Questionário Quinquenal da OMS (WHO, 2011), apresentado pelo Brasil e por outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, percebe-se que o Brasil tem adotado a maioria das medidas ali

Esse movimento e aperfeiçoamento foi sentido, inclusive, durante o processo de pesquisa e elaboração da presente dissertação. Em agosto de 2011, por exemplo, a Presidente da República editou a Medida Provisória nº 540, transformada na Lei 12.546, em 14.12.2011 (“Medida Provisória nº 540” ou “Medida Provisória”). Como se destacará mais adiante, essa Medida Provisória trouxe algumas alterações nas regras de tributação, fixação de preço mínimo de revenda e ainda de promoção e publicidade dos fabricantes de cigarros, que de certa forma enrijeceram ainda mais a possibilidade de concorrência no setor.

Pretende-se nesta seção apontar as principais medidas adotadas no Brasil, a partir de meados de 1990⁶⁶, que influenciaram e enrijeceram significativamente a estrutura de oferta e demanda de cigarros no país. Algumas das leis e normas infralegais (que serão aqui descritas), foram alteradas ou revogadas por outras posteriores. Serão, no entanto, citadas para demonstrar os seus impactos na competitividade do setor de cigarros durante os últimos vinte anos. O leitor que já tiver conhecimento sobre essas políticas pode passar diretamente para a seção 3.2, já que os seus efeitos à estrutura de mercado e à competitividade serão discutidos com maiores detalhes ali e nos itens subsequentes.

Para esta análise, optou-se por dividir as políticas públicas em cinco grupos, que de certa forma, são interrelacionadas. O primeiro grupo refere-se a restrições à propaganda, publicidade e *merchandising*, cujo impacto à competitividade do mercado se dá tanto em relação à demanda quanto à oferta. O segundo grupo envolve as medidas de controle de entrada de novos agentes no mercado e, portanto, está intrinsecamente associado à oferta desse bem. As medidas de controle às substâncias existentes no cigarro, que integram o terceiro grupo, têm maiores implicações na demanda, ainda que, em termos de oferta, também poderiam ser vistas como indutoras de inovações. O quarto grupo envolve restrições a locais de consumo, cujo objetivo precípua é, claramente, o de reduzir a demanda por cigarros. Serão agregadas no quinto grupo as medidas de natureza fiscal e de combate ao contrabando, pois, como se discutirá nos itens 3.2 e 3.4, abaixo, as políticas de natureza fiscal poderiam ser vistas como indutoras do contrabando e do comércio ilegal de cigarros no país.

Antes disso, passa-se a descrever, ainda que de forma breve, os órgãos federais responsáveis pela implementação das medidas antitabagistas.

apresentadas, especialmente aquelas voltadas à redução da demanda e da oferta, o que não ocorre com grande parte dos países-membro.

⁶⁶ Delimitou-se a presente análise às décadas de 1990 e 2000, pois, nesse período, houve (i) a liberação dos preços do cigarro; (ii) a introdução no país, com maior intensidade, de cigarros com preços mais baixos (“cigarros populares”); (iii) o aumento no contrabando e comércio ilegal de cigarros; e, ainda, (iv) a consolidação de políticas antitabagistas.

3.1.1 Os Órgãos Brasileiros de Combate e Prevenção ao Consumo de Cigarros

Como ocorre com a maioria (87%) dos 56 países que responderam aos Questionários da OMS, atualmente, a implementação das políticas antitabagistas no Brasil é descentralizada (CAVALCANTE, s.d.), inexistindo qualquer agência específica para regular e fiscalizar as diferentes ações econômicas, políticas e sociais a estas relacionadas.

No âmbito federal, o Programa Brasileiro de Controle e Erradicação do Tabagismo é, atualmente, desenvolvido por três órgãos distintos: Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda (SRF) (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, 2011); Instituto Nacional do Câncer, do Ministério da Saúde (INCA) (BRASIL. Ministério da Saúde. INCA, 2003); e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (BRASIL. Ministério da Fazenda. ANVISA).

Em linhas gerais, à SRF compete definir as regras de tributação dos fabricantes de cigarro, inclusive imposto de importação e exportação; emitir o Registro Especial para a instalação e manutenção das operações no País de fabricantes, importadores e exportadores de cigarros; e controlar o volume de cigarros produzido / comercializado no Brasil, por meio da emissão de selos e implementação e fiscalização de sistema de contagem. Compete ainda à SRF, juntamente com a Polícia Federal, estabelecer medidas para o combate e prevenção ao contrabando e ao comércio ilegal de cigarros.

Ao INCA recai a competência para estabelecer programas para o diagnóstico, acompanhamento – inclusive com a elaboração de dados estatísticos – de enfermidades associadas ao consumo de cigarro, restabelecimento de doentes e reabilitação de fumantes. Além disso, ao INCA compete também incentivar pesquisas associadas a doenças relativas ao consumo de cigarro, bem como estabelecer ações educativas sobre os malefícios gerados pelo consumo ativo e passivo⁶⁷ desse produto. As ações do INCA são normalmente executadas conjuntamente com órgãos estaduais e municipais de saúde pública e educação (BRASIL. Ministério da Saúde. INCA, 2003).

A ANVISA, por seu turno, é responsável pela análise das substâncias contidas nos cigarros e outros derivados de tabaco, bem como pela regulamentação e fiscalização das normas e regras associadas à propaganda, exposição e *merchandising* de cigarros e, ainda, pelo registro das marcas comercializadas no país.

⁶⁷ Entende-se como consumo ativo aquele realizado por fumantes e como consumo passivo aquele decorrente da inalação por não-fumantes da fumaça produzida pela queima do tabaco.

3.1.2 Restrição a Propaganda e Venda de Cigarros

Em 1996, foi editada a Lei nº 9.294 que, inicialmente, vedou a propaganda comercial de cigarros e outros derivados de tabaco em emissoras de rádio e televisão, no horário compreendido entre às seis e às vinte e uma horas. Posteriormente, a Lei nº 10.167, de 27.12.2000, também conhecida como “Lei Serra”, restringiu a propaganda e *merchandising* de cigarros exclusivamente a pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda.

A Lei nº 9.294 ainda determinou que nas embalagens de cigarro deveriam constar frases de advertência sobre os riscos à saúde causados pelo consumo de cigarro e outros derivados de tabaco, bem como a proibição de qualquer menção em propagandas e nas próprias embalagens associadas a práticas de esporte, êxito e sexualidade, dentre outras que pudessem associar o consumo de cigarro como algo positivo à saúde e à imagem do indivíduo.

A despeito dessas vedações, a Lei nº 9.294 permitia o patrocínio e a exposição da marca ou do produto em eventos esportivos nacionais e eventos culturais, o que passou a ser vedado a partir da edição da Lei Serra. A Lei nº 10.702, de 14.07.2003, passou a vedar, a partir de setembro de 2005, a exposição da marca ou do produto também em eventos esportivos internacionais e culturais, garantindo ao Ministério da Saúde o direito de afixar nesses eventos cartazes alertando sobre os males à saúde causados pelo consumo de cigarro.

A Lei nº 10.167 proibiu também (a) a venda de cigarro e derivados de tabaco por meio postal; (b) sua distribuição como amostra ou brinde ou ações promocionais em estabelecimentos de ensino ou locais públicos; (c) sua propaganda por meio eletrônico ou pela Internet e em estádios, pista, palco ou local similar; além de (d) ações de *merchandising* em programas produzidos no País. Esta norma previu ainda que somente seria considerada lícita a comercialização de cigarros que contivessem em sua embalagem a identificação da ANVISA. O consumo de cigarro e derivados de tabaco em aeronaves e demais veículos de transporte coletivo também foi proibido pela Lei Serra.

A citada Lei 10.702 vedou a comercialização de cigarros e outros derivados de tabaco em estabelecimentos de ensino, de saúde e em órgãos ou entidades da Administração Pública. Reforçou, ainda, a impossibilidade de venda desses produtos a menores de dezoito anos, o que era implicitamente vedado pelo artigo 81 do Estatuto da Criança e do Adolescente

(Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990). Sobre esse ponto, é interessante destacar que a vedação da comercialização de cigarros a menores de 18 anos pode ser vista como o reconhecimento legal de que o cigarro seria uma substância causadora de dependência física ou psíquica (“substância de vício”), já que o citado artigo 81 não previa expressamente tal vedação, mas apenas que seria proibida a venda de “produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica ainda que por utilização indevida”.

A Lei nº 10.702 também determinou que, no caso de transmissão, por televisão ou rádio, de eventos ou programas produzidos no exterior que contivessem propaganda ou menção ao consumo de cigarro, as emissoras transmissoras estariam obrigadas a veicular anúncios de advertência sobre os males gerados por este produto.

A Medida Provisória nº 540 trouxe mudanças híbridas em termos da política antitabagista. Enquanto esta norma, de um lado, ampliou algumas restrições ao consumo e à publicidade de cigarro, ao alterar os artigos 2º e 3º da citada Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, de outro, revogou o dispositivo da Lei nº 10.702, que impedia qualquer tipo de divulgação institucional de fabricantes de cigarro ou o seu patrocínio em eventos esportivos ou culturais internacionais.

Como aponta o artigo 49 desta Medida Provisória nº 540 (e mantido na Lei nº 12.546), é vedado em todo o território nacional: (i) o consumo de cigarros e outros derivados de tabaco em qualquer recinto coletivo fechado, privado ou coletivo; e (ii) a propaganda comercial de cigarros e outros derivados de tabaco nos locais de venda. Nos pontos de venda será apenas permitida a exposição dos produtos e uma tabela com o preço mínimo. Este dispositivo legal ainda reforça as medidas de advertência nas embalagens dos derivados de tabaco, ao determinar que os dizeres contrários ao consumo de cigarros deverão ser estampados, “de forma legível e ostensivamente destacado, em 100% (cem por cento) de sua face posterior e de uma de suas laterais”; e, ainda, “em 30% (trinta por cento) da parte inferior de sua face frontal”.

Especificamente em relação à permissão de “divulgação institucional dos fabricantes, assim compreendida qualquer modalidade de informação ou comunicação que não se refira ao produto em si, mas sim à empresa ou instituição, visando à disseminação de sua marca e imagem e não à promoção de seus produtos”, além de ser vista pelos antitabagistas como uma retrocesso, pode gerar uma série de discussões jurídicas sobre o que realmente se consideraria “marca e imagem” da empresa ou instituição, para fins da aplicação desse dispositivo. Por exemplo, se a Philip Morris do Brasil decide alterar o seu nome para Marlboro do Brasil Ltda., ou a Souza Cruz para Free do Brasil, deve-se entender que há uma

divulgação da marca institucional da empresa ou de produto que detenha a mesma denominação / marca do fabricante? Para evitar esse tipo de discussão, é imprescindível a edição de um Decreto Presidencial ou de um Ato infralegal que regulamente adequadamente esse dispositivo.

3.1.3 Restrição à Entrada de Novos Fabricantes

O principal mecanismo criado para limitar a entrada de novos fabricantes de cigarros no mercado brasileiro foi o chamado Regime Especial, inicialmente disposto no Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e, posteriormente, alterado pelas Leis nºs 9.822/99 e 10.833/03, regulamentadas pelas Instruções Normativas nºs 21/98, 95/01, 769/07, 770/07, 1.203/11, 1.204/11 da Secretaria da Receita Federal.

Em linhas gerais, para a concessão do Regime Especial pela SRF, o fabricante de cigarros deverá, previamente: (i) deter instalações industriais adequadas; e (ii) instalar o sistema de contagem “Scorpions Gerencial”. Além disso, o fabricante deverá estar com as obrigações tributárias, principal e acessórias, devidamente cumpridas e comprovar que as embalagens dos cigarros encontram-se em conformidade com as exigências legais.

Especificamente em relação a novos entrantes, o artigo 3º da Instrução Normativa nº 770/07 determina expressamente que⁶⁸:

O registro especial será concedido pelo Coordenador-Geral de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), mediante expedição de Ato Declaratório Executivo (ADE), a requerimento da pessoa jurídica interessada, que deverá atender aos seguintes requisitos: I - estar constituída sob a forma de sociedade mercantil e regularmente inscrito no órgão competente de registro de comércio; II - possuir capital social integralizado de valor não inferior, na data do pedido, à importância de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), exceto quando se tratar de importador; III - para os estabelecimentos fabricantes, dispor de: a) instalações industriais adequadas ao tipo de atividade; e b) sistema de controle e rastreamento da produção de cigarros, de acordo com o disposto na Instrução Normativa RFB no 769, de 21 de agosto de 2007; IV - comprovar a regularidade fiscal: a) da pessoa jurídica requerente ou detentora do registro especial; b) de seus sócios, pessoas físicas, diretores, gerentes, administradores e procuradores; c) das pessoas jurídicas controladoras da pessoa jurídica referida na alínea ‘a’, bem assim de seus respectivos sócios, diretores, gerentes, administradores e procuradores. (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, 2007)

⁶⁸ Destaca-se que a Instrução Normativa nº 95, de 28 de novembro de 2001, já trazia critérios muito similares ao aqui apresentados para a concessão do Registro Especial a empresas entrantes.

O artigo 4º dessa mesma norma determina ainda a necessidade de se apresentar no momento do pedido de registro:

- IX – dados sobre as instalações industriais, informando sua capacidade instalada de produção;
- X – descrição detalhada dos produtos fabricados, informando marca, versão de apresentação do produto, classe de enquadramento, preço de venda ao consumidor e apresentação das respectivas embalagens;
- XI – relação dos principais distribuidores atacadistas dos produtos, com indicação do nome empresarial, do número de inscrição no CNPJ e endereço;
- XII – relação dos fornecedores de papel para cigarros, cabo de acetato de celulose e cilindros para filtros de cigarros, classificados, respectivamente na posição 4813, e nos códigos 5502.00.10 e 5601.22.91 da Tipi; e
- XIII – relação das gráficas responsáveis pela impressão das embalagens, contendo nome da pessoa jurídica, número de inscrição no CNPJ e endereço. (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, 2007)

Como os critérios para avaliação dos quesitos exigidos para a concessão do Regime Especial não estão expressamente previstos nas normas que tratam sobre esse tema, é possível se inferir que esse tipo de medida, na realidade, é uma forma de a Secretaria da Receita Federal dificultar a entrada no País de novos fabricantes, já que obriga o agente econômico a montar a sua estrutura para, posteriormente, conceder o Registro Especial.

Além disso, sem critérios objetivos definidos, cria-se uma grande insegurança jurídica para aqueles fabricantes que pretendem se instalar no País. Afinal, não há garantias que, uma vez incorridos todos os custos necessários para a instalação da unidade produtiva e obtenção do Registro Especial, este pode ser negado pela SRF por qualquer motivo.

No Estudo FIPECAFI (2006), os autores criticam essas medidas adotadas pela SRF ao pontuar ser “ilógico economicamente o fato de tal aprovação não se dar com base em apresentação de projeto, como é feito em inúmeras situações, tais como Zona Franca de Manaus e outras”, reforçando o entendimento quanto à insegurança econômica que esse tipo de medida gera e o desestímulo a novos investimentos no país.

Apesar dessa válida e correta crítica quanto aos efeitos do Registro Especial sobre a entrada de novos agentes no mercado brasileiro de cigarros, analisando do ponto de vista restrito dos interesses de saúde pública, tais medidas seriam justificadas, já que a entrada de um novo fabricante tenderá a aumentar a oferta de cigarros no mercado doméstico e, por conseguinte, reduzir o seu preço médio, o que seria contrário à política antitabagista prevista na Convenção-Quadro e aderida pelo Brasil. A questão que se coloca é se a real intenção dessa medida é impedir a entrada de novas empresas no mercado. Uma vez confirmado esse entendimento, indaga-se se não seria mais correto do ponto de vista de uma política pública

antitabagista simplesmente proibir a entrada de novos fabricantes no mercado, na hipótese de já existir no país fabricantes instalados que atenderiam uma demanda definida como ótima e, ainda, tivessem incentivos para desenvolver novos e “melhores cigarros”.

Apesar de novas entradas gerarem pressões competitivas às empresas instaladas, em termos de inovação, capacidade produtiva e preço, é possível inferir que uma medida que vede a entrada de novos agentes não necessariamente contrariaria o princípio constitucional da livre concorrência, se houver no mercado local um número suficiente de agentes que garanta pressões competitivas associadas a, por exemplo, inovações. Medidas que restringem ou dificultam entradas são bastante comuns na esfera dos órgãos de Comércio Exterior e se desconhecem questionamentos sobre a inconstitucionalidade ou ilegalidade de tais ações, fundamentadas na quebra dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

A Instrução Normativa nº 769/07 da SRF, por sua vez, veda a fabricação de cigarros em estabelecimentos de terceiros. Ou seja, não é possível a um fabricante, instalado no Brasil e que pretenda aumentar ou simplesmente otimizar sua produção, celebrar, por exemplo, com outro fabricante, um contrato de industrialização sob encomenda, de forma a otimizar a capacidade produtiva ociosa deste último e, conseqüentemente, reduzir os custos de produção de ambas empresas. Diferentemente daquela medida de entrada de novos agentes, nesse caso específico, vislumbra-se um potencial maior de geração de problemas competitivos e, em especial, de redução do processo de inovação. A otimização da produção de dois fabricantes, a partir de ganhos de escala, poderia garantir maiores recursos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos e “melhores cigarros”. É importante ressaltar, entretanto, que esse tipo de otimização também pode acarretar um aumento na oferta de cigarros desses dois fabricantes, o que seria indesejável em termos da atual política antitabagista implementada no país.

O Regime Especial também é exigido para importadores, conforme determina o reformado § 3º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 1.593/77. As obrigações dos importadores para garantir a concessão dessa autorização são muito similares àquelas para a instalação de uma indústria. Nesse sentido, cabe ainda apontar que o artigo 46 da Lei nº 9.532/97 somente permite a importação de cigarros que são comercializados no país de origem. Claramente, essa medida visa a reduzir as importações originárias dos países do Mercosul, especialmente do Paraguai, que na década de 1990 teve sua estrutura de fabricação de cigarros consideravelmente ampliada para atender, segundo alguns autores, a demanda brasileira, especialmente aquela do comércio ilegal, como se destacará na seção 3.2. a seguir.

Por fim, desde 1998, somente é permitida a comercialização de cigarros em embalagens de 20 unidades, conforme determinação da Instrução Normativa nº 21/98 da Secretaria da Receita Federal. Essa medida, por um lado, reforça a política de desincentivo à promoção, experimentação e ao consumo de novas marcas ou de marcas de concorrentes já estabelecidas no mercado, por outro lado, aumenta as barreiras à entrada de novos produtores e o crescimento daquelas empresas já instaladas, cujas dificuldades em divulgar seus produtos passaram a ser ainda maiores a partir das restrições à propaganda impostas pela Lei Serra e outras normas citadas na seção anterior.

3.1.4 Restrição ao Teor de Nicotina, Alcatrão e Monóxido de Carbono

Com a edição da Lei nº 9.822/99, passou a ser exigida nas embalagens de cigarros a indicação do teor de nicotina, alcatrão e monóxido de carbono de sua fumaça. Os níveis dessas substâncias foram definidos pela Resolução RDC nº 46/01 da ANVISA. Nessa resolução também foi vedada a utilização de expressões como baixo teor, suave, *light*, leve, teor moderado, entre outras expressões que dessem a falsa impressão de que o consumo do produto reduziria os riscos à saúde.

Do ponto de vista da concorrência, apesar de ter o potencial de reduzir a demanda atual e futura, não se vislumbra qualquer impacto desse tipo de obrigações e vedações a ponto de ser necessária sua revisão. Ao contrário, se a intenção de uma intervenção no setor é incentivar a inovação, medidas que venham a limitar o teor de nicotina, alcatrão e monóxido de carbono decorrente da queima do tabaco, em tese, criariam os incentivos necessários para tanto. Porém, para que isso realmente se efetive, é fundamental garantir uma estrutura que permita a permanência de pequenas e médias empresas que possam gerar pressões competitivas às líderes do mercado. Conforme se apresentará mais adiante, isso, de fato, não tem ocorrido no País, provavelmente em razão de os principais fabricantes de cigarros serem multinacionais com elevada participação no mercado nacional e não terem rivais com condições para contestar essa posição.

A Resolução RDC nº 335/03 da ANVISA, por sua vez, determina a necessidade de se indicar nas embalagens de cigarro as expressões: “este produto contém mais de 4.700 substâncias tóxicas, e nicotina que causa dependência física e psíquica”; e “não existem níveis seguros para consumo destas substâncias”. Essa medida, nitidamente, serve para reduzir a

assimetria informacional existente entre os fabricantes e os consumidores e alertar os usuários efetivos e potenciais sobre os riscos à saúde gerados pelo consumo de cigarro.

Pelos dados apresentados na Ptab 2008, pode-se inferir que essa medida, bem como aquelas associadas a propagandas antitabagistas têm gerado bons frutos. Segundo a Ptab, em 2008, 96,1% das pessoas acima de 15 anos acreditava que o consumo de cigarro poderia causar doenças graves.

3.1.5 Restrição ao Consumo em Locais Públicos, Bares e Restaurantes

A restrição ao consumo em certos locais foi uma das primeiras medidas antitabagistas introduzida no Brasil. Conforme destaca o artigo 2º da Lei nº 9.294⁶⁹, de 15 de julho de 1996, tornou-se proibido o consumo de cigarro e outros derivados de tabaco em recintos coletivos, privados ou públicos, a não ser que se tenha uma área isolada especificamente destinada para tanto. Este dispositivo considerou recintos coletivos: repartições públicas, hospitais e postos de saúde, salas de aula, bibliotecas, recintos de trabalho coletivo e salas de teatro e cinema.

Também foi vedado o consumo de cigarros e outros derivados de tabaco em aeronaves e transportes coletivos, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 2.018/96, posteriormente, alterado pelo Decreto nº 3.157, de 27 de agosto de 1999.

No final da década de 2000, iniciaram-se movimentos em alguns estados brasileiros – São Paulo foi o primeiro – para vedar o consumo de cigarro e derivados de tabaco em qualquer local coletivo, público ou privado, independentemente da existência de áreas reservadas para fumantes. A justificativa para essas medidas relaciona-se ao consumo passivo e seus malefícios à saúde. Apesar das disputas judiciais que as leis estaduais e municipais trouxeram, a Medida Provisória nº 540 tornou essa proibição nacional. Como antecipado, o artigo 49 desta norma alterou a redação do artigo 3º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, proibindo o consumo de cigarro e outros derivados de tabaco em qualquer “recinto coletivo fechado, privado ou público”.

O impacto desse tipo de medida às relações concorrenciais relaciona-se à redução na demanda dos produtos, o que, a princípio, poderia limitar as possibilidades de venda dos

⁶⁹ O Decreto nº 2.018/96 regulamentou esta Lei.

fabricantes instalados. No entanto, como um dos objetivos principais das políticas antitabagistas é o de redução do consumo, não se pode dizer que esse tipo de vedação não poderia ser implementado, especialmente ao existir outros mecanismos para mitigar os possíveis efeitos às relações concorrenciais desta decorrentes. Como se destacará na proposta de modelo apresentada ao final, a adoção de um sistema de quotas resolveria o problema aqui levantado.

3.1.6 Medidas de Natureza Fiscal e de Combate ao Contrabando

Até maio de 1999, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, incidente sobre a fabricação e comercialização de cigarros (“IPI Cigarro”), era cobrado por meio de uma alíquota variável (*ad valorem*) de aproximadamente 41,25% sobre o preço final. Com a edição do Decreto Presidencial nº 3.070, em 27 de maio de 1999, esta alíquota variável foi substituída por um valor fixo e os cigarros enquadrados em quatro classes distintas, conforme o tipo de embalagem (embalagem rígida e maço) e o seu comprimento (inferior ou superior a 87 mm).

Como se demonstrará em maiores detalhes na seção 3.4., abaixo, a criação de um tributo com valor fixo, ao invés de uma alíquota *ad valorem*, para bens diferenciados – *i.e.*, com preços distintos – acarreta uma perda de isonomia na capacidade contributiva dos consumidores, além de distorções nos custos relativos dos fabricantes, o que acaba por beneficiar fabricantes com preço *premium*. Essa situação perdurou até a edição da Medida Provisória nº 540, que transformou o sistema de valor fixo do IPI Cigarro em um sistema híbrido de tributação (alíquota *ad valorem* e valor fixo).

O artigo 14 desta Medida Provisória determina que o fabricante poderá optar pelo pagamento do IPI incidente sobre o cigarro com uma alíquota variável de 300%, que não poderá ser inferior a 15% do preço final ao varejo, o que acarretará em uma alíquota *ad valorem* efetiva equivalente a 45% do preço de venda a varejo dos cigarros; ou, ainda, com um tributo híbrido, composto por uma parcela variável, que não poderá ser superior a 1/3 do valor da alíquota *ad valorem* citada inicialmente e, ainda, um valor fixo não inferior a R\$ 0,80 (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, s.d.). Como essa regra entrou em vigor, recentemente, não foi possível verificar os seus impactos à dinâmica competitiva até a conclusão desse trabalho. No entanto, do ponto de vista teórico, espera-se, a princípio,

que gere uma redução nas distorções competitivas criadas pelo sistema de IPI Cigarro fixo, como se demonstrará na parte 3.4., abaixo.

Apesar de esse novo sistema reduzir as distorções competitivas em termos de custos relativos, como se destacará na proposta de modelo alternativo apresentada no quinto capítulo, entende-se que esta medida isolada não seria suficiente para garantir condições competitivas isonômicas no mercado brasileiro de cigarro. A redução nas diferenças em termos de custos relativos não é suficiente para garantir aos pequenos e médios fabricantes condições financeiras e incentivos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de “melhores cigarros”, já que necessitarão de ganhos de escala na produção, distribuição e divulgação de seus produtos.

É interessante notar também que com esta Medida Provisória, transformada no final de 2011 na Lei nº 12.546, o Governo Federal buscou liquidar as ações judiciais que passaram a questionar, a partir de 2000, a constitucionalidade do sistema de valor fixo do IPI Cigarro. Essas ações, de certa forma, garantiram a permanência no mercado de pequenos e médios fabricantes durante esta década de 2000, como se destacará no item 3.4., abaixo.

Além disso, nesta nova Lei há previsão expressa de que o Poder Executivo poderá fixar preço mínimo de venda do cigarro no varejo, medida esta que se considera pertinente para tentar, de um lado, garantir a permanência no mercado dos pequenos e médios fabricantes, na hipótese de esse preço mínimo conseguir cobrir seus custos fixos e variáveis, e, de outro, garantir a redução na demanda por cigarros. Como se discutirá mais adiante, apesar da importância desse tipo de ação, isoladamente, não será suficiente para garantir a competitividade no setor e, simultaneamente, atingir os objetivos de redução no consumo e aumento na arrecadação. Uma política associada ao controle da quantidade ofertada é também indispensável.

Especificamente em relação ao contrabando, além de medidas para reforçar a fiscalização nas fronteiras, foi editado, em 14 de dezembro de 1998, o Decreto Presidencial nº 2876⁷⁰, que introduziu uma alíquota de 150% para exportações de cigarros a países da América do Sul, América Central e Caribe. Essa medida visou à redução do efeito do chamado “exportabando” – *i.e.*, fabricantes brasileiros exportavam seus cigarros para países do Mercosul, sem a incidência do imposto de exportação e do IPI, os quais retornavam ao país, ilegalmente, por meio de contrabando, especialmente oriundo do Paraguai e Uruguai.

⁷⁰ É interessante notar que o Decreto Presidencial nº 3.646, de 30 de outubro de 2000, cita explicitamente o Paraguai e o Uruguai como países que terão a alíquota de 150% incidente sobre o Imposto de Exportação.

Com o objetivo de mitigar o efeito do contrabando, outras medidas foram tomadas pelo Poder Executivo, como, por exemplo, a criação de selos⁷¹ que, ao mesmo tempo que permitem verificar a origem do produto comercializado no Brasil, também garante um certo controle sobre o volume produzido e ofertado no país.

Como se discutirá no item 3.4., abaixo, apesar dessas medidas, o que se constatou foi uma certa estabilidade no volume de cigarro comercializado ilegal ou informalmente no Brasil, a partir do final da década de 1990 e durante toda a década de 2000.

3.2 Breve Análise da Estrutura Competitiva no Mercado Brasileiro de Cigarros

Diferentemente do que ocorre, por exemplo, no mercado norte-americano de cigarros, em que de fato há uma estrutura oligopolizada de bem diferenciado, com cinco empresas disputando o mercado (CILIBERTO; KUMINOFF, 2010), a estrutura competitiva do mercado brasileiro⁷², desde meados do século XX, tem se caracterizado, em nível nacional, por uma empresa dominante, com mais de 70% do mercado (GRIGOROVSKI, 2004), uma vice-líder com participação entre 12% e 20%; e pequenas e médias empresas que atuam normalmente em nível local ou em segmentos específicos (*e.g.*, cigarros populares ou aromatizados), porém nunca atingindo uma participação individual superior a 5% (WHO, 2005). Segundo dados do Sindifumo-SP, no final da década de 1980 e início da seguinte, estimava-se haver no Brasil um número superior a 30 empresas⁷³. No início da década de 2000, este número foi reduzido para 16, existindo, atualmente, apenas 14 fabricantes

⁷¹ Vide, por exemplo, artigo 58 da Medida Provisória nº 2.158-35; artigo 40 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003; bem como artigo 7º da Lei nº 12.402, de maio de 2011. Destacam-se, ainda, as Instruções Normativas nºs 95 e 1.155 da SRF, respectivamente, de 28 de novembro de 2001 e de 13 de maio de 2011.

⁷² Ressalte-se que não será objeto da presente dissertação uma análise detalhada sobre qual seria a definição mais precisa para o mercado relevante de cigarros – *i.e.*, se é possível agregar todas as marcas em um único mercado, se os cigarros devem ser diferenciados por seu comprimento, existência ou não de filtro, níveis de teores de nicotina, alcatrão e monóxido de carbono entre outras características do produto. Da mesma forma, não se discutirá se a dimensão geográfica do mercado relevante do cigarro deve ser nacional, regional ou local, ou ainda por tipo de ponto de venda. A premissa que se adotará nesse trabalho é que dadas as condições estruturais e regulatórias do mercado, a Souza Cruz detém uma posição dominante que lhe permite definir as estratégias competitivas e minar ações de concorrentes que tentem ameaçar sua posição dominante.

⁷³ Segundo arquivos do Sindicato da Indústria do Fumo de São Paulo – Sindifumo/SP, há registros de pelo menos 34 empresas fabricantes de cigarro que se encontravam instaladas no estado de São Paulo durante a década de 1980 (ARAÚJO JR., 2006; 2009).

autorizadas pela SRF a operar no país (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal)⁷⁴.

Este número relativamente elevado de fabricantes, de certa forma, contradiz com o que a teoria econômica preceitua em relação a mercados com elevadas barreiras à entrada e à saída. De fato, o mercado de cigarros tem se caracterizado como de barreiras à entrada e saída relativamente elevadas, o que justificaria a existência de um número menor de empresas, como ocorre, por exemplo, no citado mercado norte-americano. A primeira das barreiras à entrada e saída estaria associada às economias com ganhos de escala e escopo (ao se pensar em diferentes marcas) na produção e distribuição⁷⁵; a segunda, relacionar-se-ia à necessidade de uma rede ampla e capilarizada de distribuição; e a terceira, a elevados investimentos em propaganda e *merchandising*, que são vistos pela doutrina especializada como custos irre recuperáveis e fundamentais para o sucesso de um fabricante de bem de experimentação, como é o caso do cigarro.

Investimentos em pesquisa e desenvolvimento de produtos também poderiam ser considerados como barreiras à entrada, por incorrerem em custos irre recuperáveis, assim como as reações estratégicas das firmas estabelecidas. Especificamente em relação a este último ponto, o histórico de entrada e saídas de empresas no mercado brasileiro é bastante rico e ilustrativo, como se destaca a seguir.

3.2.1 As Entradas e Saídas do Mercado Brasileiro de Cigarros nas Décadas de 1960 a 1990 e as Reações Estratégicas da Empresa Líder

Como aponta Grigorovsky (2004, p. 318), a empresa Souza Cruz, na qualidade de firma dominante, desde a metade do século XX, tem adotado estratégias para impedir a entrada e o crescimento de empresas concorrentes no mercado brasileiro.

O autor cita em seu trabalho, por exemplo, que a partir de 1968, houve no Brasil um processo de entrada de grandes grupos multinacionais, tais como, Philip Morris, R.J.

⁷⁴ Como um dos requisitos para a obtenção da autorização é não possuir qualquer débito tributário, desde a alteração do sistema de cobrança do IPI Cigarro baseado em um valor fixo, o que se tem verificado, ao acessar o *site* da SRF, é uma constante alteração no número de empresas autorizadas a operar. Houve ocasiões, por exemplo, em que esse número chegou a 12 fabricantes, sendo que metade das fabricantes encontrava-se em operação por autorização judicial.

⁷⁵ Aqui a economia de escopo poderia se dar tanto na distribuição de diferentes marcas como também de diferentes bens que são comercializados nos pontos de venda juntamente com os cigarros.

Reynolds, Liggett & Myers, Reemtsma e Brinckman, por meio (i) da construção de plantas produtivas; (ii) de aquisições de ou (iii) associações com empresas nacionais.

Apesar de essas empresas multinacionais terem posições de destaque em seus mercados de origem, não tiveram, no Brasil, o sucesso esperado. Este insucesso teria sido, ainda segundo o autor, resultado das “barreiras à entrada construídas pela Souza Cruz ao longo de décadas” (GRIGOROVSKY, 2004, p. 321). Essas barreiras estariam associadas aos investimentos em produção, distribuição e *marketing*.

Seguindo em sua análise sobre o mercado brasileiro de cigarro, Grigorovsky (2004) aponta que, partir de meados da década de 1970, em razão da dificuldade em incrementar suas participações no mercado brasileiro, dada a posição dominante e as reações da Souza Cruz a essas entradas, houve um novo processo de associações e aquisições entre as empresas brasileiras e as multinacionais entrantes, que serviram para reduzir e consolidar o número de firmas instaladas no país. São citadas nesse trabalho, por exemplo, a associação entre a Brinckmann e a Liggett & Myers; a aquisição, pela Philip Morris, de uma das subsidiárias brasileira da Reemtsman (Cia. de Fumos Santa Cruz); e a aquisição, pela R.J. Reynold (empresa líder do mercado norte-americano à época), do controle da Lopes Sá, subsidiária brasileira da Brinckmann, adquirida inicialmente no processo de entrada no país por esta última.

De forma a tentar incrementar suas vendas no Brasil, essas multinacionais adotaram a estratégia de lançamento de marcas já consagradas mundialmente, como, por exemplo, o Marlboro; bem como de novas marcas para atender segmentos de mercado até então inexplorados no país pela incumbente, Souza Cruz. O exemplo disso foi o lançamento, pela Philip Morris, a partir da década de 1970: (a) das marcas Galaxy, Shelton *flip-top extra* e Mont Blanc 100 milímetros, que se posicionaram na categoria de cigarros mais baratos; (b) Parliament, no segmento de baixos teores de alcatrão e nicotina⁷⁶; e (c) do cigarro Ella, voltado para o público feminino.

Como reação a essa estratégia, a Souza Cruz lançou no mercado brasileiro, por exemplo: (i) os cigarros Advance e Ipanema Light, com baixos teores de alcatrão e nicotina; e (ii) o Free, para concorrer com o Marlboro, entre outras marcas (GRIGOROVSKI, 2004, p. 323 e 335).

Além do lançamento de novas marcas, verificou-se também, no período de 1968 a 1989, um elevado crescimento no consumo de cigarros, como destaca o Gráfico 01, abaixo.

⁷⁶ Como destaca Viscusi (1998), nos EUA, o lançamento de marcas com níveis mais baixos de nicotina e alcatrão se deu no final da década de 1950.

Este fenômeno pode ser visto como um fator indutor, ou decorrente da, conforme a perspectiva que se pretende dar, à entrada de novos fabricantes ou à permanência daqueles já instalados no mercado.

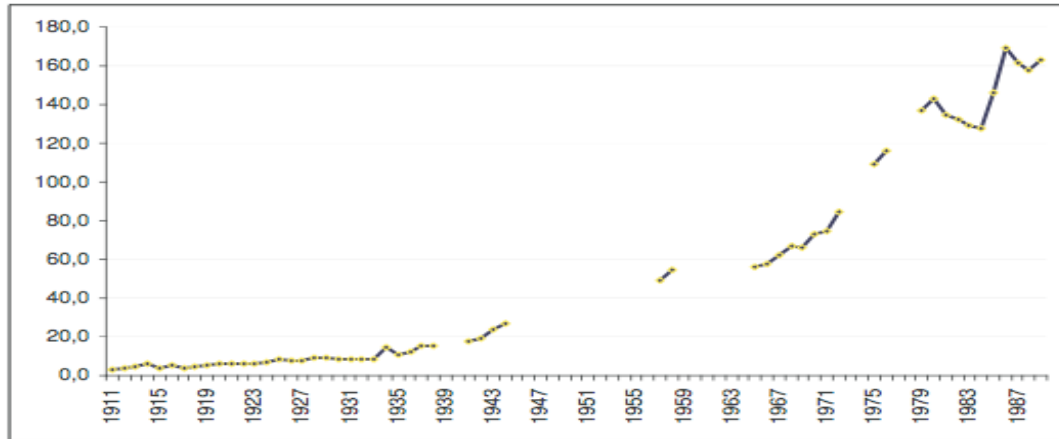


Gráfico 01 - Evolução do Consumo de Cigarro no Brasil, de 1911 a 1989

Fonte: GREGOROVSKY, 2004, p. 324.

Apesar disso, o que se verificou nesse período foi a manutenção da posição de liderança da Souza Cruz no mercado nacional de cigarros, com participação na faixa dos 80%, como destaca o Gráfico 02, abaixo.

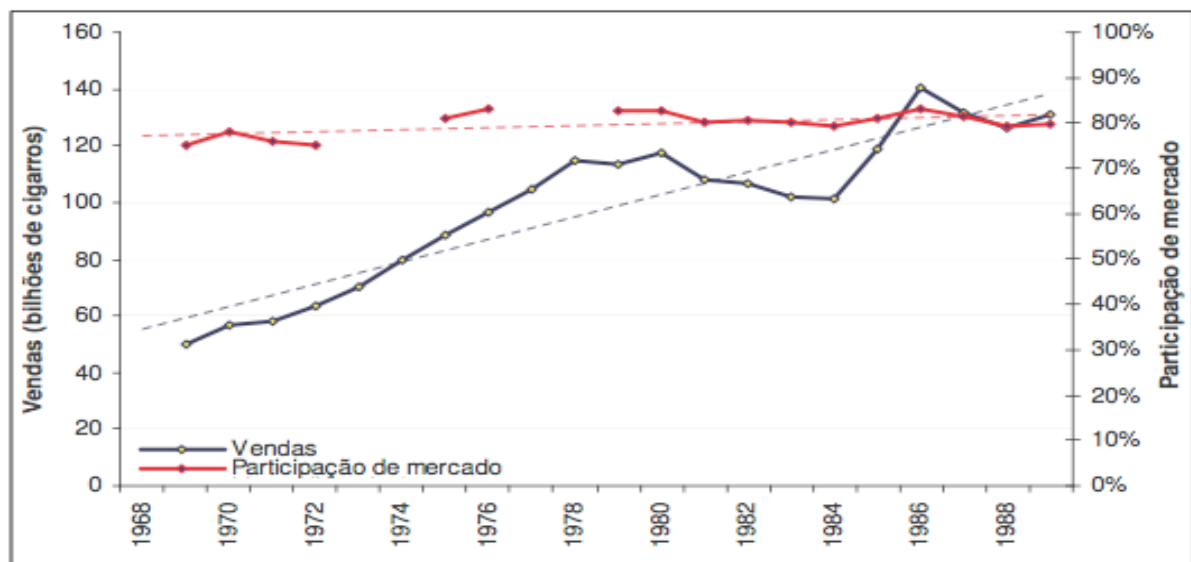


Gráfico 02 - Vendas da Souza Cruz no Mercado Brasileiro de Cigarros (1968-1989)

Fonte: GREGOROVSKY, 2004, p. 325.

A manutenção da Souza Cruz na liderança desse mercado, apesar de toda a pressão competitiva sofrida durante as décadas de 1970 e 1990, pode ser explicada, por um lado, pela maior eficiência da empresa em agir e reagir às investidas de seus concorrentes,

com lançamento de novas marcas; por outro lado, não pode ser negligenciada a existência de barreiras à entrada “naturais” nesse setor, associadas à necessidade de elevados investimentos em publicidade e *merchandising*, uma rede de distribuição pulverizada e economias com ganhos de escala, como destacado por Grigorowsky (2004).

Além disso, o fortalecimento de um Sistema Integrado de Produção de fumo, também deve ser visto como um importante fator para a manutenção da posição dominante da Souza Cruz. Esse sistema tem garantido à empresa líder um melhor e maior acesso à principal matéria-prima do cigarro: o fumo. Enquanto a grande maioria dos fabricantes nacionais está sujeita às variações do preço internacional do fumo, a Souza Cruz, por meio desse Sistema Integrado de Produção, controla um volume de fumo processado correspondente a quase o dobro da demanda total brasileira, o que lhe garante insuperáveis vantagens competitivas em relação aos seus concorrentes internos, em termos de aquisição desse insumo⁷⁷.

É interessante notar, ainda, que no início da década de 1990, a Philip Morris passou a ser a única das multinacionais que entraram no país no final da década de 1960 a permanecer no mercado, com uma participação em torno de 13% a 15%. Grigorowsky (2004, p. 390) aponta, no entanto, que essa participação não decorreu tão somente de uma conquista orgânica (natural), mas, também, em razão da aquisição das subsidiárias brasileiras da J. R. Reynolds, no início de 1990.

3.2.2 A Década de 1990: os Cigarros Populares e o Incremento do Mercado Informal

Com a liberação do preço dos cigarros, no final de 1991, verificou-se um movimento de lançamento de marcas com preços mais baixos (“marcas populares”), capitaneado principalmente por pequenas e médias indústrias nacionais, que pretendiam atender à demanda crescente de consumidores de mais baixa renda.

⁷⁷ Como destaca o estudo FIPECAFI (2006, p. 212), em 2004, aproximadamente 13,77% da produção de fumo processado nacional foi consumida pelo mercado interno, sendo que somente a Souza Cruz, com seu Sistema Integrado de Produção, é responsável pelo processamento de 24,69% do total do fumo produzido no Brasil. Ou seja, se houver uma grande valorização do fumo processado no mercado externo, a Souza Cruz é a única fabricante de cigarro capaz de manter um custo baixo para aquisição de fumo processado. Os demais fabricantes serão obrigados a pagar o preço do mercado internacional.

Com o objetivo de evitar o crescimento das marcas populares, bem como do fenômeno “Marlboro Friday”⁷⁸, ocorrido nos Estados Unidos da América, na década de 1980 e início da década de 1990, as empresas Souza Cruz e Philip Morris reagiram a essa estratégia e também lançaram, em 1993, suas marcas “populares”: Derby e Dallas, respectivamente.

Dado o seu baixo preço, as marcas “populares” passaram a ser rapidamente as mais consumidas no mercado nacional, como confirmam os dados históricos de pesquisas de mercado realizadas pela AC Nielsen, no período de 1994 a 2006 e os dados oficiais de produção de cigarros, de 2000 a 2011, divulgados pela Secretaria da Receita Federal (Tabelas constantes nos Anexos 2 e 3). Dentre os cigarros “populares”, o Derby passou, em menos de três anos, a ser a marca mais consumida nesse segmento e, logo em seguida, atingiu a liderança dentre todos os cigarros consumidos no Brasil⁷⁹, permanecendo nessa posição até os dias atuais⁸⁰ (GRIGOROWSKY, 2004, p. 239). De fato, o que se viu nesse período foi uma certa migração da demanda por cigarros *premium* para aqueles populares.

Contudo, a pronta reação da Souza Cruz e da Philip Morris à entrada de marcas populares levanta questionamentos acerca (i) da possibilidade de haver espaço para uma competição por preço no mercado de cigarros⁸¹, ao invés daquela por diferenciação e quantidade, como ocorreria usualmente em mercados de bens de experimentação; bem como (ii) se este tipo de competição seria aceitável do ponto de vista de uma política antitabagista.

Especificamente, em relação a essa segunda questão, já se antecipa que sua resposta é negativa. Afinal, uma competição por preço tende a elevar a quantidade total consumida no mercado. Contudo, os dados apresentados por Grigorowsky (2004, p. 384) tratam de negar essa tese. Segundo esses dados, a liberação de preços, ocorrida no final de 1991, início de 1992, gerou inicialmente um aumento nos preços das marcas já estabelecidas e,

⁷⁸ Em razão da introdução no mercado norte-americano de cigarros das chamadas marcas populares (*discount brands*), a Philip Morris, empresa líder naquele mercado, registrou, no início da década de 1990, quedas consideráveis nas vendas de sua principal marca (Marlboro). Em razão disso, na sexta-feira, 3 de abril de 1993 (“Marlboro Friday”), a empresa decidiu reduzir o preço de seu cigarro Marlboro em quase US\$ 0,40 (passando de US\$ 1,62, em 1992, para US\$ 1,29, em 1993) (CILIBERTO; KUMINOFF, 2010, p. 4; ARAÚJO JR., 2006).

⁷⁹ Como se demonstrará mais adiante, a produção total da Philip Morris gira em torno de 12 a 15 bilhões. Assim, a oferta do Derby é, no mínimo, duas vezes aquela de todas as marcas da segunda colocada.

⁸⁰ Segundo dados divulgados pela Souza Cruz, as vendas do Derby, em 2010, atingiram mais de 32 bilhões de unidades, volume este um pouco abaixo daqueles registrados nos anos anteriores.

⁸¹ Utilizando o exemplo da Liggett & Myers no mercado norte-americano de cigarro, Araújo Jr. (2006) considera viável esse tipo de modelo de concorrência, defendendo, inclusive, que seria a forma mais eficaz para redução das barreiras à entrada e garantia de um ambiente competitivo. Ocorre, contudo, que na esteira das políticas antitabagistas sugeridas pela Convenção-Quadro e implementadas no Brasil, percebe-se que um de seus principais objetivos é evitar esse tipo de competição, que fomentaria o aumento na oferta e demanda de cigarros. Por isso, mais adiante, defende-se a ideia da adoção de um preço mínimo de revenda, que permita remunerar os custos e capital de todos os agentes eficientes do mercado, bem como de quotas máximas de venda, que propiciem, simultaneamente, a permanência de pequenos e médios fabricantes no mercado e uma concorrência por inovação, se adotadas também medidas que incentivem esse tipo de comportamento pelos agentes instalados.

consequentemente, uma redução de pouco mais de 18% na demanda por cigarros, no período de 1991 para 1992, como destaca o Anexo 1.

Do ponto de vista da racionalidade econômica e das relações estratégicas, faz sentido que, em um mercado com uma estrutura de quase monopólio e com elevadas barreiras à entrada, como ocorre com o mercado brasileiro de cigarro, a empresa líder decida elevar seus preços e reduzir a quantidade ofertada. Na hipótese desse movimento não ser seguido pelos demais concorrentes, a título de retaliação, a líder iniciar uma guerra de preços, como de fato ocorreu com a Souza Cruz, ao lançar a sua marca Derby.

É interessante notar, como destacam as Tabelas 05 e 06 e Gráfico 03, abaixo, que exatamente no período da entrada de marcas populares houve um considerável aumento na participação das exportações brasileiras de cigarro a países do Mercosul, ciclo este encerrado no final da década de 1990, a partir da adoção de uma alíquota de 150% no imposto de exportação de cigarro.

Tabela 05 – Histórico sobre Produção, Importação e Exportação de Cigarros no Mercado Brasileiro (1980 – 2003)

Ano	Produção	Exportações	Importações	Exportações/Produção (%)	Importações/Produção (%)
1980	143,16	0,46	0	0,32	0,00
1981	135,51	0,61	0	0,45	0,00
1982	132,91	0,61	0	0,46	0,00
1983	129,9	0,7	0	0,54	0,00
1984	128,86	1,06	0	0,82	0,00
1985	147,53	1,25	0	0,85	0,00
1986	170,46	1,57	0	0,92	0,00
1987	164,2	2,81	0	1,71	0,00
1988	163,28	5,38	0	3,29	0,00
1989	173,98	8,61	0	4,95	0,00
1990	173,28	9,89	0	5,71	0,00
1991	176,3	20,47	0	11,61	0,00
1992	153,67	25,09	0	16,33	0,00
1993	149,2	29,72	0	19,92	0,00
1994	163,95	54,75	0	33,39	0,00
1995	174,6	54,98	0	31,49	0,00
1996	182,5	63,31	0,03	34,69	0,02
1997	182,8	72,56	0,2	39,69	0,11
1998	170	72,23	0,19	42,49	0,11
1999	107,6	6,3	0,21	5,86	0,20
2000	97,35	0,71	0,21	0,73	0,22
2001	106,89	0,42	0,79	0,39	0,74
2002	105,09	1,36	0,18	1,29	0,17
2003	105,72	1,95	0,25	1,84	0,24

Fontes: Abifumo-SRF / Alice Web

Fonte: IGLESIAS, 2006.

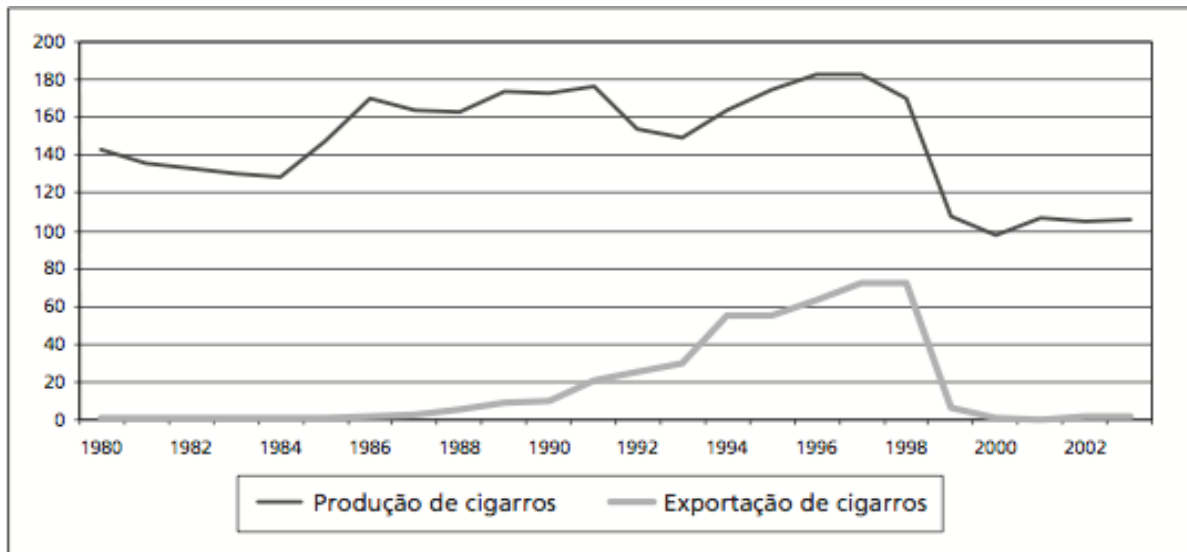


Gráfico 03 – Comparação entre Produção e Exportações Brasileiras de Cigarro (1980 - 2003)

Fonte: IGLESIAS, 2006.

Tabela 06 – Histórico sobre Exportação de Cigarros para Países da América do Sul (1991 - 2000)

Ano	Total	Quantidades (bilhões de unidades)						Participação (%)					
		M/Ch/Bol	Paraguai	Uruguai	Argentina	Chile	Bolivia	M/Ch/Bol	Paraguai	Uruguai	Argentina	Chile	Bolivia
1991	20,5	n.d	2,1	0,14	n.d	n.d	n.d	n.d	10,24	0,68	n.d	n.d	n.d
1992	25,1	n.d	5,2	0,23	n.d	n.d	n.d	n.d	20,72	0,92	n.d	n.d	n.d
1993	29,7	n.d	10,2	0,23	n.d	n.d	n.d	n.d	34,34	0,77	n.d	n.d	n.d
1994	54,8	n.d	13,6	0,52	n.d	n.d	n.d	n.d	24,82	0,95	n.d	n.d	n.d
1995	54,98	n.d	19,4	0,57	n.d	n.d	n.d	n.d	35,29	1,04	n.d	n.d	n.d
1996	63,3	26	11,7	4,9	8,1	1,1	0,2	41,07	18,48	7,74	12,80	1,74	0,32
1997	72,6	27,6	18,1	2,5	5,6	1,1	0,3	38,02	24,93	3,44	7,71	1,52	0,41
1998	72,2	30,8	22,7	5,5	0,3	1,1	1,2	42,66	31,44	7,62	0,42	1,52	1,66
1999	6,3	1,50	0,5	0,4	0,1	7,E-06	0,5	23,81	7,94	6,35	1,59	0,00	7,94
2000	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00

Fonte: SECEX/MDIC (Alice Web)

Fonte: IGLESIAS, 2006.

Quase que simultaneamente a esse incremento nas exportações para países do Mercosul, verificou-se também, no mercado doméstico brasileiro, um aumento no consumo ilegal de cigarros. Como destaca a Tabela 07 abaixo, elaborada por Iglesias (2006), o consumo ilegal de cigarro no Brasil, em 1992, representava apenas 4,74% do consumo total, enquanto, em 1998, chegou a representar 37,42%.

Tabela 07 – Consumo Legal e Ilegal de Cigarros no Brasil (1991 – 2003⁸²)

Ano	População ¹ acima de 15 anos	Consumo Legal Total ² (Bilhões de cigarros)	Consumo Ilegal Total ³ (Bilhões de cigarros)	Consumo Total (Legal + Ilegal) (Bilhões de cigarros)	Consumo Ilegal / Consumo Total (%)	Consumo Legal p/Adulto Unidades por Ano	Cons. Ilegal p/Adulto Unidades por Ano	Consumo Total p/Adulto Unidades por Ano
1980	73,655,455	142,7	-			1937,40	-	1937,40
1981	75,370,697	134,9	-			1789,82	-	1789,82
1982	77,459,577	132,3	-			1707,99	-	1707,99
1983	79,556,240	129,2	-			1624,01	-	1624,01
1984	81,646,839	127,8	-			1565,28	-	1565,28
1985	83,730,537	146,3	-			1747,27	-	1747,27
1986	85,797,686	168,9	-			1968,58	-	1968,58
1987	87,832,339	161,4	-			1837,59	-	1837,59
1988	89,825,166	157,9	-			1757,86	-	1757,86
1989	91,766,883	165,4	-			1802,39	-	1802,39
1990	93,661,046	163,4	-			1744,59	-	1744,59
1991	95,837,043	155,8	-			1625,68	-	1625,68
1992	98,517,834	128,6	6,4	135	4,74	1305,35	65,00	1370,35
1993	99,109,999	119,5	12,0	131,5	9,13	1205,73	121,08	1326,81
1994	100,515,500	109,2	16,4	125,6	13,06	1086,40	163,16	1249,56
1995	101,874,219	119,4	23,9	143,3	16,68	1172,03	234,60	1406,63
1996	107,534,609	119,0	33,8	152,8	22,12	1106,62	314,32	1420,94
1997	109,276,057	110,3	41,2	151,5	27,19	1009,37	377,03	1386,40
1998	110,737,586	97,0	58	155	37,42	875,94	523,76	1399,71
1999	111,770,763	101,5	40	141,5	28,27	908,11	357,88	1265,98
2000	119,533,048	96,8	47	143,848	32,67	810,22	393,00	1203,22
2001	121,333,031	107,3	48	155,255	30,92	883,97	396,00	1279,97
2002	122,901,643	103,9	40	143,908	27,80	845,46	325	1170,46
2003	124,490,534	104,0				835,55	-	835,55

1 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2 Consumo Legal Total = Produção + Importação - Exportação. Dados de Produção: Associação Brasileira das Indústrias de Fumo (ABIFUMO), 1980-1999; Secretaria da Receita Federal (SRF), 2000-2003. Dados de Exportação / Importação: ABIFUMO, 1980-1988; Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), 1989-2003. 3 Consumo ilegal ou informal total: Pesquisa Anual realizada pela NIELSEN / IDS, sob encomenda das empresas legalmente estabelecidas. Dados fornecidos pela SRF. Consumo legal (ilegal) por adulto: Consumo total legal (ilegal) / população acima de 15 anos

Fonte: IGLESIAS, 2006.

⁸² Os dados atualizados do consumo legal de cigarros podem ser obtidos em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIlegal/Producao.htm>>. Acesso em 01.12.2011. Contudo, desde 2003, a SRF deixou de divulgar estimativas acerca do comércio ilegal. A Souza Cruz, por seu turno, desde 2005, tem divulgado sua participação de mercado, levando em consideração o mercado total de cigarros (legal e ilegal). Pelos dados divulgados pela empresa, percebe-se que o mercado ilegal tem girado entre 20% e 30% daquele legal, atingindo patamares da ordem de 20 a 30 bilhões de unidades (Vide, por exemplo, Relatórios Anuais da Souza Cruz de 2005 a 2010). Esses dados, no entanto, são meras estimativas e, portanto, não permitem afirmações do tipo a demanda total ou per capita de cigarro caiu drasticamente após a introdução das políticas antitabagistas. Ainda nesse sentido, cabe apontar o trabalho de Iglesias *et al.* (2007, p. 21) em que são apresentadas conclusões no sentido de que de 2003 a 2005, o consumo per capita anual de cigarro (considerando o mercado legal e ilegal) manteve-se estável, na faixa de 1.175 cigarros. Outra fonte de informação que pode ser utilizada para calcular este dado é a Ptab 2008, no entanto, pelos dados agregados ali divulgados não é possível extrair conclusões contundentes. Segundo os dados da Ptab 2008, o número de fumantes acima de 15 anos, no Brasil, em 2008, representou cerca de 17,2% da população total estimada em 142,999 milhões (ou 24,6 milhões), sendo que desse total, 15,1% seriam de fumantes diários (21.592.849) e 2,1% de fumantes ocasionais (3.002.979). Entre os fumantes diários: (i) 16,2% costuma fumar diariamente menos de 5 cigarros; (ii) 19,3%, entre 5 a 9 cigarros; (iii) 20,8%, entre 10 a 14 cigarros; (iv) 33,9%, entre 15 a 24 cigarros; e (v) 9,8%, 25 ou mais cigarros. Isto significa dizer que o consumo per capita mínimo de cigarros, em 2008, poderia ter sido de 604 unidades de cigarro e aquele médio e máximo de 4.134 e 5.049 unidades, respectivamente, sendo que no caso dos fumantes de mais de 25 cigarros diários utilizou-se como valor máximo, 40 unidades diárias (Anexo 7). Por esses dados, pode-se perceber que as informações agregadas trazidas pela Ptab 2008 não seriam suficientes para determinar de forma precisa se houve uma queda, aumento ou estabilidade no consumo per capita de cigarro, no ano de 2008, e que para tanto é imprescindível a realização de pesquisas mais concretas sobre o comércio ilegal, dado que a SRF tem condições de determinar o volume de cigarros comercializado legalmente. Por outro lado, levando-se em consideração, por exemplo, a população total brasileira acima de 15 anos, divulgada pela Ptab 2008 (142,999 milhões), e a produção total brasileira de cigarros destinada ao mercado interno (105,903 bilhões de unidades), divulgada pela SRF (Anexo 3), ter-se-ia um consumo per capita anual de aproximadamente 741 unidades. Ao se estimar o mercado ilegal em 25% ou 30% do mercado total, o consumo per capita anual seria de aproximadamente 918 ou 962 unidades, respectivamente, o que, nessa hipótese, representaria uma redução no consumo, em termos per capita.

Segundo Grigorowsky (2004), a BAT, controladora da Souza Cruz, teria imputado aos pequenos e médios fabricantes nacionais de cigarro e à Philip Morris, sua “maior” concorrente, a responsabilidade pelo aumento desenfreado do comércio ilegal de cigarro. Em breve síntese, em 1993, a BAT declarou que o aumento no consumo ilegal seria originado (i) pelo comércio ilegal de cigarro, decorrente da evasão fiscal praticada por firmas locais de menor porte, e (ii) pelo contrabando de marcas domésticas que seriam exportadas a países fronteiriços e reimportadas ilegalmente ao Brasil (“exportabando”).

Esse fenômeno do exportabando foi posteriormente diagnosticado e confirmado por Cabral (2001 *apud* IGLESIAS, 2006, p. 38)⁸³, em palestra proferida no Seminário Internacional sobre Fraudes no setor de cigarro, organizado pela Secretaria da Receita Federal, em 2001. Segundo Cabral (2001), as exportações brasileiras na década de 1990 chegaram a representar volumes superiores à demanda interna de alguns países do Mercosul, como, por exemplo, o Paraguai. Conforme demonstra a Tabela 06, *supra*, a exportação de cigarros para aquele país, em 1992, foi, por exemplo, de 5,2 bilhões de unidades, enquanto a sua demanda interna girava em torno de 2,5 a 3 bilhões de unidades anuais, ainda segundo Cabral.

Esses dados destacam fortes evidências de que o exportabando seria a principal causa do consumo ilegal de cigarro no Brasil, porém não comprovam que a responsabilidade por esse fenômeno seria exclusivamente dos pequenos e médios fabricantes e da Philip Morris.

Ao se analisar os dados das exportações brasileiras para os países fronteiriços (Tabela 06), bem como as estimativas do consumo legal e ilegal de cigarros no Brasil, de 1993 (Tabela 07), verifica-se, por exemplo, que: (i) o mercado de consumo ilegal de cigarros, nesse ano, teria representado quase 10% do consumo total, enquanto (ii) as exportações para os países fronteiriços ao Brasil representariam cerca de 22,5% desse consumo total, sendo que apenas o Paraguai teria sido responsável pela importação de um terço desse total, o que seria cerca de quatro vezes a sua demanda interna.

Se a participação de todas as empresas de pequeno e médio porte no mercado legal de cigarros, naquele ano, foi de 5%, já que, segundo GRIGOROWSKY, a participação conjunta de Souza Cruz e Philip Morris teria sido próxima a 95%, então, em termos absolutos, essas empresas teriam ofertado no mercado legal cerca de 6 bilhões de unidades. Para que tais empresas fossem responsáveis, exclusivamente, pela ação do exportabando, necessariamente, teriam que ter triplicado sua produção, pois o volume de cigarros comercializados ilegalmente

⁸³ CABRAL, M. de C. **Comércio Ilegal de Cigarros:** aspectos nacionais e internacionais. Conferência no Seminário Internacional sobre Fraudes no setor de cigarros. Brasília: Secretaria da Receita Federal, agosto de 2001.

no Brasil teria sido de 12 bilhões de unidades. Em outros termos, se o exportabando fosse de responsabilidade exclusiva dos pequenos e médios fabricantes brasileiros, essas empresas teriam sempre atuado com uma capacidade ociosa superior a 65%, o que parece bastante elevado para qualquer setor com uma demanda relativamente estável, a partir do início da década de 1990. Além disso, não se pode deixar de mencionar que esse volume de 12 bilhões de unidades representaria pouco mais de um terço das exportações brasileiras para os países fronteiriços, demonstrando, contrário senso, que um grande volume das exportações realizadas para esses países viria da Souza Cruz e da Philip Morris, na qualidade das grandes empresas do setor.

Os dados de exportação e do comércio ilegal de cigarros, de 1998, reforçam a ideia de que o exportabando e o mercado ilegal de cigarros não poderia ser imputado exclusivamente aos pequenos e médios fabricantes. Como destacam as citadas Tabelas 06 e 07, naquele ano, o comércio ilegal representou mais de 37% do consumo total de cigarros (ou, em termos absolutos, 58 bilhões de unidades), enquanto o volume das exportações para os países fronteiriços teria sido de 72 bilhões⁸⁴, o que representaria pouco mais de 46% do consumo total brasileiro.

Se a participação de todos os fabricantes de cigarro de pequeno e médio porte, em 1998, tivesse atingido 15% do consumo legal – o que aparentemente seria algo superestimado –, ter-se-ia um volume total de cerca de 16,5 bilhões de unidades, ou seja, menos de 30% do comércio ilegal. Para os pequenos e médios fabricantes serem responsáveis integralmente pelo comércio ilegal brasileiro, considerando esses dados, a sua capacidade total de produção deveria ser de, no mínimo, 74,5 bilhões de unidades, o que representaria 50% do mercado total brasileiro.

Além disso, para atingir essa marca e considerando a hipótese de que, em 1993, a capacidade instalada total dos pequenos e médios fabricantes teria girado em torno de 18 a 20 bilhões de unidades, no período de menos de cinco anos, tal capacidade teria que ter quadruplicado para que tais empresas pudessem atender à demanda total do comércio legal e ilegal, que supostamente lhe seria imputada. Com esse nível de produção, muito provavelmente, esses pequenos e médios fabricantes teriam plenas condições de concorrer

⁸⁴ Segundo CABRAL (2001 *apud* IGLESIAS, 2006), dados do *World Tobacco File* demonstraram que, no final da década de 1990, o consumo anual interno de cigarros nos países do Mercosul, excluído o Brasil, seria de aproximadamente 42 bilhões de unidades, o que representaria pouco mais de 58% do volume total exportado pelo Brasil, em 1998, aos países fronteiriços. CABRAL, M. de C. **Comércio Ilegal de Cigarros: aspectos nacionais e internacionais**. Conferência no Seminário Internacional sobre Fraudes no setor de cigarros. Brasília: Secretaria da Receita Federal, agosto de 2001.

com a Souza Cruz e a Philip Morris, especialmente ao se considerar que o preço do cigarro e a sua propaganda encontravam-se relativamente liberados àquela época.

Também não se pode negar que, a princípio, do ponto de vista estratégico das pequenas e médias empresas, não faria sentido incentivarem o exportabando após lançarem as marcas populares. O consumo ilegal de cigarro seria o primeiro e mais forte concorrente dos cigarros populares, especialmente se ali encontravam-se marcas *premium* que, aparentemente, trariam maior *status* social aos seus usuários.

É interessante destacar que, segundo Cabral (2001), existiria no Brasil, em 1993, cerca de seis fábricas suspeitas de realizar o exportabando e que, em 1996, este número teria elevado para oito. Para justificar a sua tese sobre o fenômeno do exportabando, o palestrante apresentou o Gráfico 04, abaixo, em que mostra a capacidade instalada das fábricas brasileiras, supostamente responsáveis pelo exportabando, bem como aquelas instaladas nos países limítrofes. Pelos dados ali apresentados, percebe-se que a capacidade instalada das fábricas brasileiras suspeitas teria sido, em 1993, de 11 bilhões de unidades e, em 1998, de 18 bilhões, ou seja, bem inferiores ao volume das exportações para os países limítrofes⁸⁵, bem como do comércio ilegal de cigarros, estimado nesses respectivos anos⁸⁶.

⁸⁵ Segundo Grigorowsky (2004, p. 240), em 1994, a Souza Cruz teria exportado cerca de 13,9 bilhões de unidades de cigarro.

⁸⁶ Mesmo somando a capacidade instalada das fábricas limítrofes à capacidade das plantas brasileiras, percebe-se que o volume comercializado ilegalmente no Brasil, em 1998, superou tais capacidades, o que fortalece a ideia de que não se poderia imputar exclusivamente às empresas brasileiras de pequeno e médio porte a responsabilidade pelo exportabando e pelo comércio informal de cigarro no país.

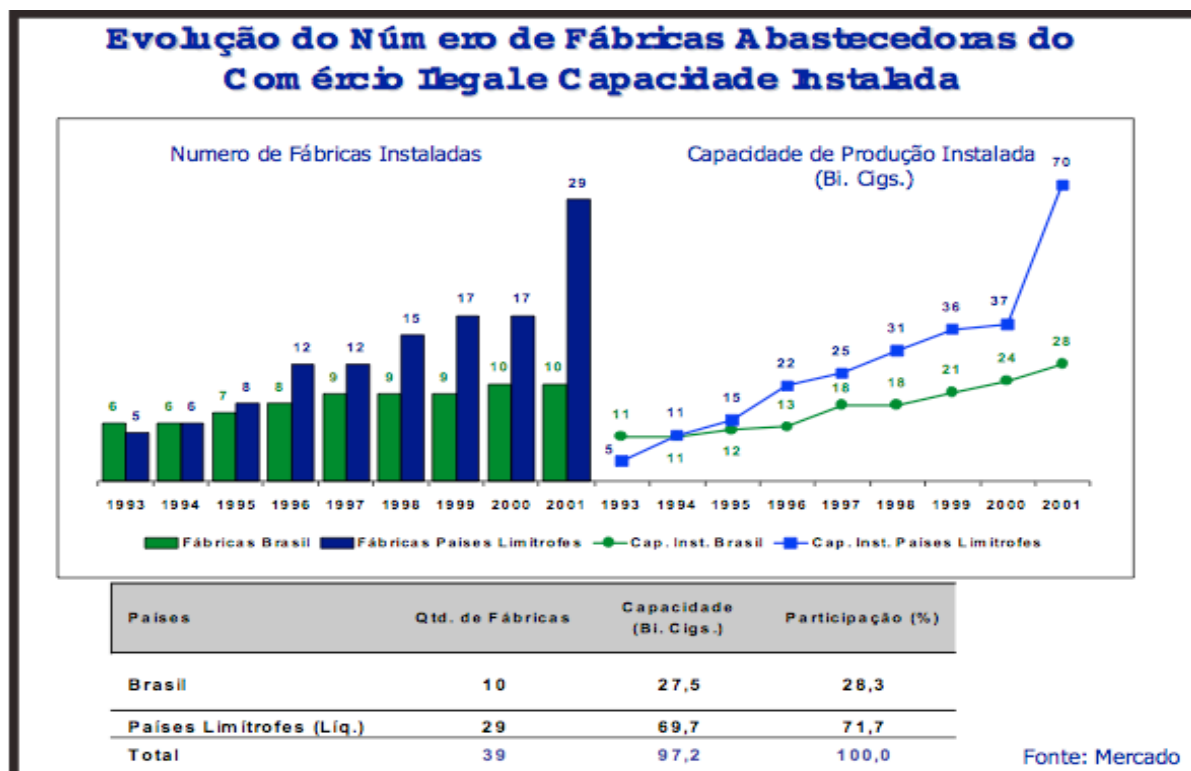


Gráfico 04 – Evolução da Capacidade Instalada de Fábricas Brasileiras e de Países Limítrofes, que Poderiam ser Responsáveis pelo Comércio Ilegal de Cigarros no Brasil

Fonte: CABRAL (2001 *apud* IGLESIAS, 2006).

Por outro lado, do ponto de vista das grandes fabricantes, talvez tivessem incentivos para efetuar as operações de exportabando. Com o exportabando, os grandes fabricantes poderiam acirrar a competição por preço, sem contudo, precisar “macular” suas marcas no mercado legal a partir da implementação de uma “guerra” de preço. Como destaca Grigorowsky (2004), com a liberação dos preços, no início da década de 1990, além do lançamento das marcas populares, verificou-se, ainda, um aumento no preço das marcas *premium*. Em outros termos, as empresas de grande porte lucrariam com a exportação de seus produtos para o exterior e, simultaneamente, concorreriam com as marcas populares produzidas pelos pequenos e médios fabricantes, ao ofertar no mercado ilegal suas marcas populares ou mesmo aquelas *premium*.

Além disso, o mercado ilegal seria mais uma forma para fidelização de clientes de outras marcas – especialmente as de cigarros populares – ou mesmo de novos consumidores que tivessem o interesse de experimentar esse produto, porém, dada a elevada carga tributária incidente sobre o cigarro formal, esta aquisição seria mais dificultada. Como destaca Nicollini

(1999 *apud* LAGRECA; HEXSEL, 2007, p. 20)⁸⁷, na década de 1990, foram verificadas situações em que as marcas das empresas dominantes⁸⁸ eram vendidas tanto no comércio formal como naquele ilegal, o que seria mais uma evidência do envolvimento, ou pelo menos da conivência, dos grandes fabricantes com o esquema do exportabando.

Ainda sobre esse tema, é interessante apontar as conclusões apresentadas por Jha e Chaloupka (1999, p. 65). Segundo os autores, “a teoria econômica [e estudos sobre o impacto do contrabando nos preços médios de mercado] sugere[m] que a própria indústria de cigarros se beneficiaria da existência do contrabando”. O argumento utilizado para defender essa opinião, resumidamente, consistiria em o contrabando servir para reduzir o preço médio dos cigarros comercializados formal e informalmente e, conseqüentemente, elevar a demanda por esses bens. Além disso, quando o mercado encontra-se relativamente fechado para importações de cigarro, o contrabando serviria, não somente para alavancar as vendas de marcas importadas, como também para influenciar o governo a manter o valor dos tributos em níveis mais baixos, com o objetivo de desincentivar a informalidade, responsável por perdas de arrecadação.

Como apontado na seção 3.1.6., *supra*, com o objetivo de reduzir o consumo de cigarro ilegal, foi estipulada uma alíquota de 150% para o Imposto de Exportação a países da América do Sul. Em razão disso, houve uma queda considerável no nível de exportações de cigarros brasileiros a partir de 1999, como verificado na Tabelas 05 e 06 *supra*. Esse mesmo fenômeno não ocorreu, porém, com o consumo ilegal. Ao contrário, o seu volume permaneceu em patamares próximos àqueles existentes anteriormente à introdução dessa alíquota, segundo os dados apresentados na Tabela 07, *supra*.

As duas explicações mais plausíveis para a introdução desse imposto de exportação não ter atingido o seu objetivo de mitigar o consumo ilegal de cigarros seriam, em primeiro lugar, a instalação de plantas produtivas no Paraguai para abastecer o mercado ilegal brasileiro; e, em segundo, a substituição do sistema de alíquota *ad valorem* do IPI Cigarro, por aquele de valor fixo, que, como se explicará com maiores detalhes na seção 3.4., abaixo, pode ter incentivado vendas informais – *i.e.*, sem pagamento de tributos – por fabricantes de pequeno e médio porte.

Em termos de lançamento de novos produtos e marcas, como adiantado acima, a década de 1990 foi marcada, além da introdução dos cigarros populares, também, pelo

⁸⁷ NICOLINI, E. Panorama Setorial da Gazeta Mercantil: A Indústria do Fumo. In: **Relatório Gazeta Mercantil**. São Paulo: Única, 1999, maio).

⁸⁸ Grigorowsky destaca que, em 1996, a Souza Cruz iniciou um processo de internacionalização das marcas Hollywood e Free, especialmente para países da América Latina. (GRIGOROWSKY, 2004, p. 243).

lançamento de versões *lights* e com menores teores de nicotina e alcatrão de marcas já estabelecidas, como, por exemplo, o Marlboro, Hollywood, Free e Derby, além de novas marcas pela Souza Cruz (Pall Mall, Camel, Popular⁸⁹) e pela Philip Morris (LM e Next), como destaca Grigorowsky (2004, p. 234 e ss). Algumas marcas tradicionais foram ainda modernizadas nesse período para atrair novos consumidores (*e.g.*, Minister e Carlton).

Em termos de entradas e saídas de fabricantes, o que se percebeu foi um processo de saída líquida. Como antecipado, segundo o Sindifumo-SP, no final da década de 1980, haveria instalados no Brasil cerca de 30 fabricantes e no início da década de 2000, este número teria sido reduzido para 16, como destacam dados divulgados pela SRF.

3.2.3 As Medidas Antitabagistas e seus Impactos à Concorrência

A década de 2000 pode ser qualificada como de grandes transformações e desafios para a indústria brasileira de cigarro. De fato, a implementação de austeras medidas antitabagistas, no final da década anterior e início desta, aumentou as dificuldades para atuação e crescimento dos fabricantes instalados, especialmente aqueles de pequeno e médio porte.

Como se demonstrará nas duas próximas seções, as restrições à publicidade apenas aos pontos de venda acabou por fechar o único veículo de mídia que os pequenos e médios fabricantes possuíam para se comunicar com os consumidores, além de criar uma dinâmica competitiva pela “aquisição” dos pontos de venda, em que apenas as empresas líderes do setor passaram a ter condições econômicas para arcar.

A adoção do sistema de cobrança do IPI Cigarro, baseado em um valor fixo por classe, por seu turno, acarretou em uma grave distorção, em termos de custos relativos, entre os fabricantes de cigarros de preços mais baixos e aqueles de preços mais elevados. Esse fenômeno implicou, por exemplo, na adoção de ações judiciais, pelos pequenos e médios fabricantes, em especial, que passaram a discutir a constitucionalidade desse tipo de cobrança, dada a sua elevada regressividade e falta de isonomia fiscal. Pelos dados divulgados pela SRF, durante a década de 2000, praticamente metade dos fabricantes instalados no país permaneceu

⁸⁹ Este cigarro foi relançado pela Brascubra, *joint venture* formada entre a Souza Cruz e o governo de Cuba.

em operação apenas em razão de medidas liminares concedidas pelo Poder Judiciário nas referidas ações, que lhes garantiram o pagamento parcial do IPI Cigarro.

Apesar dessas medidas liminares, o que se constatou nesse período foi mais uma vez um saldo líquido negativo de entradas e saídas no mercado nacional. Empresas consideradas de médio porte na década de 1990, como por exemplo a American Virginia e a Alfredo Fantini, foram obrigadas a encerrar suas atividades, já que não obtiveram a renovação de seus Registros Especiais por estarem inadimplentes com o Fisco. Em termos de entradas relevantes, pode ser citada apenas aquela da multinacional Golden Leaf (Djarun), líder absoluta no mercado da Indonésia, no início da década de 2000. Esta empresa, por atuar com marcas de cigarros aromatizados, de preço *premium* e praticamente sem concorrentes, conseguiu atingir nesta década uma participação de mercado não superior a 5%.

Nesse período, verificou-se, ainda, uma certa estabilização na participação de mercado das empresas líder e vice-líder (Souza Cruz e Philip Morris, respectivamente), bem como do chamado mercado informal, como destacam os Gráficos 05 e 06 e a Tabela 08, abaixo:

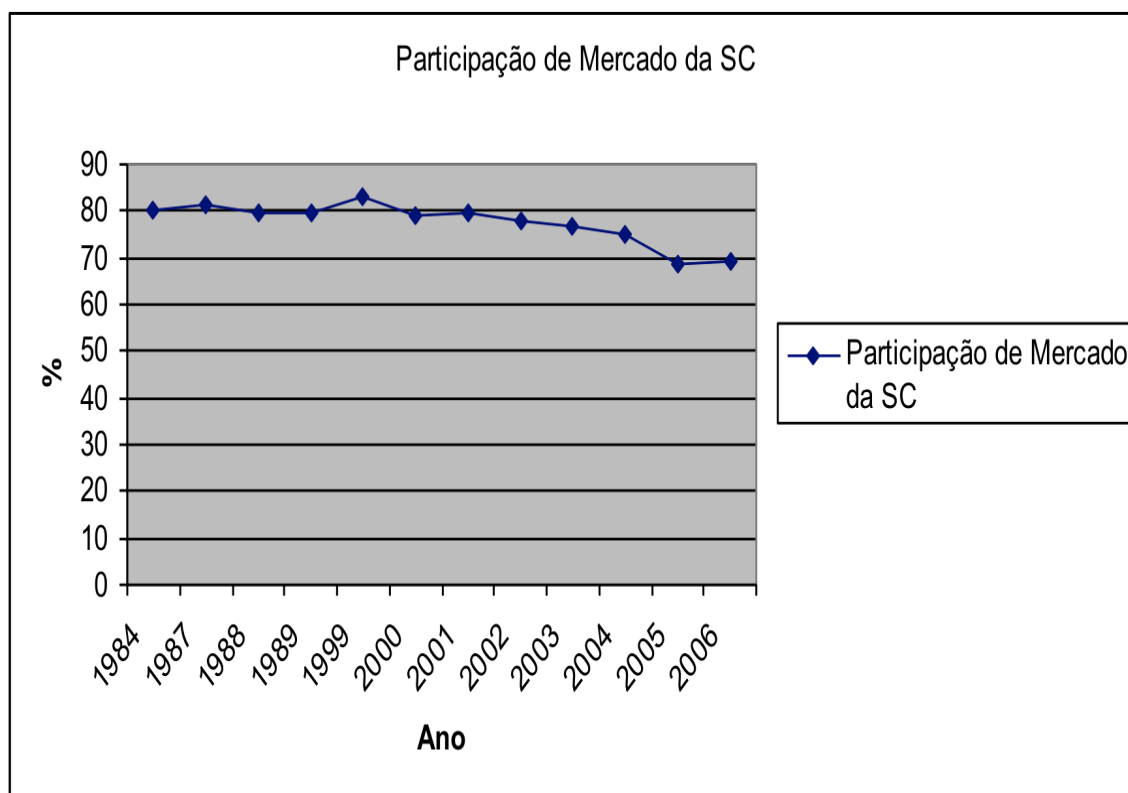


Gráfico 05 - Participação da Souza Cruz no Mercado Brasileiro de Cigarros (1984-2006)

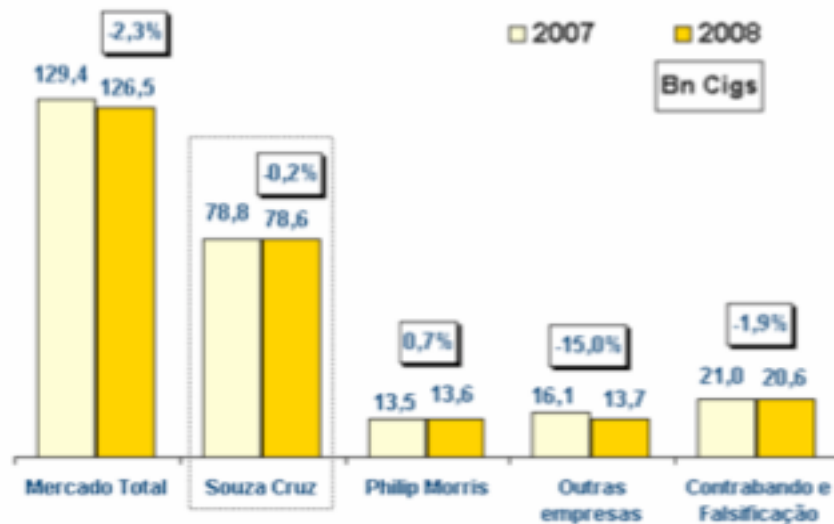
Fonte: Relatórios Anuais da Souza Cruz. Elaborado pelo autor

Tabela 08 – Estrutura do Mercado Brasileiro de Cigarro, em 2004

EMPRESAS	REGIÃO	UNIDADES CIGARROS	VENDAS MERCADO INTERNO
			PARTICIPAÇÃO AJUSTADA
01 – Souza Cruz S/A	RS	81.019.603.678	77,03%
02 – Philip Morris Brasil Indústria e Comércio Ltda.	RS	12.891.864.492	12,26%
03 – Cibrasa Ind. e Com. de Tabacos Ltda.	RJ	83.849.525	0,08%
04 – Cabofriense Ind. e Com. de Cigarros Ltda.	RJ	241.067.385	0,23%
05 – Phoenix International Traders Com. e Ind. Ltda.	SP	220.105.004	0,21%
06 – Fenton Ind. e Com. de Cigarros Imp. E Exp. Ltda.	RJ	125.774.288	0,12%
07 – Sampoerna Tabacos América Latina Ltda.	SP	1.289.186.449	1,23%
08 – Cia. Sulamericana de Tabacos S/A	RJ	345.879.291	0,33%
09 – Itaba Ind. de Tabaco Brasileira Ltda.	SP	1.152.930.971	1,10%
10 – Cibahia Tabacos Especiais Ltda.	SP	369.408.000	0,35%
11 – American Virginia Ind. Exp. Tabacos Ltda.	RJ/PA	3.123.394.812	2,97%
12 – Alfredo Fantini Ind. Com. Ltda.	SP	2.022.869.794	1,92%
13 – Sudamax Indústria e Comércio de Cigarros Ltda.	SP	1.656.028.122	1,57%
14 – Indústria e Comércio Rei Ltda.	RJ	125.774.288	0,12%
15 – Ciamérica Cigarros Americana Ltda.	RS	94.330.716	0,09%
16 – Golden Leaf Tobacco Ltda.	BA	419.247.626	0,40%
TOTAL		105.181.314.441	100,00%

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Nielsen – 2004.

Fonte: FIPECAFI (2006)



Fonte: Disponível em <<http://www.souzacruz.com.br>>. Acesso em: 15 de abril de 2009.

Gráfico 06 – Participação dos Principais Fabricantes no Mercado Brasileiro de Cigarros (2007-2008)

Fonte: MENDONÇA, 2009, p. 115.

Diferentemente do que ocorrera nas três últimas décadas, a partir de 2000, o lançamento de novas marcas ou de novos tipos de cigarro com teores mais baixos de alcatrão,

nicotina e emissão de monóxido de carbono tornou-se bastante escasso, para não dizer inexistente no último caso.

Esse fenômeno pode ter ocorrido por uma associação de fatores que vão, desde (a) a introdução de medidas antitabagistas, que limitaram a possibilidade de comunicação entre os fabricantes inovadores e os consumidores; até (b) a falta de incentivos para o desenvolvimento e lançamento de “melhores cigarros”; (c) o elevado poder de mercado da Souza Cruz, que claramente dificulta e mitiga estratégias de concorrentes para o lançamento de produtos inovadores; (d) a falta de recursos financeiros por parte de pequenos e médios fabricantes para investir em pesquisa e desenvolvimento e, conseqüentemente, tentar gerar pressões competitivas às líderes de mercado para a descoberta de cigarros menos prejudiciais à saúde; (e) uma relativa fidelidade às marcas instaladas, o que também dificultaria a atração de consumidores de empresas concorrentes; ou, ainda, (f) à manutenção de uma elevada participação do mercado informal, formado na década de 1990, e incentivado nos anos 2000 pela introdução do sistema do IPI Cigarro fixo por classe.

3.3 As Medidas de Restrição à Publicidade e o Incremento de Acordos de Exclusividade com Pontos de Venda: há uma mudança de paradigma competitivo?

Do ponto de vista estratégico, a diferenciação em bens de consumo é, normalmente, vista como uma forma de criação de uma nova função de demanda. Assim, o lançamento de uma nova marca ou produto, que se diferencie daqueles já estabelecidos, garante ao agente econômico “inovador” a cobrança de preços supracompetitivos (WHITTEN, 1979, p. 7), na hipótese de a marca ou produto inovador ser bem aceito pelos consumidores (*i.e.*, aumentar a utilidade do consumidor).

Scherer e Ross (1990, p. 571 e ss.) destacam que a diferenciação de produtos pode se dar por quatro formas básicas: (i) pela localização do ponto de venda; (ii) pela diferenciação física do bem ou serviço; (iii) por sua qualidade; ou, ainda, (iv) por uma imagem que o bem ou serviço passa ao consumidor. Ainda segundo esses autores, no processo de diferenciação, especialmente aquele associado à imagem do produto, a propaganda passa a ser um importante fator de convencimento do consumidor.

A propaganda pode ser dividida em dois grandes grupos: informativa e persuasiva. Usualmente, a propaganda informativa se distingue daquela persuasiva, na medida em que

busca passar aos consumidores as reais características e qualidades do produto. Já, o objetivo principal da propaganda persuasiva seria o de convencer os consumidores, por meio de sinais que não necessariamente refletem as reais características e qualidades do bem anunciado, de que este satisfaz suas necessidades objetivas e subjetivas. A propaganda informacional é normalmente utilizada em produtos cujas qualidades e características são facilmente verificáveis pelo consumidor, sem a necessidade de sua aquisição ou experimentação. A propaganda persuasiva, por outro lado, é normalmente adotada em produtos de experimentação, como ocorre com o cigarro.

Outra importante diferença entre a propaganda informacional e persuasiva é que, enquanto a primeira serve como um fator indutor de competição e inovação, na medida em que os agentes detentores de produtos de melhor qualidade terão incentivos para transmitir aos consumidores todas as informações necessárias que demonstrem esta melhor qualidade, como destaca Tirole (1988, p. 277); a segunda serviria para elevar as barreiras ao lançamento de novos produtos ou mesmo a substituição, pelo consumidor, de sua marca preferida por outra. A justificativa para isso é que o consumidor somente consegue verificar a diferença entre os produtos após o seu consumo. Nesse último caso, a empresa que lança um novo produto, além de realizar uma propaganda que atraia novos consumidores e clientes de produtos concorrentes, deve ainda investir em ações de *marketing* que consigam fazer com que um novo consumidor ou mesmo aquele de outra marca experimente esse novo produto.

Em produtos de experimentação, a doutrina especializada aponta a existência do chamado “problema do limão” (ou seleção adversa) (AKERLOF, 1970; MACHO-STADLER; PÉREZ-CASTRILHO, 2009). Ou seja, dada a impossibilidade de os consumidores verificarem as reais qualidades e características do produto ofertado, sem o seu consumo prévio, o ofertante do bem de melhor qualidade passa a ser obrigado a criar mensagens e sinais que convençam os consumidores sobre a melhor qualidade de seu produto, antes de experimentá-lo. Nesse processo, os fabricantes tentam associar sua marca a um estado de espírito e buscam pessoas formadoras de opinião para auxiliá-los, indiretamente, nessa associação e divulgação. Por exemplo, a marca Free está associada a uma sensação de liberdade, suavidade; então, para sua divulgação, a Souza Cruz busca atrair um público de intelectuais, jornalistas, executivos etc. e, conseqüentemente, personalidades chave dentro desses grupos para auxiliá-la na divulgação desse produto; o Marlboro, por seu turno, passa a imagem do homem másculo, charmoso e atraente (o exemplo característico seria o vaqueiro Marlboro). Assim, a Philip Morris tem como público-alvo desse cigarro, homens mais jovens

e de meia idade, e busca em suas propagandas atrair pessoas formadoras de opinião dentro desses grupos.

Ao analisar o comportamento da publicidade em bens de procura e bens de experimentação, Nelson (1974) confirmou o caráter mais persuasivo (*i.e.*, com informações indiretas) das propagandas associadas a este último tipo de bem, se comparado aos primeiros. A propaganda de bens de experimentação visa, segundo o autor, incrementar a reputação da marca para aumentar suas vendas; já, no caso dos bens de procura, a propaganda tem como objetivo principal garantir o maior nível informacional para que os consumidores se convençam de que aquela marca (ou produto) é realmente melhor do que a(o) do concorrente.

O autor verificou também que, enquanto os bens de procura tendem a ser anunciados em jornais e revistas, dada a possibilidade de o consumidor revisitar o anúncio quantas vezes necessitar, a divulgação de bens de experimentação tende a ocorrer em televisão, rádio e *outdoors*, por ser o seu caráter informacional indireto. Propagandas de bens de experimentação com elevado nível informacional tendem a ser ineficientes, em termos de conquista e manutenção de clientes.

Nelson (1974) destaca ainda a crença dos consumidores de que, no caso de bens de experimentação, as marcas mais anunciadas seriam aquelas consideradas melhores. Para o autor, quanto mais anunciada for a marca, mais provável será o consumidor experimentá-la. A justificativa para essa assertiva deve-se, em primeiro lugar, ao fato de a distribuição de anúncios não ser randômica e, portanto, marcas mais anunciadas tendem a ser aquelas com maior probabilidade de fornecer ao consumidor médio um menor preço por unidade de utilidade da marca (P^*)⁹⁰ do que marcas menos anunciadas⁹¹.

Além disso, há um aspecto subjetivo de que os consumidores tendem a querer provar as marcas mais anunciadas. Ou seja, quanto maior o número de anúncios sobre determinada marca, maior a probabilidade de esta atrair um maior número de consumidores que, conseqüentemente, chamará a atenção de outros consumidores (novos ou de marcas concorrentes), aumentando a demanda pelo produto mais anunciado, e assim sucessivamente.

⁹⁰ Segundo Nelson (1974), a definição de P^* é uma tentativa de se obter um preço ajustado pela utilidade. Infelizmente, nesse texto, o autor não explica como fazer isso.

⁹¹ Em linhas gerais, o autor aponta que há distinção, em termos de valor utilidade, entre as diferentes marcas. Assim, o agente detentor da marca que garanta ao consumidor maior valor utilidade, ao investir na publicidade dessa marca, acabará gerando um menor custo relativo de produção devido ao ganho de escala que terá na expansão de sua produção com o aumento da demanda decorrente da publicidade. Com esse ganho de produção, dado o maior valor utilidade da marca, P^* tenderá a ser menor quanto mais anunciada for a marca. Esta proposição está associada ao pressuposto de que há uma relação inversa entre quantidade produzida e P^* . Para demonstrar essa tese, o autor destacou que marcas com baixa participação de mercado normalmente não são anunciadas.

Outra justificativa trazida pelo autor, para explicar as ações dos líderes de mercado de bens de experimentação incrementarem o número de anúncios, estaria no efeito que a propaganda tem em manter a marca na memória dos consumidores.

Por fim, a partir de uma análise comparativa de índices associados ao nível de publicidade e tipos de mídia, Nelson (1974) constatou uma tendência de os mercados de bens de experimentação serem mais concentrados e mais suscetíveis a preços de monopólio do que aqueles de bens de procura. É interessante notar que pelos dados coletados pelo autor, os cigarros encontrar-se-iam entre os produtos com maiores índices (i) de publicidade em televisão, apesar das restrições impostas nos Estados Unidos da América, a partir do início da década de 1970; e (ii) de volume de publicidade por quantidade comercializada. A importância da opinião de familiares, amigos e pessoas influentes, na escolha do consumidor sobre a marca a ser experimentada, também foi destacada por Nelson (1974), apesar de essa ideia não ter sido explorada em seu artigo.

Especificamente em relação à propaganda de cigarros, ao pesquisar a relação entre o lançamento de novas marcas, custos de publicidade e participação das diferentes marcas no mercado norte-americano de cigarros, Whitten (1979) destacou uma tendência de o primeiro produto inovador lançado manter-se na liderança de seu nicho de mercado por um período relativamente longo. Essa pesquisa demonstrou também que, apesar de terem sido investidas elevadas quantias em publicidade para o lançamento de produtos ou marcas inovadores, tais valores foram relativamente menores do que aqueles incorridos por produtos ou marcas concorrentes lançados posteriormente. Foi ainda constatado que o custo-benefício com publicidade para divulgação de produtos ou marcas já lançados seria menor para a empresa líder do que para as demais concorrentes.

Whitten (1979) apontou, no entanto, que os altos investimentos iniciais em publicidade não seriam suficientes para garantir a permanência perene da empresa inovadora na liderança do mercado. Segundo o autor, além de investimentos em publicidade, é necessário haver um sistema de distribuição eficiente e capilarizado. Na hipótese de todas as empresas instaladas no mercado deterem recursos suficientes para investir em publicidade, bem como uma rede de distribuição eficiente e capilarizada, a incumbente tenderá a gastar menos com publicidade para o lançamento de seu produto e manutenção de sua liderança no mercado, do que as concorrentes que vierem a lançar posteriormente produtos substitutos.

Os resultados apresentados no artigo de Whitten (1979), de certa forma, confirmam o que foi destacado na seção anterior. Ou seja, para uma empresa ter sucesso no mercado de cigarros é imprescindível que detenha uma rede de distribuição estruturada e

capilarizada e recursos financeiros suficientes para investir em propaganda e *merchandising* no momento e após o lançamento de seu produto no mercado.

Na hipótese de as medidas antitabagistas restringirem uma dessas duas variáveis, o que se terá é uma redução na probabilidade de novos entrantes ou de empresas já estabelecidas e com baixa participação de mercado serem bem sucedidas no lançamento de novas marcas e produtos. Essa dificuldade torna-se ainda maior quando o mercado detém uma empresa com posição de quase monopólio, como ocorre no Brasil.

Como indicado no item 3.2., retro, a tentativa de entrada no mercado doméstico de grandes grupos multinacionais, no final da década de 1960, foi frustrada muito em decorrência de esses grupos não terem uma rede de distribuição bem estruturada e capilarizada, que lhes garantisse atender pontos de venda localizados em diferentes estados e regiões do país⁹². A Souza Cruz, na qualidade de líder isolada no mercado nacional, por outro lado, detinha tal rede, além é claro de recursos econômicos suficientes para investir em propaganda nos mais diferentes meios de comunicação e, ainda, em *merchandising* nos pontos de venda, proporcionando-lhe lançar produtos substitutos, posteriormente a seus concorrentes, e ainda assim conquistar e se manter na liderança do mercado, a custos relativamente mais baixos.

Esse mesmo fenômeno foi também verificado no início da década de 1990, a partir do lançamento das chamadas marcas “populares”, pelos pequenos e médios fabricantes. Naquela ocasião, os pequenos e médios fabricantes não possuíam recursos financeiros para investir em mídias de massa, diferentemente do que ocorreu com as multinacionais entrantes na década de 1960, e nem mesmo uma rede de distribuição capilarizada a ponto de fazer frente à contraofensiva da Souza Cruz, a partir do lançamento do Derby. O resultado disso foi que, apesar de a Souza Cruz não ter sido a primeira a lançar os cigarros “populares”, rapidamente conseguiu minar qualquer possibilidade de crescimento de seus concorrentes nesse segmento, assumindo em menos de um ano a sua liderança⁹³. É interessante notar, como destaca a pesquisa AC Nielsen (Anexo 2), que os chamados cigarros populares (classe I) são responsáveis pelo maior volume de vendas no Brasil.

Como antecipado, a dificuldade de os pequenos e médios fabricantes lançarem novas marcas ou produtos inovadores agravou-se com a edição da Lei Serra, em 2000.

⁹² Ilustrativamente, até o início da década de 2000, a Philip Morris concentrava a distribuição de seus cigarros nos estados do Sul e do Sudeste, sendo a sua presença nas demais regiões do país relativamente pequena.

⁹³ Como destaca o Anexo 6, os pequenos e médios fabricantes brasileiros também não têm investido na diversificação de produtos, restringindo seu segmento de atuação aos chamados cigarros populares. Além da força da Souza Cruz, uma das razões para isto é a falta de recursos, e posteriormente as restrições legais, para investir em publicidade de massa.

Enquanto a propaganda de cigarro era permitida em veículos de mídia de massa, como a televisão, rádio, jornal, revista, entre outros, as empresas líderes do setor (Souza Cruz e Philip Morris) concentravam seus investimentos em publicidade nesses meios. Por outro lado, em razão dos elevados custos para divulgação nesse tipo de mídia, os pequenos e médios fabricantes focavam seus investimentos em propaganda e *merchandising* nos pontos de venda.

Com a restrição da publicidade e *merchandising* de cigarros a apenas os pontos de venda, as empresas líderes de mercado transferiram todos os seus investimentos em publicidade aos pontos de venda. Isso significou uma intensificação⁹⁴ na celebração, com pontos de venda, de contratos de exclusividade para publicidade, *merchandising* e exposição de cigarros (vide Anexos 4 e 5).

Como destaca Fagundes et al. (2010), a pesquisa realizada pela empresa Philip Morris, junto a todos os pontos de venda instalados em 217 bairros da cidade de São Paulo (Anexo 5), demonstra haver um número bastante elevado de estabelecimentos sujeitos a contratos de exclusividade para publicidade, *merchandising* e exposição de cigarros. Analisando apenas os contratos celebrados pela Souza Cruz, verifica-se que em boa parte dos bairros pesquisados, mais da metade dos estabelecimentos estão sujeitos a esse tipo de acordo. Por exemplo, nos bairros da Luz, Jardim América e Ibirapuera, o número de pontos de venda sujeitos a contratos de exclusividade para publicidade, *merchandising* e exposição dos produtos da Souza Cruz representou, respectivamente, 72,9%; 66,7% e 75% do total de pontos de venda ali instalados. Considerando os contratos celebrados pela Philip Morris, cujos dados foram mantidos confidenciais pelos pareceristas, o número total de estabelecimentos sujeitos a esse tipo de contrato deve ser ainda maior.

Os contratos de exclusividade são vistos pela teoria econômica como uma forma de a incumbente deter a entrada de concorrentes no mercado ou mesmo elevar os custos de competidores rivais instalados, quando há presença de falhas de mercado e externalidades, como assim destaca Motta (2007, p. 354 e ss. e 490). A probabilidade de sucesso nesse tipo

⁹⁴ Além de acordos dessa natureza, a Souza Cruz ainda celebrava com os pontos de venda contratos de exclusividade de venda. Os efeitos à concorrência desses últimos contratos foram analisados pelos órgãos brasileiros de defesa da concorrência no Processo Administrativo nº 08012.003303/1998-25. Apesar de a Secretaria de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça, ter emitido parecer sugerindo a condenação da Souza Cruz, por considerar tais acordos anticompetitivos, antes de o processo ser julgado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, a empresa celebrou com este último um Termo de Compromisso de Cessão de Conduta (“TCC”), pelo qual se comprometeu a cancelar todos os contratos de exclusividade de venda celebrados com estabelecimentos localizados em “áreas fechadas”, bem como com o atacadista Makro. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?a8889b6caa60b241d345d069fc>>. Acesso em: 02.12.2011.

de estratégia torna-se maior quanto maior for o número de clientes (ou fornecedores, se os contratos forem pelo fornecimento de insumo) sujeitos a esses contratos.

No caso específico do mercado brasileiro, o que se tem constatado é aplicação integral desse entendimento. Como a propaganda é a principal forma de os fabricantes de cigarros apresentarem e convencerem os consumidores de que seus produtos são melhores do que aqueles de seus concorrentes; e as medidas antitabagistas implementadas no Brasil, a partir de 2000, passaram a permitir a divulgação de cigarros apenas em pontos de venda⁹⁵, a existência de contratos de exclusividade com um número elevado de estabelecimentos – especialmente aqueles considerados estratégicos para a comercialização e divulgação de marcas de cigarros – acaba elevando os custos de futuros entrantes, bem como de competidores estabelecidos que pretendam ampliar sua oferta ou lançar novas marcas ou produtos. Para atingir com sucesso esses objetivos, não obstante a necessidade de uma rede de distribuição pulverizada, tais agentes passam a ter que “adquirir” os pontos de venda para terem condições para divulgação de seus produtos a consumidores de outras empresas, bem como a futuros usuários que pretendam experimentar seus cigarros.

A questão que se coloca é se os concorrentes da Souza Cruz e da Philip Morris poderiam concorrer com essas empresas pela “compra” dos pontos de venda?

Para responder a essa indagação é fundamental partir da premissa de que os pontos de venda, enquanto agentes racionais, buscam maximizar os seus lucros. Nesse sentido, os lucros obtidos na comercialização de cigarros dependem, necessariamente, da estrutura de custos do ponto de venda e das receitas geradas pelos contratos de exclusividade e pela comercialização das marcas sujeitas a tal exclusividade que, por sua vez, dependem do preço cobrado e da quantidade de cigarro (marca) comercializada pelo estabelecimento.

Pensando inicialmente em um contrato de exclusividade de venda, tem-se que o valor do contrato (“luvas” ou X_i) dependerá do lucro obtido pelo ponto de venda com a comercialização do produto. Ou seja, o fabricante que garantir ao ponto de venda a maior lucratividade com a venda de cigarros poderá pagar um valor menor de luvas.

Nessa hipótese e considerando, por exemplo: (1) que os cigarros comercializados pelo ponto de venda são distribuídos da seguinte forma: (i) 75% da marca F (Q_F); (ii) 15%, da marca M (Q_M); (iii) 5%, da marca G (Q_G); e (iv) o restante (5%) dividido igualmente entre outros 5 fabricantes (1% cada ou Q_R); (2) que os custos de aquisição (C_i); e (3) que os preços

⁹⁵ Com a conversão da Medida Provisória nº 540 na Lei nº 12.546, no final de 2011, a publicidade de cigarros em pontos de venda também foi proibida, aumentando ainda mais as dificuldades dos pequenos e médios fabricantes para divulgação de seus produtos, além de praticamente eliminar qualquer incentivo, o qual já era baixo, para inovação.

de revenda (P_i) são iguais a todas as marcas, tem-se que o ponto de venda contratará, inicialmente, com o fabricante da marca F dado que $Q_F > Q_M > Q_G > Q_R$ e, portanto, $L_F > L_M > L_G > L_R$.

Para que o ponto de venda substitua o contrato com F, é necessário que o concorrente lhe pague um valor mínimo equivalente à luva ofertada por F, menos a diferença entre o lucro obtido com a venda dos produtos F e o lucro das vendas da marca concorrente. Assim, para M obter o contrato com o ponto de venda, deverá pagar-lhe o equivalente a: $X_M = X_F + Q_F - Q_M$, sendo $(Q_F - Q_M) > 0$. Pensando em termos numéricos e aceitas as premissas apresentadas no parágrafo anterior, tem-se que para o ponto de venda contratar M, este deverá pagar-lhe o equivalente a: $X_M = X_F + 60$. Para optar pela contratação de G, este deverá pagar ao ponto de venda o equivalente a $X_G = X_F + 70$. No caso do fabricante da marca R, o valor a ser pago de luva será ainda maior: $X_R = X_F + 74$.

Considerando que os preços de revenda de cigarros no Brasil passaram a ser liberados a partir do início da década de 1990 – ainda que com a adoção do Sistema do IPI Cigarro fixo tenha sido determinada uma diferença mínima entre cigarros da mesma marca enquadrados em classe distinta –; e que a Souza Cruz, na qualidade de líder absoluta do setor, detém um maior volume demandado e, normalmente, preços de revenda mais elevados (vide Tabela 08, supra, e Anexo 6), é de se presumir que as diferenças destacadas acima sejam ainda maiores em favor desta empresa. Nesse sentido, para que um pequeno fabricante possa contratar a exclusividade de um ponto de venda, deverá pagar um valor de luvas muito superior àquele pago pela Philip Morris e pela Souza Cruz; da mesma forma que o valor a ser pago pela Philip Morris superará aquele da Souza Cruz.

Pode-se afirmar, portanto, que por não pertencerem a qualquer multinacional, à exceção da Golden Leaf / Djarum, os fabricantes de pequeno e médio porte dificilmente teriam recursos financeiros para entrar em uma competição com a Souza Cruz e a Philip Morris para a aquisição de contratos de exclusividade com pontos de venda, o que significa dizer que a probabilidade de lançamento de novas marcas ou produtos, ou mesmo de crescimento de vendas, por aqueles torna-se praticamente nula.

O fato de a Philip Morris pertencer a um grupo multinacional, com receitas anuais de bilhões de dólares, bem como deter a marca mais reconhecida e consumida por fumantes das classes sociais mais favorecidas (Marlboro), possivelmente lhe garante condições financeiras e estratégicas para participar desse jogo de fechamento dos pontos de venda a partir da celebração de contratos de exclusividade. Não se pode deixar de apontar, contudo, que dada a atual participação da Philip Morris no mercado brasileiro, o seu desempenho nesse

jogo, provavelmente lhe custará reduções substanciais em seus lucros, dado o valor muito superior de luvas que deverá pagar para conquistar a exclusividade do ponto de venda, se comparado àquele a ser pago pela líder Souza Cruz.

Apesar de nos acordos de exclusividade de publicidade, merchandising e exposição não haver a restrição à comercialização e, portanto, *a priori*, poder-se dizer que o volume de vendas não seria um fator para a determinação do valor das luvas devido⁹⁶, as discussões e evidências apresentadas no Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10, em trâmite perante os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, permitem inferir que o racional apresentado acima para exclusividade de venda também poderia ser aplicado a esses outros casos de exclusividade. Isso ocorre, pois, a Souza Cruz e a Philip Morris passam a deter um grande poder de barganha junto a tais estabelecimentos para impor esse tipo de exclusividade, dada a baixa participação relativa individual dos pontos de venda em relação às vendas daquelas empresas. O poder de barganha dos pequenos e médios fabricantes, por seu turno, seria praticamente nulo, dado que o seu volume de vendas em qualquer estabelecimento tende a ser bem menor do que aquele das empresas líder e vice-líder do mercado.

Outro ponto a ser aqui destacado, refere-se à diferenciação existente entre os pontos de venda no que tange à localização, público-alvo e volume de vendas. Aqueles pontos de venda (i) localizados em bairros nobres; (ii) que atendem os chamados formadores de opinião; e (iii) que comercializam grandes quantidades de cigarro são, usualmente, os primeiros a serem escolhidos e fechados com a adoção de contratos de exclusividade, pelas líderes de mercado.

Ao relatar as estratégias de *marketing* da Souza Cruz, Fonseca (2003) confirma haver uma distinção entre os pontos de venda conforme: (1) o tipo de estabelecimento (*i.e.*, (i) “Convenience”, que envolveriam as principais lojas de conveniência, padarias e bancas de jornal; (ii) “Horeca diurno”, que abrange bares, restaurantes e cafés e *shopping centers* qualitativos; (iii) “Horeca noturno”, que envolve bares, casas noturnas, restaurantes e outras atividades noturnas); (2) a localidade; (3) o valor médio de vendas; e (4) o público-alvo.

⁹⁶ Evidências apresentadas no Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10, em trâmite perante os órgãos brasileiros de defesa da concorrência, que investiga os efeitos anticompetitivos decorrentes dos contratos de exclusividade de publicidade, *merchandising* e exposição celebrados por Souza Cruz ou Philip Morris, de um lado, e pontos de venda, do outro, mostram, contudo, que funcionários da Souza Cruz ameaçam encerrar o fornecimento de seus produtos aos pontos de venda que celebrarem contratos com concorrentes. Dessa forma, se não diretamente, volume de vendas e rentabilidade não são variáveis desprezadas pelo ponto de venda em seu processo de negociação dos contratos dessa natureza com este ou aquele fabricante.

Segundo a autora, após a edição da Lei Serra, a Souza Cruz concentrou sua estratégia de *marketing* na celebração de contratos de exclusividade de publicidade, *merchandising* e exposição de seus produtos, prioritariamente, com pontos de venda (a) instalados em bairros nobres; (b) frequentados por pessoas das classes A e B, consideradas formadoras de opinião pela empresa, e que influenciam comportamentos (“pessoas da alta sociedade paulistana, com mais de 30 anos, com sobrenomes famosos e que frequentam boates vips, festas fechadas e eventos exclusivos”); e (c) que comercializam um número relativamente elevado de marcas *premium*. O objetivo dessa estratégia seria ganhar participação de mercado por meio da conversão de clientes de marcas concorrentes.

Fonseca (2003, p. 44) ainda destaca que em razão de o ponto de venda ter se tornado o último reduto para comunicação das indústrias de cigarro, a Souza Cruz passou a pagar mais pelos contratos de exclusividade com pontos de venda, acarretando em um aumento nos custos de seus rivais para contratar com os pontos de venda, pelas razões apresentadas anteriormente.

El Jundi e Pinsky (s.d.) reiteram a importância dos pontos de venda após a restrição de propaganda de cigarros nos demais meios de mídia. Segundo os autores, estudos em diferentes países demonstram uma grande concentração das ações promocionais dos fabricantes de cigarro junto aos pontos de venda. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, em 1987, os pontos de venda receberam cerca de 33% do orçamento total de publicidade da indústria; em 1999, esses investimentos passaram para 43%; chegando, em 2007, a 85%.

Citando Carter (2003), El Jundi e Pinsky (s.d.) destacam ainda que, com o banimento da propaganda, os pontos de venda deixaram de ser “mero mecanismo de suporte” na divulgação de cigarros, passando a ser “o sítio primário para estabelecer e manter o relacionamento com o consumidor”. Carter (2003, p. 8) apontou em seu trabalho que, a partir do banimento da propaganda em outros meios de publicidade, foi instaurada, na Austrália, uma “agressiva competição pelos espaços dentro dos estabelecimentos e, mais importante, pela captura do consumidor”.

Pelos dados apresentados acima, pode-se dizer que esse tipo de competição já foi introduzido no Brasil, tendo sido verificado que apenas as empresas Souza Cruz e Philip Morris tiveram condições de disputar o acesso aos pontos de venda. Se essa situação for mantida, o que significa uma mudança de padrão de competição – a disputa pelo consumidor será substituída pela disputa pelo ponto de venda – no médio prazo, a tendência será de as empresas de pequeno e médio porte deixarem de existir, já que, como antecipado, não

conseguirão mais divulgar ou expor seus produtos a seus clientes fiéis, que serão instigados a provar apenas as marcas das duas empresas líderes, e muito menos incentivar novos clientes a experimentar seus cigarros.

Cabe ainda mencionar que na investigação do citado Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10, a Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, considerou que os contratos de exclusividade de publicidade, *merchandising* e exposição seriam anticompetitivos e, portanto, deveriam ser proibidos. Se este entendimento for mantido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, órgão administrativo responsável pela decisão final de processos dessa natureza, é possível que as empresas de pequeno e médio porte ainda tenham alguma chance de se manter no mercado, mesmo após a conversão em Lei da citada Medida Provisória nº 540/2011, que proibiu qualquer tipo de publicidade e *merchandising* nos pontos de venda.

Contudo, na hipótese de o CADE considerar tais contratos lícitos, com a nova regra imposta pela Medida Provisória, que permite apenas a exposição de cigarros nos pontos de venda, vislumbra-se que os valores das luvas a serem pagas por esta exclusividade de exposição tornar-se-ão ainda mais elevados, já que as fabricantes líderes não terão mais custos com cartazes e *displays*, que poderão ser repassados para a aquisição do ponto de venda.

Por fim, cabe destacar a sugestão apresentada no parecer elaborado por Oliveira et al. (2005), juntado nos autos do referido Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10. Após analisar detalhadamente a estrutura do mercado brasileiro de cigarros e da importância dos pontos de venda para a divulgação e comercialização de cigarro, especialmente após a edição da Lei Serra, os autores constataram que essas medidas regulatórias incentivaram a adoção de contratos de exclusividade com pontos de venda e que tais acordos seriam extremamente danosos à concorrência, por impedirem (ou pelo menos dificultarem ainda mais) a entrada de novas empresas no setor e o lançamento de novas marcas por firmas já estabelecidas.

Com o objetivo de tentar resolver esses problemas concorrenciais, Oliveira et al. (2005) sugerem a adoção de medidas estruturais, além da criação de um sistema de quota máxima de espaço nos pontos de venda para divulgação dos produtos de uma mesma empresa. Em breve síntese, as medidas estruturais relacionar-se-iam a: (i) venda de marcas importantes das empresas líderes para concorrentes, que representem parcela não desprezível de seus respectivos *market shares*; (ii) proibição da celebração de contratos de *merchandising*, publicidade e exposição; ou (iii) compartilhamento da rede de distribuição das empresas

líderes com os pequenos e médios fabricantes, de forma a garantir o lançamento de novas marcas e produtos por parte desses últimos, em igualdade de condições com as primeiras.

Em relação às sugestões acima, a princípio, não parecem resolver o problema das diferenças competitivas existentes historicamente e reforçadas com a adoção das políticas antitabagistas. A cessão de marcas das empresas líderes de mercado para as pequenas e médias empresas podem, no máximo, favorecer um conjunto pequeno de agentes já que o número de marcas com elevada participação de mercado, individual, é relativamente pequeno. Além disso, o histórico de lançamento de marcas e novos produtos, demonstram a importância de recursos financeiros para este tipo de ação, além do poder econômico e de mercado, especialmente da Souza Cruz, para reprimir, competitivamente, qualquer entrada ou lançamento de novos produtos ou marcas.

A limitação do espaço de venda nos pontos de venda, apesar de garantir a outros fabricantes a possibilidade de divulgar mais facilmente suas marcas, esbarra na questão da distribuição que, a princípio, poderia ser corrigida com o compartilhamento das redes de distribuição das líderes de mercado com os pequenos e médios fabricantes. No entanto, a terceira variável competitiva importante para o sucesso de uma empresa nesse setor – economia de escala – continuaria sendo um entrave para os pequenos e médios fabricantes lançarem produtos e marcas de melhor qualidade e a preços competitivos. Nesse sentido, não somente as três medidas propostas deveriam ser adotadas conjuntamente, como ainda, deve-se pensar em medidas estruturais que garantam aos pequenos e médios fabricantes condições para obtenção de economias de escala que lhes permita desenvolver novos e “melhores cigarros” a preços competitivos.

Além disso, como antecipado, como as políticas antitabagistas visam a redução na oferta e na demanda, é fundamental que qualquer medida que vise a corrigir os impactos negativos de tais políticas à concorrência crie incentivos para os fabricantes efetivamente desenvolverem “melhores cigarros”.

3.4 O Sistema de Alíquota Fixa do IPI e seus Efeitos Anticompetitivos

Dentre as medidas de combate ao consumo de cigarro, sugeridas pela Convenção-Quadro, encontra-se aquela de natureza fiscal. Segundo o entendimento de boa parte dos especialistas, como por exemplo Chaloupka e Warner (1999), destacado na seção 2.1. acima,

a majoração no valor dos tributos associados à fabricação, comercialização e consumo de cigarros (*excise tax*) geraria uma redução na demanda de cigarro, ainda que, em decorrência da elasticidade-preço da demanda⁹⁷, proporcionalmente inferior ao incremento de preço gerado pelo aumento na tributação. Dessa forma, a adoção de medidas fiscais seria uma das formas mais eficientes de redução do consumo de cigarro e, portanto, segundo a doutrina especializada, os formuladores de políticas públicas deveriam focar seu trabalho nesse tipo de medida, sempre visando a ideia de um consumo social e economicamente ótimo⁹⁸.

Nesse sentido, como destacado anteriormente, a doutrina especializada tende a considerar como sistema tributário mais eficiente para a redução da oferta e da demanda de cigarros, aquele baseado em um tributo de consumo regressivo e com valor unitário. Como antecipado, o argumento utilizado pela doutrina especializada para defender esse tipo de tributação estaria associado ao fato de (i) os consumidores de mais baixa renda terem uma elasticidade-preço da demanda maior do que aqueles de renda mais elevada; (ii) um tributo fixo gerar um aumento proporcionalmente maior do tributo para cigarros de menor valor (“menor qualidade”); e, conseqüentemente, (iii) uma redução no tributo de produtos considerados *premium*, acarretando, portanto, uma maior redução no consumo total de cigarro, já que os consumidores de cigarros populares seriam obrigados a deixar de fumar ou pagar mais caro para consumir o cigarro de sua predileção⁹⁹. A adoção de um sistema progressivo e de alíquota *ad valorem* poderia, por seu turno, acarretar em uma maior diferença no preço de marcas mais baratas e *premium* e, conseqüentemente, em uma migração no consumo dessas

⁹⁷ Iglesias, R. *et al.* (2007) e Rizzieri (2008) apontam que a elasticidade-preço da demanda do cigarro, no Brasil, varia, no curto prazo, entre -0,27 e -0,37; e, no longo prazo, entre -0,48 e -0,51. Ou seja, na hipótese de um aumento no preço da ordem de 10%, a redução na demanda variaria, no curto prazo, entre 2,7% e 3,7%; e, no longo prazo, entre 4,8% e 5,1%. Uma das possíveis justificativas para haver uma elasticidade-preço da demanda inferior a -1, ou seja demanda relativamente inelástica, está, muito provavelmente, no efeito viciante da nicotina constante nos cigarros. Destaca-se que os níveis de elasticidade-preço da demanda de adultos, obtidos por esses estudos, de certa forma são muito próximos àqueles registrados em países considerados desenvolvidos, como destaca Chaloupka e Warner (1999); Becker, Grossman e Murphy (1994) e Viscusi (1994). Estudos realizados nesses países ainda mostram que em relação a adolescentes e jovens adultos, a elasticidade-preço da demanda pode superar, em alguns casos, -1. Nesses casos, a utilização da tributação para a redução na demanda por cigarro de jovens pode ser vista como muito eficiente, já que se espera que um aumento na tributação seja refletida no preço dos cigarros.

⁹⁸ Há uma corrente, ainda que minoritária, que defende a ideia de que medidas isoladas, associadas ao aumento da carga tributária para gerar um incremento no nível de preços, não reduziria o consumo de cigarros, pois incentivaria o comércio ilegal (*i.e.*, comercialização sem pagamento de tributos) e o contrabando desses bens. Estudos empíricos não confirmam, no entanto, esta relação entre aumento na carga tributária e aumento do comércio ilegal e do contrabando (CHALOUPKA; WARNER, 1999, p. 22 e 23).

⁹⁹ É interessante notar, no entanto, que estudos realizados nos Estados Unidos da América mostram que o incremento na renda de consumidores de mais baixa renda gera um aumento por parte desses no consumo de cigarro. A justificativa para tanto é que os consumidores de mais baixa renda, por terem uma cesta de bens mais limitada do que aqueles de renda mais elevada, acabam consumindo mais cigarro do que estes últimos. Infelizmente, não foi possível verificar a existência de estudos que analisaram este mesmo efeito no Brasil. Não obstante, em teoria, é possível dizer que o efeito da elasticidade-preço da demanda pode anular o efeito da elasticidade-renda da demanda, dependendo é claro dos respectivos valores dessas elasticidades.

para aquelas, não impactando em uma redução considerável no consumo total de cigarros, mas apenas na migração de marcas.

Ainda nesse contexto e como destacado no segundo capítulo deste trabalho, a teoria do vício racional defende que o preço passado e futuro impactam no consumo presente e, conseqüentemente, naquele futuro. Assim, se a expectativa do fumante for a de um aumento futuro no preço do cigarro, decorrente, por exemplo, de uma maior tributação ou de uma tributação regressiva, a tendência é a de haver uma redução no consumo presente e futuro, atingindo um dos objetivos precípuos das políticas antitabagistas defendidas pela Convenção-Quadro. Ainda nesse sentido, estudos mostram que a elasticidade-preço da demanda é maior no longo prazo do que no curto prazo, independentemente da classe sócio-econômica. Assim, uma política permanente de aumento na carga fiscal, além de gerar ganhos em termos de arrecadação fiscal, dado que a elasticidade-preço da demanda é negativa e inferior a 1,00 (ou seja, o aumento percentual no preço do bem, gera uma redução menos do que proporcional em sua demanda), ainda serve para reduzir a demanda futura por cigarros, seguindo a teoria do vício racional.

Como destacado no item 3.1.6 supra, até julho de 1999, o IPI Cigarro era calculado com base em uma alíquota *ad valorem* efetiva de 42,25%. Após esta data, o valor desse imposto passou a ser determinado com base em um sistema de valor unitário fixo (*ad rem*), cujos valores passaram a variar segundo o comprimento do cigarro e tipos de embalagens (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, 1999).

Contrariando o entendimento da maioria da doutrina especializada, esse sistema de valor fixo para o IPI Cigarro, além de distorcer ainda mais a competição entre pequenos e médios fabricantes, de um lado, e grandes fabricantes, de outro, ainda deixou de atingir o objetivo de aumento na arrecadação.

Segundo o Estudo FIPECAFI (2007, p. 36), a introdução do sistema de tributo fixo para o IPI Cigarro teria gerado graves distorções ao setor, por quebrar a neutralidade e a proporcionalidade esperada para uma política fiscal eficiente. Para os autores uma política fiscal eficiente seria aquela que promove “o maior nível de bem-estar social, equilibrando os interesses de arrecadação e dos diversos agentes que atuam na economia”.

O argumento utilizado em FIPECAFI (2007) para fundamentar a posição de que a introdução de um valor unitário fixo para o IPI Cigarro teria gerado graves distorções à concorrência, resume-se ao fato de existir uma grande diferença de preço entre os cigarros comercializados no mercado brasileiro, inclusive entre aqueles com características similares (Anexo 6). Dessa forma, como mencionado acima, esse sistema de valor fixo para o IPI

Cigarro geraria, em termos relativos, maiores custos aos fabricantes que cobram preços menores. É importante ressaltar que esses preços menores não estariam, a princípio, relacionados à qualidade do cigarro, no sentido de possuir maior teor de nicotina, alcatrão e de emissão de monóxido de carbono, mas sim, em decorrência do maior poder de mercado dos fabricantes líderes. Para ilustrar esse problema, os autores citam o seguinte exemplo empírico:

Comparando-se o preço mais baixo da classe I, de R\$ 1,20, o qual paga R\$ 0,619 de IPI, representando 51,58% [do seu valor total] e o mais alto da classe IV-R, de R\$ 5,00, que paga R\$ 1,131 de IPI, correspondente a 22,62%, tem-se que a diferença na incidência proporcional do IPI chega a 128,03%. Esta situação distorce os custos dos cigarros, impactando a situação concorrencial no mercado em favor das maiores empresas, pois elas é que produzem os cigarros de preços mais elevados (...). Além disso, a situação que se mostra mais grave é a desproporcionalidade causada dentro da própria classe, por exemplo, observando-se a Tabela 14 [equivalente ao Anexo 6 desta dissertação], as marcas de cigarro Olé, Belt, Universal, da classe I, com preço de R\$ 1,20, e marcas como Luxor e Derby, com preço de R\$ 2,25, na mesma classe. Assim sendo, nota-se uma desproporção de 26,28 pontos percentuais, ou seja, o cigarro de R\$ 1,20 pagará R\$ 0,619, que representa 51,58% de IPI, e o cigarro de R\$ 2,50 pagará os mesmos R\$ 0,619, que compreende 24,76% de IPI. Esta diferença de 26,82 pontos percentuais, na realidade, significa um encargo tributário maior no cigarro com menor preço de venda de 108,32%, em relação ao de preço mais elevado. Outro exemplo seria o cigarro de menor preço da classe I, conforme dito anteriormente é de R\$ 1,20, incidindo 51,58% de IPI, e o mais alto é de R\$ 4,50, na mesma classe I, com incidência de 13,76%, ou seja, 37,82 pontos percentuais a menos, ou melhor, 274,85% de diferença na incidência do IPI. (FIECAFI, 2007, p. 42 e 43)

Nesse trabalho também é citado o estudo FIECAFI (2006), que comparou a carga tributária incidente sobre as diferentes empresas fabricantes de cigarro. Conforme demonstra a Tabela 09 abaixo, percebe-se que as empresas de menor faturamento possuem uma carga fiscal superior àquela das líderes de mercado (Souza Cruz e Philip Morris) de, aproximadamente, 17 p.p. Esta diferença decorreria, basicamente, de dois fatores: (i) as pequenas e médias empresas concentrarem suas marcas na classe I, que abrangem aqueles cigarros considerados de preço mais baixo (“populares”); e (ii) das distorções trazidas pela alíquota fixa do IPI Cigarro. Pelos dados apresentados, constata-se, por exemplo, que o IPI Cigarro pago pelas menores empresas do setor corresponde a, aproximadamente, 52,17% do preço médio de seus cigarros, enquanto que aquele da líder de mercado representa cerca de 27,95%, ou seja, uma diferença em termos de pontos percentuais de 24,22 (ou de 86,67%).

Tabela 09 – Carga Fiscal por Tamanho de Indústria

FATURAMENTO (R\$)	QUANTIDADE DE EMPRESAS	IPI	ICMS	COFINS	PIS	IRPJ	CSSL	TOTAL
1 a 10 milhões	4	52,17%	23,25%	4,14%	1,05%	0,00%	0,00%	80,61%
10 a 50 milhões	3	52,25%	23,25%	4,14%	1,05%	0,00%	0,00%	80,69%
50 a 100 milhões	2	45,05%	23,25%	4,14%	1,05%	0,00%	0,00%	73,49%
100 a 200 milhões	1	45,80%	23,25%	4,14%	1,05%	0,00%	0,00%	74,24%
200 a 500 milhões	3	31,25%	23,25%	4,14%	1,05%	0,00%	0,00%	59,69%
500 a 2,5 bilhões	1	27,52%	26,00%	4,14%	1,05%	0,37%	0,13%	59,76%
2,5 bilhões a 15 bilhões	1	27,95%	25,41%	4,14%	1,05%	3,60%	1,30%	63,44%

Fonte: FIPECAFI (2006)

Em outros termos, ao se avaliar o tamanho das empresas, seguindo o critério do faturamento, verifica-se que a carga tributária do IPI Cigarro é quase duas vezes maior para as empresas de menor porte se comparada com aquela das maiores do setor (Souza Cruz e Philip Morris), cujos preços cobrados por seus produtos, como destacado no Anexo 6, são considerados *premium* – *i.e.*, superior àquele dos demais fabricantes.

Como antecipado na seção 3.2., retro, essas distorções em termos de custos obrigaram os pequenos e médios fabricantes a questionarem a constitucionalidade desse sistema de alíquota fixa do IPI Cigarro. Aquelas empresas que obtiveram medida liminar e, posteriormente, decisão de primeira ou segunda instância favorável ao não pagamento do IPI Cigarro, nos termos estabelecidos pela SRF, conseguiram se manter no mercado, já que seus custos não foram tão afetados; porém, aquelas empresas que não obtiveram tais medidas passaram a atuar na informalidade ou mesmo foram obrigadas a encerrar suas atividades.

Por outro lado, o que se constatou foi um aumento na lucratividade das empresas líderes que, por cobrarem preços *premium*, tiveram seus custos relativos reduzidos com a introdução desse sistema de valor fixo do IPI Cigarro. O Gráfico 07, abaixo, mostra, por exemplo, que a partir de 2000, a margem de lucro operacional da Souza Cruz teve crescimento significativo, chegando em alguns anos a patamares superiores a 30%, mesmo

tendo sofrido perda de participação de mercado nesse mesmo período, como destacado no Gráfico 03, constante na seção 3.2.1., supra.

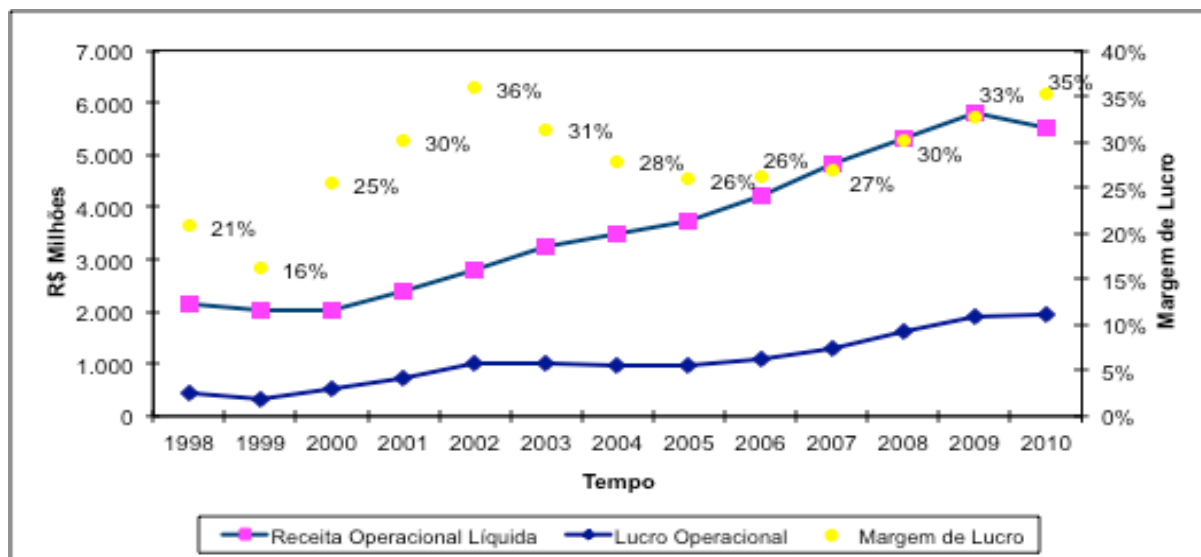


Gráfico 07 - Resultados Operacionais da Souza Cruz (1998-2010)

Fonte: elaboração própria.

Além da distorção competitiva gerada, diferentemente do que a teoria econômica preceitua, a introdução, no Brasil, do sistema *ad rem* para o IPI Cigarro acarretou também em uma queda substancial na arrecadação, como destacam as Tabelas 10 e 11, abaixo:

Tabela 10 - Comparativo de Arrecadação do IPI Fumo, IPI Total e Total Tributos, de 1995 a 2010

ARRECADAÇÃO (em R\$ milhões)							
	1995	1996	(%) ¹⁰⁰	1997	(%)	1998	(%)
IPI Cigarro	2.488	2.874	15,5%	2.840	-1,2%	2.537	10,7%
IPI Total	13.635	15.512	13,8%	16.833	8,5%	16.306	-3,1%
Total	84.005	95.124	13,2%	112.676	18,5%	133.144	18,2%
(%) IPI Fumo / Total	2,96%	3,02%		2,5%		1,9%	
ARRECADAÇÃO (em R\$ milhões)							
	1999	(%)	2000	(%)	2001	(%)	
IPI Cigarro	2.282	-10,1%	1.998	-12,4%	2.006	0,4%	
IPI Total	16.503	1,2%	18.839	14,2%	19.456	3,3%	
Total	151.517	13,8%	176.814	16,7%	196.709	11,3%	
(%) IPI Fumo / Total	1,5%		1,13%		1,01%		

¹⁰⁰ Percentual da variação entre o ano anterior e aquele posterior. Metodologia do cálculo efetuado: $(t_1/t_0) - 100\%$.

ARRECADAÇÃO (em R\$ milhões)						
	2002	(%)	2003	(%)	2004	(%)
IPI Cigarro	1.923	-4,1%	1.993	3,6%	2.304	15,6%
IPI Total	19.798	1,8%	19.674	-0,6%	22.910	16,4%
Total	243.005	23,5%	273.358	12,5%	322.555	18,0%
(%) IPI Fumo / Total	0,79%		0,72%		0,71%	
ARRECADAÇÃO (em R\$ milhões)						
	2005	(%)	2006	(%)	2007	(%)
IPI Cigarro	2.303	-0,1%	2.396	4,1%	2.803	17%
IPI Total	26.428	15,4%	28.188	6,7%	33.794	20%
Total	360.682	11,8%	392.542	8,8%	585.175	49%
(%) IPI Fumo / Total	0,64%		0,61%		0,48%	
ARRECADAÇÃO (em R\$ milhões)						
	2008	(%)	2009	(%)	2010	(%)
IPI Cigarro	3.211	14,5%	3.314	3,2%	3.705	11,8%
IPI Total	39.466	16,7%	30.753	-22%	39.991	30%
Total	660.201	12,8%	671.614	1,7%	778.949	15,9%
(%) IPI Fumo / Total	0,49%		0,49%		0,48%	

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11 – Evolução da Arrecadação do IPI incidente sobre o Cigarro, no período de 1996 a 2005

	IPI Bruto	Outros Impostos	Total de Impostos	IPI Bruto	Outros Impostos	Total de Impostos	IPI Bruto	Outros Impostos	Total de Impostos
	Milhões de R\$			Milhões de US\$			Milhões de R\$ - Preços de 2005 (IPCA)		
1992	2,75	-	2,75	1661,59	-	1661,59	4372,0	-	4371,96
1993	59,35	-	59,35	1808,85	-	1808,85	4654,0	-	4654,04
1994	1287,72	-	1287,72	1995,54	-	1995,54	4640,8	-	4640,82
1995	2488,4	-	2488,4	2711,56	-	2711,56	5402,1	-	5402,15
1996	2874,05	-	2874,05	2859,18	-	2859,18	5390,0	-	5390,03
1997	2840,24	-	2840,24	2633,02	-	2633,02	4981,6	-	4981,56
1998	2537,43	-	2537,43	2185,37	-	2185,37	4312,7	-	4312,66
1999	2282,5	416,5	2699	1257,02	229,38	1486,40	3699,6	675,09	4374,73
2000	1997,82	670,7	2668,52	1092,00	366,6	1458,60	3025,1	1015,58	4040,69
2001	2006,78	667,1	2673,88	853,15	283,61	1136,76	2844,1	945,45	3789,59
2002	1923,37	792	2715,37	658,35	271,09	929,44	2513,5	1035,01	3548,53
2003	1993,53	876,7	2870,23	647,61	284,8	932,41	2271,0	998,74	3269,76
2004	2304,7	925,1	3229,8	787,90	316,26	1104,17	2463,0	988,65	3451,67
2005	2302,7	1053,1	3355,8	945,90	432,59	1378,49	2302,7	1053,1	3355,80

Fonte: Secretaria da Receita Federal e IPEADATA (www.ipeadata.gov.br)

Inclui o IPI e outros impostos federais (PIS, Cofins e Imposto de Renda).

Em Reais correntes, em dólares e em termos reais (preços de 2005)

Fonte: IGLESIAS et al., 2007.

Esse problema na arrecadação foi constatado tanto por FIPECAFI (2006; 2007) como por Iglesias, et al. (2007). Nesses artigos, os autores convergiram quanto à causa dessa

perda ter sido o sistema de valor fixo do IPI Cigarro, porém divergiram quanto às soluções para sua correção.

Como adiantado acima, em FIPECAFI (2007), os autores afirmam explicitamente que o sistema de alíquota fixa do IPI Cigarro gerou sérias distorções à concorrência no setor, por ter ferido a neutralidade fiscal. Para corrigir esse problema, em breve síntese, sugerem a adoção de um “Sistema de Tributação Mista Equalizada”, baseada em uma alíquota *ad valorem* e um valor fixo (*ad rem*), destacado na Tabela 12, abaixo¹⁰¹.

Tabela 12: Sistema de Tributação Mista Equalizada

Classes	Alíquota		
	Base de cálculo	<i>Ad valorem</i>	<i>Ad rem</i>
I	38,74%	106,53%	R\$ 0,394
II	38,74%	106,53%	R\$ 0,729
III-M	38,74%	106,53%	R\$ 0,813
III-R	38,74%	106,53%	R\$ 0,919
IV-M	38,74%	106,53%	R\$ 1,025
IV-R	38,74%	106,53%	R\$ 1,131

Fonte: FIPECAFI, 2007.

Sucintamente, Iglesias et al. (2007, p. 90 e ss.) destacam, inicialmente, que o IPI Cigarro seria a principal fonte da receita tributária federal proveniente das empresas de cigarro. Analisando a arrecadação tributária no período de 1992 a 2006 (Tabela 11, supra), os autores constataram um incremento real na arrecadação até 1996, porém com sucessivas reduções nos anos subsequentes.

Segundo Iglesias et al. (2007), esta redução na arrecadação não teria qualquer relação com o ônus fiscal na economia brasileira, ou mesmo uma contração no PIB, mas sim, em decorrência do valor do IPI Cigarro arrecadado por maço, que teve decréscimo mais

¹⁰¹ Em FIPECAFI (2006, p. 268 e ss.), os autores sugeriram alterar os valores fixos do IPI Cigarro de cada uma das classes, de forma a garantir uma progressividade a esse tributo e, ainda, criar uma classe especial, em que seriam enquadradas as empresas de pequeno porte, cujo valor fixo do IPI Cigarro seria ainda menor do que aquele previsto para a Classe I. Em razão da diferença de preço existente entre os cigarros qualificados dentro de uma mesma classe, acredita-se que os modelos apresentados em FIPECAFI (2006) não seriam suficientes para solucionar as distorções concorrenciais apresentadas no sistema de alíquota fixa.

acelerado com a introdução do sistema de imposto fixo, a partir de 1999, como destacam os dados apresentados na Tabela 13, a seguir.

Tabela 13 – Dados sobre Preço Médio de Cigarro e Valor Médio do IPI Cigarro, no Brasil (2000 a 2005)

	IPI sobre Cigarros R\$ Milhões	Maços Vendidos Milhões	IPI por Maço R\$	Preço Nominal Médio por Maço R\$	Proporção do IPI sobre o Preço
2000	1997,8	4840	0,4127	1,37	30,124
2001	2006,8	5363	0,3742	1,41	26,602
2002	1923,4	5112	0,3762	1,54	24,445
2003	1993,5	5364	0,3717	1,79	20,800
2004	2304,7	5439	0,4237	2,05	20,674
2005	2302,7	5447	0,4227	2,14	19,739

Fonte: Secretaria da Receita Federal e IBGE.

Fonte: IGLESIAS et al., 2007.

Ainda de acordo com Iglesias et al. (2007):

O valor do IPI arrecadado por maço caiu em termos reais, desde 1999, quando o governo implementou a nova política fiscal. (...) Nos últimos anos, a proporção do IPI arrecadado por cada maço caiu de 37 por cento em 1996-98 para perto de 20 por cento em 2003-2005. Os preços reais caíram também, sendo que isso contribuiu para a queda da arrecadação do IPI em termos reais. Entretanto, o principal fator por trás da redução em termos reais foi a redução do ônus fiscal por maço (IGLESIAS et al., 2007, p. 92 e 93).

Apesar das críticas ao sistema *ad rem* do IPI Cigarro, relacionadas aos problemas arrecadatários gerados, Iglesias et al. (2007) não demonstraram qualquer preocupação quanto às distorções competitivas geradas por este sistema. Ao contrário, para solucionar os problemas arrecadatários, os autores sugeriram simplesmente aumentar o valor do tributo de forma a, primeiramente, compensar as perdas obtidas em decorrência da falta de reajustes que acompanhassem a inflação no período anterior; e, em segundo lugar, seguir as inflações futuras, ressalvando a possibilidade de que esses aumentos possam não ser repassados integralmente ao consumidor, o que significaria que seu impacto em termos de redução no consumo poderia ser menor do que aquele esperado pelos formuladores de políticas antitabagistas.

Nesse mesmo contexto, os autores reiteraram a necessidade de “os administradores fiscais e os coordenadores do controle do tabaco acompanhar[em] e entrar[em] em acordo sobre a evolução dos preços reais e das taxas reais do imposto específico sobre os cigarros”, destacando ainda que, apesar de o valor fixo por categoria penalizar as marcas mais baratas e, conseqüentemente, a população com maior baixa renda, “um aumento no imposto sobre o tabaco é um instrumento de política pública extremamente eficiente, que visa uma melhoria significativa da saúde coletiva, e não a redistribuição de renda, que pode ser atingida através de outros instrumentos e políticas” (IGLESIAS et al., 2007, p. 94-95).

É interessante notar, ainda, que este sistema de valor fixo também não reduziu a demanda por cigarro, como seria esperado. Ao contrário, pela Gráfico 08, abaixo, percebe-se uma tendência de crescimento no consumo formal de cigarros, no período de 2000 a 2008, retornando esse consumo aos patamares existentes antes da introdução do IPI Cigarro, nos anos de 2009 e 2010. Cabe ainda apontar que, em 2009, houve um considerável aumento no valor do IPI Cigarro e o fechamento de alguns fabricantes locais, o que poderia ter justificado essa pequena redução no consumo de cigarro¹⁰² a partir deste ano.

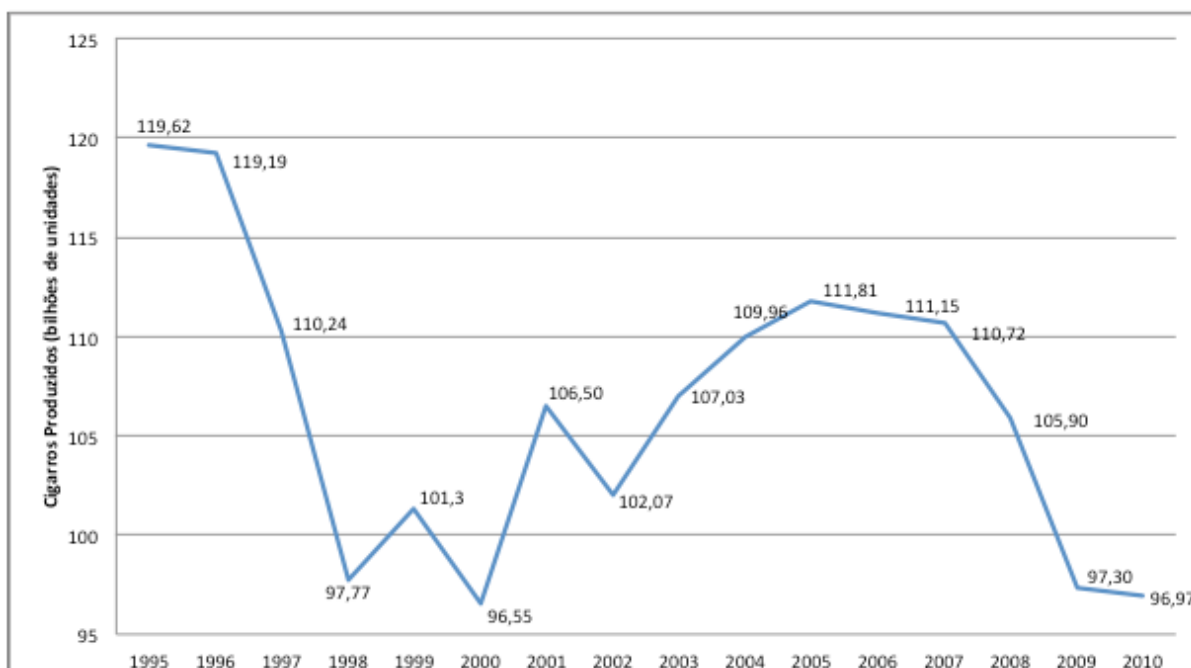


Gráfico 08 – Histórico do Consumo Brasileiro de Cigarros (1995-2010)

Fonte: Adaptado de IGLESIAS et al., 2007.

¹⁰² Sobre a discussão referente à redução ou estabilidade na demanda por cigarro, decorrente das medidas antitabagistas, vide comentários constantes na nota 82.

Esse fenômeno pode ser explicado em decorrência da própria estrutura do mercado brasileiro de cigarros. Chaloupka et al. (1999) e Becker, Grossman e Murphy (1994) apontam, por exemplo, que em mercados competitivos, com custo de produção constante no longo prazo, um aumento na tributação do cigarro levaria as empresas a repassarem integralmente este aumento aos consumidores, o que, em tese, resultaria em uma queda na demanda presente e futura, ainda que proporcionalmente menor em virtude de a elasticidade-preço da demanda ser inferior a 1 em módulo, como demonstrado supra.

Em um mercado monopolista, por seu turno, seria estrategicamente racional, a empresa não repassar imediata e integralmente esse aumento ao preço do cigarro ofertado, especialmente na hipótese de a demanda ser relativamente inelástica e o bem ser de vício, pois, dessa forma, o monopolista garantirá, *ceteris paribus*, um aumento em sua demanda futura. Na hipótese de um oligopólio, com demanda relativamente inelástica, esse efeito de repasse dependerá de outras variáveis competitivas, sendo que Becker, Grossman e Murphy (1994) defendem que se o bem for de vício e o seu consumidor racional, muito provavelmente a indústria aumentará o preço do cigarro – repassando ao consumidor, imediata e integralmente, esse custo fiscal adicional –, já que esperará que a demanda futura caia. Um aumento na tributação presente, se não for repassado imediatamente ao preço, deverá ser feito no futuro, o que acarretará necessariamente em preços futuros mais elevados e na redução da demanda presente e futura, dado que, pela teoria do vício racional, o consumo presente dependerá do preço e do consumo futuro. Pelos dados destacados na parte 3.2 e pelos resultados demonstrados acima, pode-se inferir que o mercado brasileiro de cigarros estaria mais para um monopólio do que para um oligopólio; ou seja, um aumento presente na tributação poderá não gerar uma queda esperada na demanda.

Pelos dados apresentados acima, verificou-se que o sistema de IPI Cigarro *ad rem*, introduzido no Brasil, não conseguiu atingir o seu principal objetivo que seria o aumento na arrecadação, utilizada para compensar as externalidades negativas geradas pelo consumo de cigarros, como destacam Chaloupka et al. (1999). Além disso, é possível inferir, conforme os dados analisados, que esta medida fiscal também não reduziu consideravelmente a demanda total por cigarro, apesar de ter incrementado as diferenças competitivas entre os pequenos e médios fabricantes, de um lado, e os grandes, de outro. Assim, defende-se a necessidade de se revisar este modelo.

Nessa revisão do modelo de cobrança do IPI Cigarro, a edição da Medida Provisória nº 540/2011 e sua conversão na Lei nº 12.546, no final de 2011, pode,

eventualmente, reduzir as distorções competitivas criadas pelo sistema *ad rem* puro, porém, não é suficiente para garantir uma competição por inovação.

Pela nova sistemática de tributação introduzida na Lei nº 12.546, pode-se prever, por exemplo, que a distorção competitiva, em termos de custos relativos será, a princípio, minimizada, porém não totalmente eliminada, já que os fabricantes tenderão a escolher o modelo misto destacado no item 3.1.6., supra, e na tabela 14, abaixo

Tabela 14 – Novo Sistema de Tributação do IPI Cigarro¹⁰³

Vigência	Regime Especial IPI – Alíquotas		
	<i>Ad Valorem</i>	Específica	
		Maço	Box
01/12/2011 a 30/04/2012	0%	R\$ 0,80	R\$ 1,15
01/05/2012 a 31/12/2012	40%	R\$ 0,90	R\$ 1,20
01/01/2013 a 31/12/2013	47%	R\$ 1,05	R\$ 1,25
01/01/2014 a 31/12/2014	54%	R\$ 1,20	R\$ 1,30
A partir de 01/01/2015	60%	R\$ 1,30	R\$ 1,30

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, s.d.

Ilustrativamente e considerando, por exemplo, que, a partir de 01.05.2012, (i) o cigarro mais barato terá o preço mínimo de R\$ 3,00 (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, s.d.) e que (ii) a diferença de preço entre este cigarro e o Derby (marca mais vendida) permanecerá a mesma (*i.e.*, de 87,5%), o que representaria para este último um preço de R\$ 5,60, tem-se, em primeiro lugar, que, se todos os fabricantes optaram pelo pagamento da alíquota única *ad valorem*, não haverá qualquer distorção em termos de custos relativos, já que o valor do tributo representará para qualquer fabricante 45% do preço de venda do cigarro.

Na hipótese de todos os fabricantes optarem pelo Regime Especial, o menor valor do IPI Cigarro incidente sobre o maço passará a ser, a partir de 01.05.2012, de R\$ 0,98 e, aquele incidente, na embalagem em box, de R\$ 1,33, considerando o preço de R\$ 3,00 para ambos os tipos de embalagem. Em termos relativos, este IPI corresponderia, respectivamente, a 32,67% e 45% do preço final mínimo. No caso do Derby, por seu turno, o custo do IPI passará a ser

¹⁰³ Considerando o preço final do produto, os valores *ad valorem* constantes nesta tabela incidirão sobre a alíquota de 15% do preço final do produto. Ou seja, a partir de 01/05/2012, o valor variável do IPI Cigarro corresponderá a 6% do preço final cobrado no varejo; e, a partir de 01/01/2015, a 9%.

de R\$ 1,14 (ou 20% do preço de varejo) para o maço e de R\$ 1,49 (26%) para o box. A diferença entre o custo do IPI Cigarro incidente sobre a marca mais barata e o Derby, comercializados em maço, será de 12,67 p.p., bem abaixo dos mais de 26 p.p. existentes no sistema de alíquota *ad rem*; e para o box, de 19%, também inferior aos 26 p.p.

3.5 Conclusões Preliminares

Verificou-se nesta seção que o mercado brasileiro de cigarros tem se caracterizado pela presença de uma empresa com participação histórica superior a 70% e que, estrategicamente, tem reagido eficientemente à entrada no mercado de novos competidores e ao lançamento de novos produtos e marcas por concorrentes já estabelecidos.

As medidas antitabagistas, atualmente adotadas no Brasil, tendem a fortalecer a posição dominante da empresa líder. A introdução do Regime Especial, por exemplo, tem dificultado a entrada de novos competidores no mercado doméstico, por meio da instalação de planta produtiva ou exportação para o país, reduzindo, assim, os riscos de pressões competitivas externas às empresas instaladas.

A restrição de publicidade, exposição e *merchandising* de cigarros apenas aos pontos de venda, além de aumentar as barreiras à entrada de novos concorrentes, mitigou as chances de novas marcas ou produtos serem lançados no mercado doméstico. Com esse tipo de restrição, os investimentos das empresas no lançamento de novas marcas ou produtos passam a ser proporcionalmente maiores, já que para atingir um volume eficiente de consumidores, as empresas precisarão investir em contratos de exclusividade com um grande número de pontos de venda. A Medida Provisória nº 540/2011 deverá dificultar ainda mais a possibilidade de lançamento de novas marcas ou produtos pelos fabricantes instalados no país ou mesmo por novos entrantes. Como antecipado acima, e tratado com maior profundidade no capítulo quinto, o desenvolvimento de “melhores cigarros” deve ser visto pelos formuladores de políticas públicas como algo socialmente desejável. Assim, se uma medida limita esse tipo de ação por parte das empresas instaladas, o formulador de política pública deve desenvolver outras ações regulatórias que incentivem a inovação.

A limitação da publicidade e *merchandising* aos pontos de venda incrementou o número de contratos de exclusividade com esses estabelecimentos e, conseqüentemente, os preços para acessar espaços para promoção das marcas nesses locais. Esse tipo de contrato

também é indutor de barreiras à entrada de novos concorrentes e de divulgação das marcas e produtos de pequenos e médios fabricantes. Mantendo-se essa estratégia de “aquisição” dos pontos de venda pelas empresas líderes do mercado (Souza Cruz e Philip Morris), vislumbra-se uma tendência, no médio prazo, de os pequenos e médios fabricantes deixarem o mercado ou mesmo passarem definitivamente para a informalidade. A saída de pequenos e médios fabricantes, por seu turno, tenderá a reduzir ainda mais a já diminuta pressão competitiva sobre a empresa líder. Como mencionado acima, desde o advento das medidas rígidas antitabagistas, não se viu mais no Brasil qualquer ação inovadora por parte dos fabricantes de cigarros.

A mudança do sistema de cobrança do IPI Cigarro para um valor fixo, a partir de 1999, talvez tenha sido a medida que mais afetou a dinâmica competitiva e um processo de inovação. Como demonstrado, esse sistema gerou sérias distorções em termos de custos relativos dos fabricantes de cigarros. Enquanto os fabricantes que cobram preços mais elevados por seus cigarros foram beneficiados por esse sistema, aqueles com preços mais baixos foram gravemente prejudicados. Após a introdução do sistema de valor fixo do IPI Cigarro, foi verificado um incremento relativamente elevado no lucro operacional líquido da empresa líder de mercado, além do encerramento das atividades de empresas de pequeno e médio portes, consideradas tradicionais no mercado. Foi ainda destacado que outras empresas de menor porte apenas permaneceram em operação, em razão de autorizações judiciais que lhes concederam o direito de não pagar integralmente o IPI Cigarro, que, segundo o Poder Judiciário, em linhas gerais, seria inconstitucional por ferir o princípio da isonomia e progressividade do tributo. A cobrança do valor fixo do IPI Cigarro também pode ter sido, juntamente com a fiscalização ineficiente das fronteiras do país, causa da manutenção do elevado volume de cigarros comercializados ilegalmente no país. Afinal, mesmo com a introdução do imposto de exportação para o países do Mercosul, com alíquota de 150%, o mercado ilegal manteve-se no patamar entre 20% e 30% do consumo total brasileiro.

Constatou-se, ainda, uma perda arrecadatória relativamente elevada após a adoção do valor fixo do IPI Cigarro. Apesar de não se poder afirmar categoricamente que esse tipo de cobrança do IPI Cigarro tenha sido a única causa para essas perdas – o comércio ilegal também pode ter sido outro fator gerador – não se pode negar a existência de perdas acentuadas após a introdução de medidas antitabagistas – especialmente do IPI Cigarro –, bem como a saída do mercado de empresas de médio e pequeno porte nesse período.

Ao se considerar que seria desejável pela sociedade a redução na oferta e na demanda de cigarros, ainda que isso possa significar a eliminação do mercado de pequenos e

médios fabricantes no médio prazo, a existência de perdas arrecadatórias e de uma relativa estabilidade no consumo total de cigarro gera uma necessidade de os formuladores de política pública revisitarem as medidas antitabagistas adotadas no país até o presente momento.

A Medida Provisória nº 540/2011, como demonstrado acima, foi um importante passo para reduzir, em termos de custos relativos, as assimetrias existentes entre os pequenos e médios fabricantes, de um lado, e os fabricantes de cigarros *premium*, de outro. Contudo, como se destacará mais adiante, esta medida não é suficiente para compatibilizar os interesses de queda de demanda e oferta, aumento na arrecadação e, ainda, garantir um processo de concorrência pela inovação, com a permanência no setor de pequenos e médios fabricantes eficientes.

4 POLÍTICAS ANTITABAGISTAS ALTERNATIVAS À CONVENÇÃO-QUADRO

Como demonstrado no segundo capítulo, as políticas antitabagistas sugeridas pela Convenção-Quadro visam prioritariamente uma redução na oferta e na demanda de cigarros e um aumento na arrecadação, que possibilite ao governo internalizar as externalidades negativas geradas por esse consumo, com programas de conscientização para os riscos à saúde e reabilitação de fumantes. Tais medidas pouco ou nada se preocupam em garantir condições para o desenvolvimento de “melhores cigarros” – *i.e.*, que minimizem ou eliminem os problemas à saúde.

No capítulo anterior foi demonstrado que, no Brasil, a adoção das diretrizes da Convenção-Quadro, além de não surtir os efeitos esperados de redução na demanda e aumento na arrecadação, ainda agravou as diferenças competitivas entre a líder de mercado e os demais concorrentes, reduzindo, assim, as pressões competitivas sobre aquela e eliminando os incentivos a investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos.

Em face disso, faz-se necessário verificar modelos alternativos às medidas sugeridas pela Convenção-Quadro, que possam ser introduzidos no Brasil de forma a garantir a redução na demanda e na oferta, o aumento na arrecadação e, ainda, um ambiente minimamente competitivo que gere os incentivos necessários aos agentes instalados para investirem em pesquisa e desenvolvimento de “melhores cigarros”. Nesse capítulo, apresentar-se-ão dois modelos que sugerem uma maior ingerência do Estado na estrutura de oferta de cigarros, por meio da estatização da fabricação ou distribuição desses bens. Nessa análise, dar-se-á maior ênfase aos aspectos competitivos e de inovação que tais modelos poderiam gerar, já que ao controlar a oferta dos bens, necessariamente, o Estado controlará a demanda e o nível de arrecadação.

4.1 Monopolização do Mercado de Cigarro pelo Estado ou por Agente Privado Sem Fins Lucrativos

Ao analisar as políticas antitabagistas canadenses, que diga-se de passagem encontram-se entre as mais rígidas do mundo, Callard, Thompson e Collishaw (2005, p. 78) propuseram a estatização completa da atividade de produção e comercialização de cigarro¹⁰⁴.

Em linhas gerais, os autores defendem que o Estado canadense assuma, diretamente ou por meio de associações não-governamentais e sem fins lucrativos (“ONG”), o controle sobre a produção e distribuição de cigarro em regime de monopólio.

As principais premissas apresentadas para defender esse tipo de intervenção estatal na economia, em breve síntese, relacionam-se (i) à obrigação legal de os administradores de sociedades privadas gerarem lucros aos acionistas, normalmente decorrentes de estratégias de curto prazo, associadas à redução de custos, e de longo prazo, relativas ao aumento na produção; e (ii) a não prejudicar os consumidores que, segundo os autores, já teriam sido muito prejudicados pela indústria, a partir da inserção de substâncias viciantes no cigarro.

Nesse artigo, os autores defendem que ao “estatizar” essa atividade e transferir a fabricação e comercialização de cigarro diretamente a uma empresa pública ou a um ente privado, sem fins lucrativos, a obrigatoriedade de geração de lucros e aumento da oferta deixaria de existir e, portanto, a implementação de políticas associadas à redução na oferta de cigarros ocorreria mais facilmente. Na mesma linha de parte da doutrina¹⁰⁵, Callard, Thompson e Collishaw (2005) acreditam que o caráter lucrativo da atividade de fabricação e comercialização gera grandes incentivos para a indústria inserir no cigarro substâncias viciantes, que aumentam a dependência e o seu consumo. Com a estatização dessa atividade, o Estado poderia definir melhor as quantidades a serem consumidas pelos fumantes e, ainda, oferecer de forma mais adequada, com base nesse consumo, a assistência necessária para redução ou até mesmo a completa eliminação do consumo desse produto pelos fumantes.

A princípio, as duas formas propostas de estatização seriam bastante similares, se diferenciando apenas em relação às estruturas de governança.

¹⁰⁴ Os autores citam que esse modelo de intervenção é aplicado na Tailândia, Turquia, Japão e China, ainda que, em alguns desses países, como o Japão, o controle estatal sobre a produção, na realidade, vem a partir de uma sociedade de economia-mista, que tem na geração de lucro um de seus objetivos principais.

¹⁰⁵ Vide Liberman, J. (2003, p. 465)

Na proposta envolvendo o exercício da atividade de fabricação e comercialização de cigarro por uma ONG sem fins lucrativos, esta teria, basicamente, a função operacional e de repasse do “lucro” obtido com a venda desse bem a uma segunda ONG, responsável pela implementação de medidas sociais e educacionais.

Ficaria a cargo da legislação específica definir o volume de cigarros ofertado anualmente e os níveis de redução na oferta. Ao Governo central incumbiria a tarefa de fiscalizar as duas ONGs, as quais teriam independência financeira e administrativa, de forma a verificar se as metas de oferta pré-definidas pela legislação estariam sendo cumpridas e os “lucros” obtidos com a venda de cigarros, devidamente revertidos para os programas sociais e educacionais.

No segundo modelo sugerido, seria criada uma “Agência Canadense de Oferta de Tabaco” (“ACOT”), que na realidade seria uma empresa pública¹⁰⁶ sem fins lucrativos; e um “Conselho Canadense para Controle de Tabaco”. À ACOT incumbiria a aquisição do tabaco, fabricação e comercialização de cigarros e, também, a administração de programas sociais e educacionais de combate e prevenção ao consumo de cigarros. Ao Conselho caberia, a princípio, a fiscalização das ações dos administradores da ACOT e, ainda, a definição das metas de redução da oferta anual de cigarros por esta última.

Pelo que se depreende do artigo, o principal objetivo da ACOT seria reduzir gradativamente a oferta de cigarros, sendo que, em 2030, segundo a proposta dos autores, a meta seria a de uma quase erradicação total do seu consumo.

Analisando as duas propostas do ponto de vista da concorrência, tem-se claramente que seria a total abolição da competição privada no setor. A vantagem disso é que o Estado passará a ter total controle sobre a quantidade, preço e qualidade dos cigarros ofertados, enquanto a desvantagem que se vislumbra relaciona-se à falta de incentivos que as ONGs ou a ACOT terão para inovar. Nesse sentido, é imprescindível que no processo de formatação da legislação específica para a implementação de qualquer um desses dois modelos se preveja, como uma das competências desses dois órgãos, investimentos em pesquisa e desenvolvimento de “melhores cigarros”. Reitera-se que em razão das substâncias viciantes constantes no cigarro e da necessidade de internalização das externalidades negativas geradas pelo seu consumo, seria indesejável, social e economicamente, a erradicação completa do cigarro, como explicado no segundo capítulo.

¹⁰⁶ O conceito de empresa pública aqui utilizado é aquele de empresa controlada integralmente pelo Governo, em oposição à sociedade de economia mista, em que o Governo é apenas o sócio majoritário.

Especificamente em relação aos investimentos necessários à aquisição das fábricas de cigarro, os autores destacam, por exemplo, que poderiam ser reduzidos a zero, se levadas a cabo as ações judiciais de indenização ao erário público decorrentes dos danos causados à saúde pelo consumo ativo e passivo de cigarro. Além disso, apontam que os investimentos anuais com saúde pública podem superar tais custos de aquisição. Ou seja, o processo de estatização pode, mesmo no curto prazo, trazer um saldo positivo para as finanças públicas, o que justificaria sua implementação.

Outros dois problemas levantados e discutidos pelos próprios autores, ainda que de forma sucinta, relacionam-se a (i) como realocar os trabalhadores e (ii) como impedir perdas arrecadatórias de natureza fiscal, decorrentes da redução da oferta de cigarros.

Para resolver o primeiro problema, sugere-se que o Estado crie incentivos para outras atividades absorverem os empregados da cadeia do tabaco após dois anos¹⁰⁷ do processo de estatização, sempre levando em consideração o risco de mesmo com esses incentivos, o mercado de trabalho interno não conseguir absorver todos os trabalhadores que devem ser realocados, dadas as conjunturas econômicas nacionais e internacionais. É certo, contudo, que com a redução do consumo de cigarro, os fumantes terão mais renda para alocar em outros bens de consumo, o que poderia incrementar outras atividades econômicas internas, abrindo assim novos postos de trabalho que poderiam ser ocupados pelos antigos trabalhadores da indústria de cigarro. Esta avaliação, de qualquer forma, dependerá de estudos aprofundados sobre a elasticidade-preço da demanda, bem como de outros fatores macro e microeconômicos que não são objeto deste trabalho.

No caso da arrecadação, cujos dois objetivos principais seriam desincentivar o consumo e garantir recursos para investimentos em tratamentos e programas de combate ao consumo, a princípio, o Estado terá maior controle sobre o preço e a demanda de cigarros e, portanto, melhores condições para definir o modelo de tributação ótimo para atingir tais objetivos.

Apesar de as propostas de intervenção aqui apresentadas não gerarem distorções competitivas, já que eliminarão por completo a livre competição, a princípio também não garantirão o desenvolvimento de “melhores cigarros”, a não ser que o Estado incorra com os altos investimentos necessários para pesquisa e desenvolvimento. Assim, pelos problemas apontados acima, parece que as medidas sugeridas por Callard, Thompson e Collishaw (2005)

¹⁰⁷ Os autores sugerem que seja garantido um outro emprego (ou remuneração) aos trabalhadores que não desejem permanecer na atividade.

não seriam tão melhores do que aquelas preceituadas pela Convenção-Quadro, a ponto de valer o esforço de alteração do atual modelo da política brasileira antitabagista.

4.2 Estatização na Distribuição Atacadista de Cigarros

Seguindo o entendimento levantado por Liberman (2003)¹⁰⁸, Borland (2003) defende a ideia de que a regulamentação do cigarro deve tentar resolver o problema que envolve, por um lado, a grande lucratividade do setor e, por outro, os danos causados pelo consumo de cigarro. Ou seja, quanto mais se vende, mais lucro o agente privado terá e maior será o dano à sociedade.

De forma a enfrentar esse problema, Borland (2003) sustenta a necessidade de serem adotadas medidas mais contundentes sobre o controle da oferta de cigarros, de forma a garantir aos consumidores as informações adequadas sobre o produto, incentivos à inovação de produtos menos cancerígenos, bem como o controle sobre as quantidades ofertadas.

O autor sugere que a melhor forma para garantir tais objetivos seria a estatização do sistema de distribuição atacadista de cigarro, como ocorre, por exemplo, com a distribuição de bebidas alcoólicas na Escandinávia e em algumas províncias canadenses e estadunidenses. Nesse modelo, o Estado passaria a ser o único agente capaz de adquirir cigarros de seus fabricantes e o único capaz de vendê-los a varejistas. Ou seja, o Estado seria monopsonista na aquisição de cigarros e monopolista na sua revenda¹⁰⁹ aos varejistas.

Sucintamente, nesse modelo, os fabricantes e importadores que pretendessem operar no mercado seriam obrigados a obter, junto ao Estado, uma licença de operação¹¹⁰. Os fumicultores e processadores somente poderão comercializar a folha de fumo a fabricantes licenciados.

¹⁰⁸ Liberman defende a ideia da criação de uma agência reguladora independente que controle a oferta de cigarros.

¹⁰⁹ Nota-se que Callard, Thompson e Collishaw (2005, p. 94) sugerem que um monopólio público na comercialização atacadista ou varejista do cigarro seria uma medida eficaz para controlar e obrigar os pontos de venda a aplicarem adequadamente as leis que vedam a comercialização e o consumo de cigarro por menores.

¹¹⁰ O autor não especificou se esta licença seria gratuita ou onerosa. No entanto, dada a premissa de ser importante preservar a livre iniciativa como forma de incentivar o desenvolvimento de novos produtos menos cancerígenos, seria mais pertinente que tal licença fosse gratuita, pois, do contrário, ela poderia ser vista como uma barreira à entrada / manutenção de fabricantes no mercado.

Em termos de formatação, o Estado constituiria uma “agência”, que na realidade seria uma empresa pública¹¹¹ e não uma agência reguladora independente como proposto por Liberman (2003), responsável pela aquisição de cigarros junto aos fabricantes e importadores licenciados e pela sua revenda aos varejistas.

Como esta “agência” teria uma relação de cliente-fornecedor com os fabricantes de cigarros, o autor acredita que as interações entre aquela e esses tenderiam a ser mais transparentes do que na hipótese de constituição da agência reguladora independente de Liberman (2003), e cuja função seria a de regular as relações entre as firmas instaladas no mercado.

Borland (2003) destaca, ainda, que ao controlar a demanda de cigarros no segmento atacadista, a “agência” poderá incentivar a concorrência entre os fabricantes, de forma a desenvolver a atuação de pequenas empresas. Isso seria possível, pois, nesse modelo, os pequenos fabricantes não teriam que incorrer em elevados investimentos com publicidade de seus produtos, já que o controle sobre a quantidade e preço de revenda dos cigarros recairia, a princípio, apenas sobre a “agência”. O autor defende a ideia de que quanto maior for o número de fabricantes, maior o incentivo à inovação e menor o risco de captura dos administradores da “agência” pelos fabricantes de maior porte. Como se destacará adiante, Schumpeter, em sua clássica obra *Capitalism, Socialism and Democracy* (2008)¹¹², critica essa ideia sob o argumento de que para investir em inovação, a empresa deve deter capital o qual viria de ganhos de escala e lucros supracompetitivos¹¹³.

Para assegurar a competição, Borland (2003) destaca, também, a importância (i) de haver regras para definir as quantidades máximas que cada fabricante poderá produzir / vender à “agência”, bem como (ii) de os preços de compra dos cigarros junto aos fabricantes serem determinados por um órgão de governo independente, assim como a fixação e coleta dos impostos associados à fabricação e comercialização dos cigarros por essa “agência”. Não apresenta, no entanto, qualquer proposta acerca de como essas quantidades máximas seriam definidas e nem mesmo os preços e tributos que seriam cobrados pela comercialização de cigarro.

¹¹¹ O autor aponta que essa empresa poderia ser sem fins lucrativos ou, pelo menos, sem a necessidade de maximização de lucro.

¹¹² Este trabalho foi originalmente publicado em 1942 e a terceira edição, a qual sofreu algumas alterações relacionadas à primeira, foi publicada originalmente em 1950.

¹¹³ Na mesma linha, Nelson e Winter (1982, p. 388) destacam que uma pequena escala em investimentos associados a pesquisa e desenvolvimento (“R&D”) pode não ser suficiente para garantir o sucesso da inovação pretendida.

O autor destaca, ainda, que o controle que a “agência” terá sobre a aquisição e distribuição de cigarros lhe permitirá obter maiores informações sobre as características e “qualidades” de cada tipo de cigarro / marca, de forma a impedir a oferta e o consumo de produtos totalmente inadequados ao consumo.

Especificamente em relação ao comércio ilegal – *i.e.*, vendas diretas aos revendedores – e ao contrabando, o artigo destaca serem problemas inerentes a qualquer modelo intervencionista que se pretenda implementar, devido aos incentivos econômicos que uma intervenção baseada em controle de preço e elevados tributos gera para a comercialização ilícita; ou seja, “haverá mercado ilegal onde existir elevados lucros”.

Para mitigar o problema do contrabando, o autor destaca a importância de uma maior interação entre países fronteiriços com o objetivo de criar e implementar políticas de entrada e saída ilegal de cigarro; já, em relação à venda ilegal, o autor não traz qualquer solução, mas apenas aponta a importância de não permitir a formação de grandes varejistas, pois, segundo ele, grandes varejistas tenderão a usar o seu poder de mercado para adquirir cigarro diretamente dos fabricantes. Para esse caso, foi sugerida a aplicação adequada das leis de defesa da concorrência.

Como também indicado no artigo de Callard, Thompson e Collishaw (2005), Borland (2003) acredita que o modelo proposto dificilmente obterá apoio político, devido (i) às barreiras que os políticos têm em receber novas ideias; e (ii) às forças econômicas que se organizarão para impedir sua implementação, já que este modelo pretende garantir uma maior competição entre os agentes instalados.

O modelo desenvolvido por Borland (2003), a princípio, se adequa à proposta ora apresentada nesta dissertação de desenvolvimento de políticas públicas que compatibilizem as preocupações com saúde pública, arrecadação e emprego, de um lado, e um ambiente competitivo que garanta a existência no mercado de pequenas e médias empresas eficientes para o desenvolvimento de “melhores cigarros”. No entanto, nesse artigo, nota-se a ausência de respostas a questões mais específicas associadas, por exemplo, a como implementar tal modelo ou mesmo como definir as diretrizes sobre as quantidades que serão adquiridas e ofertadas pela “agência” ao mercado e os preços de compra e revenda de cigarros.

Além disso, Borland (2003) não enfrentou o problema associado à perda de bem-estar do consumidor quando a sua marca de preferência deixar de existir ou tornar-se mais cara devido à restrição na “participação de mercado” de seu fabricante.

Os mesmos problemas de agente-principal tratados e discutidos no modelo proposto por Callard, Thompson e Collishaw (2005) também se aplicariam a este modelo.

Borland (2003) deixou, no entanto, de enfrentá-los nesse artigo, pois, a princípio, o seu objetivo era apenas introduzir sua proposta de modelo para debate.

Por fim e apesar de Borland (2003) preceituar a necessidade de se preservar a livre iniciativa e a livre concorrência, pelo modelo sugerido pelo autor, os distribuidores de cigarros independentes (*i.e.*, não pertencentes aos fabricantes) serão obrigados a deixar o mercado ou alterar o seu foco de atuação. Dessa forma, ao se implementar este sistema de estatização da distribuição de cigarros, o formulador de política pública não poderá negligenciar os problemas que tal modelo trará aos distribuidores independentes instalados no mercado.

Um último ponto que deve ser destacado em relação à proposta apresentada por Borland (2003), refere-se à razão para esta estatização, quando a princípio, todas as medidas ali sugeridas, que se concorda plenamente, poderiam ser realizadas por uma agência reguladora independente, provavelmente com um custo social relativamente menor. A implementação de uma agência reguladora independente, como alternativa à “agência” proposta por Borland (2003), eliminaria os custos que seriam incorridos com a estatização do sistema de distribuição varejista e, ainda, não acarretaria na eliminação da concorrência no segmento de distribuição de cigarros.

4.3 Conclusões Preliminares sobre os Modelos de Estatização da Fabricação e Comercialização de Cigarros

Como apontado acima, Callard, Thompson e Collishaw (2005) basicamente propõem a estatização da atividade de fabricação de cigarros e o fim de seu caráter lucrativo. O argumento utilizado pelos autores resume-se ao fato de a legislação canadense obrigar os administradores e diretores de empresas privadas a gerarem lucros aos seus acionistas e, como consequência, aqueles adotarem estratégias maximizadoras de lucro que, necessariamente, passam pela inclusão de substâncias viciantes nos cigarros, propagandas enganosas etc., para aumentar a demanda e o preço de cigarros.

Em razão disso, aqueles autores consideram que ao se estatizar ou retirar o caráter lucrativo da atividade de fabricação de cigarro, haverá uma tendência natural de redução no consumo desse produto, atingindo os objetivos de saúde pública destacados na Convenção-Quadro e na maioria das legislações nacionais que a seguem. Apesar de não terem abordado

em detalhes o tema, pela análise do artigo, infere-se que, nessa proposta, o aspecto arrecadatário poderia ser contemplado, dependendo apenas da calibragem do valor dos tributos incidentes, vis-à-vis a estrutura da demanda e sua elasticidade-preço. Ao propor a estatização da fabricação de cigarro, os autores sinalizam que esta atividade seria de interesse relevante e estratégico nacional e, portanto, consideram ser de competência exclusiva do Estado o seu exercício, e não à iniciativa privada em um ambiente de livre competição ou mesmo de regulação estatal.

Acredita-se que três pontos principais devem ser considerados na implementação do modelo proposto por Callard, Thompson e Collishaw (2005). Em primeiro lugar, o custo social de se estatizar a fabricação de cigarro. Ou seja, pensando em termos de bem-estar da sociedade, indaga-se se faz sentido o Estado investir em indenizações às empresas produtoras de cigarros e, ainda, em investimentos na atividade produtiva desse produto, os quais exigem somas relativamente elevadas. Como destacado na introdução, não é possível concordar com a ideia de que a indústria de cigarro seria um “bem público”, setor estratégico ou de relevância nacional de forma a justificar a sua estatização.

O segundo ponto, refere-se aos custos que o Estado terá no monitoramento das ações dos administradores da empresa pública, que ficarão a cargo dessa atividade. Essa preocupação está, inclusive, refletida no próprio texto dos autores.

A terceira, e talvez a mais importante, relaciona-se à necessidade da determinação e definição clara dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de “melhores cigarros”, bem como dos incentivos que os administradores da empresa pública terão para investir em inovação. Uma vez que o cigarro contém substâncias viciantes e uma drástica redução ou eliminação completa de sua oferta acarretaria sérios prejuízos aos consumidores e, ainda, um possível aumento na criminalidade, deve-se admitir que investimentos em produtos que minimizem ou eliminem os malefícios à saúde, certamente, trarão grandes benefícios aos seus consumidores e à sociedade como um todo.

Além disso, um último ponto se coloca em xeque, relaciona-se à ideia de o Estado ser um eficiente agente inovador. Com raríssimas exceções¹¹⁴, a história tem demonstrado que o processo inventivo e inovador tem sido capitaneado pela iniciativa privada e que a ação

¹¹⁴ O Estado comunista soviético pode ter sido uma das exceções, no entanto, o que teria motivado as inovações realizadas por suas empresas estatais seria a Guerra Fria travada com os EUA, a partir do final da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1980.

burocrática estatal, usualmente, vai de encontro a inovações, especialmente em razão da falta de incentivos para tanto¹¹⁵.

No caso do modelo proposto por Borland (2003), que, resumidamente, prevê a estatização da atividade de distribuição atacadista, considera-se que responderia de forma, relativamente, satisfatória às três principais questões assinaladas nesta dissertação: (i) redução da demanda e oferta; (ii) aumento na arrecadação; e (iii) competição pela inovação.

Ou seja, com a estatização da distribuição atacadista, o Estado poderá determinar tanto a qualidade como a quantidade do produto que será consumido pela população em geral, como até mesmo estabelecer, ainda que de forma relativa, o preço que será pago e a quantidade a ser demandada de cada um dos fabricantes. Neste último caso, a quantidade a ser demanda pelo Estado deve garantir uma escala mínima eficiente para cada fabricante, o que geraria os recursos e incentivos necessários para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de cigarros menos prejudiciais à saúde.

Apesar de não ter sido objeto do artigo elaborado por Borland, dentre as políticas que seriam implementadas pela “agência” ali sugerida, poderia estar uma que garantisse maior valor de compra (receitas mais altas aos fabricantes) ou menor carga tributária a cigarros que demonstrassem uma efetiva redução nos riscos à saúde, sendo certo que, nesse caso, o preço de revenda deveria ser mais baixo para incentivar os consumidores a migrarem para este melhor produto. Para viabilizar isso, os cigarros que geram maiores problemas à saúde subsidiariam os “melhores cigarros”.

Nesse modelo, o autor se preocupou tanto com medidas relacionadas à redução da oferta e da demanda de cigarros, como também em criar as condições de competição no mercado de fabricação de cigarros com o objetivo de incentivar inovações.

Embora Borland (2003) não tenha desenvolvido em seu artigo a questão da arrecadação, esta poderia ser solucionada pelo Estado com a proposta de um regime de tributação ótima, que permitisse compatibilizar as três preocupações citadas acima. Nesse caso, como antecipado, sugere-se a adoção de menores tributos a cigarros com menor teor de nicotina, alcatrão e nível de emissão de monóxido de carbono, de forma que os fabricantes tenham incentivos para investir no desenvolvimento e produção desse tipo de cigarro. A verificação da redução dos danos à saúde deve ser extremamente criteriosa e, para se mitigar

¹¹⁵ Schumpeter (2008, p. 134) destaca que “*the perfectly bureaucratized giant industrial unit not only ousts the small or medium-sized firm and ‘expropriates’ its owners, but in the end it also ousts the entrepreneur and expropriates the bourgeoisie as a class which in process stands to lose not only its income but also what is infinitely more important, its function*”.

o risco de captura, deve ser feita por mais de um instituto, sob a supervisão da “agência”, e sempre arcada pela indústria inovadora.

O problema que se verifica na implementação desse modelo no Brasil, relaciona-se ao impacto que terá na concorrência do mercado de distribuição. Atualmente, cerca de 30% do cigarro produzido no país é distribuído por empresas independentes dos fabricantes de cigarros. Assim, com a estatização da distribuição atacadista, estes distribuidores independentes serão obrigados a buscar outras fontes de renda.

Em decorrência disso, antes de se pensar em adotar esse regime no país, seria importante verificar os custos de realocação dos distribuidores independentes em outras atividades. A princípio, pelo que se conhece do sistema de distribuição de cigarro, tais custos não parecem ser muito elevados.

Além disso, a implementação desse modelo desenvolvido por Borland (2003) pode esbarrar em uma questão de ordem legal. Como a Constituição Brasileira de 1988 define como condição para o Estado intervir diretamente na economia, na qualidade de agente econômico, apenas nos casos de segurança nacional e de atividade de relevante interesse nacional, o que se acredita não ser o caso do cigarro, é possível que este processo de estatização possa gerar sérias críticas, além de, eventualmente, exigir uma alteração constitucional.

Um último aspecto que deve ser destacado em relação ao modelo proposto por Borland (2003), relaciona-se à necessidade de se pensar e desenvolver melhor como será a estrutura desta “agência”, suas competências e, especialmente, as relações entre os diferentes agentes sujeitos a este tipo de intervenção, de forma a se evitar a implementação de medidas que favoreçam um fabricante em detrimento de outros, como ocorrera, por exemplo, na implementação do sistema de tributação fixa do IPI Cigarro, discutido no capítulo anterior.

Assim, apesar de este modelo sugerido por Borland (2003) atacar satisfatoriamente as questões apresentadas nesta dissertação de compatibilização dos interesses de saúde pública, arrecadação, competição e inovação, faz-se necessário pensar em um sistema que possa solucionar os problemas destacados nesta seção.

5 PROPOSTA ALTERNATIVA COMPATIBILIZADORA

Pelo demonstrado nesse trabalho, as medidas antitabagistas preceituadas pela Convenção-Quadro e implementadas no Brasil, a partir do final da década de 1990, tiveram como focos principais: (i) a redução na demanda; e (ii) o incremento na arrecadação. O controle sobre a oferta, outro ponto destacado pela Convenção-Quadro, tem sido também tratado no Brasil por meio da política fiscal e das restrições à publicidade, exposição e *merchandising*. Apesar dessas medidas, os resultados apresentados não foram satisfatórios na última década, dado o efetivo decréscimo absoluto, relativo e real na arrecadação do IPI Cigarro; e, ainda, uma relativa estabilização no consumo total de cigarros, se considerados os mercados legal e ilegal.

As medidas atualmente implementadas no Brasil também agravaram a assimetria competitiva existente entre os pequenos e médios fabricantes, de um lado, e as grandes empresas, de outro. Isso ocorreu em virtude de tais medidas terem afetado importantes variáveis competitivas – publicidade e tributação – que aumentaram as dificuldades na divulgação dos produtos fabricados e comercializados pelos pequenos e médios fabricantes, além de terem incrementado os custos relativos destes e reduzido aqueles das empresas que cobram preços *premium*.

Como as medidas antitabagistas introduzidas no Brasil até o momento, aparentemente¹¹⁶, não atingiram os objetivos destacados acima e, ainda, aumentaram as diferenças entre os pequenos e médios fabricantes e as grandes empresas, vislumbra-se a iminente necessidade de se revisar a atual política brasileira antitabagista.

A despeito de a Medida Provisória nº 540 ter, de certa forma, reduzido o problema da distorção nos custos relativos criado pelo sistema *ad rem* do IPI Cigarro, acabou, por outro lado, eliminando qualquer possibilidade de divulgação e publicidade de cigarro em qualquer meio. Como o cigarro é um bem de consumo de experimentação, que tem na publicidade a principal forma de atração de consumidores, a eliminação de qualquer forma de publicidade tende a favorecer as empresas com marcas estabelecidas e consolidadas no mercado e, em

¹¹⁶ Como não existem dados oficiais sobre o mercado informal de cigarros, há uma grande dúvida sobre se as demandas total e per capita mantiveram-se constantes ou sofreram reduções, após a introdução das medidas antitabagistas. Além disso, em relação à introdução da tributação fixa do IPI Cigarro, a partir do final da década de 1990, não é possível mensurar qual o seu impacto em eventual redução na demanda total e per capita, dada a inexistência de estudos nesse sentido. Por outro lado, conforme destacado no capítulo terceiro, estudos mostram uma perda considerável na arrecadação do IPI Cigarro, após a introdução do modelo *ad rem* por classes, o que justificaria, por si só, a crítica relacionada à necessidade de alteração nas políticas antitabagistas brasileiras.

sentido contrário, eliminar qualquer incentivo para o lançamento de novos produtos e marcas, como destacado no capítulo terceiro. Este fenômeno pode ser constatado a partir da quase inexistência de lançamentos de novos produtos, no Brasil, na década de 2000.

Nesse sentido, cabe destacar novamente o artigo elaborado por Viscusi (1998) em que critica a política adotada nos EUA, no início da década de 1960, que proibiu qualquer propaganda que comparasse os níveis de nicotina e alcatrão contidos em diferentes cigarros, bem como a falta de medidas que incentivassem o processo de inovação de cigarros menos cancerígenos.

Como apontado pelo autor, o Estado tem o dever e o poder de (a) regular os riscos que produtos podem gerar aos indivíduos que os consomem; (b) definir as características e padrões básicos que um produto deve ter ou seguir para que possa ser comercializado ou consumido no país¹¹⁷; e, ainda, (c) impedir a sua comercialização, na hipótese de se constatar que os danos aos indivíduos decorrentes de seu consumo ou uso são elevadíssimos ou não podem ser compensados de alguma forma. O melhor exemplo para esse último tipo de ação é o controle sobre medicamentos.

No caso específico da comercialização e consumo de cigarro, Viscusi (1998), como a grande maioria da doutrina especializada, é contrário à sua completa proibição, destacando, ainda, a necessidade e a importância de as medidas regulatórias incentivarem o desenvolvimento de produtos inovadores que eliminem ou mitiguem os malefícios à saúde de fumantes e não-fumantes. Nesse sentido, o autor exaltou, por exemplo, o cigarro “Premier”, lançado pela R.J. Reynolds, nos EUA, e que seria, segundo ele, “a maior inovação tecnológica” do setor.

Segundo o autor, este cigarro não teve, no entanto, o impacto de vendas esperado pelo seu fabricante, muito em decorrência das políticas restritivas à publicidade desenvolvidas, à época, pela FDA. Esta agência proibiu, por exemplo, qualquer propaganda de cigarro que fizesse referência a possíveis efeitos redutores dos malefícios à saúde decorrentes do consumo do produto. Em seu artigo de 1998, Viscusi apontou estudos que demonstrariam que, apesar

¹¹⁷ Joskow e Noll (1981) destacam para as dificuldades que o formulador de política pública terá para avaliar e definir padrões e níveis de qualidade. Em breve síntese, os autores apontam que cada grupo de consumidores teria preferências específicas. Assim, o processo de coleta das informações necessárias para a formulação de uma política ótima voltada a esse tipo de característica do setor a ser regulado, traria uma certa ineficiência se realizada pela administração pública. Defendem portanto, que “se a agência tiver capacidade de coletar, avaliar e divulgar esse tipo de informação melhor do que o mercado privado, então, a forma mais eficaz seria a regulação”; do contrário, sugerem deixar para a iniciativa privada. No caso específico do cigarro, apesar de esse tipo de coleta gerar custos, dada a estrutura do mercado brasileiro de quase-monopólio e a necessidade de se reduzir a demanda, parece que esse tipo de controle pelo Estado e, mais especificamente por uma agência independente, geraria um saldo líquido positivo em termos de eficiência e bem-estar social.

de o Premier trazer níveis de nicotina e alcatrão similares a de outros cigarros de “baixo teor”, o fato de não queimar tabaco reduzia os efeitos biológicos adversos de seu consumo.

Com o objetivo de incentivar a inovação, Viscusi (1998) propôs que a FDA adotasse, por exemplo, as seguintes medidas regulatórias: (i) permissão de propagandas que informassem corretamente os consumidores sobre os riscos de cada tipo de cigarro à saúde; (ii) criação de um índice, baseado em estudos empíricos, que determinasse o nível de risco à saúde de cada tipo de cigarro (ou marca), exigindo que todos os fabricantes seguissem e informassem o índice de cada um de seus cigarros; e (iii) realização de testes nos cigarros para constatar a eficácia de cada produto em termos de redução nos riscos à saúde.

Como já antecipado, compartilha-se da opinião expressada em Viscusi (1998), porém não se considera que tais medidas propostas sejam suficientes para atrair e incentivar os fabricantes a inovarem. Medidas que alterem as condições estruturais e competitivas do setor são tão ou mais importantes do que estas para criação dos incentivos necessários ao desenvolvimento de novos e “melhores cigarros”.

Nesse contexto, algumas das propostas apresentadas por Borland (2003) e destacadas no capítulo quarto, supra, seriam necessárias para atingir esse objetivo de inovação. Dentre as propostas, destacam-se, em especial, a implementação: (a) de um preço mínimo e tributos diferenciados por nível de periculosidade do tipo de cigarro comercializado; e (b) de um sistema de quota máxima, por fabricante, para fabricação e comercialização de cigarro.

No caso do preço mínimo e da tributação diferenciada em razão do nível de periculosidade, o conceito que se pretende implementar é o de cigarros com maior nível de periculosidade devam ter o seu consumo desincentivado ao máximo ou até mesmo proibido. Ou seja, quanto maior for o nível de nicotina, alcatrão e de emissão de monóxido de carbono, dentro dos limites máximos estabelecidos pela regulação, maior será o valor do tributo incidente e maior o preço mínimo cobrado, levando-se sem em consideração a elasticidade-preço da demanda e cruzada de cada marca / tipo de cigarro. Deve ser proibida a fabricação e comercialização de cigarros que superem os valores máximos permitidos para cada uma dessas substâncias químicas, previamente estabelecidos pela regulação.

O tributo e o preço mínimo devem estar, necessariamente, alinhados com o nível de elasticidade-preço da demanda do bem, de forma a não garantir qualquer tipo de lucro aos fabricantes que produzirem ou comercializarem cigarros em que os níveis dessas substâncias químicas estejam próximos àqueles máximos.

Ainda nessa mesma linha de desincentivo, apenas cigarros que não gerassem, ou pelo menos minimizassem, comprovadamente, os malefícios à saúde, decorrentes de seu consumo

ativo ou passivo, poderiam ser comercializados com marcas e divulgados em meios de comunicação de qualquer natureza. Os demais cigarros que estivessem enquadrados dentro dos níveis máximos permitidos de nicotina, alcatrão e de emissão de monóxido de carbono, poderão ser comercializados, porém sem qualquer referência à marca e com propagandas negativas em toda a sua embalagem, como foi introduzido na Austrália, em novembro de 2011¹¹⁸.

Na definição do preço mínimo, que inclusive já foi adotado no Brasil, a partir da Medida Provisória nº 540 e da Lei nº 12.546, o formulador da política pública deverá levar em consideração os custos de produção e distribuição de cada agente e ainda a estrutura da demanda de cada marca, de forma que um preço muito baixo não acarrete em um aumento na demanda ou mesmo em uma lucratividade que não garanta a alocação de investimentos em pesquisa e desenvolvido. Pelo que se pode acompanhar das discussões acerca da introdução desse preço mínimo no Brasil, não nos parece que esse tipo de avaliação tenha sido realizada adequadamente. Afinal, não se encontrou, por exemplo, qualquer estudo que trouxesse as justificativas para a definição do preço mínimo de R\$ 3,00 para o maço de cigarro.

A adoção de um modelo de quota máxima é importante para, em primeiro lugar, desconcentrar o mercado; e, em segundo, garantir aos fabricantes de menor porte ganhos de escala que lhes proporcione redução em seus custos de produção e distribuição e, conseqüentemente, aumento em suas margens de lucro. Como destaca Schumpeter (2008), apenas empresas que possuem elevadas economias de escala possuem condições de atrair capital para investimentos em inovação.

A empresa líder, por sua vez, apesar de sofrer uma redução em sua capacidade produtiva, a partir da introdução de um modelo de quota máxima, ainda poderá lucrar com os ganhos de escala existentes em suas plantas produtivas. Se a líder-monopolista não adotar uma estratégia inovadora, correrá sérios riscos de perder participação de mercado para os outros concorrentes que desenvolverem produtos de melhor qualidade – *i.e.*, que minimizem os malefícios à saúde decorrentes de seu consumo ativo ou passivo. Dessa forma, esse sistema de quota também gerará incentivos à empresa líder para desenvolver novos e “melhores cigarros”.

¹¹⁸ Vale destacar que no final de 2011, a Austrália proibiu a divulgação de cigarros com marca e, ainda, unificou a embalagem de todos os cigarros, de forma que o consumidor passou a ter acesso somente à informação sobre os níveis de nicotina, alcatrão e de emissão de monóxido de carbono, constantes no produto comercializado/demandado. Disponível em: <<http://cidadeinforme.com.br/v2011/2011/11/australia-proibe-marca-de-cigarros-nos-macos/>>. Acesso em 10.11.2011.

Este sistema de quota máxima pode ser inovador para o segmento de cigarro, contudo, já foi utilizado com relativo sucesso em outros setores da economia. Segundo Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005, p. 359), entre 1930 e 1970, alguns estados norte-americanos introduziram, com sucesso, esse tipo de medida para controlar a produção e comercialização de petróleo. Outro exemplo de sucesso de quotas máximas é o Protocolo de Kyoto¹¹⁹, em que se determinou o nível máximo de emissão de poluentes por país. Apesar de esse sistema definir um nível máximo de emissão de poluentes, permitiu a negociação de quotas de emissão entre países que estivessem abaixo daqueles níveis máximos com aqueles que estivessem acima. Esse tipo de “mercado de quota de emissão de poluição” não deve ser, no entanto, admitido no caso dos cigarros, pois isto poderia desincentivar investimentos em inovação por parte dos pequenos e médios fabricantes. Ao se criar um “mercado de quotas” para produção de cigarro, como ocorre no caso do Protocolo de Kyoto, os pequenos e médios fabricantes podem simplesmente considerar mais rentável ceder de forma onerosa aos grandes fabricantes parte de suas quotas, ao invés de investir em inovação, desvirtuando, assim, o modelo aqui sugerido.

A vantagem em se adotar um sistema de quotas é que o órgão regulador pode definir o tamanho ótimo da indústria, evitando as graves distorções à concorrência vistas no Brasil em decorrência do elevado poder de mercado adquirido pela Souza Cruz nos seus mais de cem anos de existência.

Callard, Thompson e Collishaw (2005, p. 92) criticam a adoção de um sistema de quotas para o mercado de cigarros, pois, segundo esses autores, a principal estratégia competitiva adotada pelos fabricantes de cigarro não é a de aumentar a demanda total de cigarros, mas sim, a de capturar clientes de seus concorrentes. Dessa forma, com um sistema de quotas para a fabricação e comercialização de cigarros, a firma poderia abolir esse tipo de estratégia e retomar aquela de crescimento do mercado total.

Apesar de esse argumento ser interessante, ele não parece, inicialmente, condizer com a preocupação da indústria. Como destacam esses próprios autores, as campanhas publicitárias da Philip Morris, que supostamente visariam desincentivar o consumo de cigarros por jovens e adolescentes, na realidade acabavam por incentivar o interesse destes sobre o seu produto (p. 32 e 40). Os documentos confidenciais, confiscados nas ações judiciais movidas nos Estados Unidos contra a indústria de cigarros, demonstram estratégias

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/protocolo_kyoto.pdf>. Acesso em: 16.01.2012.

de comunicação e propaganda específicas para adolescentes e jovens, com o objetivo de garantir consumidores futuros.

Além disso, ao se associar o sistema de quota máxima com aquele de preço mínimo e tributação, baseados nos níveis de malefícios à saúde, o que se verificará são preços mais elevados e com menor lucrativa para os produtos que gerem mais malefícios à saúde; e menores preços para os “melhores cigarros”. Ainda nesse sentido, deve-se ressaltar que nesse sistema de quota máxima por fabricante, o órgão regulador determinará também o volume total da oferta anual. Ou seja, muito provavelmente, nem todos os fabricantes conseguirão atingir a sua quota máxima, dado o tributo ótimo definido pelo regulador, que será capaz de determinar o consumo ótimo anual.

A impossibilidade de qualquer tipo de publicidade ou divulgação de marca para os cigarros que não sejam considerados como de baixo ou nenhum risco à saúde, também será um desincentivo à produção e comercialização de cigarros “ruins” e, por outro lado, um incentivo ao desenvolvimento de “melhores cigarros”. Assim, nesta hipótese, se o jovem decidir iniciar o consumo de cigarro, é mais provável que venha a adquirir um “melhor cigarro”.

Também não se pode negligenciar o fato de o modelo ora proposto não abolir campanhas de conscientização sobre os problemas decorrentes do consumo de cigarro. Como indicado anteriormente, essas campanhas têm reduzido a assimetria informacional sobre os malefícios decorrentes do consumo ativo e passivo de cigarro e, portanto, garantido ao consumidor melhores condições para decidir sobre iniciar ou não este tipo de consumo.

Associado a essas medidas, o Estado deve criar um sistema de prêmio para incentivar fabricantes a desenvolverem “melhores cigarros”. Esse sistema de prêmio, como antecipado, pode estar relacionado a um aumento no valor da quota máxima ou até mesmo a total liberação da quantidade que pode ser ofertada, dependendo do grau de inovação. A liberação na divulgação desse produto inovador em mídias de massa e em outros locais que consigam atrair fumantes de marcas mais danosas à saúde, também poderia ser uma interessante medida para atingir o objetivo de se ter “melhores cigarros”.

Tais medidas podem ser implementadas em um sistema descentralizado ou de uma agência reguladora independente. Na mesma linha de Liberman (2003), considera-se, no entanto, que uma agência reguladora independente pode ser mais eficiente do que um sistema descentralizado, dado (a) os elevados custos na coleta das informações indispensáveis para o desenvolvimento de um modelo ótimo de tributação, de quota máxima, de preço mínimo e de

incentivos para a inovação; bem como (b) as especificidades técnicas que os agentes públicos deverão ter para tratar de cada assunto que envolve este tipo de regulação.

Resumidamente, as duas principais vantagens de uma agência reguladora independente para implementação e aplicação dessas políticas antitabagistas referem-se a: (i) uma maior especialização e coordenação entre as medidas a serem tomadas para atingir os diferentes objetivos envolvidos nesse tipo de política; e (ii) uma menor intervenção, pelo menos em tese, de forças políticas, dada a autonomia e independência decisória e econômica que se espera de um órgão desta natureza. As desvantagens, por outro lado, estariam, de certa forma, associadas a essas vantagens. Ou seja, espera-se da agência uma elevada especialização / especificidade sobre os temas e medidas que precisarão ser implementadas no curto e médio prazo. Dada a multidisciplinaridade que envolve a regulação do cigarro (*i.e.*, aspectos de saúde pública, fiscais, econômicos, sociais e criminais), eventualmente, pode ser difícil unir em um único órgão as competências – legais e técnicas – necessárias para a adoção de uma política regulatória ótima nos moldes ora propostos.

Ilustrativamente e como demonstrado acima, uma política fiscal para elevação dos tributos associados à fabricação e ao consumo de cigarro pode ser, de um lado, uma importante medida para desestimular o consumo desse produto, porém, de outro, um indutor do contrabando e do mercado ilegal, bem como redutor (ou eliminador) da concorrência e, conseqüentemente, de estratégias inovadoras.

Assim, se a legislação que determina a criação de uma agência reguladora independente para regular as relações entre os diferentes agentes e implementar as medidas antitabagistas destacadas nesse trabalho, e em especial nesta seção, não prever competência exclusiva a esta agência para definir os tributos relacionados ao cigarro, é possível que as medidas fiscais adotadas por um outro órgão, ao qual tal competência poderá ser designada, contrariem as estratégias e políticas delineadas pela agência reguladora independente. Nesse caso, como ocorre em um modelo descentralizado, será necessária uma forte interação e coordenação entre a agência independente e o órgão administrativo responsável pelas medidas fiscais, de forma a serem evitadas ineficiências no modelo regulatório estabelecido pela primeira, em decorrência de medidas fiscais definidas pelo último. O mesmo ocorreria no caso das medidas voltadas à propaganda e à saúde pública.

Em segundo lugar, mesmo sendo uma agência independente, em que seus membros terão mandatos fixos, não se pode negligenciar o risco de os representantes e funcionários dessa agência serem capturados pelos agentes privados bem-organizados, que, nos termos das citadas Teoria da Captura e a Teoria Econômica da Regulação, tentarão fazer

com que seus interesses, na maioria das vezes privados, sejam de alguma forma abarcados pelas medidas a serem formatadas e implementadas por esse órgão. Esse risco existe também em um modelo de estrutura descentralizada e, portanto, o risco de captura não pode ser utilizado como argumento contrário à implementação de uma agência reguladora independente.

Como as funções exercidas por uma agência reguladora independente são, usualmente, definidas por lei. Não se verifica qualquer limitação nas competências dessa agência para atingir os objetivos aqui delineados, se assim a lei determinar. Ao definir tais competências, a teoria econômica sugere, no entanto, que seja realizada uma avaliação dos custos e benefícios, conforme destacado anteriormente. Além disso, não se pode negligenciar o risco de o formulador da política pública ser “capturado” por este ou aquele grupo de interesse de forma a desenhar políticas que melhor os beneficiem. Novamente aqui, esse risco existe independentemente do modelo e estrutura que será definida para regular o mercado de cigarro.

Nesse sentido, a agência reguladora independente, ora proposta para implementar o modelo alternativo compatibilizador, deve ter como função principal aquela de definir, implementar e fiscalizar: (i) o preço mínimo do cigarro; (ii) a quota máxima que cada fabricante poderá produzir de cigarro e a oferta total desse produto no mercado interno, dentro de um patamar definido por Lei que garanta as condições competitivas para inovação; (iii) a forma de cobrança e o valor dos tributos federais, criados por Lei e que incidirão sobre as atividades de fabricação e comercialização de cigarros; (iv) a qualidade dos produtos que serão comercializados, determinando, por exemplo, as quantidades máximas permitidas para cada substância considerada danosa à saúde; e (v) as regras para (v.1) concessão de autorização para produção, importação e exportação de cigarros e outros derivados de fumo; (v.2) promoção, publicidade, exposição e comercialização; (v.3) incentivar a pesquisa e desenvolvimento de “melhores cigarros”, podendo conceder, por exemplo, um aumento na quota, benefícios fiscais ou mesmo direito ao uso de marca e divulgação de propaganda para aquelas empresas que desenvolverem produtos que não gerem, ou pelo menos mitiguem, os malefícios à saúde decorrentes de seu consumo ativo ou passivo; e, ainda, (v.4) para o compartilhamento dos sistemas de distribuição dos fabricantes instalados.

Também caberia a essa agência a competência para, junto com as organizações de saúde pública (federal, estadual e municipal) e estatística (IBGE), desenvolver e coordenar (a) programas de coleta de informações necessárias para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das medidas que visem a redução no consumo de cigarros; e (b) programas sociais e

educacionais para conscientização da população, em geral, e dos jovens em particular, sobre os riscos à saúde decorrentes do consumo ativo e passivo de cigarro.

Apesar dos problemas associados ao risco de captura do regulador e aos custos de monitoramento de suas ações, inerentes a uma agência reguladora e a qualquer outro órgão da administração pública direta e indireta, entende-se que esse sistema pode ser mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social do que aquele descentralizado, dada a maior facilidade na coordenação das diferentes ações que envolvem esse tipo de regulação.

Como as atuais medidas antitabagistas implementadas no Brasil não atingiram, satisfatoriamente, os objetivos arrecadatários e de redução da demanda e, ainda, têm negligenciado os problemas concorrenciais apontados no capítulo terceiro e um sistema de competição pela inovação, entende-se que as intervenções na oferta ora propostas, por meio de uma agência reguladora independente, possa ser uma alternativa mais eficiente e menos traumática do ponto de vista de custos sociais e ao erário público, do que, por exemplo, aquelas estatizantes propostas por Borland (2003) e Callard, Thompson e Collishaw (2005). Além disso, como antecipado, não se acredita que o cigarro possa ser considerado como um bem de relevância e interesse nacional, a ponto de justificar a intervenção direta do Estado nessa atividade, na qualidade de agente econômico.

O grande desafio para esta proposta, no entanto, será lidar, inicialmente, com as pressões políticas e econômicas contrárias, que muito provavelmente serão exercidas pelas empresas líder do setor; e, posteriormente, com a definição das quotas máximas, preços mínimos e outras regras regulatórias aqui sugeridas para garantir uma competição pela inovação de produtos que não gerem ou, pelo menos, minimizem os malefícios à saúde.

Vale a pena tecer dois breves comentários adicionais sobre as propostas apresentadas no estudo FIPECAFI (2006) e no parecer elaborado por Oliveira et al (2005).

As soluções dadas em ambos os estudos parecem fazer certo sentido para a resolução dos problemas a que se prontificaram a analisar, quais sejam: as distorções à concorrência geradas (a) pelo sistema *ad rem* do IPI Cigarro e (b) pelos acordos de exclusividade, ainda que em relação a esse último, caso pode-se questionar se as medidas estruturais sugeridas por Oliveira et al. (2005) seriam suficientes para restabelecer as condições competitivas do mercado, mesmo após a completa abolição de acordos de exclusividade de qualquer natureza. Porém, como as relações concorrenciais nesse setor são regidas por diferentes variáveis competitivas, que em maior ou menor grau se completam, considera-se que a única forma de se resolver todos os problemas existentes no setor, decorrentes ou não das medidas antitabagistas, está em um controle mais rígido da estrutura de oferta; controle este que

passaria, como destacado nesta seção, não somente nas variáveis para a fixação do preço, distribuição e divulgação dos produtos, como, também, diretamente na quantidade ofertada e em sua qualidade. Por essas razões, optou-se pela estrutura ora proposta, ao invés daquelas sugeridas por referidos autores¹²⁰.

¹²⁰ A intervenção no setor por meio do controle judicial (*Master Settlement Agreement*), proposta em Viscusi (2009) e em Hanson e Logue (1998), não seria uma boa opção para o Brasil dado: (i) os custos de transação inerentes ao Poder Judiciário brasileiro; (ii) a falta de especialidade dos juízes em questões econômicas associadas à regulação em geral e à indústria de cigarro, em especial, cujo objetivo, neste último caso, é *sui generis* por envolver a redução da oferta e o aumento no preço do bem; e (iii) o prazo para solução das controvérsias que eventualmente possam ser geradas a partir desse mecanismo.

6 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Como demonstrado acima, o processo de formulação de políticas públicas envolve uma série de princípios jurídicos e econômicos e, especialmente de interesses públicos e privados, que necessitam ser compatibilizados.

No caso específico da política de combate ao consumo de cigarro, estabelecida pela Convenção-Quadro e acatada pela grande maioria dos países, percebe-se que as duas maiores preocupações relacionam-se à saúde pública, para redução no consumo, e aos impactos arrecadatários, para internalização das externalidades negativas decorrentes desse consumo. A Convenção-Quadro e seus países signatários têm, no entanto, negligenciado um terceiro, porém não menos importante, vetor, associado à manutenção de um ambiente competitivo sadio na hipótese de se optar pela manutenção do desenvolvimento dessa atividade econômica pela iniciativa privada.

Desde meados da década de 1990, o Brasil, seguindo a cartilha da Convenção-Quadro, vem implementando, uma série de medidas de natureza fiscal e regulatória que visariam, em tese e simultaneamente, aumentar a arrecadação, reduzir o consumo de cigarros e desincentivar a entrada de novos fabricantes no mercado nacional.

Como se demonstrou no capítulo terceiro desta dissertação, essas medidas não atingiram, até o momento, todos os seus objetivos precípuos, já que o consumo de cigarro manteve-se, de certa forma, relativamente estável após sua implementação; houve uma redução na arrecadação total, relativa e real, incidente sobre os cigarros, se comparados os dados anteriores à adoção do IPI Cigarro *ad rem*; e, ainda, ampliaram-se as distorções competitivas existentes entre as líderes no mercado e os demais fabricantes. Diante desse cenário, e mesmo levando-se em consideração a recente conversão da Medida Provisória nº 540 na Lei nº 12.546, ao se admitir a importância de uma concorrência pela inovação, entende-se necessária uma completa revisão na atual política antitabagista brasileira, de forma a compatibilizar os interesses de saúde pública, arrecadatários e competitivos.

Seguindo a teoria schumpeteriana de que para a realização de inovação são necessários elevados investimentos e que apenas empresas de grande porte – *i.e.*, com ganhos com economias de escala – teriam condições de gerar e atrair capital suficiente para tanto, sugeriu-se nesta dissertação, para debate e críticas, a introdução de um sistema de quota máxima de fabricação e comercialização de cigarro para cada fabricante, com o objetivo de se implementar no mercado brasileiro um real modelo de oligopólio de produtos diferenciados,

em que a competição passe a ser pelo lançamento de produtos de melhor qualidade (*i.e.*, que minimizem ou até mesmo eliminem os malefícios à saúde de fumantes e não fumantes), e não por preço ou quantidade, como se tem verificado atualmente no Brasil.

Com o objetivo de garantir uma lucratividade mínima aos agentes econômicos estabelecidos e de se evitar uma competição por preço e quantidade, sugeriu-se, ainda, a criação de um sistema de preço mínimo para cada tipo de cigarro, segundo os níveis de nicotina, alcatrão e de emissão de monóxido de carbono, ao invés daquele por embalagem ou tamanho do cigarro, como introduzido nas citadas Medida Provisória nº 540 e Lei nº 12.546. Os cigarros com menores níveis de nicotina, alcatrão e de emissão de monóxido de carbono deverão, segundo o modelo proposto, ter preços e uma carga fiscal menor do que aqueles com maiores teores, de forma a criar incentivos para que todos os fabricantes e consumidores convirjam para cigarros com menos teor de substâncias nocivas à saúde. Além disso, nesse modelo haveria a possibilidade de os fabricantes aumentarem suas quotas máximas, na hipótese de desenvolverem “melhores cigarros”, que efetivamente eliminem ou minimizem os malefícios à saúde de fumantes e não-fumantes. Outra medida sugerida para incentivar a inovação seria a de que apenas os “melhores cigarros” poderiam ser comercializados com marcas e divulgados em todos os meios publicitários.

Este modelo pode ser implementado em um sistema descentralizado ou ainda por meio de uma “agência reguladora independente”, que teria competência para definir as quotas máximas, preços mínimos, valor dos tributos incidentes a cada tipo de cigarro, bem como autorizar propagandas diferenciadas para os “melhores cigarros”.

A preferência por uma agência reguladora independente, ao invés de um sistema descentralizado, decorre da maior facilidade em coordenação das ações inerentes a este modelo. O risco de captura ou de influência de agentes políticos e econômicos sobre as ações da agência reguladora independente ou de um órgão vinculado e dependente, política e economicamente, do Poder Executivo ou Legislativo, apesar de existente nos dois casos, seria, a princípio, maior no segundo, razão pela qual foi dada preferência ao modelo de agência reguladora independente.

É evidente que este tema envolve muitos e distintos interesses e que a adoção do modelo ora proposto, ou de qualquer outro que vise a mitigar o poder de mercado de agentes já estabelecidos, sofrerá duras críticas e muitas restrições quanto a sua implementação. Porém, apenas levantando as questões e problemas apresentados nesta dissertação é que se garantirá o debate e, de certa forma a desmistificação de algumas pseudo-verdades trazidas pelos atuais

formuladores de políticas antitabagistas, no sentido de que tais medidas introduzidas no Brasil teriam atingido satisfatoriamente as metas previamente definidas.

Por fim, reitera-se que este trabalho não buscou a realização de estudos econométricos para definir a relação entre as diferentes políticas antitabagistas e a demanda e oferta de cigarros no Brasil, razão pela qual não foram realizados estudos empíricos. Também não se objetivou com esta dissertação esgotar o tema e, muito menos, tornar as ideias aqui traçadas como verdades absolutas. O seu real objetivo foi chamar a atenção do leitor e, em especial dos formuladores de políticas públicas, para a necessidade de se ampliar o debate sobre as medidas antitabagistas implementadas no Brasil, de forma a se evitar privilégios a certos agentes privados em detrimento de outros e, em especial, incentivar processos inovatórios que possibilitem o desenvolvimento de cigarros que minimizem os riscos à saúde de fumantes e não-fumantes. Acredita-se que com incentivos à inovação seja possível tornar um bem considerado não-meritório, por gerar prejuízos líquidos ao bem-estar da sociedade, em um bem que gere efeitos líquidos positivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AC NIELSEN. **Relatório Vendas Históricas de Cigarros por Classe Fiscal**: 1994 – 2006. Nielsen, [s.d].

AKERLOF, G. A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, ago. 1970. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/1879431>. Acesso em: 20 de dezembro de 2011.

ARAGÃO, A. S. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Florense, 2004.

ARAÚJO JR., J. T. **A Regulação da Indústria de Cigarros no Brasil**. São Paulo: Sindifumo, 2009. Disponível em: http://www.ecostrat.net/files/Sindifumo-Parecer_sobre_Regulacao_JT.pdf. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

_____. **Tributação, Regulação e Condições de Concorrência na Indústria de Cigarros**. São Paulo: Sindifumo, 2006. Disponível em: <http://www.sindifumo.org.br/biblioteca/biblioteca.php?arqid=10&action=detalhes&pag=1&ear=35|210|10>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

BAGWELL, K. **Informational Product Differentiation as a Barrier to Entry**. Paper. Kellogg, 1986. Disponível em: <http://www.kellogg.northwestern.edu/research/math/papers/711.pdf>. Acesso em: 07 de dezembro de 2011.

BANCO MUNDIAL. **Aspectos Econômicos do Tabagismo & do Controle do Tabaco em Países em Desenvolvimento**. [s.l.]: Organização Mundial de Saúde, 2003. Disponível em: http://www.se.gov.br/userfiles/arquivos/216/anexo_9_tabagismo__aspectos_economicos.pdf. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BECKER, G. S.; GROSSMAN, M.; MURPHY, K. M. An Empirical Analysis of Cigarette Addiction. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 396-418, jun., 1994. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2118059>. Acesso em: 09 de janeiro de 2012.

_____; MURPHY, K. M. A Theory of Rational Addiction. **The Journal of Political Economy**, v. 96, n. 4, p. 675-700, ago. 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/1830469>. Acesso em: 09 de janeiro de 2012.

BLEWDEN, M. **Tobacco Product Regulation and Policy Frameworks** (Discussion Document and Policy. Literature review). New Zealand: Ideal Print, 2007. Disponível em: <http://www.sfc.org.nz/pdfs/gravitasreport.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

BOERIA, Sérgio Luís. Indústria de Tabaco e Cidadania: Confronto entre Redes Organizacionais. **RAE**, v. 46, n. 3, p. 28-41, jul./set 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v46n3/v46n3a04.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

BORLAND, R. A Strategy for controlling the marketing of tobacco products: a regulated market model. **Tobacco Control**, v. 12, p. 374-382, 2003. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1747803/pdf/v012p00374.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

BRANDT, Allan M. **The Cigarette Century**: the Rise, fall, and deadly Persistence of the Product That Defined America. New York: Basic, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Decreto de 13 de junho de 1991**. *Reduz o Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre os cigarros*. Brasil, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1991/dnn168.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto de 11 de julho de 1997**. *Autoriza a empresa Companhia Continental de Cigarros Limited a estabelecer filial na República Federativa do Brasil, sob a denominação social de Companhia Continental de Cigarros Limited*. Brasil, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1997/dnn5511.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto nº 2.018**, de 1º de outubro de 1996. *Regulamenta a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcóolicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*. Brasil, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2018.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto nº 2.876**, de 14 de dezembro de 1998. *Dispõe acerca do imposto de exportação e do imposto sobre produtos industrializados na comercialização de cigarros*. Brasil, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2876.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto nº 3.070**, de 27 de maio de 1999. *Dispõe sobre o regime de tributação dos cigarros*. Brasil, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3070.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto nº 3.157**, de 27 de agosto de 1999. *Dá nova redação ao art. 5º do Decreto nº 2.018, de 1º de outubro de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcóolicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*. Brasil, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3157.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.555**, de 19 de agosto de 2011. *Regulamenta os arts. 14 a 20 da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, que dispõem sobre a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, no mercado interno e na importação, relativo aos cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do IPI.* Brasil, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7555.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto nº 7.593**, de 19 de agosto de 2011. *Regulamenta os arts. 14 a 20 da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, que dispõem sobre a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, no mercado interno e na importação, relativo aos cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do IPI.* Brasil, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7593.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 1.593**, de 21 de dezembro de 1977. *Altera a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados, em relação aos casos que específica, e dá outras providências.* Brasil, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1593.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de junho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.* Brasil, 1990. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/legis/leis/8069_90.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 9.294**, de 15 de Julho de 1996. *Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcóolicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.* Brasil, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9294.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 9.532**, de 10 de dezembro de 1997. *Altera a legislação tributária.* Brasil, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 9.822**, de 23 de agosto de 1999. *Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e dá outras providências.* Brasil, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9822.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 10.167**, de 27 de Dezembro de 2000. *Altera dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de Julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcóolicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.* Brasil, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10167.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 10.702**, de 14 de julho de 2003. *Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcóolicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º - do art. 220 da Constituição Federal.* Brasil, 2003. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/legis/leis/10702_03.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.833**, de 29 de dezembro de 2003. *Altera a Legislação Federal e dá outras providências.* Brasil, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.833.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 11.488**, de 15 de junho de 2007. *Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; reduz para 24 (vinte e quatro) meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS decorrentes da aquisição de edificações; amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nºs 9.779, de 19 de janeiro de 1999, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.892, de 13 de julho de 2004, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências.* Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2007/lei11488.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 12.402**, de 2 de maio de 2011. *Regula o cumprimento de obrigações tributárias por consórcios que realizarem contratações de pessoas jurídicas e físicas; acresce dispositivos à Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação; altera as Leis nºs 12.249, de 11 de junho de 2010, e 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977 e dá outras providências.* Brasil, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112402.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 12.546**, de 14 de dezembro de 2012. *Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências.* Brasil, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12546.htm. Acesso em: 05 de janeiro de 2012.

_____. **Medida Provisória nº 540**, de 2 de agosto de 2011. *Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona e dá outras providências.* Brasil, 2011. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=513512>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. **Medida Provisória nº 2.158-35**, de 24 de agosto de 2001. *Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social – COFINS para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e do Imposto de Renda, e dá outras providências*. Brasil, 2001. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/mps/mp2158-35.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda (ANVISA). **Resolução ANVISA RDC Nº 15**, de 17 de janeiro de 2003. *Regulamenta as disposições dadas pela Lei nº 9.294 de 15 de julho de 1996*. Brasil, 2003. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/b6df1300474597549fd8df3fbc4c6735/Resolucao+RDC+15_Internet_17Jan03_OK_PDF.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (ANVISA). **Resolução ANVISA RDC Nº 46**, de 28 de março de 2001. *Estabelece os teores máximos permitidos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono presentes na corrente primária da fumaça, para os cigarros comercializados no Brasil*. Brasil, 2001. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/7ce59880474586e39068d43fbc4c6735/Resolucao+RDC+46_Teores+e+embalagem_28Mar01.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (ANVISA). **Resolução ANVISA RDC Nº 90**, de 27 de dezembro de 2007. *Dispõe sobre o registro de dados cadastrais dos produtos fumíferos derivados do tabaco*. Brasil, 2007. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/5d1f1e804745973d9f98df3fbc4c6735/2008-03-28_RDC+090_Republicada_28Mar08_OK_PDF.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (ANVISA). **Resolução ANVISA RDC Nº 199**, de 24 de julho de 2003. *Regulamenta a Lei nº 10.702 de 2003, sobre as frases de advertência do Ministério da Saúde exibidas durante a transmissão no país de eventos esportivos e culturais internacionais*. Brasil, 2003. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/fc034500474597549fdadf3fbc4c6735/2003-07-24_Resolucao+RDC+199_24Jul03-Esporte-TV_OK_PDF.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (ANVISA). **Resolução ANVISA RDC Nº 304**, de 07 de novembro de 2002. *Proíbe a produção, importação, comercialização, propaganda e distribuição de alimentos que simulem produtos fumígenos*. Brasil, 2002. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/1c330400474597559fdbdf3fbc4c6735/Resolucao+RDC+nº304-Proibe+alimentos+em+forma+de+cigarros_07Nov02_OK_PDF.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (ANVISA). **Resolução ANVISA RDC Nº 335**, de 21 de novembro de 2001. *Dispõe sobre as imagens nas embalagens de produtos fumíferos*. Brasil,

2001. Disponível em:
http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/a4190e00474597559fdef3fbc4c6735/2003-11-21_Resolu%C3%A7%C3%A3o+RDC+335_Embalagens+e+Propaganda_21Nov03_OK_PDF.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 2**, de 2 de fevereiro de 2011. *Concede registro especial de fabricante de cigarros ao estabelecimento da sociedade empresária Cuiabá Indústria e Comércio de Cigarros Ltda., CNPJ nº 11.056.129/0001-38.* Brasil, 2011. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2011/COFIS/ADCofis002.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 8**, de 20 de março de 2008. *Concede registro especial de fabricante de cigarros ao estabelecimento da empresa Real Tabacos Ltda., CNPJ 04.923.986/0003-94, e dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização do Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros.* Brasil, 2008. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2008/COFIS/ADCofis008.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 12**, de 14 de abril de 2010. *Concede registro especial de fabricante de cigarros ao estabelecimento da sociedade empresária Ciamerica - Cigarros Americana Ltda., CNPJ Nº 94.858.693/0001-00.* Brasil, 2010. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2010/COFIS/ADCofis012.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 16**, de 11 de agosto de 2003. *Concessão de registro especial para estabelecimento fabricante de cigarros GOLDEN LEAF TOBACCO LTDA., de que trata a Instrução Normativa SRF nº 95, de 28 de novembro de 2001.* Brasil, 2003. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2003/COFIS/ADCofis016.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 21**, de 25 de maio de 2010. *Cancela o registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da sociedade empresária American Virgínia Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda., CNPJ 01.099.651/0003-05.* Brasil, 2010. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2010/COFIS/ADCofis021.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 23**, de 4 de agosto de 2011. *Concede registro especial de fabricante de cigarros ao estabelecimento da sociedade empresária Bellavana Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda., CNPJ nº 04.901.277/0001-46.* Brasil, 2011. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2011/COFIS/ADCofis023.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 26**, de 30 de agosto de 2011. *Dispõe sobre o cancelamento de Registro Especial de Fabricante de Cigarros da empresa Ficet Indústria e Comércio de Cigarros e Importação e Exportação Ltda., CNPJ 02.421.127/0001-00.* Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2011/COFIS/ADCofis026.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 30**, de 31 de agosto de 2006. *Cancela registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da empresa Sampoerna Tabacos América Latina Ltda., CNPJ 01.819.219/0003-41.* Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2006/COFIS/ADCofis030.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 34**, de 9 de outubro de 2006. *Dispõe sobre o cancelamento de Registro Especial de Fabricante de Cigarros da empresa Sudamax Indústria e Comércio de Cigarros Ltda., CNPJ 65.533.192/0001-47.* Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2006/COFIS/ADCofis034.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 36**, de 31 de outubro de 2006. *Cancela o Registro Especial de Importador de Cigarros da empresa Ciapatri Comercial Importadora Ltda., CNPJ 05.411.156/0001-89.* Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2006/COFIS/ADCofis036.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 39**, de 4 de outubro de 2011. *Dispõe sobre o cancelamento de Registro Especial de Fabricante de Cigarros da empresa Indústria e Comércio Rei Ltda., CNPJ 14.188.007/0001-93.* Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2011/COFIS/ADCofis039.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 40**, de 11 de setembro de 2009. *Concede registro especial de fabricante de cigarros ao estabelecimento da sociedade empresária American Blend Importação, Exportação, Indústria & Comércio de Tabacos Ltda., CNPJ 08.751.352/0002-71.* Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2009/COFIS/ADCofis040.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Ato Declaratório Executivo Cofis nº 40**, de 11 de outubro de 2011. *Dispõe sobre o cancelamento de Registro Especial de Fabricante de Cigarros da empresa Itaba Indústria de Tabaco Brasileira Ltda., CNPJ nº 02.750.676/0001-28.* Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2011/COFIS/ADCofis040.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 21**, de 18 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre a comercialização de cigarros no País*. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/Ant2001/1998/in02198.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 60**, de 28 de maio de 1999. *Estabelece normas para os produtos do código 2402.20.00 (cigarros)*. Brasil, 1999. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/Ant2001/1999/in06099.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 84**, de 12 de julho de 1999. *Dispõe sobre o registro especial a que estão obrigados os fabricantes e importadores de cigarros, bem assim sobre o selo de controle a que estão sujeitos estes produtos, e dá outras providências*. Brasil, 1999. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2001/in0952001.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 95**, de 28 de novembro de 1999. *Institui a Declaração Especial de Informações Fiscais relativas à tributação de cigarros (DIF – Cigarros)*. Brasil, 1999. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/Ant2001/1999/in08499.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 162**, de 27 de maio de 2002. *Altera a Instrução Normativa nº 95, de 28 de novembro de 2001, e dá outras providências*. Brasil, 2002. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2002/in1622002.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 753**, de 10 de julho de 2007. *Estabelece normas para a tributação dos cigarros, classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados*. Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2007/in7532007.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 769**, de 21 de agosto de 2007. *Dispõe sobre a instalação de equipamentos contadores de produção nos estabelecimentos industriais fabricantes de cigarros de que tratam os arts. 27 a 30 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e dá outras providências*. Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2007/in7702007.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 770**, de 21 de agosto de 2007. *Dispõe sobre o registro especial a que estão obrigados os fabricantes e importadores de cigarros, bem como assim sobre o selo de controle a que estão sujeitos estes produtos, e dá outras providências*. Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2007/in7702007.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 783**, de 19 de novembro de 2007. *Altera a Instrução Normativa RFB nº 770, de 21 de agosto de 2007, e dá outras providências*. Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2007/in7832007.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 1.155**, de 13 de maio de 2011. *Dispõe sobre procedimentos e medidas de controle referentes à exportação de cigarros*. Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2011/in11552011.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 1.203**, de 24 de outubro de 2011. *Altera a Instrução Normativa RFB nº 770, de 21 de agosto de 2007, que dispõe sobre o registro especial a que estão obrigados os fabricantes e importadores de cigarros, bem como assim sobre o selo de controle a que estão sujeitos estes produtos, e dá outras providências e dá outras providências*. Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2007/in7832007.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Instrução Normativa RFB nº 1.204**, de 24 de outubro de 2011. *Dispõe sobre normas complementares relativas à tributação de cigarros e de cigarrilhas, e dá outras providências*. Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2011/in12042011.htm>. Acesso em: 05 nov. 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Cigarros**. [s.d.] Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/destinacaomercadorias/programanacombcigarroilegal/default.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Preço mínimo de cigarros**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIllegal/PrecoMinimoCigarros.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Seminário Internacional sobre Fraudes no Setor de Cigarros**. Brasília, agosto 2001. Disponível em: <http://www.sindifumo.org.br/biblioteca/biblioteca.php?arqid=20&action=detalhes&pag=1&bear=35|210|10>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal). **Tributação de cigarros**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIllegal/TribCigarro.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde (INCA). **Programa Nacional de Controle do Tabagismo e Outros Fatores de Risco de Câncer**. 2. ed. [s.l.]: Ministério da Saúde / INCA, 2003. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/tabagismo/framesetasp?item=programa&link=introducao.htm>> Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRISCOE, J. Brazil: The New Challenge of Adult Health. **A World Bank Country Study**, 1990. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000009265_3960927222925. Acesso em: 02 de outubro de 2011.

CALLARD, C.; THOMPSON, D.; COLLISHAW, N. **Curing the addiction to profits: a supply-side approach to phasing out tobacco**. Canadá: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2005. Disponível em: http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2005/Curing_the_Addiction_full.pdf. Acesso em: 30 de outubro de 2011

CAMPAIGN for Tobacco-Free Kids. **Comércio ilegal de Tabaco: Lucro ilegal e Risco Público**. [s.l.]: Campanha para crianças livres de cigarro, 2008. Disponível em: <http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/pt/ILL_overview_pt.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

CARTER, S. M. New Frontier, new power: the retail environment in Australia's dark market **Tobacco Control**, v. 12, suppl. 3, p. 95-101, 2003. Disponível em: http://tobaccocontrol.bmj.com/content/12/suppl_3/iii95.full.pdf. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

CAVALCANTE, T. M. **O Programa de Controle do Tabagismo no Brasil: avanços e desafios**. Paper. Inca, [s.d.]. Disponível em: http://www.inca.gov.br/tabagismo/publicacoes/controle_tabagismo.pdf. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

CHALOUPKA, F. J. **How Effective Are taxes in Reducing Tobacco Consumption**. Paper. NBER Working Papers Series, 1998. Disponível em: http://tiger.uic.edu/~fjc/Presentations/Papers/taxes_consump_rev.pdf. Acesso em: 28 de novembro de 2011.

_____ et al. The Taxation of Tobacco Products. In: JHA, P.; CHALOUPKA, F. J. (Eds.). **Tobacco control in developing countries**. Oxford: Oxford University Press, 1999b. p. 237-272. Disponível em: http://www.uic.edu/cba/cba-depts/economics/faculty/wpaper/wp_fc_199902d.pdf. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

_____; WARNER, K. E. **The Economics of Smoking**. Paper. NBER Working Papers Series, 1999a. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7047>>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

CILIBERTO, F.; KUMINOFF, N. Public Policy and Market Competition How the Master Settlement Agreement Changed the Cigarette Industry. **The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy**, v. 10, n. 1, 2010. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=703789. Acesso em: 28 de outubro de 2011.

COASE, R. H. Economists and Public Policy. In: COASE, R. H. **Essays on Economics and Economists**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995. p. 47-63.

EL JUNDI, S. A. R. J.; PINSKY, I. **Propaganda de tabaco nos pontos de venda: uma revisão sistemática**. [s.l.]: Aliança de Controle do Tabagismo, [s.d.]. Disponível em: http://www.propagandasemcigarro.org.br/downloads/prova_estudo_ilana_completo.pdf. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

EUA. Congresso. **Federal Cigarette Labeling and Advertising Act** (Public Law 89-92), de 27 de julho de 1965. *To regulate the labeling of cigarettes and for other purposes*. EUA, 1965. Disponível em: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/qwx92f00>. Acesso em: 18 de outubro de 2011.

FAGUNDES, J. **Dinâmica Competitiva do Mercado de Cigarros e Contratos de Exclusividade de Merchandising e Exposição de Produtos: Críticas aos Pareceres LCA e César Mattos**. 2006 (fls. 2361 e ss. da versão pública do Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10, em trâmite perante os órgãos brasileiros de defesa da concorrência). Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0031066.pdf. Acesso em: 02 de novembro de 2011.

_____. et al. **Análise do Grau de Fechamento de Mercado Decorrentes das Práticas de Exclusividade de Merchandising e Visibilidade no Mercado de São Paulo: Breves Considerações Metodológicas e Resultados**. Nota técnica, 2010 (fls. 3896 e ss. da versão pública do Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10, em trâmite perante os órgãos brasileiros de defesa da concorrência). Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0051664.pdf. Acesso em: 02 de novembro de 2011.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). Review of Literature. In: FAO. **Issues in the Global Tobacco Economy: Selected case studies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y4997E/y4997e01.htm>. Acesso em: 05 de outubro de 2011.

FIPECAFI. **Estudo da Tributação do IPI na Indústria de Cigarros no Brasil**. PEREIRA, C. A. (Coord.) São Paulo: Sindifumo-SP / FIPECAFI, 2007. Disponível em: <http://www.sindifumo.org.br/biblioteca/biblioteca.php?clasCod=6>. Acesso em: 5 de novembro de 2011.

_____. **Estudo sobre a Tributação da Cadeia Produtiva do Fumo no Brasil**. PEREIRA, C. A. (Coord.) São Paulo: Sindifumo-SP, 2006. Disponível em: <http://www.sindifumo.org.br/biblioteca/biblioteca.php?arqid=18&action=detalhes&pag=1&bear=35|210|10>. Acesso em: 5 de novembro de 2011.

FONSECA, M. A. **Ponto de Venda: sua importância para comunicar marcas e combater a concorrência na indústria de cigarros: um estudo sobre a Souza Cruz S/A**. 2003. 87 p.

Trabalho de Estágio (Graduação em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

FRANK, S. To Smoke or not Smoke: This is still the question. **True Magazine**, 1968. Disponível em: <http://legacy.library.ucsf.edu/documentStore/y/d/v/ydv08c00/Sydv08c00.pdf>. Acesso em: 01.10.2011

GRAY, N.; KOZLOWSKI, L. T. More on the regulation of tobacco smoke: how we got here and where next. **Annals of Oncology**, v. 14, n. 3, p. 353-357, 2003. Disponível em: <http://annonc.oxfordjournals.org/content/14/3/353.full>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

GRIGOROVSKI, P. R. E. **Estratégias da Souza Cruz em 101 Anos: os desafios para a longevidade saudável**. 2004. 441f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto COPPEAD de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: http://www.forumlogistica.net/site/new/teses/pdf/01dez04_Paulo_Grigorovski.pdf. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

HAMMOND, E. C.; HORN, D. Smoking and Death Rates – Report on Forty-Four Months of Follow-up of 187,783 Men. **A Cancer Journal for Clinicians**, v. 38, n. 1, p. 28-58, jan./fev. 1988. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.3322/canjclin.38.1.28/abstract>. Acesso em: 15 de outubro de 2011.

HANSON, J. D.; LOGUE, K. D. The Costs of Cigarettes: The Economic Case for Ex Post Incentive-Based Regulation. **The Yale Law Journal**, v. 107, n. 5, p.1163-1361, mar. 1998. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/797400>. Acesso em: 23 de dezembro de 2011.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Tabagismo 2008**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pnad_tabagismo.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2011.

IGLESIAS, R. **A Economia do Controle do Tabaco nos Países do Mercosul e Associados: Brasil**. São Paulo: Organização Pan-Americana da Saúde, 2006. Disponível em: http://www.paho.org/Spanish/AD/SDE/RA/Tab_Mercosur_BRA.pdf. Acesso em: 05 de outubro de 2011.

_____; BIZ, A.; MONTEIRO, A. **Porque aumentar a carga tributária e o preço dos cigarros no Brasil**. [s.l.]: Aliança de Controle do Tabagismo, 2011. Disponível em: http://actbr.org.br/uploads/conteudo/651_Porque_aumentar_precos_e_impostos_completo.pdf. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

_____. et al. **Controle do Tabagismo no Brasil**. São Paulo: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2007. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Controle%20do%20Tabagismo%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

JACOBS, R. et al. The supply-side effects of tobacco-control policies. **Tobacco Control in Developing Countries**. [s.l.]: WHO / The World Bank, 2000. p. 311-341. Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20226973~menuPK:478900~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

JHA, P.; CHALOUPKA, F. J. **Curbing the Epidemic**: governments and the economics of tobacco control. Washington: The World Bank, 1999. Disponível em: <http://www.usaid.gov/policy/ads/200/tobacco.pdf>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. et al. The economic rationale for intervention in tobacco market In: JHA, P.; CHALOUPKA, F. (Eds.). **Tobacco Control in Developing Countries**. [s.l.]: WHO / The World Bank, 2000. p. 153-174. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20226973~menuPK:478900~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

JOSKOW, P. L.; NOLL, R. G. Regulation in Theory and Practice: An Overview. In: FROMM, Gary. **Studies in public regulation**. Cambridge: MIT Press, 1981. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c11429.pdf>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

KEEN, M. The Balance between Specific and Ad Valorem Taxation. **Fiscal Studies**, v. 19, n. 1, p. 1-37, 1998. Disponível em: <http://www.ifs.org.uk/fs/articles/fsmick1.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

LAGRECA, R. H.; HEXSEL, A. Concorrência Desleal: Concepções do Processo de Mobilização Estratégica a partir de um Estudo de Caso. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 20, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552007000500002&script=sci_arttext. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

LAUX, F. L. Addiction as a Market Failure: using rational addiction results to justify tobacco regulation. **Journal of Health Economics**, v. 19, p. 421-437, 2000. Disponível em: <http://econ.tu.ac.th/archan/Chalotorn/on%20mkt%20failure/laux.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2012.

LEITZEL, J. **Regulating vice**: misguided prohibitions and realistic controls. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=sUmnLWKMOuUC&pg=PA167&lpg=PA167&dq=Bhutan+cigarette+manufacturing&source=bl&ots=MnNfraPBxn&sig=fhE0r1UPMZAKTGxHSojq6wteUxg&hl=en&ei=x2KtToHAIYjKgQfhwsjTDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CD4Q6AEwBA#v=onepage&q=Bhutan%20cigarette%20manufacturing&f=false>. Acesso em: 01 de outubro de 2011.

LIBERMAN, J. Where to for Tobacco Regulation: Time for new approaches? **Drug and Alcohol Review**. v. 22, n. 4, p. 461-469, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed?term=liberman%20%20Where%20for%20tobacco%20>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. The Future of Tobacco Regulation: a response to a proposal for fundamental institutional change. **Tobacco Control**, v. 15, n. 4, p. 333-338, 2006. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2563610/>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

LIGHTWOOD, J. et al. Estimating the costs of tobacco use. In: JHA, P.; CHALOUPKA, F. (Eds.). **Tobacco Control in Developing Countries**. [s.l.]: WHO / The World Bank, 2000. p. 63-103. Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20226973~menuPK:478900~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

MACHO-STADLER, I.; PÉREZ-CASTRILHO, J. D. **An Introduction to the Economics of Informatioin**: incentives and contracts. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MENDONÇA, A. B. **A cultura organizacional como fator de vantagem competitiva**: os desafios de uma empresa de alto desempenho num contexto competitivo restritivo. 2009. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – PUC – Rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0712835_09_cap_04.pdf. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

MOTTA, M. **Competition Policy**: theory and practice. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NARDI, Jean Baptista. **O Fumo Brasileiro no Período Colonial**: lavoura, comércio e administração. São Paulo: Brasiliense, 1996.

NELSON, P. Advertising as Information. **The Journal of Political Economy**, v. 82, n. 4, p. 729-754, 1974. Disponível em: <http://time.dufe.edu.cn/jingjiwencong/waiwenziliao/20031148365645706.pdf>. Acesso em: 09 de novembro de 2011.

_____. Information and Consumer Behavior. **The Journal of Political Economy**, v. 78, n.2, p. 311-329, 1970. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/1830691>. Acesso em: 09 de dezembro de 2011.

NELSON, R.R.; WINTER, S.G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

OLIVEIRA, G. et al. **Parecer Tendências Consultoria Integrada**: Aspectos Anticoncorrenciais na Comercialização de Cigarros no Brasil. 2005. Disponível às fls. 2119 e ss. do Processo Administrativo nº 08012.003921/2005-10, em trâmite perante os órgãos brasileiros de defesa da concorrência.

PECK, R et al. A welfare analysis of tobacco use. Estimating the costs of tobacco use. In: JHA, P.; CHALOUPKA, F. (Eds.). **Tobacco Control in Developing Countries**. [s.l.]: WHO / The World Bank, 2000. p.131-151. Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20226973~menuPK:478900~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

PELTZMAN, S. **The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation**. Paper. Broking Papers on Economic Activity, 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2534719>. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

PEREIRA, C.A.; GALLO, M. F.; CABELLO, O. G. Distorções e Alternativas de Tributação do Imposto sobre Produtos Industrializados na Indústria de Cigarros no Brasil. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 8., 2008.

_____; GALLO, M. F. O IPI na Indústria Fumageira: Vícios e Distorções. **Boletim de Estudos Tributários**, v. 1, n. 2, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.sindifumo.org.br/biblioteca/index.php?arqid=38&action=detalhes&pag=1&bear=35%7C94%7C0&fl=true>>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP / FIPECAFI, 2008. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos82008/584.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

_____; GALLO, M. F.; CABELLO, O. G. Impactos do Imposto sobre Produtos Industrializados nos Custos de Produção de Cigarros no Brasil. In: CONGRESSO USP INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4., 2007.

São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP / FIPECAFI, 2007. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos72007/546.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

POSNER, R. A. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2, p. 335-358, 1974. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/3003113>. Acesso em: 23 de dezembro de 2011.

RIZZIERI, J. A Demanda Brasileira de Cigarros e o Efeito da Restrição para a Veiculação de sua Publicidade em Meios de Comunicação de Massa (Texto para Discussão nº 11). São Paulo: FIPE, 2008). Disponível em: http://www.fipe.com/web/publicacoes/discussao/textos/texto_11_2008.pdf. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

ROBERTS, M. J.; SAMUELSON, L. An Empirical Analysis of Dynamic, Nonprice Competition in Oligopolistic Industry. **The Rand Journal of Economics**, v. 19, n. 2, p. 200-220, 1988). Disponível em: <http://econ.la.psu.edu/~mroberts/randpubsamuelson.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

SCHERER, F.M.; ROSS, D. **Industrial Market Structure and Economic Performance**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1990.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3. ed. Nova York: Harper Perennial, 2008.

SCMALENSEE, R. **Product Differentiation Advantages of Pioneering Brands**. Paper, 1980. Disponível em: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/1966/SWP-1140-08951453.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 de dezembro de 2011.

SHY, O. **Industrial Organization: Theory and Applications**. Cambridge: MIT Press, 1996.

SOUZA CRUZ. **Relatórios Anuais**. Disponíveis em: http://www.souzacruz.com.br/group/sites/SOU_7UVF24.nsf/vwPagesWebLive/DO7X7MUC?opendocument&SKN=1. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. In: STIGLER, G. J. (Ed.) **Chicago Studies in Political Economy**. Chicago: University of Chicago Press, 1988. p. 209-233.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3. ed. New York: W.W. Norton, 2000.

SURGEON General's Advisory Committee on Smoking and Health. **Smoking and Health: Report of the Advisory Committee to the Surgeon General of the Public Health Service: A Report of the Surgeon General**. Rockville: Public Health Service, 1964.

_____. **The Health Consequences of Smoking – CANCER: A Report of the Surgeon General**. Rockville: Public Health Service, 1982.

_____. **The Health Consequences of Smoking – Nicotine Addiction: A Report of the Surgeon General**. Rockville: Public Health Service, 1988.

_____. **Reducing the Health Consequences of Smoking: 25 years of Progress: A Report of the Surgeon General**. Rockville: Public Health Service, 1989.

_____. **How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: A Report of the Surgeon General**. Rockville: Public Health Service, 2010

TIROLE, J. **The Theory of Industrial Organization**. London: The MIT Press, 1988.

TOBACCO INSTITUTE. **Smoking and Health 1964-1979: the Continuing Controversy**. Washington: The Tobacco Institute, 1979. Disponível em: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/bsv82f00/pdf>. Acesso em: 01 de outubro de 2011.

VISCUSI, W. K. **Cigarette Taxation and the Social Consequences of Smoking**. Paper. National Bureau of Economic Research, oct. 1994. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w4891>. Acesso em: 06 de junho de 2011.

_____. Constructive Cigarette Regulation. **Duke Law Journal**, v. 47, p. 1095-1131, 1998. Disponível em: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=dlj&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.com%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3Dconstructive%2520cigarette%2520regulation%26source%3Dweb%26cd%3D1%26ved%3D0CCIQFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fscholarship.law.duke.edu%252Fcgi%252Fviewcontent.cgi%253Farticle%253D1031%2526context%253Ddlj%26ei%3DS5IVT4CyGYqbtwf5z724Aw%26usg%3DAFQjCNFrgiTRDaoHv3Il_A_4FoVUfkaiQA%26sig2%3DamtcAZrLVBgRlcXXtsq09g#search=%22constructive%20cigarette%20regulation%22. Acesso em 09 de janeiro de 2012.

_____; HAKES, J. **Risk Beliefs and Smoking Behavior**. Paper. SSRN, 2006. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=992355. Acesso em 06 de junho de 2011.

_____; HARRINGTON JR. J. E.; VERNON, J. M. **Economics of Regulation and Antitrust**. 4. ed. Cambridge: The MIT Press, 2005.

_____; HERSCH, J. **Tobacco Regulation Through Litigation: The Master Settlement Agreement**. Paper. NBER, 2009. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15422>. Acesso em: 09 de janeiro de 2012.

WHITTEN, IRA T. **Brand Performance in the Cigarette Industry and the Advantage to Early Entry**, 1913-74. [s.l.]: Bureau of Economics, 1979. Disponível em: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/eb171e00>. Acesso em: 09 de dezembro de 2011.

WHO (World Health Organization). **2010 global progress report on the implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control**. Geneva: WHO, 2010. Disponível em: http://www.who.int/fctc/reporting/progress_report_final.pdf. Acesso em: 1 de novembro de 2011.

_____. **Framework Convention on Tobacco Control (Convenção-Quadro)**. Geneva: WHO, 2005a. Disponível em http://www.who.int/fctc/text_download/en/index.html. Acesso em: 20 de junho de 2011.

WHO (World Health Organization). **Parties' reporting timeline in the initial period of 2007-2011**. Geneva: WHO, 2011. Disponível em: http://www.who.int/fctc/reporting/who_fctc_party_reporting_timeline/en/index.html. Acesso em: 01 de outubro de 2011.

_____. **Regulation of Tobacco Products Canada Report: TobReg - Best Practices in Tobacco Control**. Geneva: WHO, 2005b. Disponível em: http://www.who.int/tobacco/global_interaction/tobreg/canadian_bp/en/index.html. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

**ANEXO 1 – EVOLUÇÃO DAS VENDAS DE CIGARRO NO MERCADO
BRASILEIRO (1911 – 2003)**

Ano	Bilhões de unidades	Ano	Bilhões de unidades	Ano	Bilhões de unidades
1911	3,45	1942	19,47	1973	-
1912	3,94	1943	23,51	1974	-
1913	4,41	1944	27,20	1975	109,30
1914	5,95	1945	-	1976	116,00
1915	4,00	1946	-	1977	-
1916	5,15	1947	-	1978	-
1917	3,93	1948	-	1979	137,20
1918	4,55	1949	-	1980	142,70
1919	5,67	1950	-	1981	134,90
1920	6,29	1951	-	1982	132,34
1921	6,31	1952	-	1983	129,20
1922	6,18	1953	-	1984	127,80
1923	6,43	1954	-	1985	146,30
1924	6,81	1955	-	1986	168,90
1925	8,57	1956	-	1987	161,40
1926	7,42	1957	49,23	1988	157,90
1927	8,03	1958	54,44	1989	162,70
1928	8,88	1959	-	1990	164,10
1929	9,59	1960	-	1991	156,40
1930	8,79	1961	-	1992	127,80
1931	8,08	1962	-	1993	119,50
1932	8,30	1963	-	1994	109,20
1933	8,71	1964	-	1995	119,70
1934	14,30	1965	56,40	1996	119,20
1935	10,96	1966	57,81	1997	110,80
1936	12,46	1967	62,30	1998	97,00
1937	15,28	1968	66,78	1999	100,96
1938	15,73	1969	66,52	2000	95,14
1939	-	1970	72,70	2001	100,00
1940	-	1971	75,00	2002	105,41
1941	17,41	1972	84,77	2003	100,00

Fonte: GREGOROVSKY, 2004, p. 178.

**ANEXO 2 – HISTÓRICO DAS VENDAS DE CIGARROS NO BRASIL (2000-2011),
POR CLASSE**

Classe I

ANOS	VENDAS		PREÇO MÉDIO R\$
	MACOS (‘000)	VALORES (‘000)	
1994	2.943.672	2.457.217	0,83
1995	3.013.369	2.787.108	0,92
1996	2.859.416	3.172.301	1,11
1997	2.827.838	3.222.170	1,14
1998	2.701.279	3.247.408	1,20
1999	2.535.977	2.946.441	1,16
2000	2.513.830	2.768.601	1,10
2001	2.858.147	2.993.300	1,05
2002	3.068.965	3.498.265	1,14
2003	3.165.042	4.456.518	1,41
2004	2.452.776	3.652.305	1,49
2005	2.510.104	4.002.056	1,59
2006	2.521.421	4.059.906	1,61

Classes II e IV

ANOS	VENDAS		PREÇO MÉDIO R\$
	MACOS (‘000)	VALORES (‘000)	
1994	710.596	710.496	1,00
1995	635.417	701.990	1,10
1996	521.623	721.401	1,38
1997	451.829	670.229	1,48
1998	380.459	601.618	1,58
1999	410.478	630.479	1,54
2000	452.664	650.599	1,44
2001	518.895	738.839	1,42
2002	524.852	805.573	1,53
2003	545.355	927.110	1,70
2004	508.811	985.065	1,94
2005	485.806	1.011.891	2,08
2006	482.815	1.016.994	2,11

Classe III

ANOS	VENDAS		PREÇO MÉDIO R\$
	MACOS (‘000)	VALORES (‘000)	
1994	811.726	923.303	1,14
1995	1.069.345	1.328.740	1,24
1996	1.186.490	1.833.473	1,55
1997	1.194.448	1.929.583	1,62
1998	1.161.186	1.938.175	1,67
1999	1.288.151	2.107.719	1,64
2000	1.300.335	2.079.466	1,60
2001	1.356.675	2.388.532	1,76
2002	1.346.978	2.654.074	1,97
2003	1.432.869	3.112.534	2,17
2004	1.879.988	4.388.272	2,33
2005	1.959.027	4.723.438	2,41
2006	2.054.427	4.980.670	2,42

Fonte: AC NIELSEN, 2007.

ANEXO 3 – HISTÓRICO DA PRODUÇÃO DE CIGARROS NO BRASIL (2000-2011)

Produção de Cigarros no Brasil

29/09/11 21:05

Produção de Cigarros no Brasil

Classe Fiscal	PRODUÇÃO DE CIGARROS * / ANO (1)		
	2009	2010	2011 (2)
I	3.142.518.225	3.050.171.856	1.819.677.864
II	443.808.340	441.458.704	285.853.899
III-M	341.142.124	373.104.436	291.766.650
III-R	909.844.633	956.133.285	714.553.976
IV-M	6.462.312	6.844.119	4.020.072
IV-R	21.380.692	20.637.973	15.101.488
Exportação	60.716.632	11.721.780	3.843.585
Total	4.925.672.958	4.860.072.153	3.134.817.534

* Em embalagens contendo vinte unidades

(1) Fonte : Scorpis

(2) Posição em 31/08/2011

Classe Fiscal	PRODUÇÃO DE CIGARROS * / ANO		
	2006 (1)	2007 (1)	2008 (2)
I	3.769.398.527	3.724.740.781	3.404.084.152
II	312.980.427	292.563.399	414.207.921
III-M	489.118.143	511.902.180	381.135.162
III-R	950.661.712	973.412.966	1.064.807.756
IV-M	9.317.220	9.100.890	9.930.264
IV-R	26.030.170	24.356.900	20.943.944
Exportação	45.876.966	165.508.855	115.204.731
Total	5.603.383.165	5.701.585.971	5.410.313.930

* Em embalagens contendo vinte unidades

(1) Fonte : DIF-Cigarros

(2) Fonte : DIF-Cigarros / Scorpis

Classe Fiscal	PRODUÇÃO DE CIGARROS * / ANO		
	2003	2004	2005
I	3.626.900.467	3.802.391.744	3.851.303.439
II	290.365.732	279.344.924	307.115.468
III-M	405.922.740	335.154.636	387.090.062
III-R	985.295.579	1.041.829.347	1.003.205.551
IV-M	13.520.600	10.903.822	10.722.852
IV-R	29.572.220	28.193.289	31.045.192
Exportação	1.472.724	42.211.950	23.958.970
Total	5.353.050.062	5.540.029.712	5.614.441.534

* Em embalagens contendo vinte unidades

* Fonte : DIF-Cigarros

Classe Fiscal	PRODUÇÃO DE CIGARROS * / ANO		
	2000	2001	2002
I	2.982.152.799	3.578.101.373	3.464.887.425
II	207.321.563	216.828.222	240.020.561
III-M	352.954.028	382.268.308	311.810.085
III-R	1.220.623.238	1.092.606.991	1.037.310.372
IV-M	22.655.827	21.177.866	16.208.412
IV-R	41.886.452	34.209.607	33.071.503
Exportação	40.328.871	21.027.630	7.236.700
Total	4.867.922.778	5.346.219.997	5.110.545.058

* Em embalagens contendo vinte unidades

* Fonte : DIF-Cigarros

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, s.d.

**ANEXO 4 – PARTICIPAÇÃO DOS ACORDOS DE EXCLUSIVIDADE DE
MERCHANDISING EM DIFERENTES REGIÕES DO BRASIL (2003 E 2004)**

	Souza Cruz		Phillip Morris	
	2003	2004	2003	2004
1. Grande São Paulo	33,30%	29,90%	19,70%	20,30%
2. Interior/Litoral de SP	16,60%	18,00%	24,40%	27,90%
3. Região Sul	27,00%	26,30%	47,90%	39,30%
Regional Curitiba: PR e SC	12,20%	12,20%	15,90%	13,20%
Regional Porto Alegre: RS	14,80%	14,10%	32,00%	26,10%
4. Outros ^(a)	23,10%	25,80%	8,00%	12,30%
Regional RJ	9,20%	11,70%	3,90%	6,60%
Regional BH	11,50%	11,80%	4,00%	5,60%
Regional Norte/Nordeste	2,40%	2,30%	0,10%	0,10%
Total Brasil	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Souza Cruz.

Fonte: FAGUNDES, 2006, p. 46.

**ANEXO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS CONTRATOS DE EXCLUSIVIDADE DE
PUBLICIDADE, *MERCHANDISING* E EXPOSIÇÃO DOS CIGARROS DA SOUZA
CRUZ POR BAIRROS DA CIDADE DE SÃO PAULO**

(Média ponderada do grau de fechamento merchandising distribuição numérica em SPC = 46%)

	bairro	Grau de fechamento distrib. num	Peso do bairro em termos de N.o de PDVS no total	% de N.o PDVS com contrato PMB	% de N.o PDVS com contrato BAT
1	CENTRO				51.5%
2	VL MARIANA				35.8%
3	PINHEIROS				27.6%
4	BELA VISTA				34.7%
5	LIBERDADE				43.8%
6	BROOKLIN				45.4%
7	SANTANA				30.2%
8	PERDIZES				41.7%
9	CONSOLACAO				50.9%
10	ITAIM BIBI				28.7%
11	J PAULISTA				42.9%
12	CERQUEIRA CESAR				43.6%
13	S CECILIA				57.8%
14	INDIANOPOLIS				41.7%
15	LAPA				17.0%
16	S EFIGENIA				56.9%
17	BOM RETIRO				56.3%
18	SE				47.6%
19	B FUNDA				42.7%
20	VL OLIMPIA				33.3%
21	LUZ				72.9%
22	MOEMA				57.9%
23	REPUBLICA				58.2%
24	CAMPOS ELISEOS				51.9%
25	VL BUARQUE				41.7%
26	CASA VERDE				22.2%
27	MORUMBI				44.0%
28	BUTANTA				30.9%
29	VL LEOPOLDINA				15.9%
30	PARAISO				21.6%
31	CAMPO BELO				35.0%
32	VL NOVA CONCEICAO				36.4%
33	CAMBUCI				25.0%
34	AGUA BRANCA				36.1%
35	J PAULISTANO				30.6%
36	SANTO AMARO				39.3%
37	ACLIMACAO				24.1%
38	MIRANDOPOLIS				14.5%
39	SAUDE				18.4%
40	VL ROMANA				17.1%
41	VL CLEMENTINO				44.1%

42	JAGUARE					23.1%
43	HIGIENOPOLIS					45.0%
44	J AMERICA					66.7%
45	POMPEIA					21.7%
46	VL MADALENA					31.8%
47	PRES.ALTINO					8.7%
48	VL SONIA					16.7%
49	VL GUILHERME					55.6%
50	PONTE PEQUENA					70.0%
51	PLANALTO PAULISTA					21.7%
52	VL UBERABINHA					60.0%
53	J EUROPA					23.5%
54	IBIRAPUERA					75.0%
55	JABAQUARA					36.4%
56	OSASCO					18.2%
57	PQ JABAQUARA					57.1%
58	J AEROPORTO					33.3%
59	MANDAQUI					50.0%
60	ALTO DA LAPA					16.7%
61	REAL PARK					42.9%
62	CIDADE JARDIM					66.7%
63	VL INDIANA					16.7%
64	CIDADE MONCOES					25.0%
65	ALTO DE PINHEIROS					22.2%
66	VL POMPEIA					6.7%
67	CAXINGUI					37.5%
68	CONTINENTAL					100.0%
69	PERI PERI					40.0%
70	PQ COLONIAL					33.3%
71	PROGREDIOR					66.7%
72	VL ANDRADE					12.5%
73	VL SUZANA					33.3%
74	VL YARA					100.0%
75	STO AMARO					42.9%
76	VL HAMBURGUESA					8.3%
77	VL MONUMENTO					18.2%
78	J DAS ACACIAS					66.7%
79	J DAS LARANJEIRAS					66.7%
80	LAPA DE BAIXO					66.7%
81	VARZEA BARRA FUNDA					33.3%
82	VL ANASTACIO					14.3%
83	VL IPOJUCA					14.3%
84	J COLOMBO					40.0%
85	AGUA FRIA					50.0%
86	CARANDIRU					100.0%
87	J CORDEIRO					0.0%
88	PQ IBIRAPUERA					100.0%
89	VL BEATRIZ					100.0%

90	VL DA SAUDE				25.0%
91	VL MONTE ALEGRE				0.0%
92	VL PROGREDIOR				16.7%
93	B ALIANCA				50.0%
94	CENTRO/ OSASCO				0.0%
95	CHACARA CASTELO				0.0%
96	CIDADE JD AMERICA				0.0%
97	CITY LAPA				0.0%
98	DA SE				100.0%
99	FERREIRA				0.0%
100	IPIRANGA				50.0%
101	J ADEMAR				100.0%
102	J CABORE				0.0%
103	J DAS BANDEIRAS				100.0%
104	J FRANCA				100.0%
105	J GUEDALA				0.0%
106	J LARANJEIRA				0.0%
107	J MONTE KEMEL				0.0%
108	J PETROPOL				0.0%
109	J SAO PAULO				25.0%
110	J UNIVERSIDADE				0.0%
111	JARDINS				0.0%
112	LEOPOLDINA				50.0%
113	MERCADO				50.0%
114	NOVA PIRAJU				50.0%
115	P PEQUENA				100.0%
116	PQ DOM PEDRO				100.0%
117	PQ ANHEMBI				100.0%
118	PQ IMPERIAL				0.0%
119	PQ PERUCHE				25.0%
120	PQ RES LAPA				100.0%
121	PQ RESIDENCIAL				50.0%
122	PQ SOUZA ARANHA				100.0%
123	RAPOSO TAVARES				0.0%
124	S TEREZINHA				0.0%
125	SANTA CRUZ				0.0%
126	SUMARE				12.5%
127	TUCURUVI				0.0%
128	VARZEA DO GLICERIO				100.0%
129	VL BELA ALIANCA				100.0%
130	VL GERTRUDES				50.0%
131	VL GOMES				0.0%
132	VL MARIA				100.0%
133	VL MASCOTE				100.0%
134	AEROPORTO				33.3%
135	J EVEREST				33.3%
136	J LONDRINA				0.0%
137	PACAEMBU				33.3%
138	PQ CONTINENTAL				33.3%

139	VL ANASTACI				11.1%
140	VL DEODORO				33.3%
141	VL IDA				0.0%
142	VL CONGONHAS				0.0%
143	VL CORDEIRO				14.3%
144	AGUA FUNDA				0.0%
145	ANHANGABAU				0.0%
146	BOSQUE DA SAUDE				0.0%
147	BR GERALDO				0.0%
148	BRASILANDIA				0.0%
149	CAMPO LIMPO				0.0%
150	CANINDE				0.0%
151	CHACARA INGLESA				0.0%
152	CHORA MENINO				0.0%
153	FREGUESIA DO O				0.0%
154	IMIRIM				0.0%
155	INSTITUTO PREVIDENCIA				0.0%
156	J APLICAO				0.0%
157	J DA GLORIA				0.0%
158	J GAMEMBU				0.0%
159	J HUMAITA				0.0%
160	J JARAGUA				0.0%
161	J MARIA SAMPAIO				0.0%
162	J PERI PERI				0.0%
163	J S A CURS				0.0%
164	J SAO BENTO				0.0%
165	J SAO MIGUEL				0.0%
166	J SAUDE				0.0%
167	J VAZANI				0.0%
168	JARAGUA				0.0%
169	MONTE KEMEL				0.0%
170	MOOCA				0.0%
171	MORRO DOS INGLESSES				0.0%
172	PARADA INGLESA				0.0%
173	PARAIZOPOLIS				0.0%
174	PARTE DA LAPA				0.0%
175	PIRITUBA				0.0%
176	PQ DA LAPA				0.0%
177	PRES ALTINO				0.0%
178	PRES. ALTINO				0.0%
179	RECANTO PARAISO				0.0%
180	RIBEIRO DE BARROS				0.0%
181	ROMANA				0.0%
182	S AMARO				0.0%
183	SAO JUDAS				0.0%
184	SUMAREZINHO				0.0%
185	SÃO JUDAS				0.0%
186	VL MONUMENTO				0.0%

187	VL ALIANCA					0.0%
188	VL ANGLO BRASILEIRA					0.0%
189	VL BIANCA					0.0%
190	VL BOSQUE					0.0%
191	VL BRASILINA					0.0%
192	VL CAMPO BELO					0.0%
193	VL CHALOT					0.0%
194	VL GRAZIELA					0.0%
195	VL JAGUARA					0.0%
196	VL LAGEADO					0.0%
197	VL LEONOR					0.0%
198	VL MARCONA					0.0%
199	VL MORSE					0.0%
200	VL PADRE ANCHIETA					0.0%
201	VL PAULICEIA					0.0%
202	VL PIRAJUSSARA					0.0%
203	VL PLANALTO					0.0%
204	VL RIBEIRO DE BARROS					0.0%
205	VL RUTH					0.0%
206	VL SANTA EULALIA					0.0%
207	VL SAUDE					0.0%
208	VL STO ESTEFANO					0.0%
209	VL TALARICO					0.0%
210	VL UBERABIN					0.0%

Fonte: FAGUNDES et al., 2010.

ANEXO 6 – RELAÇÃO DAS MARCAS E RESPECTIVOS PREÇOS E CLASSES

ALFREDO FANTINI (MG-RJ-ES-MT-TO-DF)	VIP	I	1,40
ALFREDO FANTINI (MG-RJ-ES-MT-TO-DF)	SÃO PAULO CHIC	I	1,40
ALFREDO FANTINI (MG-RJ-ES-MT-TO-DF)	MISTRAL	I	1,60
ALFREDO FANTINI (MG-RJ-ES-MT-TO-DF)	TOP LINE	I	1,60
ALFREDO FANTINI (RS-SC-PR-SP)	VIP	I	1,40
ALFREDO FANTINI (RS-SC-PR-SP)	SÃO PAULO CHIC	I	1,40
ALFREDO FANTINI (RS-SC-PR-SP)	MISTRAL	I	1,50
ALFREDO FANTINI (RS-SC-PR-SP)	TOP LINE	I	1,50
CABOFRIENSE IND COM DE CIGARROS LTDA	BELT	I	1,20
CABOFRIENSE IND COM DE CIGARROS LTDA	VERONA	I	1,20
CABOFRIENSE IND COM DE CIGARROS LTDA	IMPERIAL	I	1,30
CABOFRIENSE IND COM DE CIGARROS LTDA	KIRBY	I	1,30
CABOFRIENSE IND COM DE CIGARROS LTDA	LE GRAND	I	1,30
CABOFRIENSE IND COM DE CIGARROS LTDA	SUSSEX	I	1,30
CIA SULAMERICANA DE TABACOS S/A	YANK	I	1,20
CIA SULAMERICANA DE TABACOS S/A	ASTRA	I	1,30
CIA SULAMERICANA DE TABACOS S/A	FLY	I	1,30
CIA SULAMERICANA DE TABACOS S/A	KAISER	I	1,30
CIA SULAMERICANA DE TABACOS S/A	WS	I	1,30
CIA SULAMERICANA DE TABACOS S/A	MAXXI	I	1,40
CIBAHIA	AXIS	I	1,80
CIBAHIA	LENNON	III-R	2,50
CIBRASA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CIGARROS S/A	FREVO	I	1,20
CIBRASA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CIGARROS S/A	HAITI	I	1,30
CIBRASA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CIGARROS S/A	PULLMAN	I	1,30
CIBRASA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CIGARROS S/A	OLÉ	I	1,20
FENTON	777	I	1,20
FENTON	COLT	I	1,20
FENTON	SKIN	I	1,20
FENTON	WL	I	1,20
FENTON	UNIVERSAL	I	1,30
GOLDEN LEAF TOBACCO LTDA	BALI	I	4,50
GOLDEN LEAF TOBACCO LTDA	BLACK	III-R	4,50
GOLDEN LEAF TOBACCO LTDA	LA	III-R	4,50
INDÚSTRIA E COMÉRCIO REI LTDA	21	I	1,20
INDÚSTRIA E COMÉRCIO REI LTDA	KA	I	1,20
INDÚSTRIA E COMÉRCIO REI LTDA	MEGA	I	1,20
INDÚSTRIA E COMÉRCIO REI LTDA	TE	I	1,20
ITABA IND DE COM BRASILEIRA LTDA	MILHÃO	I	1,20
ITABA IND DE COM BRASILEIRA LTDA	YES	I	1,30
ITABA IND DE COM BRASILEIRA LTDA	TEN	I	1,30

continua

ITABA IND DE COM BRASILEIRA LTDA	REI V	I	1,30
ITABA IND DE COM BRASILEIRA LTDA	LEXUS	I	1,30
ITABA IND DE COM BRASILEIRA LTDA	SABRE	III-R	1,20
PHILIP MORRIS BRASIL	DALLAS	I	2,00
PHILIP MORRIS BRASIL	FORTUNA	I	2,10
PHILIP MORRIS BRASIL	LUXOR	I	2,25
PHILIP MORRIS BRASIL	L&M	I	2,40
PHILIP MORRIS BRASIL	SHELTON	II	2,10
PHILIP MORRIS BRASIL	PALACE	II	2,25
PHILIP MORRIS BRASIL	SHELTON SLIMS	II	2,25
PHILIP MORRIS BRASIL	BENSON & HEDGES	II	4,25
PHILIP MORRIS BRASIL	CHANCELLER	II	4,25
PHILIP MORRIS BRASIL	GALAXY	III-R	2,60
PHILIP MORRIS BRASIL	NEXT	III-R	2,60
PHILIP MORRIS BRASIL	MARLBORO	III-R	3,10
PHILIP MORRIS BRASIL	PARLIAMENT	III-R	3,50
PHILIP MORRIS BRASIL	MARLBORO MAÇO	III-M	2,80
PHOENIX IND E COM DE TABACOS LTDA	GOOL	I	1,20
PHOENIX IND E COM DE TABACOS LTDA	2000	I	1,30
PHOENIX IND E COM DE TABACOS LTDA	EUROSTAR	I	1,30
SOUZA CRUZ S/A	DERBY	I	2,25
SOUZA CRUZ S/A	HOLLYWOOD	I	2,50
SOUZA CRUZ S/A	HILTON	II	2,40
SOUZA CRUZ S/A	PLAZA	II	2,40
SOUZA CRUZ S/A	PLAZA SLIMS	II	2,40
SOUZA CRUZ S/A	RITZ	II	2,40
SOUZA CRUZ S/A	HILTON SLIMS	II	2,50
SOUZA CRUZ S/A	FREE FLEX	III-R	2,90
SOUZA CRUZ S/A	LUCKY STRIKE	III-R	2,90
SOUZA CRUZ S/A	FREE	III-R	3,00
SOUZA CRUZ S/A	CAMEL	III-R	3,25
SOUZA CRUZ S/A	CARLTON	III-R	3,25
SOUZA CRUZ S/A	FREE SLIMS	III-R	3,25
SOUZA CRUZ S/A	KENT	III-R	3,75
SOUZA CRUZ S/A	FREE MAÇO	III-M	2,75
SOUZA CRUZ S/A	CAMEL MAÇO	III-M	2,90
SOUZA CRUZ S/A	CHARM	IV-R	4,75
SOUZA CRUZ S/A	CAPRI	IV-R	5,00
SOUZA CRUZ S/A	CHARM MAÇO	IV-M	4,50

Fonte: FIPECAFI, 2007

ANEXO 7 – ESTIMATIVA CONSUMO ANUAL DE CIGARRO, MÍNIMO E MÁXIMO, PER CAPITA EM 2008

Fumantes Diários		Consumo Mínimo			
%	Total	Unidade Mínima diária	Total Mínimo Diário	Total Mínimo Anual	Consumo Mínimo Anual Per Capita
16,2%	3570480	1	3570480	1303225200	9,113526668
19,3%	4253720	5	21268600	7763039000	54,28736565
20,8%	4584320	10	45843200	16732768000	117,0131819
33,9%	7471560	15	112073400	40906791000	286,063476
9,8%	2159920	25	53998000	19709270000	137,8280268
Total	22040000	56	236753680	86415093200	604,305577

Consumo Médio			
Unidade Média Diária	Total Médio Diário	Total Médio Anual	Consumo Máximo Anual Per Capita
2,5	8926200	3258063000	22,78381667
7	29776040	10868254600	76,0023119
12	55011840	20079321600	140,4158183
19,5	145695420	53178828300	371,8825188
32,5	70197400	25622051000	179,1764348
73,5	1619940000	5,91278E+11	4134,840803

Consumo Máximo			
Unidade Máxima Diária	Total Máximo Diário	Total Máximo Anual	Consumo Máximo Anual Per Capita
4	14281920	5141491200	35,95473535
9	38283480	13782052800	96,37866559
14	64180480	23104972800	161,5743663
24	179317440	64554278400	451,4316771
40	86396800	31102848000	217,5039546
91	2005640000	7,2203E+11	5049,198945

Fonte: Ptab (2008). Elaborado pelo autor.