

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 2
Julho- Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2022.



A política pública da extrafiscalidade como (des)incentivo para o contrabando: uma análise econômica das alíquotas do IPI sobre o mercado ilícito de cigarro

The public policy of extra-fiscality as a (dis)incentive to smuggling: an economic analysis of the IPI tax rates on the illicit cigarette market

Fillipe Azevedo Rodrigues¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto. Natal (RN). Brasil

Andre Melo Gomes Pereira²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Juiz de Direito. Mossoró (RN). Brasil.

Cínthya Simara Santos de Souza³

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduanda em Direito. Natal (RN). Brasil

RESUMO

Uma estratégia adotada no Brasil para reduzir o consumo de cigarro e custear os prejuízos causados no sistema de saúde é a elevação da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aplicados na indústria do tabaco. Essa política tributária torna-se possível em decorrência da característica extrafiscal do IPI, que além da função arrecadatória, visa, primordialmente, ao interesse público, induzindo ou desestimulando comportamentos. O presente estudo objetiva verificar se o IPI-Cigarro está cumprindo efetivamente seu propósito, uma vez que o aumento do preço do cigarro legal pode incentivar o contrabando de cigarros para o país. A metodologia utilizada assume caráter explicativo, com método dedutivo e baseia-se em pesquisas bibliográficas acerca da Teoria Econômica do Crime e Expansão do Direito Penal. Foi verificado que, ao elevar o preço do cigarro legal, os consumidores podem procurar alternativas mais baratas, como o cigarro contrabandeado, que oferece maior conveniência e perspectivas de lucro aos contrabandistas. Logo, partindo da análise racional do custo-benefício proporcionado,

ABSTRACT

strategy adopted in Brazil to reduce cigarette consumption and defray the losses caused to the health system is to increase the Tax on Industrialized Products (IPI) rate applied to the tobacco industry. This tax policy becomes possible as a result of the extra-fiscal characteristic of the IPI, which, in addition to the collection function, aims primarily at the public interest, inducing or discouraging behavior. The present study aims to verify whether the IPI-Cigarette is effectively fulfilling its purpose, since the increase in the price of legal cigarettes may encourage the smuggling of cigarettes into the country. The methodology used assumes an explanatory nature, with a deductive method and is based on bibliographical research on the Economic Theory of Crime and the Expansion of Criminal Law. It was found that, by raising the price of legal cigarettes, consumers can look for cheaper alternatives, such as smuggled cigarettes, which offer greater convenience and profit prospects to smugglers. Therefore, based on the rational analysis of the cost-benefit provided, increasing the IPI-Cigarette to, a priori, reduce the prevalence of cigarettes and

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8397-5094>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9621-676X>

³ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0792144353235604>



aumentar o IPI-Cigarro para, a princípio, diminuir a prevalência dos cigarros e fornecer receitas para financiamento dos custos associados ao fumo estimula, em contrapartida, o contrabando, pois o valor do cigarro vendido ilicitamente sempre será menor se comparado ao preço daquele vendido no mercado legal.

provide revenue to finance the costs associated with smoking encourages, on the other hand, smuggling, as the value of the cigarette sold illicitly will always be lower compared to the price of that sold on the legal market.

PALAVRAS-CHAVE:

Cigarro; Política tributária; IPI; Interesse público; Contrabando.

KEYWORDS:

Cigarette; Tax policy; IPI; public interest; Smuggling.



1. INTRODUÇÃO

O Estado surge como uma instituição política que detém o poder de governar e estabelecer regras para sociedade, estando intrinsecamente ligado à necessidade de organizar e regular a convivência social. De acordo com a teoria do contrato social, os indivíduos teriam pactuado para criação do Estado, renunciando parte de sua liberdade em troca de segurança e proteção dos direitos individuais.

Partindo dessa perspectiva, cabe ao aparato estatal garantir condições mínimas que permitam uma existência humana digna. À vista disso, a Agenda Global 2030 é um compromisso assumido por líderes de 193 países, inclusive o Brasil, que delinea objetivos e metas relacionados com a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento.

Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades é o terceiro objetivo da Agenda 2030. Para alcançá-lo, uma das metas é fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) em todos os países, conforme apropriado. Essa Convenção reafirma o direito de proteção à saúde na medida em que articula ações impositivas para reduzir a prevalência do consumo e exposição à fumaça do tabaco.

O aumento da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados aplicados na indústria tabagista é uma das medidas mais consagradas, pois, intenciona, além de reduzir o número de fumantes, arrecadar recursos para custear os prejuízos causados na saúde pública. Pela Lei Geral da Demanda, o consumo dos cigarros tende a cair em razão da alta do valor do produto. Entretanto, os consumidores do cigarro legal podem substituí-lo pelo cigarro contrabandeado e a estratégia supracitada, por si, será ineficiente para atingir a meta pretendida.

Dessa maneira, urge a necessidade de debater acerca da seguinte problemática: aumentar a alíquota do IPI-Cigarro para reduzir o consumo influencia o contrabando de cigarros ou é uma política pública completamente eficaz?

O presente trabalho objetiva responder a esse questionamento fazendo um recorte metodológico entre Direito e Economia, evidenciando a Análise Econômica do Direito Penal. Em relação aos objetivos específicos, o propósito é (i) promover uma análise sobre os mercados ilícitos à luz dos objetos de investigação da Teoria Econômica do Crime e da Expansão do Direito Penal; (ii) explicitar a intervenção do Estado no domínio econômico por meio da extrafiscalidade; e (iii) discutir a eficiência da política econômica governamental de aumento da tributação em face da prevalência de cigarros e o estímulo ao contrabando de cigarros, partindo da análise de dados divulgados pelo Ministério da Saúde.



Por conseguinte, a metodologia consiste em pesquisa qualitativa, bibliográfica e método dedutivo, como forma de racionalizar e explicar a correlação existente entre o aumento do IPI-Cigarro e a prática do contrabando.

Para tanto, o desenvolvimento foi dividido em três seções. Na primeira delas será analisado os mercados ilícitos sob a ótica da Teoria Econômica do Crime e da Expansão do Direito Penal. A segunda seção dá continuidade com a explanação da intervenção do Estado no Domínio Econômico. Já a última, apresenta dados e versa sobre a eficiência da elevação da carga tributária para reduzir a prevalência por cigarro.

O trabalho conclui, sob a visão da economia do crime, que a incidência tributária do IPI-Cigarro não cumpre com sua finalidade orientada ao interesse público, além de gerar externalidades negativas, haja vista que o mercado ilícito está intrinsecamente relacionado à evasão fiscal, associações criminosas internacionais, dentre outros delitos, tornando-se evidente que diversos setores da sociedade, por exemplo a economia, segurança e desenvolvimento nacional, são impactados negativamente. Ademais, a ausência de fiscalização de controle de qualidade potencializa o risco a saúde de quem consome o cigarro contrabandeado, acarretando um efeito reverso para o próprio sistema de saúde.

2. MERCADOS ILÍCITOS SOB A ÓTICA DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME E DA EXPANSÃO DO DIREITO PENAL

A tentativa de compreender a origem do fenômeno delitivo remonta a Antiguidade. A título de exemplificação, na Grécia Antiga, o indivíduo que se afastava das normas sociais era tido como um ser anormal e era expulso do seu clã, enquanto que no Século III muitos entendiam que a delinquência estaria relacionada a intervenção do demônio. Contudo, a partir de ideais renascentistas, sobretudo o racionalismo e o individualismo, o homem é visto como agente do seu próprio destino, partindo de escolhas racionais para a tomada de decisões. Assim, a razão somada às causas socioculturais, históricas e econômicas passam a integrar os estudos de explicação do comportamento criminoso.

Desde então, há diversas linhas de pesquisas que pretendem compreender a conduta criminosa, inclusive, interseccionando o Direito com outras ciências, a exemplo da Economia. A interdisciplinaridade entre Direito e Economia ganhou visibilidade com o movimento da Análise Econômica do Direito (AED), sendo um viés do realismo jurídico norte-americano, o



qual, por sua vez, buscava, sobretudo, maximizar o critério de eficácia das normas. Seguindo essa linha de raciocínio, a AED utiliza como base analítica e interpretativa a Teoria Econômica aplicada no âmbito jurídico.

Em síntese, a Economia pode ser conceituada como o estudo da administração de recursos escassos para atender uma série de necessidades humanas. Dentre os postulados econômicos que permitem melhor compreensão acerca da sua intercomunicação com o Direito é a lei das consequências não intencionais, cujo enunciado extraído é que “as pessoas respondem a incentivos, embora não necessariamente de maneiras previsíveis” (LEVITT; DUBNER, 2010, p. XVI *apud* RODRIGUES, 2021, p. 64). Cita-se também o seguinte trecho:

[...] com vistas a satisfazer suas demandas, cada um costuma reagir positivamente aos melhores incentivos e negativamente aos incentivos contrários a seus interesses, haja vista a escassez e iminência de conflito com interesses antagônicos de outros sujeitos em sociedade. (RODRIGUES, 2021, p. 64)

O Direito trata da conduta humana, estabelecendo um padrão socialmente aceitável e desejável, o que permite a coexistência de todos em sociedade. Entretanto, somente o estudo da norma jurídica, por si só, não inibe os comportamentos prejudiciais. A abordagem econômica aplicada ao Direito não se restringe apenas às relações financeiras, e permite um novo parâmetro para sua análise, bem como de políticas públicas. Cita-se como exemplo de ampliação dessa abordagem para outras searas jurídicas a obra *Crime and Punishment: An Economic Approach*, desenvolvida por Gary Stanley Becker (1968), relevante para o estudo da AED.

O trabalho de Becker engloba algumas premissas da Teoria da Escolha Racional, segundo a qual, o indivíduo, enquanto agente econômico e racional, comporta-se sob julgamento da maximização de bem-estar, considerando, principalmente, a satisfação de seus interesses particulares. Diante do conjunto de diferentes modos de agir em determinada situação, o indivíduo, intencionado em potencializar seu bem-estar, decide por um deles após analisar qual lhe permite alcançar suas necessidades individuais com o menor custo possível (RODRIGUES, 2021, p. 67).

Desse modo, o comportamento previsível das empresas é a maximização dos lucros, assim como o fisco maximiza a arrecadação, o ativista ambiental maximiza a preservação do meio ambiente e o assaltante maximiza os benefícios oriundos do objeto roubado. (grifos acrescidos). (RODRIGUES, 2021, p. 67)

Na Teoria Econômica do Crime, Becker (1968) sustenta que a decisão de praticar um delito resultaria de um processo analítico racional ante a utilidade esperada, por meio do qual



haveria o confronto entre os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa e a possibilidade de condenação, efeito dissuasivo da pena, dentre outros fatores. Assim, o autor desenvolve um modelo composto por quatro funções que revelam os parâmetros ótimos que devem ser alcançados para obter níveis de criminalidade que minimizem as perdas sociais resultantes desses atos (MIJAN, 2017). Dentre as variáveis encontradas por Becker (1968), Fillipe Azevedo Rodrigues (2021, p. 101) expõe as seguintes:

Além disso, associado ao *efeito dissuasivo da pena (f)* está o *coeficiente do custo social da pena (b)*. Ele varia de acordo com a natureza da punição. Penas de tortura, prisão, e morte transcendem seus efeitos à sociedade, importam um custo social elevado a ser suportado também pela família do apenado; ou até mesmo pelo próprio corpo social no momento da reinserção do egresso no mercado de trabalho, por exemplo. Penas pecuniárias ou de multa, segundo Becker, não ensejam esses custos sociais, tal qual verificado nas demais, mas sim repercutem, por vezes, em uma reparação ao dano causado pelo delinquente, o que já é, em si, um ganho para a sociedade.

Tendo em vista o alto custo social levantado por Becker para as penas privativas de liberdade, imperioso ressaltar que em contraposição ao ideal de Direito Penal Mínimo, ou seja, a tutela dos bens jurídicos mediante as normas penais só deve ocorrer quando não for possível a resolução dos problemas por outras searas do Direito – Direito Civil ou Administrativo, por exemplo –, Jesús Maria Silva Sánchez demonstra que há no contexto atual uma ‘expansão do Direito Penal’.

Nas sociedades complexas, o Direito Penal é visto como um mecanismo eficiente de gestão de risco, uma solução fácil para os problemas sociais. Nas palavras de Sánchez (2013, p. 29):

Não é infrequente que a expansão do Direito Penal se apresente como produto de uma espécie de perversidade do aparato estatal, que buscaria no permanente recurso à legislação penal uma (aparente) solução fácil aos problemas sociais, deslocando ao plano simbólico (isto é, ao da declaração de princípios, que tranquiliza a opinião pública) o que deveria resolver-se no nível da instrumentalidade (da proteção efetiva).

Outrossim, para RODRIGUES (2021, p.153), “recorre-se ao Direito Penal para transformá-lo em instrumento de gestão de riscos, o que exige um avanço da tipificação de crimes de perigo.” A consequência é a criação de novos tipos penais ou agravamento das penas cominadas para infrações penais já existentes, ambas de forma injustificada, visando tutelar problemas que poderiam ser resolvidos por sanções administrativas, por exemplo. A esse fenômeno, dá-se o nome de ‘administrativização do Direito Penal’.

Sánchez (2013, p. 193) considera que a expansão do Direito Penal é inevitável, mas defende um Direito Penal de duas velocidades, a fim de torná-lo mais eficiente:

Uma primeira velocidade, representada pelo Direito Penal "da prisão", na qual se haveriam de manter rigidamente os princípios político-criminais clássicos, as regras de imputação e os



princípios processuais; e uma segunda velocidade, para os casos em que, por não tratar-se já de prisão, senão de penas de privação de direitos ou pecuniárias, aqueles princípios e regras poderiam experimentar uma flexibilização proporcional à menor intensidade da sanção.

Assim, é perceptível a Economia fornecendo instrumentos típicos a fim de analisar, além do comportamento criminoso, a eficácia social da norma jurídica. Também é possível observar que as sanções penais, especialmente a privação de liberdade, representa um elevado custo social, deduzindo-se, pois, que agravar penas de prisão em determinadas situações não é tão eficaz para frear ou reduzir o índice de criminalidade.

É nesse sentido que o presente estudo busca aplicar os conceitos provenientes da Teoria Econômica do Crime no caso de contrabando de cigarros, ponderando sobre os custos e benefícios para a prática desse delito, além de avaliar a eficácia do aumento do IPI-Cigarros como política pública para reduzir a prevalência por tabaco.

3. INTERVENÇÃO EXTRAFISCAL DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A Constituição Federal de 1988 define como regra a intervenção indireta para atuação do Estado no domínio econômico, com poder disciplinador da economia, fiscalizando os demais agentes e elaborando normas, ensejando o desenvolvimento social e econômico do país. Com efeito, aduz o artigo 174 da Carta Magna:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Além da economia e o mercado, essa regulação estatal garante o pleno funcionamento dos demais bens públicos protegidos pelo Direito, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a saúde pública, suscitando, pois, um Estado Administrativo de Garantia.

Nesse sentido, o Estado atua de forma a “prevenir e reparar danos decorrentes de condutas nocivas à própria existência e à estabilidade do sistema” (RODRIGUES, 2015), mas com observância ao caráter subsidiário da intervenção, o que significa que a “intervenção pública deve ser adstrita ao objetivo de corrigir os referidos problemas que afetam as transações privadas. A finalidade da intervenção estatal é garantir a funcionalidade para as atividades de mercado” (SCHAPIRO, 2012, p. 120-121).

A indução é uma das formas de intervenção estatal na esfera econômica, por meio da qual a atividade tributária gera incentivos, estimulando ou desestimulando comportamentos em alguns segmentos de mercado. O artigo 3º da Lei nº 5.172/1966 define tributo como sendo



“toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Sua principal função é a obtenção de recursos por parte do Estado, sendo utilizados para o custeio de prestações de serviços a cargo do poder público ou que sejam do interesse público, ainda que desenvolvidas por outros entes.

Por essas razões, em geral, os tributos possuem caráter fiscal. No entanto, em razão da onerosidade atrelada aos tributos nas situações sobre as quais incidem, influenciando, assim, as escolhas dos agentes econômicos, é possível obter o efeito denominado “extrafiscal” (PAULSEN, 2022, p. 52). Segundo Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 231), muitas vezes os tributos extrafiscais são instituídos como instrumento orientado às mudanças desejadas na ordem econômica e social.

Consistindo a extrafiscalidade no emprego de fórmulas jurídico-tributárias para obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários, o regime que há de dirigir tal atividade não poderia deixar de ser aquele próprio das exações tributárias (CARVALHO, 2011, p. 231).

No tocante ao controle de validade da tributação extrafiscal, Leandro Paulssen (2022, p. 55) preceitua que é imprescindível avaliar “se a norma é apta para gerar os efeitos pretendidos, porquanto não há função indutora sem eficácia indutora”. No mesmo raciocínio, o autor também assevera:

Aliás, a tributação extrafiscal está sujeita a duplo controle: o das limitações constitucionais ao exercício do poder de tributar e o dos limites inerentes ao “regime jurídico próprio dos mecanismos de intervenção sobre o domínio econômico”, ou seja, dos limites “que se referem aos campos materiais influenciados”, o que envolve os “princípios atinentes à ordem econômica (soberania nacional, propriedade privada e função social da propriedade, livre-iniciativa e livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte), além de outros princípios, como a defesa da família e a proteção da saúde pública” (PAULSEN, 2022, p. 55)

A justificativa para intervenção do Estado no domínio econômico se funda, principalmente, nas falhas de mercado, tendo em vista que distanciam o objetivo, baseado em um mercado equilibrado inicialmente pretendido, do resultado obtido. Para Rodrigues (2021, p. 78) na interação entre indivíduos maximizadores:

O equilíbrio é um padrão que se perpetua até a interferência de fatores externos à relação. A premissa na qual se baseiam os economistas é a de que as interações, alheias a interferências externas, costumam tender ao equilíbrio, independentemente se inseridas no mercado lícito, ilícito, em eleições, jogos ou até mesmo em casamentos.

Dentre tais falhas, merece destaque, neste trabalho, as externalidades negativas, entendidas como os custos auferidos por terceiros diante de uma ação individual. Visando inibir



o consumo de produtos de tabaco, precipuamente o cigarro, o Estado intervém no domínio econômico aumentando a alíquota do IPI sobre a indústria tabagista.

A externalidade negativa nessa situação é o aumento do contrabando de cigarros, uma vez que o valor do produto comercializado ilicitamente é menor, figurando como uma opção substituta para satisfazer as necessidades dos fumantes. Soma-se a isso a consequente evasão fiscal suportada pelo setor tributário, além do efeito reverso para o próprio sistema de saúde, uma vez que a ausência de fiscalização de controle de qualidade potencializa o risco a saúde de quem consome o cigarro contrabandeado.

4. EFICIÊNCIA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA ELEVADA NO COMBATE À PREVALÊNCIA DE CIGARROS E AO FOMENTO AO CONTRABANDO

Além de ser um fator de risco para a qualidade de vida saudável, o tabagismo é responsável por uma série de custos econômicos na saúde pública. O Instituto Nacional do Câncer (INCA), em um levantamento sobre custos atribuíveis ao tabagismo (2022b), aduz que:

Nova publicação do Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária (IECS) em 2020 estimou que no Brasil as doenças causadas pelo tabagismo custam R\$ 125.148 bilhões ao ano (Pinto *et al*, 2020), ou seja, o equivalente a 23% do que o país gastou em 2020 para enfrentar a pandemia da Covid-19 (R\$ 524 bilhões) (Tesouro Nacional Transparente, 2020). Esses custos são ainda maiores pois não incluem os gastos com ações de prevenção e tratamento para cessação do tabagismo, nem de prevenção e mitigação dos danos sanitários, sociais e ambientais decorrentes da produção de tabaco e do mercado ilegal de tabaco.

Como desdobramento do Convenção Quadro para Controle de Tabaco, existe o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, que possui respaldo na Parte IV, artigo 15 da Convenção. Cada Estado-parte assume o compromisso de atuar veementemente para efetivar a redução da oferta de tabaco, especialmente o comércio ilícito, e, para tanto, vale de suas atividades financeiras, em especial a tributária.

Por recomendação do Banco Mundial e da Organização Mundial da Saúde, e consoante as diretrizes do Protocolo, uma das estratégias adotadas no Brasil para reduzir a demanda por cigarro e para custear o prejuízo gerado nos sistemas de saúde é a elevação da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre a indústria de tabaco.

Um dos eixos centrais do Protocolo é a cooperação internacional para o combate ao descaminho e ao contrabando de produtos de tabaco, através de mecanismos que facilitem as atividades de investigação, aplicação de penalidades, sanções efetivas e a recuperação de ativos. Em nível nacional, prevê que os países adotem medidas para ajustar a sua legislação a fim de tornar mais rígidas as penalidades por essas práticas ilícitas, e que adotem um sistema de controle e rastreamento da produção dos produtos de tabaco. (INCA, 2022d).



O aumento da carga tributária é apontado como um dos meios mais efetivos para reduzir a demanda por cigarro, posto que, em tese, reduz a acessibilidade econômica. O acesso econômico aos cigarros e o seu consumo são verificados a partir da comparação entre o preço do produto e a renda, que é medida pela proporção do PIB anual per capita necessário para comprar cem maços de cigarros da marca mais vendida (INCA, 2022c). Contudo, a procura por um produto também é influenciada pela existência de bens sucedâneos, e o aumento do valor final do cigarro para desestimular seu consumo incentiva a busca por um substituto, qual seja o cigarro contrabandeado.

Apesar dos esforços para implementação da Convenção Quadro para Controle de Tabaco e do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, e a consequente diminuição do mercado ilegal de cigarros no Brasil, não há como ignorar a realidade do contrabando de cigarros e sua relação com a política tributária de aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre a indústria tabagista.

O mercado ilícito mina a consecução dos efeitos pretendidos pela CQCT, tendo em vista que o valor do cigarro comercializado ilicitamente sempre vai ser menor do que o previsto por lei e, diante disso, o Ministério da Saúde desenvolveu alguns mecanismos para dimensionar o mercado ilegal de cigarro no país. Por intermédio do Instituto Nacional do Câncer – INCA (2022d), foi realizada uma pesquisa sobre a magnitude do consumo de cigarros ilícitos antes e depois da implementação da sistemática de tributação dos produtos de tabaco em 2012:

Os resultados indicaram uma redução na prevalência de fumantes diários de cigarros industrializados entre 2008 e 2013 (de 13,3% em 2008 para 10,8% em 2013). Entretanto, **houve elevação na proporção do consumo de cigarros ilícitos**, independentemente do sexo, idade, nível educacional, área de residência: a proporção de consumo de cigarros de origem ilícita aumentou de 16,9% para 32,3% entre 2008 e 2013. (grifos acrescidos).

Por meio do estudo “VIGITEL 2017 e Estimativa de Consumo de Cigarros Ilícitos no Brasil”, elaborado pelo INCA em 2019, foi realizada uma estimativa do mercado ilegal de cigarros no ano de 2017, tendo como referência os dados de consumo de cigarros da pesquisa Vigitel 2017 e os dados da Receita Federal sobre produção de cigarros. O resultado obtido revela que “a estimativa da proporção de cigarros ilegais consumidos no Brasil em 2017 foi de 38,5% do consumo total de cigarros”. Essa pesquisa também enfatiza o seguinte:

Entre 2012 e 2016, acompanhando uma **reforma mais abrangente na sistemática da tributação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)** com elevações contínuas dos preços dos cigarros acima do crescimento da renda pessoal, observa-se **queda no consumo de cigarros legais**, junto com queda na prevalência de fumantes e **aumento do consumo de cigarros ilegais**. (grifos acrescidos). (INCA, 2019a)



Outrossim, ainda consoante o mesmo estudo, “entre 2016 e 2017 observa-se aumento no consumo de cigarros legais, junto com estabilização da prevalência de fumantes e redução do consumo de cigarros ilegais.” A tendência de consumo de cigarros ilegais para esse lapso temporal é de leve diminuição, indo de 42,8% para 38,5% - diferença de apenas 4,3%. De forma complementar, “tendo em vista que desde o ano de 2016 não houve novo aumento na carga tributária dos produtos de tabaco no Brasil, nota-se uma redução no índice, tornando o produto cada vez mais fácil de ser acessado.” (INCA, 2022c).

Em outros termos, já que não houve elevação de tributação sobre a indústria tabagista, o preço do cigarro ofertado também não sofreu alteração, possibilitando maior acesso econômico de forma legal, inexistindo, portanto, motivos para migração de consumo de cigarros legais para os ilegais. Portanto, o aumento dos impostos e preços dos cigarros influencia a demanda dos cigarros contrabandeados, tese defendida por esse trabalho e ratificada pelos próprios levantamentos do Ministério da Saúde.

A pesquisa “Vigitel 2017 e Estimativa de Consumo de Cigarros Ilícitos no Brasil”, anteriormente citada, pontua que:

Apesar do aumento de apreensões de contrabando pelo trabalho dos órgãos responsáveis pelo aparato de fiscalização, o provável aumento da oferta de cigarros ilegais nas cidades que fazem parte da rota do mercado ilegal pode refletir a situação de impunidade frente a esse ilícito, o que o torna uma prática rentável. Tal fato impacta negativamente nos resultados da Política Nacional de Controle do Tabaco, possivelmente, por diferentes influências: [...]. (INCA, 2019)

A seguinte ilustração demonstra as rotas propostas para entrada do cigarro ilegal no Brasil:



Figura 1 – Rotas propostas para o contrabando de cigarro.

Fonte: INCA, 2019.

Segundo Nelson Leitão Paes (2017, p. 25), “quanto maior a alíquota, maior o lucro recebido pelos contrabandistas e fabricantes ilegais”. Ainda de acordo o autor, “adiciona-se o fato de o custo de produção do cigarro ser muito baixo no Paraguai e um terreno fértil para o contrabando de cigarros do país vizinho para o Brasil fica bem estabelecido” (2017, p. 26).

Paes (2017, p. 26) também reitera que existem outros fatores que facilitam o contrabando. Um deles são as facilidades oferecidas pelo cigarro. Trata-se de um produto que pode ser facilmente transportado, com lucros elevados e cujo canal de distribuição informal muitas vezes já está pronto. Adicionam-se outros fatores como fragilidades institucionais, legislação muito branda e a falta de estrutura nas fronteiras em que há um ambiente propício ao contrabando.

Como mencionado em linhas passadas, pela Teoria da Escolha Racional o infrator reflete antes de cometer algum delito, de modo a maximizar seu bem-estar. Para o caso desse estudo – contrabando de cigarros –, quando da análise dos custos e benefícios, o delinquente se depara com um grande mercado consumidor e inúmeras facilidades para o ato consumativo. Desse modo, os benefícios auferidos pela prática do contrabando são maiores do que os custos, ensejando a prática da atividade ilegal.

Essa assertiva é defendida pelo economista Pery Francisco Assis Shikida (2021), que explica que o cigarro apresenta demanda pouco flexível em relação ao aumento do preço, razão

pela qual o aumento de tributos pode incentivar o uso de produtos substitutos, ou seja, contrabandeados.

Não obstante, a tributação atualmente empregada com o objetivo de elevar os preços finais do cigarro, visando desestimular seu consumo, no caso da existência de produtos substitutos para o cigarro legal, acaba favorecendo o cigarro contrabandeado (SHIKIDA, 2021).

Como alternativa, o autor sugere uma precificação especial apropriada para a indústria tabagista nacional competir com o cigarro, evitando assim a substituição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse artigo foi debater a relação existente entre a ampla tributação sobre a indústria tabagista no Brasil - como meio de inibir o consumo e gerar receitas para custear os gastos no sistema de saúde - e o mercado ilícito de cigarros. Para tanto, o trabalho revisou conceitos da abordagem econômica aplicada ao Direito, especialmente, da Teoria Econômica do Crime, com enfoque no critério de eficiência dessa política tributária.

Diante do acervo argumentativo e dos dados expostos, a conclusão que emerge desse estudo é que o aumento das alíquotas do IPI-Cigarro não alcança a finalidade pretendida pela CQCT em razão das externalidades negativas inerentes ao mercado.

Nessa linha de raciocínio, a partir do princípio da racionalidade, depreende-se que por mais que o aumento do valor de um produto determine, em tese, a redução da demanda, a existência de produtos substitutos influencia a escolha racional dos agentes econômicos, visto que consumindo um cigarro contrabandeado, os fumantes conseguem satisfazer suas necessidades por um custo menor. Ou seja, ao invés de minimizar a prevalência por cigarro, a medida adotada reforça a prática de contrabando, pois os consumidores buscam alternativas mais baratas, como o cigarro comercializado ilícitamente, que oferece maior conveniência e perspectivas de lucro aos contrabandistas.

É possível chegar à conclusão, sob a visão da economia do crime, que a incidência tributária do IPI-Cigarro não cumpre com sua finalidade orientada ao interesse público, minando os efeitos pretendidos pela CQCT, além de gerar externalidades negativas, haja vista que o mercado ilícito está intrinsecamente relacionado à evasão fiscal, associações criminosas internacionais, dentre outros delitos, tornando-se evidente que diversos setores da sociedade, como a economia, segurança e desenvolvimento nacional, são impactados negativamente. Ademais, a ausência de fiscalização de controle de qualidade potencializa o risco a saúde de



quem consome o cigarro contrabandeado, acarretando um efeito reverso para o próprio sistema de saúde.

Importante advertir que para solucionar o problema, consoante o princípio da subsidiariedade, não basta somente agravar as penas cominadas, sobretudo as privativas de liberdade, ao tipo penal do contrabando, em decorrência do seu prejuízo social. É preciso cautela ao analisar a questão, principalmente em decorrência da existência de rotas de distribuição e a fragilidade de vigilância nas fronteiras. Isso requer que o Brasil invista também em outras formas para desestimular o consumo, como fiscalização efetiva nos limites territoriais com outros países, proibição de fumar em locais fechados, veiculação de imagens e informações negativas nas carteiras de cigarro, entre outros.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira. *A Constituição de 1988 e a intervenção estatal no domínio econômico*. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 135, p. 77-81. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/256>>. Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: jul. 2022.

BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. The Journal of Political Economy. vol. 76. 1968, pp 169-217.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed., rev., ampl. e atual. até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA. *Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. Magnitude do comércio ilícito de cigarros no Brasil: Dados e índices sobre o comércio ilícito de produtos de tabaco*, 2022a. <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-do-tabagismo/magnitude-do-comercio-ilicito-de-cigarros-no-brasil>. Acesso em: jul. 2022.

_____. *Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. Custos atribuíveis ao tabagismo: Informações dos custos e gastos gerados ao SUS acerca do tabagismo no Brasil*, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de>



saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-do-tabagismo/custos-atribuiveis-ao-tabagismo. Acesso em: jul. 2022.

_____. *Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. Preços e Impostos, 2022c*. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/precos-e-impostos>. Acesso em: jul. 2022.

_____. *Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. Mercado ilegal de produtos de tabaco, 2022d*. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/precos-e-impostos>. Acesso em: jul. 2022.

_____. *Vigitel 2017 e estimativa de consumo de cigarros ilícitos no Brasil*. Rio de Janeiro: INCA, 2019. Disponível em: https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//vigitel_2017_e_estimativa_de_consumo_de_cigarros_ilicitos_no_brasil.pdf. Acesso em: jul. 2022

MARGARIDO, Mario Antonio; NICOLA, Matheus Lazzari; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. *Análise da estratégia de redução do consumo de tabaco por meio da elevação dos preços no Brasil sob a ótica da teoria econômica, 2020*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/ppp/210125_ppp55_miolo_art_10.pdf. Acesso em: nov. 2022.

MIJAN, Pedro Henrique Cevallos. *Economia do Crime: as contribuições de Gary Becker, seu desenvolvimento e aplicações atuais, 2017*. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20296/1/2017_PedroHenriqueCevallosMijan_tcc.pdf. Acesso em: jul. 2022.

PAES, Nelson Leitão. *Uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil, 2017*. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7989/1/ppp_n48_an%C3%A1lise.pdf. Acesso em: jul. 2022.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 13° ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise Econômica da Expansão do Direito Penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2021.

_____. *Intervenção pública e proibição do Insider trading: Eficiência e ultima ratio na responsive regulation, 2015*. Revista de Informação Legislativa, v. 53, n. 210, p.211-238. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522907> >. Acesso em: jul. 2022.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução: Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.



SHIKIDA, Pery Francisco Assis. *Economia do crime: o caso do contrabando de cigarro*. Brasil: Economia e Governo, 2021 Disponível em: < <https://www.brasil-economia-governo.org.br/2021/06/07/economia-do-crime-o-caso-do-contrabando-de-cigarro/>>. Acesso em: jul. 2022.

Sobre os autores:

Fillipe Azevedo Rodrigues | E-mail: rodrigues.cgern@gmail.com

Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - Centro de Ensino Superior do Seridó (Ceres). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Possui Graduação em Direito e Mestrado em Direito Constitucional, ambos pela UFRN. É Formador de Magistrados - para educação presencial e à distância - habilitado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tem experiência nas áreas de Direito, Economia e Educação. Autor dos Livros O Juiz Professor (2022 - Dialética), Análise Econômica da Expansão do Direito Penal (2014 e 2021 - Del Rey) e Lavagem de Dinheiro e Crime Organizado (2016 - Del Rey). Atleta amador de Jiu-Jitsu (Fx. Roxa) e Judô (2 Kyu).

Andre Melo Gomes Pereira | E-mail: cabocodosertao@hotmail.com

Bacharel em Direito e Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito do Recife - UFPE. Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília- UnB. Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Centro de Ensino Superior do Seridó - CERES, em Caicó - RN. Juiz de Direito titular de entrância final na 4 Vara Criminal da Comarca de Mossoró-RN.

Cíntya Simara Santos de Souza | E-mail: cynthysimara222@gmail.com

Técnica de Nível Médio em Informática, na Forma Integrado - IFRN (2016-2019); - Jovem Aprendiz - Programador de Sistemas de Informação Comercial Mototec Ltda (2018-2019); - Graduanda em Direito - UFRN (2020 - atualmente); - Estagiária no Gabinete Poder Judiciário do Estado do RN - 3º Vara da Comarca de Caicó (2021 - 2022); - Agente Censitária Supervisora Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022-2022) - Estagiária na Agência da Previdência Social em CAICÓ.

