



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

João Guilherme Figueiredo Vieira

**UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL INCIDENTE NO
CIGARRO ANTE O CONTRABANDO E O ADVENTO DOS DISPOSITIVOS
ELETRÔNICOS PARA FUMAR (DEFs)**

Florianópolis

2024

João Guilherme Figueiredo Vieira

**UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL INCIDENTE NO
CIGARRO ANTE O CONTRABANDO E O ADVENTO DOS DISPOSITIVOS
ELETRÔNICOS PARA FUMAR (DEFS)**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Profa. Dra. Carolina Sena Vieira

Coorientador: Rafael Almeida Santos da Luz

Florianópolis

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Vieira, João Guilherme Figueiredo

Uma análise da efetividade da tributação extrafiscal incidente no cigarro ante o contrabando e o advento dos dispositivos eletrônicos para fumar (DEFs) / João Guilherme Figueiredo Vieira ; orientadora, Carolina Sena Vieira, coorientador, Rafael Almeida Santos da Luz, 2024.

99 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Extrafiscalidade. 3. Cigarros. 4. Comércio Ilícito. 5. Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs). I. Vieira, Carolina Sena. II. da Luz, Rafael Almeida Santos. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: João Guilherme Figueiredo Vieira

RG: 5.997.334/SSP-SC

CPF: 069.689.849-70

Matrícula: 19200041

Título do TCC: Uma análise da efetividade da tributação extrafiscal incidente no cigarro ante o contrabando e o advento dos dispositivos eletrônicos para fumar (DEFs)

Orientadora: Dra. Carolina Sena Vieira

Eu, João Guilherme Figueiredo Vieira, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 26 de junho de 2024.

JOÃO GUILHERME FIGUEIREDO VIEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Uma análise da efetividade da tributação extrafiscal incidente no cigarro ante o contrabando e o advento dos dispositivos eletrônicos para fumar (DEFs)”, elaborado pelo acadêmico “**João Guilherme Figueiredo Vieira**”, defendido em **25/06/2024** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 25 de junho de 2024

Carolina Sena Vieira
Professora Orientadora

Francisco Gassen
Membro de Banca

Caroline Camilo Dagostin
Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos **25** dias do mês de **junho** do ano de **2024**, às **13** horas e **30** minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://meet.google.com/kry-tmvw-wiz>” intitulado “**Uma análise da efetividade da tributação extrafiscal incidente no cigarro ante o contrabando e o advento dos dispositivos eletrônicos para fumar (DEFs)**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) **João Guilherme Figueiredo Vieira**, matrícula nº **19200041**, composta pelos membros **Carolina Sena Vieira** (orientadora), **Francisco Gassen** (membro avaliador) e **Caroline Camilo Dagostin** (membro avaliador), abaixo assinados, obteve a aprovação com nota **10 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Aprovação Integral

Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, **25 de junho de 2024**.

Carolina Sena Vieira (ASSINATURA DIGITAL)
Professor Orientador

Francisco Gassen (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca

Caroline Camilo Dagostin (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca

AGRADECIMENTOS

O exercício da gratidão é uma das tarefas mais difíceis para o ser humano. Quando se busca um melhor físico, busca-se ativar os músculos; quando se busca exercer as faculdades da alma, deve-se usar o corpo biológico, a cognição e, para quem acredita, o espírito.

Complexa é a gratidão por ser sentimento misto, há de se receber algo, objetivamente, e de se contentar com o recebido, subjetivamente. Assim, torna-se difícil e inapropriado o exercício da gratidão neste trabalho.

Isto porque não haveria como eu, limitado do jeito que sou, ter conhecimento e saber reconhecer (no sentido de valorizar) tudo o que já foi feito por mim para que eu chegasse aqui, não tão são, mas a salvo.

De 23 anos, alguma estrada eu tenho e algumas coisas consigo perceber, por mais que ainda não saiba devidamente reconhecer.

Ao meu pai, João Cláudio, e à minha mãe, Jaqueline, que devem ser nomeados, agradeço por absolutamente tudo. Pela educação de qualidade que sempre buscaram dar a mim, por possibilitarem essa graduação com a menor quantidade de ruídos e danos, por me ouvirem, por me ajudarem, por se interessarem e, principalmente, por me amarem incondicionalmente, mesmo eu não merecendo.

À minha avó, que sempre se alegra das minhas conquistas e manda áudios me parabenizando.

Ao resto da minha família, materna e paterna, que me acolhe, ama, ajuda e suporta, sempre revigorando o meu espírito.

À minha namorada, Mônica, por todo o carinho e amor enquanto estamos juntos ou distantes, e por toda a compreensão durante minhas ausências e estresses diários.

Aos meus colegas de faculdade, que amenizaram os dias ruins e engrandeceram os dias bons.

A Marcelo, Vitor, João, Rafael e Carol, cada um pelos motivos que sabem.

A Ricardo e Guilherme, por estarem sempre comigo.

A todos os amigos e conhecidos não citados, que me apoiam e me engrandecem, direta ou indiretamente.

Ao escritório Buchele Rodrigues, em nome de Ricardo e Ana, por me darem grandes oportunidades e serem sempre tão compreensivos e parceiros.

À minha orientadora, por aceitar de pronto a missão e pelas dicas e correções.

Ao meu coorientador, pelas correções, dicas e ouvidos.

À Cacau, minha cachorra, por sempre me receber e me acordar tão energicamente.

Ao Guto, meu gato, pelas conversas e sonos que temos juntos e pelo amor que você faz ronronar até mim.

À Universidade Federal de Santa Catarina, antes meu sonho, agora realidade, pelos professores, colegas, amigos e experiências.

A Deus, que nunca saiu do meu lado, mesmo nos momentos em que o reneguei.

Às situações que já vivi e sobrevivi, que me engrandeceram com seus ensinamentos.

Aos livros, artigos e autores que já li, inclusive os aqui citados, obrigado pelo conhecimento.

A quem teve paciência de ler uma página e meia de agradecimentos escritos por este humilde graduando. Significa algo para mim.

E por fim, a mim, que sou o que sou, que só está aqui escrevendo este trabalho por todas as decisões já tomadas até agora e que tem a licença poética para se agradar. Parabéns! Obrigado por tudo. Desculpa por qualquer coisa, às vezes você merece mais.

A curiosa tarefa da Economia consiste em demonstrar aos homens quão pouco eles conhecem a respeito do que imaginam poder planejar.

(Friedrich Hayek, 1988)

RESUMO

Esse estudo tem por objetivo analisar se há relação entre o aumento da tributação incidente nos cigarros com a diminuição no consumo destes, ou no número de fumantes, para então verificar se os altos preços de venda do cigarro, ou o aumento deles, são sucedidos pela expansão do comércio ilícito e o uso de Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs). A fim de alcançar o resultado pretendido, buscou-se realizar uma revisão histórico-doutrinária sobre o conceito de extrafiscalidade e *sin taxes*. O segundo capítulo é destinado a apresentar a cultura do cigarro no Brasil, tal como os seus malefícios, seu histórico de uso, controle e tributação. Em seguida, aborda-se pesquisas e dados sobre a tributação e o preço de cigarros comparando com a prevalência de tabagismo e o consumo nas últimas quatro décadas. Por fim, há a análise, também a base de pesquisas e dados, da relação entre o aumento do preço do cigarro com uma maior participação do mercado ilícito e um acréscimo nos usuários de DEFs. A conclusão para ambas as perguntas não é inédita, apesar de se tratar de quadros fáticos multifacetados, há evidências de que, isolando-se outras variáveis, as relações existem e são proporcionais.

Palavras-chave: Tributação; Extrafiscalidade; Tabaco; Cigarros; Mercado Ilícito; Comércio Ilícito; Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs).

ABSTRACT

This study has the goal of analyzing if there is a relation between the rise of taxation in cigarettes with the decrease in their consumption, or in the number of smokers, to then verify if high cigarette sales price, or the increase of them, will be succeeded by the expansion of illicit trade and the use of Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS). To reach the pretended result, it was done a historical-doctrinal review about the concept of extrafiscality and sin taxes. The second chapter is intended to present the brazilian culture of, and their harms, their use, control and taxation history. Thereafter, it was approached some researches and data about taxation and the price of cigarettes comparing with the smoke prevalence and the consumption in the last four decades. Lastly, there is an analysis, also based on research and data, of the relation between the rise of cigarette price with the bigger participation of illicit market and an increase in the ENDS users. The conclusion for both questions isn't new, despite being a multifaceted factual framework, there is evidence that, isolating other variables, the relations exist and are proportional.

Palavras-chave: Taxation; Extrafiscality; Tobacco; Cigarettes; Illicit Market; Illicit Trade; Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS).

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CTN	Código Tributário Nacional
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
PIS	Programa de Integração Social
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
PETab	Pesquisa Especial de Tabagismo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCA	Instituto Nacional do Câncer
CNCQ	Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco
SUS	Sistema Único de Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
DEFs	Dispositivos Eletrônicos para Fumar

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Potencial viciogênico das drogas de abuso.....	36
Figura 2 - Evolução do IPI entre 1999 e 2011.....	47
Figura 3 - Evolução do IPI entre 2011 e 2016.....	48
Figura 4 - Evolução da PIS/Pasep e Cofins de 2006 a 2009	49
Figura 5 - Prevalência de tabagismo em relação a carga do IPI sobre o valor do varejo (%)	55
Figura 6 - Consumo de tabaco em razão das diferentes alíquota de IPI aplicadas no período de 2012 a 2016	56
Figura 7 - Arrecadação real do IPI - Fumo por maço de cigarros e proporção do IPI no preço médio do cigarro	57
Figura 8 - Maços de cigarros vendidos e IPI por maço no Brasil, 1992-2005	58
Figura 9 - Consumo Legal e Total de Cigarros por Adulto e Índice de Preço Real do Cigarro	59
Figura 10 - Prevalência de fumantes nas capitais e preço do maço de cigarro no Brasil, 2006-2021.....	60
Figura 11 - Preço, consumo de cigarros por dia e salário médio, 2006-2018	62
Figura 12 - Evolução do preço dos cigarros, inflação, renda e salário mínimo, 1998-2013	61
Figura 13 - Acessibilidade econômica do cigarro, 2006-2021.....	62
Figura 14 - Consumo legal e consumo informal de cigarros (em bilhões de unidades).....	67
Figura 15 - Consumo de cigarros totais, legais e ilegais, 2014-2017.....	71
Figura 16 - Preços em dólares, proporção de impostos indiretos no preço ao consumidor (%) e proporção do consumo ilícito de cigarros no consumo total (%) para o Brasil, o Paraguai e demais países da vizinhança, 2008 e 2016.....	75

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 TRIBUTOS, EXTRAFISCALIDADE E SIN TAXES.....	17
2.1 TRIBUTOS.....	17
2.1.1 Conceito de tributos.....	17
2.1.2 Classificações.....	18
2.2 EXTRAFISCALIDADE.....	19
2.2.1 Fiscalidade, extrafiscalidade e parafiscalidade.....	20
2.2.2 Legalidade na utilização da função indutora do tributo.....	22
2.2.3 A extrafiscalidade no ordenamento jurídico.....	23
2.2.4 Controle e limitação da extrafiscalidade.....	26
2.2.4.1 Princípios constitucionais gerais.....	26
2.2.4.2 Princípios constitucionais tributários.....	27
2.3 SIN TAXES.....	29
3 CIGARROS E TABACO.....	33
3.1 HISTÓRICO DE FABRICAÇÃO E USO DO CIGARRO NO BRASIL.....	37
3.2 BREVE ANÁLISE DOS MALEFÍCIOS DO CONSUMO DE CIGARROS.....	40
3.3 HISTÓRICO DO CONTROLE DO CIGARRO NO BRASIL.....	39
3.4 HISTÓRICO TRIBUTÁRIO DOS CIGARROS NO BRASIL.....	42
3.4.1 A tributação em sentido estrito.....	44
3.4.1.1 Histórico do IPI.....	45
3.4.1.2 PIS/Pasep, Confins e ICMS.....	48
4 EFETIVIDADE DO AUMENTO NA TRIBUTAÇÃO EM RELAÇÃO AO USO DE CIGARROS.....	50
4.1 DEFESA DA RELAÇÃO DE CAUSALIDADE ENTRE AUMENTO DA TRIBUTAÇÃO E REDUÇÃO NA PREVALÊNCIA DO TABAGISMO.....	51
4.2 DEFESA PELA AUSÊNCIA DE RELAÇÃO OU RELAÇÃO PARCIAL ENTRE AUMENTO DA TRIBUTAÇÃO E PREVALÊNCIA DO TABAGISMO.....	55
4.3 INVESTIGAÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS.....	58
5 A FACA DE DOIS GUMES DA TRIBUTAÇÃO.....	65
5.1 O COMÉRCIO ILÍCITO.....	65
5.2 DISPOSITIVOS ELETRÔNICOS PARA FUMAR (DEFs).....	76
6 CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	88

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca estudar a nebulosa percepção sobre a relação entre a tributação extrafiscal e a prevalência do tabagismo, ou o consumo de cigarros, no Brasil, visando entender também eventual relação entre esse aumento de preços causados por uma maior tributação e o aumento do comércio ilícito de cigarros e, por fim, o aumento no uso de Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs)..

O tabaco está inserido na cultura brasileira há séculos, tendo o cigarro se popularizado a partir da segunda metade do século XX com a fabricação em massa. No entanto, ao mesmo tempo em que o produto chegava ao seu ápice de consumo nos anos 80, com o Brasil chegando a ter quase 1/3 de sua população adulta classificada como fumante, os cientistas realizavam as primeiras pesquisas sobre os perigos do tabagismo.

Assim, na medida em que ficavam mais claros os danos advindos do consumo de cigarros, a sociedade civil e o Estado, a partir da década de 90, começaram a promover medidas da chamada luta antitabagista, com leis que restringiam a propaganda, a comercialização e o uso e com campanhas de conscientização à população sobre os riscos ao fumar. A luta antitabagista teve seu ponto alto com a ratificação da Convenção-quadro para o Controle do Tabaco em 2005.

Entre as medidas elencadas para o combate ao uso do tabaco, a tributação é considerada a de melhor custo-benefício, reiteradamente recomendada pela Organização Mundial da Saúde. Desse modo, o Brasil, em 2011, realizou uma reforma no IPI-Cigarro, aumentando até 2016 a alíquota a cada ano.

No entanto, questiona-se por diversas frentes a utilização da tributação com a função indutora no presente caso, seja porque estariam ultrapassados os limites impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro ao poder de tributar, seja pelos efeitos colaterais que políticas públicas desajustadas podem oferecer.

Desse modo, buscou-se abordar o conceito e a classificação de tributos para então delimitar e entender os termos extrafiscalidade e de *sin taxes* e suas limitações no ecossistema jurídico do Brasil, principalmente em âmbito constitucional, a fim de melhor compreender suas capacidades para o devido fim no caso da tributação de cigarros, qual seja a proteção da saúde pública.

Em seguida, foi realizada uma breve explicação da história do tabaco, seu uso e produção no Brasil, partindo, ato contínuo, para a observação da evolução das medidas de controle e, em especial, da tributação dos cigarros.

Posterior a recapitulação histórica e doutrinária, foi realizada grande revisão bibliográfica, com foco em estudos econômicos e de políticas públicas, a fim de analisar eventuais relações entre o aumento da tributação e a diminuição no consumo de cigarros. Nesta perspectiva, a mesma metodologia foi utilizada para verificar a hipotética proporção entre os aumentos nos preços dos cigarros convencionais e a expansão do comércio ilícito e do uso de Dispositivos Eletrônicos para Fumar.

Prima facie, não há trabalhos nacionais que abordem a relação entre a alta tributação, e o preço elevado, ou um aumento de tributação, dos cigarros convencionais e um possível aumento no uso de cigarros eletrônicos, motivo pelo qual apenas se utilizou estudos econômicos internacionais. De outro modo, há alguns estudos nacionais relativos ao comércio ilícito de cigarros e sua reação ao aumento de preços do varejo tabagista, mas, em regra, tratam-se de estudos econômicos.

Assim, este trabalho consegue demonstrar sua importância ao realizar uma revisão bibliográfica e crítica sobre as relações supracitadas em um lapso de quatro décadas, auxiliando a tomada de decisões em políticas públicas direcionadas ao preço e uso de cigarros.

2 TRIBUTOS, EXTRAFISCALIDADE E SIN TAXES

O presente capítulo tem por objetivo principal adentrar em conceitos como “tributos”, “extrafiscalidade”, “*sin taxes*” e como estes se relacionam com o cigarro em seu âmbito comercial e fiscal a fim de entender a efetividade, ou a falta dela, na tributação deste produto na promoção da saúde pública.

2.1 TRIBUTOS

2.1.1 Conceito de tributos

Segundo o art. 3º da Lei 5.172/66 que institui o Código Tributário Nacional, o tributo é “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”.

Prestação compulsória quer dizer o comportamento obrigatório de uma prestação por decorrência, independentem da vontade do sujeito passivo, que deve efetivá-la, ainda que contra seu interesse.

A lei só pode obrigar o contribuinte a pagar o tributo em moeda corrente do País (obrigação pecuniária), razão pela qual a doutrina costuma afirmar que, em regra, nosso direito desconhece o tributo *in natura* (percentual da mercadoria comercializada que seria entregue ao Fisco a título de pagamento do tributo) ou o tributo *in labore* (a cada mês o sujeito passivo destinaria alguns dias de seu trabalho à entidade tributante).

Quando o art. 3º do Código Tributário Nacional afirma que o tributo não constitui sanção a ato ilícito, quer dizer que a hipótese de incidência, o fato gerador da relação tributária, é sempre algo lícito. O tributo, portanto, não é multa ou pena, visto que essas têm por pressuposto o descumprimento de um dever jurídico e por finalidade evitar comportamentos nocivos à ordem jurídica, via sanção, enquanto o tributo tem por pressuposto um fato lícito, tributável por legislação permissiva.

A instituição em lei nada mais é do que o cumprimento do princípio da legalidade, encontrado no art. 5º, II da Carta Magna, que dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.

A referência feita pelo CTN à cobrança mediante atividade administrativa plenamente vinculada, com previsão no art. 119 deste diploma, segue no sentido de que, em regra, apenas pessoas jurídicas de direito público podem figurar como sujeitos ativos de obrigação tributária. Isso se justifica em face da natureza da atividade tributária, que envolve fiscalização, imposição de multas e restrição a direitos. Abre-se a exceção para pessoas jurídicas de direito privado que, sem fins lucrativos, exerçam atividades do interesse público, como é o caso dos conselhos profissionais.

2.1.2 Classificações

Usualmente, adotando a teoria pentapartida, coadunada por grande doutrinadores como Leandro Paulsen¹ e Paulo de Barros Carvalho², os tributos são divididos em 5 categorias: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Segundo o Código Tributário Nacional: *“Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”*

Desse modo, tem-se que não há vinculação direta entre a atividade e a prestação de serviços do Estado frente ao fato gerador deste tributo. Ou seja, o imposto incidente sobre veículos automotores não irá, necessariamente, integrar o orçamento para o custeio e manutenção de rodovias, vias urbanas ou para o incentivo à indústria automobilística, podendo a receita deste advinda, por exemplo, compor os cofres do Ministério da Saúde ou da Educação.

Por sua vez, as taxas, encontradas no art. 145, II, da CRFB/88 são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Segundo o STJ (Superior Tribunal de Justiça)³, convém classificar como Taxas do Poder de Polícia aquelas que têm origem, ensejo e justificativa no vigiar e punir, ou seja, na fiscalização, que é interesse eminentemente estatal, reservando a categoria das taxas de serviço para aquelas que se desenvolvem em função do interesse do usuário, ante a compreensão de que esse interesse é relevante para

¹ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

² CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30. ed. São Paulo: Saraiva. 2019.

³ REsp n. 1.405.244/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 8/8/2018, DJe de 13/11/2018.

definir a atividade como serviço. Em ambos os casos, as taxas pressupõem atuação administrativa do Estado diretamente relacionada ao contribuinte e indicada pelo legislador como fato gerador da obrigação tributária.

Relativo aos empréstimos compulsórios, sabe-se que apenas a União pode instituí-los, mediante lei complementar, com duas únicas finalidades: a) para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; e b) no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b (princípio da anterioridade). Em ambos os casos, a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Ademais, há a promessa de devolução dos valores aos contribuintes, uma vez que trata-se de empréstimo e não de confisco, por mais que seja obrigatório.

Outrossim, as contribuições de melhoria têm como fato gerador a valorização do imóvel do contribuinte em razão de obra pública (instalação de rede elétrica, obras contra enchentes etc.) próxima. Assim, os beneficiários diretos da obra arcam com seu custo, total ou parcialmente, não podendo o valor arrecadado com o tributo ser maior que aquele despendido na construção ou maior que a valorização do imóvel de cada contribuinte.

Por fim, o art. 149, caput, do texto constitucional prescreve a possibilidade da União instituir contribuições como instrumento de sua atuação no âmbito social, na intervenção no domínio econômico e no interesse das categorias profissionais ou econômicas. Três, portanto, são as espécies de contribuição: (i) social, (ii) interventiva e (iii) corporativa, tendo o constituinte empregado, como critério classificatório, a finalidade de cada uma delas, representada pela destinação legal do produto arrecadado.

Contribuições sociais são aquelas destinadas a financiar a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, ou seja, o direito à seguridade social (sistema que engloba a previdência social, a saúde pública e a assistência social), à habitação, à educação, entre outros. As contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) têm função regulatória da economia ou do mercado de consumo (função extrafiscal). As contribuições profissionais (corporativas) são instituídas em favor de categorias profissionais (sindicatos de empregados) ou econômicas (sindicatos de empregadores). São as denominadas contribuições sindicais, que têm função parafiscal e são exigíveis de todos os integrantes da categoria, sindicalizados ou não (já que as ações dos sindicatos beneficiam a todos).

2.2 EXTRAFISCALIDADE

2.2.1 Fiscalidade, extrafiscalidade e parafiscalidade

Além dos tipos tributários, há outras formas de classificar os tributos, tais como a sua finalidade última: fiscal, extrafiscal e parafiscal.

Na atual Constituição brasileira, os tributos aparecem como a principal forma para a obtenção de recursos para os entes federativos. Desse modo, vê-se que a tributação é, precipuamente, a principal fonte de receita, de modo que se pode configurar um Estado fiscal ou um Estado tributário, assim compreendido o Estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos⁴.

Os tributos são efetivamente a principal receita financeira do Estado, classificando-se como receita derivada (porque advinda do patrimônio privado) e compulsória (uma vez que, decorrendo de lei, independem da vontade das pessoas de contribuírem para o custeio da atividade estatal)⁵. Assim, o tributo configura-se como fiscal no momento em que o ente federativo não busca outro objetivo na relação tributária que a arrecadação. Em outras palavras, o fisco age unicamente com o objetivo de angariar fundos para as suas atividades, desvinculando-se, desse modo, de qualquer outra preocupação pertinente às suas funções.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que a fiscalidade se amolda ao conceito de tributo devendo ser observado a incidência tributária, ou seja, o fato gerador da respectiva obrigação. Portanto, a fiscalidade é a própria razão da essência do sistema tributário e principalmente, dos tributos.

Em geral, os tributos possuem caráter fiscal, dirigidos essencialmente pelos princípios da segurança, da igualdade e da capacidade contributiva. No entanto, como os tributos sempre oneram as situações ou operações sobre as quais incidem, acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos extrafiscais, e por vezes são instituídos ou dimensionados justamente com esse objetivo.

Em face da presença simultânea de efeitos fiscais e extrafiscais, pode ser difícil classificar um tributo por esse critério. Costuma-se fazê-lo em atenção ao seu caráter predominante. Diz-se que se trata de um tributo com finalidade extrafiscal quando os efeitos extrafiscais são não apenas uma decorrência secundária da

⁴ MARTINS, Marcelo Guerra. Democracia fiscal e seus fundamentos à luz do direito & economia. 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29082011-114111/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

⁵ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 2020. p. 22.

tributação, mas deliberadamente pretendidos pelo legislador, que se utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas.

Conforme Paulo de Barros Carvalho⁶:

vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de 'extrafiscalidade'.

É o que acontece com o estabelecimento de alíquotas altas para importação de mercadorias, quando no mercado nacional existam mercadorias com as mesmas características, ou seja, idênticas. Neste caso, usa-se o tributo para desestimular a importação e aumentar a procura pelo produto em território nacional.

Por último, podemos definir parafiscalidade como o ato de nomeação, pela lei tributária, de sujeito ativo do tributo diverso do ente que a que cabe expedir, atribuindo ao beneficiário a disponibilidade dos valores arrecadados para a efetivação de seus objetivos próprios. Poderão ser sujeitos ativos de tributos parafiscais as pessoas jurídicas de direito público, com ou sem personalidade política e as entidades paraestatais, pessoas jurídicas de direito privado, mas que desenvolvem atividades de interesse público.

Desse modo, tem-se como exemplo a arrecadação tributária para autarquias, fundações pública ou mesmo pessoas de direito privado que retratam atividades acentuadas, mas que não são próprias do Estado, incluindo-se nessa categoria as anuidades da Ordem do Advogados e às contribuições cobradas de servidores públicos para custeio de sistemas de previdência, dentre outras.

Desse modo, Paulo Ayres⁷ assevera:

A não coincidência entre a titularidade da competência impositiva e a indicação do sujeito ativo da relação jurídica não desnaturam o caráter tributário da exigência. Da mesma forma, a disponibilidade do recurso ao eleito para figurar no polo ativo dessa mesma relação jurídica, com o objetivo de aplicação nos propósitos que motivaram a sua exigência, não modifica a sua natureza tributária. A parafiscalidade harmoniza-se plenamente com o conceito de tributo.

Observadas as diferenciações entre fiscalidade, extrafiscalidade e parafiscalidade, pode-se seguir no estudo da função extrafiscal do tributo.

⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 30. ed. São Paulo:Saraiva Educação, 2019. p. 300.

⁷ BARRETO. Paulo Ayres. Contribuições: Regime jurídico, destinação e controle. São Paulo:Noeses, 2006. p. 99.

2.2.2 Legalidade na utilização da função indutora do tributo

A utilização desta função indutora de comportamentos, omissivos ou comissivos, é por vezes criticada por alguns pensadores e juristas liberais, fundados na ideia de um Estado liberal que não deve ser atuante na vida civil pessoal, alegando que a experiência livre, consciente e esclarecida traz dignidade da pessoa humana aos capazes de exprimir sua volição, mesmo que o consumo seja potencialmente danoso à sua própria saúde⁸.

Por sua vez, Harsanyi⁹ apelidou de “Estado-babá” a privação da autonomia do indivíduo por desacreditar na capacidade psíquica ou na maturidade, indispensável para afirmar racionalmente seu próprio bem-estar, à semelhança de uma babá que toma conta de menores.

O termo liberdade segundo o Dicionário da Língua Portuguesa¹⁰ significa: "faculdade de fazer ou deixar de fazer uma coisa por vontade própria sem se submeter a imposições alheias; condição de homem livre, não pertencente a nenhum senhor; gozo dos direitos de homem livre".

Por esse conceito é fácil perceber que a dignidade humana somente pode existir se o homem for livre, capaz de ter e exercer direitos com possibilidade de escolha. Como já afirmou Sarmiento¹¹, "os particulares são titulares de uma esfera de liberdade juridicamente protegida, que deriva do reconhecimento de sua dignidade". A liberdade encontra uma concepção dualista na autonomia privada e como soberania popular. A primeira significando a chamada liberdade dos modernos, com inspiração no modelo liberal, enquanto a última refere-se a chamada liberdade dos antigos, formulada na acepção da 'polis' grega. Concepção que encontra seus paradigmas nas liberdades individuais e na soberania popular.

Sarmiento ainda faz referência às chamadas liberdade positiva e negativa. Esta se relaciona à possibilidade do indivíduo de agir ou não de acordo com a sua subjetividade e sem elementos coativos externos. É a liberdade com ausência de constrangimento. Doutro modo, a liberdade positiva seria aquela em que a pessoa tem o direito de se orientar segundo a sua vontade e, por isso, está relacionada à

⁸ RIBEIRO, Wesley Carlos; JULIO, Renata Siqueira. Autonomia privada e regulação estatal: uma reflexão sobre a atuação do estado na regulamentação dos produtos derivados de tabaco. Revista da Faculdade Mineira de Direito, v. 14, n. 27, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2011v14n27p21/pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁹ HARSANYI, David. O Estado babá: radicais, bons samaritanos, moralistas e outros burocratas cabeças-duras tentam infantilizar a sociedade. Rio de Janeiro: Litteris Editora, 2011.

¹⁰ NASCENTES, Antenor. Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Bloch editores, 1988.

¹¹ SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais da liberdade e da autonomia privada, Os princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006. p.221.

autodeterminação¹². É a liberdade onde a pessoa reúne as condições para agir sem depender de fatores externos.

Assim, é certo que, em certo grau, a utilização da extrafiscalidade mina a liberdade na medida em que utiliza de uma tributação maior ou menor para moldar o comportamento dos indivíduos na esfera cível.

No entanto tal fato não é considerado um óbice na aplicação da função indutora, visto que os princípios constitucionais, dos quais a liberdade faz parte, devem ser utilizados proporcionalmente, não podendo haver o privilégio de um em detrimento de outro, mas sim a concorrência destes nas situações que lhe forem cabíveis.

Desse modo, para a aplicação do princípio da proporcionalidade é utilizada a técnica do sopesamento, pois, o “conflito” deve, ao contrário, ser resolvido “por meio de um sopesamento entre os interesses conflitantes”. O objetivo desse sopesamento é definir qual dos interesses - que abstratamente estão no mesmo nível - tem maior peso no caso concreto”¹³.

Nesta perspectiva, ante o caráter social e dirigente da nossa Constituição, muitas vezes há a prevalência dos interesses coletivos ante os privados, dando espaço para a utilização dos tributos de caráter extrafiscal.

2.2.3 A extrafiscalidade no ordenamento jurídico

Com o passar dos séculos muitas constituições sofreram com constantes revisões a fim de modificar a sua função desempenhada. Perpassado o Estado liberal, no qual o papel das constituições era o de afastar a ação do Leviatã a fim de proteger a vida e a propriedade de sua população, hoje, pelo contrário, há a disposição de obrigações estatais na vida civil a fim de se promover direitos, com base principal na dignidade da pessoa humana.

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não ficou para trás, sendo considerada uma das mais sociais e avançadas do mundo, é elogiada constantemente:

Eu continuo achando a Constituição brasileira, de 1988, umas das melhores do mundo. É a Constituição Cidadã, como definiu Ulisses Guimarães. Ela foi feita com intensa participação popular e, além disso, incluiu direitos humanos fundamentais, direitos de todos. Não importa a origem familiar, a cor da pele, a religião, o sexo - são direitos fundamentais da pessoa humana. E isso está pormenorizado na Constituição. Eu diria o seguinte:

¹² FREIRE DE SÁ, Maria de Fátima. Biodireito e direito ao próprio corpo. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

¹³ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. Ed. 4. Tir. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 95.

vamos ser fiéis à Constituição e vamos trabalhar para dar efetividade aos direitos que ela consagra. Assim, e só assim, o Brasil será efetivamente uma sociedade livre, democrática e justa.¹⁴

Desde o seu preâmbulo, a Constituição demonstra o seu objetivo de promoção de uma sociedade mais igualitária e fraterna através da implementação de direitos sociais, demonstrando sua irresignação com o *status quo*. Desse modo, estaria-se diante de uma “Constituição dirigente”¹⁵, que busca não apenas reconhecer direitos, mas propor um direcionamento e meios para realizar mudanças sociais e econômicas que os constituintes julgarem imprescindíveis para uma sociedade.

Nesse contexto, os tributos também participaram desta mudança de paradigma, colaborando e integrando o leque de opções do Estado a fim de concretizar as mudanças que a Carta Maior apontou como necessárias.

Foi nessa perspectiva que Difini¹⁶ apontou que *“atualmente o poder de tributar é o poder de conservar, de manter, conciliando assim as necessidades do Estado com os direitos assegurados ao indivíduo”* e não mais mero meio de arrecadação, deslocado dos princípios e objetivos constitucionais.

Esse caráter indutor de alguns tributos é encontrado de diversas formas em nosso sistema constitucional-tributário, como exemplo há a desoneração fiscal para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento conforme a Lei nº 11.196/2005, popularmente conhecida como “Lei do Bem”, a tributação a produtos importados e a tributação mais alta sobre produtos que causam danos à saúde, como cigarros e bebidas alcoólicas.

O Código Tributário Nacional explicita a força indutora de vários tributos em seu ordenamento, sendo o Imposto sobre Importação e o Imposto sobre Exportação destinados aos objetivos da política cambial e do comércio exterior, enquanto o Imposto sobre Operações Financeiras regulado sob os fins da política monetária.

Ainda, na Constituição Federal, em seu art. 149, há o elenco, entre as contribuições especiais, de contribuições específicas a fim de intervir no domínio econômico, como aquela relativa aos combustíveis.

¹⁴Tribunal de Justiça de Santa Catarina. “A Constituição brasileira de 88 é uma das melhores do mundo”, afirma Dalmo Dallari. PJSC. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/-a-constituicao-brasileira-de-88-e-uma-das-melhores-do-mundo-o-afirma-dalmo-dallari>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. “Constituição Econômica e Desenvolvimento”, Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional (Anais do V Simpósio Nacional de Direito Constitucional), n. 05, 2004, p. 203-219.

¹⁶ DIFINI, Luiz Felipe Silveira. Proibição de tributos com efeito de confisco. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p.117.

Um dos grandes expoentes da função extrafiscal dos tributos é o Imposto sobre Produtos Industrializados, o IPI, que desfruta da seletividade em função da essencialidade do produto. O art. 153, §1º estipula que o Poder Executivo, atendendo aos limites estipulados em Lei, pode alterar as alíquotas, dentre outros impostos, do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Além disso, temos o art. 4º do Decreto-Lei 1199/71, que dispõe expressamente da possibilidade de uso do referido tributo para a função extrafiscal:

Art 4º O Poder Executivo, em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados, quando se torne necessário atingir os objetivos da política econômica governamental, mantida a seletividade em função da essencialidade do produto, ou, ainda, para corrigir distorções, fica autorizado[...]

Desse modo, o referido tributo possui como escopo estimular as práticas tidas como necessárias e convenientes à sociedade e, em contrapartida, onerar as que não atendam ao interesse social¹⁷.

O que se verá na prática, portanto, é uma alíquota reduzida, ou inexistente, para produtos básicos como alimentos naturais (água, cortes de carnes, vegetais, arroz, feijão, etc.), enquanto itens considerados supérfluos terão uma tributação mais elevada que a média.

No mesmo sentido, há o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que adota a possibilidade de, também, usufruir-se do princípio da essencialidade a fim de definir suas alíquotas e bases de cálculo, conforme o art. 155, §2º, III da Constituição Federal.

Nesses termos, cumpre apresentar o ensinamento de Leandro Paulsen e José Eduardo Soares de Melo, que alertam para a utilização arbitrária da facultatividade da observância da seletividade nos casos do ICMS¹⁸. Para os autores, muito embora seja opcional a aplicação do princípio a esses casos, não se justificariam consideráveis elevações de alíquota nos casos de produtos de primeira necessidade, com a simplória justificativa de necessidade de arrecadação.

Atualmente, utiliza-se cada vez mais o ICMS a fim de promover objetivos ecológicos, recompensando a utilização de práticas econômicas sustentáveis e desincentivando as práticas prejudiciais ao meio-ambiente.

¹⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 97.

¹⁸ PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. Impostos federais, estaduais e municipais. 4. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 246.

2.2.4 Controle e limitação da extrafiscalidade

Ante a legalidade da função indutora dos tributos, certo é que a sua atuação não é irrestrita, visto que, conforme já citado, a extrafiscalidade tributária se dá num ordenamento jurídico hierarquizado, devendo se adaptar ao sistema que lhe dá vida.

Conforme Marcus de Freitas Gouvêa¹⁹:

Em síntese, a extrafiscalidade é limitada pelo emaranhamento principiológico constitucional, formado pelas diretrizes tributárias, econômicas, políticas e sociais. Naturalmente que as imposições e os limites da extrafiscalidade nem sempre são facilmente apreendidos.

Quando o princípio extrafiscal encontra-se em sintonia com os demais princípios, indicando comportamentos no mesmo sentido, a questão é simplificada. No entanto, quando os princípios jurídicos apontam para direções variadas ou mesmo contrárias, o problema pode tomar dimensões de complexidade.

Não cabe, aqui, aprofundar as teorias que estudam os conflitos principiológicos. Contudo, é de se afirmar que a solução de conflitos de princípios que envolvam a extrafiscalidade passa pela ponderação de interesses e valores em jogo em cada caso considerado.

Desse modo, passar-se-á por uma breve análise do controle e limitação da função indutora no ecossistema jurídico brasileiro.

2.2.4.1 Princípios constitucionais gerais

No topo da ordem normativa, a Constituição possui princípios importantes para entender o balizamento da função extrafiscal.

Dentre estes, destaca-se o direito à propriedade privada, em seus art. 5º, XXII e art. 170, II, o qual exterioriza-se através da proibição do excesso de tributação, que, em certos casos, pode levar à uma ameaça concreta e efetiva ao direito aos bens do contribuinte. No mesmo sentido, há a vedação da cobrança de tributos confiscatórios, conforme art. 150, IV da Carta Magna.

De modo similar, no texto constitucional, em seu art. 170 caput e inciso IV, encontra-se a defesa à livre concorrência e à livre iniciativa, termos que remetem promoção de um ambiente saudável e competitivo na esfera econômica, em defesa da atividade empreendedora e dos consumidores que não podem ser submetidos a monopólios e nem a abusos do poder econômico.

¹⁹ GOUVÊA, Marcus de Freitas. A Extrafiscalidade no Direito Tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

2.2.4.2 Princípios constitucionais tributários

Ainda em nível constitucional, mas em título especificamente destinado aos tributos, tem lugar o princípio da legalidade tributária, no art. 150, inciso I da CRFB/88, que veda a instituição ou o aumento de tributos sem lei que assim estabeleça, não havendo espaço para considerações acerca de eventuais peculiaridades, excepcionalidades ou urgências para seu afastamento.

A legalidade tributária é posta à condição *sine qua non* da nossa república, uma vez que a expropriação da propriedade particular só é possível no Brasil, como na maioria das outras nações, em razão de outorga dada pela sua própria população, mediante votação de seus representantes. Trata-se de prestígio extremo à máxima estadunidense “nenhuma tributação sem representação”²⁰, que se baseou na Magna Carta britânica de 1215²¹.

Assim, mesmo o reconhecimento de funções extrafiscais em certos tributos não altera esse axioma, visto que o reconhecimento da função indutora e a sua utilização se dará sempre nas balizas já elencadas pela norma constitucional ou legal. Como afirma Paulo Ayres Barreto²², “o princípio da legalidade é um dos pilares do nosso ordenamento jurídico”.

Outrossim, destaca-se a regra da irretroatividade tributária dispondo que as normas tributárias que instituem ou aumentem tributos só poderão incidir nos fatos gerador posteriores à promulgação da referida legislação, havendo a impossibilidade de cobrança de tributos “em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado”, conforme dispõe o art, 150, III, a da CRFB/88.

Neste caso, não há que se falar, de forma alguma, em flexibilização da irretroatividade tributária, mesmo diante de uma tributação extrafiscal, ainda que as finalidades a serem alcançadas sejam as mais nobres. Trata-se da aplicação do princípio da segurança jurídica levado à sua mais alta estima.

Essa inafastabilidade se dá pela fixação do conceito de “fato gerador”, uma vez que não havendo norma que dispusesse sobre a obrigação tributária advindo de determinado fato em concreto, não haveria fato gerador.

²⁰ “*No taxation without representation*”

²¹ No Taxation Without Representation Circa 1215 AD, or, Magna Carta: A Beginner’s Guide | In Custodia Legis. The Library of Congress. Disponível em: <<https://blogs.loc.gov/law/2013/08/no-taxation-without-representation-circa-1215-ad-or-magna-carta-a-beginners-guide/>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

²² BARRETO, Paulo Ayres. Imposto sobre a renda e preços de transferência. São Paulo: Dialética, 2001. p.42.

Além disso, em vista das relevantes consequências geradas pela tributação, também houve a preocupação do legislador constituinte pelo sobrestamento da vigência de leis tributárias que instituírem ou aumentassem tributos, sendo este princípio chamado de anterioridade tributária.

A anterioridade é separada em duas modalidades: anterioridade anual ou do exercício financeiro e anterioridade nonagesimal. A primeira delas, prevista no art. 150, III, b, da Constituição, dispõe que é vedado aos entes federados a cobrança de tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”. A segunda, nonagesimal, prevê que a vigência da norma instituidora ou majoradora se dê apenas após 90 dias da sua publicação.

Há, neste mesmo âmbito, o princípio da capacidade contributiva (*ability to pay*). O Estado tem a renda (patrimônio, lucro, faturamento e consumo) de seus contribuintes como sinal de riqueza sobre a qual pode incidir a tributação. Todavia, com a função extrafiscal, por não ter como objetivo a arrecadação proporcional, há certa dissociação deste valor tão caro à justiça fiscal.

No entanto, é de certo consenso que o aceite da função extrafiscal dos tributos, cria, como corolário, um ambiente principiológico distinto daquele utilizado com tributos de caráter fiscal.

Com diferentes finalidades, seria inviável a utilização dos mesmos marcos para os tributos. Com intuito fiscal, é certo que a capacidade contributiva deve administrar a obrigação tributária conforme as condições financeiras e patrimoniais de cada um, sendo de extrema importância a utilização da proporcionalidade e da igualdade.

Com a finalidade extrafiscal, não sendo a arrecadação o objetivo, a capacidade contributiva perde parte de sua força norteadora, uma vez que não se busca o custeio do Estado e de suas atividades com a obrigação de uma participação proporcional e justa entre os contribuintes. Desse modo, abre-se espaço a outros princípios constitucionais, relacionados com os objetivos almejados pela função indutora.

Segundo Klaus Tipke²³:

Em todo o mundo, os impostos são utilizados como instrumento para orientar condutas. Há impostos com uma finalidade primordial de organização, como os impostos sobre o álcool, o imposto sobre tabaco, os impostos ambientais e os impostos sobre os cachorros. Estes se denominam impostos de organização, impostos com fins sociais ou impostos não fiscais. No entanto, se não tivessem um fim fiscal acessório

²³ TIPKE, Klaus. *Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes*. Barcelona y Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 74.

não seriam impostos. Além disso, existem numerosas normas de ordenamento nas leis dos diversos impostos. Tais preceitos especiais perseguem, antes de tudo, fins de política financeira, de política econômica, de política social, de política de habitação, de política cultural, de política de transporte, de política sanitária ou de política ambiental. Quem pratica o fato gerador dos impostos de organização paga mais imposto. De modo justificado, estes impostos não se orientam pelo princípios da igualdade segundo a capacidade econômica. Ao contrário, a maioria das normas singulares de ordenamento são benefícios fiscais. Quem age de acordo com eles paga menos impostos do que deveria pagar seguindo o mero princípio da capacidade econômica. (tradução nossa)²⁴.

Desse modo, surgem outros balizadores para a extrafiscalidade, sendo o principal deles o princípio da proporcionalidade.

O primeiro critério indicado para a verificação da proporcionalidade é a adequação, residindo aqui um importante nexo entre a medida adotada e a finalidade que se pretende alcançar com a iniciativa indutora. Desse modo, pode-se considerar adequada a norma que, avaliada de modo isolado, consiga, mesmo que virtualmente, satisfazer o fim desejado.

Em seguida, parte-se para a análise da necessidade da medida em comparação a outras que também poderiam ser utilizadas para perseguir este mesmo fim, havendo um cotejo a fim de que seja utilizada a menos gravosa a direitos e princípios que eventualmente viriam a ser restringidos.

Por fim, far-se-á uma ponderação da proporcionalidade *stricto sensu*²⁵, filtro que buscará compatibilizar interesses e princípios divergentes na busca da melhor solução para o caso em concreto, utilizando-se da técnica do sopesamento, já aqui mencionada.

2.3 SIN TAXES

Adam Smith foi um dos primeiros pensadores a abordar o tema, ainda que indiretamente, de políticas econômicas envolvendo impostos sobre o pecado. O inaugurador da política econômica apontou que esses produtos (no contexto dele,

²⁴ *“En todo el mundo se utilizan los impuestos como instrumento orientador de conductas. Existen impuestos con un fin primordial de ordenamiento como se sucede, v. gr., con los impuestos sobre alcoholes, el impuesto sobre el tabaco, los impuestos ambientales y el impuesto sobre los perros. Éstos se denominan impuestos de ordenamiento, impuestos con fines sociales o impuestos no fiscales. Sin embargo, si no tuviesen un fin fiscal accesorio no serían impuestos. Además, existen numerosas normas de ordenamiento en las leyes de los diversos impuestos. Tales preceptos especiales persiguen, ante todo, fines de política financiera, de política económica, de política social, de política de construcción de viviendas, de política cultural, de política de transporte, de política sanitaria o de política ambiental. Quien realiza al supuesto de hecho de los impuestos de ordenamiento paga más impuesto. De modo justificado, dichos impuestos no se orientan al principio de igualdad según la capacidad económica. Por el contrario, la mayoría de las normas singulares de ordenamiento son beneficios fiscales. El que actúa conforme ellas paga menos impuestos de los que debería pagar con arreglo al mero principio de capacidad económica.”*

²⁵ BOMFIM, Diego Marcel Costa. Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle. 2014. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 272-274.

tabaco, rum e açúcar) seriam mais adequados para a incidência de uma tributação mais intensa devido a seu amplo uso e consumo, e ao fato de serem itens considerados “não essenciais”, com um consumo voltado ao lazer²⁶.

No entanto, o autor, no contexto de sua obra, não levou em conta a capacidade viciante de produtos desse tipo, muitas vezes consumidos mesmo diante da vontade do usuário de se abster do consumo. Desse modo, a recomendação de Adam Smith fundamentava-se mais no fato de que há consumo amplo e desnecessário desses produtos do que em investigações sobre os motivos que levam o consumo a ser amplo ou sobre os efeitos, diretos e indiretos da tributação sobre produtos que causam ou podem causar vício.

David Ricardo também endossou a tributação de itens de consumo fundado no luxo em vez de produtos necessários, refletindo sobre os efeitos dessa tributação nos salários, nos lucros e nos padrões de consumo²⁷.

Por sua vez, Arthur C. Pigou também abordou o tema, diferenciando o produto líquido individual e o produto líquido social (*social net product*), avaliando os efeitos de contratos entre duas partes sobre terceiros, ou, eventualmente, sobre toda a sociedade.

Como exemplo, as empresas fabricantes de produtos alcoólicos vendem para um consumidor, mas essa venda e consumo (contrato particular) podem trazer consequências ao âmbito social, deslocando-se do domínio econômico, como eventual criminalidade associada ao consumo de álcool. Poderia fazer sentido, então, restringir a conduta pela criação extraordinária de um tributo, diminuindo a oferta e, por consequência, o consumo e as externalidades negativas²⁸.

Na Economia utiliza-se o termo “externalidade” para se referir àqueles efeitos advindos de negociações privadas que se projetam sobre terceiros, sejam pessoas, grupos, bens jurídicos ou a sociedade como um todo. Assim, ao se falar em externalidades, verifica-se o efeito experimentado por alguém ou algo decorrente da ação particular de outra(s) pessoa(s)²⁹.

Abordando o exemplo do álcool e tabaco, temos dois produtos que estão comprovadamente associados a doenças graves, cirrose de fígado e enfisema pulmonar, respectivamente, sem contar outras decorrências na saúde física e mental

²⁶ SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. Editora Nova Cultural: São Paulo. 1996. p. 238.

²⁷ RICARDO, David. Princípios de Economia Política e Tributação. Editora Nova Cultural: São Paulo. 1996. p. 101.

²⁸ PIGOU, Arthur Cecil.. The Economics of Welfare. Reino Unido: Taylor & Francis. 2007. p. 215.

²⁹ SZTAJN, Raquel. Externalidades e custos de transação: a redistribuição de direitos no Código Civil de 2002. In: Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao professor Almiro do Couto e Silva. ÁVILA, Humberto (org). São Paulo: Malheiros, 2005. p. 317.

dos usuários, como o câncer e a depressão. Em primeira análise, os efeitos parecem estar ligados somente ao próprio consumidor destes produtos.

Nessa perspectiva, encaixar-se-á a função extrafiscal a fim de garantir a saúde do indivíduo, dando voz e materialidade ao disposto no art. 196 da CRFB/88, que dispõe da necessidade de “políticas públicas e econômicas” para a concretização deste direito:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Todavia, mesmo nesses casos, não é inapropriado falar em externalidade. O Brasil com o uso do Sistema Único de Saúde, torna-se exemplo claro disso, visto que a ocorrência de uma doença decorrente da aludida prática pode ser, e proporcionalmente será, tratado pelo SUS, demandando serviço público a ser custeado por toda a sociedade, fazendo uso de uma vaga que poderia ser destinada ao tratamento de outra pessoa.

Especificamente no cigarro, utilizando-se a externalidade em sentido estrito e direto, aqueles que estão próximos do fumante igualmente inalam a fumaça, o que justifica as políticas de restrição ao fumo em locais de uso coletivo. Em relação ao álcool, a proporção dos óbitos atribuíveis a ele em relação ao total de óbitos foi de 5,35% em 2017. Sendo as principais causas das mortes atribuíveis ao álcool causadas por acidentes de trânsito, cirrose hepática, violência interpessoal, e transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de álcool³⁰.

A tributação do consumo desses produtos tem como fundamento três justificativas principais: aumento de receita, desestímulo ao consumo e correção de externalidades³¹. No entanto, a incidência de maior carga tributária em forma de *sin taxes* costuma ser predominantemente justificada como forma de indução do comportamento dos indivíduos no sentido de diminuir o consumo desses produtos. Desse modo, embora haja alguma arrecadação ao fisco, podendo este valor ser destinado ao custeamento do sistema de saúde, o objetivo principal neste tipo de tributação será o cumprimento de função extrafiscal.

³⁰ CENTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE SAÚDE E ÁLCOOL. Álcool e a Saúde dos Brasileiros: Panorama 2020 / Organizador: Arthur Guerra de Andrade. 1. ed. São Paulo: Centro de Informações sobre Saúde e Álcool - CISA, 2020. Disponível em <https://cisa.org.br/images/upload/Panorama_Alcool_Saude_CISA2020.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024.

³¹ PAES. Nelson Leitão. Uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 48, p. 13-31, jan./jun. 2017. ISSN: 01034138. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/566>> . Acesso em: 11 mar. 2024.

Assim, a expectativa do Estado com a majoração da carga tributária e com o subsequente aumento do preço final destes produtos na venda ao consumidor é de que os indivíduos optem por não consumir ou reduzir o consumo dos produtos insalubres.

Hodiernamente, também pode-se verificar a ampliação de tributação, ou a majoração desta, sobre aquilo que pode-se chamar de “novos vícios”, como, por exemplo, bebidas açucaradas e apostas esportivas *on-line*³². A discussão dos *sin taxes* também vem se ampliando para a tributação elevada da carne bovina, decorrente de alegados problemas em temas ambientais e de saúde humana³³.

Dos produtos classificados tradicionalmente como objeto dos *sin taxes*, o cigarro é um dos itens com maiores cargas tributárias no Brasil, estimando-se que ao menos 80% do preço final seja decorrente de tributos, sobretudo IPI, ICMS e PIS/Cofins. Além disso, há discussões para a criação de uma Cide-Tabacos para custear gastos da saúde pública com doenças decorrentes do tabagismo através do Projeto de Lei nº 2898/2019 com uma alíquota de 2,5% sobre o valor da operação³⁴.

Verifica-se, assim, que o instrumento tributário pode exercer funções variadas na política econômica de um país e, dentre elas, a indução de comportamentos. O tributo pode ser utilizado para coibir condutas consideradas negativas ou indesejadas, como ocorre atualmente na tributação sobre determinados produtos considerados nocivos aos cidadãos, comumente denominados de *sin taxes*, constituídos tradicionalmente pela tributação dos cigarros, bebidas alcoólicas e jogos de azar.

Segundo Richard Mattoon³⁵, a finalidade da tributação do vício busca impedir esses comportamentos indesejados e simultaneamente destinar o valor arrecadado a compensar a sociedade pelos custos decorrentes de tais comportamentos. Desse modo, utilizando-se o pecado como alvo de forte tributação, estaria atenuada a carga fiscal do consumo daqueles itens mais relevantes para subsistência da

³² UNICEF. Implementing Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: An Overview of Current Approaches and the Potential Benefits for Children. Genebra: Unicef, 2019. Disponível em: <https://gallery.mailchimp.com/fb1d9aabd6c823bef179830e9/files/08e73191-c279-4179-b54b-e7f79c217432/190328_UNICEF_Sugar_Tax_Briefing_R09.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2024.

³³ DUTRA, Carlos. Carne bovina entra na mira dos “Impostos sobre o pecado”. São Paulo, 8 mai. 2018. Disponível em <<https://dinheirorural.com.br/carne-bovina-entra-na-mira-dos-impostos-sobre-o-pecado/>> . Acesso em 11 mar. 2024.

³⁴ PL 2898/2019 - Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136774>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

³⁵ MATTOON, Richard H. Sin taxes: the sobering fiscal reality. Chicago Fed Letter n. 339. Chicago: The Federal Reserve Bank of Chicago, 2015. Disponível em: <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2015/339>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

sociedade. Trata-se de dar a quem precisa tirando a quem aloca mal o que tem, havendo uma redistribuição da renda com base na desigualdade moral, e não material.

Nesta perspectiva, evidencia-se um importante aspecto ético nesse tipo de incidência tributária. Celso de Barros Correia Neto³⁶, por exemplo, sustenta a tese de que a neutralidade fiscal é rompida nas hipóteses dos tributos do pecado, haja vista receberem “tratamento tributário diferente, minorado ou majorado, com base em critérios que, ao fim, são pura ou predominantemente morais ou moralistas. Nessas situações, há razões morais por trás da imposição extrafiscal”.

Assim, a incidência não se fundamentaria em razões de saúde pública ou de externalidades, mas na condenação moral do comportamento decorrente do vício. Esse posicionamento parece ser compartilhado por Juliana Rodrigues Ribas³⁷, que aponta como objetivo do Estado “conformar a sociedade com padrões morais determinados”. Nessa linha de raciocínio, o “pecado” torna-se objeto do tributo.

Sempre é válido lembrar que não há, nem houve, tributos sobre roubos ou homicídios, senão, são aqueles mais insignificantes pecados que atraem o legislador. A resposta, aparentemente controversa, está na expressão econômica desses atos, tendo em vista a impossibilidade de tributar aquele que mata alguém ou o ato em si. Nesses casos se entende que é preferível punir. No caso do imposto do pecado, tributa-se o que não se quer, ou o que não se consegue punir, tolerando-se, mas a certo custo. Lembra-se que imposto não é sanção, ou não deveria ser.

Esses discursos sustentariam, então, que as imposições fiscais são capazes de desencorajar o consumo desse tipo de produto e, também, internalizar na relação fornecedor-consumidor os custos sociais dela decorrentes.

3 CIGARROS E TABACO

O tabaco é originário da América Central e seu descobrimento se deu no ano de 1000 a.C., sendo utilizado em rituais religiosos que buscavam conceder proteção e pureza aos seus guerreiros. A disseminação da planta na Europa ocorreu a partir das Grandes Navegações, pelo século XVI, capitaneada pelo diplomata francês

³⁶ NETO, Celso de Barros Correia. O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro. 2013. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 87-88.

³⁷ RIBAS, Juliana Rodrigues. Os impostos do pecado e a ilusão fiscal. Revista de Direitos Fundamentais e Tributação, v. 1, n. 1, p. 106-123, ago. 2017. ISSN 2594-858X. Disponível em: <<https://www.rdf.com.br/revista/article/view/5>> . Acesso em: 12 mar. 2024.

Jean Nicot, que teve seu sobrenome como inspiração para a nomenclatura científica da erva: *nicotiana tabacum*.³⁸

O produto não demorou a ganhar importância comercial, mas seu uso foi controverso: ao mesmo tempo que era utilizado para fins medicinais, sofreu críticas e chegou a ser proibido em diversos lugares.³⁹

No século XVII, os papas Urbano VIII e Inocêncio X interditaram o uso do fumo aos eclesiásticos e ameaçaram de excomunhão os fiéis que o utilizassem no interior das igrejas. Jaime I, rei da Inglaterra, também buscou impedir o consumo do fumo, “visto como estimulante imoral, causador de embriaguez, incapacitante para o trabalho e responsável pela afeminação dos homens.” Luis XIV, rei da França, proibiu o rapé em Versalhes, ameaçando cassar o título de nobreza dos infratores. Espanha, Rússia, Pérsia, Turquia, Dinamarca e Japão também tiveram manifestações, por conta de governantes, contra o tabaco.

A produção em grande escala foi possível com as inovações tecnológicas trazidas pela Revolução Industrial, com a criação de máquinas que enrolavam até 200 unidades por minutos. As guerras mundiais também tiveram papel decisivo na difusão do produto, sendo o cigarro utilizado como meio para a redução da ansiedade e estresse em meio ao combate incansável.

Com a difusão do capitalismo, da concentração urbana e a revolução tecnológica, o uso do tabaco, junto ao álcool, tornou-se hábito protagonista nesta transição para a nova sociedade que o mundo via surgir.

Longe dos pastos verdes e dos rios azuis, a população que vivia na calma do interior, produzindo e consumindo essencialmente o necessário à sua subsistência, de maneira orgânica, foi levada às cidades, onde o agito e a industrialização predominam, até mesmo nas formas de obter prazer.

Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde) em sua cartilha do Dia Mundial Sem Tabaco⁴⁰, mais de 124 países produzem tabaco como cultura comercial, utilizando uma área estimada de 3,2 milhões de hectares de terras férteis para essa atividade. Os três maiores produtores de folhas de tabaco (China, Brasil e Índia, em ordem de produção) respondem por mais de 60% da produção mundial.

³⁸ DELFINO, Lúcio. Responsabilidade Civil & Tabagismo. Curitiba: Juruá, 2008.

³⁹ INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. O controle do tabaco no Brasil : uma trajetória. MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2012. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/exposicao_controle_tabaco_brasil_trajetoria.pdf>. Acesso em 27 mai. 2024.

⁴⁰ OPAS/OMS. Dia Mundial sem Tabaco, 31 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/campanhas/dia-mundial-sem-tabaco-31-maio-2023>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

Em média são produzidas 32 milhões de toneladas de folhas de tabaco, por ano, resultando num total de 6 trilhões de cigarros.

O cigarro conta com "mais de 4.720 substâncias presentes na fumaça do cigarro industrializado. De todas estas substâncias, a nicotina é reconhecida como sendo a causadora da dependência⁴¹". O cigarro se divide em etapas: gasosa e particulada. Segundo Delfino⁴² a "fase gasosa é composta de substâncias, tais como monóxido de carbono, cetonas, formaldeídos, acetaldeído e acroleína" e a fase particulada composta pela nicotina e pelo alcatrão que concentram "quarenta e três substâncias cancerígenas, podendo-se citar como exemplos o arsênico, níquel, benzopireno, cádmio, chumbo, além de substâncias radioativas, como o polônio 210, o carbono 14, radio 226, radio 228 e potássio 40."

Algumas substâncias presentes no cigarro são próprias do tabaco, outras advêm do processo de industrialização do produto e cerca de 600 substâncias são inseridas a fim de tornar o gosto mais palatável e aumentar a liberação de nicotina ao fumar.

Entre as substâncias aditivadas, há a amônia, utilizada para elevar o pH da nicotina aumentando sua liberação e permitindo uma maior difusão no organismo através de aumento da penetração da droga pelas membranas celulares dos tecidos. Assim, a nicotina fica mais tempo no organismo "porque é mais facilmente reabsorvida pelos túbulos renais, diminuindo sua eliminação, e com isso eleva-se sua concentração sanguínea. Com esse processo, eleva-se a nicotino-dependência, como se disse, tornando o tabagista escravo do cigarro".⁴³

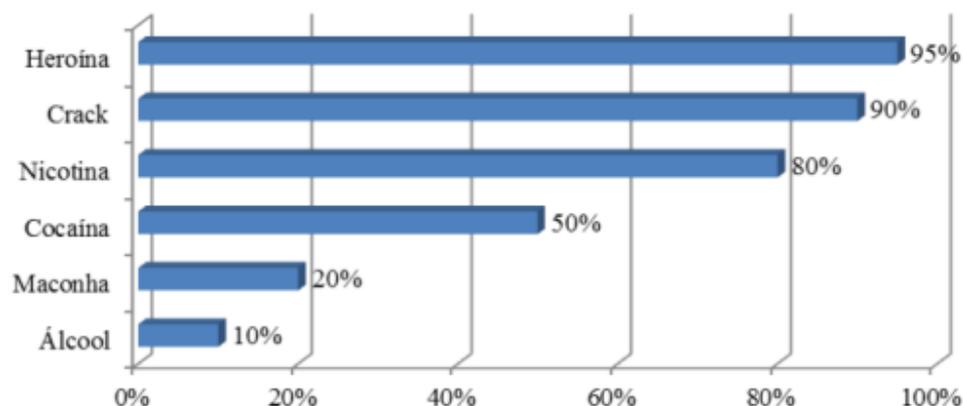
O potencial viciogênico da nicotina é extremamente alto, cerca de oitenta por cento, e superior ao de muitas drogas ilícitas, como a cocaína e a maconha, ficando atrás apenas da heroína e do crack, conforme demonstra o gráfico elaborado com dados do National Institute on Drug Abuse, órgão do Departamento de Saúde dos Estados Unidos, e citado por Salgado para tratar a dependência à nicotina.

⁴¹ SALGADO, Rogério. Nicotina: tratando a mais difícil das dependências: o programa "ABRAÇO" de tratamento, em grupo, do tabagismo para os profissionais, Belo Horizonte: O lutador, 2002. p. 25.

⁴² DELFINO, Lúcio. A responsabilidade civil das indústrias fumígenas sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor. Revista de Direito do Consumidor. nº 51, ano 12, jul/set. 2004. São Paulo: Revista dos Tribunais: Del Rey, 2007. p. 6.

⁴³ ROSEMBERG, José. Nicotina: Droga Universal. São Paulo: SES/CVE, 2003. p. 11.

Figura 1 - Potencial viciogênico das drogas de abuso



Fonte: Adaptado de SALGADO, 2002

Conforme estudos do mesmo instituto, a dependência à nicotina se torna tão insigne que cerca de 85% dos usuários que tentam largar o vício retornam a ele em menos de uma semana, com os efeitos da abstinência iniciando nas primeiras horas após o fim do consumo e perdurando, muitas vezes, até meses depois.

A síndrome de abstinência é um conjunto de sinais e sintomas, geralmente opostos aos efeitos agudos das drogas, que causam desconforto intenso ao indivíduo, caracterizando assim, a dependência física (O'Brien, 2001).

A dependência física é então conceituada como um estado que resulta das adaptações de diferentes sistemas afetados pelas drogas. Essas adaptações manifestam-se como tolerância no decorrer do uso da droga e como síndrome de abstinência na suspensão de seu uso. Assim, foi proposto que indivíduos que desenvolvem a dependência física manteriam o uso da droga para evitar o desconforto da retirada e, dessa forma, a droga atuaria como reforçador negativo (O'Brien, 2001).

Além da fissura pelo tabaco, em humanos a síndrome de abstinência à nicotina inclui: bradicardia, desconforto gastrointestinal, aumento do apetite, ganho de peso, dificuldade de concentração, ansiedade, disforia, depressão e insônia (O'Brien, 2001).⁴⁴

Sendo a nicotina o princípio ativo responsável pela adicção, conclui-se que esta atua sobre o principal sistema de recompensa em nosso cérebro, a dopamina, assimilando-se aos efeitos de outras drogas, como a cocaína e a heroína. Além da dependência física causada pela nicotina, ainda há a dependência comportamental que se caracteriza pela rotina associada ao uso do tabaco criada pelo fumante.

O efeito reforçador positivo das drogas é decorrente da ativação de um substrato neurobiológico comum – o sistema dopaminérgico meso-corticolímbico e a sensibilização comportamental resulta de alterações moleculares desse sistema, que são induzidas pela exposição prolongada às drogas (Wise e Bozarth, 1987; Robinson e Berridge, 1993).⁴⁵

⁴⁴ CLEOPATRA; CRUZ, F. C. Bases neurofisiológicas da dependência do tabaco. Revista De Psiquiatria Clínica, v. 32, n. 5, p. 251–258, 1 out. 2005. p. 4.

⁴⁵ *Ibidem*, p.2.

O uso da nicotina, de maneira semelhante à cocaína, gera efeitos quase imediatos no corpo, mas com pouca duração. Assim, a fim de obter a sensação constante de relaxamento, o usuário reiteradamente acende novos cigarros, culminando numa média de consumo diário alta de mais de 10 unidades por dia⁴⁶.

Até finais do século XVIII as formas de consumo que existiam eram tabacos de enrolar, aspirado pelo nariz, mastigado e fumado em cachimbo. Naturalmente, com o passar do tempo houve novas descobertas e nos dias de hoje, as formas de consumo utilizadas são: charuto, cigarro (com ou sem filtro), cachimbo, rapé, tabaco de mastigar, “snus” e tabaco sem fumo.

3.1 HISTÓRICO DE FABRICAÇÃO E USO DO CIGARRO NO BRASIL

No Brasil, as primeiras fábricas a produzirem o cigarro industrializado datam de 1875, havendo um aumento na capacidade de produção apenas a partir de 1890 com a mecanização e o barateamento de custo de produção⁴⁷.

Entre 1911 e 1944, o consumo de cigarros cresceu consideravelmente: de 3,45 bilhões de unidades vendidas em 1911, passou a 27,20 bilhões de unidades, no penúltimo ano da Segunda Guerra Mundial.

Em 1965, a quantidade de cigarros consumidos foi de 56,40 bilhões, saltando para 137,20 bilhões em 1979. Entre 1970 e 1986, a venda de cigarros no Brasil cresceu 132%; no mesmo período, o consumo do produto passou de 780 unidades por habitante para mais de 1.200 unidades; e os 25 milhões de fumantes existentes em meados de 1970 passaram a 33 milhões dez anos depois

No fim da década de 1970, foram realizadas as primeiras pesquisas relativas às doenças decorrentes do uso de tabaco. Assim, em 1987, o Ministério da Saúde estimou entre 80 mil e 100 mil o número de mortes prematuras decorrentes do tabagismo.

Em 1989, estudo realizado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, em cooperação com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e com o Instituto

⁴⁶ Quase 40% dos brasileiros fumantes consomem 11 ou mais cigarros ao dia. Agência Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-10/pesquisa-inedita-revela-perfil-do-cancer-de-pulmao-no-brasil>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

⁴⁷ INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. O controle do tabaco no Brasil : uma trajetória. MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2012. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/exposicao_controle_tabaco_brasil_trajetoria.pdf>. Acesso em 27 mai. 2024.

de Planejamento de Gestão Governamental, revelou uma prevalência de tabagismo de 34,8% entre pessoas maiores de 15 anos⁴⁸.

Entre 1989 e 2000, o consumo per capita de cigarros caiu de 1.772 em 1989 para 1.197 em 2000, significando uma queda de 31%. Houve, segundo a Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição e a Pesquisa Mundial de Saúde, a redução, também, da prevalência do tabagismo, que caiu de 34,8 para 22,4 por cento no período de 1989 a 2003⁴⁹, sendo ainda mais reduzida para 16,2% em 2006, conforme a pesquisa Vigitel daquele ano.

Com base na Pesquisa Especial de Tabagismo (PETab), estima-se que, em 2008, 18,1% da população com idade igual ou superior a 18 anos de idade eram fumantes, sendo o número de usuários em torno de 24 milhões de brasileiros.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde, em 2013 a prevalência de tabagismo foi de 15%, caindo, ainda, para 12,8% em 2019, ambos os dados com base na população acima de 18 anos de idade.

Por fim, conforme dados do Vigitel 2021, o percentual total de fumantes com 18 anos ou mais no Brasil naquele ano foi de 9,1%, sendo essa a última pesquisa relativa a prevalência de tabagismo de caráter nacional realizada no país.

Relativo a produção de tabaco, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indica que nas décadas de 1990 a 1999 e de 2000 a 2009, a produção de fumo no Brasil cresceu 41% e 49%, respectivamente. Para toda a série (1990 a 2009), o volume da produção de fumo no Brasil cresceu 94%⁵⁰. Entre os anos de 2009 e 2021 a produção foi reduzida em 13,78%, atualmente a produção sul-brasileira (safra 2022/2023) chegou a 605.703 toneladas, segundo a Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra)⁵¹.

⁴⁸ Prevalência do tabagismo. Instituto Nacional de Câncer - INCA. 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/prevalencia-do-tabagismo>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

⁴⁹ MONTEIRO, Carlos Augusto, et al. Population-based evidence of a strong decline in the prevalence of smokers in Brazil (1989-2003). *Bulletin of The World Health Organization*, v. 85, n. 7, p. 527–534, 1 jul. 2007. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2636372/pdf/06-039073.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2024.

⁵⁰ INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. Produção de fumo e derivados. 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/producao-de-fumo-e-derivados>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

⁵¹ Safra de tabaco 2022/2023 fecha em 605.703 toneladas - 23/08/2023. Associação dos Fumicultores do Brasil. Disponível em: <<https://afubra.com.br/noticias/12083/safra-de-tabaco-2022-2023-fecha-em-605.703-toneladas.html#:~:text=A%20produ%C3%A7%C3%A3o%20sul%20brasileira%20de,junto%20aos%20produtores%20de%20tabaco.>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

O decréscimo apresentado até aqui não é desmotivado, pelo contrário, o Brasil é símbolo da luta anti-tabagista, tendo adotado diversas medidas para o combate a este hábito e as doenças decorrentes.

3.2 BREVE ANÁLISE DOS MALEFÍCIOS DO CONSUMO DE CIGARROS

Como consabido, poucos, caso de fato existam, são os benefícios da utilização de produtos à base de tabaco e, em especial, o cigarro, mas muitos são os malefícios do seu uso.

Segundo uma publicação do Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária de 2020⁵², estima-se que no Brasil as doenças causadas pelo tabagismo custam cerca de R\$ 125,148 bilhões ao ano, equivalente a quase um quarto do que o país gastou em 2020 para enfrentar a pandemia de COVID-19. Dessa soma temos R\$ 50,28 bilhões em custos diretos no sistema de saúde, R\$ 42,45 bilhões em perda da produtividade do trabalho e R\$ 32,4 bilhões em tempo utilizado para cuidados de familiares.

Denota-se que este valor não inclui os milhões de reais gastos com a prevenção e tratamento para a cessação do tabagismo, nem de prevenção e mitigação de danos sanitários, sociais e ambientais decorrentes da produção de tabaco e do seu mercado ilegal.

Do mesmo relatório, temos que 1.112.785 pessoas adoecem por ano devido ao uso de produtos à base de tabaco, adquirindo Doença Pulmonar Obstrutiva Crônica (DPOC), câncer, doenças cardíacas, pneumonia, Acidente Vascular Cerebral (AVC), entre outras enfermidades.

Como a OMS já reiterou inúmeras vezes, o tabagismo é a principal causa de morte evitável em todo mundo. No Brasil são contabilizadas 161.853 mortes anuais atribuídas ao tabagismo e às doenças dele decorrentes, sendo 443 pessoas perdendo a vida todos os dias.

Outrossim, ao analisar-se o balanço econômico e social, percebe-se que a arrecadação de impostos derivados da tributação do setor é de apenas R\$ 12,23 bilhões, cobrindo somente 10% das perdas nacionais atribuídas ao tabagismo.

Desse modo, é evidente que a produção e consumo de cigarros, tal como de outros produtos derivados do tabaco, causa danos em todas as esferas da

⁵² PINTO, Marcio; BARDACH, Ariel; BIZ, Aline *et al.* Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco na Brasil. Palacios A, Buenos Aires, Argentina. Disponível em <<https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/tabaco-brasil.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2024.

sociedade, afetando a saúde daqueles que fumam e de seus conviventes, além dos danos causados ao erário pelos gastos em despesas médicas e perda de produtividade, motivo pelo qual se mostra mais do que necessário um forte controle do comércio destes produtos.

3.3 HISTÓRICO DO CONTROLE DO CIGARRO NO BRASIL

Com a divulgação de pesquisas realizadas nos Estados Unidos e na Inglaterra na década de 60, começaram no Brasil as primeiras iniciativas articuladas em busca do controle da venda, divulgação e uso de produtos com base em tabaco⁵³.

Em julho de 1996 foi aprovada a Lei 9.294, que fez restrições ao uso de fumo em recintos coletivos, exceto em locais destinados a esse fim (os “fumódromos”). Ainda, a propaganda de cigarros na televisão e no rádio ficou restrita ao horário das 21h às 6h, e mensagens de advertência divulgando os malefícios do produto passaram a ser divulgadas em cartazes, revistas, jornais e nos maços.

Em dezembro de 2000, a Lei 10.167 estabeleceu novas regras para a propaganda de cigarros, permitida exclusivamente no interior dos locais de venda, por meio de cartazes, também proibindo a associação do produto com práticas esportivas, jovens e crianças, além da vedação à distribuição de amostras e brindes.

Outro importante avanço desta década ocorreu em 2001, quando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária regulamentou os produtos derivados do tabaco com a proibição da utilização de expressões como “suave”, “*light*”, “baixos teores”, “teores moderados” e outras que pudessem enganar o consumidor.

Durante a primeira década do século XXI, o INCA (Instituto Nacional do Câncer) coordenou as equipes para a elaboração dos três primeiros grupos de advertências sanitárias para maços de cigarros brasileiros.

Em 2003, houve a criação da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq), sendo este o primeiro tratado internacional de saúde pública da história da OMS. O texto foi promulgado no Brasil em 2006, sendo um verdadeiro divisor de águas na história da saúde pública brasileira.

⁵³ INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. O controle do tabaco no Brasil: uma trajetória. Instituto Nacional de Câncer - INCA. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/inca/pt-br/centrais-de-conteudo/exposicoes/o-controle-do-tabaco-no-brasil-uma-trajetoria>>. Acesso em: 28 mai. 2024.

Com o fim de auxiliar os países na implementação da CQCT (Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco), em 2007 a OMS criou pacote de medidas comprovadamente eficazes, chamado MPOWER (*Monitor, Protect, Offer, Warn, Enforce, Raise*):

- Art. 20 - Monitorar o uso de tabaco e políticas de prevenção
- Art. 8 - Proteger a população contra a fumaça do tabaco
- Art. 14 - Oferecer ajuda para a cessação do fumo
- Art. 11 e 12 - Advertir sobre os perigos do tabaco
- Art. 13 - Fazer cumprir as proibições sobre publicidade, promoção e patrocínio
- Art. 6 - Aumentar os impostos sobre o tabaco

1. No que diz respeito ao monitoramento do uso de tabaco, o Ministério da Saúde acumula expertise na coleta de dados. Desde 2006, realiza o Vigitel, pesquisa anual sobre fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis, que traz informações sobre a estimativa de consumo, havendo, também, a coleta de dados sobre o uso do tabaco entre jovens por meio da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE). Vale destacar também que, em 2008, o Brasil foi um dos primeiros países a completar a coleta de informações para o inquérito mundial *Global Adult Tobacco Survey (Gats)*; essas perguntas estão inseridas nas Pesquisas Nacionais de Saúde⁵⁴.

2. Para proteger a população contra a fumaça do tabaco, a legislação antifumo foi aperfeiçoada ao longo dos anos, a fim de se alinhar à Convenção-Quadro. Essa medida levou o Brasil a se tornar o primeiro país, com uma população acima de 100 milhões, 100% livre de fumo em espaços fechados. Vale enaltecer a Lei 12.546/2011, que alterando a Lei 9.294, já supracitada, além de proibir o ato de fumar em locais fechados, públicos e privados, extinguiu a possibilidade de existência de fumódromos.

3. No que diz respeito ao oferecimento de ajuda para a cessação do fumo - que é o foco do 7º Relatório -, o Ministério da Saúde iniciou seus esforços e compromissos na década de 1990, quando o Instituto Nacional do Câncer (Inca) capacitou os profissionais dos estados e dos municípios para estarem aptos a realizar o tratamento no Sistema Único de Saúde (SUS). O tratamento do tabagismo

⁵⁴ Brasil é o 2º país a alcançar as medidas de combate do tabaco da OMS. Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/julho/brasil-e-o-2-pais-a-alcancar-as-medidas-de-combate-do-tabaco-da-oms>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

é oferecido em mais de 4 mil unidades de saúde, a maioria (91%) na Atenção Primária, a porta de entrada do SUS.

Entre 2005 e 2016, quase 1,6 milhão de brasileiros realizaram o tratamento de cessação do tabaco na rede pública de saúde, segundo o Inca. Além disso, a população conta, desde 2001, com um serviço telefônico nacional para tirar dúvidas, cujo número (Disque Saúde 136) deve estar obrigatoriamente estampado no rótulo frontal de todos os maços de cigarros. Segundo a OMS, essa medida é essencial para o sucesso das políticas antitabagismo, uma vez que 6 em cada 10 fumantes dizem querer parar, mas apenas 4% consegue fazer isso sem ajuda.

4. A advertência sobre os perigos do tabaco também foi se aprimorando no decorrer dos anos. As mensagens nas embalagens dos cigarros passaram a ser cada vez mais impactantes. Além da obrigatoriedade de os maços de cigarros exibirem o serviço telefônico do SUS de cessação do tabaco (Disque Saúde 136), a Lei Antifumo determinou a inclusão das imagens de alerta em 30% da parte frontal da embalagem e em 100% da parte de trás.

5. Como já mencionado, a publicidade, a propaganda e a divulgação dos produtos a base de tabaco são extremamente restritas, cabendo apenas a postagem de cartazes dentro dos locais de venda, sendo vedada qualquer tipo de divulgação em massa e pública.

6. Atualmente, a tributação sobre o cigarro varia de estado para estado por diferenças no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS, que é estadual. Em abril de 2023, a tributação total sobre esse produto foi calculado em 83,32% pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), sendo o aumento da tributação considerada pela OMS como a medida mais eficaz para a diminuição do uso do cigarro e os efeitos deste decorrentes.

Desse modo, o Brasil é um dos primeiros países do mundo a alcançar o mais alto nível das seis medidas MPOWER* de controle do tabaco. Confirmando que o país obteve sucesso em implementar as melhores práticas no cumprimento das estratégias preconizadas pela OMS. O Relatório da OMS sobre a Epidemia Mundial do Tabaco revelou que, dentre os 171 países que aderiram às medidas globais da OMS, apenas o Brasil se juntou à Turquia, como as duas únicas nações do mundo a implementarem ações governamentais de sucesso, sendo um case de sucesso na luta antitabagista.

3.4 HISTÓRICO TRIBUTÁRIO DOS CIGARROS NO BRASIL

Como visto acima, a tributação é considerada a principal arma para o combate à epidemia do tabaco no mundo. Desse modo, fica evidente a importância de analisar o histórico da política tributária brasileira na oneração destes produtos a fim de facilitar o entendimento das relações causais entre a tributação, o consumo de cigarros e eventuais decorrências desta associação.

No âmbito tributário o arsenal fiscalizatório específico do setor se sobressai por meio dos seguintes mecanismos de controle:

- Exige-se registro especial para a entrada no mercado pelo fabricante junto à Receita Federal do Brasil⁵⁵; para sua obtenção, é necessário comprovar capital mínimo⁵⁶ e apresentar regularidade fiscal⁵⁷, requisitos imprescindíveis para a concessão da licença de funcionamento e para a sua manutenção.
- Utilização de selos fiscais como meio de maior controle e acompanhamento quantitativo da produção, usualmente denominados selos de Controle de IPI⁵⁸
- Utilização de contadores de produção (atual sistema de controle e rastreamento da produção de cigarros denominado SCORPIOS⁵⁹) para monitorar o volume e permitir o rastreamento direto da produção pela Receita Federal do Brasil⁶⁰.

⁵⁵ BRASIL. Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 1º. A fabricação de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto n. 2.092, de 10 de dezembro de 1996, será exercida exclusivamente pelas empresas que, dispondo de instalações industriais adequadas, mantiverem registro especial na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda”.

⁵⁶ BRASIL. Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 1º [...] § 1º. As empresas fabricantes de cigarros estarão ainda obrigadas a constituir-se sob a forma de sociedade e com o capital mínimo estabelecido pelo Secretário da Receita Federal”.

⁵⁷ BRASIL. Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 1º [...] 2º. A concessão do registro especial dar-se-á por estabelecimento industrial e estará, também, na hipótese de produção, condicionada à instalação de contadores automáticos da quantidade produzida e, nos termos e condições a serem estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, à comprovação da regularidade fiscal por parte”.

⁵⁸ O selo de controle de que trata o art. 46 da Lei n. 4.502/1964 e a IN n. RFB n. 770/07, é confeccionado pela Casa da Moeda do Brasil e deve ser aplicado em todas as carteiras contendo 20 (vinte) cigarros de fabricação nacional sob pena de configurar infração administrativa: Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 33. Aplicam-se as seguintes penalidades, em relação ao selo de controle de que trata o art. 46 da Lei n. 4.502, de 30 de novembro de 1964, na ocorrência das seguintes infrações: I – venda ou exposição à venda de produto sem o selo ou com emprego de selo já utilizado: multa igual ao valor comercial do produto, não inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais). Decreto n. 10.668/2021 – Art. 380-A. É devida a taxa de R\$ 0,05 (cinco centavos de real) por carteira de cigarros controlada pelos equipamentos contadores de produção de que trata o art. 378 (Lei n. 12.995, de 2014, art. 13, § 2º, III). Parágrafo único. São contribuintes da taxa de que trata este artigo as pessoas jurídicas obrigadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia à utilização dos equipamentos referidos no caput, observado o disposto nos § 2º ao § 4º do art. 376-B.

⁵⁹ Sobre o Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (SCORPIOS) da Casa da Moeda do Brasil. Disponível em: <http://www.casadamoeda.gov.br/scorpios/>.

⁶⁰ Conforme Instrução Normativa RFB n. 769/17, o SCORPIOS, administrado pela CMB e pela RFB, composto por equipamentos contadores de produção de cigarros, que tem a finalidade de controlar a produção (autenticação e rastreamento) realizando funções como contagem, identificação, registros de novas marcas e suas alterações, cadastro de preços e ativação das linhas de produção.

- Obrigatoriedade do uso de nota fiscal eletrônica em todo o Brasil para fiscalizar as operações de vendas das indústrias e dos distribuidores, como forma de maior controle tributário. Além disso, é necessário obter prévio cadastro fiscal das marcas que pretendem ser comercializadas, indicando o preço final ao consumidor (tabela de preços) junto à RFB.
- Elevadíssimas alíquotas de IPI, que impactam diretamente na elevação do preço, como resultado da implementação do art. 6º da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde.
- A imposição da política de preço mínimo de venda da vintena de cigarro, no valor atual em 2024 de R\$ 5,00 (cinco reais)⁶¹, estabelecendo critérios objetivos que permitam aos fiscais, aos comerciantes, aos consumidores e à população em geral identificar mais facilmente produtos ilegais, a denominada Lei do Preço Mínimo n. 12.546/2011.

Destaca-se que a Lei do Preço Mínimo, além da aplicação da pena de perdimentos aos cigarros vendidos abaixo do preço mínimo ao consumidor final e a vedação à comercialização de cigarros por 5 anos, também faz alusão ao Decreto-Lei n. 1.593/1977 para prever o cancelamento do registro especial se constatado que o estabelecimento industrial comercializa cigarros com varejista enquadrado na comercialização abaixo do preço mínimo.

A inovação advinda do dispositivo legal, que muito se assemelha a um tabelamento parcial de preço, visa coibir a evasão tributária ocorrida no setor de fabricação de cigarros pela prática predatória de preços que estimulam a concorrência desleal⁶² no setor e, sabidamente, não comportam o montante dos tributos federais e estaduais aplicáveis aos cigarros.

3.4.1 A Tributação em sentido estrito

A estrutura tributária brasileira incidente no cigarro se dá a nível federal pelo IPI (Impostos sobre Produto Industrializado), o Cofins (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) e o PIS/Pasep (Programa de Integração Social

⁶¹ O último decreto que regulamenta a Lei do Preço Mínimo é o Decreto nº 10.668/2021, sendo a última alteração relativa ao preço mínimo feita em 2016, pelo Decreto nº 8.656. Assim, são mais de 8 anos sem incremento do custo base da vintena de cigarros.

⁶² Inclusive, de acordo com o art. 9º, VIII, da Lei n. 12.529/2011, compete ao Conselho Administrativo de Defesa da Economia (CADE) “requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal e requerer às autoridades dos Estados, Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta Lei”. Logo, há base normativa para que o CADE requeira a autoridades determinações sobre danos causados por mecanismos que amparam condutas anticompetitivas, como é o caso da sonegação reiterada no setor de cigarros por algumas empresas.

e Formação do Patrimônio do Servidor Público). A nível estadual há o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Dos 3 tributos federais, destaca-se o IPI como o protagonista da carga tributária incidente nos cigarros, motivo pelo qual se abordará com mais minúcias sua aplicação no setor tabagista.

3.4.1.1 Histórico do IPI

O período inicial da tributação via Imposto sobre Produtos Industrializados deriva do Decreto-Lei Nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, responsável por instituir o referido imposto e por estabelecer nele uma tributação *ad valorem* para o cigarro no território nacional. A tributação seguia critérios de preço no varejo e tinham como base de tributação até 27% do preço formulado pela indústria, que seria tributado seguindo os critérios de preço de venda no varejo das marcas, estabelecendo uma alíquota que variaria entre 200% até 260%.

Nesse período, a alíquota efetiva do IPI representava 41,25% sobre o preço final (alíquota de 330% e base de cálculo sobre 12,5% do preço de venda a varejo) dos cigarros no mercado brasileiro e compunha parcela significativa da arrecadação do governo federal, chegando à cifra de 12,6% no ano de 1973.

A partir de 1º de junho de 1999, com a edição do Decreto nº 3.070, de 27 de maio de 1999, com base no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, e no art. 1º, § 2º, alínea "b", da Lei nº 7.798, de 10 de julho de 1989, o IPI incidente sobre os cigarros passou a ser calculado sob a forma de alíquota específica de acordo com a classe fiscal de enquadramento do produto.

Desta forma, as marcas comerciais de cigarros passaram a ser distribuídas em quatro classes fiscais, com base em suas características físicas, como o tipo de embalagem e tamanho do cigarro:

I - Classe IV: marcas apresentadas em embalagem rígida e versões dessas mesmas marcas em embalagem maço, de comprimento superior a 87 milímetros;

II - Classe III: marcas apresentadas em embalagem rígida e versões dessas mesmas marcas em embalagem maço, de comprimento até 87 milímetros;

III - Classe II: outras marcas apresentadas em embalagem maço, de comprimento superior a 87 milímetros; e

IV - Classe I: outras marcas apresentadas em embalagem maço, de comprimento até 87 milímetros.

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal (STF) recebeu a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.061, proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), contra a legislação 22 que alterou a sistemática de alíquota do IPI dos cigarros. Uma das argumentações do PHS era de que a alíquota específica⁶³:

não é de boa técnica, pois a moeda está sujeita à perda de capacidade aquisitiva causada pela inflação e a alíquota ad valorem, é calculada com base no valor da mercadoria, sobre a qual se aplica um percentual fixado para determinar o montante do tributo devido.

E de que os decretos questionados, que mudaram a sistemática do cálculo do IPI, violavam diversos dispositivos constitucionais que tratam de matéria tributária. Para o PHS, “O poder Executivo não poderia, sponte sua [espontaneamente], modificar o regime de alíquotas, de *ad valorem* para específica, ante a falta de autorização legislativa para tanto”.

Como resposta, a Advocacia-Geral da União defendeu que a

atividade de industrialização de cigarros é apenas tolerada no país e que os recursos obtidos com a tributação são indispensáveis para que o Estado tenha condições financeiras de arcar com o tratamento de saúde dos consumidores, aposentadorias precoces e pensões. O uso da tributação extrafiscal do IPI sobre cigarros atende ao art. 196 do Estatuto Político, de 1988, que determina que o Estado brasileiro tem o poder/dever de proteger a saúde e a segurança da população⁶⁴.

No entanto, em setembro de 2013 o STF arquivou a ação tendo em vista que pelo decurso do tempo a norma impugnada já havia sido revogada.

Assim, não havendo suspensão da efetividade da legislação, a partir de 1º de dezembro de 2002, os valores de IPI correspondente às classes fiscais de enquadramento foram alterados de acordo com a Nomenclatura Comum 24.01 acrescida à TIPI por intermédio do Decreto nº 4.488, de 26 de novembro de 2002, Decreto nº 4.542, de 26 de novembro de 2002, Decreto nº 4.924, de 19 de dezembro de 2003, Decreto nº 6.072, de 3 de abril de 2007 e pelo Decreto nº 6.809, de 30 de março de 2009, o qual teve vigência até 30 de novembro de 2011.

⁶³ Partido questiona alteração da alíquota de IPI sobre cigarro. Consultor Jurídico. 28 de mar. 2008. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2008-mar-28/contestada_alteracao_aliquota_ipi_cigarros/>. Acesso em 07 de abr. 2024.

⁶⁴ Advocacia Geral da União. AGU defende no STF manutenção da alíquota do IPI sobre cigarros para proteger saúde pública. Jusbrasil. 2008. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/agu-defende-no-stf-manutencao-da-aliquota-do-ipi-sobre-cigarros-para-protoger-saude-publica/56732>>. Acesso em 07 abr. 2024.

Figura 2 - Evolução do IPI entre 1999 e 2011

Classe Fiscal	Até 1/6/1999	De 1/6/1999 a 30/11/2002	De 1/12/2002 a 31/12/2003	De 1/1/2004 a 10/7/2007	De 11/7/2007 a 30/4/2009	De 1/5/2009 a 30/11/2011
	Valor do IPI	Valor do IPI (R\$/vintena)				
I		0,35	0,385	0,469	0,619	0,764
II	- Alíquota: 330%	0,42	0,460	0,552	0,729	0,900
III - M	- Base de cálculo: 12,5% do preço de venda a varejo	0,49	0,535	0,635	0,813	1,004
III - R	- Alíquota efetiva: 41,25%	0,56	0,610	0,718	0,919	1,135
IV - M		0,63	0,685	0,801	1,025	1,266
IV - R		0,70	0,760	0,884	1,131	1,397

Fonte: Receita Federal, 2015⁶⁵

Além disso, o art. 9º da Lei nº 11.933, de 28 de abril de 2009, estabeleceu que para fins de incidência do IPI sobre os cigarros, de fabricação nacional ou importados, não se aplicam, relativamente aos estabelecimentos comerciais atacadistas e varejistas, as regras de equiparação a industrial constantes da legislação do imposto, devendo, portanto, ser pago na saída do estabelecimento industrial.

Em 2009, em média, o IPI representava 27% do preço do varejo dos maços. Mas, como era um valor fixo específico, essa proporção tendia a cair com o aumento dos preços dos cigarros.

A sistemática de tributação do IPI incidente sobre os cigarros, em vigor a partir de 1º de dezembro de 2011, foi instituída originalmente pelos artigos 14 a 19 da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.555, de 19 de agosto de 2011.

A regra geral de tributação do IPI estabelece que o mesmo será calculado utilizando-se de uma alíquota *ad valorem* de 300% aplicada sobre 15% do preço de venda a varejo dos cigarros, resultando em uma alíquota efetiva de 45% sobre o preço de venda a varejo dos cigarros - maior que a alíquota efetiva da primeira fase do tributo (1964-1999).

⁶⁵ Ministério da Fazenda. Receita Federal. Disponível em <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/regimes-e-controles-especiais/cigarros-tributacao>>. Acesso em 07 abr. 2024.

O fabricante ou importador de cigarros, alternativamente, poderá optar pelo regime especial de apuração e recolhimento do IPI, no qual o valor do imposto será obtido pelo somatório de 2 (duas) parcelas, sendo uma *ad valorem*, calculada da mesma forma que o regime geral, e outra específica, de acordo com o tipo de embalagem, maço ou box, utilizada nas carteiras de cigarros. No regime especial, a parcela *ad valorem* não poderá ter alíquota maior que um terço daquela do regime geral, desse modo os optantes por essa modalidade sempre pagarão menos do que o outro regime.

Figura 3 - Evolução do IPI entre 2011 e 2016

VIGÊNCIA	REGIME ESPECIAL IPI - ALÍQUOTAS		
	AD VALOREM	MAÇO (SOFT)	BOX
01/12/2011 a 30/04/2012	0%	R\$ 0,80	R\$ 1,15
01/05/2012 a 31/12/2012	40,00%	R\$ 0,90	R\$ 1,20
01/01/2013 a 31/12/2013	47,00%	R\$ 1,05	R\$ 1,25
01/01/2014 a 31/12/2014	54,00%	R\$ 1,20	R\$ 1,30
A partir de 01/01/2015	60,00%	R\$ 1,30	R\$ 1,30
01/05/2016 a 30/01/2016	63,30%	R\$ 1,40	R\$ 1,40
Após 01/12/2016	66,70%	R\$ 1,50	R\$ 1,50

Fonte: Receita Federal, 2015

Tendo em vista o crescimento sucessivo da alíquota *ad valorem* no regime especial, chegando a 66.7% a partir de dezembro de 2016, além da alíquota específica de R\$ 1,50, a carga total do IPI do regime especial passou a ser, nos maços e box de R\$ 5,00 (preço mínimo), de 40%, 5% a menos que no regime geral.

Destaca-se que desde dezembro de 2016, mais de 7 anos passados, não houve novo aumento na alíquota, específica ou geral, e na base de cálculo do IPI incidentes em cigarros.

3.4.1.2 PIS/Pasep, Cofins e ICMS

Além do IPI, tributo que mais onera o cigarro, os fabricantes e importadores de cigarros pagam as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e para o Financiamento da

Seguridade Social (Cofins) como contribuintes e como substitutos tributários dos comerciantes atacadistas e varejistas, de acordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, art. 3º da Lei Complementar nº 70, de 1991, art. 53 da Lei nº 9.532, de 1997, art. 29 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, art. 62 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e art. 5º da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, calculados da seguinte forma:

Figura 4 - Evolução da PIS/Pasep e Cofins de 2006 a 2009

Vigência	PIS/Pasep (R\$)	Cofins (R\$)
Até 28/02/2006	$0.65\% \cdot 1,38 \cdot \text{Preço de venda a varejo (R\$)}$	$3\% \cdot 1,18 \cdot \text{Preço de venda a varejo (R\$)}$
De 01/03/2006 a 30/06/2009	$0.65\% \cdot 1,98 \cdot \text{Preço de venda a varejo (R\$)}$	$3\% \cdot 1,69 \cdot \text{Preço de venda a varejo (R\$)}$
A partir de 01/07/2009	$0.65\% \cdot 3,42 \cdot \text{Preço de venda a varejo (R\$)}$	$3\% \cdot 2,9169 \cdot \text{Preço de venda a varejo (R\$)}$

Fonte: Receita Federal, 2015

Saindo do âmbito federal, os Estados cobram impostos *ad valorem* sobre o tabaco (ICMS) em torno de 25% do preço de revenda, apesar de as alíquotas variarem entre os Estados. Porém, alguns Estados já vêm aumentando suas alíquotas para bens classificados como supérfluos, incluindo derivados do fumo e cigarros, tendo em vista a possibilidade da aplicação do princípio da seletividade pela essencialidade destes produtos, conforme o art. 155, § 2º, III, da CF/1988.

A Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou a Lei nº 16.005, de 24 de novembro de 2015, que altera a Lei nº 6.374, de 1989, que instituiu o ICMS, aumentando de 25% para 30% a alíquota de ICMS sobre as operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados.

Também, em 2016, as alíquotas de ICMS para produtos derivados do fumo e cigarros subiram em vários outros Estados: Ceará (de 26% para 28%); Maranhão (de 17% para 28,5%), Mato Grosso do Sul (de 25% para 28%); Piauí (de 17% para 19%); Paraíba (de 25% para 35%); Rondônia (30% para 37%), com base em

recomendações da OMS⁶⁶; Minas Gerais (25% para 27%), por ser considerado item supérfluo⁶⁷; Distrito Federal (27% para 31%) e Tocantins (de 25% para 27%).

Interessante observar que em 2014 no Maranhão, 3% da arrecadação com o ICMS sobre álcool e cigarro passou a ser direcionada para o financiamento do Fundo Estadual de Combate ao Câncer e em São Paulo houve uma tentativa em 2015 de associar uma parcela do ICMS sobre cigarros a hospitais especializados no tratamento do câncer.

Assim, com o último aumento da alíquota de IPI efetivado pelo Decreto nº 8.656/2016 e com o aumento de alíquotas do ICMS em diversos Estados brasileiros, a carga tributária total chegou a 81% para um maço de cigarros vendido a R\$ 5,00 após 1º dezembro de 2016, fração que perdura até os dias atuais.

4. EFETIVIDADE DO AUMENTO NA TRIBUTAÇÃO EM RELAÇÃO AO USO DE CIGARROS

Já abordados a diminuição na prevalência de tabagismo no Brasil e as medidas de controle de produtos derivados do tabaco, estando as políticas tributárias nestas inseridas, não há certeza, no entanto, da relação entre ambos os tópicos.

O país ainda é classificado como “em desenvolvimento”, tendo em vista a necessidade de melhora de alguns marcadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano, o Produto Interno Bruto e a renda per capita da população.

Nessa categoria de nação, sabe-se que, justamente pela ausência de estabilidade e segurança financeira, há mais elasticidade na demanda em função do preço do que em países desenvolvidos⁶⁸⁶⁹. Assim, os bens de consumo que mais

⁶⁶ “Imposto do pecado”: ICMS de produtos nocivos a saúde sobe para 37% em Rondônia. G1. 11 nov. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2023/11/01/imposto-do-pecado-icms-de-produtos-nocivos-a-saude-sobe-para-37percent-em-rondonia.ghtml>>. Acesso em 08 abr. 2024.

⁶⁷ Zema sanciona aumento do ICMS sobre cerveja, cigarro, celular e outros. G1. 30 set 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/09/30/interna_politica.1569620/zema-sanciona-aumento-do-icms-sobre-cerveja-cigarro-celular-e-outros.shtml>. Acesso em 08 abr. 2024.

⁶⁸ REMLER, Dahlia K. Poor Smokers, Poor Quitters, and Cigarette Tax Regressivity. American journal of public health, v. 94, n. 2, p. 225–229, 2004. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1448232/>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

⁶⁹ MARTIRE, Kristy et al. Cigarette tax and public health: what are the implications of financially stressed smokers for the effects of price increases on smoking prevalence? Addiction, v. 106, n. 3, p. 622-630, 2010. Disponível em <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21054618/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

tendem a ser inelásticos são aqueles necessários e suficientes para a subsistência diária.

No entanto, muitas vezes outra categoria de bens aparece com uma demanda inelástica: as drogas (lícitas ou ilícitas).

Desse modo, os consumidores tendem a relevar eventuais aumentos de preço para poderem usufruir do bem viciante a fim de satisfazer as necessidades de uma dependência física ou psicológica, muitas vezes pondo em risco a sua própria subsistência ou conforto.

Nesse contexto, é de suma importância para o processo de elaboração e tomada de decisão de políticas públicas a presente discussão sobre a elasticidade, ou não, da demanda frente ao aumento da tributação incidente nos produtos a base de tabaco, e especialmente o cigarro.

4.1. DEFESA DA RELAÇÃO DE CAUSALIDADE ENTRE AUMENTO DA TRIBUTAÇÃO E REDUÇÃO NA PREVALÊNCIA DE TABAGISMO

Em primeiro senso, parece de bom tom afirmar que quanto maior o preço de um produto, de mais difícil acesso e consumo será ele para a população, ou pelo menos sua grande maioria. Assim, uma das medidas para a redução da prevalência de tabagismo seria justamente o aumento da tributação feito pelos países.

Segundo a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco de 2005, ratificada pelo Brasil, em seu art. 6, as partes (países) reconhecem expressamente que medidas relacionadas a preços e impostos são meios eficazes e importantes para que diversos segmentos da população, especialmente os jovens, reduzam o consumo de tabaco.

A Organização Mundial da Saúde, sendo a propulsora da luta antitabagista no mundo, é também a maior defensora da relação desproporcional entre tributação alta e uso de produtos à base de tabaco.

Em seu relatório de 2021 sobre a epidemia do tabaco novamente afirmou a importância de uma tributação diferente incidente em cigarros e semelhantes. Segundo o órgão, em média, um aumento de 10% do preço reduzirá o consumo em 5% em países de baixa e média renda, ou até 8% em alguns casos, e 4% em países de alta renda. Metade dessa redução se daria com usuário cessando por completo o uso, sendo a outra parte para casos de diminuição de consumo.

Como já citado, para a organização, o aumento de tributos é considerada a medida com mais custo-benefício, tendo em vista os resultados em seus aspectos econômicos e sociais.

O relatório da *Task Force on Fiscal Policy for Health*,⁷⁰ citado no documento da OMS, indica que com um aumento de tributação que levasse ao acréscimo de 50% no preço do tabaco garantiria menos 27 milhões de mortes prematuras e \$3 trilhões em 50 anos, quantia que poderia ser destinada, inclusive, na prevenção e remediação de doenças derivadas do uso do cigarro.

Segundo o grupo Tobacconomics, centro de estudo sediado na *Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health*, em seu relatório “*Cigarette Price Increases on the Prevalence of Daily Smoking and Initiation in Brazil*”⁷¹, com base na Pesquisa Nacional de Saúde de 2013, um aumento em 10% no preço dos cigarros conduziria a uma redução em 2,6% no número de fumantes diários, não havendo efeito, no entanto, em fumantes ocasionais. Ademais, esse mesmo aumento tenderia a causar uma diminuição na iniciação no uso de produtos derivados de tabaco em 3,5%.

Outrossim, segundo o mesmo grupo, no *policy brief “Increasing the Cigarette Minimum Price Would Enhance the Effectiveness of Brazil’s Tobacco Tax Policy*”⁷², há o destaque de que o Brasil é um líder mundial no controle de tabaco, sendo um dos países mais bem sucedidos neste objetivo, imputando o feito principalmente a reforma do modelo do IPI ocorrida em 2011.

Nesse sentido, recorda-se de que Gerber, Myers e Goldbourt⁷³ afirmam que uma diminuição no número de cigarros fumados por dia pode reduzir em cerca de 15% os riscos de mortalidade e em até 23% as mortes ocasionadas por problemas cardiorrespiratórios.

⁷⁰ Health Taxes to Save Lives. The Task Force on Fiscal Policy for Health. 2019. Disponível em <<https://www.drugsandalcohol.ie/30450/1/Health-Taxes-to-Save-Lives-Report.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2024.

⁷¹ CHURRUARIN, Fiona; ROZADA, Martin. The Impact of Cigarette Price Increases on the Prevalence of Daily Smoking and Initiation in Brazil .Tobacconomics Economic Research Informing. Disponível em: <<https://tobacconomics.org/files/research/809/brazil-youth-smoking-report-v6.0.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2024.

⁷² CHURRUARIN, Fiona; ROZADA, Martin. Increasing the Cigarette Excise Tax Would Reduce Daily Prevalence and Delay Smoking Initiation in Brazil. Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. 2022. Disponível em <<https://tobacconomics.org/files/research/829/tobacconomics-brazil-policy-brief-v4.2.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024.

⁷³ GERBER, Yariv; MYERS, Vicki ; GOLDBOURT, Uri. Smoking Reduction at Midlife and Lifetime Mortality Risk in Men: A Prospective Cohort Study. American journal of epidemiology, v. 175, n. 10, p. 1006–1012, 2012. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22306566/>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

Por sua vez, Albuquerquemello⁷⁴, ao analisar a Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019, sustentou, por meio de um modelo econômico, uma diminuição no consumo total de cigarros de 7,45% caso houvesse um aumento de 20% da carga tributária dos cigarros.

Conforme o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de 2022-2027, realizado pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, em seu objetivo 8, que trata da prevenção ao Tabagismo, consta como um de seus objetivos: “Propor, manter, alterar e fazer cumprir políticas tributárias a fim de inibir o consumo, o tráfico e o descaminho de drogas lícitas”.

Em outro modelo econômico, elaborado por Zago⁷⁵, verificou-se que um aumento abrupto no preço do cigarro mais vendido apresentava uma relação negativa com o consumo de cigarro, fazendo com que apenas após uma década os níveis de consumo de cigarro per capita retornassem ao nível pré-choque, demonstrando a efetividade do aumento de impostos no controle do tabagismo.

Em um artigo de pesquisa realizado em 2014 por Gigliotti, *et al.*, com base no Levantamento Nacional de Álcool e Drogas realizado pela Unifesp em 2006, averiguou que, perguntados sobre uma hipótese de aumento no preço dos cigarros, os entrevistados afirmaram que iriam tentar parar de fumar (48.1%) ou fumariam menos cigarros (46.8%).

Conforme Iglesias, Szklo, *et al.*⁷⁶, a estratégia de aumento da tributação efetivada a partir entre 2008 e 2013 sobre os produtos derivados do tabaco contribuiu fortemente para uma queda de 2,5% na proporção de fumantes diários de cigarros industrializados (e, conseqüentemente, para a redução de doenças relacionadas ao uso do tabaco e dos gastos de tratamento com o fumante, em curto e longo prazo), assim como contribuiu para o aumento da arrecadação de impostos. Por exemplo, a arrecadação de impostos sobre o consumo de cigarros mais que duplicou entre 2006 e 2013 (de US\$1,10 bilhão de dólares para US\$ 2,36 bilhões).

⁷⁴ ALBUQUERQUEMELLO, Vinícius Phillipe. Tributação de cigarros sob a presença de contrabando. Tese de Doutorado em Economia. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/46172>>. Acesso em 02 mai. 2024.

⁷⁵ ZAGO, Daniel de Souza. Uma análise da política de tributação dos cigarros no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/239856>>. Acesso em 02 mai. 2024.

⁷⁶ IGLESIAS, Roberto Magno *et al.* Estimando a magnitude do consumo de tabaco ilícito no Brasil: resultados a partir do Global Adult Tobacco Survey. Instituto Nacional de Câncer. 2016. Disponível em <<https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/7371/1/Estimando%20a%20magnitude%20do%20consumo%20de%20tabaco%20il%C3%ADcito%20no%20Brasil%20resultados%20a%20partir%20do%20Global%20Adult%20Tobacco%20Survey..pdf>>. Acesso em 03 mai. 2024.

Segundo outra pesquisa dos mesmos autores⁷⁷, agora analisando o período de 2008 a 2013, observaram uma diminuição de 3.5% na prevalência de tabagismo no Brasil, com destaque às pessoas de baixa renda, sendo o resultado atribuído ao aumento de 31% do valor do cigarro, já corrigido pela inflação, durante o período de 2011 a 2014, advindo da reforma da tributação do IPI em 2011.

O documento de discussão “Controle do Tabagismo no Brasil”⁷⁸, da *Health, Nutrition and Population Family*, vinculada ao Banco Mundial, estimou as elasticidades de preço e renda da demanda por cigarros legais, analisando os números agregados trimestrais do consumo por adulto, do primeiro trimestre de 1991 ao último de 2005. Os resultados indicam que um aumento de preço de 10% reduziria o consumo por adulto em 2,7 por cento a curto prazo, e em 4,8 por cento a longo prazo.

Abordando as Notas Técnicas para o Controle do Tabagismo⁷⁹, pelo Instituto Nacional de Câncer, com foco justamente nas medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco, têm-se que as mudanças na política tributária adotadas de forma mais sistemática a partir de 2007 e com a mudança mais abrangente a partir de 2012, observou-se uma tendência de redução do consumo de cigarros por adulto, totalizando uma redução de 43% entre 2006 e 2014, quando esse consumo passou de 812 para 465 cigarros anuais.

A defesa deste argumento, como já exposto neste e em outros capítulos, é centenária, possuindo quase a designação de “senso comum” para aqueles que buscam estudar sobre as políticas públicas de drogas lícitas, tendo como adeptos as maiores das instituições, como a Organização Mundial da Saúde, institutos internacionais de pesquisa e até os pesquisadores mais influentes no tema.

No entanto, ainda trata-se de assunto multifacetado, complexo e com opiniões divergentes.

⁷⁷ IGLESIAS, Roberto Magno *et al.* Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012-2016. American Public Health Association. Vol. 108, No. 2, Disponível em <<https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/12381/1/Trends%20in%20Illicit%20Cigarette%20Use%20in%20Brazil%20Estimated%20From%20Legal%20Sales%2c%202012-2016..pdf>>. Acesso em 03 mai. 2024.

⁷⁸ IGLESIAS, Roberto Magno *et al.* Controle do Tabagismo no Brasil. Health, Nutrition and Population, The World Bank. 2007. Disponível em: <<http://www.riocomsaude.rj.gov.br/Publico/MostrarArquivo.aspx?C=V0T352Plk6A%3D>> Acesso em 03 mai. 2024.

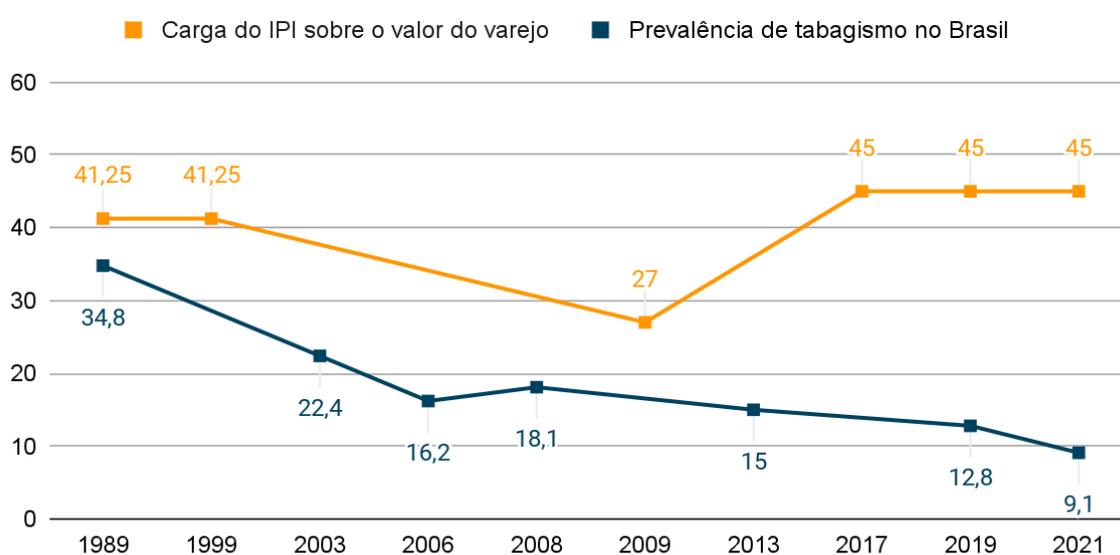
⁷⁹ INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. Notas Técnicas para o Controle do Tabagismo: Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco. 2017. Rio de Janeiro. Disponível em <<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/nota-tecnica-tabaco-uma-ameaca-ao-desenvolvimento-2017.pdf>>. Acesso em 03 mai. 2024.

4.2 DEFESA PELA AUSÊNCIA DE RELAÇÃO OU RELAÇÃO PARCIAL ENTRE AUMENTO DA TRIBUTAÇÃO E PREVALÊNCIA DE TABAGISMO

Do outro lado, há uma corrente que acredita que o mero aumento na tributação não traria grandes alterações no panorama do comércio tabagista no Brasil.

Seguindo o dito no início do capítulo, o consumo de bens de caráter viciante costuma reduzir a elasticidade da demanda mediante alterações de preço, tendo em vista a necessidade, física, química ou psicológica do usuário de continuar desfrutando do produto.

Figura 5 - Prevalência de tabagismo em relação a carga do IPI sobre o valor do varejo (%)



Fonte: Elaboração própria

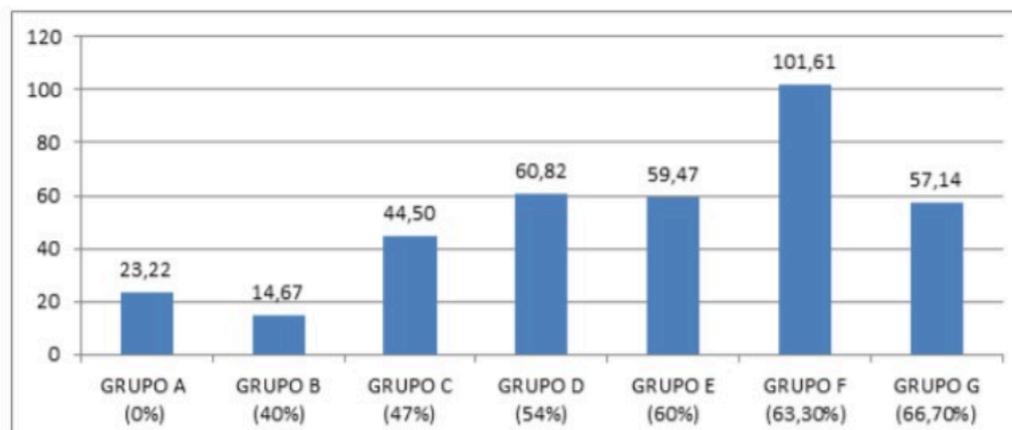
Trazendo dados já abordados em outros capítulos, foi elaborado gráfico que demonstra a ausência de relação entre a alíquota do IPI e a prevalência de tabagismo no Brasil:

Nota-se que não houve desde 1989 até 2011 aumento na alíquota do IPI a níveis superiores dos valores do século XX; no entanto, a prevalência de tabagismo no Brasil diminuiu neste período. Quando a carga tributária do imposto voltou a subir, principalmente a partir de 2011, a diminuição da prevalência não foi maior do que no lapso temporal sem aumentos.

Deste gráfico, a principal medida que temos é a dos anos 2019 a 2021, período em que não houve aumento do IPI, mas foi observada uma redução de 3,8% na prevalência dos fumantes no país.

Cavalcante e Silva⁸⁰, em pesquisa de mesmo tema deste trabalho, chegaram em conclusão similar, com o seguinte gráfico:

Figura 6 - Consumo de tabaco em razão das diferentes alíquota de IPI aplicadas no período de 2012 a 2016



Fonte: Cavalcante e Silva, 2021

As autoras chegaram à conclusão de que

pode-se perceber a inelasticidade do mercado consumidor de cigarros em razão da essencialidade do produto, posto que no caso do fumo, o aumento das alíquotas não resultou uma reação dos consumidores, pontuando que a elevação da alíquota no decorrer dos anos abordados não obstruiu a escalada ascendente do consumo de cigarros

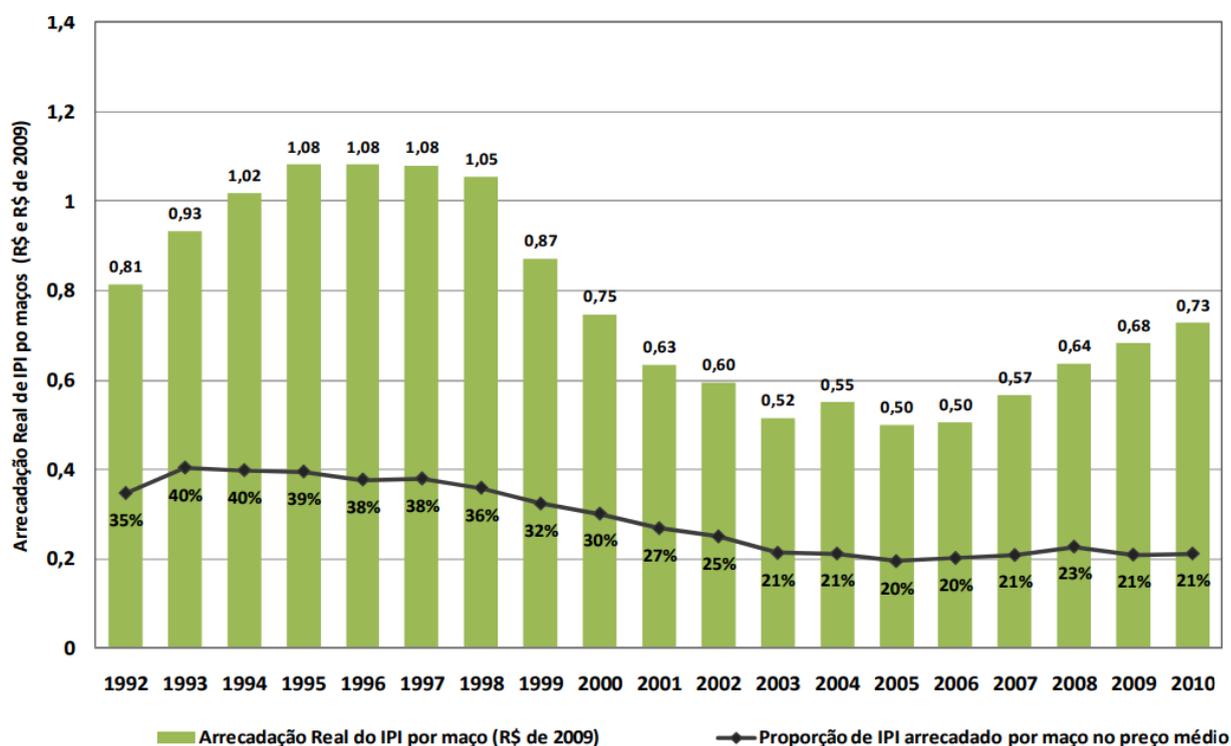
Contudo, é consabido que há uma diferença entre as alíquotas nominal e a carga tributária incidente de fato respectiva àquela alíquota, tendo em vista isenções, deduções e outras interferências no âmbito tributário.

Em documento de 2011 da Aliança de Controle do Tabagismo, elaborado por Iglesias, Biz e Monteiro⁸¹, foi disposto o seguinte gráfico:

⁸⁰ CAVALCANTE, F. M.; SILVA, I. A. Análise crítica da tributação extrafiscal sobre o cigarro sob a ótica do crescimento do contrabando. Disponível em: <<https://dSPACE.mackenzie.br/items/cd39999a-a2a6-4a42-acfc-41c22bfdd261>>. Acesso em: 21 maio. 2024.

⁸¹ IGLESIAS, Roberto; BIZ, Aline; MONTEIRO, Anna. Porque aumentar a carga tributária e o preço dos cigarros no Brasil. Aliança de Controle do Tabagismo. 2011. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivo/651_Porque_aumentar_precos_e_impostos_completo.pdf>. Acesso em 05 mai. 2024.

Figura 7 - Arrecadação real do IPI - Fumo por maço de cigarros e proporção do IPI no preço médio do cigarro



Fonte: ACT Promoção da Saúde, 2011

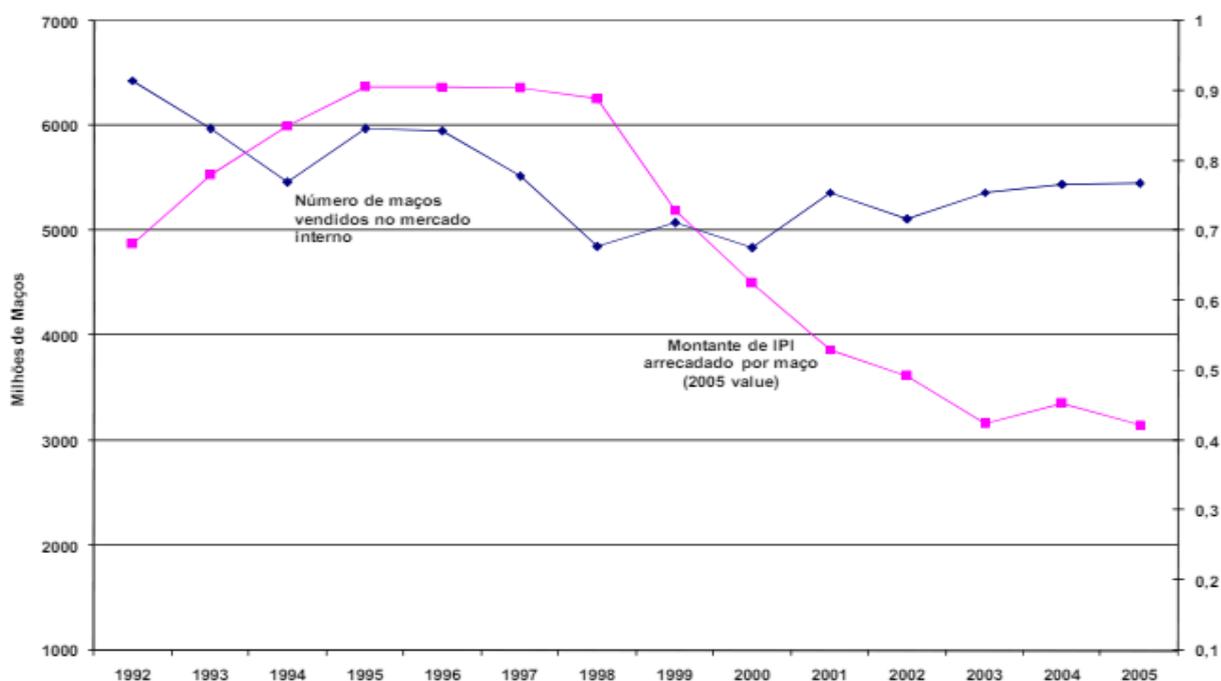
Nele observa-se a série da proporção do IPI arrecadado por maço, ou seja, a parcela do tributo relativa ao preço de varejo. Como já demonstrado anteriormente, e ratificado pelo gráfico, houve uma redução na alíquota efetiva do IPI por quase duas décadas. Assim, entre 1989 e 2003 houve uma redução de 12,4% na prevalência de tabagismo, mas também houve uma redução de 19% na proporção de IPI arrecadado por maço no preço médio entre 1993 e 2003, evidenciando, a princípio, a ausência de relação de causalidade.

Além da comparação com a prevalência de tabagismo no Brasil, temos a relação entre o número de maços de cigarro vendidos e o IPI por maço no Brasil durante o período de 1992 a 2005, trazida por Iglesias e Nicolau⁸².

Desta, destaca-se, novamente, a redução do IPI arrecadado por maço desde 1998, com o menor valor em 2003 sem haver, no entanto, grande diferença no número de maços vendidos no mercado interno. Em perspectiva, entre os meses de 1998 e 2000 houve uma redução no IPI arrecadado por maço de 25 a 30%, mas, em contrapartida, não se observou redução no número de maços vendidos.

⁸² Iglesias ROBERTO Magno; NICOLAU Júlia. A Economia do controle do Tabaco nos Países do MERCOSUL e Associados: Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e Organização Mundial da Saúde (OMS). 2006.

Figura 8 - Maços de cigarros vendidos e IPI por maço no Brasil, 1992-2005



Fonte: Iglesias e Nicolau, 2006.

Assim, ante o exposto, nota-se que ambos os segmentos encontram bases estatísticas para seus vieses, havendo dúvida salutar e justificada sobre o tema, motivo pelo qual se abordará outras possibilidades para o entendimento da problemática.

4.3. INVESTIGAÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS

Em primeiro plano, é necessária a distinção do aumento da tributação e o aumento do preço dos cigarros.

Apesar de o aumento de preços parecer corolário de uma maior tributação, não é o caso do comércio de cigarros, uma vez que a indústria é regulada por uma política de preço mínimo, já aqui abordada.

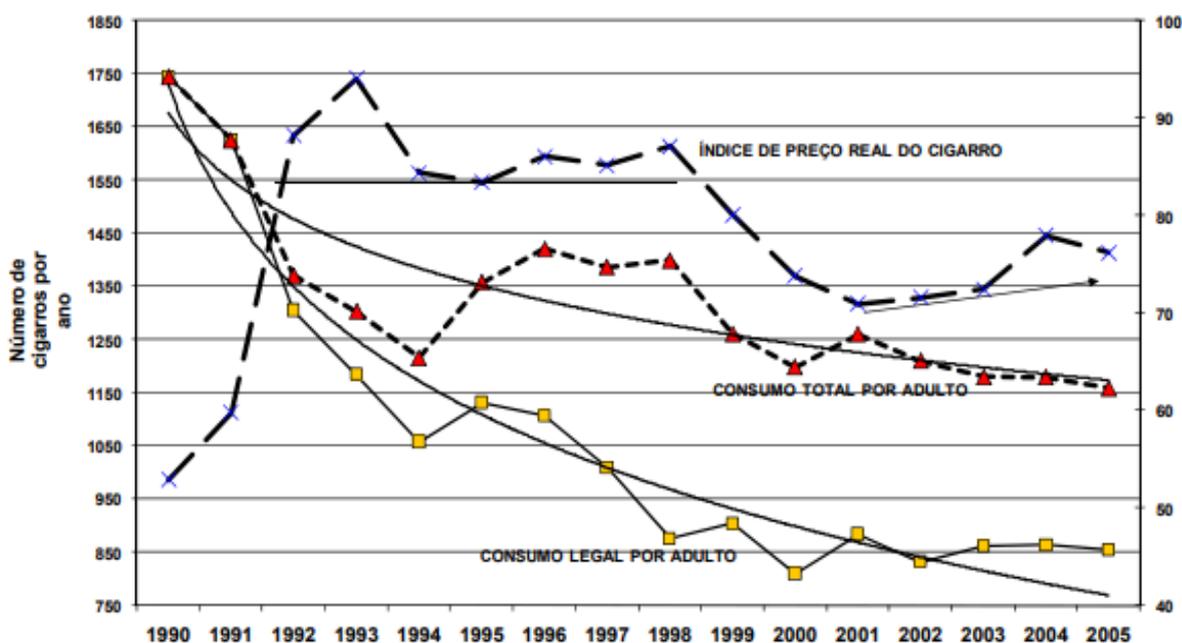
Como exemplo, utilizar-se-á de duas hipóteses simplificadas para entender a política de preços em face da tributação. No caso "A" temos uma carga tributária total de 50% sobre o preço do varejo; no caso "B", a carga tributária total é de 30%. Em ambos os cenários, o preço mínimo do varejo deve ser de R\$ 5,00. No caso "A", o valor base, sem tributos, teria que ser de R\$ 3,34 para suportar os tributos e alcançar o preço mínimo. No caso "B", o valor base deveria ser de R\$ 3,85. Desse modo, ante o custo baixo na produção de cigarros e seus conjuntos, o fabricante

pode ajustar o preço informado dos boxes e maços de cigarro para se adaptar à tributação e oferecer o produto no preço mínimo indicado pela legislação.

Apesar de parecer contraintuitivo por muitas vezes os produtores buscam diminuir sua porcentagem de lucro para garantir a “acessibilidade” da população ao produto. Não à toa, existe a política de preços mínimos justamente para impedir a abusividade deste tipo de práticas. Marcas de cigarros famosas no mercado como Winston, Gift, Camel e Chesterfield, até hoje vendem seus maços com o preço mínimo instituído para 2017 (R\$5,00)⁸³.

Segundo o relatório abaixo colacionado, desenvolvido por Iglesias, Jha, Pinto, Silva *et al*⁸⁴, pode-se acompanhar o histórico de consumo legal e total de cigarros por adulto e o índice de preço real do cigarro durante o período de 1990 e 2005.

Figura 9 - Consumo Legal e Total de Cigarros por Adulto e Índice de Preço Real do Cigarro



Fonte: Jha, Pinto, Silva *et al*, 2007.

Nota-se, pelos dados juntados, um princípio de relação entre o índice de preço real do cigarro entre 1990 e 1993, com um aumento real de 78% nos preços e uma redução de 26% no consumo total. Todavia, ao analisarmos a série de consumo total por adulto e de índice de preços do cigarro de 1995 até 2005, percebemos

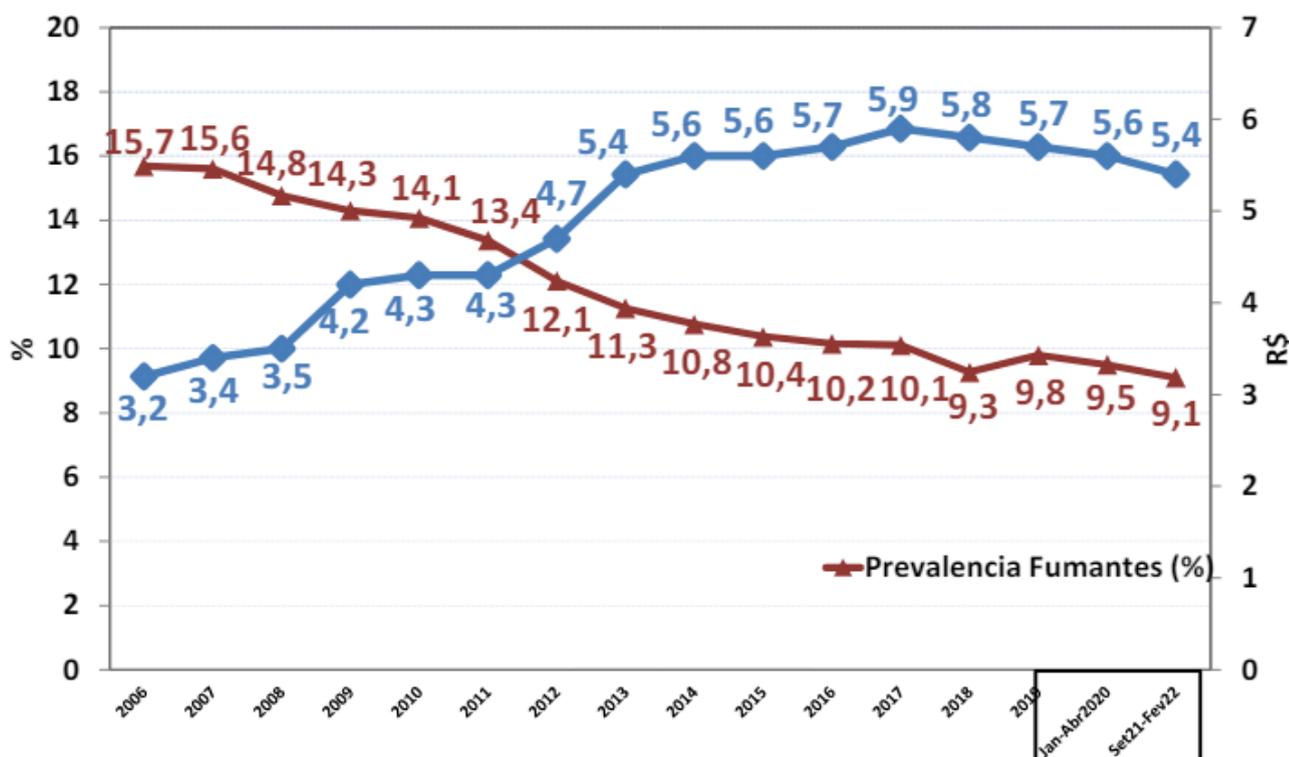
⁸³Marcas e preços de venda a varejo de cigarros. Receita Federal. Disponível em <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/regimes-e-controles-especiais/cigarros-marcas-e-precos-de-venda-a-varejo-de-cigarros>>. Acesso em 24 mai. 2024.

⁸⁴ IGLESIAS, Roberto *et al*. Controle do Tabagismo no Brasil. Health, Nutrition and Population, The World Bank. 2007. Disponível em: <<http://www.riocomsaude.rj.gov.br/Publico/MostrarArquivo.aspx?C=V0T352PIk6A%3D>> Acesso em 03 mai. 2024.

desenhos quase que paralelos um ao outro, sinônimo de uma relação proporcional entre ambos. Ou seja, quanto menor o preço, menor o consumo total.

Há também, com informações de 2006 a 2022, o seguinte gráfico elaborado por Szklo⁸⁵ que estabelece provável relação inversamente proporcional entre a prevalência de fumantes nas capitais (Pesquisa Vigitel) e o preço do maço de cigarro:

Figura 10 - Prevalência de fumantes nas capitais e preço do maço de cigarro no Brasil, 2006-2021.



Fonte: Szklo, 2022

Pela análise dos dados dispostos, ficaria evidente relação que indica que quanto maior o preço médio dos cigarros a venda, menos seria o incentivo ao fumo, diminuindo a prevalência do tabagismo.

Outro ponto interessante a ser abordado nesta investigação é a relação entre renda e consumo de cigarro. Há estudos dissonantes sobre o tema, havendo duas teses básicas que podem se contradizer em certos momentos: a) classes sociais mais altas possuem uma prevalência de tabagismo menor; e b) quanto mais renda alguém possui, mais acessível é o hábito de fumar.

⁸⁵ SZKLO, André. VIGITEL nos tempos da pandemia! Cigarette consumption, taxation, and household income: Indonesia case-study. Washington, D.C.: World Bank / World Health Organization, 2005. 2022. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//parceiros_13042022_vigitel_ne_w1.pdf>. Acesso em 24 mai. 2024.

Segundo Lampreia *et al*⁸⁶, a elasticidade-renda do modelo econômico realizado implica que um aumento de 10% no rendimento mensal domiciliar per capita reduz em 0,63% a probabilidade de participação dos indivíduos no tabagismo.

Regra geral, tem-se verificado que quanto menor a renda, maior a elasticidade-renda. Adioetomo *et al*⁸⁷, em estudo sobre fumantes indonésios, verificou que um aumento de 10% na renda está associado a um aumento de 9% na quantidade de cigarros para famílias de baixa renda, 3% para famílias de renda média e 1% para famílias de alta renda. Esta também é a conclusão de Gruber e Köszegi⁸⁸ e Ouellet *et al*⁸⁹. Já para Martire *et al*⁹⁰ e Chaloupka *et al*⁹¹ a evidência empírica não parece ser conclusiva. Um dos motivos é a possibilidade das camadas mais pobres migrarem para cigarros mais baratos ou mesmo para os ilegais, desse modo a diminuição da renda não implicaria em queda expressiva do consumo.

No entanto, conforme os dados juntados por Reis *et al*⁹², não se observa relação proporcional entre o aumento do salário médio do brasileiro e o seu consumo diário de unidades de cigarro, destacando-se, também, certa relação entre o preço médio do maço e o consumo diário em unidades.

⁸⁶ LAMPREIA, Sarah; *et al*. Tabagismo no Brasil : estimacão das elasticidades preço e renda na participacão e na demanda por cigarros industrializados. 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6102>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

⁸⁷ ADIOETOMO, Sri.; DJUTAHARTA, Triasih.; Hendratno. Cigarette consumption, taxation, and household income: Indonesia case-study. Washington, D.C.: World Bank / World Health Organization, 2005. Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/607961468258307588/pdf/317960HNP0Adio1eConsumption01publ1.pdf>> . Acesso em 15 jun. 2024.

⁸⁸ GRUBER, Jonathan; KSZEGLI, Botond. Tax incidence when individuals are time-inconsistent: the case of cigarette excise taxes. *Journal of Public Economics*, v. 88, n. 3, p. 1959-1987, 2004.

⁸⁹ OUELLET, Jean-François et al. The impact of cigarette tax reduction on consumption behavior: short-and long-term empirical evidence from Canada. Paris: Cirano, 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1611822>. Acesso em: 15 jun. 2024.

⁹⁰ MARTIRE, Kristy et al. Cigarette tax and public health: what are the implications of financially stressed smokers for the effects of price increases on smoking prevalence? *Addiction*, v. 106, n. 3, p. 622-630, 2010. Disponível em <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21054618/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

⁹¹ CHALOUKKA, Frank et al. Cigarette excise taxation: the impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2010. (NBER Working Paper, 16287).

⁹² REIS, Rodrigo; MONTEIRO, Waleska; EHRL, Philip. Comportamento do consumo e do preço de cigarro no Brasil: Uma análise dos impostos de 2006 a 2018. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, v. 23, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/14695>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

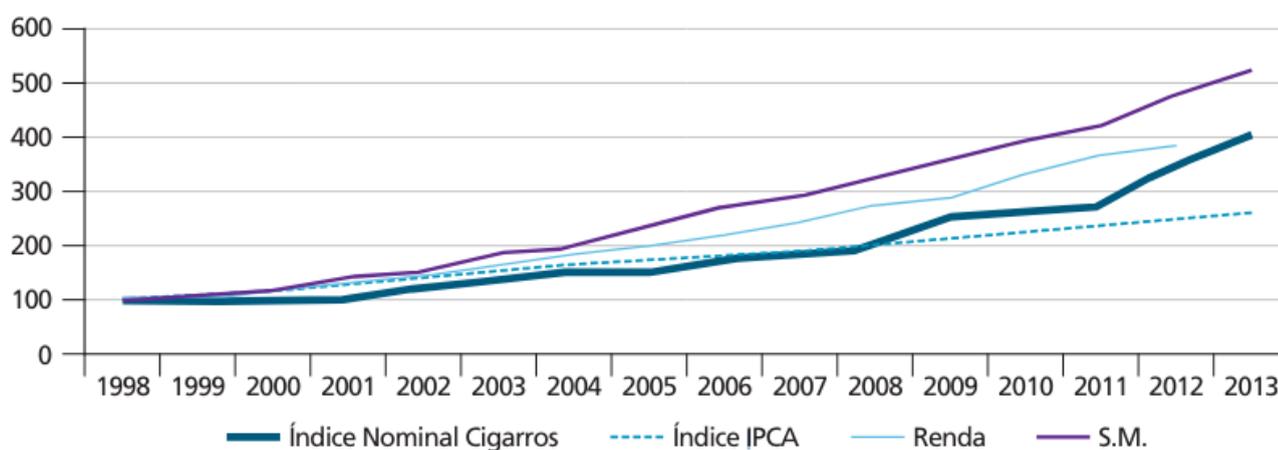
Figura 11 - Preço, consumo de cigarros por dia e salário médio, 2006-2018



Fonte: Reis *et al*, 2018

Do mesmo modo, ao analisarmos em conjunto o índice nominal do preço dos cigarros, a inflação, representada pelo índice IPCA, a renda per capita e o salário mínimo demonstrada em Paes⁹³, percebe-se o aumento na capacidade de compra de cigarros pela população brasileira, não havendo, contudo, aumento na prevalência.

Figura 12 - Evolução do preço dos cigarros, inflação, renda e salário mínimo, 1998-2013



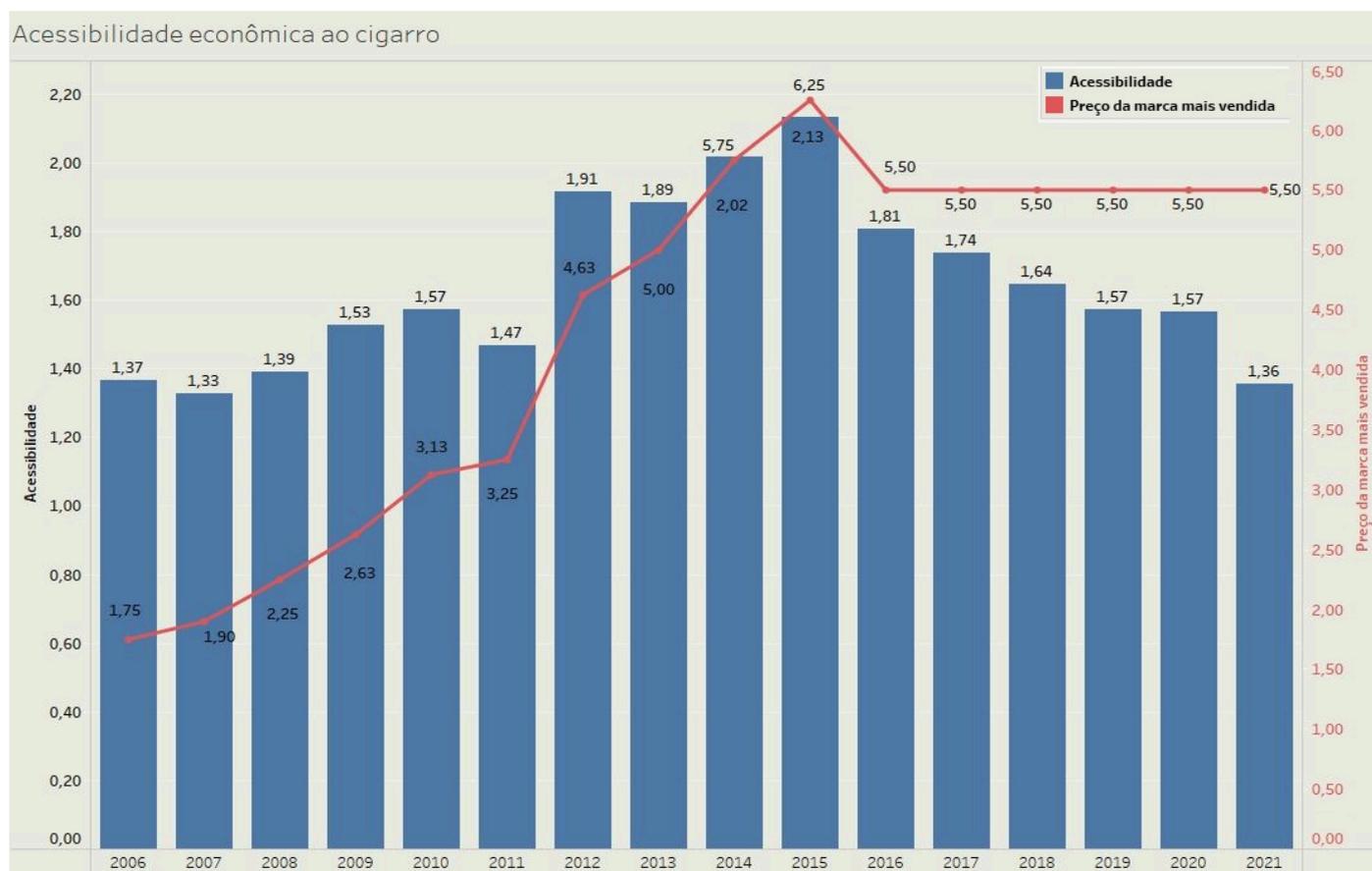
Fonte: Paes, 2014

Ainda abordando a capacidade de compra de cigarros pela população, também podendo ser chamada de acessibilidade, temos alguns comparativos com a marca mais vendida no Brasil.

⁹³ PAES, Nelson Leitão. Uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. *Planej. polít. públicas*, p. 13–31, 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/biblio-1004923>>. Acesso em: 26 mai. 2024.

Para que fique claro, a acessibilidade econômica refere-se ao preço do produto em relação à renda, sendo medida pela proporção do PIB (Produto Interno Bruto) anual per capita necessário para comprar 100 maços de cigarros da marca mais vendida. Quanto maiores são os índices, menor é o acesso econômico aos cigarros e menor o consumo. O gráfico abaixo, disponibilizado pelo INCA⁹⁴ com dados da Secretária Executiva da Conicq demonstra a evolução do preço do cigarro da marca mais vendida no Brasil desde o ano de 2000 e o índice de acessibilidade com base na renda per capita para compra de cigarros.

Figura 13 - Acessibilidade econômica do cigarro, 2006-2021



Fonte: INCA, 2022

Nota-se que houve redução na acessibilidade aos cigarros durante 2006 a 2013, acompanhando a redução da prevalência de tabagismo de 16,2% a 15%. No entanto, também houve a relação inversa, com aumento da acessibilidade de 2013 a 2021, mas com redução na prevalência no mesmo período de 15% a 9,1%.

Por fim, é de suma importância lembrar que o aumento na tributação do cigarro após 2011 não foi uma empreitada única ou aleatória. Trata-se de apenas

⁹⁴ INSTITUTO NACIONAL De Câncer. Preços e Impostos. 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 26 mai. 2024.

uma entre as 6 medidas MPOWER para o controle do tabaco criadas para alcançar os objetivos da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco, havendo ainda, o monitoramento do uso de tabaco e das políticas de prevenção, a iniciativa de proteger a população contra a fumaça, a oferta de ajuda para a cessação do fumo, a necessidade de advertir sobre os perigos do tabaco e a obrigação de cumprir com medidas de proibição de publicidade e venda de produtos a base de tabaco.

É certo que estudar e criar políticas públicas para o controle e prevenção do tabagismo é tarefa árdua e multidisciplinar, envolvendo cálculos econômicos, morais e logísticos, além da necessidade de adaptar as medidas à realidade socioeconômica da população.

Assim, é difícil, mesmo que historicamente, analisar cada ação e afirmar prontamente sua efetividade na luta antitabagista. No entanto, apesar de alguns dados e estudos indicando certos revezes, acredita-se ser consolidada a concepção de que o aumento de tributos que cumule num acréscimo no preço do cigarros acima da inflação e do aumento real do poder de compra da população é, sim, efetiva para diminuir a prevalência de tabagismo e o consumo diário de cigarros.

Em resumo, o grande indicador que deve ser observado é o de acessibilidade, visto já abrangerem o preço influenciado pelos tributos e corrigidos pela inflação, assim como a renda média ou o salário mínimo.

Segundo a própria Organização Mundial da Saúde⁹⁵:

Os tributos sobre o tabaco devem ser aumentados significativamente e de forma periódica. Os governos precisam monitorar o percentual de tributos sobre o tabaco e seus preços em relação à renda real e aumentar significativamente esses percentuais em intervalos regulares para garantir que os produtos do tabaco não se tornem mais acessíveis.

O Brasil, segundo o relatório da OMS de 2023 sobre a epidemia mundial de tabaco, continua acima do nível ideal de tributação de produtos à base de tabaco, que é de 75% em cima do preço do varejo⁹⁶, sendo inclusive o segundo país com mais carga tributária incidente no comércio de cigarros (e o 16º do mundo), perdendo apenas em 0,1% para o Chile. No entanto, foi constatado que atualmente os cigarros estão mais acessíveis à população do que eram em 2012, antes dos aumentos do preço mínimo a ser comercializado e do IPI⁹⁷.

⁹⁵ Raise Taxes on Tobacco. The Global Health Observatory. Disponível em <<https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/topic-details/GHO/gho-tobacco-control-raise-taxes-on-tobacco>>. Acesso em 27 mai. 2024.

⁹⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2015 Raising taxes on tobacco fresh and alive. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/178574/9789240694606_eng.pdf?sequence=1>. Acesso em 27 mai. 2024.

⁹⁷ *Ibidem*.

Além desse revés, o Brasil se encontra nos melhores indicadores de cumprimento das medidas MPOWER.

Assim, apesar de haver a necessidade de uma diminuição na acessibilidade de cigarros no Brasil, essa empreitada pode fomentar outras guerras que o Brasil já trava há algum tempo.

5 A FACA DE DOIS GUMES DA TRIBUTAÇÃO

5.1 O COMÉRCIO ILÍCITO

Para iniciar o estudo do comércio ilícito de cigarros no Brasil, é válido realizar a diferenciação entre descaminho e contrabando.

O descaminho, regido pelo art. 334 do Código Penal, é o crime de iludir o pagamento de direito ou impostos devido pela entrada, saída ou consumo de mercadoria permitida no país, semelhante ao crime de sonegação fiscal. Enquanto o contrabando, inscrito no art. 334-A do Código Penal, trata-se do ato de importar ou exportar mercadoria proibida, como cigarros e armas. Do mesmo modo, incorre na pena disposta por este artigo quem:

- I - pratica fato assimilado, em lei especial, a contrabando;
- II - importa ou exporta clandestinamente mercadoria que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente;
- III - reinsere no território nacional mercadoria brasileira destinada à exportação;
- IV - vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira;
- V - adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira.

O comércio ilícito, que abrange o descaminho e o contrabando, de cigarros no Brasil pode ser dividido em três segmentos de ação:

- **Contrabando:** cigarros trazidos do exterior, sem o pagamento de tarifas de importação ou outros tributos internos. Uma parte importante do contrabando é de cigarros brasileiros exportados para o Paraguai, para serem depois re-introduzidos ilegalmente no país, sem o pagamento de tarifas de importação e outros impostos domésticos. Como produtos exportados, esses cigarros ficam isentos do pagamento de tributos internos e específicos.
- **Evasão Fiscal:** cigarros produzidos internamente, mas sem o pagamento de impostos e sem serem sujeitos a qualquer controle da parte das autoridades. Esses cigarros são produzidos por empresas que não

pagam impostos e que não são registradas como produtoras de cigarros junto à Secretaria da Receita Federal (SRF). Recentemente, a Secretaria começou também a considerar como parte do mercado informal os cigarros produzidos por empresas registradas, mas que não pagam impostos e que estão envolvidas em disputas legais com a Receita.

- Falsificação: cigarros que imitam uma marca local, que também são comercializados sem impostos e que em geral são fabricados fora do país.

O mercado ilícito do tabaco fica parcialmente fora da abrangência das políticas públicas existentes dirigidas ao controle do consumo. Não há nestes produtos o controle da saúde pública realizado por órgãos como a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), não há a incidência de qualquer tipo de tributo, defasando o erário e criando maior acessibilidade a população ao consumo, não fornece informações sobre possíveis riscos relacionados ao consumo de cigarros e nem disponibiliza dados a Receita Federal ou outros órgão públicos, dificultando o entendimento sobre a situação socioeconômica deste mercado, que acaba prejudicando a formação de políticas públicas. No entanto, sofrem das mesmas restrições indiretas relacionadas ao consumo, como impossibilidade de veicular propagandas e restrição ao fumo em lugares fechados e públicos.

O contrabando pode ser analisado economicamente como uma escolha racional, respondendo por algumas determinantes. Em linhas gerais a escolha sempre partirá da relação entre o custo e o benefício da ação, no caso do comércio ilícito de cigarros pode-se destacar⁹⁸:

a) a diferença de impostos e preços e suas influência sobre o lucro das empresas: os preços dos produtos derivados do tabaco e o total de impostos que incidem sobre os mesmos se relacionam diretamente com a margem de lucro obtida pelos envolvidos no comércio ilícito;

b) diferenças de regulação entre produtos domésticos e importados: a restrição de produtos importados, total ou parcial, pode levar a taxas de lucro maiores aos produtos nacionais e a ausência de busca da satisfação do consumidor, motivando o contrabando;

⁹⁸ BIZ, Aline Navega. O comércio ilícito de cigarros no Brasil: uma análise. 2010. Disponível em <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Aline_Navega_Biz.pdf>. Acesso em 03 jun. 2024.

c) custos de oferta do contrabando: o custo de fabricação, transporte e distribuição dos produtos ilícitos, o custo do tempo e oportunidade dos indivíduos e os riscos destes serem pegos e punidos pelas autoridades;

d) a existência de uma cadeia de distribuição para o tabaco contrabandeado: havendo grande comércio entre fronteiras estaduais e internacionais, costuma haver menos fiscalização proporcional, do mesmo modo, quanto maior o fluxo de trânsito internacional, mais fácil fica para o comércio ilícito. Zonas de livre-comércio e de reservas indígenas também tendem a ajudar o contrabando, pela dificuldade de controle estatal. Rotas e comércio local informal já estabelecidos trazem segurança aos contrabandistas. Novas formas de pagamento (internet, banco digitais e criptomoedas) ajudam a informalidade;

e) custo de obtenção de produtos ilegais pelos consumidores: o esforço e o tempo gastos para o consumidor ter acesso aos produtos ilegais, somados a eventuais riscos de punição e de saúde, são os índices que se observará para a decisão de consumo ou não de cigarros ilícitos;

f) (in)eficiência e complexidade dos sistemas de tributação e de fiscalização: sistemas complexos de tributação e fiscalização costumam deixar brechas para a evasão fiscal e para o contrabando, visto que o controle de muitas etapas costuma ser trabalhoso e caro, gerando problemas crônicos, principalmente para países mais pobres;

g) corruptibilidade do governo e presença do crime organizado: a possibilidade de suborno de autoridades *in loco*, municipais, estaduais e federais é um grande facilitador para o contrabando. O crime organizado costuma ter rotas e logística própria para o tráfico e contrabando de outras drogas, facilitando a inserção do cigarro neste meio;

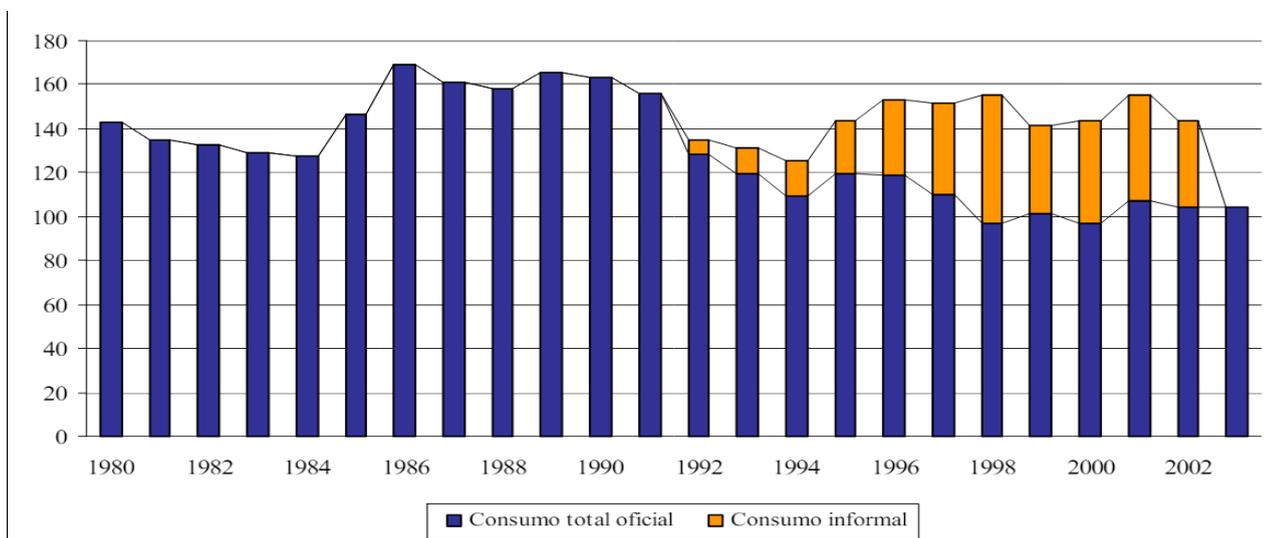
g) interferência das companhias de tabaco: por vezes as companhias de tabaco de um país fazem parte de esquemas de contrabando, a fim de fugir dos impostos através da exportação e seguinte importação de seus produtos no país⁹⁹. Ainda, o contrabando pode ser utilizado para aumentar a prevalência de tabagismo em determinada população, ou para fidelizá-los em certa marca antes desta entrar legalmente no mercado.

Analisando o contexto histórico brasileiro, temos que o consumo dos cigarros legais caiu desde 1986. No entanto, o consumo de cigarros de origem ilícita cresceu

⁹⁹ Papéis ligam multi ao contrabando: Documentos da BAT, dona da Souza Cruz, revelam incentivo a operações ilegais para driblar impostos. Folha de São Paulo. 2000. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0202200020.htm>>. Acesso em 03 jun. 2024.

entre 1992 e 1998, chegando a 500 cigarros por adulto. Isso sugere que as políticas destinadas ao controle do tabaco foram eficazes em reduzir o consumo legal, mas que foram menos bem sucedidas em atingir o mercado ilegal, demonstrando que o consumo total não teve significativa diminuição¹⁰⁰.

Figura 14 - Consumo legal e consumo informal de cigarros (em bilhões de unidades)



Fonte: Iglesias *et al*, 2007

O consumo ilegal experimentou rápido crescimento entre 1992 e 1998, passando de 5% para 37% do consumo total e caiu após a desvalorização da moeda em 1999 apresentando uma ligeira recuperação entre 2000 e 2001. O mercado legal atingiu o seu nível mais alto – mais de 160 bilhões de cigarros por ano – na segunda metade dos anos 80. Depois disso, como resultado da queda da renda e da elevação do preço real dos cigarros legais, advindos das altas inflações e do fim da política de congelamento de preços, o consumo formal total começou a cair na primeira metade dos anos 90, estabilizando-se afinal em torno de 100 bilhões de unidades por ano.

Essa visão é ratificada pelo trabalho “O cigarro brasileiro: análises e propostas para a redução do consumo¹⁰¹”, elaborado pelo INCA em 2000:

Até 1992, os preços dos cigarros foram tabelados pelo governo, dentro da estratégia de combate à inflação. Trata-se de mercadoria sobre a qual incidem pesados impostos. Não é de surpreender, portanto, que, após o fim do tabelamento, tenha florescido o contrabando, clássico viés comercial de

¹⁰⁰ IGLESIAS, Roberto *et al*. Controle do Tabagismo no Brasil. Health, Nutrition and Population, The World Bank. 2007. Disponível em: <<http://www.riocomsaude.rj.gov.br/Publico/MostrarArquivo.aspx?C=V0T352PIk6A%3D>> Acesso em 03 jun. 2024.

¹⁰¹ INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. O cigarro brasileiro: análises e propostas para a redução do consumo. 2000. Disponível em <<https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/12759>>. Acesso em 29 mai. 2024.

qualquer produto, com alta carga tributária a estabelecer preços finais maiores que os praticados pelos países vizinhos.

A estatística referente ao consumo interno brasileiro de cigarros é obtida pela diferença entre a produção e a exportação do produto, que tem aumentado nos últimos anos, após uma forte queda, entre 1986 e 1988 e em 1991 (Tabela 15). Esse método obviamente implica uma subestimação, devido ao contrabando e à falsificação, desde o ano de 1992, quando o governo liberou os preços dos cigarros.

[...] Permanece, de qualquer maneira, a indagação sobre qual seria o real nível de consumo de cigarros no país, caso fosse possível avaliar o total comercializado no mercado informal, estimado pelas empresas entre 10% e 15% de sua produção.

A esse respeito, temos as estimativas divulgadas pela Associação Brasileira da Indústria do Fumo (Abifumo), sugerindo que o crescimento do contrabando e da falsificação foi de 10%, em 1993, passando a 15%, em meados de 1994, e a 20%, em 1995. Pode-se supor, portanto, que a participação, em 1992, tenha-se situado entre zero e 10% (Tabela 16).

Segundo o entendimento do estudo, sendo o Paraguai o único país do Mercosul com uma taxa significativamente abaixo da média, este seria o causador de uma irradiação do contrabando para todas as nações vizinhas. Fato que levaria à uma necessidade de uma política do bloco para que o cigarro paraguaio tivesse uma tributação maior a fim de haver uma equiparação de preços. Doutro modo, também seria necessária uma alíquota de imposto maior sobre os cigarros exportados, a fim de evitar a reinserção destes produtos nos países de origem com preços menores.

Nas conclusões do estudo, temos que:

1. as elevações de impostos têm pequeno impacto sobre o consumo;
2. os impostos mais elevados incentivam o comércio ilegal e, em vista das elevadíssimas alíquotas que incidem sobre o cigarro, o incentivo para maior sonegação é grande, levando a que os efeitos sobre a arrecadação tributária sejam ainda menores, no longo prazo, do que sugerem as simulações aqui apresentadas; uma política de harmonização tributária em relação aos nossos vizinhos, de resto necessária para facilitar a consolidação do MERCOSUL, seria benéfica em termos de redução de contrabando e de arrecadação tributária;
3. os impostos mais elevados sobre o consumo de cigarros têm impactos distributivos perversos; o efeito renda associado à elevação de impostos será mais acentuado nas camadas de renda mais baixas, pois essas famílias gastam uma maior parcela de sua renda no consumo de cigarros e, como consequência, ocorrerá o fenômeno conhecido no mercado de cigarros como *down trading*, ou seja, um deslocamento de consumo, favorável ao cigarro de qualidade inferior;
- [...] 5. as políticas de restrição ao consumo reforçam o efeito das políticas de preços e devem ser combinadas buscando-se a maior eficácia dos instrumentos.

Na década de 90, a concepção de que existia relação entre aumento de tributos e o fortalecimento do contrabando parecia ser predominante. No livro “A epidemia do tabagismo: Os governos e os aspectos econômicos do controle do tabaco¹⁰²”, trabalho originalmente publicado pelo Banco Mundial como “*Curbing the*

¹⁰² BANCO MUNDIAL. A epidemia do tabagismo: os governos e os aspectos econômicos do controle do tabaco. 2000. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-932642>>. Acesso em: 30 maio 2024.

Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control” em 1999, temos a recomendação de que as organizações internacionais, tais como a ONU (Organização das Nações Unidas), discutam sobre a harmonização de impostos para reduzir os incentivos ao contrabando.

Ainda neste trabalho, ao responder a pergunta: “Um aumento dos impostos sobre o tabaco, provocaria um crescimento massivo do contrabando?”, temos a seguinte resposta:

Já se considerou que os impostos mais altos contribuiriam para aumentar o contrabando e a atividade criminosa associada. Neste cenário, o consumo de cigarros continuaria sendo alto e a arrecadação estatal diminuiria. Entretanto, as análises econômicas e a experiência de um grande número de países de alto poder aquisitivo, demonstram que, ainda com taxas elevadas de contrabando, o aumento dos impostos supõe um aumento da arrecadação dos países e reduz o consumo de cigarros. Portanto, mesmo sendo o contrabando um problema grave e, sendo as grandes diferenças de impostos entre os países um incentivo para o contrabando, a resposta correta não consiste em reduzir os impostos ou recusar-se a aumentá-los e sim em combater o crime. Uma segunda conclusão lógica é que a harmonização dos impostos entre países vizinhos ajudaria a reduzir o incentivo ao contrabando.

Ou seja, há a concordância de que quando se aumentam impostos há um crescimento tolerável no contrabando, tendo em vista que a arrecadação e a diminuição da prevalência de tabagismo resultariam em um saldo positivo.

Nesta obra há também a exposição da visão do Fundo Monetário Internacional sobre os impostos no tabaco, da qual retira-se que os governos deveriam levar em conta vários fatores ao estabelecer estes tributos, tais como o impacto do contrabando, a frequência de aquisição do outro lado da fronteira e as compras livres de impostos realizadas em portos e aviões.

Analisando a monografia de Barbosa¹⁰³ temos, novamente, a confirmação de que o diferencial de carga tributária entre países fronteiriços, a restrição à importação de cigarros destes e o preço dos cigarros locais vem sendo a principal razão apontada para o fomento do mercado ilegal destes produtos.

No começo dos anos 1990, por exemplo, a média de carga tributária dos países europeus era de US\$1,50 por maço de cigarros, entretanto, essa média variava de US\$5,47 por maço na Noruega, para US\$0,20 por maço na Polônia¹⁰⁴.

¹⁰³ BARBOSA, João Fiuza Pequeno. Economia informal no Brasil: o caso do contrabando de cigarros. 2007. Disponível em <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Joao_Fiuza_Pequeno_Barbosa.pdf>. Acesso em 04 jun. 2024.

¹⁰⁴ BANCO MUNDIAL. A epidemia do tabagismo: os governos e os aspectos econômicos do controle do tabaco. 2000. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-932642>>. Acesso em: 30 maio 2024.

Em 1995, o preço do maço contendo 20 cigarros na Alemanha era de US\$3,38, nos países vizinhos Polônia e República Tcheca o preço do maço custava respectivamente US\$0,33 e US\$0,37. Dellipalla e O'Donnell¹⁰⁵ relatam que em 1997, o preço da marca de cigarro mais popular da França custava mais que o dobro que o preço da marca mais popular da Itália e quase quatro vezes o preço da marca mais popular na Espanha. Disparidades de preço como essas, criam um grande incentivo ao contrabando de cigarros produzidos em países com preços menores para países com preços maiores, e ocorrem em países de todas as regiões do mundo, da Ásia à América Latina.

Retornando ao Brasil e avançando no tempo, Iglesias *et al*¹⁰⁶ verificou que apesar de haver uma redução na prevalência de fumantes diário entre 2008 e 2013 (de 13,3% para 10,8%), a proporção de fumante diários que consumiram cigarros de origem ilícita aumentou de 16,6% para 31,1% no mesmo período, quase dobrando a participação do comércio ilegal no país. Em termos de volume de cigarros ilícitos consumidos anualmente, houve um aumento de 13 bilhões de unidades para 24,3 bilhões.

Em outra pesquisa, Iglesias *et al*¹⁰⁷ analisou o período de 2012 a 2016, quando houve o aumento progressivo do IPI em cigarros. Entre 2011 e 2014, o preço ajustado pela inflação deste produto aumentou em 31%. Assim, entre 2012 a 2013 a proporção do comércio ilegal foi de 28,6% a 32,3%; de 2013 a 2014 foi de 32,3% a 28,8%; de 2014 a 2015 foi de 28,8% a 36,5%; de 2015 a 2016 foi de 36,5% a 42,8%.

Segundo o texto, logo após as eleições de 2014 o Brasil experimentou um aumento temporário de poder de compra, o que explica a diminuição da participação do contrabando no consumo de cigarros total. Em 2015, com a crise econômica e política, o comércio ilícito voltou a crescer.

Por fim, o trabalho conclui que uma política de tributação do tabaco que resultar um preço alto de varejo relativo à renda do consumidor (baixa

¹⁰⁵ DELIPALLA, Sophia ; O'DONNELL, Owen. Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. *International journal of industrial organization*, v. 19, n. 6, p. 885–908, 2001.

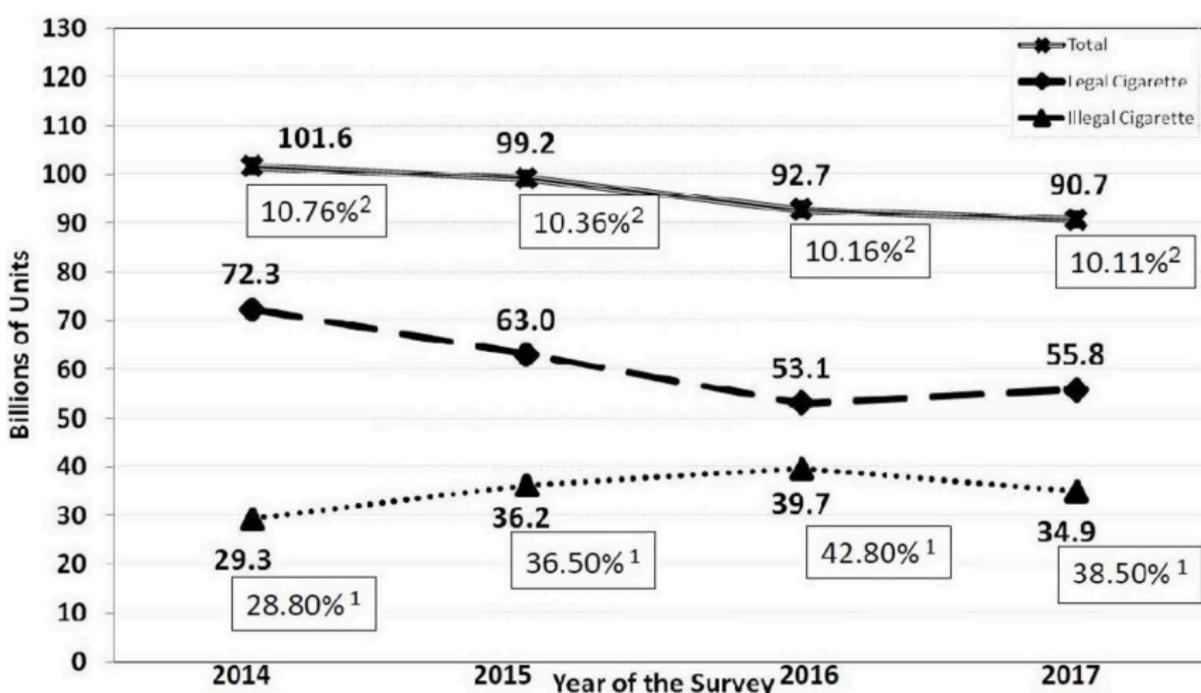
¹⁰⁶ IGLESIAS, Roberto Magno; CARVALHO, Mirian; MARIA, Liz; et al. Estimando a magnitude do consumo de tabaco ilícito no Brasil: resultados a partir do Global Adult Tobacco Survey. 2016. Disponível em: <<https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/7371>>. Acesso em: 4 jun. 2024.

¹⁰⁷ IGLESIAS, Roberto Magno *et al*. Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012-2016. *American Public Health Association*. Vol. 108, No. 2. 2018. Disponível em <<https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/12381/1/Trends%20in%20Illicit%20Cigarette%20Use%20in%20Brazil%20Estimated%20From%20Legal%20Sales%2c%202012-2016..pdf>>. Acesso em 04 jun. 2024

acessibilidade) não maximizará o impacto da redução da prevalência de tabagismo a não ser que o país também aumente a fiscalização, mude a cultura de aceite dos produtos ilícitos e aumente a colaboração internacional, em especial com os países vizinhos que possuem cigarros com preços mais baratos.

Em seguida, em pesquisa feita por Szklo e Iglesias¹⁰⁸, analisando-se o período de 2014 a 2017, foi verificado que, diferente dos 3 anos anteriores, em 2017 houve uma diminuição no consumo total de cigarros junto com uma diminuição no comércio e na participação do mercado ilícito, mas com aumento nas compras legais.

Figura 15 - Consumo de cigarros totais, legais e ilegais, 2014-2017



Fonte: Szklo e Iglesias, 2018

No tópico de discussão do artigo, este fenômeno foi atribuído à ausência de aumento dos tributos incidente no cigarro e do preço mínimo destes, junto com um aumento temporário no poder de compra da população.

Segundo estudo de Szklo e Drope¹⁰⁹, com a ausência de novos aumentos no preço mínimo dos cigarros e nos impostos incidentes e preços baixos, há menos

¹⁰⁸ SZKLO, André Salem ; IGLESIAS, Roberto Magno. Decrease in the proportion of illicit cigarette use in Brazil: What does it really mean? Tobacco Control. 2019. Disponível em <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/29/Suppl_4/s287>. Acesso em 04 jun. 2024.

¹⁰⁹ SZKLO, André Salem ; DROPE, Jeffrey. The cigarette market in Brazil: new evidence on illicit practices from the 2019 National Health Survey. Tobacco Control, v. 0, p. 1–7, 2023. Disponível em: <<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2023/06/15/tc-2022-057847.full.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2024.

incentivo para o contrabando. Foi visto, como esperado, um decréscimo na proporção do consumo de cigarros ilícitos entre 2016 e 2019 (de 42,8% para 38,6%).

Segundo uma pesquisa¹¹⁰ que analisava uma alternativa ao combate ao contrabando pensada a partir da curva de laffer e da política de preço mínimo, temos a confirmação da relação entre o aumento de impostos e a expansão do contrabando, além da afetação às empresas legais:

Diante dessas evidências e dos resultados apresentados neste trabalho, questiona-se a eficiência da estratégia de aumentar tributo para elevar o preço final dos produtos derivados do tabaco e, por consequência, reduzir sua demanda, como política de Estado para o controle do consumo do tabaco e redução de suas externalidades negativas. Infere-se que a insistência nesse vetor de pensamento enfraquece as empresas que operam dentro das regras estabelecidas pelas instituições democraticamente constituídas e fortalece agentes que desrespeitam essas regras e operam em sentido contrário da busca por uma sociedade mais justa e equânime.

Em continuidade, segundo o trabalho de Gomes¹¹¹, que analisa o mercado de cigarros no Brasil e os efeitos da política tributária de 2000 a 2016, temos uma consideração semelhante:

Dessa forma, a tributação poderia induzir ao aumento do consumo de cigarros de qualidade baixa e sem nenhum tipo de controle sanitário. Essa indução seria intensificada em tempos de crise, períodos onde a renda disponível das famílias tende a se reduzir, impactando a restrição orçamentária. Por ser um produto que causa vício, ou seja, o consumo passado de cigarros aumenta a utilidade marginal do consumo atual e dessa forma o consumo atual influencia o consumo futuro, o consumidor tem uma resistência a deixar de consumir esse bem migrando para marcas mais baratas em função da redução de renda.

[...] Salvo melhor juízo, faz-se necessário uma revisão na política tributária atual de maneira a avaliar se os objetivos de redução de consumo e aumento de receita estão sendo alcançados ou, se na verdade, a demanda está migrando para produtos de origem ilegal, com baixa qualidade e sem nenhum controle sanitário, fato que pode gerar mais custos para a saúde da população e, conseqüentemente os gastos com a saúde pública.

Em um estudo de simulações econômicas que buscava analisar a política de tributação dos cigarros no Brasil e a reação do consumo aparente, das mortes relacionadas ao tabagismo e do contrabando com um choque de preços, realizado por Zago¹¹², concluiu-se que houve um aumento no comércio ilegal de cigarros, não

¹¹⁰ MARGARIDO, Mario; NICOLAI, Matheus; SHIKIDA, Pery. UMA ALTERNATIVA DE COMBATE AO CONTRABANDO DE CIGARRO A PARTIR DA ESTIMATIVA DA CURVA DE LAFFER E DA DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA DE PREÇO MÍNIMO. Disponível em: <<https://opara.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/ojoio/uploads/2023/04/1.3-17-Estudo-trio-da-curva-de-Laffer.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

¹¹¹ GOMES, Camila Santana. O mercado de cigarros no Brasil: uma análise da política tributária e seus efeitos sobre o mercado – 2000 a 2016. 2016. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/4708>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

¹¹² ZAGO, Daniel de Souza. Uma análise da política de tributação dos cigarros no Brasil. 2022. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/239856>>. Acesso em 05 jun. 2024.

havendo, contudo, a substituição completa pelo mercado ilícito, havendo um *tradeoff* positivo para a política pública de aumento da tributação.

Por sua vez, Paes explica que no Brasil há muitos fatores que facilitam o contrabando de cigarros no Brasil, como um canal de distribuição informal já pronto, as fragilidades institucionais, a brandura da legislação penal e a falta de estrutura nas fronteiras. Desse modo:

A lógica é que alíquotas e, por conseguinte, preços mais elevados aumentam o prêmio entre os cigarros fabricados por empresas legalmente estabelecidas e pagam os tributos e aquelas que estão à margem da lei ou no contrabando. Quanto maior a alíquota, maior o lucro recebido pelos contrabandistas e fabricantes ilegais.

[...] Adiciona-se o fato do 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.

Por fim, analisando o documento “Aumento do IPI-Cigarro e o mercado ilícito do cigarro no Brasil¹¹³” construído pela ACT (Associação de Controle do Tabagismo) Promoção da Saúde, temos diversos gráficos e informações relativos a preços e impostos no cigarro, acessibilidade e o tamanho do mercado ilícito, buscando, essencialmente, investigar a relação da reforma tributária de 2011 no IPI com o comércio ilegal. Destes, destaca-se a tabela que compara o preço da marca mais vendida em dólares, a porcentagem dos impostos indiretos no preço e a proporção do mercado ilícito em alguns países latinoamericanos em 2008 e 2016:

¹¹³ ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE O aumento do IPI-Cigarro e o mercado ilícito do cigarro no Brasil. 2022. Disponível em https://actbr.org.br/contadocigarro/wp-content/uploads/2022/07/LO_ACT-Tabaco_PROJ-GRAF_02.pdf. Acesso em 06 jun. 2024.

Figura 16 - Preços em dólares, proporção de impostos indiretos no preço ao consumidor (%) e proporção do consumo ilícito de cigarros no consumo total (%) para o Brasil, o Paraguai e demais países da vizinhança, 2008 e 2016

	Preço da marca mais vendida em dólares correntes	% dos impostos indiretos no preço ao consumidor	Proporção do consumo ilícito no Consumo Total (%)	Preço da marca mais vendida em dólares correntes	% dos impostos indiretos no preço ao consumidor	Proporção do consumo ilícito no Consumo Total (%)
	2008			2016		
Argentina	1,11	69,2%	7,3	2,67	80,3%	9,3
Bolívia	0,78	41,0%	17,8	1,59	39,4%	8,9
Brasil	1,03	57,2%	27,5	1,91	68,0%	41,9
Uruguai	1,85	65,8%	15,6	3,70	65,5%	24,0
Chile	1,17	76,4%	1,4	3,28	89,1%	12,3
Paraguai	0,20	15,5%	0,0	0,36	17,4%	0,0

Fonte: ACT Promoção da Saúde, 2022

Das informações, observa-se que os impostos argentinos aumentaram 11,1% e o seu comércio ilícito subiu 2%. Na Bolívia, com a redução de 1,6% de impostos, houve redução na metade de seu mercado ilegal. No Brasil, os tributos aumentaram em 10,8%, com um acréscimo de 14,4% de consumo ilícito. No Chile, com um aumento de 12,7% nos impostos, o seu antes tímido consumo ilegal de cigarros aumentou em 10,9%. O Paraguai é exceção, sendo o país exportador dos produtos ilegais, não sofrendo com este mal, já que é a causa dele na América Latina. O Uruguai é o único país que foge da tendência.

Segundo segue o texto, a razão fundamental da expansão rápida do mercado ilícito no Brasil pós-2011 foi a existência prévia de uma rede estabelecida de distribuição de produtos sem impostos, que já era acessível para uma proporção alta de fumantes no país. No entanto, já havendo a prévia rede estabelecida de distribuição destes produtos, não foi esta que causou os aumentos expressivos e rápidos no comércio ilícito, uma vez que inalterada, até onde se sabe.

Assim como a discussão a respeito do aumento de tributos ser ou não responsável pela diminuição do consumo de cigarros e sua prevalência, o presente debate tem a mesma lógica. Aumento de impostos, ou tributos altos em geral, sozinho não cria ou aumenta o mercado ilegal, uma vez que está inserido em uma operação multifacetada e complexa. No entanto, isolando-se as variáveis, parece evidente a existência de relação proporcional.

De certa hipocrisia adotar lógica diferentes para situações similares, prejudicando, inclusive, a formulação de políticas públicas que, em face de meia-informações divergentes dos dados, diagnostica e planeja erroneamente.

5.2 DISPOSITIVOS ELETRÔNICOS PARA FUMAR (DEFS)

Os Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs) são aparelhos que pertencem a um grupo crescente de sistemas eletrônicos de entrega de nicotina ao usuário que fuma, puxando o ar como faz-se com cigarros convencionais. Eles funcionam a partir de mecanismos baseados em resistências elétricas, baterias e essências saborizadas a base de óleo. Há diversas divisões e nomenclaturas para estes produtos: vapes, cigarros eletrônicos, pods, e-cigs, entre outros. Estes possuem diferentes formas, podendo se assimilar a canetas, cigarros e pen-drives¹¹⁴.

Os DEFs são frequentemente promovidos como uma alternativa menos prejudicial aos cigarros convencionais, uma vez que há menos substâncias químicas e tóxicas ao corpo humano e não se utiliza da queima do produto, como os cigarros convencionais, mas sim do aquecimento¹¹⁵. Por esse motivos, alguns governos, como o da Inglaterra¹¹⁶ e da Suécia¹¹⁷, já se utilizaram de políticas públicas que incentivam o uso de cigarros eletrônicos para ajudar na cessação do tabagismo e no controle de seus danos.

No entanto, essa visão dos DEFs não é compartilhada por todas as autoridades da saúde. Há estudos que indicam que cigarros eletrônicos expõem os usuários a níveis elevados de partículas ultrafinas e outras toxinas que podem aumentar substancialmente os riscos de doenças cardiovasculares e de doenças

¹¹⁴ ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. Dispositivos Eletrônicos para Fumar. São Paulo: ACT Promoção da Saúde, 2024. Disponível em <<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Dispositivos-Eletronico-para-Fumar-160224.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024.

¹¹⁵ Stevens, Elise M. et al. Harm perceptions of the JUUL E-cigarette in a sample of ever users. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020;17(13):4755. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7369803/pdf/ijerph-17-04755.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024.

¹¹⁶ Reino Unido sugere uso de vapes em programa de redução de danos. CNN Brasil. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/reino-unido-sugere-uso-de-vapes-em-programa-de-reduc-ao-de-danos/>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹¹⁷ Tabagismo: como a Suécia está prestes a se tornar o 1o país da Europa livre do cigarro. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/saude/medicina/noticia/2023/04/tabagismo-como-a-suecia-esta-prestes-a-s-e-tornar-o-1o-pais-da-europa-livre-do-cigarro.ghtml>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

pulmonares, que são responsáveis por mais de metade de todas as mortes causadas pelo tabagismo¹¹⁸.

Ademais, pode-se dizer que não há nível seguro de exposição a substâncias carcinogênicas e citotóxicas, ainda que suas emissões no aerossol dos cigarros eletrônicos sejam em níveis menores comparadas à emissão na fumaça dos cigarros convencionais¹¹⁹.

Segundo o INCA¹²⁰, não seria verdade o argumento de que os DEFs fazem menos mal à saúde do que os cigarros tradicionais, uma vez que estudos mostrariam que os níveis de toxicidade podem ser tão prejudiciais quanto os do cigarro tradicional, já que combinam substâncias tóxicas com outras que muitas vezes apenas mascaram os efeitos danosos.

Entre as substâncias tóxicas temos¹²¹:

- **Nicotina:** substância que constitui o princípio ativo do tabaco. É uma droga psicoativa e causa dependência. Quando utilizada durante a gravidez, traz riscos para a mãe e o bebê (parto prematuro, natimorto, danos ao cérebro durante o desenvolvimento fetal). Além disso, causa danos ao desenvolvimento cerebral do adolescente, aumenta as chances de doenças cardiovasculares, diminui respostas imunológicas, pode acelerar o crescimento de um tumor maligno e reduzir a resposta ao tratamento oncológico.
- **Formaldeído:** substância carcinógena (que causa câncer).
- **Acetaldeído:** substância possivelmente carcinógena (que possivelmente causa câncer).
- **Acroleína:** elemento que pode causar irritação na cavidade nasal e danos no revestimento dos pulmões.
- **Nitrosaminas** específicas do tabaco (carcinógenas).
- **Metais pesados**, como níquel, cromo, manganês e chumbo (associados a alguns tipos de câncer, danos em órgãos e danos aos sistemas imunológico e cardiovascular).
- **Flavorizantes**, como o diacetil, associado a danos pulmonares.
- **Compostos orgânicos voláteis** que causam irritação nos olhos, nariz e garganta; dores de cabeça frequentes; náuseas. Também podem danificar o fígado, os rins e o sistema nervoso central.
- **Combinações desconhecidas:** uma revisão de estudos sobre emissões dos dispositivos eletrônicos para fumar mostrou que mais de 80 compostos foram identificados em seus aerossóis. Os pesquisadores observaram que não há conhecimento suficiente sobre as possíveis interações entre todos

¹¹⁸ GLANTZ, Staton; BAREHAM, David. Cigarettes: Use, Effects on Smoking, Risks, and Policy Implications. Annual Review of Public Health. 2018. Disponível em <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29323609/>>. Acesso em 10 jun. 2024.

¹¹⁹ Associação Médica Brasileira. Cigarros eletrônicos – o que já sabemos? O que precisamos conhecer? 2021. Disponível em <https://amb.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Afinal_o_que_sao_os_cigarros_eletronicos.pdf>. Acesso em 10 jun. 2024.

¹²⁰ INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF). 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/dispositivos-eletronicos-para-fumar-def-1>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹²¹ Alerta do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva-INCA sobre os Riscos dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar (também conhecidos como cigarros eletrônicos). Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/nota_tecnica_inca_defs-%281%29.pdf>. Acesso em 11 jun. 2024.

esses produtos químicos, ressaltando que um composto que se registre em uma concentração inofensiva pode, não obstante, interagir com outros compostos em baixas concentrações para aumentar o risco de danos à saúde.

- No caso dos cigarros aquecidos inclui-se o tabaco, classificado pela International Agency for Research on Cancer (IARC) como cancerígeno para os humanos (Grupo 1) e a liberação de monóxido de carbono, amônia e benzeno.

Assim, os DEFs oferecem muitos riscos à saúde, como:

Evidência conclusiva de que causam queimaduras e lesões que podem ser severas e levar à morte;

Evidência conclusiva de que o uso de cigarros eletrônicos pode levar a convulsões;

Evidência conclusiva de que o uso de cigarros eletrônicos causa uma lesão pulmonar diretamente associada ao seu consumo, chamada EVALI;

Evidência moderada para sua associação com eventos adversos como tosse, irritação na garganta, tontura, dor de cabeça e náusea;

Evidência moderada de que entre fumantes o uso de cigarros eletrônicos traz um efeito agudo no sistema cardiovascular após seu consumo, com aumento da frequência cardíaca, aumento da pressão arterial e rigidez arterial;

Obstrução das vias aéreas respiratórias: o consumo pode levar à inflamação das vias aéreas, o que pode causar dificuldade para respirar, tosse e chiado;

Aumento da frequência cardíaca e da pressão arterial, o que pode aumentar o risco de doenças cardíacas e derrames;

Rigidez arterial, o que pode dificultar o fluxo sanguíneo para os órgãos e tecidos;

Redução do fluxo sanguíneo, que pode levar à redução da oferta de oxigênio para os tecidos, podendo causar danos aos tecidos e órgãos; [8]

Resposta imunológica característica ativada, o que pode levar à inflamação e danos aos tecidos;

Mudança no equilíbrio do sistema cardíaco autônomo, podendo levar a problemas cardíacos;

Desregulação de genes relacionados ao sistema imunológico, o que pode aumentar o risco de infecções;

A exposição prolongada a aerossóis de cigarros eletrônicos pode causar danos no DNA, o que pode aumentar o risco de câncer;

Desenvolvimento de adenocarcinoma e hiperplasia urotelial da bexiga: em modelos animais, a exposição prolongada a aerossóis de cigarros eletrônicos foi associada ao desenvolvimento de adenocarcinoma e hiperplasia urotelial da bexiga;

Acúmulo de macrófagos carregados de lipídios no pulmão: em modelos animais, a exposição prolongada a aerossóis de cigarros eletrônicos foi associada ao acúmulo de macrófagos carregados de lipídios no pulmão, o que pode prejudicar a função pulmonar;

Desta lista, o que se destaca são os casos de EVALI, sigla inglês para as lesões pulmonares associadas ao uso de DEFs (*E-cigarette, or vaping, product use-associated lung injury*).

Nos EUA, entre agosto de 2019 e fevereiro de 2020, foram identificados aproximadamente 3 mil casos de um quadro agudo pulmonar, que evoluiu para cerca de 70 óbitos. Nos últimos três meses de 2020, o código relativo à doença foi utilizado em 11.300 prontuários. Esse número subiu para 22.000 em 2021 e atingiu

31.600 em 2022, de acordo com dados compilados de uma empresa de tecnologia em saúde¹²².

Pesquisadores dos Centros de Controle e Prevenção de Doenças (Centers for Disease Control and Prevention – CDC) dos EUA associaram a maioria dos casos ao acetato de vitamina E, um aditivo utilizado em produtos ilícitos à base de cannabis. A substância é responsável pela rápida absorção do THC pelos pulmões e produção dos efeitos no sistema nervoso central e é utilizada como ingrediente na indústria alimentícia e de cosméticos. No entanto, vale destacar que uma parcela dos doentes (14%) relatou uso exclusivo de produtos com nicotina, sem o aditivo. O CDC identificou que cerca de 75% das pessoas acometidas pela EVALI tinham até 34 anos de idade¹²³.

Ademais, também vale salientar que o uso de DEFs em ambientes fechados pode causar danos aos “fumantes passivos” que se encontram no mesmo recinto, estando esta prática proibida tal qual a realizada com outros produtos fumígenos¹²⁴.

A comercialização, a importação e a publicidade dos DEFs são proibidas no Brasil pela Anvisa desde a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 46/2009. A norma se baseia no Princípio da Precaução, pela “inexistência de dados científicos que comprovem a eficiência, a eficácia e a segurança no uso e manuseio de quaisquer dispositivos eletrônicos para fumar”.¹²⁵

Em 2019, para avaliar as novas evidências sobre DEFs e eventualmente revisar a norma vigente, a Anvisa iniciou o Termo de Abertura do Processo Administrativo de Regulação (TAP) nº 22. Entre outras etapas para coleta de subsídios, foram realizadas duas audiências públicas com ampla participação de representantes da indústria do tabaco, profissionais da área da saúde, sociedade civil e governo.

¹²² GILLESPIE, Lisa. Uso de cigarros eletrônicos e doença pulmonar: “epidemia” de EVALI continua se alastrando. Medscape. Disponível em: <<https://portugues.medscape.com/verartigo/6509630?form=fpf>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹²³ US-CDC. Outbreak of Lung Injury Associated with the Use of E-Cigarette, or Vaping, Products. 2020. Disponível em <https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html>. Acesso em 11 jun. 2024.

¹²⁴ KAUFMAN, J. D. et al. Guidance to reduce the cardiovascular burden of ambient air pollutants: a policy statement from the American Heart Association. *Circulation*, v. 142, n. 23, p.432-447. dez. 2020. Disponível em <<https://www.ahajournals.org/doi/10.1161/CIR.0000000000000930>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

¹²⁵ ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. Dispositivos Eletrônicos para Fumar. São Paulo: ACT Promoção da Saúde, 2024. Disponível em <<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Dispositivos-Eletronico-para-Fumar-160224.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024.

Em 2022, a Diretoria Colegiada da Anvisa aprovou por unanimidade o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre os DEFs, que foi favorável à manutenção da proibição da comercialização, propaganda e importação de todos os tipos de cigarros eletrônicos e produtos de tabaco aquecido, além de preconizar a adoção de medidas adicionais para informar a população e coibir o comércio ilícito desses produtos, como o aumento das ações de fiscalização e a realização de campanhas educativas.

Em 2023, a Agência publicou uma nota técnica voltada aos colaboradores do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária confirmando que DEFs estão abrangidos na definição de produtos fumígenos do Decreto nº 5.658/2006.

Em abril de 2024, a Anvisa, através da Resolução da Diretoria Colegiada nº 855/2024, reiterou decisões passadas ao proibir a fabricação, a importação, a comercialização, a distribuição, o armazenamento, o transporte e a propaganda de todos os dispositivos eletrônicos para fumar, dando ênfase na proibição de fumar estes dispositivos em ambientes fechados.

Por sua vez, o consumo desses dispositivos começou a ser monitorado no Brasil em 2015 pelo III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (III LNUD), e desde então passou a ser incorporado em outras pesquisas, o que permitiu um monitoramento relevante da população. O percentual de uso de DEFs entre indivíduos de 15 a 65 anos verificado pelo III LNUD foi de 0,45%, em 2015¹²⁶.

Segundo as pesquisas da Vigitel, o percentual de adultos que usam cigarro eletrônico diariamente ou ocasionalmente, no conjunto das capitais brasileiras, era de 2,3% em 2019, foi para 2,5% em 2020, caiu para 2,2% em 2021 e chegou a 2,1% em 2023¹²⁷.

No entanto, ao se analisar a situação dos jovens, os dados não se mostram tão positivos. Segundo Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar de 2019, o percentual de escolares de 13 a 17 anos que alguma vez na vida experimentou cigarro eletrônico é de 17,3%¹²⁸.

Segundo a pesquisa Covitel (Inquérito Telefônico de Fatores de Risco para Doenças Crônicas não Transmissíveis em Tempos de Pandemia), entre janeiro e

¹²⁶ INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF). 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/def-dados-e-numeros>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹²⁷ *ibidem*.

¹²⁸ *ibidem*.

março de 2022, a prevalência do uso de DEFs entre jovens de 18 a 24 anos era de 9,1%¹²⁹.

Diferente dos cigarros convencionais que possuem como seus usuários majoritários a parcela mais pobre, de meia idade e com menos anos de escolaridade, os consumidores de DEFs tendem a ser os mais jovens, mais escolarizados e mais ricos¹³⁰.

Tendo em vista a rápida ascensão dos DEFs na última década, busca-se entender os motivos pelo qual parte da população, em especial os mais jovens, começou a consumir este tipo de produto. Há dois tipos de movimentos: o de iniciação ao tabagismo, quando o uso de cigarros eletrônicos é o primeiro contato com a prática do fumo; e o de migração de pessoas que antes utilizavam produtos à base de tabaco tradicionais.

Diversas são as motivações para a iniciação do uso dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar, entre eles destaca-se a curiosidade (20,5%), a moda (11,6%), gosto próprio (11,4%), acompanhar familiares ou amigos no uso (7,5%) e os sabores ao fumar (6,8%). Também houve a menção a parar com cigarro tradicional (3%), não voltar a fumar cigarro tradicional (1,8%) e que faz menos mal que o cigarro tradicional (1%)¹³¹.

Segundo relatório de pesquisa realizado pela Anvisa em 2022¹³², foi destacado o caráter social do uso de DEFs, tendo em vista a sua maior aceitação de uso em ambientes públicos e durante momentos de lazer e reunião, uma vez que não há o odor característico dos cigarros convencionais. A descrição, praticidade e certa “elegância” comparadas aos cigarros também foram pontos relatados pelos entrevistados na escolha de uso. Por fim, a percepção de poucos danos à saúde influencia alguns participantes a permanecer utilizando cigarros eletrônicos.

No entanto, assim como escolher se irá fumar ou não, ou se irá fumar cigarros contrabandeados, a escolha pela utilização de DEFs será guiada por uma decisão racional e multifacetada, a qual se baseará, também, em outros aspectos, como o econômico.

¹²⁹ *ibidem*.

¹³⁰ *ibidem*.

¹³¹ MENON, Isabella. Uso de cigarro eletrônico é motivado mais por curiosidade do que por redução de danos, diz pesquisa. Folha de S.Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/09/uso-de-cigarro-eletronico-e-motivado-mais-por-curiosidade-do-que-por-reducao-de-danos-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³² AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Relatório da Pesquisa sobre a Percepção de Usuários de Dispositivos Eletrônicos para Fumar. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/cigarro-eletronico/RELATORIOANVISA08JUNHO.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2024.

A Philip Morris, segunda maior empresa produtora de cigarros no Brasil, agora em campanha para diminuir produtos a base de fumaça e buscando aumentar seu mercado de DEFs, defende que os cigarros eletrônicos estão ajudando a diminuir a prevalência de tabagismo ao redor do mundo¹³³.

Segundo a gigante tabagista, o Japão é um dos países que está observando este efeito. Enquanto o número de vendas de unidades de tabaco aquecido foi de 200 milhões em 2015 para 40,1 bilhões em 2020, as vendas totais de produtos a base de tabaco caiu de 182,3 bilhões para 155,2 bilhões durante o mesmo período¹³⁴.

Na Itália, os números são mais modestos, havendo um aumento no consumo de unidades de tabaco aquecido de 100 milhões em 2016 indo a 5,7 bilhões em 2020 e com uma redução no consumo total de produtos a base de tabaco de 79,5 bilhões para 76,8 bilhões¹³⁵.

Ainda, dados de países como a Lituânia e a Letônia demonstram uma diminuição na venda de cigarros simultaneamente a um aumento no uso de produtos de tabaco aquecido, evidenciando uma relação de substituição entre as formas de fumar.

Um estudo longitudinal de Cantrell, Huang, Greenberg *et al*¹³⁶, realizado entre 2014 e 2016 e com amostras de pessoas de 15 a 21 anos, concluiu que um aumento de 10% nos preços de cigarros resultaria, após 30 dias, num aumento de 5,8% a 9,4% no uso de cigarros eletrônicos. Nesta obra o preço do cigarro eletrônico médio era de \$18,05, mas durante a duração do estudo diminuiu para uma média de \$13,66, enquanto o maço de cigarro manteve a média de \$6 a \$7.

Segundo uma pesquisa econômica realizada em 2015 por Zheng, Zhen Dench *et al*¹³⁷ com base na estimação de um sistema de demanda de cigarros, cigarrilhas, charutos, cigarros eletrônicos, produtos de tabaco não fumáveis e tabaco puro, 10% de aumento nos preços de cigarros convencionais aumentariam em

¹³³PHILIP MORRIS INTERNATIONAL. Delivering a smoke-free future. Disponível em: <<https://www.pmi.com/our-transformation/delivering-a-smoke-free-future>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³⁴ PHILIP MORRIS INTERNATIONAL. Can innovative products like IQOS accelerate the decline of smoking?. Disponível em: <<https://www.pmi.com/sustainability/case-studies-and-market-stories/can-innovative-products-like-iqos-accelerate-the-decline-of-smoking>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³⁵ *ibidem*.

¹³⁶ CANTRELL, Jennifer; HUANG, Jidong; GREENBERG, Marisa S; et al. Impact of e-cigarette and cigarette prices on youth and young adult e-cigarette and cigarette behaviour: evidence from a national longitudinal cohort. *Tobacco control*. 2019. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31167900/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³⁷ ZHENG, Yuqing; ZHEN, Chen; DENCH, Daniel; *et al*. U.S. Demand for Tobacco Products in a System Framework. *Health economics*, v. 26, n. 8, p. 1067–1086, 2016. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27402419/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

18,59% a demanda condicional de cigarros eletrônicos. No entanto, com o aumento de 10% no preço de cigarros eletrônicos a demanda de cigarros convencionais aumentaria apenas 0,04%, demonstrando uma relação de substituição unilateral.

Conforme estudo realizado por He, Liber, Driezen *et al*¹³⁸ com base em pesquisas nacionais de 2016 a 2020 realizadas nos Estados Unidos, identificou que o aumento de preços nos cigarros através de impostos leva os fumantes, de produtos eletrônicos ou convencionais, a ter a percepção de que vaporizadores de nicotina possuem preço similar ou menor do que cigarros.

Nessa perspectiva, pessoas que viviam em um estado que aumentou em 10% os impostos especiais de consumo (*excise tax*) eram 3,01% mais suscetíveis a achar que os DEFs tinham o mesmo custo de cigarros. Ademais, em comparação aos fumantes diários e ocasionais, aqueles que deixaram de fumar recentemente eram 18% mais propensos a acreditar que os DEFs eram mais baratos que os cigarros.

De 2016 a 2020, cerca de 39% dos fumantes e “vapers” nos Estados Unidos consideravam os DEFs mais baratos que os cigarros, comparado a 23% que acreditavam que os custos eram semelhantes, 19% que achavam que os vaporizados de nicotina eram mais caros que os cigarros e 20% que não sabia responder. Por fim, também se observou que usuários antigos de nicotina e tabaco tendem a considerar que os DEFs não são mais caros que os cigarros comparados com jovens de 18 a 24 anos, não percebendo grandes barreiras financeiras para eventual transição de uso.

Um trabalho realizado por Yao, Sung, Huang *et al*¹³⁹ com base em dados de vendas da Califórnia encontrou a elasticidade-preço da demanda cruzada de cigarros eletrônicos descartáveis como 50% positiva para aumento nos preços de cigarros, mas sem significância estatística. Por sua vez, agora estatisticamente significativa, percebeu-se um aumento de 17,4% na demanda de cigarros eletrônicos reutilizáveis ao aumentar 10% no valor de cigarros tradicionais.

¹³⁸ HE, Yanyun; LIBER, Alex; DRIEZEN, Pete; *et al*. How do users compare the costs between nicotine vaping products and cigarettes? Findings from the 2016–2020 International Tobacco Control United States surveys. *Addiction*, 2024. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/add.16425>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³⁹ YAO, Tingting; SUNG, Hai-Yen; HUANG, Jidong; *et al*. The impact of e-cigarette and cigarette prices on e-cigarette and cigarette sales in California. *Preventive Medicine Reports*, v.20. 2020. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7674118/pdf/main.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2024.

Segundo He, Ma, Yang *et al*¹⁴⁰, a contínua imposição de impostos em cigarros de preço médio pode criar incentivos financeiros, pela diferença de preços, entre cigarros eletrônicos e cigarros convencionais para indivíduos que já são fumantes, motivando a modificar seus hábitos. Isso se dá em parte pelo costume de usuários de baixa renda utilizarem de práticas de minimização de preços, como a compra de marcas mais baratas ou a mudança para outros produtos de tabaco.

Por fim, segundo uma meta-análise¹⁴¹ realizada em 2023 de 13 estudos selecionados sobre elasticidade-preço de cigarros eletrônicos baseados nas vendas/compras destes, com base de dados majoritariamente advinda dos Estados Unidos, verificou-se que todos os trabalhos analisados apontam para uma relação positiva entre o aumento de preço de cigarros convencionais e o consumo de DEFs.

A elasticidade-preço cruzada indicou que a cada 10% de aumento no preço de cigarros a demanda de DEFs aumentaria em 9,8%, implicando que os cigarros eletrônicos são substitutos de cigarros convencionais.

Apesar de, a princípio, não haver bibliografia nacional sobre a relação entre aumento de impostos e de preços em cigarros e seus reflexos no uso de DEFs, assim como as pesquisas e estudos com base de dados estrangeiros ou internacionais relativas à elasticidade-preço na demanda de cigarros e à elasticidade-preço na demanda por cigarros contrabandeados demonstram similaridade às nacionais, o presente caso não seria diferente.

Ademais, é válido destacar a semelhança entre o caso do contrabando e dos DEFs, uma vez que ambos se apresentam como substitutos ao cigarro convencional. Como já abordado, a escolha entre qual produto a base de tabaco ou nicotina será utilizado por um indivíduo é uma decisão multifacetada, havendo aspectos sociais, morais, hedonísticos e econômicos. Assim, ao se isolar as outras variantes ficará evidente, em regra, a relação proporcional.

Desse modo, deve-se atentar na utilização da função extrafiscal ao tributar os produtos a base de tabaco, uma vez que uma alta incidência destes pode levar a consequências não planejadas, como o aumento do contrabando de marcas que não passam pela devida inspeção e requisitos sanitários e o acréscimo no consumo

¹⁴⁰ HE, Yanyun; MA, Shaoying; YANG, Qian; et al. How cigarette excise tax pass-through to prices responds to the uptake and evolution of e-cigarettes (ECs). *Tobacco Control*, 2023. Disponível em: <<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2023/08/28/tc-2023-058078>>. Acesso em 12 jun. 2024.

¹⁴¹ SELYA, Arielle; FLOE, Foxon; CHANDRA, Siddharth; et al. Meta-analysis of e-cigarette price elasticity. *F1000 Research*, v. 12, p. 121, 2023. Disponível em: <<https://f1000research.com/articles/12-121>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

de DEFs, dos quais pouco ainda se sabe sobre danos a saúde em médio e longo prazo, podendo ser até piores que os cigarros convencionais.

6 CONCLUSÃO

O tabagismo é uma prática milenar, já promovido em rituais religiosos e de guerra, também já foi condenado por papas e reis, sendo tolerado atualmente por quase todas as nações.

Na medida em que descobria-se os danos causados pelo cigarros, a sociedade civil, os Estados e os organismos internacionais começaram a promover uma luta pela conscientização e regulação dos produtos à base de tabaco.

A virada da luta antitabagista se deu com a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, o primeiro tratado internacional de saúde pública da história da OMS, com a promulgação em 2006 pelo Brasil. Do documento, foram formuladas as medidas MPOWER, quais sejam: monitorar o uso e as políticas de prevenção, proteger as pessoas da fumaça, oferecer ajuda para quem deseja abandonar a prática, alertar sobre os perigos, criar barreiras contra publicidade e aumentar os impostos.

O Brasil já vinha, desde a década de 90, implantando medidas relativas ao controle dos produtos à base de tabaco, havendo o movimento após a ratificação da Convenção-Quadro. Dentre as medidas, a OMS sempre destacou o aumento de impostos como a de melhor custo-benefício para os países.

Desse modo, o Brasil realizou, em 2011, uma reforma tributária do IPI-Cigarro, aumentando ano a ano, até 2016, o tributo a fim de diminuir a prevalência do tabagismo no país.

Assim, partiu-se de uma análise sobre o conceito de tributos e de extrafiscalidade, buscando verificar a legalidade e constitucionalidade do uso da tributação indutora no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista princípios como a capacidade contributiva, a legalidade e a autonomia da propriedade privada.

Concluiu-se que a extrafiscalidade não só é aceita no ecossistema jurídico brasileiro, como é incentivada pelos vários fins que o Estado brasileiro busca alcançar, sendo disposta expressamente em alguns tributos, como o IPI e o ICMS. Em coadunação, foi realizada breve revisão histórica das *sin taxes* e de suas

aplicações ao longo da história mundial e brasileira, trazendo aspectos atuais do debate.

Em sequência, foi realizada uma revisão bibliográfica dos males do consumo de cigarros industrializados, seguida por uma revisão histórica do uso e consumo de cigarros no Brasil, das formas de controle e regulação, como propagandas, produção e vendas, e da tributação, sendo abordado com destaque a evolução e as três fases do IPI-Cigarro.

O primeiro capítulo de análise foi subdividido em três seções, sendo a primeira destinada à análise bibliográfica de estudos, autores e instituições que defendem a relação de proporção inversa entre tributação e consumo de cigarros, ou a prevalência de tabagismo. Do primeiro subcapítulo, salienta-se que a argumentação tem base mor em estudos econômicos e na diminuição na prevalência de tabagismo a partir da reforma tributária de 2011.

Na segunda seção, contempla-se o pensamento de inexistência de relação inversamente proporcional ou de existência parcial, com base em análises de estudos e dados que permitem a observância de estatísticas de índices de preço, carga tributária, carga do IPI por maço, consumo de cigarros e prevalência de tabagismo.

No último subcapítulo, há a verificação destas divergências encontradas por autores, justificada pelo quadro fático multifacetado do tabagismo brasileiro. Fatores como inflação, crise econômica e outras medidas antitabagistas dificultam a estipulação precisa de eventual relação. No entanto, chegou-se a conclusão que, isolando-se as demais variáveis, a diminuição da acessibilidade, em valores reais, do cigarro tende a diminuir seu consumo.

No segundo capítulo de análise há verificação similar, buscando entender se haveria conexão entre o aumento do preço de cigarros, podendo ser este causado pela tributação, e o aumento do comércio ilícito e do uso de Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs).

Com um subcapítulo a cada tema, o primeiro buscou verificar o histórico do mercado ilícito no Brasil, tendo iniciado, pelo que se têm de dados, junto com um grande aumento real de preços em 1992, após o fim do congelamento de preços. Também foi verificado, por diversos autores e estudos, um aumento expressivo no comércio ilegal após a reforma tributária do IPI, indicando a existência de uma conexão.

Por fim, apesar de não haver, a princípio, estudos e pesquisas nacionais sobre eventual relação entre o aumento da tributação de cigarros, ou seus altos preços, e o aumento no uso de DEFs, observando a bibliografia internacional foi encontrado fortes indícios de que haveria relação de substituição entre os produtos.

Ante o exposto, tendo em vista que as *sin taxes*, ou a tributação extrafiscal no caso dos cigarros, tem como fim o aumento de receita, o desestímulo ao consumo e a correção de externalidades, há de se repensar sobre a validade da alta tributação incidente nos cigarros no cenário atual brasileiro, uma vez que esta tende a promover a entrada e a produção de cigarros sem fiscalização sanitária no país e de dispositivos eletrônicos dos quais pouco se sabe sobre os danos que pode causar a médio e longo prazo para a saúde dos usuários.

É válido salientar que há outras medidas elencadas para a luta antitabagista, devendo se analisar os custos-benefícios destas em detrimento de medidas que não funcionem tão bem localmente. Por fim, caso opte-se pela continuidade da política extrafiscal de alta tributação, esta não deve ser desacompanhada de um maior controle fiscalizatório de fronteiras, empresas e transportes a fim impedir o crescimento do mercado ilícito e do uso de DEFs.

REFERÊNCIAS

- ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. Dispositivos Eletrônicos para Fumar. São Paulo: ACT Promoção da Saúde, 2024. Disponível em <<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Dispositivos-Eletronico-para-Fumar-160224.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024.
- ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. O aumento do IPI-Cigarro e o mercado ilícito do cigarro no Brasil. 2022. Disponível em <https://actbr.org.br/contadocigarro/wp-content/uploads/2022/07/LO_ACT-Tabaco_PROJ-GRAF_02.pdf>. Acesso em 06 jun. 2024.
- ADIOETOMO, Sri.; DJUTAHARTA, Triasih.; Hendratno. Cigarette consumption, taxation, and household income: Indonesia case-study. Washington, D.C.: World Bank / World Health Organization, 2005. (Health, Nutrition and Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control no. 26). Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/607961468258307588/pdf/317960HNPOAdio1eConsumption01publc1.pdf>> . Acesso em 15 jun. 2024.
- Advocacia Geral da União. AGU defende no STF manutenção da alíquota do IPI sobre cigarros para proteger saúde pública. Jusbrasil. 2008. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/agu-defende-no-stf-manutencao-da-aliquota-d-o-ipi-sobre-cigarros-para-proteger-saude-publica/56732>>. Acesso em 07 abr. 2024.
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Relatório da Pesquisa sobre a Percepção de Usuários de Dispositivos Eletrônicos para Fumar. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/cigarro-eletronico/RELATORIOANVISA08JUNHO.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2024.
- ALBUQUERQUEMELLO, Vinícius Phillipe de. Tributação de cigarros sob a presença de contrabando. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/46172>>. Acesso em 02 mai. 2024
- Alerta do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva-INCA sobre os Riscos dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar (também conhecidos como cigarros eletrônicos). Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/nota_tecnica_inca_defis-%281%29.pdf>. Acesso em 11 jun. 2024
- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. Ed. 4. Tir. São Paulo: Malheiros, 2015.
- Associação Médica Brasileira. Cigarros eletrônicos – o que já sabemos? O que precisamos conhecer? 2021. Disponível em <https://amb.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Afinal_o_que_sao_os_cigarros_eletronicos.pdf>. Acesso em 10 jun. 2024.
- BARBOSA, João Fiuza Pequeno. Economia informal no Brasil: o caso do contrabando de cigarros. 2007. Disponível em <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Joao_Fiuza_Pequeno_Barbossa.pdf>. Acesso em 04 jun. 2024.

BANCO MUNDIAL. A epidemia do tabagismo: os governos e os aspectos econômicos do controle do tabaco. 2000. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-932642>>. Acesso em: 30 maio 2024.

BARRETO, Paulo Ayres. Imposto sobre a renda e preços de transferência. São Paulo: Dialética, 2001.

BARRETO. Paulo Ayres. Contribuições: Regime jurídico, destinação e controle. São Paulo: Noeses, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. “Constituição Econômica e Desenvolvimento”, Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional (Anais do V Simpósio Nacional de Direito Constitucional), n. 05, 2004, p. 203-219.

BIZ, Aline Navega. O comércio ilícito de cigarros no Brasil: uma análise. 2010. Disponível em <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Aline_Navega_Biz.pdf>. Acesso em 03 jun. 2024.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle. 2014. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Brasil é o 2º país a alcançar as medidas de combate do tabaco da OMS. Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/julho/brasil-e-o-2-pais-a-alcanar-as-medidas-de-combate-do-tabaco-da-oms>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 1º [...] 2º. A concessão do registro especial dar-se-á por estabelecimento industrial e estará, também, na hipótese de produção, condicionada à instalação de contadores automáticos da quantidade produzida e, nos termos e condições a serem estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, à comprovação da regularidade fiscal por parte”.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 1º [...] § 1º. As empresas fabricantes de cigarros estarão ainda obrigadas a constituir-se sob a forma de sociedade e com o capital mínimo estabelecido pelo Secretário da Receita Federal”.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.593/1977. “Art. 1º. A fabricação de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto n. 2.092, de 10 de dezembro de 1996, será exercida exclusivamente pelas empresas que, dispendo de instalações industriais adequadas, mantiverem registro especial na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda”.

CANTRELL, Jennifer *et al.* Impact of e-cigarette and cigarette prices on youth and young adult e-cigarette and cigarette behaviour: evidence from a national longitudinal cohort. Tobacco control. 2019. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31167900/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 30. ed. São Paulo:Saraiva Educação, 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAVALCANTE, Fernanda Matos; AMANCIO, Ingrid. Análise crítica da tributação extrafiscal sobre o cigarro sob a ótica do crescimento do contrabando. Disponível em: <<https://dSPACE.mackenzie.br/items/cd39999a-a2a6-4a42-acfc-41c22bfdd261>>. Acesso em: 21 maio. 2024.

CENTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE SAÚDE E ÁLCOOL. Álcool e a Saúde dos Brasileiros: Panorama 2020 / Organizador:Arthur Guerra de Andrade. 1. ed. São Paulo: Centro de Informações sobre Saúde e Álcool - CISA, 2020. Disponível em <https://cisa.org.br/images/upload/Panorama_Alcool_Saude_CISA2020.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024

CHALOUPIKA, Frank *et al.* Cigarette excise taxation: the impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2010. (NBER Working Paper, 16287).

CHURRUARIN, Fiona; ROZADA, Martin. Increasing the Cigarette Excise Tax Would Reduce Daily Prevalence and Delay Smoking Initiation in Brazil. *Tobacconomics*, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. 2022. Disponível em <<https://tobacconomics.org/files/research/829/tobacconomics-brazil-policy-brief-v4.2.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024

CHURRUARIN, Fiona; ROZADA, Martin. The Impact of Cigarette Price Increases on the Prevalence of Daily Smoking and Initiation in Brazil .*Tobacconomics Economic Research Informing*. Disponível em: <<https://tobacconomics.org/files/research/809/brazil-youth-smoking-report-v6.0.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2024.

CLEOPATRA; CRUZ, F. C. Bases neurofisiológicas da dependência do tabaco. *Revista De Contribuições: Regime jurídico, destinação e controle*. São Paulo: Noeses, 2006.

DELFINO, Lúcio. A responsabilidade civil das indústrias fumígenas sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*. nº 51, ano 12, jul/set. 2004. São Paulo: Revista dos Tribunais: Del Rey, 2007.

DELFINO, Lúcio. *Responsabilidade Civil & Tabagismo*. Curitiba: Juruá, 2008.

DELIPALLA, Sophia ; O'DONNELL, Owen. Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. *International journal of industrial organization*, v. 19, n. 6, p. 885–908, 2001.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. *Proibição de tributos com efeito de confisco*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

DUTRA, Carlos. Carne bovina entra na mira dos “Impostos sobre o pecado”. São Paulo, 8 mai. 2018. Disponível em <<https://dinheirorural.com.br/carne-bovina-entra-na-mira-dos-impostos-sobre-o-pecado/>> . Acesso em 11 mar. 2024.

FREIRE DE SÁ, Maria de Fátima. Biodireito e direito ao próprio corpo. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GERBER, Yariv; MYERS, Vicki ; GOLDBOURT, Uri. Smoking Reduction at Midlife and Lifetime Mortality Risk in Men: A Prospective Cohort Study. *American journal of epidemiology*, v. 175, n. 10, p. 1006–1012, 2012. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22306566/>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

GILLESPIE, Lisa. Uso de cigarros eletrônicos e doença pulmonar: “epidemia” de EVALI continua se alastrando. *Medscape*. Disponível em: <<https://portugues.medscape.com/verartigo/6509630?form=fpf>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GLANTZ, Staton; BAREHAM, David. Cigarettes: Use, Effects on Smoking, Risks, and Policy Implications. *Annual Review of Public Health*. 2018. Disponível em <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29323609/>> . Acesso em 10 jun. 2024.

GOMES, Camila Santana. O mercado de cigarros no Brasil: uma análise da política tributária e seus efeitos sobre o mercado – 2000 a 2016. 2016. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/4708>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. A Extrafiscalidade no Direito Tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRUBER, Jonathan; KÖSZEGI, Botond. Tax incidence when individuals are time-inconsistent: the case of cigarette excise taxes. *Journal of Public Economics*, v. 88, n. 3, p. 1959-1987, 2004.

HARSANYI, David. O Estado babá: radicais, bons samaritanos, moralistas e outros burocratas cabeças-duras tentam infantilizar a sociedade. Rio de Janeiro: Litteris Editora, 2011.

HE, Yanyun; LIBER, Alex; DRIEZEN, Pete; *et al.* How do users compare the costs between nicotine vaping products and cigarettes? Findings from the 2016–2020 International Tobacco Control United States surveys. *Addiction*, 2024. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/add.16425>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

HE, Yanyun; MA, Shaoying; YANG, Qian; *et al.* How cigarette excise tax pass-through to prices responds to the uptake and evolution of e-cigarettes (ECs). *Tobacco Control*, 2023. Disponível em: <<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2023/08/28/tc-2023-058078>>. Acesso em 12 jun. 2024.

Health Taxes to Save Lives. The Task Force on Fiscal Policy for Health. 2019. Disponível em

<<https://www.drugsandalcohol.ie/30450/1/Health-Taxes-to-Save-Lives-Report.pdf>>.

Acesso em 04 mai. 2024.

IGLESIAS, Roberto Magno, NICOLAU, Júlia. A Economia do controle do Tabaco nos Países do MERCOSUL e Associados: Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e Organização Mundial da Saúde (OMS). 2006.

IGLESIAS, Roberto Magno; CARVALHO, Mirian; MARIA, Liz; et al. Estimando a magnitude do consumo de tabaco ilícito no Brasil: resultados a partir do Global Adult Tobacco Survey. 2016. Disponível em:

<<https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/7371>>. Acesso em: 4 jun. 2024.

IGLESIAS, Roberto Magno *et al.* Estimando a magnitude do consumo de tabaco ilícito no Brasil: resultados a partir do Global Adult Tobacco Survey. Instituto Nacional de Câncer. 2016. Disponível em

<<https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/7371/1/Estimando%20a%20magnitude%20do%20consumo%20de%20tabaco%20il%C3%ADcito%20no%20Brasil%20resultados%20a%20partir%20do%20Global%20Adult%20Tobacco%20Survey..pdf>>.

Acesso em 03 mai. 2024.

IGLESIAS, Roberto Magno *et al.* Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012-2016. American Public Health Association. Vol. 108, No. 2, Disponível em

<<https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/12381/1/Trends%20in%20Illicit%20Cigarette%20Use%20in%20Brazil%20Estimated%20From%20Legal%20Sales%2c%202012-2016..pdf>>. Acesso em 03 mai. 2024.

IGLESIAS, Roberto Magno; SZKLO, André Salem; SOUZA, Mirian Carvalho de Souza; et al. Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012-2016. American Public Health Association. Vol. 108, No. 2. 2018. Disponível em

<<https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/12381/1/Trends%20in%20Illicit%20Cigarette%20Use%20in%20Brazil%20Estimated%20From%20Legal%20Sales%2c%202012-2016..pdf>>. Acesso em 04 jun. 2024

IGLESIAS, Roberto. JHA, Prabhat; PINTO, Márcia; SILVA, Vera Luiza da Costa e; GODINHO, Joana. Controle do Tabagismo no Brasil. Health, Nutrition and Population, The World Bank. 2007. Disponível em:

<<http://www.riocomsaude.rj.gov.br/Publico/MostrarArquivo.aspx?C=V0T352PIk6A%3D>> Acesso em 03 mai. 2024.

IGLESIAS, Roberto; BIZ, Aline; MONTEIRO, Anna. Porque aumentar a carga tributária e o preço dos cigarros no Brasil. Aliança de Controle do Tabagismo. 2011. Disponível em:

<https://actbr.org.br/uploads/arquivo/651_Porque_aumentar_precos_e_impostos_completo.pdf>. Acesso em 05 mai. 2024.

“Imposto do pecado”: ICMS de produtos nocivos a saúde sobe para 37% em Rondônia. G1. 11 nov. 2023. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2023/11/01/imposto-do-pecado-icms-de-produtos-nocivos-a-saude-sobe-para-37percent-em-rondonia.ghtml>>. Acesso em 08 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER - INCA. O controle do tabaco no Brasil : uma trajetória. MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2012. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/exposicao_controle_tabaco_brasil_trajetoria.pdf>. Acesso em 27 mai. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA. Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF). 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/dispositivos-eletronicos-para-fumar-def-1>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA. Notas Técnicas para o Controle do Tabagismo: Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco. 2017. Rio de Janeiro. Disponível em <<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/nota-tecnica-tabaco-uma-ameaca-ao-desenvolvimento-2017.pdf>>. Acesso em 03 mai. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA. O cigarro brasileiro: análises e propostas para a redução do consumo. 2000. Disponível em <<https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/12759>>. Acesso em 29 mai. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA. O controle do tabaco no Brasil: uma trajetória. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/inca/pt-br/centrais-de-conteudo/exposicoes/o-controle-do-tabaco-no-brasil-uma-trajetoria>>. Acesso em: 28 mai. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA. Preços e Impostos. 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 26 mai. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA. Prevalência do tabagismo. 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/prevalencia-do-tabagismo>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. Produção de fumo e derivados. 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/producao-de-fumo-e-derivados>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

KAUFMAN, Joel *et al.* Guidance to reduce the cardiovascular burden of ambient air pollutants: a policy statement from the American Heart Association. *Circulation*, v. 142, n. 23, p.432-447. dez. 2020. Disponível em <<https://www.ahajournals.org/doi/10.1161/CIR.0000000000000930>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

LAMPREIA, Sarah; *et al.* Tabagismo no Brasil : estimação das elasticidades preço e renda na participação e na demanda por cigarros industrializados. 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6102>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

Marcas e preços de venda a varejo de cigarros. Receita Federal. Disponível em <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/regimes-e-controles-especiais/cigarros-marcas-e-precos-de-venda-a-varejo-de-cigarros>>. Acesso em 24 mai. 2024.

MARGARIDO, Mario; NICOLAI, Matheus; SHIKIDA, Pery. UMA ALTERNATIVA DE COMBATE AO CONTRABANDO DE CIGARRO A PARTIR DA ESTIMATIVA DA CURVA DE LAFFER E DA DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA DE PREÇO MÍNIMO. Disponível em: <<https://opara.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/ojoio/uploads/2023/04/1.3-17-Estud-o-trio-da-curva-de-Laffer.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MARTIRE, Kristy *et al.* Cigarette tax and public health: what are the implications of financially stressed smokers for the effects of price increases on smoking prevalence? *Addiction*, v. 106, n. 3, p. 622-630, 2010. Disponível em <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21054618/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

MATTOON, Richard H. Sin taxes: the sobering fiscal reality. *Chicago Fed Letter* n. 339. Chicago: The Federal Reserve Bank of Chicago, 2015. Disponível em: <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2015/339>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

MENON, Isabella. Uso de cigarro eletrônico é motivado mais por curiosidade do que por redução de danos, diz pesquisa. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/09/uso-de-cigarro-eletronico-e-motivado-mais-por-curiosidade-do-que-por-reducao-de-danos-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Ministério da Fazenda. Receita Federal. Disponível em <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/regimes-e-controles-especiais/cigarros-tributacao>>. Acesso em 07 abr. 2024.

MONTEIRO, Carlos Augusto, *et al.* Population-based evidence of a strong decline in the prevalence of smokers in Brazil (1989-2003). *Bulletin of The World Health Organization*, v. 85, n. 7, p. 527-534, 1 jul. 2007. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2636372/pdf/06-039073.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2024.

NASCENTES, Antenor. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Bloch editores, 1988.

NETO, Celso de Barros Correia. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro*. 2013. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

No Taxation Without Representation Circa 1215 AD, or, Magna Carta: A Beginner's Guide | *In Custodia Legis*. The Library of Congress. Disponível em: <<https://blogs.loc.gov/law/2013/08/no-taxation-without-representation-circa-1215-ad-or-magna-carta-a-beginners-guide/>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

OPAS/OMS. Dia Mundial sem Tabaco, 31 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/campanhas/dia-mundial-sem-tabaco-31-maio-2023>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

OUELLET, Jean-François *et al.* The impact of cigarette tax reduction on consumption behavior: short-and long-term empirical evidence from Canada. Paris: Cirano, 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1611822>. Acesso em: 15 jun. 2024.

PAES, Nelson Leitão. Uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. *Planej. polít. públicas*, p. 13–31, 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1004923>>. Acesso em: 26 mai. 2024.

PAES, Nelson Leitão. Uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 48, p. 13-31, jan./jun. 2017. ISSN: 01034138. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/566>> . Acesso em: 11 mar. 2024.

Papéis ligam multi ao contrabando: Documentos da BAT, dona da Souza Cruz, revelam incentivo a operações ilegais para driblar impostos. *Folha de São Paulo*. 2000. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0202200020.htm>>. Acesso em 03 jun. 2024.

Partido questiona alteração da alíquota de IPI sobre cigarro. *Consultor Jurídico*. 28 de mar. 2008. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2008-mar-28/contestada_alteracao_aliquota_ipi_cigarros>. Acesso em 07 de abr. 2024.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. *Impostos federais, estaduais e municipais*. 4. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

PETIT; Patrick *et al.* Fiscal Policy: How to Design and Enforce Tobacco Excises? International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

PHILIP MORRIS INTERNATIONAL. Can innovative products like IQOS accelerate the decline of smoking?. Disponível em: <<https://www.pmi.com/sustainability/case-studies-and-market-stories/can-innovative-products-like-iqos-accelerate-the-decline-of-smoking>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PHILIP MORRIS INTERNATIONAL. Delivering a smoke-free future. Disponível em: <<https://www.pmi.com/our-transformation/delivering-a-smoke-free-future>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PICHON-RIVIERE, Andrés *et al.* Health, economic and social burden of tobacco in Latin America and the expected gains of fully implementing taxes, plain packaging, advertising bans and smoke-free environments control measures: a modelling study.

Tobacco control. Disponível em
<<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2023/05/24/tc-2022-057618.long>>.
Acesso em 02 mai. 2024.

PIGOU, Arthur Cecil. *The Economics of Welfare*. Reino Unido: Taylor & Francis. 2007. p. 215.

PINTO, Marcia *et al.* Carga de doença atribuível ao uso do tabaco no Brasil e potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires, Argentina. Maio de 2017. Disponível em <www.iecs.org.ar/tabaco> Acesso em 14 jun. 2024.

PL 2898/2019 - Senado Federal. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136774>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

Quase 40% dos brasileiros fumantes consomem 11 ou mais cigarros ao dia. Agência Brasil. Disponível em:
<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-10/pesquisa-inedita-revela-perfi-l-do-cancer-de-pulmao-no-brasil>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Reino Unido sugere uso de vapes em programa de redução de danos. CNN Brasil. Disponível em:
<<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/reino-unido-sugere-uso-de-vapes-em-programa-de-reducao-de-danos/>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

REIS, Rodrigo; MONTEIRO, Waleska; EHRL, Philip. Comportamento do consumo e do preço de cigarro no Brasil: Uma análise dos impostos de 2006 a 2018. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, v. 23, n. 2, 2018. Disponível em:
<<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/14695>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

REMLER, Dahlia K. Poor Smokers, Poor Quitters, and Cigarette Tax Regressivity. *American journal of public health*, v. 94, n. 2, p. 225–229, 2004. Disponível em:
<<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1448232/>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

REsp n. 1.405.244/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 8/8/2018, DJe de 13/11/2018.

RIBAS, Juliana Rodrigues. Os impostos do pecado e a ilusão fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributação*, v. 1, n. 1, p. 106-123, ago. 2017. ISSN 2594-858X. Disponível em: <<https://www.rdft.com.br/revista/article/view/5>> . Acesso em: 12 mar. 2024.

RIBEIRO, Weslley Carlos; JULIO, Renata Siqueira. Autonomia privada e regulação estatal: uma reflexão sobre a atuação do estado na regulamentação dos produtos derivados de tabaco. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 14, n. 27, jan./jun. 2011. Disponível em:
<<https://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2011v14n27p21/pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2024.

RICARDO, David. Princípios de Economia Política e Tributação. Editora Nova Cultural: São Paulo. 1996.

ROSEMBERG, José. Nicotina: Droga Universal. São Paulo: SES/CVE, 2003. p. 11.

SALGADO, Rogério. Nicotina: tratando a mais difícil das dependências: o programa “ABRAÇO” de tratamento, em grupo, do tabagismo para os profissionais, Belo Horizonte: O lutador, 2002.

SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais da liberdade e da autonomia privada, Os princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

SELYA, Arielle *et al.* Meta-analysis of e-cigarette price elasticity. *F1000 Research*, v. 12, p. 121, 2023. Disponível em: <<https://f1000research.com/articles/12-121>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. Editora Nova Cultural: São Paulo. 1996. p. 238.

Sobre o Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (SCORPIOS) da Casa da Moeda do Brasil. Disponível em: <http://www.casamoaeda.gov.br/scorpios/>.

Stevens, Elise M. *et al.* Harm perceptions of the JUUL E-cigarette in a sample of ever users. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020;17(13):4755. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7369803/pdf/ijerph-17-04755.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2024.

SZKLO, André Salem; DROPE, Jeffrey. The cigarette market in Brazil: new evidence on illicit practices from the 2019 National Health Survey. *Tobacco Control*, v. 0, p. 1–7, 2023. Disponível em: <<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2023/06/15/tc-2022-057847.full.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2024.

SZKLO, André Salem; IGLESIAS, Roberto Magno. Decrease in the proportion of illicit cigarette use in Brazil: What does it really mean? *Tobacco Control*. 2019. Disponível em <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/29/Suppl_4/s287>. Acesso em 04 jun. 2024.

SZKLO, André. VIGITEL nos tempos da pandemia!. 2022. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//parceiros_13042022_vigitel_new1.pdf>. Acesso em 24 mai. 2024.

SZTAJN, Raquel. Externalidades e custos de transação: a redistribuição de direitos no Código Civil de 2002. In: *Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao professor Almiro do Couto e Silva*. ÁVILA, Humberto (org). São Paulo: Malheiros, 2005.

Tabagismo: como a Suécia está prestes a se tornar o 1º país da Europa livre do cigarro. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/saude/medicina/noticia/2023/04/tabagismo-como-a-suecia>>

-esta-prestes-a-se-tornar-o-1o-pais-da-europa-livre-do-cigarro.ghhtml>. Acesso em: 10 jun. 2024.

THE GLOBAL HEALTH OBSERVATORY. Raise Taxes on Tobacco. Disponível em <<https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/topic-details/GHO/gho-tobacco-control-raise-taxes-on-tobacco>>. Acesso em 27 mai. 2024.

TIPKE, Klaus. Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes. Barcelona y Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 74.

Tribunal de Justiça de Santa Catarina. “A Constituição brasileira de 88 é uma das melhores do mundo”, afirma Dalmo Dallari. PJSC. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/-a-constituicao-brasileira-de-88-e-uma-das-melhores-do-mundo-afirma-dalmo-dallari>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

UNICEF. Implementing Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: An Overview of Current Approaches and the Potential Benefits for Children. Genebra: Unicef, 2019. Disponível em: <https://gallery.mailchimp.com/fb1d9aabd6c823bef179830e9/files/08e73191-c279-4179-b54b-e7f79c217432/190328_UNICEF_Sugar_Tax_Briefing_R09.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2024.

US-CDC. Outbreak of Lung Injury Associated with the Use of E-Cigarette, or Vaping, Products. 2020. Disponível em <https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html>. Acesso em 11 jun. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Earmarked tobacco taxes: lessons learnt from nine countries. 2016. Disponível em <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/206007/9789241510424_eng.pdf?sequence=1>. Acesso em 14 jun. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Saving lives, spending less: a strategic response to noncommunicable diseases. 2018. Disponível em <<https://www.who.int/publications/i/item/WHO-NMH-NVI-18.8>>, Acesso em 14 jun. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2015 Raising taxes on tobacco fresh and alive. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/178574/9789240694606_eng.pdf?sequence=1>. Acesso em 27 mai. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021.

YAO, Tingting; SUNG, Hai-Yen; HUANG, Jidong; *et al.* The impact of e-cigarette and cigarette prices on e-cigarette and cigarette sales in California. Preventive Medicine Reports, v.20. 2020. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7674118/pdf/main.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2024.

ZAGO, Daniel de Souza. Uma análise da política de tributação dos cigarros no Brasil. 2022. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/239856>>. Acesso em 05 jun. 2024.

Zema sanciona aumento do ICMS sobre cerveja, cigarro, celular e outros. G1. 30 set 2023. Disponível em:

<https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/09/30/interna_politica,1569620/zema-sanciona-aumento-do-icms-sobre-cerveja-cigarro-celular-e-outros.shtml>.

Acesso em 08 abr. 2024.

ZHENG, Yuqing; ZHEN, Chen; DENCH, Daniel; *et al.* U.S. Demand for Tobacco Products in a System Framework. *Health economics*, v. 26, n. 8, p. 1067–1086, 2016. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27402419/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.