

**TEORIA ECONÔMICA E REALIDADE NO SETOR DE CIGARROS NO BRASIL:  
“O BARATO QUE SAI CARO”**

***ECONOMIC THEORY AND THE REALITY OF BRAZIL'S CIGARETTE SECTOR:  
“CHEAP CAN BE COSTLY”***

Mario Antonio Margarido<sup>1</sup>  
Pery Francisco Assis Shikida<sup>2</sup>  
Daniel K. Komesu<sup>3</sup>

**Resumo:** Com base em fundamentos da Teoria Microeconômica, este artigo busca analisar o complexo contexto do setor de cigarros no Brasil, notadamente as questões da Lei do Preço Único, da demanda e da oferta em um cenário de tributação e de dinâmica de mercado de produtos legais e, sobretudo, ilegais. Como principais resultados, o setor legal de cigarros no Brasil sofre com a competição dos congêneres contrabandeados, mormente do Paraguai, com empresas ilícitas que falsificam cigarros internamente, e com os devedores contumazes, cujo atributo de vantagem competitiva vem justamente do não pagamento de impostos. Com isso, tem-se uma dinâmica *sui generis* no Brasil, em que há uma quantidade ofertada pelo mercado legal cujo preço é mais elevado, devido ao cumprimento das regras fiscais e tributárias; e um segmento que oferta cigarros ilegais, cuja fonte é o contrabando, a produção doméstica ilícita e os devedores contumazes, com preço bem menor. Essa dualidade assimétrica para o mesmo produto e mercado leva à migração de fumantes do setor legal para o ilegal, em especial, os fumantes com menor poder aquisitivo.

**Palavras-chave:** Mercado ilegal; Crime; Cigarro; Tendências.

**Área 9:** Economia Criativa, Cultura e Lazer, Turismo e Criminalidade.

**Classificação JEL:** D12; H26; K42; L66.

**Abstract:** *Based on fundamentals of Microeconomic Theory, this article seeks to analyse the complex context of the cigarette sector in Brazil, notably the issues of the Single Price Law, demand and supply in a scenario of taxation and market dynamics for legal and, above all, illegal products. The main results are that the legal cigarette market in Brazil suffers from competition from smuggled counterparts, especially from Paraguay, from illicit companies that counterfeit cigarettes internally, and from persistent tax evaders, whose competitive advantage comes precisely from not paying taxes. As a result, a sui generis market dynamic emerges in Brazil, with two markets for cigarettes: one representing the quantity supplied by the legal market, with higher prices due to compliance with tax and fiscal regulations; and the other, illegal, sourced from smuggling, domestic illicit production, and persistent tax evaders, offering significantly lower prices. This asymmetrical duality for the same product and market leads to the migration of smokers from the legal to the illegal sector, especially smokers with lower purchasing power.*

**Keywords:** Illegal market; Crime; Cigarettes; Trends.

**Area 9:** Creative Economy, Culture and Leisure, Tourism, and Crime.

**JEL classification:** D12; H26; K42; L66.

---

<sup>1</sup> Economista (FEA/USP), Mestre em Economia de Empresas (EAESP/FGV), Doutor em Economia Aplicada (ESALQ/USP). Pós-doutor em Economia (EESP/FGV). Professor Cursos Masters (EESP/FGV). Partner Econometrics: Pezco Economics. mario.margarido@pezco.com.br

<sup>2</sup> Economista (UFMG), Mestre em Economia Agrária e Doutor em Economia Aplicada pela ESALQ/USP. Pós-doutor em Economia (EESP/FGV). Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. pery.shikida@unioeste.br

<sup>3</sup> Economista (UNIP). Partner Data Science: Pezco Economics. danielkomesu@pezco.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

Os produtos à base de tabaco, entre os quais se destaca o cigarro, são bens que, em função de suas características químicas, alavancam sobremaneira a fidelidade dos consumidores. Ou seja, caso não haja produtos substitutos, a utilidade marginal [“satisfação adicional obtida a partir do consumo de uma unidade adicional de determinado produto” (Pindyck; Rubinfeld, 2000, p. 90)] do cigarro para os fumantes é elevada. Assim, mesmo diante de aumentos de preços, os consumidores continuam dispostos a pagar por esse produto. Portanto, trata-se de um bem com elevada inelasticidade, justamente pela ausência de substitutos. Por outro lado, o cigarro provoca diversos tipos de doenças, que não somente sobrecarregam os custos do sistema de saúde, como também reduzem a produtividade do trabalhador ao longo da vida, em decorrência dessas enfermidades, gerando impactos negativos para a sociedade e para a economia. Logo, o cigarro é um produto que gera externalidades negativas (Malik *et al.*, 2025; Tonieto, 2025).

Diante disso, abre-se uma janela de oportunidade para o governo aplicar elevadas alíquotas tributárias sobre sua comercialização. Neste caso, basicamente, dois são os objetivos do governo: desestimular o consumo de cigarro entre a população, especialmente entre os indivíduos com menor poder aquisitivo, mais sensíveis ao aumento de preços; e elevar a arrecadação tributária para financiar a saúde pública (Margarido *et al.*, 2024; Shikida; Rodrigues, 2024).

O Brasil é signatário da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (OMS), que recomenda a tributação como ferramenta para reduzir o consumo (Instituto Nacional de Câncer (INCA); Ministério da Saúde, 2015). No cenário nacional, levando-se em consideração os impostos federais e estaduais, a carga tributária sobre o cigarro está estimada em 80% do preço final do produto. Conforme salientado, no contexto teórico não há produto substituto para o cigarro e, dado que esse produto causa dependência em quem o consome, resulta no fato de ser um bem inelástico. Essa condição justifica sua elevada tributação, pois aumentos nos preços do cigarro resultam em pequena diminuição na quantidade demandada. No entanto, a realidade é bem diferente. Ao elevar o preço do cigarro sistematicamente desde 2012, o Brasil abriu espaço para outros agentes econômicos. A face mais conhecida seja o fato de o Paraguai ser um grande produtor de cigarros, aliado à carga tributária paraguaia ser muito inferior à carga praticada no Brasil. Sua carga gira entre 13% e 16% do seu preço final, sendo uma das menores do Mercosul, o que o torna importante fornecedor, tanto legal quanto ilegal, para o mercado brasileiro (Nicola *et al.*, 2022).

Dado esse diferencial de preço, abre-se a possibilidade para a arbitragem, porém, não em seu sentido clássico, pois isso estimula a entrada de cigarros do Paraguai no Brasil via contrabando, o que ocasiona evasão tributária, perda de *market share* da indústria nacional de cigarros dentro de seu próprio território e prejuízos à saúde dos fumantes brasileiros, uma vez que o cigarro contrabandeado não segue qualquer critério de qualidade quanto aos insumos utilizados em sua produção, diferentemente do que ocorre com o cigarro legalmente produzido no Brasil (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF, 2015; Shikida; Rodrigues, 2024; Tonieto, 2025). Além disso, esse processo contribui para o aumento da violência e da evasão escolar nas cidades fronteiriças, conforme apresentado por Shikida (2021).

Isto posto, o que a Teoria Microeconômica pode inferir sobre esse complexo contexto do setor de cigarros no Brasil, especialmente no que tange à Lei do Preço Único, à demanda e à oferta em um cenário de tributação e de dinâmica de mercado de produtos legais e, sobretudo, ilegais? É o que este artigo procura responder a partir de quatro seções, contando esta introdução. Na segunda seção apresenta-se uma noção básica da Teoria Microeconômica e sua

relação com a tributação. A terceira seção discute o setor de cigarros à luz dessa Teoria, finalizando com as conclusões na quarta seção.

## 2 TEORIA MICROECONÔMICA E TRIBUTAÇÃO

A Lei do Preço Único é um princípio econômico que afirma que, em mercados eficientes e sem barreiras comerciais, um mesmo bem deve apresentar um único preço quando expresso em uma mesma moeda. Esse postulado tem como base a ideia de arbitragem, na qual diferenças de preços são rapidamente eliminadas por compradores e vendedores que aproveitam oportunidades de lucro sem risco. De acordo com Mundlak e Larson (1992), essa Lei se aplica a mercados competitivos na ausência de custos de transação, como custos de transporte, tarifas alfandegárias, barreiras comerciais ou diferenças tributárias significativas. Além disso, pressupõe a livre circulação de bens e informações. No caso de um país sem qualquer tipo de restrição, como preceituado pela Lei do Preço Único, o equilíbrio de mercado é representado graficamente pelo ponto de interseção entre demanda (azul) e oferta (vermelha), como ilustrado na Figura 1.

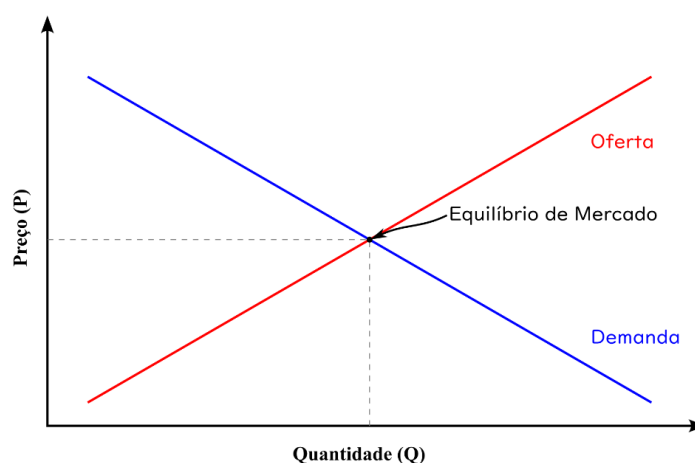


Figura 1. Equilíbrio de mercado, economia sem restrições  
Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

O excedente do consumidor é um conceito fundamental em Microeconomia. Ele representa o benefício líquido que os consumidores obtêm ao adquirir um bem ou serviço por um preço de mercado inferior ao valor máximo que estariam dispostos a pagar. A Figura 2 apresenta o excedente do consumidor na ausência de imposto. Logo, o excedente do consumidor é representado pela área hachurada em salmão, situada abaixo da curva de demanda e acima do preço de equilíbrio.

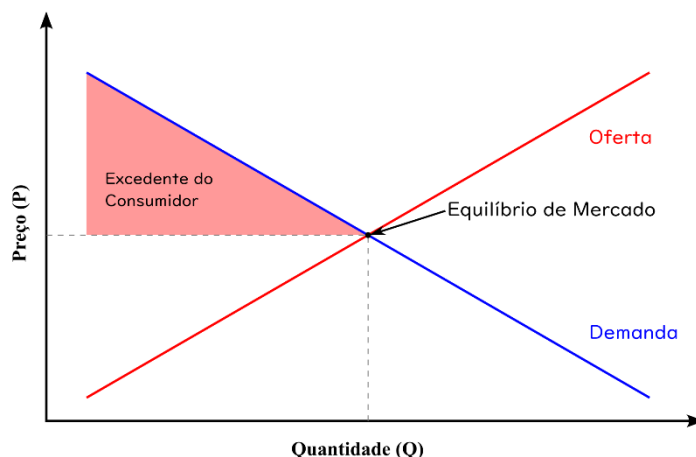


Figura 2. Excedente do consumidor sem a existência de imposto  
Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Após a imposição de um imposto, que desloca a curva de oferta para a esquerda, o excedente do consumidor se reduz à área lilás. A área hachurada em azul representa a perda do excedente do consumidor decorrente da tributação. Destarte, a introdução do imposto reduz o bem-estar do consumidor, pois eleva o preço do produto e, conseqüentemente, diminui a quantidade consumida (Figura 3).

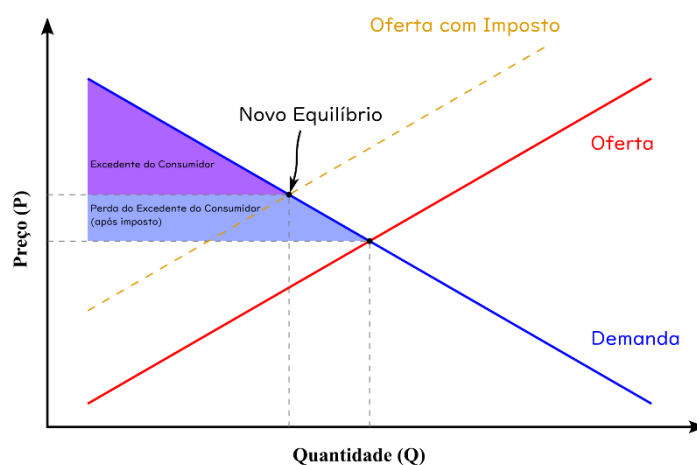


Figura 3. Excedente do consumidor com a imposição de imposto  
Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Outro conceito relevante é o excedente do produtor<sup>4</sup>, também fundamental em Microeconomia. Ele representa o benefício líquido obtido pelos vendedores (ou produtores) ao comercializarem um bem ou serviço por um preço de mercado superior ao valor mínimo que estariam dispostos a aceitar. Representa o lucro adicional além do custo de produção. Graficamente, na ausência de imposto, o excedente do produtor corresponde à área do triângulo

<sup>4</sup> Existem perspectivas microeconômicas de equilíbrio parcial e geral que variam em função dos preços, mas também são sensíveis a alterações em outras variáveis, como a qualidade ou número de concorrentes ou da estrutura de mercado, entre outras. Para uma melhor compreensão de fenômenos mais complexos da realidade, recomenda-se a leitura de referências clássicas, complementadas por estudos com evidências empíricas, como, por exemplo, de Nicholson (2002), Varian (2013) e Fagundes (2007).

hachurado em verde, situado acima da curva de oferta e abaixo do preço de equilíbrio do mercado, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

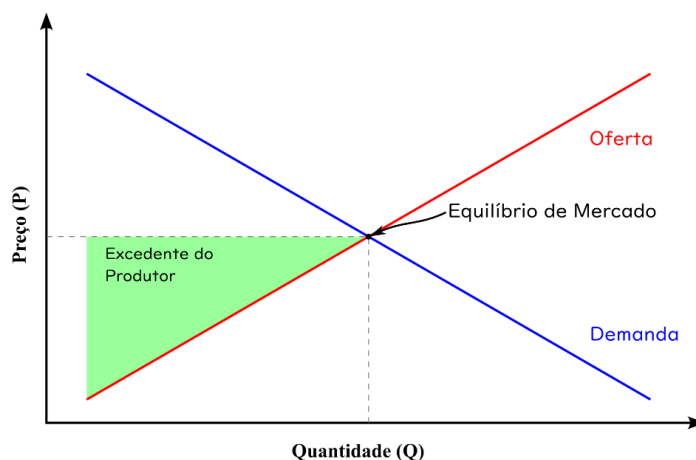


Figura 4. Excedente do produtor sem imposto  
Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Ainda em relação ao excedente do produtor, com a imposição de um imposto, ele passa a ser representado pela área hachurada em verde-claro, ou seja, a área entre a curva de oferta e o novo preço de equilíbrio, representado pelo ponto de interseção entre as curvas de oferta (com imposto) e demanda (Figura 5). A receita do governo oriunda da aplicação do imposto corresponde à área hachurada em cinza. A perda do excedente do produtor está indicada abaixo da receita estatal e acima da nova área de excedente do produtor. Sumarizando, como resultado da imposição do imposto, há uma redução na quantidade ofertada do produto, um aumento no seu preço e a geração de arrecadação para o governo.

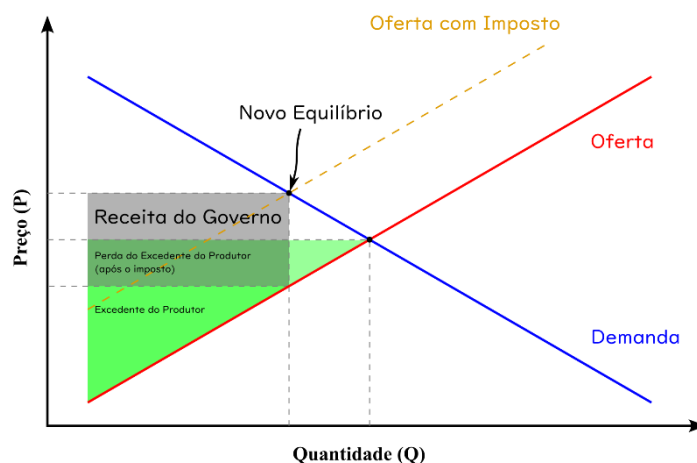


Figura 5. Excedente do produtor, perda do excedente do produtor e receita do governo  
Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

A Figura 6 apresenta os excedentes do consumidor e do produtor no cenário de imposição de um imposto em uma economia fechada.

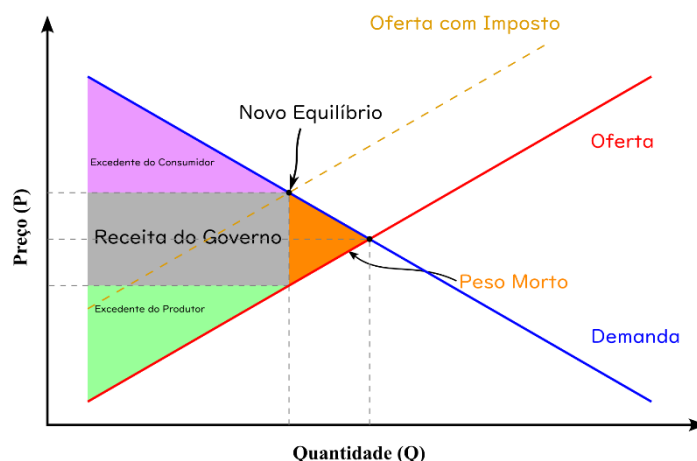


Figura 6. Excedentes do produtor, consumidor e peso morto  
Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

A imposição de um imposto desloca a curva de oferta para a esquerda, resultando em menor quantidade ofertada no mercado e, conseqüentemente, em um preço mais elevado para uma dada curva de demanda (Figura 6). Com o imposto, o excedente do consumidor diminui (triângulo lilás), assim como o excedente do produtor (triângulo verde), sendo a receita do governo representada pela área do retângulo cinza, cuja altura corresponde à diferença entre o novo preço de equilíbrio e o ponto em que essa linha encontra a curva de oferta original. A introdução do imposto gera uma perda líquida para o consumidor, e consecutivamente para a sociedade, pois transações benéficas entre produtores e consumidores deixam de ocorrer.

Esse efeito negativo sobre a sociedade, denominado Peso Morto [corresponde à perda líquida total dos excedentes do produtor e do consumidor, conforme Pindyck e Rubinfeld (2000)], é representado pela área do triângulo hachurado em laranja, cuja base é dada pela altura da linha entre o ponto de equilíbrio, representado pela interseção entre a curva de demanda e a nova curva de oferta até atingir a curva de oferta inicial, ou seja, antes da imposição do imposto, e cuja altura consiste no ponto inicial de equilíbrio entre as curvas de oferta e demanda (Figura 6).

Entretanto, o cenário que a Teoria Microeconômica oferece é ilustrativo, mas possui limitações; uma delas é o fato de considerar a economia como fechada. No campo prático, o que contexto deve ser considerado com as variáveis reais. Nesse sentido, a oferta do bem  $X$  depende do preço do bem ( $P_X$ ), do preço dos insumos ( $P_I$ ), da tecnologia ( $T$ ) e do preço de outros bens substitutos ( $P_Z$ ) (Varian, 2013).

Considerando uma economia aberta em que a fronteira entre o Brasil e o Paraguai é extensa e permeável, apesar dos esforços contínuos das forças de segurança no combate ao contrabando de cigarros, a Figura 6 permite uma generalização para um caso real. Admitindo-se que o produto substituto ao cigarro produzido licitamente no território brasileiro é o cigarro contrabandeado, a entrada desse último no mercado contribui para que a curva de oferta do cigarro nacional permaneça deslocada para a esquerda. Esse fenômeno decorre da migração de fumantes do setor legal, cujo preço do cigarro é mais elevado, para o ilegal, cujo preço é inferior devido à sonegação fiscal e outras posturas que distorcem a competitividade setorial. Esse efeito é mais acentuado entre pessoas de menor poder aquisitivo, pois o cigarro é um produto de alta fidelidade ao consumo.

Outrossim, Margarido *et al.* (2022), em estudo sobre as elasticidades no mercado brasileiro de cigarros, concluíram que, tudo o mais permanecendo constante, uma variação de 1% no preço do cigarro lícito nacional induz uma variação média de -1,0505% na quantidade

comercializada de cigarros lícitos no longo prazo, o que denota uma relação elástica e não inelástica, como se previa. Tal fato decorre de o cigarro brasileiro ter um bem substituto (o congêneres ilegal, contrabandeado ou produzido ilegalmente no País), sendo que, no período de 2014 a 2022, o *market share* do mercado de cigarro ilícito apresentou um mínimo de 40%, chegando ao seu valor máximo de 57% em 2019. Acresce a isso a queda média anual de 1,39% na arrecadação tributária com o cigarro lícito entre 2009 e 2022. E qual é a realidade do setor de cigarros no Brasil, tendo como referência os fundamentos dessa teorização, é o que a seção seguinte visa explorar.

### 3 O SETOR DE CIGARROS NO BRASIL: PONTOS PARA ANÁLISE

No mercado ilegal não há apenas o cigarro contrabandeado, existem outras variações que prejudicam a competitividade das empresas que atuam legalmente no setor. Dada a elevada lucratividade há também a oferta de cigarros por empresas domésticas ilegais, que produzem localmente em fábricas clandestinas. Essas unidades, em geral, estão estrategicamente situadas na região Sul, onde o cultivo da folha de tabaco é intenso, ou próximas aos grandes centros consumidores. As falsificadoras imitam marcas conhecidas e vendem os produtos a preços inferiores, sonogando os impostos incidentes sobre o cigarro legalizado (Divino *et al.*, 2023; Trezzi, 2024; Ferraz; Adorno, 2025; Haesbaert, 2025).

A Figura 7 mostra a distribuição espacial das fábricas clandestinas de cigarro fechadas pelas autoridades brasileiras de fiscalização, entre 2007 e abril de 2025, com destaque para os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul<sup>5</sup> e Minas Gerais, apesar de o plantio de fumo concentrar-se na região Sul. Esses estados estão entre os principais polos consumidores do produto no País. Logo, o estabelecimento de unidades produtoras de cigarros ilegais no território nacional segue uma lógica que busca atender tanto aos mercados próximos das fontes de fornecimento de insumos – visando à redução dos custos de produção – como aos grandes centros consumidores. Houve casos esparsos de fechamento dessas fábricas nos estados do Espírito Santo, Goiás, Tocantins, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia.

---

<sup>5</sup> Com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025), para a safra de fumo relativa a 2025, a área plantada com a folha de fumo foi da ordem de 358.176 hectares, sendo que a participação do Rio Grande do Sul é de 45,37%, seguido por Santa Catarina, com 26,30%, e pelo Paraná, com 22,73%. Esses três estados são responsáveis por 94,40% da área plantada total com folha de fumo no Brasil. Para o mesmo ano-safra, observa-se situação semelhante no caso da área colhida de folha de fumo. Em primeiro lugar está o Rio Grande do Sul, com participação de 45,13%, seguido por Santa Catarina, com 26,40%, e Paraná, com 22,83%. Essas três unidades da Federação são responsáveis por 94,36% da área colhida com folha de fumo no Brasil.

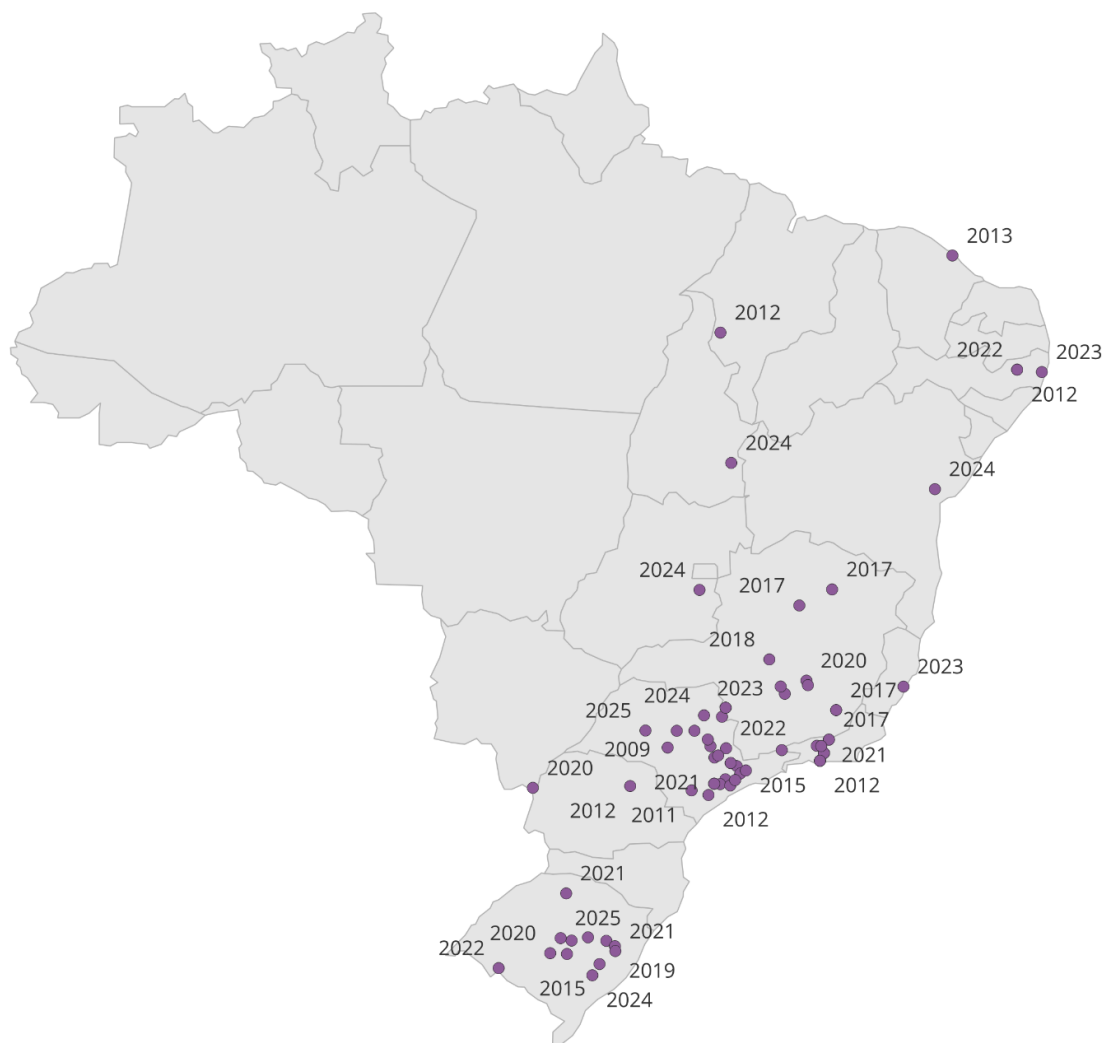


Figura 7. Fábricas clandestinas de cigarro fechadas no Brasil, 2007 a 2025

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da Fórum Nacional Contra a Pirataria e Ilegalidades – FNCP (2025).

Também é necessário realçar que, aparentemente, há uma divisão geográfica entre os contrabandistas e as indústrias produtoras de cigarros ilegais. O Paraná, dada sua fronteira com o Paraguai, é uma das principais portas de entrada do cigarro contrabandeado. Apenas uma unidade produtiva de cigarros ilegais foi detectada e fechada nesse Estado, o que indica que ali há predomínio do cigarro contrabandeado em relação à produção local de ilegais. Essa influência também se estende a Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, circunvizinhos ao estado paranaense.

Portanto, com base na Figura 7, pode-se afirmar que há uma clara divisão geográfica entre contrabandistas e unidades produtoras de cigarros ilegais, sendo que cada segmento ilegal objetiva operar da forma mais eficiente possível, evitando disputas acirradas pelos respectivos mercados. Com efeito, o movimento do negócio de cigarros “piratas” no Brasil apresenta uma estimativa de R\$ 12 bilhões por ano, conforme apresentado pelo Jornal da Band (2021).

Entre os atores envolvidos na falsificação de cigarros, destacam-se grupos ligados ao crime organizado, além de outros grupos que também atuam no contrabando de cigarros. Também se destacam agricultores e pequenas fábricas, sendo que propriedades rurais produzem tabaco sem registro para abastecer as fábricas clandestinas. Geralmente, essas fábricas estão

localizadas em galpões escondidos em zonas rurais ou áreas industriais abandonadas, utilizando maquinário improvisado e produtos químicos não regulamentados. O comércio do cigarro “pirata” ocorre no mercado informal, com vendas feitas por camelôs, espaços paralelos e até pequenas lojas (Manfrin, 2023; Brasil247, 2025).

Os impactos proporcionados pelo cigarro falsificado se dividem em impactos econômicos, sociais, de saúde e de segurança pública (Tonieto, 2025). No âmbito econômico, há evasão fiscal, com a consequente perda de arrecadação, no nível federal, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). No nível estadual ocorre perda de arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Outro aspecto econômico reside na concorrência desleal com a indústria legal, a qual paga impostos e emprega milhares de trabalhadores em sua cadeia produtiva (Margarido *et al.*, 2024; Tonieto, 2025).

Nos âmbitos social e de saúde, o cigarro “pirata” não segue os padrões sanitários, apresentando níveis excessivos de alcatrão, nicotina e outras substâncias tóxicas, além de não possuir filtro adequado, comprometendo de forma mais intensa a saúde do usuário, uma vez que não atende às normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, enganando o consumidor. Também, em função de seu menor preço, comparativamente ao cigarro legal, há um aumento no seu consumo, comprometendo a eficácia das políticas antitabagistas. Como identificar o cigarro ilegal? Em relação à embalagem, o cigarro falsificado não apresenta o selo da Anvisa, possui numeração irregular, logotipos borrados e cores diferentes das originais. Além disso, o cigarro ilegal apresenta gosto amargo ou cheiro forte de substâncias químicas, queima rapidamente e forma uma cinza que se solta com facilidade (Instituto Nacional de Câncer – INCA, 2022; Anvisa, 2022).

Na esfera da segurança pública, as vendas de cigarros ilegais financiam o tráfico de drogas e armas, além de estimularem a corrupção em órgãos de fiscalização. As operações de combate ao mercado ilegal de cigarros estão a cargo, principalmente, da Receita Federal (RF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF)<sup>6</sup>.

Há, ainda, os devedores contumazes na atividade de produção de cigarros. Primeiramente, Carneiro (2020, p. 89) menciona que as terminologias “devedor contumaz” e “inadimplente contumaz” podem ser consideradas sinônimas; contudo, destaca que esta última é mais apropriada “[...] por não criar um estigma em torno do débito tributário e de seu titular”. Mesmo com esse à parte, a autora adota em seu estudo a expressão devedor contumaz por estar consagrada pelos legisladores.

A Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (Fecombustíveis, 2024) compilou dados que mostram que empresas que têm como estratégia não pagar impostos (devedoras contumazes) estão avançando no Brasil. No setor de cigarros, por exemplo, essas empresas venderam o produto a um preço médio de R\$ 4,93, abaixo, inclusive, do contrabando (R\$ 5,05) e do preço mínimo estipulado para o mercado legal no Brasil (à época de R\$ 5,00)<sup>7</sup>. A dívida acumulada com a União e os estados, em 2023, pelas empresas nacionais de cigarros não pagadoras de impostos, somou R\$ 13,5 bilhões, sendo que o volume movimentado por essas empresas subiu de 8,5 bilhões de unidades de cigarros em 2022 para 9,5 bilhões em 2023. Para cotejo, o contrabando de cigarros decresceu de 34,8 bilhões de unidades, em 2022, para 29,2 bilhões de unidades em 2023.

---

<sup>6</sup> Detalhes sobre as apreensões de cigarros contrabandeados pela Polícia Rodoviária Federal no estado paranaense podem ser encontrados em Margarido *et al.* (2025).

<sup>7</sup> É necessário enfatizar que, além do preço mínimo, o preço do cigarro legal ao consumidor é alavancado pela incidência dos impostos federais, IPI, PIS/COFINS e pelo imposto estadual representado pelo ICMS.

Ainda de acordo com a Fecombustíveis (2024, n.p.), em entrevista com o presidente do FNCP e do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), Edson Vismona, “a vantagem competitiva para essas empresas devedoras contumazes é justamente o não pagamento de impostos para um produto altamente tributado no Brasil”. Logo, conseguir licença da Anvisa para a produção de cigarros, mas não pagar impostos, reforça a constatação de que ser devedor contumaz no Brasil compensa.

Conforme a Agência Senado (2025), o Projeto de Lei Complementar (PLP) 164/2022, que define normas para identificar e punir os devedores contumazes, foi aprovado em 2025 pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado brasileiro. Dentre suas principais normativas, destaca-se que: “serão considerados inadimplentes reiterados aqueles que não recolherem tributos por pelo menos quatro períodos consecutivos ou seis alternados dentro de um ano”; sendo a inadimplência “[...] caracterizada quando a dívida ultrapassar R\$ 15 milhões ou representar mais de 30% do faturamento anual da empresa, desde que o valor seja igual ou superior a R\$ 1 milhão” (Agência Senado, 2025, n.p.). Como penalidades para esses casos, estão previstas a suspensão de benefícios fiscais, a proibição de firmar convênios com o governo e, em situações de maior gravidade, a liquidação extrajudicial ou o pedido de falência. Outrossim, setores como os de combustíveis, bebidas e cigarros – frequentemente associados à sonegação – poderão ser submetidos a regimes especiais de fiscalização.

Especificamente no mercado tabagista, onde a carga tributária está estimada em 80% do preço final do maço de cigarro, haja vista ser considerado um “produto do pecado”, observa-se uma concorrência desleal interna, na qual “[...] empresas em dia com o Fisco argumentam que a sonegação fiscal é utilizada por concorrentes como estratégia comercial para derrubar o preço do produto” (Pombo, 2016, n.p.). Diante disso, políticas eficazes devem assegurar a retomada da arrecadação tributária, impedindo que determinadas empresas deixem de recolher tributos para obter vantagens competitivas indevidas.

Não obstante, em levantamento feito pelo Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica (Ipec), “o mercado ilegal de cigarro movimentou quase R\$ 10 bilhões no Brasil apenas em 2023”, sendo que esse valor inclui produtos contrabandeados e os advindos de “[...] empresas conhecidas como devedoras contumazes, que, ao não pagar os impostos devidos, operam de modo irregular com preços muito abaixo do mercado – e menores, inclusive, do que o mínimo estabelecido pela legislação” (O Globo, 2024). Haja vista a movimentação financeira aludida, não causa surpresa que certos *players* do segmento de cigarros operem à margem da legalidade.

A Tabela 1 apresenta os valores devidos pelas doze empresas do setor de cigarros com os maiores débitos inscritos na Dívida Ativa da União no quarto trimestre de 2024, conforme dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (Brasil, 2025). Esses débitos abrangem pendências de natureza previdenciária, não previdenciária e relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). No total, 249 empresas do setor acumulam uma dívida de R\$ 32,47 bilhões com a União, sendo que 89,34% desse montante está concentrado em apenas doze delas. Essa elevada concentração da dívida em um pequeno grupo de empresas denota a existência de práticas reiteradas de sonegação ou evasão fiscal, associadas a estratégias empresariais de acúmulo expressivo de débitos ao longo dos anos. Todavia, enquanto ofertavam seus produtos, tais empresas comprometiam o mercado legal de cigarros, favorecidas pela limitação de recursos humanos e operacionais disponíveis para coibir tais práticas.

Tabela 1. Empresas na Dívida Ativa da União, setor de cigarro, 4º trimestre de 2024

<b>Razão Social</b>	<b>Valor da Dívida (bilhões R\$)</b>
American Virginia Ind. e Com. Imp. e Exp. de Tabacos Ltda.	5,25
Itaba Serviços e Apoio Administrativo Ltda.	4,02
Bellavana Indústria, Comércio, Importação, Exportação de Tabacos Ltda.	3,58
New Ficet Indústria e Comércio de Cigarros Importação e Exportação Ltda.	2,86
Cia Sulamericana de Tabacos	2,61
Phoenix Indústria e Comércio de Tabacos Ltda.	1,80
Sudamax Indústria e Comércio de Cigarros Ltda.	1,74
Quality in Tabacos Indústria e Comércio de Cigarros Importação e Exportação Ltda.	1,64
Congo Indústria e Comércio de Cigarros Importação e Exportação Ltda.	1,64
Clean Indústria e Comércio de Cigarros Ltda.	1,37
Alfredo Fantini Indústria e Comércio Ltda.	1,25
Indústria e Comércio Rei Ltda.	1,22
Outras 237 Empresas	3,46
<b>Total</b>	<b>32,47</b>

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da PGFN (Brasil, 2025).

Nota: Para a seleção das empresas no setor de cigarro foi considerado a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) principal, que correspondessem às atividades seguintes subclasses: “Fabricação de cigarros”, “Fabricação de outros produtos do fumo, exceto cigarros, cigarrilhas e charutos”, “Fabricação de cigarrilhas e charutos”, “Fabricação de filtros para cigarros” e “Processamento industrial do fumo”.

À luz da teorização microeconômica, a existência de produtos substitutos ao cigarro legal – provenientes de devedores contumazes, fábricas de cigarros “piratas” e do contrabando de cigarros, principalmente oriundos do Paraguai –, contribui para que a curva de oferta do cigarro legal permaneça deslocada para a esquerda, contribuindo para a formação de uma dualidade assimétrica em que esses dois mercados não competem em igualdade de condições, devido elevada carga tributária sobre o cigarro legal estimada em 80% do preço final do produto.

#### 4 CONCLUSÕES

A política tributária constitui um instrumento essencial para que o Estado alcance seus objetivos econômicos, sociais e fiscais. Entre suas funções primordiais, destaca-se a arrecadação de recursos necessários ao financiamento das atividades governamentais, assegurando receitas suficientes para a manutenção de serviços públicos fundamentais, como saúde, educação, infraestrutura e segurança. Em uma perspectiva mais ampla, a política tributária visa à sustentabilidade fiscal, isto é, à manutenção do equilíbrio das contas públicas, com o objetivo de evitar déficits excessivos e garantir a estabilidade macroeconômica.

Isto posto e à guisa de conclusão, constata-se que o contrabando, a produção e venda ilegal de cigarros no Brasil, bem como os devedores contumazes desse setor, representam um desafio complexo, envolvendo aspectos econômicos, de saúde e de segurança. Enquanto o preço dos cigarros legais permanecer elevado e a fiscalização/poder de polícia for condição necessária, mas não suficiente, o mercado ilegal continuará em expansão.

As fábricas clandestinas de cigarros falsificados no Brasil representam um problema grave, associado ao crime organizado e à saúde pública. Enquanto houver demanda por cigarros baratos e a fiscalização permanecer limitada, esse segmento ilegal continuará prosperando. Já o contexto do devedor contumaz no mercado de cigarros evidencia que o não pagamento de impostos cria uma vantagem competitiva indevida, uma vez que essas empresas não arcam com

o ônus tributário exigido daquelas que atuam legalmente, distorcendo o mercado e favorecendo quem não segue as regras.

Dado o cenário delineado, enquanto as cargas tributárias sobre os cigarros no Paraguai e no Brasil continuarem a apresentar diferenças significativas, refletindo as distintas políticas fiscais entre os dois países, o resultado será a redução da participação de mercado pela indústria do cigarro legal nacional, perda de receita tributária para o governo, elevação dos custos com tratamento de saúde dos consumidores de cigarros ilegais, além do aumento da violência nas regiões de fronteira, bem como da evasão escolar nessas áreas.

Esse é um tema complexo, sendo que, aparentemente, para mitigar os problemas envolvendo o cigarro ilegal, deve-se focar em várias medidas, tanto no âmbito econômico-tributário quanto no jurídico. Sob o ponto de vista econômico e tributário, uma alternativa para contornar a situação presente, conforme Nicola *et al.* (2020), seria que, a eliminação da atual estratégia de preços mínimos afetaria drasticamente a rentabilidade da indústria ilegal de cigarros, transferiria recursos para o Estado ampliar sua capacidade de amenizar as externalidades negativas geradas pelo consumo de tabaco, bem como transferiria recursos para indústria nacional legal de tabaco, que respeita as normas ambientais, sanitárias e trabalhistas no País.

No campo jurídico, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 4495/24, que equipara o contrabando de cigarros e de outros produtos derivados do tabaco ao crime de tráfico de drogas. De acordo com a Agência Câmara de Notícias (2025, n.p.), o texto em discussão cita que haverá punição no mesmo patamar da pena prevista para o tráfico de drogas, que é de reclusão de 5 a 15 anos e multa, para quem tiver “[...] condutas como vender, comprar, produzir, transportar, distribuir e manter em depósito cigarros e derivados de tabaco contrabandeados, pirateados, falsificados, corrompidos ou adulterados, independentemente da quantidade.” Também há a previsão de serem “aplicadas as mesmas penas de outros crimes da Lei Antidrogas a condutas similares envolvendo cigarros e derivados de tabaco em situação irregular e sem registro da Agência Nacional de Vigilância Sanitária” (Agência Câmara de Notícias, 2025, n.p.).

Com efeito, o setor de cigarros no Brasil apresenta uma dinâmica *sui generis*, dada a coexistência, mesmo diante do enfrentamento das forças de segurança pública e dos órgãos de fiscalização, de dois mercados para o cigarro: o ilegal, composto pelo contrabando, por devedores contumazes e pela produção doméstica ilícita de cigarros, com preços mais baixos; e o legal, correspondente à quantidade ofertada pelo setor lícito, com preços mais elevados em função do cumprimento das regras fiscais e tributárias.

Esse “barato que sai caro” (expressão popular que diz que algo que parece vantajoso no início, geralmente pelo preço baixo, acaba tendo consequências negativas no futuro), tem contribuído não apenas para ampliar a migração de fumantes do segmento legal para o ilegal, mas também para destruir empregos legais, reduzir a arrecadação tributária e gerar outras externalidades negativas.

Em suma, a existência simultânea de dois mercados atuando sobre o mesmo produto no Brasil – o cigarro legal e o ilegal – contribui para a formação de uma dualidade assimétrica. Nesse contexto, dois mercados sujeitos a condições regulatórias, custos e preços desiguais geram distorções competitivas e efeitos econômicos adversos, sem sequer contribuir para o controle efetivo do tabagismo. Acredita-se que a política tributária transcenda a função meramente arrecadatória, configurando-se como um instrumento multifuncional voltado à promoção do desenvolvimento econômico, com a devida proteção ao setor lícito interno.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Projeto equipara contrabando de cigarros ao tráfico de drogas*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1138384-projeto-equipara-contrabando-de-cigarros-ao-trafico-de-drogas/>. Acesso em: 30/05/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. *Identificadas 90 marcas irregulares de cigarros*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2019/identificadas-90-marcas-irregulares-de-cigarros>. Acesso em: 31/05/2025.

AGÊNCIA SENADO. *CCJ aprova regras para identificar e punir devedores contumazes*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/09/ccj-aprova-regras-para-identificar-e-punir-devedores-contumazes>. Acesso em: 15/05/2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). *Dados Abertos*. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 27 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/dados-abertos>. Acesso em: 02/06/2025.

BRASIL247. *Milícia do Rio lança cigarro próprio e ameaça matar quem fumar outra marca*. Disponível em: <https://www.brasil247.com/brasil/milicia-do-rio-lanca-cigarro-proprio-e-ameaca-matar-quem-fumar-outra-marca>. Acesso em: 30/05/2025.

CARNEIRO, J. S. A. *O devedor contumaz no direito tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico*. 2020. 205 f. Dissertação (Escola de Direito de São Paulo, Mestrado Profissional) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

DIVINO, J. A.; EHRL, P.; SILVA FILHO, O. C.; VALADÃO, M. A. P. Effects of the illicit market on the price-elasticity of cigarette consumption in Brazil. *Tobacco Control*, v. 33, p. s122-s127, 2023.

FAGUNDES, J. Excedente do consumidor, excedente agregado e o uso simulação com modelo PCAIDS no caso Nestlé-Garoto. *Revista do IBRAC*, v. 14, n. 1, p. 131-148, 2007.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE COMBUSTÍVEIS E DE LUBRIFICANTES (FECOMBUSTÍVEIS). *Ação de devedor contumaz avança no setor de cigarros em 2023 e acende luz vermelha*. 2024. Disponível em: <https://www.fecombustiveis.org.br/noticia/acao-de-devedor-contumaz-avanca-no-setor-de-cigarros-em-2023-e-acende-luz-vermelha/256517>. Acesso em: 14/05/2025.

FERRAZ, A.; ADORNO, L. *Como crime organizado contrabandeia e também falsifica cigarros no Brasil*. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2025/04/18/como-crime-organizado-falsifica-e-contrabandeia-cigarros-ilegais-no-brasil.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 30/05/2025.

FÓRUM NACIONAL CONTRA A PIRATARIA E A ILEGALIDADE (FNCP). *Mapeamento de fechamento de fábricas clandestinas de cigarros no Brasil*. Informação repassada aos autores pelo FNCP, em 3 junho 2025.

HAESBAERT, J. *Descoberta fábrica clandestina de cigarros que faturava R\$ 300 mil por dia no RS*. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/descoberta-fabrica-clandestina-de-cigarros-que-faturava-r-300-mil-por-dia-no-rs,e46977876594cd12ace3d9fde99cd193zt13u4vm.html>. Acesso em: 30/05/2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Levantamento Sistemático da Produção Agrícola*. Abril/2025. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1618>. Acesso em: 03/06/2025.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS (IDESF). *Base de dados da pesquisa: o custo do contrabando*. Foz do Iguaçu: IDESF, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER – INCA. *Artigo 15 – Mercado ilegal de produtos de tabaco*. 2022. 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/mercado-ilegal-de-produtos-de-tabaco>. Acesso em: 30/05/2025.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER – INCA/MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco (CONICQ). Convenção-Quadro para Controle do Tabaco*. Rio de Janeiro: INCA, 2015.

JORNAL DA BAND. *PF descobre fábrica clandestina de cigarros que faturava R\$ 50 mi/mês*. 2021. Disponível em: <https://www.band.com.br/videos/pf-descobre-fabrica-clandestina-de-cigarros-que-faturava-rdollar-50-mimes-16982520>. Acesso em: 3/06/2025.

MALIK, A. M. (Coord.); DAVIDIAN, A.; COSTA, K. S.; PASCHOALOTTO, M. A. C. Estudo para financiamento de um Programa Nacional de Prevenção e Rastreamento de Câncer de Pulmão a partir da arrecadação de impostos sobre o tabaco. *Relatório Técnico*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Maio 2025.

MANFRIN, J. *PCC e Comando Vermelho expandem negócios criminosos com o contrabando de cigarros*. 2023. Disponível em: [https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/pcc-comando-vermelho-expandem-negocios-criminosos-com-contrabando-de-cigarros/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/pcc-comando-vermelho-expandem-negocios-criminosos-com-contrabando-de-cigarros/?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 30/05/2025.

MARGARIDO, M. A.; SHIKIDA, P. F. A.; KOMESU, D. K. Análise das apreensões de cigarros contrabandeados no Estado do Paraná: uma aplicação de modelos de séries temporais. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 23, n. 1, p. 1-21, 2025.

MARGARIDO, M. A.; SHIKIDA, P. F. A.; KOMESU, D. K. Elasticidades no mercado brasileiro de cigarros. *Práticas de Administração Pública*, v. 6, n. 2, p. 65-90, maio/ago. 2022.

MARGARIDO, M. A.; SHIKIDA, P. F. A.; NICOLA, M. L.; KOMESU, D. K. O cigarro no Brasil: evolução da tributação, produção, consumo e contrabando. *Quaestum*, n. 5, p. 1-15, 2024.

MUNDLAK, Y.; LARSON, D. F. On the transmission of world agricultural prices. *The World Bank Economic Review*, v. 6, n. 3, p. 399-422, 1992.

NICHOLSON, W. *Microeconomic Theory: basic principles and extensions*. 8 ed. USA: Thomson Learning. 2002.

NICOLA, M. L.; MARGARIDO, M. A.; SHIKIDA, P. F. A. Análise da estratégia de redução do consumo de tabaco por meio da elevação dos preços no Brasil sob a ótica da teoria econômica: estimativas e implicações. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 55, p. 295-329, jul./set. 2020.

NICOLA, M. L.; MARGARIDO, M. A.; SHIKIDA, P. F. A. Nota técnica: uma análise sobre a estratégia de elevação de preço via tributação ou preço mínimo para redução do consumo de tabaco no Brasil. *Informe Gepec*, v. 26, n. 2, p. 314-331, jul./dez. 2022.

O GLOBO. *Com sete maços destruídos por segundo pela Receita, mercado ilegal de cigarro movimentou R\$ 10 bilhões por ano no Brasil*. 2024. Disponível em: [https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/03/02/com-sete-macos-destruidos-por-segundo-pela-receita-mercado-ilegal-de-cigarro-movimentou-r-10-bilhoes-por-ano-no-brasil.ghtml?utm\\_source=chatgpt.com](https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/03/02/com-sete-macos-destruidos-por-segundo-pela-receita-mercado-ilegal-de-cigarro-movimentou-r-10-bilhoes-por-ano-no-brasil.ghtml?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 16/05/2025.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomics*. 5 ed. USA: Prentice Hall. 2000.

POMBO, B. *PGFN na mídia: União cobra 17 bi de empresas sonegadas do setor do cigarro*. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/uniao-cobra-17-bi-de-empresas-sonegadas-do-setor-do-cigarro>. Acesso em: 15/05/2025.

SHIKIDA, P. F. A. Aspectos do trabalho de crianças e adolescentes no contrabando de cigarro em três cidades fronteiriças brasileiras. *Práticas de Administração Pública*, v. 5, n. 2, p. 29-49, maio/ago., 2021.

SHIKIDA, P. F. A.; RODRIGUES, F. A. Descriminalização do contrabando de cigarros. In: *Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais*. OLIVEIRA, A. F. de; RESENDE, G. R. (Orgs.), São Paulo: Singular, 2024, p. 63-85.

TONIETO, R. S. *A trajetória das vendas de cigarros lícitos no Brasil caso não ocorresse a Covid-19: uma abordagem usando o Causal Impact*. 2025. 83 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Unioeste, Toledo, 2025.

TREZZI, H. *Apreensão de fábrica de cigarros clandestina equivale a cinco carretas de produtos ilegais*. 2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2024/01/apreensao-de-fabrica-de-cigarros-clandestina-equivale-a-cinco-carretas-de-produtos-ilegais-clr9aacdt001w015hwvyimpkm.html>. Acesso em: 30/05/2025.

VARIAN, H. R. *Microeconomia. Princípios Básicos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2013.