

# TOBTAXY

(making TOBacco TAX trendY)

## Tributação e Comércio Illegal de Tabaco



**Manual**  
**VERSÃO**  
**GENÉRICA: maio de**  
**2012**

A presente publicação resulta do projeto «TobTaxy - Making Tobacco Tax Trendy» que recebeu financiamento da União Europeia no quadro do Programa de Saúde. (Convenção de Subvenção 20091221)

## Compilado por:

**Stefan Callan**

Smoke Free Partnership

49-51 Rue de Treves

Bruxelas 1040

Bélgica

Tel: +32 (0) 22 38 53 65

Fax: +32 (0) 22 38 53 61

Email: [stefan.callan@ersnet.org](mailto:stefan.callan@ersnet.org)

## Conselho Editorial

**Joy Townsend (Presidente)**

Reino Unido

**Anne-Marie Perucic**

Suíça

**Angel Lopez Nicolas**

Espanha

**Antoine Deutsch**

França

**Florence Berteletti**

Europa

**Hana Ross**

República Checa

**Luk Joossens**

Bélgica

**Laura Radu-Loghin**

Roménia

**Michal Stoklosa**

Polónia

## Ilustrações:

**Amélie Clément**

[www.lilichkaia.com](http://www.lilichkaia.com)

[lilichkaia@gmail.com](mailto:lilichkaia@gmail.com)



49-51 Rue de Treves, Bruxelas, Bélgica

Tel: +32 (0) 22 38 53 60 Fax: / 61

[smokefree.partnership@ersnet.org](mailto:smokefree.partnership@ersnet.org)

**Smoke Free Partnership** é uma parceria estratégica, independente e flexível entre a **European Respiratory Society** (ERS em [www.ersnet.org](http://www.ersnet.org)), a **Cancer Research UK** (CR-UK em [www.cancerresearchuk.org](http://www.cancerresearchuk.org)), e a **European Heart Network** (EHN em [www.ehnheart.org](http://www.ehnheart.org)). Visa promover o controlo do tabagismo, quer na vertente da sensibilização e na tomada de decisão política, quer na vertente da investigação, ao nível da UE e nacional, em colaboração com outras organizações de saúde da UE e com as redes de controlo de tabagismo da UE.

# Índice

<b>Acerca do Manual</b> .....	<b>5</b>
Objectivo do Manual.....	5
Dados contidos no Manual .....	5
<b>Tributação: uma ferramenta de saúde pública?</b> .....	<b>7</b>
Por que razão a evidência científica e os argumentos válidos não se reflectem em alterações políticas? .....	7
De que modo é que a comunidade de saúde pública pode ajudar? .....	8
<b>Termos e Conceitos importantes deste Manual – A-Z</b> .....	<b>9</b>
<b>Noções Básicas sobre a Tributação do Tabaco</b> .....	<b>11</b>
O que constitui uma taxa ótima de tributação do tabaco? .....	11
Estrutura do Imposto sobre o Tabaco .....	12
O que constitui o preço de um cigarro? .....	12
<b>Efeitos da estrutura fiscal</b> .....	<b>14</b>
Melhor prática – uma combinação de Impostos: Específico e Ad Valorem .....	15
<b>Efeitos da inflação</b> .....	<b>16</b>
Descontar/Corrigir o efeito da inflação .....	16
<b>Efeitos do Aumento do Rendimento: Acessibilidade</b> .....	<b>17</b>
<b>Resposta da indústria do tabaco à tributação</b> .....	<b>19</b>
<b>Como calcular o impacto do imposto</b> .....	<b>19</b>
A relação negativa entre o consumo e o preço do tabaco .....	20
<b>Aumentos na tributação do tabaco e tabagismo na UE</b> .....	<b>23</b>
<b>Efeito dos aumentos da tributação nas receitas do Estado</b> .....	<b>24</b>
Como calcular o efeito nas Receitas do Estado .....	26
<b>Benefícios para o Estado resultantes do aumento do imposto sobre o tabaco</b> .....	<b>28</b>
<b>Imposto sobre o tabaco e pobreza – o imposto é regressivo?</b> .....	<b>30</b>
<b>Consignação</b> .....	<b>31</b>
<b>Perspetiva Internacional / Global</b> .....	<b>32</b>
A Convenção-Quadro de Controlo de Tabagismo da OMS (FCTC) .....	32
FCTC e Tributação .....	32
Atualização decorrente da COP4 .....	32
<b>Perspetiva europeia: a diretiva em vigor da UE relativa aos impostos sobre o tabaco</b> .....	<b>34</b>
Artigo 168.º do Tratado da UE .....	34
Espaço Schengen e Espaço Económico Europeu .....	34
<b>Elisão e Evasão Fiscal</b> .....	<b>37</b>
<b>Contrabando e Comércio Ilegal</b> .....	<b>38</b>
Tipos de contrabando .....	38
Causas do comércio ilegal .....	39
Efeitos do comércio ilegal .....	40
Estudo de Caso da Ação do Reino Unido contra o Contrabando de Tabaco .....	41
<b>Falácias sobre a tributação do tabaco e contra-argumentos</b> .....	<b>43</b>
<b>Indicador de Anos de Vida Saudável (Healthy LifeYears-HLY)</b> .....	<b>47</b>
Este indicador é importante porque? .....	47
Tributação do tabaco e indicador HLY – como pode ser utilizado na prática o indicador? .....	47
<b>Resumo das práticas da Saúde Pública para os Sistemas Fiscais do Tabaco</b> .....	<b>49</b>
Como elaborar estratégias para obter níveis de imposto eficazes.....	49
De que precisam os especialistas e os promotores da saúde pública para influenciarem as políticas de tributação em benefício do seu país?.....	50

## Acerca do Manual

O presente documento foi criado como componente integral dos principais desenvolvimentos do «[TobTaxy – Making Tobacco Tax Trendy](#)»,<sup>1</sup> um projeto de reforço das capacidades e competências financiado pela UE que decorreu de 2010 a 2012. O projeto foi organizado para dar formação à comunidade de saúde pública e de controlo de tabagismo, relativamente às complexidades da tributação do tabaco e do comércio ilegal, a níveis nacional e europeu.

Inicialmente, de setembro de 2010 a junho de 2012, o Manual foi desenvolvido em formato provisório durante a principal fase de operação do projeto TobTaxy. Foi utilizado como documento de formação em cinco seminários sobre reforço das competências e capacidades em Paris, Vilnius, Dublin e Praga. Serviu de complemento a atividades de reforço das competências e capacidades na formação de mais de 90 profissionais de saúde pública, economistas e membros dos ministérios do governo.

O presente Manual foi aperfeiçoado por economistas da área da Saúde de renome mundial, peritos de controlo de tabagismo e participantes do seminário TobTaxy, para ser utilizado como um guia para as questões relacionadas com a tributação e o comércio ilegal do tabaco.

### Objetivo do Manual

- O objetivo do Manual está claramente definido no contexto do objetivo geral do Projeto TobTaxy: *dotar a comunidade dos profissionais de saúde pública das competências e dos conhecimentos necessários para defenderem um aumento estratégico da tributação do tabaco a nível nacional na Europa*. Neste Manual aprenderá sobre:
- O que constitui o preço dos produtos do tabaco e métodos para calcular o imposto enquanto percentagem do preço
- De que modo os aumentos do preço influenciam a utilização dos produtos do tabaco
- De que modo se pode aumentar os preços através da tributação
- De que modo a indústria do tabaco manipula os preços
- Diferentes estruturas de imposto sobre o tabaco e os seus efeitos e relação com as receitas provenientes do imposto sobre o tabaco
- Os tipos, as causas e os efeitos do comércio ilegal de tabaco e de que modo se podem combater
- De que modo as alterações nos impostos/preços do tabaco afetam a prevalência de tabagismo e o consumo dos produtos do tabaco, e ainda as mortes e doenças relacionadas com o tabagismo e outros custos nacionais
- Melhor compreensão do indicador “Anos de Vida Saudável” ([Healthy Life Years Indicator](#))

Hand-drawn mathematical formulas and a question mark:

- $Q_2/Q_1 = 1.2^{0.4} = 0.93$
- $T_1/P_1 = 70\%$
- $\sum_{n=0}^{\infty} x^n$
- $z = \int_0^2 \sqrt{1-a^2z} dz$
- A cloud containing a large question mark.

### Dados contidos no Manual

Convém salientar que os dados incluídos no presente Manual dizem respeito ao período até e durante 2011 e, em alguns casos, encontram-se atualizados para abril de 2012. Os conteúdos abordam as regras básicas da tributação do tabaco e os dados nacionais/desafios relevantes enfrentados pelos países europeus.

<sup>1</sup>Para mais informações sobre o TobTaxy, vá a [www.smokefreepartnership.eu/-TobTaxy-](http://www.smokefreepartnership.eu/-TobTaxy-)

O presente documento foi traduzido para a maioria das línguas europeias e é relevante para todos os países identificados no projeto TobTaxy. A totalidade dos manuais pode ser encontrada, a partir do verão de 2012, no sítio Web da «Parceria para um Mundo sem Fumo» (Smoke Free Partnership) – [www.smokefreepartnership.eu](http://www.smokefreepartnership.eu)

## Tributação: uma ferramenta de saúde pública?

A tributação é a intervenção isolada mais eficaz e custo-efectiva para reduzir o consumo de tabaco, sobretudo entre as gerações mais jovens e os grupos com baixos rendimentos. Esta política foi subscrita pela [Organização Mundial da Saúde](#)<sup>2</sup> e pelo [Banco Mundial](#).<sup>3</sup> A **Convenção-Quadro de Controlo de Tabagismo**<sup>4</sup> também destaca a tributação como uma medida crucial de uma política abrangente de redução do tabaco.

Quando corretamente administrada, a eficácia da tributação assenta na sua capacidade de aumentar o preço dos produtos do tabaco, o que reduz diretamente a acessibilidade do tabaco para a população em geral e, em particular, para os grupos com menor poder de compra. Para aqueles com rendimentos mais baixos e para as gerações mais jovens, ou seja aqueles que apresentam maior probabilidade de fumar ou de começar a fumar, tornar o tabaco menos acessível reduz o acesso ao mesmo e a sua atratividade. A diminuição na procura de tabaco é evidenciada por maiores taxas de cessação dos atuais fumadores<sup>5</sup> e por taxas de iniciação reduzidas por parte de potenciais fumadores.

Os jovens são particularmente sensíveis aos aumentos do preço e podem reduzir o seu consumo de tabaco duas ou três vezes mais do que os mais velhos. Por exemplo, em 2002, o programa de controlo de tabagismo da cidade de Nova Iorque, implementado pelo presidente da câmara Bloomberg, incluiu aumentos na tributação do tabaco. Nos dez anos anteriores à implementação deste programa, não se registou nenhum decréscimo na prevalência de tabagismo. Após o programa de controlo de tabagismo, a prevalência nos adolescentes caiu de 17,6% em 2001 para 8,5% em 2007, um [nível quase dois terços inferiores à média nacional dos adolescentes dos EUA em 2007](#).<sup>6</sup>

### Por que razão a evidência científica e os argumentos válidos não se traduzem em mudança de política?

As realidades dos mecanismos governamentais modernos têm resultado em níveis de tributação inferiores aos ideais para reduzir o consumo de tabaco. Porquê? Uma das muitas razões importantes reside no facto de que, embora os ministros da Saúde nacionais possam entender os benefícios da tributação, os níveis de tributação são normalmente controlados pelos ministros das Finanças. Infelizmente, poderá haver pouca ou nenhuma comunicação entre os ministros da Saúde e das Finanças, o que faz com os ministros das Finanças saibam pouco sobre o impacto da tributação na saúde ou até mesmo nas receitas do governo. Além disso, os



<sup>2</sup>WHO Tobacco Free Initiative. Building blocks for tobacco control: a handbook. Geneva, World Health Organization, 2004. Iniciativa «Para um Mundo sem Tabaco» da OMS (Elementos de base para o Controlo de Tabagismo: um manual) Genebra, Organização Mundial da Saúde, 2004. [www.who.int/tobacco/resources/publications/tobaccocontrol\\_handbook/en/](http://www.who.int/tobacco/resources/publications/tobaccocontrol_handbook/en/)

<sup>3</sup>Jha P Chaloupka F. Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control. (Travar a epidemia: os governos e a economia de controlo de tabagismo.) Washington, DC: Banco Mundial, 1999. [www1.worldbank.org/tobacco/cover2a.asp](http://www1.worldbank.org/tobacco/cover2a.asp)

<sup>4</sup>[http://www.who.int/tobacco/framework/WHO\\_FCTC\\_english.pdf](http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf)

<sup>5</sup>Hu T-W, Sung H-Y, Keeler TE. Reducing cigarette consumption in California: tobacco taxes vs. an antismoking media campaign. (Reduzir o consumo do tabaco na Califórnia: tabaco versus uma campanha dos meios de comunicação social antitabagismo) Am J Public Health 1995b;85(9):1218-22

<sup>6</sup>Cigarette Use Among High School Students --- United States, 1991-2009. Morbidity and Mortality Weekly Report (Consumo de Tabaco entre os Estudantes Universitários – Estados Unidos, 1991-2009. Relatório Semanal de Morbilidade e Mortalidade), Jul 9, 2010/59 (26): 797-801

ministros das Finanças normalmente tratam o tabaco como uma fonte geradora de receita e um produto de consumo normal, sem possivelmente avaliar ou entender os custos totais sociais e económicos do tabagismo ou a importância que a tributação pode ter na redução da prevalência de tabagismo. Muitas vezes, os ministérios das Finanças têm relações estreitas com tabaqueiras e são fortemente pressionados contra os aumentos dos impostos sobre o tabaco.

## **De que modo pode ajudar a comunidade de saúde pública?**

A comunidade de saúde pública tem de se envolver através:

1. da compreensão do processo político relacionado com a tributação do tabaco (quem decide o quê, quando e como);
2. do aumento da compreensão por parte do público sobre o valor, o papel, a estrutura e os efeitos da tributação do tabaco;
3. fazer pressão “lobbying” para aumentos eficazes do imposto sobre o tabaco em prol da saúde pública e das receitas do Estado;
4. fazer pressão para um nível de tributação semelhante para todos os produtos do tabaco;
5. criar pontes entre defensores nos ministérios da Saúde e os seus colegas nas administrações fiscais;
6. envolvimento direto com os ministérios das Finanças;
7. encontrar deputados interessados na tributação do tabaco;
8. assegurar que os deputados se envolvem com o ministério das Finanças e o questionam sobre a tributação do tabaco.

Infelizmente, os defensores e peritos de saúde pública são muitas vezes incapazes de informar e pressionar os governos devido à sua própria falta de conhecimentos sobre a tributação. A tributação pertence a um domínio de competência complexo, visto como difícil de aprender. Por estes motivos, os peritos e defensores da saúde pública podem achar difícil:

- 1) reivindicar políticas de tributação positivas;
- 2) elaborar estratégias coerentes para aumentar a tributação;
- 3) contestar eficazmente os argumentos que se centram na redução da tributação ou simplesmente em manter os aumentos do imposto em linha com a inflação.

Em resposta a estes desafios, é muito importante que o setor da saúde pública responda positivamente para contrariar a indústria do tabaco, que investiu significativamente para desenvolver relações com funcionários das finanças e dos impostos. A indústria do tabaco<sup>7</sup> argumenta incorretamente, mas de forma persuasiva, que a tributação é uma forma inadequada ou ineficaz de reduzir o tabagismo e que o aumento dos impostos fará aumentar o comércio ilegal de tabaco.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Neste contexto, entende-se por indústria do tabaco todas as organizações que são financiadas pela e/ou representam os interesses da indústria do tabaco.

<sup>8</sup> Para obter um exemplo claro desta situação, veja a reação ao orçamento de 2012 do Reino Unido no jornal Guardian - <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/mar/21/budget-2012-hits-smokers-37p>

## Termos e Conceitos importantes deste Manual – A-Z

### **Impostos Ad Valorem**

Baseiam-se no valor dos produtos do tabaco (ou seja, um conjunto da percentagem dos preços de fabricante ou preços de venda a retalho)

### **Tabaco de Contrabando**

Por tabaco de contrabando entende-se os produtos que foram importados, distribuídos ou vendidos, no território de um Estado-Membro, em violação da legislação, dever ou outras leis fiscais aplicáveis nesse Estado-Membro da UE.

### **Tabaco Falsificado**

A produção de tabaco falsificado é uma forma de fabrico ilegal na qual os produtos fabricados ostentam uma marca comercial sem autorização do titular dessa marca.

### **IPC – Índice de preços no consumidor**

O IPC, ou Índice de preços no consumidor, representa uma medida do custo médio dos produtos e serviços adquiridos por uma família média. É um dos vários índices de preços calculados por institutos nacionais de estatística. A alteração percentual no IPC é uma medida da inflação.

### **Custos externos**

Em termos económicos, os custos externos são impactos negativos económicos/sociais que afetam as pessoas (partes externas) que não são partes da decisão económica considerada. Em termos de tabagismo (e as respetivas consequências), os custos externos podem incluir os seguintes aspectos que não são considerados nem cobertos pelos fumadores: perda de produtividade e baixa por doença, custos relacionados com a prestação de serviços de saúde e de proteção social, custos relacionados com o tabagismo passivo para os não fumadores e custos com incêndios causados por produtos do tabaco.

### **Tabaco de Corte Fino**

O tabaco de corte fino é um produto semiacabado, vendido a peso ao consumidor. Os fumadores de tabaco de corte fino devem, por isso, comprar separadamente tabaco de corte fino e papel de enrolar ou tubos e aparelhos de enrolar, antes de preparar os artigos de tabaco de corte fino (*RYO-roll your own*-tabaco de enrolar) para utilização.

### **Fabrico Ilegal**

O fabrico ilegal diz respeito aos produtos do tabaco fabricados em violação da lei. As leis em questão podem ser as leis de tributação ou outras (tais como as leis relacionadas com o licenciamento ou monopólio) que restringem o fabrico de produtos do tabaco

### **Custos semi-externos**

Custos suportados pelos membros não fumadores de um agregado familiar onde existe um fumador.

**Impostos específicos:** Trata-se de impostos obrigatórios de um montante fixo por 1000 cigarros (ou por maço de 20 cigarros, ou por rolo). É aplicado o mesmo imposto a qualquer preço de base, não aumentando assim as diferenças de preço entre as marcas mais baratas e as mais caras.

### **Dimensões das embalagens**

- Um *maço* contém geralmente 20 cigarros.
- Um *volume* contém geralmente 10 maços ou 200 cigarros.
- Uma *caixa* contém geralmente 50 volumes ou 10 000 cigarros.
- Um contentor contém 1000 caixas ou 10 milhões de cigarros.

### **Elasticidade preço da procura**



Trata-se um conceito económico que mede a variação percentual na quantidade procurada de um determinado bem que resulta da variação de 1% no respetivo preço. A elasticidade-preço varia de produto para produto. Produtos de necessidade (ou aditivos como o tabaco, ou que não têm substitutos) tendem a ser menos sensíveis às variações do preço, dado que os consumidores continuam a comprar estes produtos, apesar dos aumentos do preço.

A elasticidade pode ser estimada utilizando análise econométrica e, regra geral, é negativa ao indicar que o aumento do preço reduz a procura. Por exemplo, uma elasticidade-preço -0,4 significa que 1% de aumento no preço resultará em 0,4% de redução do consumo. As variações do preço podem resultar numa alteração no número de pessoas que utilizam o produto e na quantidade de produto adquirido por cada pessoa.

#### **Custos privados (ou custos internos, uma contraparte dos custos externos)**

Os custos efectuados pelas pessoas que correspondem às suas opções de mercado, a fim de maximizar a sua utilidade/prazer.

#### **Contrabando de pequena escala**

O contrabando de pequena escala envolve a compra por parte de pessoas singulares ou pequenos grupos de produtos do tabaco em países com baixa tributação para revenda num país com elevada tributação.

#### **Contrabando**

O contrabando consiste no comércio de produtos importados ilegalmente.

#### **Carga fiscal**

A carga fiscal é o montante de imposto aplicado a um produto ou rendimento. As cargas fiscais variam de acordo com vários fatores, nomeadamente nível de rendimento, jurisdição e taxas fiscais em vigor.

#### **Incidência do imposto**

A incidência do imposto consiste na análise do efeito de uma determinada carga fiscal na distribuição de bem-estar económico. A incidência do imposto é considerada «recair» sobre o grupo que, no final, suporta a carga do imposto.

#### **WAP**

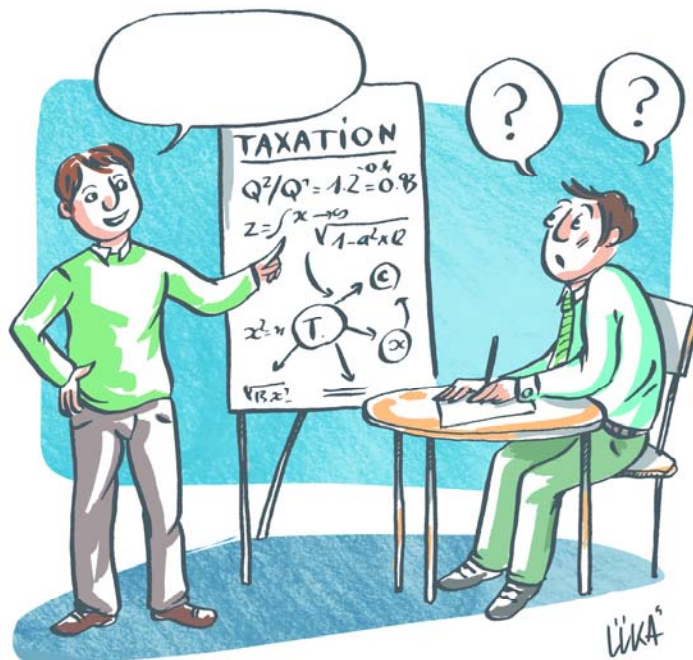
WAP (o preço médio ponderado de venda a retalho) - calcula-se dividindo o valor total de todos os cigarros disponibilizados para consumo (com base no preço de venda a retalho, incluindo todos os impostos) pela quantidade total de cigarros disponibilizados para consumo. É calculado a 1 de março, o mais tardar, de cada ano com base nos dados do ano civil anterior.

## Noções Básicas sobre a Tributação do Tabaco

A tributação do tabaco tem 3 objetivos principais:

- aumentar as receitas
- promover a saúde, dissuadindo o consumo (ou seja, um imposto sumptuário)
- Corrigir externalidades

O tabaco é diferente dos restantes bens de consumo, dado que não se trata de um bem essencial e impõe custos externos sociais substanciais graves (designados «externalidades») quando consumido. Esses custos não são cobertos pelos fumadores e incluem: 1) custos com cuidados de saúde associados a doenças relacionadas com o tabagismo e que não são directamente pagos pelos fumadores; 2) custos relacionados com as vítimas do tabagismo passivo; 3) perda de produtividade. Esses custos justificam a intervenção do governo na regulamentação do consumo do tabaco e constituem uma lógica económica para o imposto sobre os produtos do tabaco. Uma parte das receitas do imposto sobre o tabaco pode ser utilizada para cobrir os custos externos relacionados com o tabagismo.



A literatura económica sugere que a existência de alguns custos privados (ou internos) justifica igualmente a intervenção do governo na decisão pessoal sobre o comportamento tabágico. A lógica é a de que nem todas as pessoas têm devidamente em conta os efeitos adversos do comportamento tabágico na sua própria saúde futura e/ou o risco e os custos da dependência de nicotina, dado que normalmente as pessoas começam a fumar enquanto jovens, sem realizar/avaliar totalmente a natureza aditiva da nicotina. Neste caso, o papel dos impostos especiais de consumo sobre o tabaco é o de reduzir a acessibilidade dos produtos do tabaco para desencorajar o comportamento tabágico atual e futuro.<sup>9</sup>

**O que constitui uma taxa ótima de tributação do tabaco?** Existem diferentes perspetivas sobre o que constitui uma taxa ótima de tributação do tabaco:

- De uma perspetiva da saúde pública → *até todos os fumadores deixarem de fumar*

<sup>9</sup> Secção retirada de "The Aspect Consortium" - «Consórcio Aspect»-, Publicação da Comissão Europeia, outubro de 2004, p.76

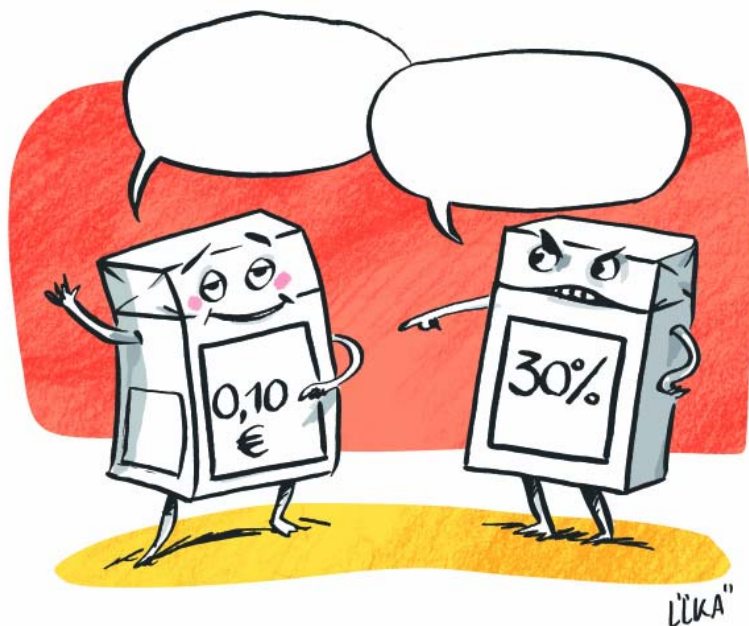
- De uma perspetiva governamental → *maximizar as receitas, mas também promover a saúde e reduzir os custos com os cuidados de saúde e outros custos associados ao tabagismo*
- De uma perspetiva económica → *enquanto fonte eficiente de receitas fiscais e para corrigir as externalidades e internalidades associadas ao consumo de tabaco*

É importante compreender estas perspetivas na argumentação para aumentos da tributação.

### Estrutura do Imposto sobre o Tabaco (Structure of Tobacco Tax)

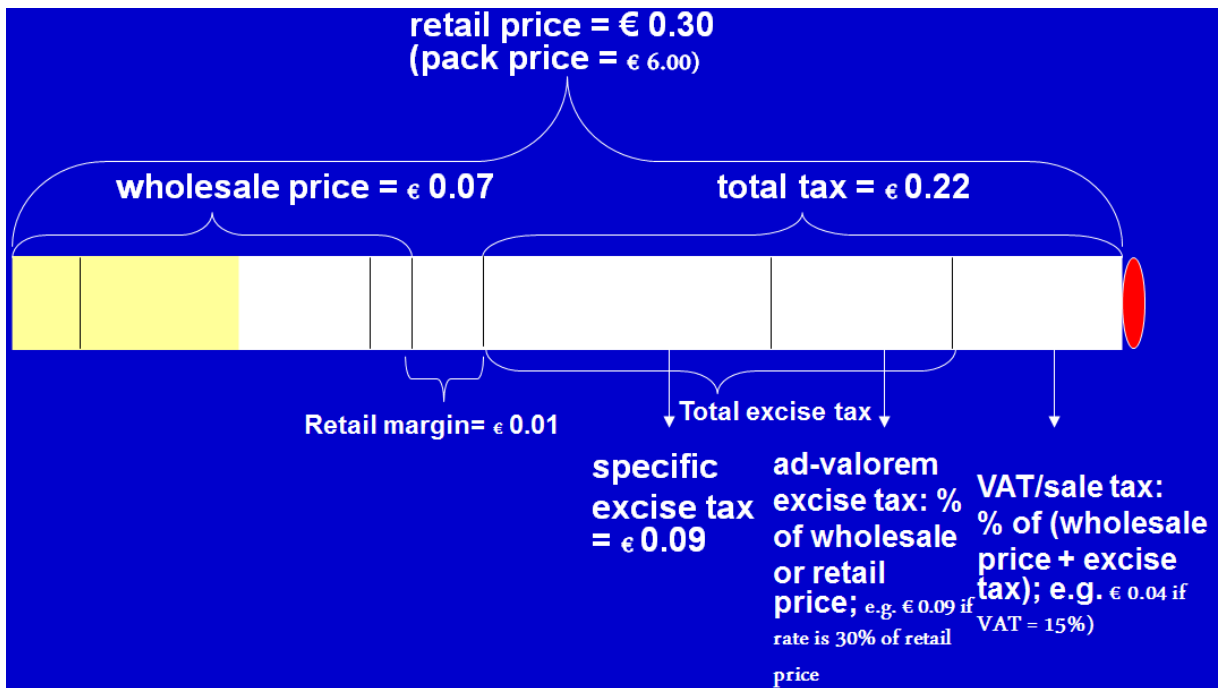
Os tabacos manufaturados na UE estão sujeitos a três tipos de tributação: dois tipos de imposto especial de consumo e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

- Os **impostos especiais de consumo específicos (ou fixos)** são impostos definidos e estabelecidos por unidade de produto. É aplicado o mesmo montante de imposto a qualquer preço de base, não aumentando assim as diferenças de preço entre as marcas mais baratas e as mais caras.
- Os **impostos especiais de consumo ad valorem** são uma proporção do preço de venda a retalho dos produtos do tabaco (ou seja, uma percentagem determinada dos preços dos fabricantes ou de venda a retalho). Ao contrário dos impostos especiais de consumo, os impostos ad valorem aumentam as diferenças de preço entre as marcas mais baratas e as marcas de gama superior, quando há inflação e/ou os fabricantes aumentam os seus preços. O montante do imposto recolhido está protegido da inflação e de aumentos em qualquer aumento de preço.



### O que constitui o preço de um cigarro?

O gráfico que se segue ilustra uma divisão das várias componentes do preço do cigarro:



- © Hana Ross

A legislação fiscal em vigor da UE em matéria de tabaco (anterior a 1.01.2014) exige:

- Imposto específico entre 5% - 76,5% do imposto total: (imposto especial de consumo específico + o imposto especial de consumo proporcional e imposto sobre o valor acrescentado)
- Imposto especial de consumo de pelo menos 57% do preço médio ponderado de venda a retalho: (exceção para os países com um imposto de pelo menos 101 euros por 1000 cigarros)
- Imposto especial sobre o consumo com valor mínimo de 64 euros por 1000, independentemente do preço médio ponderado de venda a retalho.

A Diretiva 2010/12/UE do Conselho, de 16 de fevereiro de 2010, exige que após 1.01.2014:

- O imposto específico será de 7,5% a 76,5 % (imposto especial de consumo + imposto especial de consumo ad valorem e imposto sobre o valor acrescentado)
- Imposto especial de consumo de pelo menos 60% do preço médio ponderado de venda a retalho, salvo os países com um imposto de 115 euros por 1000 cigarros.
- À Bulgária, Estónia, Grécia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia e Roménia será permitido um período transitório excecional até 31.12.2017.
- Imposto especial de consumo com valor mínimo de 90 euros por 1000 cigarros, independentemente do preço médio de venda a retalho (as mesmas exceções do país até 31.12.2017).

## Efeitos da estrutura fiscal

- Os impostos especiais de consumo, se corretamente utilizados, têm o potencial de aumentar o preço final dos produtos do tabaco. Contudo, deve sublinhar-se que os dois tipos de imposto especial de consumo – específico e ad valorem – têm diferentes impactos (quando utilizados em várias combinações) na determinação do preço final global do tabaco.

### Imposto específico

---

- Os impostos específicos são fáceis de administrar. Afetam de igual modo todas as marcas numa classe de produto do tabaco. Contudo, os impostos específicos não estão indexados à inflação, sendo portanto necessários ajustes regulares para que tenham o mesmo impacto económico
- Não permite que os fabricantes de tabaco manipulem o preço para reduzir a sua obrigação fiscal.
- Tem tendência para reduzir a concorrência de preços e é apoiado pelos fabricantes de cigarros de gama superior
- A obrigação fiscal da indústria não varia com uma mudança no preço (à saída da fábrica) do produtor.

#### Vantagens

- Confere ao governo um maior controlo sobre as receitas fiscais
- Mantém a gama de preços estreita, reduz a substituição de marca após um aumento de imposto
- Administração menos dispendiosa
- Melhor para a saúde pública, desde que o valor do imposto continue a aumentar com a inflação

#### Desvantagens

- Tem que ser aumentado regularmente para acompanhar a inflação e os níveis de rendimento
- Incentiva a indústria a subir o preço para aumentar os lucros

### Ad Valorem

---

#### Vantagens

- Ajusta o valor do imposto à inflação do produto
- A obrigação fiscal aumenta com preços mais elevados

#### Desvantagens

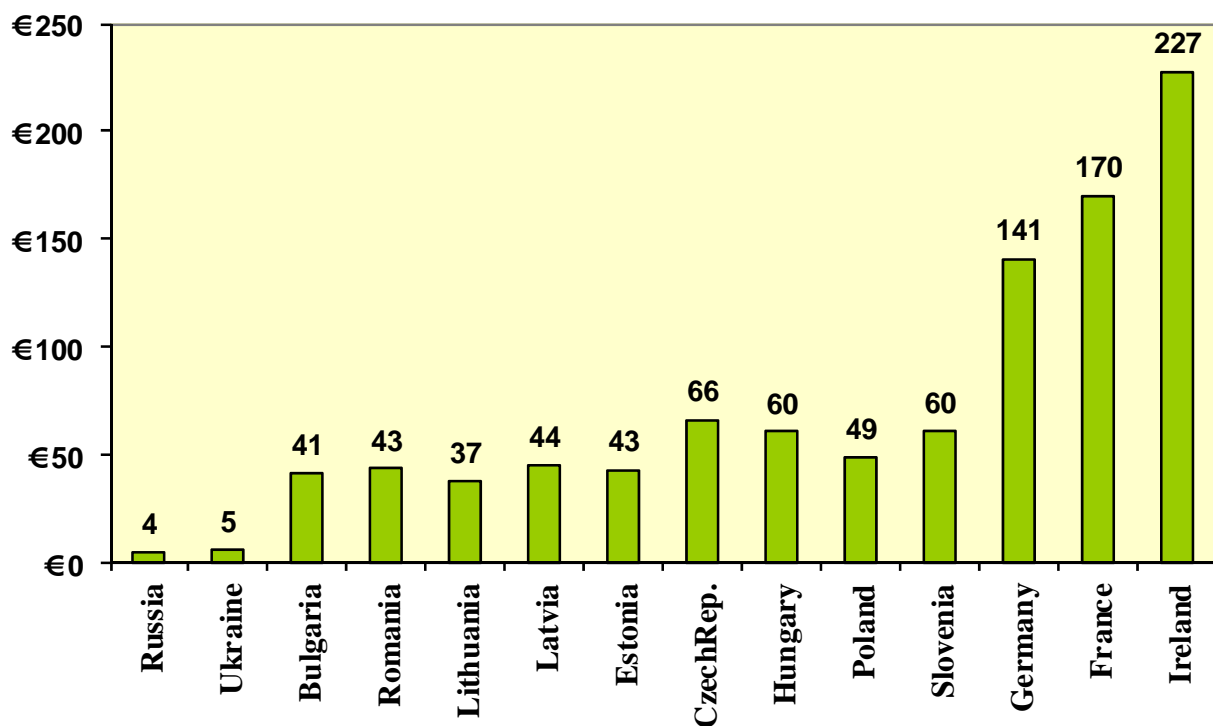
- A indústria pode exercer mais controlo sobre os montantes de imposto pagos, manipulando o preço do produtor
- Leva a diferenças de preço mais amplas, de modo que os fumadores podem evitar os aumentos de imposto recorrendo a produtos do tabaco mais baratos (ou seja substituindo cigarros de gama alta por tabaco de corte fino, como o tabaco de enrolar)
- Administração mais dispendiosa, porque requer a monitorização do valor e do volume de várias marcas vendidas
- O imposto ad valorem fomenta a concorrência de preços, o que pode levar a preços mais baixos.

**\*\*\*Melhor prática – uma combinação de Específico e Ad Valorem\*\*\***



Os países da UE utilizam uma estrutura fiscal que combina o ad valorem e o imposto especial de consumo. Além disso, os países estão sujeitos a um «limiar fiscal», um imposto total mínimo que tem de ser cobrado por cigarro, para proteger a saúde pública e as metas da receita do Estado. É importante que tanto este limiar como o nível de tributação específico do país acompanhem, pelo menos, a inflação geral medida pelo IPC, para preservar o efeito dissuasor do imposto especial de consumo.

***Existem grandes diferenças no montante de imposto/imposto especial de consumo por 1000 cigarros na Europa, devido a diferenças de estrutura e taxas fiscais (Ver Figura-Janeiro de 2008):***



## Efeitos da inflação

Se o valor do imposto não for aumentado a par da inflação, **isto representa efetivamente uma redução no imposto**. Por conseguinte, a prevalência de tabagismo aumentará e as receitas do estado com o imposto do tabaco diminuirão.

- O valor relativo do imposto específico pode ser afetado pela inflação e pelo aumento dos rendimentos individuais. Como tal, tem que ser indexado de modo a acompanhar a inflação e os níveis de rendimento.
- O imposto ad valorem é automaticamente ajustado à inflação, mas apenas se os preços do produtor aumentarem em paralelo com a inflação medida pelo IPC. O imposto ad valorem não se ajusta se ocorrer aumento dos rendimentos.

Como tal, é importante defender a inflação automática e ajustes ao crescimento dos rendimentos para o imposto específico, quando politicamente aceitável.

### Descontar o efeito da inflação

Se não for indexado, a inflação pode diminuir o efeito do imposto específico sobre o consumo de tabaco. É importante prestar atenção aos **preços reais dos produtos do tabaco**:

**o preço real = preço atual (ou nominal) preço ÷ preço de todos os bens e serviços  
(expresso como o índice de preços a retalho RPI ou índice de preços no consumidor IPC)**

## Efeitos do aumento do rendimento – Acessibilidade

Os países com níveis crescentes de rendimento têm de considerar a **acessibilidade** dos produtos do tabaco – o impacto combinado do preço e rendimento. O impacto depende do preço e das *elasticidades do rendimento*.

A redução do consumo depende da redução da acessibilidade do tabaco. Existem vários fatores que determinam a capacidade financeira de uma população para adquirir tabaco:

1. Taxas atuais de tributação do tabaco
2. Preço atual de venda/retalho do tabaco
3. Rendimento médio
4. Aumento do rendimento
5. Taxas de inflação
6. Acesso a tabaco barato (cigarros com desconto, tabaco de enrolar, isento de impostos, produtos do tabaco de contrabando)



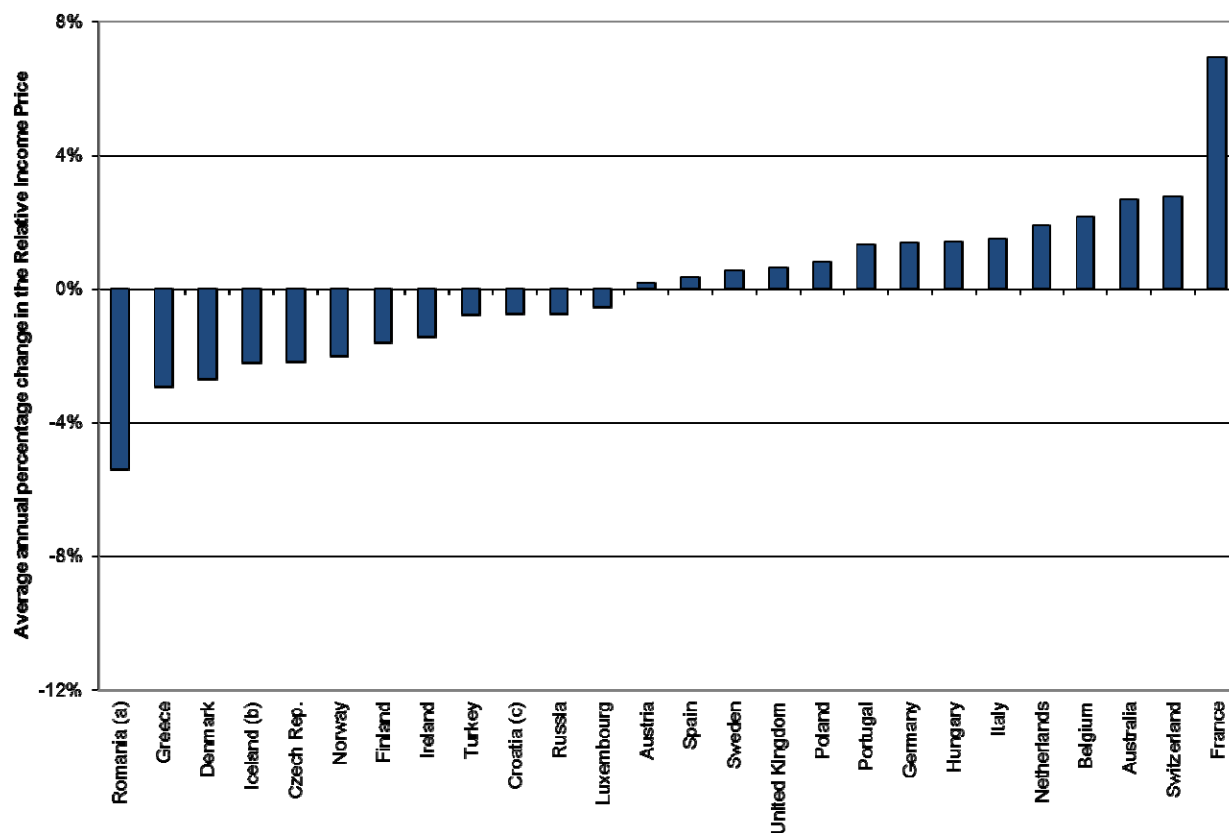
Quando considerados em conjunto, é possível estimar o impacto dos aumentos da tributação no consumo do tabaco.

A acessibilidade por ser medida através:

- Preço do rendimento relativo (RIP) (*Relative income price*): % PIB per capita necessário para comprar 100 maços; ou
- Minutos de trabalho necessários para comprar 1 maço - o tempo que o trabalhador médio tem que trabalhar para comprar 1 maço de cigarros



## Variação da acessibilidade na Europa 1990 – 2008 <sup>10</sup>



- a) Roménia: 1994-2008
- b) Islândia: 1999-2008
- c) Croácia: 1998-2002

<sup>10</sup> Fonte: Evan Blecher, The Economics of Tobacco Control in Low- and Middle-income Countries, Thesis presented for the degree of Doctor of Philosophy, School Of Economics, University Of Cape Town, April 2011 (A economia de controlo de tabagismo nos países com rendimentos baixos e médios), Tese apresentada para o Doutoramento, Faculdade de Economia, Universidade da Cidade do Cabo, abril de 2011

## Resposta da indústria do tabaco à tributação

É do interesse das tabaqueiras manter os níveis de tributação o mais baixo possível, de modo a que o tabaco seja relativamente barato, o que significa que podem vender mais produtos e aumentar os lucros.

**A indústria do tabaco** exerceu uma grande pressão, por todos os meios, sob todos os governos para reduzir ou não aumentar a tributação. **Tem conseguido manipular sistematicamente os sistemas fiscais dos países, fornecendo informações**

**falsas** que sugerem que 1) os governos receberão mais receitas ao baixarem os impostos e/ou 2) que as receitas caem após um aumento dos impostos

Além disso, as **tabaqueiras internacionais foram cúmplices nas actividades de contrabando para expandir o seu mercado**, para entrar em mercados onde existe um monopólio interno ou para fins de evasão fiscal.

- Onde existe o imposto *ad valorem*, as tabaqueiras tendem a baixar os preços de base para baixar a cobrança de impostos.
- Com o imposto *específico*, as tabaqueiras poderão aumentar o tamanho do cigarro para baixar o imposto por unidade de tabaco e poderão aumentar o seu próprio preço.



## Como calcular o impacto de um imposto

Podem ser utilizados dados passados para estimar o impacto dos preços do tabaco no consumo de tabaco. Este impacto é medido pela **elasticidade-preço da procura de tabaco**. A **estimativa da elasticidade-preço da procura de tabaco** pode ser utilizada para prever o impacto das alterações atuais ou propostas ao preço e imposto sobre o futuro consumo de tabaco, receitas fiscais e futuro número de mortes associadas ao consumo de tabaco.

Após um aumento do preço/imposto, a redução no consumo geral de tabaco pode ser analisada utilizando a **elasticidade-preço da procura**. Normalmente consiste num número negativo <sup>11</sup> que corresponde à diminuição da percentagem de consumo que ocorre em resposta a 1% de aumento do preço do tabaco. Por exemplo, uma elasticidade de 0,4 significaria que um aumento de 1% no preço resultaria numa redução de

<sup>11</sup>É teoricamente possível que a elasticidade-preço da procura seja positiva para um bem ou serviço – mas isto significaria que os consumidores aumentam o seu consumo do bem ou serviço quando o preço aumenta, o que é prática invulgar.

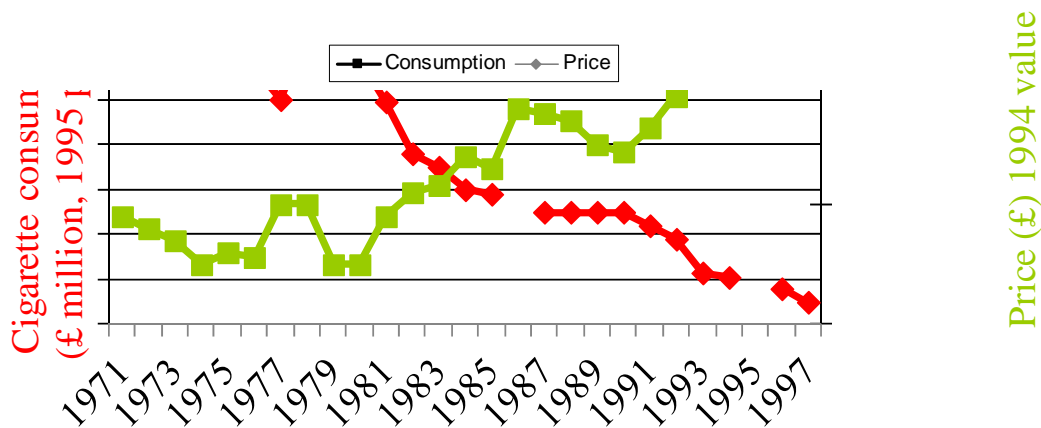
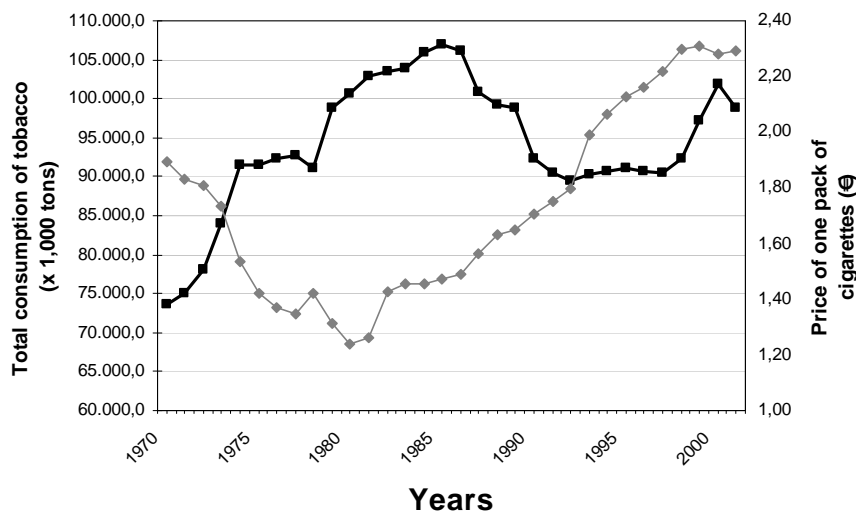
0,4% do consumo. Regra geral, metade do impacto verifica-se na prevalência, a restante parte do impacto verifica-se na quantidade de tabaco consumido por aqueles que não cessam de fumar.

A elasticidade-preço da procura poderá variar entre jurisdições e as reivindicações de redução da prevalência têm que ter em conta dados nacionais específicos. Um aumento de 10% no preço num país pode não ter o mesmo efeito no consumo noutro, embora a elasticidade-preço da procura tenda a ser muito similar nos países desenvolvidos, tal como nos países da UE.

**A relação negativa ente o consumo e o preço do tabaco** Apesar de alguns contra-argumentos da indústria do tabaco, a investigação de vários países ao longo de vários anos demonstrou claramente que a procura do tabaco é sensível ao preço, mas não tanto como a maioria dos bens que não são de primeira necessidade.

Três gráficos sobre o nível de tributação versus consumo evidenciam este caso:

**Itália 1970 – 2005<sup>12</sup>**

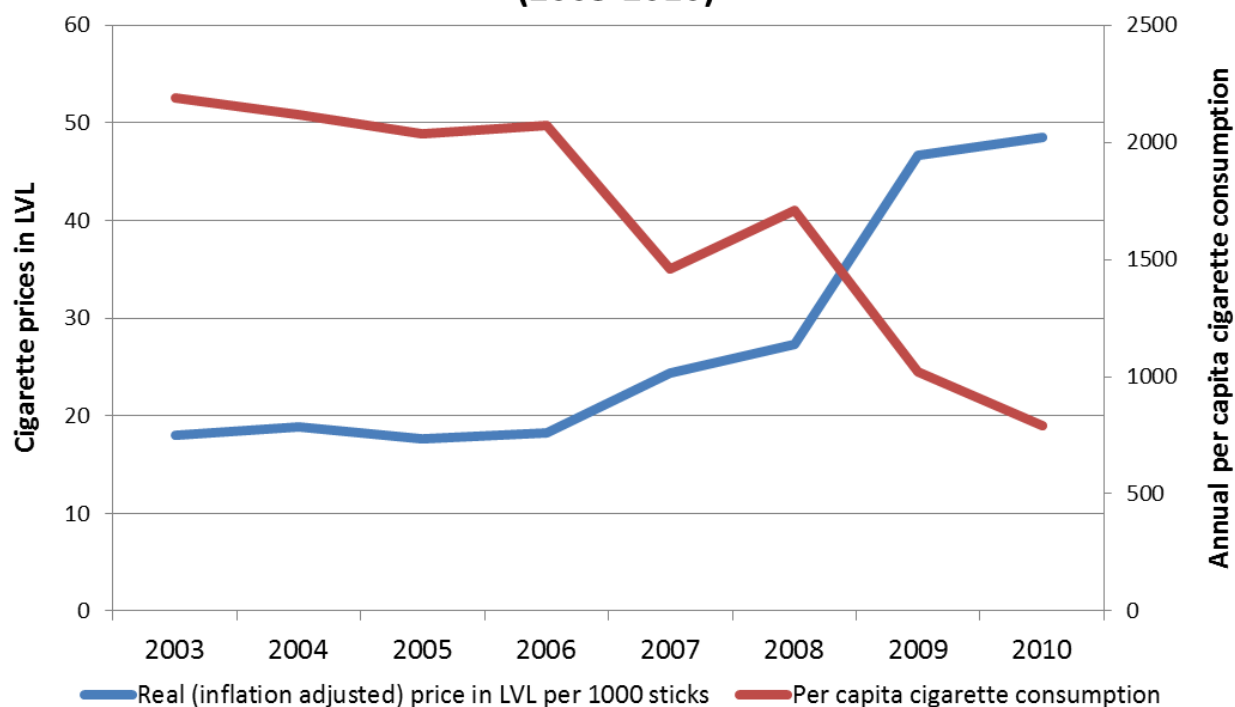


RU

1971 – 1997

<sup>12</sup> Gallus S, Townsend J et al, Price and consumption of tobacco in Italy over the last three decades (Preço e consumo de tabaco em Itália durante as três últimas décadas. Revista European Journal of Cancer prevention, 2003; vol 12, issue 4.


### Per Capita Consumption and Real Cigarette Prices in Latvia (2003-2010)



A elasticidade-preço relativamente baixa da procura de tabaco subentende que um aumento do imposto, como será mostrado mais adiante, irá sempre assegurar receitas mais elevadas. A evidência da investigação sustenta claramente esta ideia em vários contextos.<sup>13</sup> Os impostos sobre o tabaco representam uma transferência de recursos já criados na economia (por conseguinte, não contribuem para o PIB), ou seja, dinheiro dos fumadores para o Tesouro e depois para a sociedade através dos serviços públicos.

#### Pontos a sublinhar:

<sup>13</sup> Retirado de «The Aspect Consortium» Out. 2004 p. 76 – Contexto = Townsend J. Price and consumption of tobacco. («Consórcio Aspect» out. 2004 p. 76 - Referência = Townsend J. Preço e consumo do tabaco). BMJ 1998, 52: 132-142

- O consumo de tabaco tende a aumentar à medida que aumentam os rendimentos, sendo que a receita fiscal obtida com o tabaco também aumentará (a elasticidade do rendimento da procura é positiva).
  - A produção e as importações podem ser supervisionadas fortemente pelo governo, portanto deveria ser relativamente fácil cobrar impostos.
- 

## Aumentos na tributação do tabaco e tabagismo na UE

**Devido aos aumentos na tributação**, o **consumo** de cigarros **diminuiu** em toda a UE ligeiramente mais de **10%** entre 2005 e 2006. Na UE-15, o aumento médio do imposto de 33% entre 2002 e 2006 resultou numa queda do tabagismo de 16%. Nos novos Estados-Membros, um aumento semelhante do imposto de 34% desde a adesão em 2004 até ao fim de 2006 fez as taxas de tabagismo diminuir apenas 1%. Esta pequena diminuição pode provavelmente explicar-se pelo relativamente baixo nível de partida do imposto e à elasticidade-preço da procura muito baixa. Todos os estudos demonstram que os impostos sobre o tabaco aumentam as receitas do Estado, são eficazes na redução das taxas de tabagismo e têm um efeito imediato. O **aumento das receitas do Estado** resultante de impostos mais altos pode ser **canalizado para a promoção da saúde e medidas de cessação tabágica**.

Contudo, as quantidades de **tabaco de corte fino** vendidas na UE, com **taxas de imposto muito mais baixas** do que as dos cigarros, **aumentaram** no mesmo período cerca de **10%**. É por esta razão que a **Comissão Europeia** propôs um **aumento dos impostos** sobre o **tabaco de corte fino** como forma de **incentivo** para as pessoas **deixarem de fumar qualquer produto do tabaco**.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Secção retirada de «SFP Spotlight on Taxation and Illicit Trade» –[www.smokefreepartnership.eu](http://www.smokefreepartnership.eu) (acedido em janeiro de 2011)

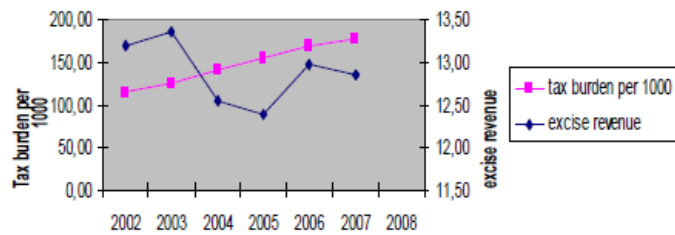
## Efeito dos aumentos da tributação nas receitas do Estado

Apresentam-se a seguir os benefícios de aumentar os impostos especiais de consumo sobre o tabaco acima do nível de inflação:

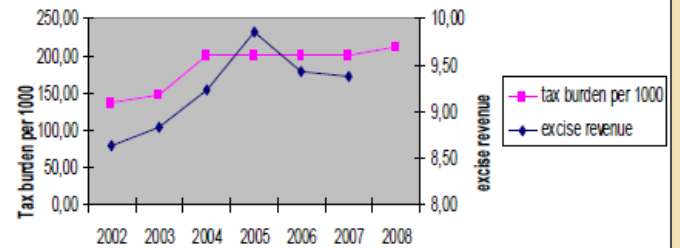
Logo após um aumento dos impostos, verifica-se um **aumento nas receitas do Estado proveniente dos impostos sobre o tabaco**. Tal como indicado por Townsend (1996), assume-se que a elasticidade-preço do tabaco (ou seja, a sensibilidade do consumo geral de tabaco ao preço do tabaco - em vez da elasticidade da prevalência abordada anteriormente) é de 0,5 no nosso cenário central. A elasticidade do consumo é a resposta do tabaco/cigarros totais consumidos, a uma alteração de 1% no preço. A elasticidade da prevalência é a alteração na proporção de população adulta que fuma na sequência de uma alteração de 1% no preço. **Isto significa que um aumento do preço dos produtos do tabaco conduz a um aumento das receitas.**

Ver os exemplos a seguir que o comprovam:

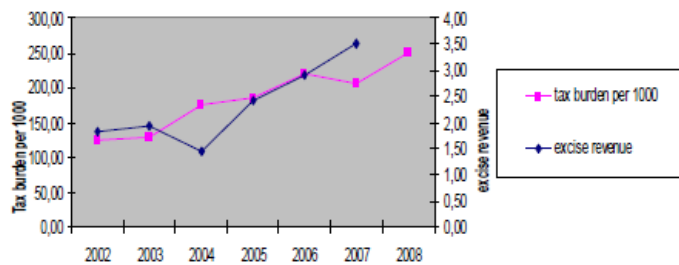
Germany - Tax burden vs. Excise revenue



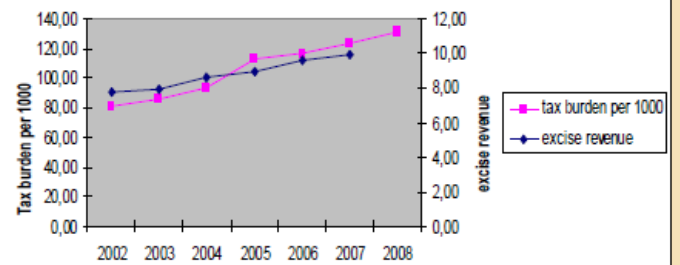
France - Tax burden vs. Excise revenue



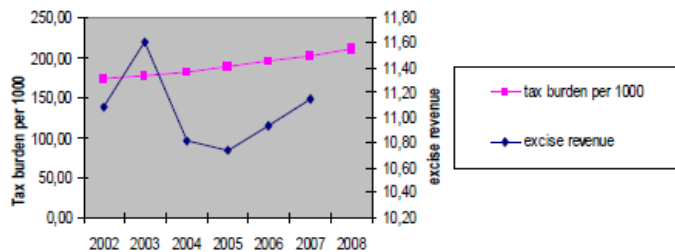
Poland - Tax burden vs. Excise revenue



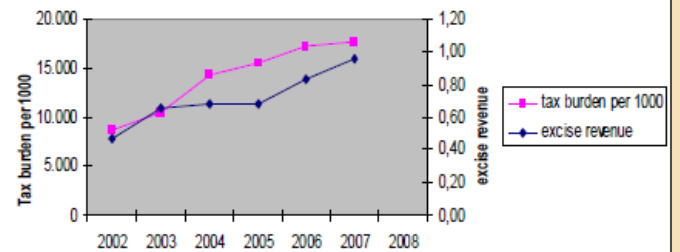
Italy - Tax burden vs. Excise revenue



UK - Tax burden vs. Excise revenue

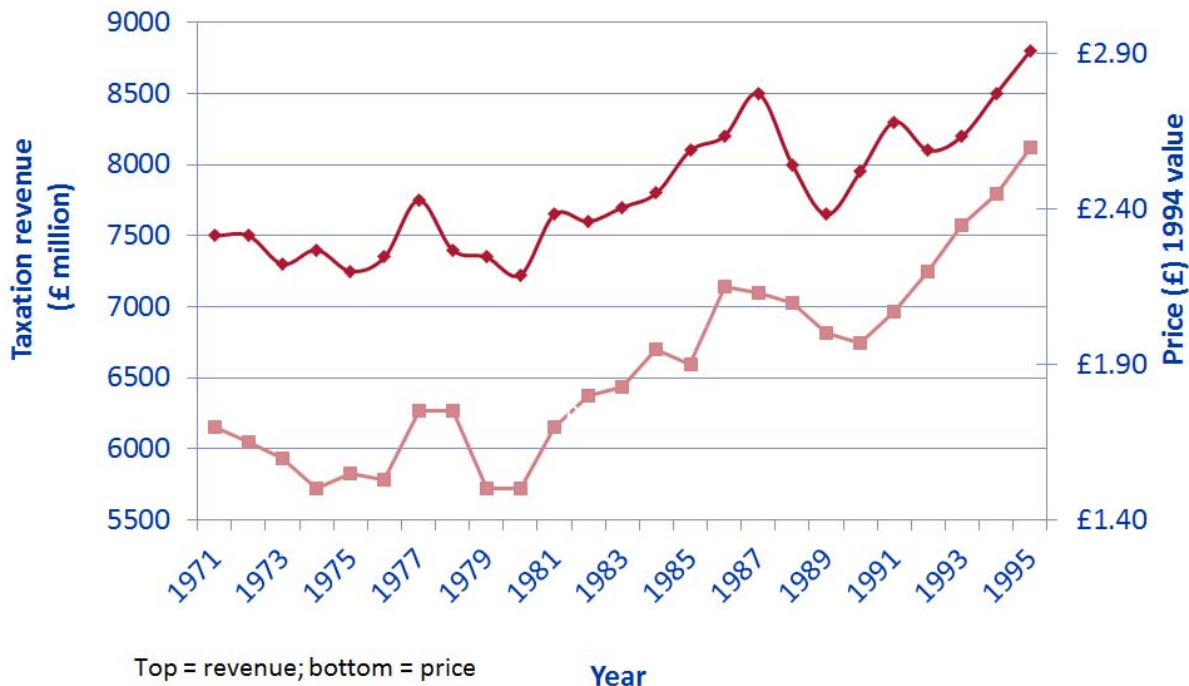


Hungary - Tax burden vs. Excise revenue





# Tobacco Taxes and Revenues in UK



## Como calcular o efeito nas Receitas do Estado

### Efeito nas receitas fiscais – um método simples!

- Pré-aumentar as receitas fiscais = pré-aumentar a taxa fiscal  $T_1$  x pré-aumentar as vendas  $Q_1$
- Pós-aumentar as receitas fiscais = pós-aumentar a taxa fiscal  $T_2$  x pós-aumentar as vendas  $Q_2$
- **Mesmo nos países onde a procura é mais sensível ao preço, não se reduzem as receitas, aumentando os impostos, nem sequer se chega próximo disso!**

Mais especificamente:

Se os preços aumentarem 10% (de  $P_1$  para  $P_2$ ) e «e» for -0,4 então

$$Q_2/Q_1 = 1,1^{-0.4} = 0,96 \text{ então o tabagismo cai 4\%}$$

Se os preços aumentarem 20% então

$Q_2/Q_1 = 1,2^{-0.4} = 0,93$  portanto o tabagismo cai 7% (não 8%, tal como se poderia esperar, porque a função é exponencial)

- Se  $T_1/P_1$  for cerca de 70%, as receitas fiscais aumentarão, desde que a elasticidade-preço seja superior a -1,4
- Todos os estudos sugerem que a elasticidade-preço é muito maior do que este valor (-0,2 a -0,9)
- Portanto, se  $T/P$  for 0,7 e «e» = -0,5, a elasticidade das receitas fiscais é 0,65
- Ou, se  $T/P$  for 0,5 e «e» = -0,4, a elasticidade das receitas fiscais é 0,8

## EXEMPLO 1

Se o imposto sobre cigarros aumentar 30%, com «e» = -0,5 e  $T/P = 0,7$

- As receitas fiscais devem aumentar cerca de 20% e
- o consumo de cigarros deve cair cerca de 10%
- Caso o aumento do imposto não seja transmitido na íntegra, o consumo de cigarros cairia menos, mas as receitas do Estado aumentariam mais

## **EXEMPLO 2**

Se o imposto sobre cigarros aumentar 20%, com «e» = -0,5 e  $T/P = 0,7$

- As receitas fiscais devem aumentar cerca de 12,5% e
- o consumo de cigarros deve cair cerca de 6,3%

## Benefícios para o Estado resultantes do aumento do imposto sobre o tabaco

Seguem-se vários benefícios para o Estado resultantes dos aumentos da tributação:

**Poupança dos custos dos Serviços de Saúde** – tome-se o Reino Unido como exemplo: Em 2006, 2,7 mil milhões de libras esterlinas (3,2 mil milhões de euros) foram gastos pelo SNS (Serviço Nacional de Saúde) em tratamentos de doenças relacionadas com o tabagismo em Inglaterra. Dado que o risco de desenvolver doenças diminui (devido a uma menor prevalência do tabagismo e diminuição dos riscos para os ex-fumadores), também diminuiriam os custos dos tratamentos.

**Ganhos de produção devido à redução do absentismo** – está provado que os fumadores têm mais tendência para o absentismo laboral do que os não fumadores. À medida que mais pessoas deixam de fumar, a sua produção aumentará devido ao absentismo reduzido.

**Menos gastos com subsídios relacionados com doença e incapacidade** – o tabagismo está associado a mais doenças na população e a uma maior mortalidade. Estima-se que a redução das despesas em subsídios para pessoas em idade ativa com um estado de saúde duradouro (tais como Subsídio de Emprego e Apoio e Subsídio de Incapacidade) resultaria de uma redução do tabagismo causada pelo aumento dos impostos.



**Ganhos de produção devido a mortalidade reduzida** – o facto de as pessoas viverem mais tempo tem implícito que terão maior probabilidade de sobreviver e estarem a trabalhar até à idade média da reforma. Por conseguinte, uma redução da prevalência do tabagismo resultaria em ganhos de produção devido a uma mortalidade reduzida.

**Anos de vida ganhos** – o facto de as pessoas viverem durante mais tempo e terem vidas mais saudáveis constitui em si um benefício para as mesmas e para a sociedade em geral. Por exemplo, os ministérios do governo do Reino Unido preferiram estimar o «valor humano» da prevenção da mortalidade (um pouco menos de um milhão de libras esterlinas para calcular o valor de anos extra de vida das pessoas que deixam de fumar, ou que nunca fumaram, devido ao aumento do preço).

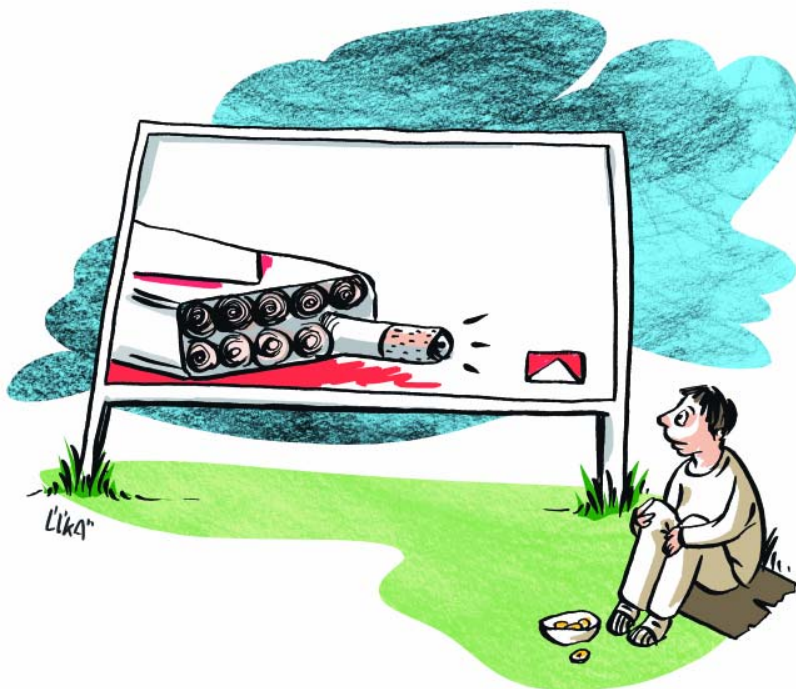
**Mais receitas fiscais resultantes do absentismo reduzido** – a produção extra resultante do absentismo reduzido das pessoas que param de fumar (ou que nunca fumaram) após um aumento dos impostos conduz a mais receitas fiscais, quotizações para a segurança social e receitas de IVA.

**Mais receitas fiscais resultantes da vida profissional adicional** – as pessoas em idade ativa cujas mortes são evitadas devido a deixarem de fumar (ou não começarem a fumar) devido ao aumento do imposto sobre o tabaco terão uma vida profissional mais longa e, assim, pagarão mais impostos sobre o rendimento e quotizações para a segurança social aos governos. Irão igualmente gastar, pelo menos, algum do rendimento disponível adicional e, assim, pagar mais IVA.

## Imposto sobre o tabaco e pobreza – o imposto é regressivo?

Os grupos socioeconómicos mais desfavorecidos tendem a fumar mais do que os outros e, como tal, sofrem desproporcionalmente de doenças relacionadas com o tabagismo, em particular cancro, doenças cardiovasculares e doenças obstrutivas crónicas das vias respiratórias.

Embora os grupos socioeconómicos mais desfavorecidos possam pagar mais impostos se continuarem a fumar, são, por sua vez, mais sensíveis a preços mais altos (elasticidades) do que os outros grupos e é provável que, como resposta aos aumentos do preço, deixem de fumar ou reduzam o consumo de tabaco. Como tal, um aumento do preço tem maior potencial de reduzir as taxas de tabagismo nestes grupos mais vulneráveis do que qualquer outra intervenção e, em última análise, melhorar os resultados de saúde.



Além disso, a tributação em si atua com um complemento e reforça as mensagens de educação para a saúde, no que diz respeito aos efeitos negativos do tabagismo – sobretudo para os grupos que se têm mostrado menos sensíveis aos recursos de educação para a saúde que realçam os riscos associados ao consumo de tabaco.

Deve sublinhar-se que os governos deveriam ser incentivados a utilizar uma parte das receitas do imposto acrescido sobre o tabaco para financiar programas de prevenção e/ou tratamento do tabagismo, contribuindo assim para o desenvolvimento de cuidados de saúde e/ou de cessação tabágica nos grupos socioeconómicos mais desfavorecidos.

## Consignação

A consignação consiste em consagrar uma percentagem das receitas fiscais provenientes dos aumentos do imposto sobre o tabaco ao desenvolvimento, cuidados de saúde, educação ou incentivos à saúde pública.

Os impostos consignados podem ser utilizados pelos governos:

- para apoiar atividades de controlo de tabagismo (*inclui a Tailândia e Califórnia*)
- para o controlo de tabagismo e promoção da saúde (*inclui a Finlândia, Roménia, Estónia, Polónia, Eslovénia, Lituânia*)
- para cuidados de saúde e seguro de saúde (*inclui o Reino Unido, a Grécia, a Irlanda, Portugal, a Áustria*)

Outros países podem utilizar as receitas do imposto sobre o tabaco para o desenvolvimento em geral e outros fins.

## Perspetiva Internacional / Global

**A Convenção-Quadro de Controlo de Tabagismo da OMS (FCTC)** A FCTC é um acordo supranacional que visa «proteger as gerações presentes e futuras dos efeitos sanitários, sociais, ambientais e económicos devastadores, causados pelo consumo e pela exposição ao fumo do tabaco» através da adoção de um conjunto de normas universais que indiquem os perigos do tabaco e que limitem a sua utilização em todas as formas a nível mundial.

### FCTC e Tributação

Todos os países que aplicam a FCTC devem observar os objetivos em matéria de saúde pública na determinação das políticas tributárias. Os mesmos encontram-se elencados nos artigos 6.º e 15.º do tratado:

O artigo 6.º dispõe que os governos signatários:

- devem reconhecer que o preço e as medidas fiscais constituem meios eficazes e importantes para reduzir o consumo de tabaco;
- devem aplicar políticas tributárias e, quando adequado, políticas de preço, sobre os produtos do tabaco, de modo a contribuir para os objetivos de saúde que visam reduzir o consumo de tabaco;
- devem proibir ou restringir as vendas a e/ou importações feitas por viajantes internacionais de produtos do tabaco isentos de impostos e direitos aduaneiros.

O artigo 15.º dispõe que os governos signatários:

- devem monitorizar e recolher dados relativos ao comércio transfronteiriço de produtos do tabaco, nomeadamente o comércio ilícito;
- devem adotar ou reforçar a legislação contra o comércio ilícito do tabaco;
- devem destruir o tabaco contrafeito e de contrabando;
- devem adotar e aplicar medidas para monitorizar e controlar a distribuição dos produtos do tabaco.

### Atualização decorrente da COP4

As Partes\* da Convenção-Quadro de Controlo de Tabagismo da OMS (FCTC) criaram um organismo de negociação, para desenvolver um protocolo relativo ao comércio ilegal de produtos de tabaco, reconhecendo a importância de uma sólida cooperação internacional para eliminar o comércio ilegal de produtos do tabaco. (\*Nota: As partes da FCTC correspondem aos países que ratificaram a FCTC).

Mais de 135 Partes da FCTC reuniram-se cinco vezes entre 2008 e 2012 para negociarem um tratado internacional para combater o comércio ilegal dos produtos do tabaco e chegaram a acordo, em abril de 2012, relativamente ao texto de um Protocolo para erradicar o comércio ilegal dos produtos do tabaco. O tratado relativo ao comércio ilegal está a ser negociado como um tratado suplementar, ou protocolo, da FCTC. O artigo 15.º da FCTC estabelece que a Convenção deve abordar todas as formas de comércio ilegal de produtos do tabaco, nomeadamente o contrabando, o fabrico ilegal e a contrafação.

O Protocolo estipula as regras para combater o comércio ilegal dos produtos do tabaco através do controlo da cadeia de abastecimento. Estabelece ainda o que constitui comportamento ilegal e define medidas conexas de execução e cooperação internacional.

Ao abrigo do Protocolo, as Partes propõem estabelecer um sistema global de localização e seguimento para os produtos do tabaco e acordaram outras medidas relativas a licenciamento, responsabilidade, execução, partilha de informações e auxílio judiciário mútuo. Estas medidas visam combater e, eventualmente, eliminar o comércio ilegal dos produtos do tabaco.

O Protocolo será apresentado para exame e adoção à Conferência das Partes da FCTC da OMS em Seul, República da Coreia, em novembro de 2012.

Assim que for adotado, tornar-se-á no primeiro Protocolo da FCTC da OMS. A FCTC é o primeiro e único tratado internacional de saúde negociado sob a égide da OMS. O Protocolo entrará em vigor após 40 ratificações.





## Perspetiva europeia: a diretiva em vigor da UE relativa aos impostos sobre o tabaco

**A legislação da União Europeia tem uma grande influência nos níveis dos impostos sobre o tabaco na Europa.** Esta legislação define taxas mínimas de imposto especial sobre o consumo para todos os países da UE, como indicado a seguir:

«O imposto especial de consumo global (imposto específico e imposto ad valorem, líquidos de IVA) sobre os cigarros deve representar pelo menos 57% do preço médio ponderado de venda a retalho dos cigarros introduzidos no consumo. Esse imposto especial de consumo não pode ser inferior a 64 EUR por 1000 unidades de cigarros, independentemente do preço médio ponderado de venda a retalho.

A [Diretiva 2010/12/UE do Conselho](#),<sup>15</sup> de 16 de fevereiro de 2010 atualizou as regras de tributação do tabaco da UE para que seja assegurado um maior nível de saúde pública. O conceito da classe de preço mais procurada (MPCC) foi substituído por um preço médio ponderado (WAP) como ponto de referência para os requisitos mínimos da UE. Trata-se de um conceito adequado uma vez que, atualmente, os mercados são mais dinâmicos, com várias marcas populares e alterações regulares no preço do tabaco. Substituir a MPCC pelo WAP de todos os cigarros para determinar a base de imposto assegura transparência e igualdade de condições para os fabricantes. Além disso, representa um esforço para destacar os objetivos de saúde dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco, o requisito mínimo monetário aplicar-se-á a todos os cigarros e será gradualmente aumentado nos próximos cinco anos para 90 € sobre todos os cigarros, independentemente do WAP, com um imposto especial de consumo sobre os cigarros de, pelo menos, 60% do WAP.

O aumento dos impostos mínimos irá reduzir a diferença entre os cigarros mais baratos e os mais caros na UE. A partir de 1 de janeiro de 2011, o limiar fiscal mínimo deixará de ter um teto máximo. A partir de 1 de janeiro de 2014, a componente específica do imposto não poderá ser inferior a 75% e superior a 76,5% do montante da percentagem total de imposto, dando mais flexibilidade aos Estados-Membros na determinação do equilíbrio entre os dois elementos de imposto especial de consumo, dependendo das características do respetivo mercado nacional do tabaco.<sup>16</sup>

### **Artigo 168.º do Tratado da UE**

As regras fiscais da UE aplicáveis ao tabaco devem refletir os desenvolvimentos políticos da UE, tais como o artigo 168.º do Tratado da UE que dispõe que em todas as políticas da UE deve ser incluído um elevado nível de proteção da saúde humana.

### ***Espaço Schengen e Espaço Económico Europeu***

O espaço sem fronteiras e zona de comércio livre da Europa Continental permite a livre circulação de pessoas e bens. Está previsto controlar o transporte de tabaco – o transporte entre países de cigarros por pessoas singulares está estipulado para um máximo de 800 cigarros, 400 cigarrilhas, 200 charutos e 1 kg de tabaco<sup>17</sup>. Se intercetadas pela alfândega, as pessoas singulares terão que provar que o tabaco é para

<sup>15</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:050:0001:0007:PT:PDF> (acedido em abril de 2011)

<sup>16</sup> Secção retirada de «WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration» (Manual Técnico da OMS sobre Administração do Imposto sobre o Tabaco) p.64 - [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf) (acedido em janeiro de 2011)

<sup>17</sup> [http://europa.eu/travel/shop/index\\_pt.htm](http://europa.eu/travel/shop/index_pt.htm) (acedido em janeiro de 2011)

consumo pessoal, caso sejam transportadas grandes quantidades entre fronteiras. A natureza deste sistema pode criar problemas a cada país para aumentar o imposto nacional sobre o tabaco.

#### - *Diferenciação do preço*

Quando dois países de Schengen têm uma diferença substancial no preço do tabaco cujos direitos tenham sido pagos, o transporte entre fronteiras do tabaco ocorre normalmente de jurisdições que estipulam preços baixos para aquelas com preços elevados. Este transporte pode ser legal, tal como o caso de uma pessoa singular que vive numa cidade fronteiriça e que atravessa para o país para comprar o máximo de tabaco legalmente permitido, ou ilegal quando as pessoas singulares compram mais do que a quantidade permitida numa zona com preços mais baixos e revendem o tabaco na zona com preços mais elevados a um preço inferior.

Esta situação pode criar problemas aos países que pretendem aumentar a tributação (e, consequentemente, o preço) do tabaco. **Qualquer aumento do preço do tabaco em países que fazem fronteira com zonas onde os preços são mais baixos pode criar uma grande diferenciação do preço e, deste modo, impedir quaisquer eventuais benefícios devido ao comércio legal e ilegal de tabaco cujos direitos tenham sido pagos.** Em termos mais simples, os consumidores podem ter acesso a tabaco com preços mais baixos noutras fontes.

Esta situação foi sublinhada pelos que se opõem aos aumentos do imposto sobre o tabaco.

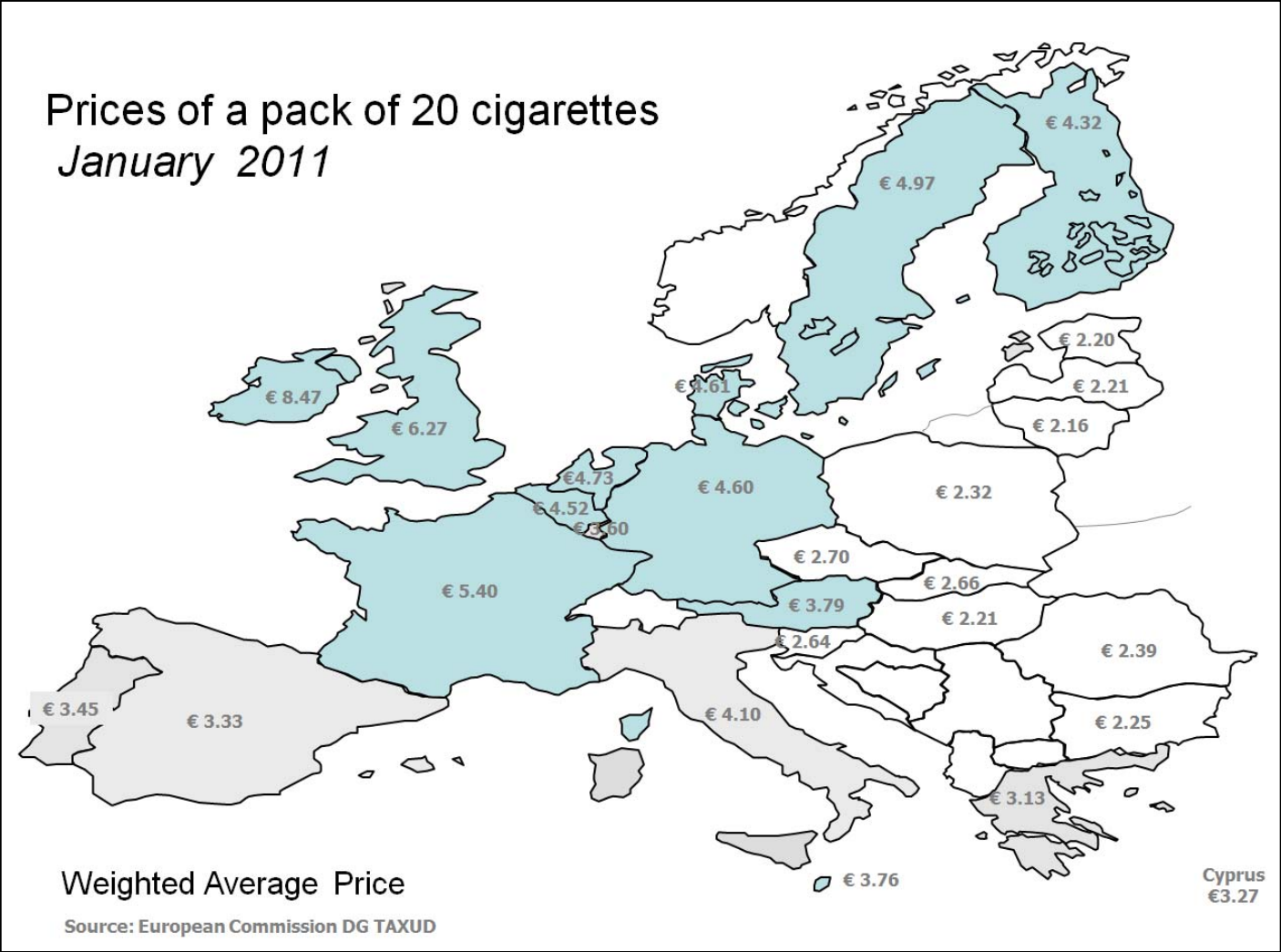
#### - *Contrabando*



O contrabando de tabaco cujos direitos não tenham sido pagos proveniente de fora do Espaço Schengen é um problema grave. Se o tabaco entrar no Espaço Schengen, poderá circular livre como qualquer outra mercadoria, se não for controlado pelas alfândegas. Um aumento do contrabando em qualquer ponto de entrada no Espaço Schengen pode invadir o mercado de consumo com tabaco barato. Esta situação poderá prejudicar o aumento dos preços, dado que os consumidores podem aceder a tabaco mais barato noutras fontes ilegais.



Contudo, deve sublinhar-se que a maioria dos fumadores compra tabaco legal e não percorre longas distâncias para obter produtos mais baratos. Embora haja uma grande variação dos preços nos países da Europa (ver mapa em cima), a maioria dos governos estão em condições de aumentar os impostos com êxito. Os governos não devem ser desencorajados a aumentar a tributação do tabaco devido a receios de contrabando. Assim, devem ser persuadidos da importância de racionalizar, por cima, os impostos, o que resultaria em ganhos para todos os governos e para a saúde pública.



## Elisão e Evasão Fiscal

Alguns fumadores atuam de forma a reduzir o custo do consumo do tabaco ou os efeitos do aumento do imposto por meios legais e ilegais.

### **Os meios legais para os fumadores reduzirem os custos incluem:**

- Passar a comprar cigarros mais baratos
- Mudar para o tabaco de enrolar
- Compras transfronteiriças dentro do limite para utilização pessoal (imposto legal pago)
- Livre de impostos (imposto não pago legal)

*Para prevenir os meios legais de redução dos custos, os governos têm de:*

- aumentar os impostos dos vários produtos do tabaco e mantê-los ao nível da inflação; tributar todos os produtos de igual modo, se possível;
- celebrar acordos com os países vizinhos para aumentar os preços;
- ter por base impostos específicos para reduzir a mudança de marca (as diferenças de preço são menores se o imposto for definido por maço).



### **Os meios ilegais para os fumadores reduzirem os custos incluem:**

- contrabando de pequena escala (cigarros de uma jurisdição com preços mais baixos) não para utilização pessoal / acima do valor-limite
- imposto não pago ilegal: contrabando;
- vendas ilegais por Internet ou telefone.

*Para prevenir os meios ilegais de redução dos custos, os governos têm de:*

- aumentar a segurança, monitorizar e criar medidas preventivas contra o contrabando
- promover a utilização de selos fiscais;
- aumentar o licenciamento;
- incluir a identificação e verificação dos consumidores (devida diligência na venda a retalho);
- aumentar a utilização de localização e seguimento;
- aumentar a manutenção de registos;
- pôr cobro à venda na Internet e outras formas de venda baseadas nas telecomunicações;
- limitar, licenciar ou proibir o tabaco em zonas de comércio livre e as vendas com isenção de impostos.

## Contrabando e Comércio Ilegal

A elisão fiscal refere-se a atividades legais para pagar menos impostos; a evasão fiscal refere-se a atividades ilegais para pagar menos ou nenhuns impostos. A elisão fiscal é, por exemplo, a compra de produtos do tabaco em jurisdições com preços mais baixos por parte de consumidores individuais que residem em jurisdições com impostos mais elevados para consumo próprio dentro das restrições alfandegárias.

A evasão fiscal refere-se a atividades ilegais para pagar menos ou nenhuns impostos e inclui a compra de produtos do tabaco de contrabando ou fabricados ilegalmente. Neste contexto, o termo mais comumente utilizado é o contrabando. Contudo, contrabando, evasão fiscal ou comércio ilegal não abrangem o mesmo tipo de atividades. O contrabando refere-se a produtos comercializados ilegalmente transfronteiras. A passagem ilegal de fronteiras entre jurisdições é uma das principais características do contrabando.



O comércio ilegal é um conceito muito mais lato do que o contrabando e é definido no artigo 1.º da FCTC da OMS como «qualquer prática ou conduta proibida por lei relacionada com a produção, expedição, receção, posse, distribuição, venda ou compra, incluindo qualquer prática ou conduta que vise facilitar esta atividade».<sup>18</sup> O comércio ilegal inclui tanto os produtos do tabaco de contrabando como os fabricados ilegalmente. O fabrico ilegal diz respeito à produção de produtos do tabaco em violação da lei. Uma forma de fabrico ilegal é produção de tabaco falsificado na qual os produtos fabricados ostentam uma marca comercial sem consentimento do titular dessa marca. Os produtos fabricados ilegalmente podem ser vendidos no mercado interno ou introduzidos através de contrabando noutra jurisdição.

### Tipos de contrabando

O contrabando de tabaco barato ou de tabaco contrafeito para um mercado legal pode reduzir o impacto positivo da tributação – uma vez que os consumidores sensíveis ao preço podem evitar os aumentos de preço, acedendo a produtos mais baratos. Além disso, os governos podem perder receitas com esta prática, uma vez que os direitos nunca foram pagos ou foram pagos a uma taxa menor noutra jurisdição.

O **contrabando em grande escala** envolve o transporte e a distribuição ilegal de grandes remessas de produtos do tabaco, realizado por redes de criminalidade organizada, normalmente sem o pagamento do imposto.

O **contrabando de pequena escala** refere-se às atividades de contrabando de pessoas singulares ou pequenos grupos que importam ilegalmente pequenas quantidades de produtos tributados. Por

<sup>18</sup> Organização Mundial da Saúde. Convenção-Quadro de Controlo de Tabagismo da OMS. Genebra, Organização Mundial da Saúde, 2003.



exemplo, a compra de tabaco em países com impostos mais baixos em quantidades que excedem os limites definidos pelas regras alfandegárias, para revenda em jurisdições com impostos mais altos.

## Causas do comércio ilegal

A produção não declarada é uma das causas do comércio ilegal. Em 2008, grandes tabaqueiras internacionais fabricaram e importaram cerca de 130 mil milhões de cigarros para a Ucrânia – 30% a mais do que aquilo que o mercado local poderia ter consumido. Estes cigarros «extra» desapareceram da Ucrânia e alimentaram o mercado negro no resto da Europa.<sup>19</sup> A produção não declarada é um grande problema em muitas regiões e deve-se muitas vezes a um controlo inadequado do fabrico por parte das autoridades.

**Execução Laxista e Sanções Insuficientes:** Os contrabandistas tendem a prosperar em países que toleram o contrabando, onde a execução é laxista e a corrupção está disseminada e onde existem controlos fronteiriços fracos. Além disso, muitas nações não consideram o contrabando de tabaco um crime grave, aplicando sanções que são uma fração das aplicadas ao contrabando de outros produtos, tais como fármacos ou armas de fogo. Esta situação torna o tabaco mais atrativo para os contrabandistas, que pesam o grande potencial de lucro face à pouca probabilidade de serem apanhados, condenados, presos ou multados.

**Insuficiências no Sistema de Trânsito:** A falta de sistemas mais seguros para o transporte de cigarros no comércio internacional alimenta o mercado negro, ao dar acesso aos contrabandistas a um grande fornecimento de cigarros isentos de todos os impostos e direitos.

**Redes de Distribuição Informais:** O não licenciamento de todos os atores envolvidos na distribuição de cigarros e, sobretudo, a presença em alguns países de vendedores de rua sem licença prejudica a aplicação da lei e facilita o contrabando.

**Diferenças do Preço Transfronteiras:** As diferenças de preço constituem um fator importante no caso do contrabando informal. É bem menos significativo no contrabando em grande escala de cigarros «em trânsito». Contrariamente aquilo que se pensa, o contrabando é muito menos comum nos países nórdicos e da Commonwealth que têm impostos sobre o tabaco elevados.

**Vendas Isentas de Imposto:** A existência de um grande volume de produtos do tabaco isentos de imposto no comércio internacional cria oportunidades para o contrabando.

**Falta de Recursos:** A maioria dos países não afeta os recursos necessários à aplicação do imposto sobre o tabaco até ocorrer um problema de contrabando. É muito mais difícil erradicar as redes de contrabando quando estão estabelecidas do que tomar medidas para prevenir as redes de se instalarem.

**Falta de Cooperação Internacional Eficaz** Embora tenham sido criados tratados internacionais e outros mecanismos para reduzir o tráfico de fármacos, drogas ilícitas, armas de fogo e outros produtos, não foram implementados sistemas semelhantes para reduzir o contrabando de tabaco.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Lavrov V. Ukraine's 'lost' cigarettes flood Europe. (Os cigarros «perdidos» da Ucrânia inundam a Europa.» Washington, The Center for Public Integrity, 2009. <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/1438/>. A dimensão do comércio ilegal varia de país para país de 1% a cerca de 40-50% do mercado, 11,6% a nível global, 16,8% em países com baixos rendimentos e 9,8% em países com elevados rendimentos. A perda total de receitas é de cerca de 40,5 mil milhões de USD por ano.

<sup>20</sup> Secção retirada de <http://www.tobaccofreekids.org/campaign/global/docs/smuggling.pdf> (acedido em janeiro de 2011)

## Efeitos do comércio ilegal

A dimensão do comércio ilegal varia de país para país de 1% a cerca de 40-50% do mercado, 11,6% a nível global, 16,8% em países com baixos rendimentos e 9,8% em países com elevados rendimentos. A perda total de receitas é de cerca de 40,5 mil milhões de USD por ano.<sup>21</sup> O contrabando de tabaco prejudica uma das políticas de saúde mais importantes – aumentar o imposto sobre o tabaco para criar um incentivo financeiro para não fumar. O contrabando de tabaco tem como consequência a perda de vidas humanas através do aumento do tabagismo.

O comércio ilegal do tabaco é um problema internacional que exige uma resposta global. Está a ser desenvolvido um protocolo para controlar o comércio ilegal enquanto parte de um tratado acordado internacionalmente - a Convenção-Quadro de Controlo de Tabagismo da OMS (FCTC).

**Comércio Ilegal e Políticas Fiscais relativas ao Tabaco em todo o Mundo: Tal como referido anteriormente,** aumentar os impostos sobre o tabaco é uma das medidas mais eficazes para prevenir que as crianças fumem e incentivar os adultos a deixarem de fumar. O contrabando (e o medo do mesmo) tornou-se num impedimento ao aumento dos impostos sobre o tabaco em todo o mundo. A indústria do tabaco explora este medo, tentando convencer os decisores políticos mundiais que praticamente qualquer aumento dos impostos despoletará o contrabando desenfreado, resultando em receitas perdidas do Estado e aumento do crime.

Todavia, de centenas de aumentos dos impostos sobre o tabaco aplicados com êxito no mundo, há muitos poucos casos nos quais ocorreu um problema de contrabando suficientemente grande para fazer com que um governo reduzisse os impostos. Apenas no Canadá (1994) e na Suécia (1998) os governos aumentaram os impostos sobre o tabaco e depois baixaram-nos devido a receios de contrabando. Em ambos os casos, o tabagismo aumentou e os governos perderam receitas provenientes do imposto sobre o tabaco. No Canadá foi agora mostrado de forma conclusiva que a própria indústria do tabaco se envolveu na facilitação de grande parte do contrabando.

A indústria do tabaco tem sido encorajada, pelo seu sucesso no Canadá, a pressionar vigorosamente para tentar derrotar os grandes aumentos de preço nos Estados Unidos em 1994 e 1998 e utilizou o «exemplo canadiano» a nível global como lição, e como ameaça, para os governos que ponderam aumentos significativos do imposto sobre o tabaco, ainda que a redução das taxas fiscais no Canadá tenham na verdade conduzido a um maior consumo e a receitas fiscais mais baixas - apenas para benefício da indústria do tabaco.

**Fornecer cigarros com desconto:** O contrabando fornece cigarros com desconto a jovens e fumadores sensíveis ao preço que de outra forma talvez deixassem de fumar.

**Abertura dos Mercados a Marcas Ocidentais e Publicidade:** Alguns países restringem legalmente a disponibilidade de marcas ocidentais. Embora a intenção original dessas leis tenha sido proteger as tabaqueiras nacionais, existem fortes provas de que as leis também beneficiaram a saúde pública, reduzindo a comercialização ao estilo ocidental dos produtos do tabaco a mulheres e jovens. Essas leis também tendem a reduzir a concorrência e atratividade dos próprios produtos do tabaco, o que também reduz a prevalência. Tal como afirma a publicação *World Tobacco*, o contrabando «ajudou a promover algumas das marcas líderes mundiais nos mercados que se mantiveram fechados às importações estrangeiras e onde a procura de cigarros ocidentais continuou a aumentar».

---

<sup>21</sup> Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M. The impact of eliminating the global illicit cigarette trade. (O impacto da eliminação o comércio ilegal de tabaco a nível global). *Addiction*, 2010; 105: 1640-9.

**Reduzir o Financiamento para o Controlo do Tabaco:** O comércio ilegal de tabaco custa aos governos dezenas de mil milhões de euros todos os anos em impostos e receitas alfandegárias perdidas. Num número crescente de países, as receitas provenientes do imposto sobre o tabaco dos governos tornaram-se na primeira fonte de financiamento de programas eficazes de controlo de tabagismo. Por conseguinte, na medida em que os aumentos do imposto sobre o tabaco são rejeitados devido a receios com o contrabando, até o espectro do contrabando priva a luta antitabaco de uma das fontes mais promissoras de financiamento muito necessário.<sup>22</sup>

### **Ação do Reino Unido contra o Contrabando de Tabaco- Estudo de Caso**

No início da década de 1990, o Reino Unido, que tinha uma das mais elevadas taxas de mortalidade do mundo causada pelo tabagismo, adotou uma política para reduzir para metade a prevalência de tabagismo, aumentando o imposto por razões de saúde com um imposto específico alto, imposto ad valorem baixo sobre os cigarros e apenas específico sobre outro tipo de tabaco. Mais tarde, teve sérios problemas com o contrabando e necessitava de uma política que mantivesse o contrabando baixo. Publicou uma estratégia de política fiscal sobre tabaco e uma estratégia de contrabando em 2000, 2006, 2008, aumentou os funcionários aduaneiros e introduziu *scanners*.

Decidiu aumentar os impostos especiais de consumo:

- 1993-6: as taxas aumentaram 3% acima da inflação;
- 1997: aumentaram para 5% acima da inflação
- 2000: taxas definidas em cada orçamento
- 2001-2008: aumenta só de acordo com a inflação
- 2009: novamente um aumento real

Além disso, o Reino Unido introduziu:

- marcas fiscais;
- legislação em matéria de cadeia de abastecimento;
- marcas ocultas;
- nova estratégia de marketing;
- Memorandos de Entendimento (MOU):
  - Um MOU é um acordo voluntário, sem sanções, que não é legalmente vinculativo. Não surpreendentemente talvez, as tabaqueiras mostraram-se favoráveis à assinatura dos mesmos: A Gallaher foi a primeira em abril de 2002, a BAT assinou em outubro de 2002 e a Imperial Tobacco em julho de 2003. Funcionam? Em 2001-02, o ano anterior à Gallaher ter assinado o seu MOU com o governo, as suas marcas *Dorchester* e *Sovereign* representavam 12% das apreensões alfandegárias do Reino Unido de marcas genuínas do Reino Unido. Em 2003-04, o ano a seguir à assinatura do MOU, aumentou para 74%. É muito difícil alegar com base nestes dados que os MOU têm qualquer efeito.<sup>23</sup> Como tal, **as ONG são contra estes acordos.**

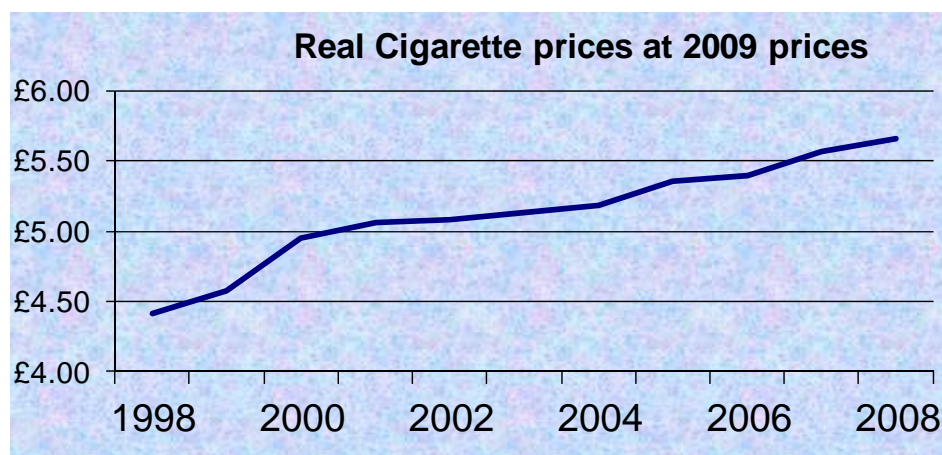
---

<sup>22</sup> Secção retirada de <http://www.tobaccofreekids.org/campaign/global/docs/smuggling.pdf> (acedido em janeiro de 2011)

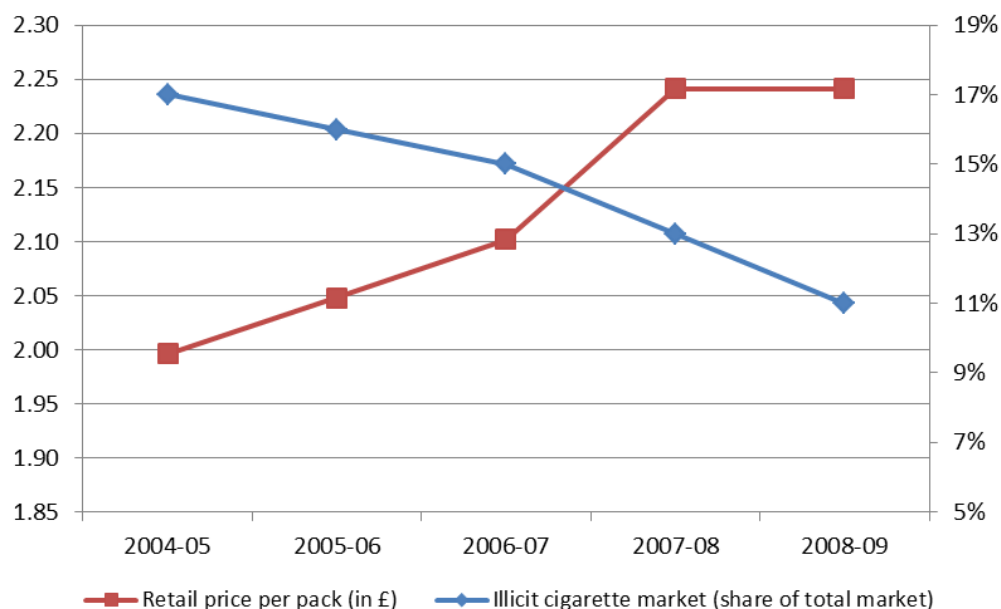
<sup>23</sup> Joossens L, Raw M. Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. (Progresso no combate ao contrabando de cigarros). Tobacco Control, 2008; 17:399-404



**O efeito dos impostos nos preços reais dos cigarros no Reino Unido 1998 – 2008. O preço aumentou 28% em termos reais durante 10 anos.**



**Efeitos da ação: O contrabando de tabaco no Reino Unido caiu para 11% <sup>24</sup>**



## **Efeitos dos planos de Ação do Reino Unido**

**As taxas de prevalência de tabagismo caíram:**

- nos adultos, de 28% para 21%
- nas crianças, de 13% para 6%

**O contrabando caiu de 23 para 13%:**

- as receitas fiscais aumentaram e depois estabilizaram
- pelo menos 1,2 milhões de vidas foram salvas a longo prazo

<sup>24</sup> Fonte: Michael Eriksen, Judith Mackay, Hana Ross, *The Tobacco Atlas, Fourth Edition*, American Cancer Society, World Lung Foundation, 2012.

## Falácias sobre a tributação do tabaco e contra-argumentos

Segue-se uma lista dos principais argumentos contra aos aumentos da tributação do tabaco. Cada argumento tem uma explicação que o refuta:

Argumento/falácia	Refutação
<b>Quando o imposto aumenta, as receitas do Estado caem</b>	<p>Dado que a procura de cigarros e tabaco é relativamente inelástica, quando se aumenta o imposto, o tabagismo diminui, os fumadores também gastam mais e as receitas com o tabaco aumentam.</p> <p>Do mesmo modo, se um imposto aumentar, a taxa de consumo diminui - significando custos reduzidos com a saúde e, portanto, receitas líquidas maiores para os governos. Outras medidas de controlo de tabagismo que não o imposto, irão diminuir as receitas cobradas com a tributação. Contudo, as receitas potencialmente não cobradas não se perdem na economia – são transferidas do tabaco para outros bens que os consumidores vão adquirir e sobre os quais pagam imposto.</p> <p>Um consumo mais elevado resulta em vidas mais curtas e, por conseguinte, uma menor redução de custos de saúde mais tarde, os custos com cuidados de saúde têm-se mostrado semelhantes para os fumadores e não fumadores a longo prazo. Este argumento é incorreto, uma vez que não tem em conta o valor da vida humana e o impacto da doença no crescimento económico (uma maior esperança de vida está diretamente associada a um maior crescimento económico).</p> <p>A abordagem correta envolve uma utilização mais inclusiva dos argumentos económicos, nomeadamente atribuir um valor adequado à vida humana. Isto pode ser alcançado com a utilização dos anos de vida ganhos ajustados pela qualidade ou o indicador «Anos de Vida Saudável» (Healthy Life Years Indicator), explicado mais adiante no presente Manual.</p> <p><b>Lógica contrária incorreta</b></p> <p>Como contra-argumento à afirmação anterior, então a lógica seria – se se baixasse o imposto, as receitas do Estado iriam seguramente aumentar? Está errado. Um bom exemplo desta imprecisão vem do Canadá que reduziu os impostos sobre o tabaco em 1994, sob forte pressão da indústria do tabaco, numa tentativa errada de recuperar uma perda das receitas causada pelo contrabando.</p> <p>Um ano após a aplicação da redução do imposto, as receitas fiscais caíram acentuadamente e o consumo de tabaco aumentou.<sup>25 26</sup> Isto significou uma enorme queda líquida no orçamento do Canadá, ao ter-se em conta todos os custos económicos e sociais.</p>

<sup>25</sup>Shafey O, Eriksen M, Ross H, Mackay J. The tobacco atlas (3rd ed.). Atlanta, GA: American Cancer Society, 2009.  
[www.cancer.org/docroot/AA/content/AA\\_2\\_5\\_9x\\_Tobacco\\_Atlas\\_3rd\\_Ed.asp](http://www.cancer.org/docroot/AA/content/AA_2_5_9x_Tobacco_Atlas_3rd_Ed.asp)

<b>Um aumento do imposto aumenta o comércio ilegal</b>	<p>A indústria do tabaco argumenta que grandes diferenças na tributação levarão a que as pessoas façam contrabando no mercado negro. Embora haja um fundo de verdade, este tipo de contrabando é apenas responsável por uma pequena parte dos cigarros ilegais na UE. A grande fatia do contrabando de tabaco encontra-se numa escala muito maior – contentores completos de cigarros não tributados, milhões ao mesmo tempo. Dado que não é feito o pagamento dos direitos em nenhuma parte, uma redução dos direitos do tabaco não teria qualquer efeito neste tipo de contrabando.</p> <p>As tabaqueiras argumentam que as taxas fiscais deveriam ser reduzidas para combater o contrabando. Isto não teria, como demonstrado em cima, qualquer efeito na grande fatia de tabaco de contrabando que continuaria a não pagar direitos em nenhuma parte. Do mesmo modo, mesmo que fosse eficaz em reduzir o pequeno comércio de tabaco de contrabando, o apelo para reduzir a tributação continuaria a ser objeto de resistência. Seria totalmente errado reverter uma política perfeitamente racional e eficaz, como resultado de atividade criminosa. Uma alternativa melhor passa por aumentar os custos e riscos do contrabando, aumentando as sanções e melhorando a aplicação da lei. <sup>27</sup> O contrabando de grande escala é um problema de fornecimento e não de procura.</p>

<sup>26</sup>Blecher E, van Walbeek C. An international analysis of cigarette affordability. (Uma análise internacional da acessibilidade do tabaco) Tob Control. 2004;13:339-46.  
[www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1747952&blobtype=pdf](http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1747952&blobtype=pdf)

<sup>27</sup>[http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH\\_217.pdf](http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_217.pdf)

<p><b>As indústrias do tabaco não beneficiam do contrabando</b></p>	<p>É um argumento errado. Os fabricantes de tabaco <i>beneficiam</i> do contrabando de quatro formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– continuam a ser pagos pelos cigarros que mais tarde são objeto de contrabando, por isso aumenta o seu comércio;</li> <li>– o contrabando assegura um fornecimento de cigarros baratos que ajuda a manter indecisos os fumadores viciados;</li> <li>– quaisquer cigarros de contrabando que são apreendidos pelas alfândegas têm de ser substituídos para ir ao encontro da procura do produto, o que significa que as tabaqueiras obtêm lucros duplos com os cigarros apreendidos e, mais importante</li> <li>– permite-lhes reclamar uma tributação reduzida (e, assim, maior consumo) no mercado legal.<sup>28</sup></li> <li>–</li> </ul>
<p><b>O imposto sobre o tabaco é injusto para os grupos socioeconómicos mais desfavorecidos</b></p>	<p>Embora seja verdade que os impostos são desproporcionalmente pagos pelos grupos socioeconómicos mais desfavorecidos, o argumento de que os impostos sobre o tabaco são injustos ignora pontos importantes sobre os grupos socioeconómicos mais desfavorecidos:</p> <p>Os grupos socioeconómicos mais desfavorecidos são mais sensíveis ao preço do que aqueles com rendimentos mais altos, aumentando a probabilidade de deixar de fumar e promovendo a prevenção. Estes grupos são mais suscetíveis de fumar do que os grupos económicos mais altos (dado que os grupos com menos rendimentos são suscetíveis de estarem mais expostos a determinantes sociais negativos de saúde, por exemplo, ambiente de pobreza, baixos níveis de educação e pressão social para fumar) e sofrem desproporcionadamente de cancro do pulmão, doenças cardíacas e bronquite.</p> <p>Tal como a ASH UK indica, a tributação do tabaco é totalmente contornável e a cessação tabágica é a resposta mais adequada para os grupos com rendimentos mais baixos. Contudo, como fumar causa dependência, poderá ser difícil deixar de fumar. Por conseguinte, os governos devem ser incentivados a utilizarem os impostos sobre o tabaco na promoção de programas de cessação tabágica dirigidos aos grupos socioeconómicos mais desfavorecidos.<sup>29</sup></p>

<sup>28</sup>[http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH\\_217.pdf](http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_217.pdf)

<sup>29</sup>[http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH\\_217.pdf](http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_217.pdf)

<p><b>Fumar é uma «escolha pessoal» e não deve ser punida com tributação</b></p>	<p>Este argumento é uma reivindicação subjetiva com base na lógica da liberdade de escolha. No entanto, este argumento nega vários fatores importantes como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- toda a gente tem que pagar impostos e os fumadores também têm que dar o seu contributo de molde a pagarem pelas externalidades que provocam;</li> <li>- fumar causa dependência química e psicológica e os fumadores não têm liberdade de escolha quando estão dependentes;</li> <li>- a maioria dos fumadores gostaria de deixar de fumar, mas não deixam devido à falta de incentivos; permitir que o tabaco seja barato e acessível não é um incentivo para deixar de fumar;</li> <li>- a maioria dos fumadores ficam dependentes do tabaco na adolescência, antes de terem a oportunidade de «escolher» e fazer a escolha racional de fumar quando adultos.</li> </ul>
--	--

## Indicador Anos de Vida Saudável

O indicador Anos de Vida Saudável (HLY) é o indicador estrutural europeu criado em 2005 e calculado pelo Eurostat. Indica o número de anos que uma pessoa de uma determinada idade (normalmente à nascença) é suposto viver sem incapacidade. Compreende uma medição composta da saúde da população num único indicador através da combinação dos **dados de morbilidade e mortalidade**. Na sua essência, mede a esperança de vida sem incapacidade.

**Este indicador é importante porquê?** O indicador HLY fornece uma visão mais precisa da saúde da população, introduzindo o conceito de **esperança de saúde (qualidade de vida) comparado** com os indicadores tradicionais de saúde da população - tais como, **esperança de vida (duração da vida)**.

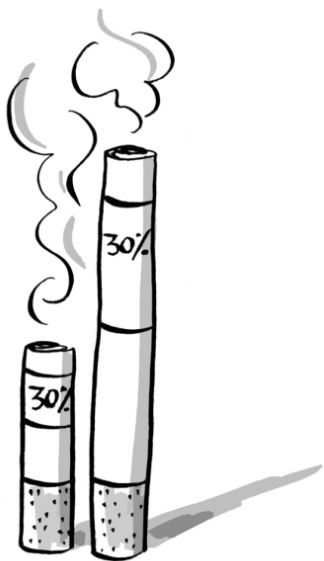


Com o advento duplo do aumento da longevidade da população e o aumento dos casos de deterioração e incapacidade mentais/físicas, a esperança de vida já não é encarada como a medida mais exata da saúde da população.

Face a tais desafios com os quais a sociedade contemporânea é confrontada, o indicador HLY apresenta uma melhor análise, indicando os anos que uma pessoa vive efetivamente com boa saúde, quanto tempo vive com uma saúde debilitada e durante quanto tempo pode ser economicamente produtiva (ou improdutivo) na sociedade.

O HLY é um indicador comparável e altamente adequado que pode ser utilizado como uma ferramenta para identificar as diferenças entre países, regiões e áreas. Um dos pontos principais do indicador HLY é o de que traz para a sociedade uma noção de **saúde enquanto fator económico**.

### Tributação do tabaco e indicador HLY – como pode ser utilizado na prática o indicador?



Embora o indicador HLY seja uma ferramenta geral que pode ser utilizada na lógica da fundamentação de todos os tipos de política de saúde, apresenta um significado muito específico e altamente relevante para a política de tributação do tabaco. Devido à forma como apresenta a saúde como um fator económico, a utilização do indicador HLY por parte dos governos pode facilitar a defesa e promoção de uma maior tributação do tabaco devido à capacidade da tributação em reduzir o encargo económico para a sociedade (ao reduzir diretamente os custos com cuidados de saúde e aumentar a produtividade das pessoas). Esta perceção económica de medidas positivas da saúde pode permitir uma cooperação mais estreita entre os ministérios da Saúde e das Finanças e alterar os mecanismos políticos do governo para que as considerações em matéria de saúde sejam tidas em conta nas tradicionalmente encaradas políticas «não de saúde». Atualmente, o valor acrescentado da medição da esperança de saúde é amplamente reconhecido e utilizado em mais de 65 países. Contudo, apesar deste sucesso, é evidente que o indicador HLY não é utilizado por todos os governos dos Estados-

Membros da UE. O desafio para os defensores e especialistas de controlo de tabagismo e da saúde pública consiste em promover e fazer pressão (“lobby”) para a utilização do indicador HLY, para que sejam fornecidas informações mais exatas nos processos governamentais de tomada de decisões para melhorar a saúde da população.

## Resumo da melhor prática de saúde pública para os sistemas de tributação do tabaco

Cada vez existe maior evidência que mostra claramente que à medida que os impostos sobre os produtos do tabaco aumentam, será evitado um número significativo de mortes prematuras, dado que os jovens são dissuadidos de começarem a consumir tabaco e os adultos deixam de fumar ou reduzem o consumo, o que leva a uma redução substancial dos encargos económicos que o tabagismo provoca.<sup>30</sup>

### Como elaborar estratégias para obter níveis de imposto eficazes

Embora a União Europeia defina níveis mínimos de imposto sobre o tabaco, todos os níveis de tributação acima do mínimo são definidos por cada Estado-Membro. Como tal, cada país deve dispor de uma estratégia única baseada nos seus próprios desafios e oportunidades.

Para ajudar a determinar a taxa de tributação eficaz do seu país, pode-se utilizar a seguinte ferramenta de identificação:

- utilizar os aumentos do imposto especial de consumo sobre o tabaco para alcançar o objetivo de saúde pública de reduzir as mortes e doenças causadas pelo tabagismo;
- definir níveis de imposto especial de consumo sobre o tabaco para que totalizem pelo menos 70% dos preços de venda de retalho dos produtos do tabaco;
- as estruturas fiscais simples são as melhores;
- apoiar-se mais nos impostos especiais de consumo específicos sobre o tabaco, à medida que a percentagem dos impostos especiais de consumo aumenta nos preços de venda;
- adotar impostos comparáveis e aumentos de imposto sobre todos os produtos do tabaco;
- acabar com as vendas de produtos do tabaco isentas de impostos e direitos aduaneiros;
- nos casos em que o aumento das receitas seja um objetivo, apoiar-se nos aumentos do imposto sobre o tabaco para obter aumentos das receitas;
- ajustar automaticamente à inflação os impostos específicos sobre o tabaco
- aumentar suficientemente os impostos sobre o tabaco para reduzir a acessibilidade dos produtos do tabaco;
- incluir aumentos do imposto especial de consumo sobre o tabaco enquanto parte de uma estratégia abrangente para reduzir o consumo de tabaco;
- utilizar parte das receitas geradas com a tributação do tabaco para apoiar outras medidas de controlo de tabagismo e/ou promoção da saúde;
- contra-argumentar a afirmação de que os aumentos dos impostos sobre o tabaco reduzem o emprego;



<sup>30</sup> Secção retirada de «WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration» (Manual Técnico da OMS sobre Administração do Imposto sobre o Tabaco) p.64 - [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf) (acedido em janeiro de 2011)

- reforçar a capacidade dos administradores do imposto sobre o tabaco de supervisionar os mercados dos produtos do tabaco e avaliar o impacto dos aumentos do imposto sobre o trabalho;
- adotar novas tecnologias para reforçar a administração do tabaco e minimizar a fraude e evasão fiscal;
- reforçar a capacidade dos administradores do imposto sobre o tabaco, através do licenciamento de todos os envolvidos no fabrico e distribuição dos produtos do tabaco;
- assegurar penalizações determinadas, rápidas e pesadas aos que sejam apanhados em práticas de comércio ilegal de produtos do tabaco;<sup>31</sup>

## De que precisam os defensores da saúde pública para influenciarem as políticas de tributação em benefício do seu país?

Existem várias formas de influenciar alterações no processo político do seu país, mas deve ter-se presente que, em princípio, a tributação do tabaco não é diferente de qualquer outro processo político. Contudo, dado que os defensores do controlo de tabagismo não têm tão bons conhecimentos sobre a tributação do tabaco como sobre outras políticas de controlo de tabagismo, deve-se prestar especial atenção ao **planeamento estratégico**, caso se pretenda fazer uma diferença neste tópico (quer ao nível nacional, europeu ou internacional).



É frequente a situação em que nós, a comunidade de controlo de tabagismo, estamos familiarizados com a participação num diálogo com o ministério da Saúde mas, independentemente de quanto versáteis nos tornamos relativamente às complexidades da tributação do tabaco após participar nos seminários de reforço da capacidade da TobTaxy e estudar o presente Manual, esse diálogo não fará uma diferença duradoura, a menos que estejamos dispostos a envolvermo-nos em todo o processo de elaboração de políticas. Por conseguinte, teremos que dialogar com o ministério das Finanças e os deputados interessados nesta matéria.

O **planeamento estratégico** será muito importante para a sua organização (ou coligação) no planeamento do trabalho sobre a tributação do tabaco. Mesmo que a sua organização tenha já dedicado muito tempo ao artigo 6.º e 15.º da FCTC, o planeamento estratégico aborda sempre pelo menos uma das seguintes questões:

<sup>31</sup> Secção retirada de «WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration» (Manual Técnico da OMS sobre Administração do Imposto sobre o Tabaco) Capítulo 5 - [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf) (acedido em janeiro de 2011)



- Por que razão estamos aqui?
- Para onde pretendemos ir?
- O que faremos para chegar lá?

Neste contexto, aplicar a o «modelo múltiplos fluxos» de elaboração de políticas definido por J.W. [Kingdon](#) (1984) poderá ser muito útil no desenvolvimento do seu plano estratégico. De forma mais sucinta, o modelo de Kingdon sublinha a existência de três processos, ou fluxos, distintos, mas complementares na elaboração de políticas. Kingdon argumenta que é a combinação destes 3 fluxos que permite, numa determinada altura e num determinado contexto, que uma questão específica se transforme numa política. Os três fluxos são:

1. *O fluxo de problemas*
2. *O fluxo de políticas*
3. *O fluxo de políticos*

A seguir explica-se de que modo este modelo pode ser aplicado à tributação do tabaco.

### Fluxo de Problemas

A «tributação do tabaco» é uma matéria que o seu governo e, em especial, o seu ministério das Finanças elegerá com uma das suas prioridades durante este exercício orçamental? Quer se trate ou não do caso, de que forma é que a sua organização irá «enquadrar» os seus argumentos para chamar a atenção do governo? E como pensa que os seus argumentos se vão destacar comparativamente a outras preocupações financeiras que o governo tem ou enfrenta atualmente? Além disso, está familiarizado e consegue contestar/refutar/argumentar as afirmações dos opositores? Dispõe de factos suficientes? Seria capaz de articulá-los em frente a um jornalista (ou um funcionário do ministério das Finanças ou um deputado)? Tem que ser capaz de responder a estas questões para chegar longe em matéria de influenciar a tributação do tabaco: a lógica por trás do fluxo de problemas é a de que **uma determinada situação tem de ser identificada e explicitamente formulada enquanto problema ou questão para que tenha qualquer hipótese de ser transformado em política**. É por esta razão que é importante que assegure alguns dos aspetos enunciados a seguir (dependendo da sua análise do país numa determinada altura):

1. **Dedique tempo a monitorizar os argumentos contra o aumento de impostos apresentados pela indústria do tabaco e os responsáveis** (alguns responsáveis repetem os argumentos da indústria, simplesmente porque ninguém contrapõe esses argumentos pessoalmente com eles). Embora os peritos de controlo de tabagismo sejam menos e com tempo mais restrito, a indústria do tabaco, pelo contrário, tem funcionários bem pagos para manter esses contactos e perpetuar os falsos argumentos).
2. **Prepare e apresente contra-argumentos com base nos dados nacionais** (por exemplo, em 2009 na Ucrânia foi proposta uma subida do imposto e o antigo primeiro-ministro reivindicou que seria prejudicial ao emprego. Os peritos de controlo de tabagismo de ONGs contactaram o governo e

contestaram a declaração do primeiro-ministro, apresentando estatísticas nacionais que revelavam que a produção de cigarros tinha aumentado recentemente, enquanto o emprego nas fábricas de tabaco tinha diminuído, o que provou que o emprego era afetado por outros fatores que não o imposto).

3. **Monitorize os dados económicos do tabaco em pormenor**, nomeadamente dados mensais quando disponíveis: receitas, produção, exportação, importação, preços, CPI, emprego, etc. Encontre dados relativos aos anos anteriores para aumentar a exatidão dos dados e identificar tendências. Como mostrado no exemplo anterior, isto pode ajudar a identificar contra-argumentos factuais.
4. **Crie mensagens nacionais relevantes** (por exemplo, em países em que o CPI para os produtos do tabaco é muito mais baixo do que CPI geral, os cigarros tornam-se mais baratos relativamente a outros bens. A mensagem poderia ser «quando os preços dos produtos saudáveis aumentam, os preços dos cigarros deveriam, pelo menos, aumentar nas mesmas proporções». (Por exemplo, o Reino Unido decidiu recentemente (em 2012) implementar uma política de aumento dos preços do tabaco 5% acima da inflação).
5. **Monitorize todos os estudos e relatórios sobre a tributação e contrabando do tabaco.** Os que são patrocinados pela indústria do tabaco sofrem em particular deficiências na comunicação e interpretação dos dados – mas com bons dados nacionais e a ajuda de peritos internacionais experientes, podem ser elaborados contra-argumentos adequados. Por exemplo, os relatórios da indústria normalmente sobrestimam a proporção do mercado ilegal, utilizando métodos imperfeitos.
6. **Crie mensagens para os meios de comunicação social destinadas ao público para apoiar os aumentos de impostos e combater a indústria.**

## O fluxo de políticas

Sabe quando será decidido o próximo orçamento e quem estará envolvido no processo? Sabe se há uma política subjacente à tributação do tabaco? Sabe como encontrar política de tributação do tabaco na Internet (ou noutro sítio?) e, se não, deveria fazer algo sobre o acesso a essa legislação? Outras organizações, tais como a indústria do tabaco, sabem mais sobre esta matéria do que você e, se sim, porquê? Quais os mecanismos disponíveis para que a política atual de tributação do tabaco possa ser alterada e proposta? Quem/o quê pode ajudar o ministério das Finanças a elaborar uma proposta para a reforma da política de tributação do tabaco? Cabe também sublinhar que a política de tributação não é apenas da competência do ministério das Finanças. Outros departamentos do governo, como o ministério da Saúde, mas também o Parlamento, têm interesse em ou a capacidade de interferir nas políticas de tributação do tabaco. De facto, todos os órgãos do governo (executivo, legislativo e judiciário) são responsáveis pela definição e execução das políticas fiscais do tabaco que poderiam/deveriam ser adotadas. Embora seja verdade que o ministério das Finanças tende a operar

sozinho na maioria dos países, isto deve-se em grande parte ao facto de que, muitas vezes, não é intercetado por outros departamentos do governo.

## **O fluxo de políticos**

Conhece alguém no governo que poderia ajudá-lo(a)? Tem amigos influentes / aliados e, se não, porquê? Todos sabemos a importância dos defensores políticos e não deveríamos subestimar a importância destas pessoas na tributação do tabaco. O ministério da Saúde compreende a tributação do tabaco? Se sim, trabalhe com eles! Conhece um deputado interessado nesta matéria? Se sim, trabalhem em conjunto de forma ainda mais estreita para que o possam ajudar mais do que pensa! Por fim, os eventos políticos, tais como as próximas eleições ou uma mudança de governo, podem fazer que um determinado tópico e política sejam incluídos ou excluídos da agenda. Efetivamente, a dinâmica e necessidades especiais criadas por um evento político podem mudar a agenda. No fluxo político, o consenso é, regra geral, obtido mais pela negociação do que pela persuasão. Assim sendo, é prestada mais atenção à avaliação dos custos e benefícios de uma proposta de política para sublinhar a sua importância analítica e relevância. Identificar os «defensores» e estabelecer um bom contacto com eles é muito importante para que o fluxo de políticos seja canalizado para o lado das ONG.

Por fim, assim que tiver identificado o exposto anteriormente, será crucial a decisão da sua organização relativamente a:

- **O quê** – as estratégias e tarefas que têm de ser realizadas
- **Quem** – as organizações/pessoas responsáveis por cada uma das estratégias/tarefas: Tenha em atenção que, idealmente, a equipa deve incluir peritos de controlo de tabagismo, bem como pessoas com experiência na área económica de modo a facilitar a criação de planos estratégicos e de sensibilização a nível nacional para uma regulamentação do tabaco que aborde as preocupações em matéria de saúde pública e fiscal. Poderá também contactar organizações internacionais para obter ajuda suplementar na sua estratégia, ou apoio político (p. ex. OMS, FCA), ou trabalhar com colegas de países vizinhos.
- **Quando** – os calendários nos quais as estratégias/tarefas devem estar concluídas
- **Quanto** – a quantidade de recursos financeiros fornecidos para realizar cada estratégia/tarefa (tempo ou orçamento de pessoal para contratar um economista ou consultor para o ajudar)

Tenha presente que poucas organizações dedicam tempo suficiente para perguntar a elas próprias as questões indicadas nas secções anteriores e recomendamos veementemente que o faça na sua equipa e na sua coligação. Se fizer tudo o que foi descrito anteriormente, não falhará. Recomendamos vivamente que dedique tempo e esforços ao planeamento do processo: passar um ano a planear é melhor do que trabalhar num tema durante anos sem um plano...sobretudo quando se trata da tributação do tabaco.

E, finalmente, gostaríamos de ouvir as suas histórias. Conte-nos e partilhe as históricas dos seus planos e estratégias. Estamos ansiosos por poder lê-las. E, mais importante, as suas histórias e a sua experiência irão informar e inspirar outras organizações, noutros países, nas suas próprias atividades para influenciar a tributação do tabaco.