

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA)
Secretaria Executiva da Comissão Nacional para a Implementação
da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq)



DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 6º
DA CONVENÇÃO-QUADRO DA ORGANIZAÇÃO
MUNDIAL DA SAÚDE PARA O CONTROLE DO TABACO

Medidas financeiras e fiscais para reduzir a demanda por tabaco



MINISTÉRIO DA SAÚDE
Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA)
Secretaria Executiva da Comissão Nacional para a Implementação
da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq)

DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 6º
DA CONVENÇÃO-QUADRO DA ORGANIZAÇÃO
MUNDIAL DA SAÚDE PARA O CONTROLE DO TABACO

Medidas financeiras e fiscais para reduzir a demanda por tabaco

Rio de Janeiro, RJ
INCA
2016

2016 Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva/ Ministério da Saúde.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilha igual 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Esta obra pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde Prevenção e Controle de Câncer (<http://controlecancer.bvs.br/>) e no Portal do INCA (<http://www.inca.gov.br>).

Tiragem: 300 exemplares

Elaboração, distribuição e informações

MINISTÉRIO DA SAÚDE
INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER
JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA - INCA
Secretaria Executiva da Comissão Nacional
para Implementação da Convenção-Quadro
para o Controle do Tabaco (Conicq)
Rua do Resende, 128/3º andar - sala 303
Centro - Rio de Janeiro - RJ
CEP 20231-092
conicq@inca.gov.br
www.inca.gov.br/observatoriotabaco

Organizadora

Tânia Cavalcante

Equipe de Elaboração

Ana Paula Leal Teixeira
Alessandra Trindade Machado
Christiane Soares Pereira
Felipe Lacerda Mendes
Naira Milene Silva Vosmirko
Rosa Vargas

Colaboradores

Alexandre Octávio Ribeiro de Carvalho
Erica Cavalcanti Rangel
Rita de Cássia Martins
Flávia de Sena

Tradução realizada pela Secretaria Executiva da Conicq das diretrizes adotadas nas sessões das Conferência das Partes da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco.

Edição

COORDENAÇÃO DE PREVENÇÃO
E VIGILÂNCIA
Serviço de Edição e Informação
Técnico-Científica
Rua Marquês de Pombal, 125 – Centro
20230-092 - Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3207-5500

Supervisão Editorial

Taís Facina

Copidesque e Revisão

Rita Rangel de S. Machado

Capa, Projeto Gráfico, Diagramação

Jankley Costa Gomes

Ficha Catalográfica

Marcus Vinícius Silva / CRB 7/6619
Apoio OPAS: Carta acordo nº BR/LOA/1400037-001

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Fox Print

I59d

Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. Secretaria Executiva da Comissão Nacional para a Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.

Diretrizes para implementação do artigo 6º da Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco: medidas financeiras e fiscais para reduzir a demanda por tabaco / Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva; Tânia Cavalcante (Organizadora). – Rio de Janeiro: INCA, 2016.

20 p.

ISBN 978-85-7318-299-6 (versão impressa)

ISBN 978-85-7318-300-9 (versão eletrônica)

1. Controle e Fiscalização de Produtos Derivados do Tabaco. 2. Políticas Públicas. 3. Promoção da Saúde. I. Título. II. Cavalcante, Tânia.

CDD 362.296

Catálogo na fonte – Serviço de Edição e Informação Técnico-Científica

Títulos para indexação:

Em inglês: Guideline for implementation of Article 6 of the World Health Organization convention for tobacco control: financial and fiscal measures to reduce tobacco demands

Em espanhol: Directrices para la Implementación del Artículo 6 de la Convención Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco: medidas financieras y fiscales para reducir la demanda por tabaco

Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco

DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 6º

Medidas financeiras e fiscais para reduzir a demanda por tabaco

**Adotada pela Conferência das Partes na sua sexta sessão
(decisão CQCT OMS/COP6(5))**

Tradução livre (não oficial) da Secretaria Executiva da Conicq

Versão on-line disponível em:

http://www.who.int/fctc_treaty_instruments/Guidelines_article_6.pdf

1. INTRODUÇÃO

Propósito das diretrizes

De acordo com outras disposições da Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para Controle do Tabaco (CQCT/OMS) e as decisões da Conferência das Partes (COP), estas diretrizes destinam-se a ajudar as Partes na concretização dos seus objetivos e obrigações nos termos do art. 6º da CQCT/OMS. Tais diretrizes têm como base as melhores evidências disponíveis, as melhores práticas e experiências das Partes que executaram com sucesso as medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir o consumo do tabaco.

Princípios norteadores

O uso do tabaco cria um ônus econômico significativo na sociedade em geral. Altos custos de saúde diretamente associados a doenças relacionadas ao tabaco, e altos custos indiretos associados à morte prematura, incapacitação em razão de doenças relacionadas ao tabaco e perda de produtividade geram externalidades negativas significativas do uso do tabaco.

Medidas eficazes relacionadas a impostos do tabaco não apenas diminuem essas externalidades por meio da redução do consumo e da prevalência, mas também contribuem para a diminuição dos gastos dos governos com os tratamentos de saúde associados ao consumo do tabaco.

As políticas de preços e impostos são amplamente reconhecidas como um dos meios mais eficazes de influenciar a demanda e o consumo de produtos de tabaco. Por conseguinte, a aplicação do art. 6º da CQCT/OMS é um elemento essencial das políticas de controle do tabagismo e dos esforços para melhorar a saúde pública. Os impostos sobre o tabaco devem ser implementados como parte de uma estratégia de controle do tabaco alinhada com outros artigos da CQCT/OMS.

Os seguintes princípios norteadores apoiam a aplicação do art. 6º da CQCT/OMS:

1.1 Determinar políticas de tributação do tabaco é um direito soberano das Partes

Todos os pontos das diretrizes respeitam o direito soberano das Partes para determinar e estabelecer suas políticas de tributação, tal como estabelecido no art. 6.2 da CQCT/OMS.

1.2 Medidas eficazes relacionadas a impostos para reduzir significativamente o consumo e a prevalência do tabaco

Medidas eficazes relacionadas a impostos sobre os produtos do tabaco que levam ao aumento real dos preços para os consumidores (ajustados pela inflação) são desejáveis, pois reduzem o consumo e a prevalência, a mortalidade e a morbidade, e melhoram a saúde da população. Aumentar os impostos sobre o tabaco é particularmente importante para prevenir a iniciação de jovens ou a continuidade do consumo de tabaco.

1.3 Medidas eficazes relacionadas a impostos de tabaco são uma importante fonte de receita

Medidas eficazes relacionadas a impostos do tabaco contribuem significativamente para os orçamentos dos Estados. Aumentar os impostos sobre o tabaco geralmente aumenta ainda mais as receitas dos governos, já que a elevação do tributo normalmente supera o declínio do consumo de produtos do tabaco.

1.4 Impostos sobre o tabaco são economicamente eficientes e reduzem as desigualdades na saúde

Os impostos sobre o tabaco são geralmente considerados economicamente eficientes por serem aplicados a um produto com demanda inelástica. Os grupos de população de baixa e média rendas são mais sensíveis à elevação dos preços e impostos; portanto, o consumo e a prevalência são reduzidos nesses grupos em maiores magnitudes maior do que em grupos de renda mais alta, resultando em uma redução das desigualdades de saúde e pobreza relacionada com o tabaco.

1.5 Os sistemas de impostos sobre tabaco e sua administração devem ser eficientes e eficazes

Os sistemas de impostos sobre o tabaco devem ser estruturados de forma a minimizar os custos de cumprimento e administração enquanto assegurem que o nível desejado de receita tributária seja elevado e os objetivos da saúde sejam alcançados. A administração eficiente e eficaz dos sistemas de impostos sobre o tabaco reforça a observância dos impostos e o recolhimento das receitas fiscais, reduzindo a evasão fiscal e o risco do comércio ilícito.

1.6 Políticas fiscais do tabaco devem ser protegidas de interesses particulares

O desenvolvimento, a implementação e a fiscalização das políticas fiscais e de preços do tabaco, como parte das políticas da saúde pública, devem ser protegidos dos interesses comerciais e demais interesses da indústria do tabaco, incluindo táticas de uso da questão do contrabando na obstrução da aplicação de políticas fiscais e de preços, nos termos do art. 5.3 da CQCT/OMS e de acordo com as diretrizes para sua implementação, bem como de quaisquer outros conflitos de interesses reais e potenciais.

Escopo das diretrizes

Estas diretrizes focam principalmente nos impostos sobre o consumo do tabaco, uma vez que tratam da principal ferramenta para elevar o preço dos produtos do tabaco em relação aos preços de outros bens ou serviços. Outros impostos e taxas, tais como o imposto de renda, taxas públicas e provisões de incentivo ao investimento, não estão no âmbito destas orientações. O imposto sobre o valor agregado (IVA) e os impostos de importação são brevemente referidos na seção 3.1.5.

Numa perspectiva mais ampla, é importante notar que as políticas de impostos sobre o tabaco têm a capacidade de afetar os preços dos produtos e, assim, reduzir o consumo, a prevalência e a acessibilidade ao produto. Contudo, os impostos não existem num vácuo e devem ser implementados como parte de uma abrangente estratégia de controle do tabaco ao lado de outras políticas empreendidas de acordo com os artigos da CQCT/OMS. A esse respeito, as considerações mais amplas da política econômica, particularmente a inter-relação entre as políticas de impostos e preços, o aumento da renda e os efeitos sociais consequentes sobre partes da população, também precisam ser considerados. Tal análise, porém, vai além do âmbito das presentes orientações.

O comércio ilícito de produtos do tabaco é contemplado no art. 15 da CQCT/OMS e no Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco. Muitas Partes aumentaram os impostos sobre o tabaco de forma eficaz e experimentaram aumento na receita sem o aumento no comércio ilícito. O comércio ilícito de produtos de tabaco ameaça as medidas financeiras e fiscais destinadas a reforçar o controle do tabaco e, assim, aumenta a acessibilidade e disponibilidade dos produtos. A coibição do comércio ilícito aumenta a eficácia das políticas fiscais e de preços do tabaco na redução de seu uso e no alcance das metas da saúde pública e das receitas da tributação do tabaco.

Uso dos termos

Para os efeitos destas diretrizes:

«Imposto *ad valorem*» – tributo baseado em um percentual sobre o preço de um bem, como o preço de venda no varejo ou preço de fábrica.

«Acessibilidade» – preço em relação à renda *per capita*. Traduz a capacidade de adquirir um bem.

«*Bootlegging*» – compra de produtos de tabaco tributáveis numa jurisdição com menores impostos ou preços para serem revendidos em uma jurisdição com tributação ou preços mais elevados^a.

«Consumo» – quantidade absoluta de produtos de tabaco utilizados.

«Compras transfronteiriças» – compra de produtos de tabaco tributáveis em uma jurisdição com impostos ou preços mais baixos para consumo em uma jurisdição com impostos mais altos.

«Imposto sobre consumo» ou «imposto específico sobre consumo» – imposto ou direito cobrado na venda ou produção de produtos específicos, tais como produtos de tabaco.

«Estocagem» – aumento na produção ou estoque de produtos em antecipação a um aumento de impostos.

«Imposto geral sobre vendas (IGV)» – imposto que incide sobre uma grande variedade de produtos, normalmente baseado em preço de varejo.

«Imposto de importação» ou «direito de importação» – imposto que incide sobre produtos importados selecionados, como os produtos de tabaco.

«Elasticidade-renda da demanda» – variação percentual do consumo resultante do aumento de um por cento da renda real.

«Intensidade» – quantidade de produtos do tabaco utilizados pelo usuário médio.

«Imposto misto» ou «imposto híbrido» – imposto que inclui tanto um componente tributário específico como um componente fiscal *ad valorem*.

«Externalidade negativa» – custo suportado por não usuários.

«Prevalência» – porcentagem da população que usa um produto do tabaco.

«Elasticidade-preço da demanda» – variação percentual do consumo resultante do aumento de 1% do preço real.

«Substituição de produto» – troca do consumo de um produto de tabaco por outro, como a troca de cigarros por tabaco solto, em resposta às mudanças nos preços relativos ou outros fatores.

«Real» – ajustado à inflação.

«Proporção do imposto específico no preço de varejo» – porcentagem de impostos no preço de venda de um produto de tabaco, incluindo todos os tributos pertinentes, responsável por impostos específicos sobre o consumo desse produto.

«Proporção de impostos no preço de varejo» – porcentagem do preço de venda de um produto de tabaco, incluindo todos os tributos pertinentes, responsável por todos os impostos sobre o produto.

«Imposto específico sobre o consumo» – imposto cobrado sobre produtos selecionados com base na quantidade, como o número de cigarros ou peso do tabaco.

«Imposto escalonado» – imposto aplicado a taxas diferentes para diferentes variantes de um determinado produto, com base em vários fatores, como preço, características do produto ou características de produção.

«Imposto uniforme» – imposto aplicado na mesma taxa a todas as variantes de um determinado produto, como a todas as marcas de cigarro e variantes da marca.

«Imposto sobre valor agregado (IVA)» – imposto que incide sobre uma grande variedade de produtos (nacionais e importados), com base no valor agregado em cada fase de produção ou distribuição.

«Preço médio ponderado (WAP, do inglês, *weighted average price*)» – preço médio ao consumidor de um produto de tabaco com base nos preços das marcas individuais e ponderado pela venda de cada marca.

2. RELAÇÃO ENTRE IMPOSTOS SOBRE O TABACO, PREÇO E SAÚDE PÚBLICA

Os impostos são ferramentas muito eficazes para os gestores em políticas públicas para influenciar o preço dos produtos do tabaco. Na maioria dos casos, impostos mais altos sobre os produtos de tabaco levam a preços mais elevados, o que, por sua vez, levam à diminuição do consumo e prevalência, e resultam na redução da mortalidade e da morbidade, portanto, na melhoria da saúde da população. A relação inversa entre preço e consumo do tabaco tem sido demonstrada por numerosos estudos e não é contestada.

2.1 Relação entre preço, consumo e prevalência (elasticidade dos preços)

Impostos e preços afetam tanto o consumo de produtos do tabaco quanto a prevalência do seu uso.

A evidência mundial sugere que o impacto do aumento de preços é observado aproximadamente metade na prevalência e metade na intensidade de consumo

Qualquer política para aumentar impostos sobre o tabaco que efetivamente aumente os preços reais reduz o consumo de tabaco. Segundo os estudos referenciados no manual técnico da OMS para a administração de taxas sobre o tabaco e nos Manuais de Prevenção do Câncer da Agência Internacional de Pesquisa sobre o Câncer (IARC, do inglês, International Agency for Research on Cancer): Controle do Tabaco. Volume 14 (*WHO technical manual on tobacco tax administration and IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14*), a relação entre os preços reais e o consumo do tabaco é geralmente inelástica, o que significa que a diminuição do consumo é inferior ao aumento proporcional do preço real. Essa relação é definida pela elasticidade-preço da demanda.

Por exemplo, se a elasticidade-preço da demanda é -0,5, um aumento de 10% no preço resultará em uma redução de 5% no consumo. Grande parte das estimativas da elasticidade-preço da demanda fica entre -0,2 e -0,8.

Em todas as configurações, os estudos mostraram que a elasticidade-preço da demanda é maior no longo prazo (em termos absolutos), o que significa que o consumo vai cair ainda mais no longo prazo. Pessoas com situação socioeconômica inferior são mais sensíveis às alterações de preços e impostos, porque essas mudanças têm um impacto maior na sua renda disponível.

No que diz respeito ao efeito do aumento de impostos e dos preços sobre o consumo de tabaco por jovens, estima-se que esse público seja de duas a três vezes mais sensível às alterações de preços e impostos do que as pessoas mais velhas. Portanto, os aumentos de impostos sobre o tabaco parecem ter um efeito significativo na redução do consumo do tabaco, na prevalência e na iniciação dos jovens, bem como na redução das chances de que jovens passem da fase de experimentação para a adição^b.

Igualmente importante, impostos e preços mais elevados reduzem a demanda por tabaco mais acentuadamente em grupos de população de baixa renda ou em países onde os usuários de tabaco são mais sensíveis aos aumentos de preços, contribuindo para a luta contra as desigualdades na saúde.

O aumento das taxas fiscais geralmente leva a um crescimento das receitas auferidas pelos governos. Já que os produtos de tabaco são inelásticos em relação ao preço, pode-se esperar que o aumento de impostos seja proporcionalmente maior do que a diminuição do consumo, o que significa que as receitas crescem como resultado do aumento de impostos.

2.2 Tributação e acessibilidade (elasticidade-renda)

Os aumentos de renda geralmente resultam no crescimento do consumo de tabaco e da prevalência, especialmente em países de baixa e média rendas. Grande parte das estimativas de elasticidade-renda da demanda por produtos de tabaco ficam entre 0 e 1. Uma elasticidade-renda da demanda de 0,5 significa que um aumento na renda de 10% resultará no aumento de consumo de tabaco em 5%.

Sem aumentos de preços acima do crescimento da renda, os produtos do tabaco inevitavelmente se tornarão mais acessíveis ao longo do tempo. Esse aumento na acessibilidade geralmente resultará em crescimento do consumo.

A evidência sugere que os produtos de tabaco estão se tornando mais acessíveis em muitos países de baixa e média rendas e que esse aumento na acessibilidade tem se acelerado nos últimos anos. Ao contrário, em muitos países de alta renda, o aumento de impostos e preços tem geralmente superado o crescimento da renda, o que resulta em um declínio na acessibilidade dos produtos do tabaco nesses países nos últimos anos.

Algumas políticas fiscais podem fazer certos produtos do tabaco mais acessíveis para os segmentos vulneráveis da população (jovens e grupos de baixa renda). O crescimento do uso de tabaco nessas populações pode aumentar as desigualdades na saúde, aumentar a pobreza e trazer outras consequências. As políticas de impostos sobre o tabaco que reduzem a acessibilidade podem levar a reduções proporcionalmente maiores no uso do tabaco nas populações vulneráveis, dada a maior sensibilidade a preços por essas populações.

Recomendação

Ao estabelecer ou aumentar os níveis nacionais de tributação, as Partes devem considerar, entre outras coisas, tanto a elasticidade-preço quanto a elasticidade-renda da demanda, assim como a inflação e as alterações na renda familiar, para tornar os produtos de tabaco menos acessíveis no longo prazo, a fim de reduzir o consumo e a prevalência. Portanto, as Partes devem considerar ter mecanismos de ajustes regulares ou procedimentos de reavaliação periódica dos níveis de impostos sobre o tabaco.

3. SISTEMAS DE TRIBUTAÇÃO DO TABACO

3.1 Estrutura de impostos sobre o tabaco (*ad valorem*, específica, mista, impostos mínimos, outros impostos sobre produtos de tabaco)

Os governos exercem seu direito soberano de tomar decisões sobre a estrutura e o sistema de tributação do tabaco, tendo em conta as circunstâncias nacionais para alcançar os objetivos da saúde pública, fiscais, entre outros.

Os sistemas de tributação do tabaco podem ser feitos puramente de impostos específicos, impostos *ad valorem*, ou alguma combinação desses dois (sistemas misto ou híbrido). Em alguns sistemas, as taxas de imposto variam com base no preço ou outras características do produto (impostos diferenciados). Geralmente, os sistemas fiscais mais complexos, especialmente os hierarquizados e aqueles com isenções, são mais difíceis de administrar, e as isenções fiscais, em particular, podem diminuir a eficácia das políticas fiscais sobre os resultados da saúde pública.

3.1.1 Tipos de impostos

Em geral, os impostos cobrados especificamente sobre os produtos do tabaco são os impostos sobre consumo, enquanto outros impostos específicos não relacionados ao tabaco (por exemplo, IGV, IVA e impostos ou taxas de importação) também podem incidir sobre produtos do tabaco. Estas diretrizes focam principalmente os impostos especiais sobre o consumo de tabaco, uma vez que esses são as ferramentas principais para elevar o preço dos produtos do tabaco em relação aos preços de outros bens ou serviços.

3.1.2 Impostos específicos sobre o consumo

Os impostos específicos podem ser uniformes ou escalonados. Os impostos específicos uniformes criam um piso para os preços (preço mínimo). Além disso, os impostos específicos uniformes tendem a conduzir a preços relativamente mais altos, mesmo em marcas de baixo custo.

Os impostos específicos uniformes, em comparação com os impostos *ad valorem*, podem reduzir o incentivo aos consumidores em mudar para marcas de menor custo, porque eles geram diferenças menores de preços entre marcas de alto e baixo custos.

Um imposto específico uniforme é fácil de executar e administrar, porque apenas o volume do produto, e não o valor, precisa ser determinado. Como as receitas fiscais são baseadas nos volumes e não nos preços, as receitas de um imposto específico uniforme são mais fáceis de prever, mais estáveis e menos dependentes das estratégias de preços da indústria. No entanto, o valor real do imposto específico será corroído a menos que seja regularmente aumentado de acordo com a inflação.

3.1.3 Impostos *ad valorem*

Os impostos *ad valorem* são expressos como uma porcentagem de um determinado valor de base, que pode ser o preço de venda a varejo (contendo todos os impostos aplicáveis), o preço de fábrica, ou o preço do custo, seguro e frete (CIF, do inglês, *cost insurance freight price*). Em comparação com um imposto específico uniforme, um imposto *ad valorem* leva a diferenças maiores de preço entre as marcas de alto e baixo custos e aumenta o incentivo para que os consumidores mudem para as marcas mais baratas. Usados isoladamente, os impostos *ad valorem* podem levar a uma maior concorrência de preços e, conseqüentemente, a um menor preço médio.

Um imposto *ad valorem* é mais difícil para implementar e administrar, porque tanto o volume quanto o valor do produto devem ser determinados. Sistemas *ad valorem* puros podem ser suscetíveis à subvalorização do produto, a fim de reduzir o valor tributável dos produtos, especialmente quando o preço de fábrica ou do CIF é usado como a base de tributação. O problema da subvalorização pode ser evitado por meio da implementação de um piso de taxaço mínimo específico. A utilização desse piso de taxaço garante que um imposto mínimo sobre consumo será aplicado a todas as marcas, independentemente do seu preço de venda ao público.

Como as receitas fiscais são baseadas tanto no volume quanto no preço, as receitas de um imposto *ad valorem* são mais difíceis de prever, menos estáveis e mais dependentes das estratégias de preços da indústria. Os impostos *ad valorem* têm a vantagem de manter o seu valor real quando os preços sobem com a inflação.

3.1.4 Impostos mistos sobre o consumo e *ad valorem*

As estruturas do imposto misto (ou híbrido) sobre o consumo aplicam tanto os impostos específicos quanto os *ad valorem* sobre o consumo. Os sistemas mistos geralmente combinam um imposto específico uniforme (que tem relativamente mais impacto sobre as marcas mais baratas) e um imposto *ad valorem* (que tem um maior impacto absoluto em marcas mais caras). Em um sistema misto, a ênfase colocada tanto no elemento *ad valorem* quanto no específico depende das circunstâncias nacionais e dos objetivos de política almejados. Enquanto o componente *ad valorem* aumenta as diferenças do preço absoluto e, conseqüentemente, promove a utilização das marcas mais baratas, enfraquecendo os objetivos da saúde pública, o componente específico reduz as diferenças de preços relativos entre marcas baratas e caras e contribui para minimizar a variabilidade dos preços.

A estrutura fiscal mista procura combinar as vantagens de impostos sobre consumo puramente *ad valorem* e puramente específico. É mais difícil de executar e administrar do que uma estrutura tributária específica uniforme, porque tanto o volume quanto o valor do produto devem ser determinados.

A estrutura fiscal mista é menos suscetível à subvalorização do produto do que um sistema *ad valorem* puro. Para reduzir ainda mais a suscetibilidade à subvalorização, um piso de taxaço específico mínimo pode ser aplicado. O uso desse piso de taxaço garante que um montante mínimo de imposto será aplicado em todas as marcas, independentemente do seu preço de venda no varejo.

Como as receitas fiscais são baseadas tanto no volume quanto no preço, as receitas de uma estrutura fiscal mista são mais difíceis de prever, menos estáveis e mais dependentes das estratégias de preço da indústria do que as receitas fiscais em uma estrutura fiscal específica uniforme. No entanto, o valor real do imposto total será menos corroído pela inflação do que sob uma estrutura tributária específica uniforme.

3.1.5 Outros impostos sobre produtos do tabaco

Outros impostos que não são cobrados unicamente sobre os produtos do tabaco (por exemplo, IGV ou IVA) estão fora do âmbito destas orientações. Embora sejam aplicados aos produtos do tabaco e tenham um impacto

significativo nos preços de varejo desses produtos, geralmente não afetam seus preços em relação aos de outros bens e serviços e, conseqüentemente, têm menos impacto na saúde pública.

Alguns países não impõem impostos especiais de consumo sobre os produtos do tabaco e, geralmente, dependem de outros impostos, como taxas de importação. Esses países devem considerar a introdução de impostos sobre consumo dos produtos do tabaco, para reduzir efetivamente seu uso por meio de políticas de preços e impostos.

Recomendação

As Partes devem implementar o sistema mais simples e mais eficiente que atenda às necessidades de saúde pública e fiscais, considerando suas circunstâncias nacionais. As Partes devem considerar a implementação de sistemas de impostos específicos ou mistos com um piso fiscal mínimo, uma vez que esses sistemas têm consideráveis vantagens sobre os sistemas puramente *ad valorem*.

3.2 Nível de taxas e impostos a serem aplicados

Como reconhecido no Princípio Norteador 1.1, as Partes têm o direito soberano de determinar e estabelecer suas políticas fiscais, incluindo o nível das taxas e dos impostos a serem aplicados. Não existe um nível ideal único de impostos do tabaco que se aplique a todos os países em razão das diferenças nos sistemas fiscais, nas circunstâncias geográficas e econômicas e nos objetivos nacionais de saúde pública e fiscais. Ao estabelecer os níveis de impostos sobre o tabaco, poderiam ser considerados os preços finais de varejo ao invés de taxas de imposto individuais. A esse respeito, a OMS fez recomendações sobre a parcela de impostos sobre o consumo dos produtos de tabaco nos preços de varejo¹.

Quando se trata da base de cálculo mais eficaz para a parcela dos impostos em preços de varejo, o conceito de “preço médio ponderado” é o preferido.

Os países devem estabelecer políticas de longo prazo em sua estrutura de tributação do tabaco para atingir seus objetivos de saúde pública, fiscais, entre outros. A acessibilidade dos produtos de tabaco (ver seção 2.2) é uma importante consideração, e as taxas de impostos devem ser monitoradas, aumentadas ou ajustadas de forma regular, levando em conta essa questão.

Além disso, a parcela dos impostos nos preços de varejo de produtos de tabaco varia enormemente em todo o mundo. Grandes diferenças nos impostos e preços nas mesmas regiões ou entre países vizinhos criam incentivos para substituição do produto, compras transfronteiriças e *bootlegging*, e os países com preços relativamente baixos de produtos de tabaco podem considerar o aumento dos impostos, a fim de aumentar os preços para reduzir esses incentivos.

Recomendação

As Partes devem estabelecer políticas coerentes de longo prazo em sua estrutura de tributação do tabaco e monitorá-las regularmente, incluindo metas para suas taxas de impostos, a fim de alcançar seus objetivos de saúde pública e fiscais dentro de um determinado período de tempo.

As taxas de impostos devem ser monitoradas, aumentadas ou ajustadas de forma regular, potencialmente a cada ano, tendo em conta a inflação e a evolução do crescimento de renda, a fim de reduzir o consumo de produtos do tabaco.

3.3 Abrangência ou carga tributária semelhante para diferentes produtos do tabaco

Existe uma grande variedade nos tipos de produtos de tabaco utilizados em diferentes partes do mundo. Embora a experiência das Partes com relação à tributação dos produtos de tabaco refira-se especificamente a cigarros manufaturados, as Partes devem considerar a necessidade de ter uma política fiscal sobre todos esses produtos. Além disso, os sistemas devem ser simplificados e harmonizados para garantir que os diferentes produtos sejam tributados com os mesmos objetivos em mente.

¹ WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010. Recomenda que impostos sobre o consumo de produtos de tabaco sejam responsáveis por pelo menos 70% dos preços de varejo.

Alguns consumidores reagem aos aumentos do preço do tabaco, gerados pela elevação dos impostos, pela comutação de produtos ou marcas mais caros por produtos ou marcas mais baratas, reduzindo assim (mas não eliminando) a diminuição no consumo global de produtos de tabaco em razão do aumento de impostos.

Ademais, as diferenças de preços geradas por diferentes taxas de impostos em diferentes produtos do tabaco (por exemplo, cigarros manufaturados *versus* tabaco de enrolar) ou diferenças de preços geradas por diferentes taxas de impostos dentro de uma categoria de produto (cigarros de alto custo *versus* cigarros de baixo custo), criam incentivos para que alguns usuários mudem para produtos mais baratos.

Recomendação

Todos os produtos do tabaco devem ser tributados de forma comparável conforme o caso, especialmente onde exista o risco de substituição.

As Partes devem assegurar que os sistemas de taxaço sejam projetados para minimizar o incentivo aos usuários à troca por produtos mais baratos dentro da mesma categoria de produtos ou para as categorias de produtos de tabaco mais baratas como resposta aos aumentos de impostos e preços de varejo, ou outros efeitos de mercado relacionados.

Particularmente, a carga fiscal sobre todos os produtos do tabaco deve ser regularmente revista e, se necessário, aumentada e, quando adequado, deve ser semelhante.

4. ADMINISTRAÇÃO FISCAL

4.1 Autorização ou licenciamento

Controlar a cadeia de abastecimento do tabaco é importante para a administração fiscal eficiente e eficaz. O licenciamento, a aprovação equivalente ou os sistemas de controle devem ser aplicados a entidades relevantes para o controle da cadeia de abastecimento, de acordo com o art. 6º do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco.

Recomendação

As Partes devem assegurar que sistemas transparentes de licenciamento ou equivalentes aprovados ou de controle sejam utilizados.

4.2 Sistema de armazenamento e circulação de mercadorias sujeitas à tributação e aos pagamentos de impostos

Como o controle deve ser realizado em locais de produção e de estoque para assegurar que os impostos sejam recolhidos, é necessário manter um sistema de armazenamento subordinado à autorização das autoridades competentes, com o fim de facilitar esse controle. Muitos países obrigam e autorizam pessoas físicas e jurídicas (como depositários autorizados) a produzir, transformar, deter, receber e expedir produtos sujeitos a impostos especiais de consumo no curso de seus negócios, em regime de suspensão dessa tributação.

Podem ser solicitadas garantias aos depositários para assegurar o pagamento de impostos. As características de tal sistema podem incluir: critérios rigorosos para a concessão de autorização; visitas pré-autorizadas do depósito; medidas de controle de estoque adequadas; verificação da origem dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo e de todo o processo de produção; e codificação e marcação dos produtos. O monitoramento da movimentação de mercadorias em regime de suspensão de impostos especiais de consumo por meio de um sistema computadorizado também pode ser utilizado como uma ferramenta de controle.

Recomendação

As Partes são instadas a adotar e implementar medidas e sistemas de depósitos de armazenamento e de produção para facilitar o controle dos impostos sobre os produtos de tabaco.

A fim de reduzir a complexidade dos sistemas de cobrança de tributos, os impostos sobre consumo devem ser instituídos no ponto de fabricação, importação ou liberação para o consumo dos depósitos de armazenamento ou de produção.

Os pagamentos de impostos devem ser determinados por lei para serem remetidos em intervalos fixos ou em uma data fixa a cada mês e, idealmente, devem incluir a comunicação de produção e/ou volumes de vendas e de preços por marcas, impostos devidos e pagos, e podem incluir volumes de insumos de matérias-primas.

As autoridades fiscais devem também permitir a divulgação pública da informação contida nos relatórios, por meio das mídias disponíveis, inclusive *on-line*, seguindo as regras de confidencialidade em conformidade com a legislação nacional.

4.3 Medidas antiestocagem

Em alguns casos, as alterações nos impostos podem ser antecipadas pelos fabricantes ou importadores. Isso pode ocorrer porque os impostos são indexados à inflação ou a referências conhecidas. Na expectativa de aumentos de impostos, os fabricantes ou importadores podem tentar tirar vantagem do imposto corrente ou baixo e aumentar a produção ou o estoque de produtos (conhecidos como estocagem).

Para evitar que isso ocorra e garantir que as autoridades recebam a receita extra proveniente dos aumentos de impostos, em vez dos produtores ou importadores, as Partes devem considerar a implementação de medidas antiestocagem, tais como:

- restringir a liberação de volumes excessivos de produtos de tabaco imediatamente antes do aumento de um imposto;
- estabelecer a cobrança do novo imposto sobre os produtos já produzidos ou mantidos em estoque, e ainda não fornecidos ao consumidor final, incluindo os de varejo (conhecidos como piso de estoque ou inventário fiscal).

Recomendação

Na expectativa do aumento de impostos, as Partes devem considerar a imposição de medidas eficazes antiestocagem.

4.4 Marcas fiscais

O uso das marcas fiscais é geralmente considerado como uma ferramenta apropriada para aumentar o cumprimento das leis fiscais por meio do monitoramento de produção e importação. Além disso, as marcas fiscais podem ajudar na distinção entre produtos de tabaco ilegais e legais. As marcações incluem selos fiscais, selos de imposto reforçados (também conhecidos como *banderols*) e selos fiscais digitais. As marcas fiscais são geralmente aplicadas na fase de empacotamento em posições específicas na embalagem. Definir um tamanho de embalagem padrão facilita a aplicação das marcas fiscais e aumenta a eficiência da administração do imposto. De acordo com o art. 15 da CQCT/OMS, o desenvolvimento de um sistema de localização e rastreamento, incluindo a marcação dos produtos de tabaco com um identificador exclusivo, pode proteger ainda mais o sistema de distribuição e ajudar nas investigações de tráfico ilícito.

Recomendação

Quando necessário, as Partes devem considerar a exigência da aplicação de marcas fiscais para aumentar o cumprimento das leis fiscais.

4.5 Fiscalização

A administração eficaz do imposto sobre o tabaco requer clara designação de autoridades responsáveis para a fiscalização.

As autoridades fiscais geralmente possuem legitimidade e capacidade para realizar investigações, busca, apreensão, atividades de retenção e eliminação juntamente com as agências de fiscalização da lei, e devem receber ferramentas de fiscalização necessárias, incluindo tecnologias apropriadas. Além disso, o intercâmbio de informações entre as agências de fiscalização também é um recurso útil para a fiscalização eficiente de acordo com as leis nacionais.

Sanções por não conformidade com as leis fiscais geralmente incluem suspensão ou o cancelamento da licença, aplicação de condições mais rigorosas sobre a licença, multas e/ou prisão, confisco de produtos, confisco de equipamentos utilizados na fabricação ou distribuição de produtos, incluindo máquinas e veículos, ordens para interrupção da atividade e outros recursos administrativos, conforme apropriado. Multas e juros são aplicados ao pagamento atrasado de impostos, e impostos retroativos e punitivos são aplicados para o não pagamento dos tributos.

Recomendação

As Partes deverão designar de maneira clara e conceder poderes adequados para as autoridades de fiscalização

As Partes deverão proporcionar o compartilhamento de informações entre as agências de fiscalização de acordo com legislação nacional.

A fim de dissuadir o não cumprimento da legislação fiscal, as Partes deverão fornecer um conjunto adequado de penalidades.

5. USO DA RECEITA – FINANCIAMENTO DO CONTROLE DO TABACO

De acordo com o art. 6.2 da CQCT/OMS, as Partes têm o direito soberano para determinar e estabelecer suas políticas fiscais. Um ponto integrante do direito soberano das Partes é decidir como a receita proveniente de impostos sobre o tabaco é usada.

Conforme mencionado nas Diretrizes para a Implementação dos arts. 8o, 9 o e 10, 12 e 14, os impostos sobre o consumo de tabaco fornecem uma fonte potencial de financiamento para o controle do tabagismo.

As Partes podem considerar, tendo em mente o art. 26.2 da CQCT/OMS, e de acordo com legislação nacional, dedicar as receitas para os programas de controle do tabaco. Alguns Estados-Parte destinam a receita dos impostos sobre o tabaco para programas de controle do tabaco, enquanto outros não têm a mesma atitude.

Recomendação

As Partes podem considerar, tendo em mente o art. 26.2 da CQCT/OMS, e de acordo com a legislação nacional, dedicar as receitas para os programas de controle do tabaco, como aqueles que abordam aumento da conscientização, promoção da saúde e prevenção de doenças, serviços de cessação do tabagismo, atividades alternativas economicamente viáveis e financiamento de estruturas adequadas para o controle do tabaco.

6. VENDAS LIVRES DE IMPOSTOS (TAX-FREE OU DUTY-FREE)

Nas lojas *duty-free* dos aeroportos, em veículos de transporte internacional e em lojas livres de impostos, os produtos de tabaco são muitas vezes vendidos sem qualquer ônus tributário. Geralmente, as vendas em lojas *duty-free* nos aeroportos ou em outros locais designados atendem aos viajantes que levarão os produtos de

tabaco para fora do país e são isentos do pagamento de certos impostos e taxas locais ou nacionais. No entanto, em alguns países, os viajantes também podem comprar em lojas *duty-free* nos aeroportos não só ao sair, mas também ao entrar no país.

As vendas isentas de tributos geralmente corrompem os efeitos das medidas do imposto e de preço destinadas a reduzir a demanda por produtos de tabaco, uma vez que esses produtos livres de impostos são mais baratos e mais acessíveis do que aqueles que são tributados. Isso é contraproducente para os objetivos da saúde por meio da tributação e prejudica a saúde pública, incentivando o consumo pessoal. Além disso, essas vendas podem afetar negativamente as receitas do governo, criando uma brecha na estrutura tributária, já que os produtos livres de impostos podem ser uma origem de comércio ilícito. Há crescente evidência de que os governos estão tomando medidas para proibir ou restringir as vendas livres de impostos (*tax-free*).

As ações internacionais para proibir vendas livres de impostos (*tax-free*) são fundadas em três opções básicas:

- proibição da venda de produtos de tabaco livres de impostos (*tax-free*);
- aplicação de impostos sobre consumo aos produtos de tabaco vendidos em lojas *duty-free*;
- limitação dos subsídios aos viajantes quanto aos produtos de tabaco para restringir importações privadas de artigos de tabagismo livres de impostos, aplicando limites quantitativos.

Recomendação

As Partes devem considerar a proibição ou restrição da venda e/ou importação, por viajantes internacionais, de produtos de tabaco livres de impostos (*tax-free*).

7. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação internacional em domínios científicos e legais, o fornecimento de experiência relacionada e a troca de informação e conhecimento são importantes meios de reforçar a capacidade das Partes para atender as obrigações previstas no art. 6º da CQCT/OMS. Essas medidas devem estar em conformidade com os compromissos que as Partes tenham assumido em relação à cooperação internacional, especialmente nos termos dos arts. 4.3 e 5.4, 5.5, 20 e 22 da CQCT/OMS.

Os relatórios periódicos das Partes, de acordo com o art. 21 da CQCT/OMS, representam outra importante ferramenta para a troca e a colaboração internacional no âmbito da Convenção. O art. 6º da CQCT/OMS estipula que as partes devem fornecer as taxas de tributação para os produtos de tabaco, e as tendências de seu consumo em seus relatórios periódicos, de acordo com o art. 21. Idealmente, isso incluiria o nível fiscal absoluto e a parcela de imposto no preço. A cooperação internacional ajuda a garantir que informações consistentes e precisas relacionadas às tendências globais, regionais e nacionais em relação às políticas fiscais e de preços sejam fornecidas, particularmente, por meio do banco de dados de execução do tratado global mantido pelo Secretariado da Convenção. As Partes poderão examinar os relatórios de outras Partes, e os dados e tendências decorrentes de relatórios de progressos globais apresentados a cada sessão ordinária da COP, para melhorar os seus conhecimentos de experiências internacionais no que diz respeito às políticas fiscais e de preços.

As Partes também devem considerar a utilização da dimensão multissetorial das políticas fiscais e de preços e cooperar com os mecanismos e organizações bilaterais e multilaterais pertinentes para promover a implementação de políticas relevantes.

De acordo com um mecanismo e um cronograma a serem estabelecidos pela COP, as Partes devem cooperar na revisão e, se necessário, na atualização destas Diretrizes, para garantir que continuem a fornecer orientação e assistência eficazes para as Partes no estabelecimento de suas políticas fiscais e de preços com relação aos produtos do tabaco.

8. REFERÊNCIAS GERAIS

Price and tax policies (in relation to Article 6 of the Convention): technical report by WHO's Tobacco Free Initiative. Report to the fourth session of the COP, Punta del Este, Uruguay, 2010 (document FCTC/COP/4/11). Available from: <http://www.who.int/fctc/publications/en/>.

Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). Lyon, International Agency for Research on Cancer, 2011.

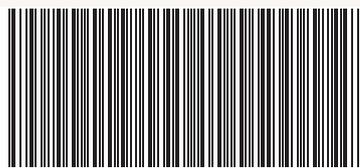
WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010.

Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control, Washington, DC, World Bank, 1999.

^a Nota de tradução: Não existe, em português, um termo equivalente a *bootlegging*. O mais próximo seria “contrabando”, contudo, no Brasil, utiliza-se “contrabando” como sinônimo de importar ou exportar mercadoria proibida ou, clandestinamente, aquela que dependa de registro. Assim como cigarros produzidos legalmente em um país que entram clandestinamente com o objetivo de abastecer o mercado de países com impostos mais elevados do que onde foi produzido.

^b Adição - termo aqui utilizado no sentido proposto no dicionário Houaiss de “1- consumo persistente de drogas, de medicamentos ou de substâncias psicoativas, de origem psíquica ou física; 2- propensão a ter hábitos compulsivos, a comportar-se de maneira singular e invariável qualquer que seja a situação”. HOUAISS (Brasil). Dicionário Houaiss eletrônico da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, S.D.

Este livro foi impresso em offset,
papel offset, 90g, 4/4.
Fonte: Adobe Caslon Pro, corpo 11
Rio de Janeiro, agosto de 2016.



978-85-7318-299-6

Esta publicação contém as diretrizes adotadas pela Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS).

Foi elaborada pela Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro (Conicq), a partir de traduções livres das aludidas diretrizes e de publicações do Secretariado da COP.

O objetivo das diretrizes é auxiliar os Estados-Parte a cumprirem as obrigações segundo as disposições dos artigos da Convenção-Quadro e reflete pontos de vista consolidados das Partes sobre diferentes aspectos da implementação, suas experiências e avanços, além dos desafios enfrentados. As diretrizes visam ainda a difundir as melhores práticas e padrões com as quais os governos poderão se beneficiar no processo de implementação do tratado.

As diretrizes foram elaboradas por representantes das Partes reunidos em grupos de trabalho intergovernamentais, estabelecidos pela COP. Os textos preliminares das diretrizes propostas pelos grupos de trabalho foram submetidos em seguida a um processo de discussão durante as COP no qual receberam contribuições das Partes, de organizações não governamentais credenciadas como observadores da COP e de especialistas convidados.

Como resultado desse amplo processo de consulta e pelo consenso obtido pelas Partes, as diretrizes são reconhecidas como uma valiosa ferramenta para a implementação da CQCT/OMS no mundo, razão pela qual devemos trabalhar para sua observância em nosso país.

DISQUE SAÚDE

136

Ouvidoria Geral do SUS

Biblioteca Virtual em Saúde Prevenção e Controle de Câncer

<http://controlecancer.bvs.br/>

Apoio:



MINISTÉRIO DA
SAÚDE

