



GRUPO BANCO MUNDIAL

*Reforma do Imposto  
sobre o Tabaco*

# NA ENCRUZILHADA DA SAÚDE E DO DESENVOLVIMENTO

Uma Perspectiva Multi-sectorial

*Sumário Executivo*

*Preparado por uma equipa  
chefiada por*

**Patricio V. Marquez e  
Blanca Moreno-Dodson**





# AGRADECIMENTOS

Este documento resume as principais conclusões de um relatório técnico preparado sob a direção de Patricio V. Marquez (Especialista Principal em Saúde Pública) e Blanca Moreno-Dodson (Economista Principal), Co-Coordenadores, Programa Global de Controle do Tabaco do Grupo Banco Mundial, com a contribuição editorial de Alexander Irwin. O relatório técnico completo foi redigido por uma equipa internacional composta por (em ordem de capítulo do relatório completo):

**Capítulo 1:** Patricio V. Marquez (Prática Global de Saúde, Nutrição e População, Grupo Banco Mundial)

**Capítulo 2:** Prabhat Jha (Center for Global Health Research, St. Michael's Hospital e Dalla Lana School of Public Health, Universidade de Toronto, Toronto, Canadá) e Richard Peto (Clinical Trial Service Unit and Epidemiological Studies Unit, Nuffield Departamento de Saúde da População, Richard Doll Building, Universidade de Oxford, Oxford, Reino Unido)

**Capítulo 3:** Blanca Moreno-Dodson (Equipa de Imposto Mundial, Prática Global de Governação, Grupo Banco Mundial)

**Capítulo 4:** Mark Goodchild (Organização Mundial de Saúde), Anne-Marie Perucic (Organização Mundial de Saúde), Rose Zheng (University of International Business and Economics, Beijing, China), Evan Blecher (Organização Mundial de Saúde) e Jeremias Paul (Organização Mundial de Saúde)

**Capítulo 5:** Annerie Bouw (Comissão Europeia)

**Capítulo 6:** Rouselle F. Lavado (Grupo Banco Mundial, presentemente no Banco Asiático de Desenvolvimento), Moritz Meyer (Prática Global de Pobreza e Equidade Global, Grupo Banco Mundial), Iryna Postolovska (Grupo Banco Mundial) e Renzo Efen Sotomayor (Grupo Banco Mundial)

**Capítulo 7:** Hana Ross (Universidade da Cidade do Cabo, África do Sul)

**Capítulo 8:** Teh-Wei Hu (Public Health Institute's Center for International Tobacco Control, Oakland, Califórnia), Angela Lisulo (Consultora, Grupo Banco Mundial) e Melissa Brown (Prática Global de Agricultura, Grupo Banco Mundial)

**Capítulo 9:** Enrique Fanta (Prática Global de Comércio e Competitividade, Grupo Banco Mundial) e Magaly Garcia (Grupo Banco Mundial)

Paul Isenman (antigo Director e Economista Principal do Grupo Banco Mundial) fez a revisão e apresentou observações sobre as versões preliminares de todas as partes do relatório, dando um vasto contributo técnico e sugestões e reforçando a solidez e a qualidade da obra. Comentários e contributos técnicos adicionais devem-se a Alan Fuchs (World Bank Group), Francisco Meneses (Duke University, Estados Unidos, e Universidad Adolfo Ibáñez, Chile) e Alberto Gonima (Consultor, Grupo Banco Mundial). Vito Tanzi, antigo Director de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), forneceu comentários e orientação numa versão inicial do relatório com capítulos diferentes.

Sheila Dutta (Grupo Banco Mundial) deu o seu contributo para o capítulo das Conclusões, sintetizando as principais mensagens do relatório.

A orientação e supervisão técnica globais estiveram a cargo de Enis Baris (Gestor de Programa, Prática Global de Saúde, Nutrição e População, Grupo Banco Mundial) e Tim Evans (Director Sénior, Prática Global de Saúde, Nutrição e População, Grupo Banco Mundial), James Brumby (Director, Prática Global de Governação, Grupo Banco Mundial), Alma Kanani (Gestor de Programa, Prática Global de Governação) e Marijn Verhoeven (Economista Principal e Chefe do Cluster da Equipa de Impostos Mundiais, Prática Global de Governação, Grupo Banco Mundial).

O apoio administrativo foi prestado por Akosua Dakwa (Grupo Banco Mundial).

A preparação deste relatório foi realizada ao abrigo do Programa de Controlo Mundial do Tabaco do Banco Mundial, com o apoio da Fundação Bill & Melinda Gates e da Fundação Bloomberg.

A responsabilidade pelas opiniões aqui expressas cabe exclusivamente aos autores e não representam, necessariamente, as opiniões, decisões ou políticas das instituições a que estes estão ligados.

**Washington, D.C.**  
**26 de Setembro de 2017**

Fotos da capa (no sentido dos ponteiros do relógio a partir da esquerda): Vista da cidade de Beirute, Líbano. Foto de Dominic Chavez/Banco Mundial. Bandeiras por Simone D. McCourtie/Banco Mundial. Plantações de arroz em socalcos no Vietname do Norte. Foto de Tran Thi Hoa/Banco Mundial. Crianças da escola numa parada. África do Sul. Foto de Trevor Samson/Banco Mundial.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

Existe uma medida de política que pode simultaneamente salvar milhões de vidas, reduzir a pobreza e aumentar os recursos internos dos países para o financiamento do desenvolvimento.

Esta medida de política consiste em aumentar o imposto de consumo sobre o tabaco, com vista a reduzir a acessibilidade e, como a evidência comprova, diminuir o consumo.

Actualmente, esta medida poderosa em prol do desenvolvimento humano e da redução da pobreza está altamente subutilizada, especialmente nos países de rendimentos baixos e de rendimentos médios inferiores (PRMI). Este relatório contribui para fundamentar as decisões dos formuladores de políticas em matéria de reforma do imposto sobre o tabaco, e proporciona ferramentas analíticas e empíricas para o uso do imposto de consumo sobre o tabaco com vista a salvar vidas e aumentar as receitas públicas. O relatório expõe os argumentos favoráveis à saúde pública, à economia e ao combate à pobreza de impostos mais altos sobre o tabaco; mostra como alguns países já realizaram reformas ambiciosas; e documenta resultados mensuráveis. Mostra que, reformando agora o imposto sobre o tabaco, os formuladores de políticas podem escolher uma via rápida rumo a sociedades mais saudáveis e mais prósperas.

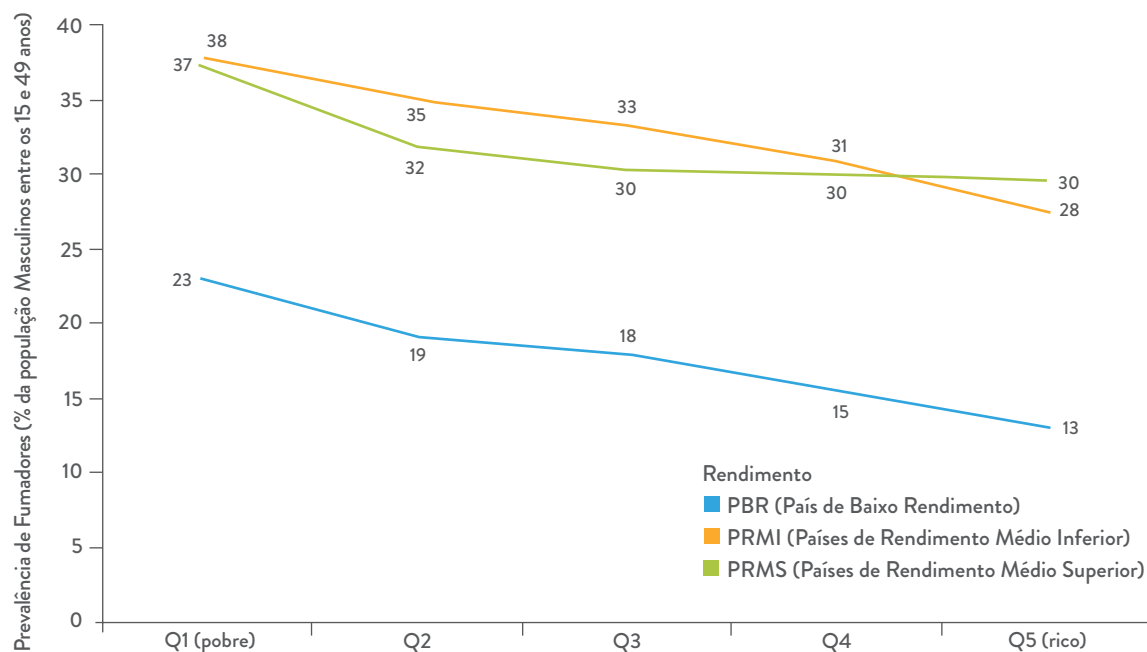
## O DESAFIO DO CONSUMO DO TABACO

Hoje em dia, poucas pessoas duvidam que fumar é nocivo. Mas muitas, incluindo formuladores experientes de políticas, não fazem ideia de *como* é mau. Nocivo para as pessoas, nocivo para as economias e nocivo para a erradicação da pobreza. Na realidade, o consumo de tabaco não só mata milhões de pessoas todos os anos, como também representa um enorme encargo para as famílias de baixo rendimento e para os países menos desenvolvidos, facto que está a aumentar as desigualdades entre os países e no seio deles.

### Prejuízo para a Saúde

O tabaco mata pelo menos metade dos fumadores de longo prazo, sendo responsável por mais mortes anualmente do que o VIH/SIDA, tuberculose e malária juntos. E o fardo da doença e da morte provocadas pelo tabaco está a tornar-se cada vez maior. No século XX houve cerca de 100 milhões de mortes causadas pelo tabaco. Se os padrões actuais se mantiverem, o tabaco matará cerca de 1 000 milhões de pessoas neste século, a maioria em PRMI (Jha 2009; Peto and Lopez, 2001). Os sistemas de saúde sofrem juntamente com os indivíduos. O tratamento de numerosas doenças crónicas, causadas ou exacerbadas pelo consumo de tabaco, faz disparar os custos anuais de cuidados da saúde dos países e desvia recursos que podiam ser utilizados para resolver outros desafios de saúde ou dar resposta a outras prioridades de desenvolvimento.

**Figura SE1: Prevalência de Fumadores Masculinos Adultos por Classificação de Rendimento do País e Quintil da Distribuição de Bem-Estar**



**Fonte dos Dados:** Pesquisas Demográficas e de Saúde – último ano desde 2007; Classificação de Rendimento do Banco Mundial.

## Prejuízo Económico

As mortes relacionadas com o tabaco não só são tragédias evitáveis, como têm um custo económico importante. Em todo o mundo, o prejuízo económico de se fumar (incluindo perdas de produtividade devidas à morte ou incapacidade) foi estimado em mais de USD 1,4 bilião por ano, equivalente a 1,8% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial anual (Goodchild, Nargis, and Tursan d’Espaignet 2017).

## Agravamento da Pobreza

Este fardo económico recai principalmente sobre as pessoas e países que têm menos meios para o suportar. Mais de 80% dos fumadores vivem nos PRMI. Dentro dos países, a dependência do tabaco está concentrada em pessoas com rendimentos mais baixos e menos instrução (Figura SE1). Os fumadores pobres gastam uma proporção maior do seu rendimento em produtos de tabaco do que os fumadores mais abastados e os pobres também são mais afectados por doenças relacionadas com o tabaco. As despesas médicas e a perda de rendimentos associadas com estas doenças contribuem para lançar milhões de famílias numa crise financeira e numa pobreza ainda maior, todos os anos. Entretanto, o uso do tabaco reduz os rendimentos potenciais futuros, especialmente entre jovens adultos, e reduz a produtividade económica dos trabalhadores adultos.

## A URGÊNCIA DE UM IMPOSTO SOBRE O TABACO

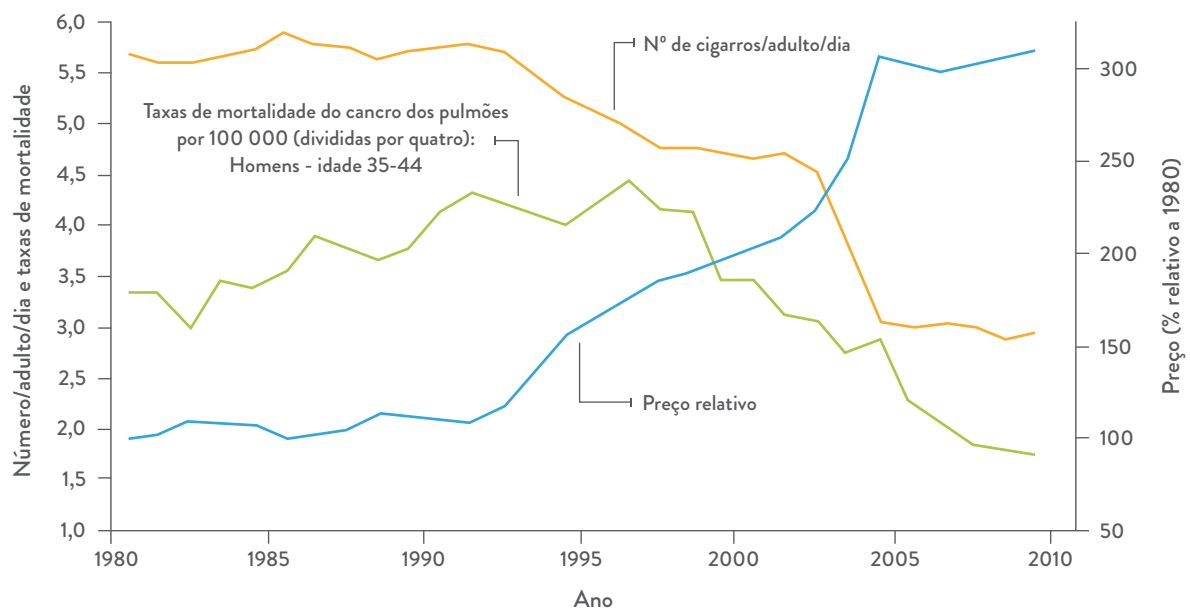
Há uma enorme divergência entre os países de rendimentos altos, que cada vez mais utilizam ferramentas associadas com o preço, ou de outra ordem, para baixar as taxas de mortalidade causadas pelo tabaco, e os PRMI, onde o número absoluto de mortes ligadas ao tabaco continua a crescer. Cerca de metade da diferença nas taxas de mortalidade entre fumadores ricos e pobres é atribuída ao consumo do tabaco. A igualdade de oportunidade entre países de todo o mundo exige uma ação sobre o tabaco.

Ao adoptarem os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), todos os países comprometeram-se a alcançar uma redução de 30% nas taxas de mortalidade de doenças não transmissíveis tais como cancro, derrame e doença cardíaca até 2030. A redução do consumo de tabaco é essencial para que os países alcancem esta meta (Jha, Marquez, and Dutta 2017). Como os países PRMI podem baixar as taxas de fumadores na escala necessária para alcançar um progresso ainda mais rápido do que o conseguido pelos países de rendimento alto? Aumentos corajosos das taxas de impostos sobre o tabaco são, de longe, a ferramenta mais eficaz.

Os líderes que aumentam as taxas de imposto sobre o tabaco podem esperar o seguinte:

**Vida mais longa e melhor saúde para a população:** A principal razão para se aumentar as taxas sobre o consumo de tabaco é o facto de assim salvar vidas e reduzir doenças graves, como o cancro e doença cardíaca. As evidências numa vasta gama de países mostram que um aumento de 50% no preço do tabaco geralmente leva a uma quebra de 20% no consumo de cigarros (Figura SE2). A redução do consumo tem um intenso

Figura SE2: Fumar, Cancro dos Pulmões nos Homens e Preço dos Cigarros: França 1980-2010



Fonte: Jha (2012). As taxas de mortalidade do cancro dos pulmões por 100 000 são divididas por 4 de modo a ficarem na mesma escala que o montante de cigarros por dia.

impacto nas doenças e nas mortes relacionadas com o tabaco ao cabo de alguns anos. Cerca de metade deste efeito resulta de se conseguir que os actuais fumadores deixem de fumar. Preços de tabaco mais altos também reduzem o início do consumo de tabaco entre os jovens, ajudando-os assim a, em primeiro lugar, não ficarem viciados em tabaco, (IARC 2011).

**Mais recursos para o desenvolvimento:** Até mesmo quando baixam o consumo de cigarros e melhoram a saúde da população, impostos mais altos sobre o tabaco podem aumentar significativamente as receitas fiscais do Estado. Um modelo económico elaborado para este relatório revela que um aumento das taxas do imposto sobre o consumo do tabaco em todos os países em desenvolvimento, equivalente a USD 0,25 por maço de cigarros, iria gerar um valor extra de USD 41000 milhões em receitas para o Estado relativas ao imposto sobre consumo de tabaco nos PRMI, elevando a receita obtida com o imposto sobre o consumo de tabaco em 29% face ao nível de 2014. Esta receita adicional poderia financiar investimentos em desenvolvimento (vide também Goodchild, Perucic, and Nargis 2016).

## VITÓRIAS PRECOSES EM ALGUNS PAÍSES

As ligações entre impostos sobre tabaco, saúde pública e receitas públicas não são apenas teóricas. Entre 2012 e 2014, mais de 100 governos recorreram a aumentos de impostos sobre o tabaco para salvar vidas e aumentar as receitas do Estado. Na maioria dos casos, estes aumentos ainda foram demasiado pequenos para produzirem reduções substanciais no consumo de cigarros. Mas este relatório mostra que alguns países estão a tomar medidas mais ousadas e a colher benefícios significativos na saúde pública e nas receitas fiscais. Mostra também que muito mais pode ser alcançado. Em 2015, a OMS reportou que apenas 28 PRMI tinham adoptado políticas abrangentes para controlo do consumo de tabaco abrangendo publicidade aos cigarros, restrições ao fumo em lugares públicos e taxas de imposto sobre o consumo de tabaco adequadamente elevadas. Com os dirigentes de mais países a ponderarem argumentos económicos e de saúde pública para tributar o consumo de tabaco, surgem agora oportunidades para um progresso excepcional.

## PASSAR À REALIDADE

Se os líderes quiserem avançar com os impostos sobre o consumo de tabaco, quais os passos críticos a dar? Quais os erros mais comuns a evitar? Este relatório sintetiza um conjunto considerável de evidências sobre a prática bem-sucedida de tributação do tabaco e o processo de tomada de decisões. As grandes lições incluem:

- **Ir em grande, ir depressa.** As estratégias fiscais devem centrar-se, em primeiro lugar, nos benefícios para a saúde. Isto significa optar por grandes aumentos do imposto sobre o consumo de tabaco logo na fase inicial do processo. Seguir um calendário lento e cauteloso pode parecer prudente. Mas significa condenar um grande número de pessoas a doenças evitáveis e à morte prematura. Em matéria de tributação do tabaco, as recompensas vão para os que actuam com ousadia.
- **Atacar a acessibilidade.** Os impostos sobre o tabaco só reduzem o consumo do tabaco se diminuírem a acessibilidade aos cigarros. Na maioria dos PRMI os salários estão a subir. Ora os cigarros irão tornar-se de facto mais acessíveis aos



consumidores, aumentando o seu consumo, a menos que os impostos aumentem a um ritmo mais rápido. As estratégias eficazes irão normalmente envolver uma combinação de aumentos iniciais elevados com subidas regulares ao longo do tempo, para que os preços dos cigarros tenham um aumento mais acentuado do que o crescimento do rendimento real per capita (incluindo inflação).

- **Mudar as expectativas.** A comunicação com o público tem uma importância fundamental. Os governos têm de se assegurar que os consumidores saibam que o aumento de impostos não vai acontecer uma única vez, mas que os preços dos cigarros vão continuar a subir. Funcionará como um incentivo para que os actuais fumadores deixem o cigarro e os jovens nem sequer comecem.
- **Tributar em função da quantidade.** Os impostos sobre o tabaco devem ser simplificados e baseados na quantidade de cigarros, não no seu preço. Isto faz-se de duas maneiras, sendo que ambas impedem que os fumadores mudem para marcas mais baratas depois de um aumento de impostos nas marcas que anteriormente fumavam (uma resposta chamada “substituição descendente”). A primeira medida importante é utilizar impostos específicos sobre o consumo, em oposição aos impostos sobre valor acrescentado (baseados no valor) ou outros. Um factor fundamental que precisa de ser tido em conta é o facto de impostos específicos terem de ser ajustados ao longo do tempo para, pelo menos, acompanharem a inflação e, de preferência, a um ritmo mais acelerado, para que a acessibilidade seja reduzida ao longo do tempo. Qualquer estratégia destinada à sua adopção deverá, portanto, ser acompanhada de um instrumento/enquadramento que permita aumentos anuais ao longo do tempo (tais como a escalada automática de impostos do tabaco do Reino Unido). A segunda consiste em fundir os múltiplos “níveis” de impostos sobre o tabaco utilizados pela maior parte dos países em desenvolvimento. Desta forma, os aumentos de impostos elevam simultaneamente e de uma só vez, os preços de todas as marcas pelo mesmo alto montante, levando os fumadores a deixar completamente de fumar, em vez de mudarem de marca.
- **Vinculações “moderadas” podem conquistar apoio.** A vinculação de receitas tributárias por meio de legislação é criticada por especialistas fiscais como contribuindo para a rigidez, fragmentação e eventual distorção das despesas públicas. Contudo, uma vinculação de fundos “moderada” – por exemplo, associando o aumento dos impostos a um aumento de gastos na saúde – ajudou a conquistar apoio popular aos aumentos de impostos. Tal tem sido demonstrado pela experiência em outros sectores e funcionou para os impostos sobre o tabaco em países como a Austrália, Filipinas e Estados Unidos.
- **Colaboração regional pode fomentar os resultados.** O impulso para uma reforma ambiciosa da tributação do tabaco pode ser ampliado e as ameaças transfronteiriças como o contrabando de cigarros podem ser minimizadas quando os países trabalham em conjunto numa estrutura regional. A União Europeia (UE) dá um exemplo. A experiência da UE mostra que a cooperação regional pode ajudar os países a alcançarem os objectivos duplos de reduzir o consumo de tabaco e, ao mesmo tempo, aumentar as receitas públicas. As lições também dizem respeito ao ritmo das reformas. Os legisladores da UE enfrentaram uma pressão política inicial no sentido de “irem devagar”, definindo uma taxa inicial baixa para o imposto sobre o consumo do tabaco a aplicar a todos os Estados membros. No entanto, a UE acelerou o progresso convencendo os Estados-membros a acordarem antecipadamente impostos mínimos sobre o

consumo de tabaco relativamente altos, com períodos de transição mais longos previstos para alguns países que se deparavam com desafios especiais.

- **Criar parcerias ampliadas.** Os dirigentes dos países enfrentam uma forte resistência ao aumento dos impostos e a outras medidas de controlo do uso do tabaco por parte da indústria do tabaco. A indústria é ao mesmo tempo financeiramente poderosa e politicamente astuta. O conselho que a indústria do tabaco dá aos governos promove as intervenções menos eficazes e, em especial, visa a minar e enfraquecer as medidas tributárias. No intuito de neutralizar estas pressões, é necessária uma análise científica e económica robusta, bem como o desenvolvimento de políticas multi-sectoriais. Exige ainda a mobilização da sociedade civil e de líderes de opinião. É também necessário o apoio de parceiros internacionais, em particular nos países de baixo rendimento, para reforçar a capacidade nacional destinada a alinhar e coordenar todos os sectores públicos e, ao mesmo tempo, envolver um conjunto vasto de actores extra-governamentais.

## GRANDES DESAFIOS POLÍTICOS

Quando os países projectam e implementam aumentos do imposto sobre o tabaco, devem estar preparados para desafios em áreas específicas. Há várias questões importantes, quer no aspecto intrínseco, quer porque a indústria do tabaco as explora para influenciar a opinião pública e os debates sobre políticas. As três questões que mais se destacam são: (1) de que forma taxas mais altas do tabaco afectam os pobres; (2) de que forma os impostos sobre o tabaco afectam o emprego; e (3) ligações entre o aumento dos impostos do tabaco e o comércio ilícito de tabaco.

## TABACO E EQUIDADE: COLOCAR A POPULAÇÃO POBRE NO CENTRO

Conforme acima indicado, as evidências acumuladas em todo o mundo mostram como os impostos sobre o tabaco contribuem para reduzir a pobreza. Contudo, um dos fundamentos mais insidioso da indústria contra o aumento dos impostos do tabaco é o facto de estas taxas afectarem os pobres de forma desproporcionada, com base no argumento de que os impostos do tabaco são regressivos: significa que consomem uma percentagem maior do rendimento disponível dos pobres do que dos ricos. Quase por definição, os fumadores pobres geralmente gastam uma proporção maior dos seus rendimentos com o tabaco do que os fumadores mais abastados. No entanto, os fumadores mais pobres respondem melhor a uma mudança unitária do preço do que os fumadores com mais posses. Portanto, os aumentos dos impostos sobre o tabaco reduzem mais eficazmente a acessibilidade dos cigarros entre a população pobre do que entre a rica. Reduzir a acessibilidade dos cigarros não prejudica os fumadores pobres. Pelo contrário, aumenta o seu rendimento disponível para outros bens e serviços e pode salvar muitas vidas entre eles.

Perante os aumentos dos impostos sobre o tabaco, as famílias mais pobres adaptam relativamente mais o seu comportamento do que os agregados familiares mais ricos. Um aumento de 50% nos preços dos cigarros conduzirá a uma redução de 30 a 40% no consumo de tabaco para os pobres, um declínio relativo muito maior do que entre os ricos. Isto também significa que a população pobre obtém a maior percentagem dos

benefícios económicos e de saúde ao deixar de fumar devido ao aumento dos impostos. As evidências da Tailândia, por exemplo, revelam que os pobres pagaram apenas 6% de aumento dos impostos sobre o tabaco, mas obtiveram 58% dos benefícios na saúde (Jha, Joseph, Moser, et al. 2012).

Os benefícios para a saúde que os pobres obtêm quando deixam de fumar também se traduzem em benefícios económicos de longo prazo. Os domicílios onde alguém fuma ganham menos ao longo do tempo do que as famílias em igualdade de circunstâncias onde não haja fumadores. Assim, ao favorecer o abandono do cigarro entre as pessoas na faixa mais baixa da escala social, os impostos sobre o tabaco impulsionam os rendimentos entre os pobres com relação aos mais abastados, fazendo avançar directamente a equidade.

A conclusão é a seguinte: quando analisamos todos os factos, os impostos sobre o tabaco não são regressivos, mas fortemente progressivos, uma vez que os benefícios totais económicos e para a saúde desta medida ultrapassam em muito o seu custo relativo.

## TRIBUTAÇÃO DO TABACO E EMPREGO: UMA PONTE PARA MELHOR QUALIDADE DE VIDA

A indústria do tabaco adverte quanto a uma potencial perda de empregos na agricultura, indústria transformadora e distribuição como um argumento contra impostos mais altos sobre o tabaco. No entanto, os governos podem ajudar a facilitar o ajustamento das cifras relativamente baixas de trabalhadores vulneráveis, cujos empregos serão afectados pelos aumentos das taxas de imposto sobre o tabaco.

No tocante a impostos sobre o tabaco e emprego, os pontos seguintes merecem ser considerados:

- **As perdas de empregos no tabaco em todo o mundo foram na sua maioria causadas pelas políticas dos próprios fabricantes, não pelo aumento de impostos.** A análise demonstrou que as reduções registadas no emprego na área do tabaco foram, em grande medida, fruto da automatização e da consolidação levadas a cabo pela própria indústria (NCI e OMS 2016).
- **Actualmente, poucos são os empregos nos PRMI completamente dependentes do tabaco, até mesmo em países que são grandes produtores.** Salvo raras excepções, a percentagem de emprego total envolvido no tabaco já é muito pequena. Até mesmo na China, o maior produtor e consumidor do mundo de produtos do tabaco: apenas cerca de 2% dos seus agricultores a cultivam tabaco (Hu, Mao, Shi et al. 2008).
- **Após um aumento da taxa de imposto sobre o tabaco, os gastos dos consumidores voltam-se para sectores fora do tabaco, criando empregos alternativos.** Quando o consumo de cigarros baixa depois de um aumento de impostos, o dinheiro não aplicado em produtos de tabacos dirige-se a grande parte para outros sectores económicos, estimulando a produção e criando assim empregos nessas áreas, contribuindo simultaneamente para a diversificação económica. Os estudos mostram que, com o tempo, provavelmente haverá um ganho líquido e não uma perda de empregos em quase todos os países aumentem as taxas dos impostos sobre o tabaco (IARC 2011; NCI e OMS 2016).

- **Os planos de impostos sobre o tabaco devem contudo incorporar apoio aos trabalhadores afectados, especialmente àqueles que têm poucas qualificações.** Embora as cifras sejam reduzidas, alguns trabalhadores da área do tabaco não preparados para se adaptarem, perderão o emprego e rendimentos, à medida que a procura do tabaco diminuir. Os governos precisam de prever este desafio e estar munidos de soluções. As transições bem-sucedidas são possíveis, ajudando os trabalhadores a ter acesso a meios de subsistência iguais ou melhores, fora do tabaco. Os formuladores de políticas devem abordar esta questão de frente: com base nos princípios da equidade, assistir os trabalhadores vulneráveis e suas famílias; e por motivos estratégicos, impedir que a indústria do tabaco se aproprie do emprego como uma arma política contra os aumentos do imposto sobre o tabaco.

### Ajudar os Produtores de Tabaco a Mudarem para Outros Cultivos

Nos poucos países produtores líquidos de tabaco, uma parte importante do emprego na indústria do tabaco provém da agricultura. Os governos e seus parceiros podem coordenar os aumentos de impostos sobre o tabaco com programas destinados a incentivar e ajudar a transição dos produtores de tabaco para outros cultivos. Em praticamente todos os contextos, existem cultivos alternativos ao mesmo tempo mais lucrativos, mais lucrativos para os agricultores do que o tabaco e sem os riscos para a saúde da produção de tabaco, que incluem a doença do tabaco verde, um envenenamento sistemático devido à exposição à nicotina através do contacto com as plantas do tabaco.

Hoje em dia, apenas uma percentagem mínima de agricultores depende exclusivamente do tabaco para a sua subsistência. Na maioria dos contextos, o tabaco é parte de um sistema de multi-culturas e, quando a procura diminui, os agricultores optam por uma diversificação, afastando-se do cultivo do tabaco. O cultivo do tabaco contribui pouco e cada vez menos para as economias mundiais. Contudo, vai ser necessário apoio específico, como por exemplo créditos para factores de produção, serviços de extensão agrícola e irrigação, para alguns pequenos produtores de tabaco, em especial para aqueles que estão encurralados na dependência da indústria tabaqueira. As práticas da indústria promovem esta dependência ao fornecerem aos agricultores factores de produção gratuitos e a compra garantida de toda a colheita de tabaco, embora frequentemente a preços tão baixos que os agricultores não conseguem atingir o equilíbrio e acabam numa dívida crónica às empresas (Kagaruki 2010).

## REDUZIR O COMÉRCIO ILEGAL DE TABACO

A indústria do tabaco avisa os formuladores de políticas que o aumento do imposto sobre o tabaco irá provocar um aumento do comércio ilegal de tabaco, enquanto a redução dos impostos poderia contribuir para a diminuição dessa actividade criminosa. A mensagem essencial para os governos neste domínio é clara: mesmo na presença de níveis elevados de contrabando, impostos mais altos sobre o consumo de tabaco quebram o consumo de cigarros e aumentam as receitas fiscais. As evidências do Canadá, que tem 4828 quilómetros de fronteira aberta com os Estados Unidos, comprovam que o contrabando em larga escala ocorreu apenas quando a indústria tabaqueira foi conivente com redes criminosas (Kelton and Givel 2008). O grande motor

do comércio ilegal de tabaco não são os impostos mais altos, mas a aplicação pouco rigorosa da legislação e as redes de criminalidade organizada. A estratégia central dos governos continua a ser ir no encalço dos criminosos e melhorar a administração fiscal e a aplicação das medidas de controlo, e não baixar os impostos sobre o tabaco. A Turquia, por exemplo, reduziu substancialmente as vendas ilícitas combatendo a evasão e aumentando, paralelamente, os impostos.

Com vista a controlar o comércio ilegal de tabaco, existe um conjunto sólido de medidas com efeitos comprovados na área de controlo e de aplicação da lei. As medidas foram executadas com êxito pelos PRMI, bem como pelos países ricos. Muitas constam do Protocolo da OMS para Eliminar o Comércio Ilegal de Produtos de Tabaco. Entre as ferramentas eficazes figuram sistemas de identificação e rastreabilidade para detectar produtos de tabaco através da cadeia de abastecimento; equipamento de detecção nos postos aduaneiros; e sanções mais pesadas. Actualmente, é imperioso que a comunidade internacional advogue e incentive os legisladores nacionais a ratificarem e implementarem o Protocolo da OMS, garantindo o seu estatuto de lei internacional com carácter vinculativo (Marquez 2015). Vários países que adoptaram programas de controlo e aplicação ampliados obtiveram resultados notáveis. Por exemplo, desde a introdução da estratégia de “Combate ao Contrabando de Tabaco” em 2000 no Reino Unido, o mercado ilegal de cigarros passou para metade, em cerca de 9% das vendas nacionais, com a apreensão de mais de 20 000 milhões de cigarros e de mais de 2 700 toneladas de tabaco de enrolar (Figura SE3). Adicionalmente, o Reino Unido registou mais de 3 300 processos criminais por delitos relacionados com o tabaco, resultado da actuação das autoridades policiais. No Chile, país que tem uma das taxas mais altas do mundo sobre os cigarros, em que os impostos representam 78% do preço de cada maço, o governo conseguiu com sucesso aumentar as apreensões de produtos de tabaco de contrabando. Isto afectou o abastecimento de tabaco do país e está a ajudar a reduzir o ligeiro crescimento no comércio ilegal, observado após um aumento dos preços do tabaco em 2013.

## O CAMINHO A SEGUIR

Ao caminharmos para a terceira década do século XXI, a conquista de sociedades sem fumo deveria ser um indicador de desenvolvimento sustentável. Para avançar agora com a tributação do tabaco, serão necessários esforços redobrados nas áreas seguintes:

**Assistência técnica aos países, em função da procura.** Uma assistência técnica eficaz exige a partilha de experiências de boas práticas e o envolvimento de autoridades governamentais de alto nível dos Ministérios das Finanças e da Saúde, assim como de organizações multilaterais e bilaterais e da sociedade civil. Impostos sobre o tabaco, mais altos e mais bem estruturados deverão estar totalmente integrados na estrutura geral do sistema tributário e nas reformas fiscais.

**Desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de conhecimento.** Os países que aumentaram com sucesso os impostos sobre o tabaco adquiriram um conhecimento valioso e podem partilhar experiências e boas práticas com terceiros. A comunidade global tem de estar pronta para responder à procura, no nível nacional, do desenvolvimento de capacidade. Isto deverá incluir criação de capacidade sobre o uso de modelos de simulação, capazes de avaliar as implicações fiscais e na saúde de níveis e estruturas fiscais alternativas.

**Reforço de evidências no nível global.** Além de promover o intercâmbio de conhecimento entre países, o banco global de evidências sobre tributação do tabaco deverá ser deliberadamente reforçado nas áreas seguintes:

- **Progressividade, emprego e pobreza:** A evidência actual indica que os impostos sobre o tabaco são altamente progressivos em termos líquidos, uma vez que os pobres respondem mais ao aumento do preço e, conseqüentemente, obtêm mais benefícios para a saúde do que os ricos. Para completar este quadro, precisamos de exemplos adicionais específicos dos países em matéria de impactos da tributação do tabaco na pobreza, saúde e emprego.
- **Melhor supervisão económica:** São necessários esforços globais para a criação de dados rapidamente acessíveis sobre preços do tabaco, vendas ilegais e procura de produtos de tabaco, juntamente com uma melhor fiscalização das práticas da indústria. Isto inclui um banco de informação muito mais sólido relativamente a ações sobre estratégias não relacionadas com o preço, mais concretamente aos esforços da indústria para subverter a proibição de tabaco e de publicidade, bem como os esforços no sentido de pressionar os Ministérios das Finanças.
- **Comércio ilegal:** É necessária investigação bem como assistência técnica para reforçar a capacidade institucional destinada a restringir o comércio ilegal de tabaco através das alfândegas e instrumentos afins. Isto deverá ser incorporado num pacote mais vasto de esforços de modernização do sector público.

**Impulsionar a reforma de políticas, nos níveis nacional e global.** Este relatório identificou pontos de entrada nacionais e comprovou que a colaboração regional pode também reforçar os resultados. Os tratados globais podem servir de alavanca adicional para a mudança. Um destes tratados é o Protocolo da OMS para Eliminar o Comércio Ilegal de Produtos de Tabaco, um acordo suplementar à Convenção-Quadro da OMS sobre Controlo do Tabaco. É necessário que 40 países o ratifiquem formalmente para que o Protocolo se torne uma lei internacional de carácter vinculativo, mas esse total ainda não foi conseguido. É imperioso que a comunidade internacional incentive os legisladores de todos os países e de todo o espectro político a ratificarem e implementarem o Protocolo. A vida e o bem-estar social das nações dependem disso. Isto é apenas um exemplo de como a colaboração global pode apoiar a ação política nacional, enquanto as escolhas no nível do país (e.g., ratificação de tratados) podem atribuir poderes a instrumentos políticos globais destinados ao bem comum. A ação política nacional e global reforçam-se mutuamente.

## CONCLUSÃO: EXPANDIR A COLIGAÇÃO GLOBAL

Impostos mais altos sobre o tabaco podiam salvar milhões de vidas em cada década, reduzir a pobreza e incrementar os recursos públicos para o investimento no desenvolvimento. No entanto, actualmente, a tributação sobre o tabaco continua a ser uma das medidas de controlo do tabaco menos utilizada no mundo (Marquez 2017).

Existe um poder para mudar esta situação. Não nas mãos de um único líder ou instituição, mas nas mãos de uma coligação universal unindo governos, organismos multilaterais, sociedade civil, investigadores, sector privado e comunidades: uma coligação dedicada a garantir que o impacto da reforma dos impostos sobre o tabaco, com o poder de salvar vidas, inclua o maior número possível de pessoas no mais curto prazo de tempo.

A partir de 2015, o Grupo Banco Mundial, a Fundação Bill & Melinda Gates, a Fundação Bloomberg e outros trabalharam com os países no sentido de reforçar a coligação global para a reforma dos impostos sobre o tabaco. Em Abril de 2017, a conferência “Tributação do Tabaco: Uma Vitória para a Saúde Pública e para a Mobilização de Recursos Internos” ofereceu uma oportunidade para medir o progresso. Realizada na Sede do Banco Mundial em Washington, D.C., esta cimeira da política tributária reuniu delegações de alto nível dos Ministérios da Saúde e das Finanças de 35 países que deram a conhecer os progressos e se comprometeram a acelerar ainda mais as reformas. Segundo registaram os participantes, à medida que os países redefinem os seus planos de financiamento do desenvolvimento em torno da mobilização de recursos internos, fazem-se ouvir cada vez mais alto os argumentos em prol da tributação do tabaco.

No tocante à distância que ainda tem de ser percorrida, estes são ainda pequenos passos. Os países que atuam com coragem são ultrapassados por aqueles que hesitam. O Banco Mundial irá alavancar o seu acesso aos Ministérios das Finanças para ampliar ainda mais sobre políticas no nível nacional; aumentar o apoio técnico e a criação de capacidade; alimentar a colaboração entre pares nos vários países; e promover um programa de aprendizagem para melhorar adicionalmente as concepções de políticas sobre tributação do tabaco, aperfeiçoar a defesa da causa e aumentar o impacto.

São muitos os países que estão numa encruzilhada em termos de reforma da tributação do tabaco: uma encruzilhada crítica para a saúde e para o desenvolvimento. As boas notícias são que os países e parceiros podem unir-se, não apenas em torno de um problema, mas em torno de uma solução comprovada. É preciso um esforço unido e mais forte para fazer avançar a agenda da tributação global do tabaco com vista a uma saúde melhor, menos pobreza e mais oportunidades de desenvolvimento para todos.

## REFERÊNCIAS CITADAS

- Furman J. 2016. “Medidas, Política e a Triplicação dos Impostos sobre o Tabaco nos Estados Unidos para Desencorajar o Tabagismo, Salvar Vidas e Mobilizar Recursos ao longo dos últimos 30 ans. Seis Lições da Experiência dos EUA com os Impostos sobre o Tabaco.” Apresentação na Conferência do Banco Mundial. “Ganhar as Guerras Fiscais: Soluções Globais para Países em Desenvolvimento”, Washington, DC, 24 de Maio de 2016. <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco>.
- Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. 2017. “Custo económico global das doenças atribuídas ao tabaco”. *Tob Control* Online First: 30 Janeiro 2017. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2016-053305.
- Goodchild M, Perucic AM, Nargis N. 2016. Modelização do impacto do aumento dos impostos sobre o tabaco na saúde e nas finanças públicas. *Bull World Health Organ* 94: 250-257.
- Grupo Banco Mundial. 2016. Modelização dos Impostos sobre o Tabaco na Arménia, Colômbia, Moldávia e Ucrânia. Documentos Internos.
- Hu T-w, Mao Z, Shi J, Chen W. 2008. Tributação do Tabaco e seu Potencial Impacto na China. Paris: União Internacional Contra a Tuberculose e Doença Pulmonar.
- IARC (Centro Internacional de Investigação do Cancro). 2011. Eficácia das Políticas de Preços e Tributárias para Controlo do Tabaco. Volume 14, IARC Handbooks.
- Jha P, Joseph RC, Moser P, et al., para o Banco Asiático de Desenvolvimento. 2012. *Impostos sobre o Tabaco: Uma Medida Duplamente Vantajosa para o Espaço Fiscal e a Saúde*. Manila: Banco Asiático de Desenvolvimento. (Acesso em 8 de Maio de 2017 em <http://www.adb.org/publications/tobacco-taxes-win-win-measure-fiscal-space-and-health>)
- Jha P, Marquez PV, Dutta S. 2017. “Triplicação dos Impostos sobre o Tabaco: Chave para se Alcançarem os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Naoes Unidas até 2030.” Os Blogues do Banco Mundial, 24 de Janeiro de 2017. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/health/role-excise-tax-meeting-sdg>.
- Jha P. 2009. “Mortes por cancro evitáveis e mortes totais a nível global causadas pelo tabaco.” *Nat Rev Cancer* 9: 655-64.
- Jha P. 2012. “Morte e Impostos: Evidências Epidemiológicas e Econ micas relativas ao Tabagismo”. *Global Heart*: 139-142.
- Junquera-Varela, Raul Felix, Marijn Verhoeven, Gangadhar P. Shukla, Bernard Haven, Rajul Awasthi, and Blanca Moreno-Dodson. 2017. *Reforçar a Mobilização dos Recursos Domésticos: Passar da Teoria   Prática em Países de Rendimento Baixo e Médio*. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1073-2.
- Kagaruki LK. 2010. Oportunidades de advocacia de base comunitária para controlo do tabagismo: experiência da Tanzânia. *Promoção da Saúde Universal* 17(2) Suppl: 41-4.
- Kaiser K, Bredenkamp C, Iglesias R. 2016. “Reforma do Imposto Sin nas Filipinas: Transformao das Finanças Públicas, Saúde e Governação para um Desenvolvimento Mais Inclusivo. Direcoes para o Desenvolvimento—Países e Regiões.” Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24617>.
- Kelton MH, Givel MS. 2008. Implicações da política pública do contrabando da indústria do tabaco através das reservas Indígenas americanas no Canadá. *Int J Health Serv* 38(3):471-87.



Marquez PV. 2015. "Dia Mundial Sem Tabaco 2015: Sobre Comércio Ilegal e Impostos." Os Blogues do Banco Mundial, 29 de Maio de 2015. <http://blogs.worldbank.org/health/world-no-tobacco-day-2015-illicit-trade-and-taxes>.

Marquez PV. 2017. "Tributação: A medida mais eficaz mas ainda a menos utilizada para controlo do uso de tabaco." Os Blogues do Banco Mundial, 19 de Julho de 2017. <https://blogs.worldbank.org/health/taxation-most-effective-still-least-used-tobacco-control-measure>.

NCI (Instituto Nacional do Cancro dos EUA) e OMS (Organização Mundial da Saúde). 2016. *Monografia 21: A Economia do Tabaco e o Controlo do Tabaco*. Bethesda, MD, EUA U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health. Disponível em: [https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21\\_exec\\_sum.pdf](https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_exec_sum.pdf).

Paul J. 2016. "O Impacto da Reforma do Imposto Sin de 2013 nas Filipinas". Apresentação na Conferência do Banco Mundial: "Ganhar as Guerras Fiscais: Soluções Globais para Países em Desenvolvimento" Washington, DC, 24 de Maio de 2016. <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco>.

Peto R, Lopez AD. 2001. "Efeitos futuros na saúde mundial dos actuais padrões de tabagismo". Em: Koop, C.E., Pearson, C.E., Schwarz, M.R., eds. *Assuntos críticos na saúde mundial*. San Francisco: Wiley (Jossey-Bass): 154-61.

Webber L, Andreeva TI, Sotomayor R, Marquez PV, et al. 2017. "Modelização da Saúde a Longo Prazo e Impactos no Custo da Redução da Prevalência de Consumo de Tabaco através da Tributação na Ucrânia". Washington, DC: Grupo Banco Mundial.





