

# OPAS



Organização  
Pan-Americana  
da Saúde



Organização  
Mundial da Saúde  
ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AS Américas

# IMPOSTOS DE SAÚDE: UMA INTRODUÇÃO



© Organização Pan-Americana da Saúde, 2020.  
Alguns direitos reservados. Este trabalho é disponibilizado sob licença CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Número de referência: OPAS-W/BRA/20-073

# OPAS



Organização  
Pan-Americana  
da Saúde



Organização  
Mundial da Saúde  
ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AS Américas

# IMPOSTOS DE SAÚDE: UMA INTRODUÇÃO

# IMPOSTOS DE SAÚDE

---

## PRINCIPAIS PONTOS

- Os impostos de saúde são impostos sobre produtos que têm impacto negativo sobre a saúde pública (por exemplo, impostos sobre o tabaco, o álcool, as bebidas açucaradas, os combustíveis fósseis).
- Esses impostos geram resultados como populações mais saudáveis e receitas para o orçamento, mesmo na presença do comércio ilícito.
- São medidas progressivas que beneficiam relativamente mais as populações de baixa renda, uma vez considerados os custos e o peso da saúde.
- A OMS recomenda a criação de impostos sobre as bebidas adoçadas com açúcar, o álcool e o tabaco.
- De acordo com a OMS, os impostos sobre as bebidas adoçadas com açúcar têm boa relação custo-benefício, pois são medidas que podem ajudar a conter a obesidade, o diabetes tipo 2 e as cáries dentárias. As evidências mostram que um imposto sobre bebidas açucaradas que eleve os preços em 20% pode reduzir o consumo em cerca de 20%.
- Com base na análise da OMS, o aumento dos impostos sobre o consumo de produtos específicos como o tabaco e o álcool é a melhor opção, pois tem a melhor relação custo-benefício e sua implementação é a mais viável.
- O Banco Mundial constatou que instrumentos de política fiscal (como impostos sobre consumos específicos ou sobre determinados tipos de combustíveis) podem reduzir a poluição e gerar benefícios em termos de saúde ao menor custo possível para a economia. Essas medidas também são mais simples de administrar e o custo da arrecadação é inferior ao do imposto de renda ou de um IVA<sup>1</sup>.

## POR QUE IMPOSTOS DE SAÚDE?

Os impostos de saúde são medidas com boa relação custo-benefício que resultam em:

- Uma vida mais saudável.
- Uma população mais saudável.
- Mais recursos para o Tesouro.

<sup>1</sup> Apresentação de Grzegorz Peszko, Economista Principal, Prática Global de Meio Ambiente e Recursos Naturais, Banco Mundial.





## OS IMPOSTOS DE SAÚDE COMO INSTRUMENTOS PARA A CONSECUÇÃO DOS ODS

Os impostos de saúde podem:

- Reduzir consideravelmente a carga das DNTs (ODS 3)
- Beneficiar em muito as populações vulneráveis, que suportam maior sobrecarga relacionada à saúde (ODS 1, 5, 10)
- Impulsionar o desenvolvimento econômico por meio de uma força de trabalho mais saudável (ODS 8)



## UMA VIDA MAIS SAUDÁVEL

### BEBIDAS AÇUCARADAS

A tributação de bebidas açucaradas pode reduzir o consumo e incentivar uma reformulação. Além disso, pode reduzir a obesidade, o diabetes tipo 2 e as cáries dentárias, sobretudo entre as populações mais jovens, de menor renda e com nível mais baixo de escolaridade.

- No México, o imposto de 10% sobre as bebidas açucaradas resultou em uma queda de 5,5% nas vendas até o fim do primeiro ano de sua aplicação, e uma queda de 9,7% nas vendas no segundo ano, com a maior redução entre os domicílios mais desfavorecidos do ponto de vista socioeconômico – os que também são afetados desproporcionalmente por outros problemas de saúde relacionados à alimentação, como o diabetes tipo 2 e a obesidade<sup>2</sup>.
- No Chile, um imposto recente sobre as bebidas açucaradas conseguiu reduzir em 21,6% o volume de compra mensal entre os refrigerantes mais tributados<sup>3</sup>.
- Três anos após a adoção de um imposto sobre bebidas adoçadas com açúcar em Berkeley, o consumo dessas bebidas caiu 52%, e o consumo de água cresceu 29%<sup>4</sup>.
- Com o anúncio da cobrança de um imposto sobre bebidas açucaradas, os fabricantes na Tailândia, Reino Unido, Portugal, Malásia<sup>5</sup> e África do Sul viram-se obrigados a reduzir o teor de açúcar de seus produtos.



#### O DOCE SABOR DO ÊXITO DO IMPOSTO SOBRE BEBIDAS AÇUCARADAS NO REINO UNIDO

**Nosso imposto sobre o açúcar é ainda mais eficaz do que esperávamos. As receitas previstas caíram pela metade porque "os fabricantes estão reformulando suas bebidas de forma mais agressiva e antes do que o previsto". Isso significa menos açúcar e mais saúde. São as políticas progressistas em ação.**

**George Osborne,**  
Ministro das Finanças (2010 a 2016)  
Reino Unido



#### IMPOSTO SOBRE BEBIDAS AÇUCARADAS NA ÁFRICA DO SUL É BOM PARA TODOS

**A África do Sul adotou um imposto sobre bebidas açucaradas chamado de Taxa de Promoção da Saúde. Cobrado a partir de 1º de abril de 2018, baseia-se no teor de açúcar das bebidas. A adoção do imposto tornou as pessoas mais conscientes sobre as consequências negativas do consumo de açúcar para a saúde e incentivou a indústria a iniciar a reformulação de seus produtos. O imposto arrecadou 3,2 bilhões de rands em seu primeiro ano de aplicação.**

**Mpho Legote,**  
Diretor: IVA, Impostos Especiais sobre o Consumo e Impostos Subnacionais,  
Análise Econômica da Tributação, Políticas Tributárias e para o Setor Financeiro,  
Tesouro Nacional, África do Sul

<sup>2</sup> Sánchez-Romero LM, Penko J, Coxson PG, Fernández A, Mason A, Moran AE, et al. (2016) Projected Impact of Mexico's Sugar-Sweetened Beverage Tax Policy on Diabetes and Cardiovascular Disease: A Modeling Study. *PLoS Med* 13(11):e1002158. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002158>.

<sup>3</sup> Nakamura R, Mirelman AJ, Cuadrado C, Silva-Illanes N, Dunstan J, et al. (2018) Evaluating the 2014 sugar sweetened beverage tax in Chile: An observational study in urban areas. *PLOS Medicine* 15(7): e1002596. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002596>.

<sup>4</sup> Matthew M. Lee, Jennifer Falbe, Dean Schillinger, Sanjay Basu, Charles E. McCulloch e Kristine A. Madsen (2019) Sugar Sweetened Beverage Consumption 3 Years After the Berkeley, California, Sugar-Sweetened Beverage Tax *American Journal of Public Health* 109, 637\_639. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2019.304971>.

<sup>5</sup> Dados da Euromonitor.

## ÁLCOOL

**E**studos mostram que elevar o preço das bebidas alcoólicas por meio de um aumento de impostos pode reduzir o consumo de álcool e seus respectivos danos, além de prevenir a iniciação do consumo.

Danos relacionados<sup>6</sup>:

- acidentes com veículos automotores e mortes;
- mortes por cirrose hepática;
- dependência do álcool;
- outras doenças causadas pelo consumo excessivo de álcool;
- incidência de doenças sexualmente transmissíveis;
- crime e violência, incluídos os homicídios;
- estupro, roubo, abuso de crianças e do cônjuge;
- acidentes de trabalho.

Em 2001, a China acrescentou ao imposto já existente sobre o álcool uma tarifa baseada no volume, o que resultou em uma forte queda no consumo de álcool. Cinco anos depois, os chineses reduziram o imposto sobre bebidas alcoólicas, o que resultou em um aumento acentuado do consumo de álcool.<sup>7</sup>

O corte do imposto sobre o álcool na RAE de Hong Kong, China, em 1984 coincidiu com uma disparada nas importações e um aumento significativo da mortalidade aguda entre os homens relacionada ao álcool. Entretanto, o contrário foi observado após a elevação do imposto sobre o álcool em 1994: as importações caíram e houve uma queda acentuada na mortalidade crônica, aguda e relacionada ao álcool para ambos os sexos.<sup>8</sup>



**Atualmente, há evidências claríssimas de que os impostos sobre o álcool são uma política que age em três áreas: reduzem os problemas com o álcool, poupam recursos da saúde e geram receitas públicas. É difícil entender por que as autoridades e governantes ignoram uma opção de política tão óbvia, com a qual só temos a ganhar.**

**Thomas F. Babor,**  
Professor de Medicina  
Comunitária e Saúde Pública,  
Faculdade de Medicina da Universidade  
de Connecticut, Farmington, EUA

<sup>6</sup> Chaloupka, FJ, Powell LM, Using Fiscal Policy to Promote Health: Taxing Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages (março de 2018), disponível em <https://www.bbhuh.io/dotorg/sites/2/2019/04/Using-Fiscal-Policy-to-Promote-Health-Taxing-Tobacco-Alcohol-and-Sugary-Beverages.pdf>.

<sup>7</sup> Tang Y-L, Xiang X-J, Wang X-Y, Cubells JF, Babor TF, Hao W. Alcohol and alcohol-related harm in China: policy changes

<sup>8</sup> Chung RY, Kim JH, Yip BH, Wong SYS, Wong MCS, Chung VCH, et al. (2014) Alcohol Tax Policy and Related Mortality. An Age-Period-Cohort Analysis of a Rapidly Developed Chinese Population, 1981–2010. PLoS ONE 9(8): e99906. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0099906>. needed. Bull World Health Organ 2013; 91: 270-76.



### O SUCESSO DA TRIBUTAÇÃO DO TABACO NA COLÔMBIA

Em uma reforma fiscal em 2016, a Colômbia elevou em 200% os impostos específicos sobre produtos à base de tabaco (um maço com 20 cigarros passou de US\$ 0,23 em 2016 para US\$ 0,71 em 2018) com um aumento real de 4% por ano após 2019. Como resultado, em 2018, o consumo de cigarros havia caído 34%, enquanto a receita tributária destinada ao setor de saúde havia dobrado.

Parte do sucesso está relacionada a uma lei de 2015 para combater o contrabando. Ela fortaleceu o código penal e tornou o transporte, a armazenagem e a venda de produtos contrabandeados um crime sujeito às mesmas penas para a lavagem de dinheiro.

Essas reformas só resultaram em ganhos para a Colômbia: a redução do tabagismo está salvando vidas e o aumento da arrecadação está ajudando a financiar um sistema de cobertura universal de saúde. O mais importante é que **se conseguiu provar que estava errada a ideia de longa data de que a elevação dos impostos sobre o tabaco resultaria em mais contrabando e prejudicaria a arrecadação**. Contudo, os produtos à base de tabaco na Colômbia ainda têm preços mais baixos do que em muitos outros países das Américas, o que sugere que ainda são necessárias mais medidas.

**Mauricio Cardenas,**

Ministro da Fazenda da Colômbia  
(2012 a 2018)

Professor Visitante da  
Universidade de Columbia e membro do  
Grupo de Trabalho da Bloomberg sobre  
Política Fiscal para a Saúde

## TABACO

Um aumento de 10% no preço do cigarro poderia reduzir a prevalência do tabagismo em 4% nos países de alta renda e em 5% nos países de renda média baixa. A redução do consumo tem um poderoso impacto sobre as doenças e mortes relacionadas ao tabaco nos anos seguintes. A elevação dos preços também reduz a iniciação do tabagismo entre os jovens e, assim, ajuda a evitar que se tornem dependentes do tabaco



### O IMPACTO DA TRIBUTAÇÃO DO TABACO NA FEDERAÇÃO RUSSA (2009 A 2016)<sup>9</sup>

Os preços se multiplicaram por nove em **sete anos**

**21,5%** de queda relativa na prevalência do tabagismo

A receita dos impostos específicos sobre o tabaco passou de **80 bilhões** de rublos em 2009 para **483 bilhões** de rublos em 2016, um aumento de seis vezes em termos nominais e de 3,5 vezes em termos reais (corrigidos pela inflação) em sete anos.

## IMPOSTOS SOBRE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

- A tributação dos combustíveis fósseis, sobretudo o carvão, é baixíssima.
- Uma reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis e a tributação adequada podem reduzir em mais de 50% as mortes causadas pela poluição atmosférica em todo o mundo<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28494>

<http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/tobacco/news/news/2017/06/a-tobacco-tax-success-story-in-the-russian-federation>

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29497/WPS8369.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

<sup>10</sup> Na medida em que se refere a poluentes atmosféricos locais, como material particulado, dióxido de enxofre, monóxido de carbono, etc.



## UMA POPULAÇÃO MAIS SAUDÁVEL

Toda redução no emprego<sup>11</sup> relacionada à fabricação e venda de produtos prejudiciais à saúde provavelmente será compensada por ganhos de mão de obra quando:

- As pessoas que reduzem o consumo desses produtos passam a gastar mais em outros bens e serviços.
- O governo usa a receita tributária para adquirir bens e serviços.



### SAÚDE É RIQUEZA: A PERSPECTIVA DAS FILIPINAS

*"Sempre surgem perguntas sobre a receita, mas a principal preocupação é a saúde. Se a demanda cair, as receitas podem ser afetadas, mas o aumento das alíquotas no futuro bem como a redução dos custos de saúde, porque há menos fumantes, compensarão isso.*

*Um exemplo extremo: se não houver fumantes, não teremos a receita do imposto sobre o cigarro. Sim, mas tampouco teremos que cobrir as despesas de saúde dos que adoecem porque fumam. Se for esse o caso, então estamos satisfeitos."*

**Kim Jacinto-Henares,**  
Comissária da Receita Interna  
(2012 a 2016) Filipinas

## MAIS RECURSOS PARA O TESOURO

Os impostos de saúde têm potencial para gerar receitas estáveis e previsíveis no curto a médio prazo e reduzir os custos da saúde no longo prazo.



### IMPACTO NA RECEITA DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PARA A SAÚDE PÚBLICA NA HUNGRIA

*A Hungria adotou um imposto sobre produtos para a saúde pública que incide sobre produtos alimentícios contendo níveis insalubres de açúcar, sal e outros ingredientes. O objetivo era reduzir o consumo, promover a alimentação saudável e criar mais um mecanismo para financiar os serviços de saúde pública. Em três anos, foram gerados 61,3 bilhões de forints (200 milhões de euros), o que correspondeu à receita prevista.<sup>12</sup>*

<sup>11</sup> Frank Chaloupka, apresentação na reunião estratégica da OMS sobre o uso de políticas fiscais para a saúde, (2017).

<sup>12</sup> OMS EURO, Good Practice Brief: Public Health Product Tax in Hungary. Disponível em: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf).



## CONCEPÇÃO DE IMPOSTOS DE SAÚDE EFICAZES

Entre os diversos tipos de impostos, os impostos sobre o consumo de produtos específicos são os mais importantes para promover a saúde, pois alteram o custo para os consumidores dos produtos tributados em relação a outros bens.<sup>13</sup>

**Bebidas açucaradas:** As políticas fiscais que levem a um aumento de pelo menos 20% do preço no varejo de bebidas açucaradas resultariam em reduções significativas no consumo desses produtos.<sup>14</sup>

**Álcool:** Os impostos sobre consumos específicos são mais eficazes que taxas *ad valorem* porque reduzem as oportunidades para a indústria de manipular o comportamento do consumidor e a probabilidade de os consumidores simplesmente substituírem produtos mais baratos por produtos mais caros. Além disso, os impostos específicos sobre o teor alcoólico (em vez da tributação por garrafa ou volume da bebida) são ainda mais eficazes porque levam a um consumo menor, reduzem a iniciação entre os jovens e incentivam a indústria a oferecer bebidas com menor teor alcoólico.

**Tabaco:** A OMS recomenda que os países apliquem um nível suficientemente alto de impostos sobre o tabaco para desestimular o consumo, com aumentos periódicos para torná-lo mais inacessível. As melhores práticas para tributar o tabaco são a adoção de um sistema tributário relativamente simples que aplique impostos específicos equivalentes a todos os produtos à base de tabaco.<sup>15</sup>

## ARGUMENTOS COMUNS CONTRA OS IMPOSTOS DE SAÚDE

### EVASÃO FISCAL E COMÉRCIO ILÍCITO

A elisão e a evasão fiscal neutralizam os impactos dos impostos de saúde, mas os benefícios em termos de saúde pública e receita ainda são significativos, mesmo quando ocorrem a elisão e a evasão. A capacidade de governança é um determinante mais importante do comércio ilícito do que os impostos e os preços.

**Bebidas açucaradas:** A rentabilidade do contrabando de bebidas açucaradas é relativamente baixa em comparação com o contrabando de tabaco ou álcool. Assim, é provável que haja pouca elisão e evasão fiscal em resposta a um imposto sobre esses produtos.

**Álcool:** As oportunidades de elisão e evasão tendem a aumentar se a estrutura fiscal for muito complexa; simplificar a estrutura da tributação do álcool ajudará a reduzir essas oportunidades e facilitará o monitoramento dos custos por unidade de receita fiscal gerada.

**Tabaco:** Experiências do mundo inteiro revelam que, mesmo com o comércio ilícito, os aumentos de impostos ainda elevam a arrecadação e reduzem de fato o tabagismo. Os métodos de controle do comércio ilícito de cigarros são bem conhecidos e endossados pelo Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco.

### ACORDOS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Os acordos da OMC reconhecem a saúde como um objetivo legítimo em matéria de políticas públicas. Assim, com esses instrumentos, os países conseguem adotar políticas relacionadas à saúde, desde que sejam consideradas necessárias para proteger a saúde e a segurança humana ou ambiental e não sejam instituídas como barreira ao comércio.

### REGRESSIVIDADE

Um imposto regressivo é um imposto que retira um percentual maior da renda das pessoas de baixa renda do que das de alta renda e afeta de forma mais incisiva as pessoas de baixa renda do que as de alta renda.

<sup>13</sup> Task Force on Fiscal Policy for Health (2019). *Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages*. Chairs: Michael R. Bloomberg and Lawrence H. Summers. New York: Bloomberg Philanthropies. Disponível em: <https://www.bloomberg.org/program/public-health/task-force-fiscal-policy-health/>.

<sup>14</sup> Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: relatório da reunião técnica, 5 e 6 de maio de 2015, Genebra, Suíça.

<sup>15</sup> Manual on tobacco tax administration 2010, Genebra: OMS; 2010.

## OS IMPOSTOS DE SAÚDE SÃO REGRESSIVOS?

- Podem parecer regressivos se examinarmos apenas os valores pagos e a renda.
- Contudo, isso é compensado pelos benefícios em termos de saúde e pela redução dos custos com saúde. Assim, o impacto líquido é progressivo.



### PARA COMEÇAR

1. Verifique como os impostos de saúde se encaixam no plano do país para os ODS.
2. Verifique como os impostos de saúde se encaixam nas agendas de políticas dos principais partidos políticos.
3. Reúna uma ampla coalizão.
4. Acumule capital político para os impostos de saúde (saúde, finanças, sociedade civil, etc.).
5. Trate a questão como uma medida de saúde ou de financiamento da saúde.
6. Proteja-se contra a interferência da indústria.



### A SAÚDE É ATRAENTE: VENDER OS IMPOSTOS SOBRE O TABACO E O ÁLCOOL COMO MEDIDAS DE SAÚDE FOI CRUCIAL PARA CONQUISTAR O APOIO DO PÚBLICO NAS FILIPINAS

*"Essa provavelmente foi minha ação mais importante: deixar bem claro que todo o mundo deveria esquecer que a lei sobre aqueles produtos era uma medida tributária e passar a encará-la, isto sim, como uma medida de saúde."*

**Dr Enrique Ona.**

Secretário do Departamento de Saúde  
(2010 a 2014) Filipinas



### A MENSAGEM CERTA PARA CADA PÚBLICO: OS INTERESSANTES RESULTADOS DA ANÁLISE DE 2014 DAS MENSAGENS SOBRE A TAXAÇÃO DAS BEBIDAS AÇUCARADAS

*Ao tratar com legisladores conservadores, devemos falar do volume de receita que poderia ser gerado e de como ele poderia ajudar a reduzir o déficit. Ao tentar convencer legisladores mais liberais, também falamos sobre o sofrimento das pessoas que poderia ser evitado. Ao conversar com pessoas que podem estar preocupadas com a natureza regressiva do imposto, apontamos o que a indústria faz com as comunidades [desfavorecidas], como elas são afetadas desproporcionalmente pelo diabetes.*

**Jou J, Niederdeppe J, Barry CL, Gollust SE.**

*Strategic messaging to promote taxation of sugar-sweetened beverages: lessons from recent political campaigns. Am J Public Health. 2014;104(5):847-853. doi:10.2105/AJPH.2013.301679*







# OPAS



Organização  
Pan-Americana  
da Saúde



Organização  
Mundial da Saúde  
ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AS Américas