

SCOM-CAS

De: Bert.BRYS@oecd.org
Enviado em: terça-feira, 26 de novembro de 2024 08:13
Para: SCOM-CAS
Cc: Celine.COLIN@oecd.org; Mariona.MASMONTSERRAT@oecd.org
Assunto: Reforma tributária do tabaco no Brasil
Anexos: brochure-tobacco-taxation-in-latin-america-and-the-caribbean.pdf

Sinalizador de acompanhamento:

Acompanhar

Status do sinalizador:

Sinalizada

Prezados colegas do Comitê de Assuntos Sociais,

Há algumas semanas, recebemos sua carta solicitando informações sobre a tributação de bebidas açucaradas (SSBs, no acrônimo em inglês) e alimentos ultraprocessados no Brasil. A OCDE não tem trabalhado na tributação de bebidas açucaradas nem de alimentos ultraprocessados recentemente, portanto não podemos fornecer nenhum feedback sobre o assunto. Entretanto, temos trabalhado com afinco na tributação de produtos de tabaco na América Latina, inclusive no Brasil. Há pouco, foi publicado o seguinte relatório: https://www.oecd.org/en/publications/2024/10/tobacco-taxation-in-latin-america-and-the-caribbean_47e96d9f.html. Também anexo nossa brochura sobre tributação do tabaco, que resume as principais conclusões de nosso trabalho.

A OCDE apoia com veemência uma reforma da tributação sobre o tabaco nos países, inclusive no Brasil, que esteja alinhada com os princípios de melhores práticas que identificamos em nosso relatório e folheto. Por exemplo, apoiamos a indexação à inflação (e, de preferência, também ao crescimento da renda real) de impostos específicos sobre a produção, venda ou consumo de tabaco. Os países que aplicam um imposto ad valorem sobre o consumo de tabaco em sua combinação de impostos sobre o tabaco devem definir um piso de preço mínimo suficientemente alto para garantir que as marcas de cigarro mais baratas paguem um valor de imposto alto o suficiente sobre o tabaco. A reforma do imposto sobre o tabaco, inclusive no Brasil, deve ser feita de forma que os produtos de tabaco NÃO se tornem mais acessíveis, a fim de evitar que a prevalência do tabagismo aumente, resultando em um aumento nos custos de saúde. Em outras palavras, a atual reforma do imposto sobre o tabaco no Brasil é uma oportunidade de garantir que os cigarros e outros produtos de tabaco se tornem mais caros entre as diferentes marcas (e preços de cigarros) para que os fumantes reduzam ou parem de fumar. Essa reforma tem grande potencial de aumentar as receitas dos impostos sobre o tabaco e, ao mesmo tempo, reduzir os custos de saúde decorrentes do tabagismo.

Por favor, não hesite em responder a perguntas específicas sobre a reforma do imposto sobre o tabaco no Brasil. Teremos prazer em discutir mais detalhadamente a reforma do imposto sobre o tabaco no Brasil.

Felicidades,

Bert

Bert Brys, Ph.D.

Economista tributário sênior
Chefe da Unidade de Política
Tributária do País Divisão de
Política Tributária e Estatística
Centro de Política e Administração Tributária da OCDE

2, rue André Pascal - 75775 Paris Cedex 16 || Tel: +33 1 45 24
15 97 Bert.BRYS@oecd.org || www.oecd.org

Assine nossa [newsletter](#)

Siga-nos em:



Esta mensagem destina-se exclusivamente à pessoa ou entidade a quem é dirigida e a outras pessoas autorizadas pelo remetente a recebê-la. Não é permitida qualquer divulgação, uso ou publicação não autorizada dessas informações. Caso tenha recebido esta mensagem por engano, notifique o remetente imediatamente e exclua-a de seu sistema.

Esta mensagem destina-se exclusivamente à pessoa ou entidade a quem é dirigida e a outras pessoas autorizadas pelo remetente a recebê-la. Não é autorizada a divulgação, o uso ou a publicação dessas informações. Caso tenha recebido esta mensagem por engano, notifique o remetente imediatamente e exclua-a de seu sistema.

[Uso restrito - À usage restreint](#)

Tributação do tabaco na América Latina e no Caribe

UM APELO À REFORMA DO IMPOSTO SOBRE O TABACO



O Relatório da OCDE *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean* [Tributação do Tabaco na América Latina e no Caribe] pede uma nova onda de reformas do imposto sobre o tabaco na América Latina e no Caribe (ALC) para melhorar a eficácia da política e da administração tributária do tabaco na redução dos efeitos nocivos do consumo de tabaco.

Este folheto resume os principais resultados do Relatório, que examina as tendências e os efeitos do consumo de tabaco, analisa a receita tributária do tabaco, fornece uma visão geral abrangente do desenho da política tributária do tabaco na região, discute a necessidade de reforma do imposto sobre o tabaco e oferece recomendações de políticas tributárias para a região.

O relatório também fornece informações detalhadas sobre a tributação do tabaco em 18 países da ALC (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai).

Principais mensagens

1. O consumo de tabaco continua disseminado na América Latina e no Caribe (ALC). Isso traz custos econômicos, sociais e de saúde significativos. Entre os produtos de tabaco disponíveis, os cigarros são os mais consumidos na região.
2. Nas últimas décadas, os países da América Latina e do Caribe alinharam gradualmente, embora de forma parcial, sua política tributária sobre o tabaco com as melhores práticas da Organização Mundial da Saúde (OMS). No entanto, ainda há um escopo significativo para melhorar o projeto e administração da política tributária sobre o tabaco.
3. Os cigarros são tributados abaixo das alíquotas recomendadas na maioria dos países da América Latina e do Caribe. Os cigarros continuam altamente acessíveis e têm se tornado mais acessíveis com o passar do tempo.
4. Alíquotas de impostos mais altas não resultariam em perda imediata de receita, principalmente se os governos introduzissem medidas de acompanhamento para combater o comércio ilegal de produtos de tabaco. A curto prazo, um aumento no imposto sobre o tabaco tenderá a aumentar a receita do imposto sobre o tabaco, mesmo que o uso do tabaco diminua, porque os fumantes ajustam o seu comportamento de fumar de forma lenta ao longo do tempo. A longo prazo, a redução dos custos econômicos, sociais e de saúde superaria a queda na receita tributária, resultando em um impacto positivo no orçamento do governo.
5. Uma nova onda de reformas nos impostos sobre o tabaco na ALC poderia melhorar a eficácia da política e da administração desses impostos. O relatório da OCDE sobre a *Tributação do Tabaco na América Latina e no Caribe* recomenda:
 - Aumentar as alíquotas do imposto sobre a produção, venda ou consumo de tabaco
 - Levar em conta as respostas estratégicas da indústria do tabaco ao elaborar a política de impostos sobre o tabaco
 - Alinhar melhor a administração dos impostos sobre o tabaco e a elaboração de políticas fiscais
 - Introduzir medidas de acompanhamento para combater o comércio ilícito de tabaco
 - Fortalecer a coerência das políticas de impostos sobre a renda e sobre a produção, venda ou consumo de tabaco
 - Fortalecer a cooperação nacional e regional em relação à tributação sobre o tabaco



Definindo o cenário

O uso do tabaco continua disseminado na ALC, com 12% das pessoas usando produtos de tabaco atualmente (Figura 1). Ele é alto principalmente entre os homens, cuja prevalência é três vezes maior do que entre as mulheres.

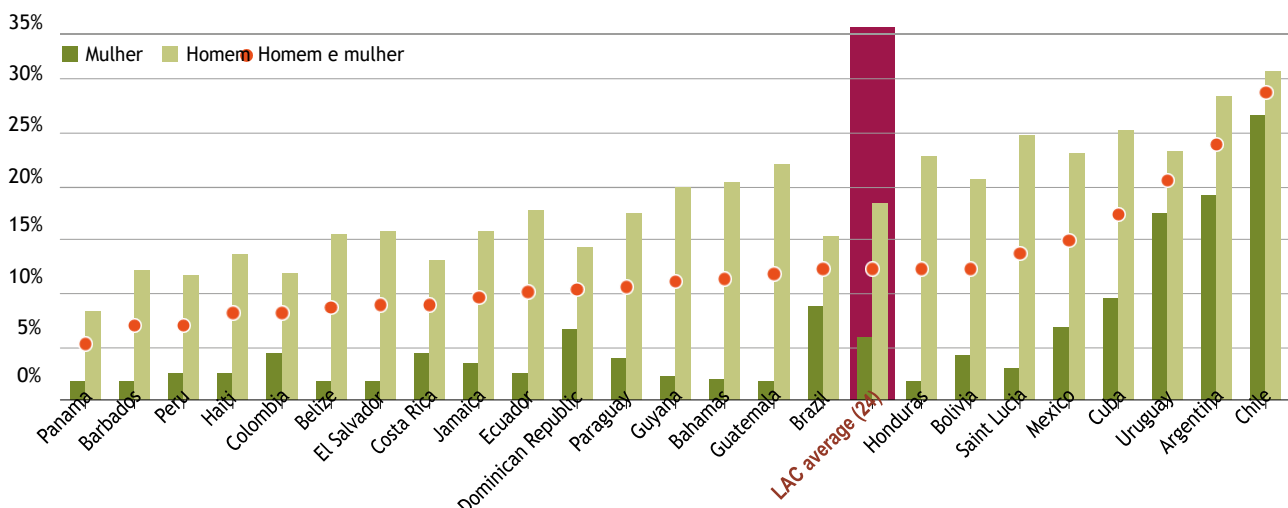
Em metade dos países da América Latina e do Caribe, a incidência do uso de tabaco entre os jovens (jovens de 13 a 15 anos) é maior do que entre a população adulta (Figura 2).

Os cigarros continuam sendo o produto derivado do tabaco mais consumido nos países da América Latina e do Caribe (em média, 86% dos usuários de tabaco fumam cigarros), enquanto novos produtos de nicotina e tabaco

(ou seja, sistemas eletrônicos de administração de nicotina, sistemas eletrônicos sem nicotina e produtos de tabaco aquecido) estão se tornando cada vez mais populares, sobretudo entre os jovens.

FIGURA 1. Uso de tabaco, 2022

Porcentagem da população com 15 anos ou mais que atualmente usa qualquer produto derivado do tabaco de forma diária ou não diária.

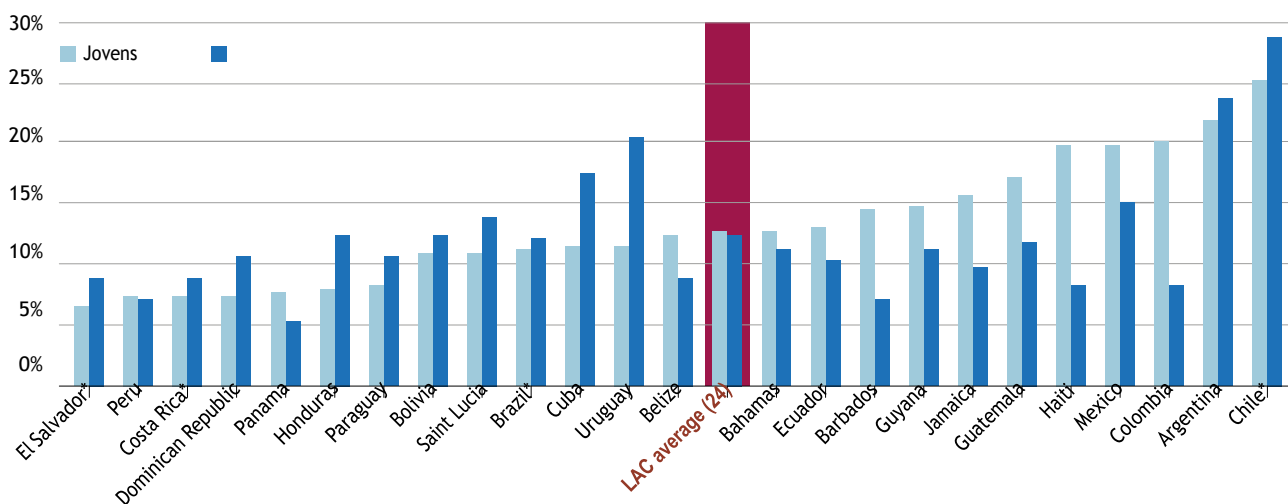


Observação: os produtos derivados do tabaco incluem cigarros, cachimbos, charutos, cigarilhas, narguilés (hookah, shisha), bidos, kretek, produtos de tabaco aquecido e produtos de tabaco sem fumaça (oral e nasal). Os produtos derivados do tabaco excluem cigarros eletrônicos (que não contêm tabaco), charutos eletrônicos, narguilés eletrônicos e cachimbos eletrônicos. As taxas são padronizadas por idade conforme a população padrão da OMS. A média da América Latina e do Caribe foi calculada como a média ponderada dos países incluídos na figura, de acordo com os dados populacionais do Banco Mundial de 2022.

Fonte: OMS (2024), Global Health Observatory Data Repository, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/data/gho>.

FIGURA 2. Prevalência do uso de tabaco por idade, 2022

Prevalência do uso de tabaco entre jovens (13 a 15 anos) versus população adulta (15 anos ou mais)



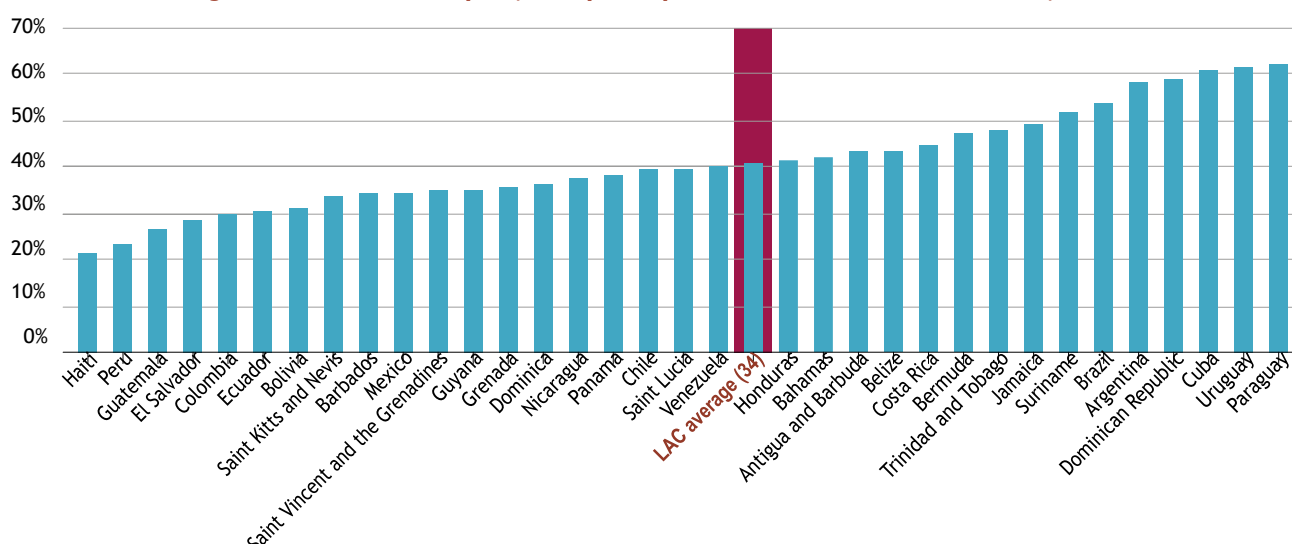
Observação: os produtos derivados do tabaco incluem cigarros, cachimbos, charutos, cigarilhas, narguilés (hookah, shisha), bidos, kretek, produtos de tabaco aquecido e todos produtos de tabaco sem fumaça (oral e nasal). Os produtos derivados do tabaco excluem cigarros eletrônicos (que não contêm tabaco), charutos eletrônicos, narguilés eletrônicos e cachimbos eletrônicos. Os dados para adultos são padronizados por idade conforme a população padrão da OMS. A média da América Latina e do Caribe foi calculada como a média dos países incluídos na figura.

Fonte: OMS (2024), Global Health Observatory Data Repository, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/data/gho>; e OECD/The World Bank (2023), Health at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en>, para países com um asterisco.

O uso do tabaco resulta em custos econômicos, sociais e para a saúde significativos. Em 2021, mais de 350.000 pessoas morreram devido ao uso do tabaco e ao fumo passivo, e mais de 40% dos cânceres respiratórios na ALC foram atribuídos ao uso de

tabaco (Figura 3). Os custos médicos atribuíveis ao tabagismo, expressos como uma proporção do gasto total com saúde ou do produto interno bruto (PIB), são altos (Tabela 1). Esses números impressionantes exigem uma ação política.

FIGURA 3. Porcentagem de cânceres de traqueia, brônquios e pulmão atribuíveis ao uso do tabaco, 2021



Fonte: Institute for Health Metrics and Evaluation (2024), Global Burden of Disease 2021: Findings from the GBD 2021 Study, IHME, <https://vizhub.healthdata.org/gbd-results/>.

TABELA 1. Custos médicos anuais atribuídos ao tabagismo, 2015

	Custos totais, milhões de dólares	Custo per capita, em dólares	Como proporção do gasto total com saúde	Como proporção do PIB
Argentina	3.817	88	7,3%	0,6%
Bolívia	250	23	11,8%	0,8%
Brasil	11.830	567	5,7%	0,7%
Chile	1.901	106	9,4%	0,8%
Colômbia	1.709	35	9,7%	0,6%
Costa Rica	242	50	5,7%	0,4%
Equador	476	30	5,6%	0,5%
Honduras	56	7	3,5%	0,3%
México	4.768	37	8,0%	0,4%
Paraguai	301	45	10,7%	0,8%
Peru	796	25	8,0%	0,4%
Uruguai	800	233	16,7%	1,5%
Todos os 12 países	26.946	51	6,9%	0,6%

Fonte: Adapted from Pichon-Riviere, A. et al. (2020), "The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study", The Lancet Global Health, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30311-9).



Avaliação do desempenho da política tributária sobre o tabaco na América Latina e no Caribe

Nas últimas décadas, os países da América Latina e do Caribe alinharam gradualmente sua política de impostos sobre o tabaco com as melhores práticas da Organização Mundial da Saúde (OMS) descritas no Quadro 1.

QUADRO 1. Melhores práticas de política tributária sobre tabaco da OMS

- **Prática Recomendada (BP, no acrônimo original de 'Best Practices') 1:** Aumentar significativamente os impostos sobre o tabaco para reduzir a acessibilidade aos produtos de tabaco. Para reduzir a acessibilidade, os aumentos de impostos precisam resultar em aumentos nominais de preços de varejo que excedam o aumento da renda nominal.
- **BP2:** Priorizar o aumento dos impostos sobre a produção, venda ou consumo do tabaco do que o de outros impostos gerais indiretos (e diretos), pois eles são mais eficazes para aumentar os preços absolutos e relativos dos produtos derivados de tabaco.
- **BP3:** Recorrer mais a impostos específicos sobre o tabaco do que a impostos ad valorem e, no caso de estruturas tributárias mistas, dar mais peso ao componente tributário específico do que ao componente tributário ad valorem.
- **BP4:** Tributar todos os produtos derivados de tabaco tradicionais (ou seja, cigarros, charutos, cigarilhas, tabaco de enrolar) com um imposto sobre a produção, venda ou consumo sobre o tabaco.
- **BP5:** Tributar produtos novos e emergentes de tabaco e nicotina (ou seja, sistemas eletrônicos de administração de nicotina, sistemas eletrônicos sem nicotina e produtos de tabaco aquecido) com um imposto sobre a produção, venda ou consumo quando suas vendas não forem proibidas.
- **BP6:** Para estruturas tributárias ad valorem, defina o preço de varejo como a base tributária em vez de, por exemplo, o custo, o valor do seguro e do frete ou o preço do produtor.
- **BP7:** Para impostos sobre a produção, venda ou consumo específicos, defina claramente a base tributária (para cigarros, charutos e cigarilhas, é o número de varas; para outros produtos derivados de tabaco, como tabaco sem fumaça ou tabaco RYO, é o peso do tabaco).
- **BP8:** Tributar todos os produtos de tabaco e nicotina de forma semelhante (por exemplo, estrutura tributária semelhante, alíquotas tributárias semelhantes).
- **BP9:** Utilizar mais as alíquotas uniformes do imposto sobre a produção, venda ou consumo do que as alíquotas escalonadas.
- **BP10:** Ajustar regularmente os impostos específicos sobre o tabaco de acordo com a inflação e o crescimento da renda real (os preços não são reduzidos em épocas de deflação).
- **BP11:** Complementar o imposto ad valorem com um piso para o imposto (por exemplo, um imposto mínimo sobre a produção, venda ou consumo, um preço mínimo de varejo).
- **BP12:** Implementar políticas não tributárias que afetem os níveis de preços dos produtos derivados de tabaco (por exemplo, restrição de venda de uma única vara de cigarros, proibição de descontos promocionais para produtos de tabaco, número mínimo de cigarros por maço) para apoiar a eficácia das políticas tributárias sobre o tabaco.

Fonte: OMS (2021), WHO technical manual on tobacco tax policy and administration, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>.

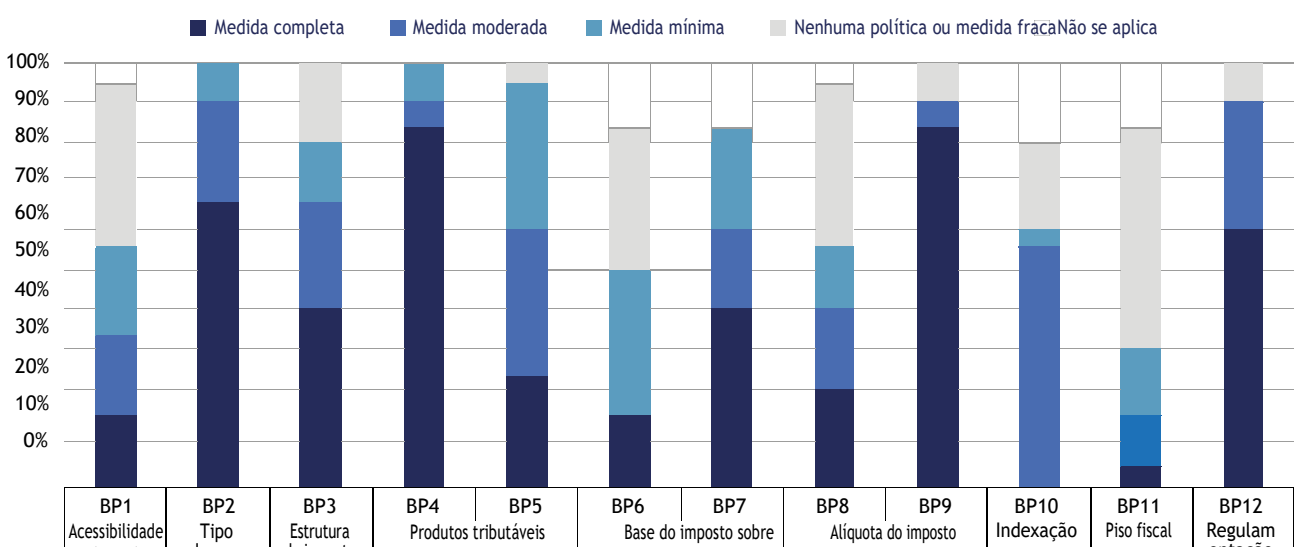
Os países da América Latina e do Caribe têm um desempenho relativamente bom no planejamento de sua tributação sobre o tabaco, recorrendo mais aos impostos sobre a produção, venda ou consumo do que a outros impostos indiretos para aumentar o preço dos produtos derivados de tabaco (BP2) (Figura 4). Os impostos sobre a produção, venda ou consumo de tabaco baseados no volume (ou seja, específicos) são mais comuns do que os impostos sobre a produção, venda ou consumo de tabaco baseados no preço (ou seja, ad valorem) (BP3), o que está alinhado com as melhores práticas. As alíquotas uniformes de imposto sobre a produção, venda ou consumo (medida completa) são mais difundidas do que as alíquotas escalonadas (medida fraca) (BP9). Muitos países indexam seus impostos específicos à inflação (medida moderada), mas nenhum país da ALC os ajusta ao crescimento da renda real (medida completa) (BP10). Todos os produtos derivados de tabaco tradicionais (cigarros, charutos, cigarilhas e tabaco de enrolar) são tributados na maioria dos países (medida completa) (BP4), embora não necessariamente da mesma forma (BP8). Todos as três principais regulamentações da venda de produtos derivados de tabaco estão em vigor (medida completa) na maioria dos países (BP12).

No entanto, muitos países têm um potencial significativo para melhorar a elaboração e a administração de suas políticas de impostos sobre o tabaco. A implementação dessas melhorias contribuiria para reduzir a acessibilidade dos produtos derivados do tabaco (BP1), que permanece alto, em média, na ALC. As principais lacunas nas políticas identificadas no relatório são:

- Os impostos ad valorem sobre o tabaco geralmente são cobrados em uma base estreita (BP6) sem um piso de imposto sobre a produção, venda ou consumo que garanta que um valor mínimo de imposto sobre essas operações seja pago (BP11).
- Quando não são proibidos, os novos produtos de tabaco e nicotina geralmente não são tributados ou são tributados com taxas muito baixas para evitar que sejam consumidos pelos jovens (BP5).
- As alíquotas de impostos também podem variar muito entre os produtos derivados de tabaco (BP8), o que incentiva os consumidores a mudar de produtos derivados de tabaco caros para mais baratos em vez de reduzir ou parar de fumar.
- Os impostos específicos sobre a produção, venda ou consumo não são ajustados adequadamente com base nas mudanças no crescimento da renda (BP10).

O grau de implementação das práticas recomendadas da política tributária sobre o tabaco da OMS varia de forma considerável entre os países (Figura 5). Alguns países se alinham completamente com metade dessas práticas recomendadas, se alinham moderadamente com 20-30% e não implementam 10-20% das práticas recomendadas. Por outro lado, alguns países cumprem totalmente com

FIGURA 4. Visão geral da implementação das práticas recomendadas da política tributária sobre o tabaco da OMS, 2022
Porcentagem de 18 países da América Latina e do Caribe



Observação: a figura mostra o nível de implementação das 12 práticas recomendadas (BPs) da OMS listadas no Quadro 1 na ALC, de acordo com uma escala de quatro pontos. Considera-se que uma medida está em seu nível mais baixo de implementação ("nenhuma política ou medida fraca") quando o projeto não atende aos padrões mínimos. Por outro lado, considera-se que uma medida está em seu mais alto nível de implementação quando atende aos mais altos padrões de elaboração de políticas tributárias sobre o tabaco. Os 18 países da ALC são agrupados como uma porcentagem de acordo com sua pontuação em cada BP. Os seguintes países estão incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. Para obter uma explicação dos critérios usados para classificar a conformidade de cada país com as práticas recomendadas da OMS, consulte o Quadro 4.2 e a Tabela 4.A.1 do Relatório.

Fonte: OCDE baseada na OMS (2021), WHO technical manual on tobacco tax policy and administration, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>; OMS (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; e informações listadas no Capítulo 3 do Relatório.

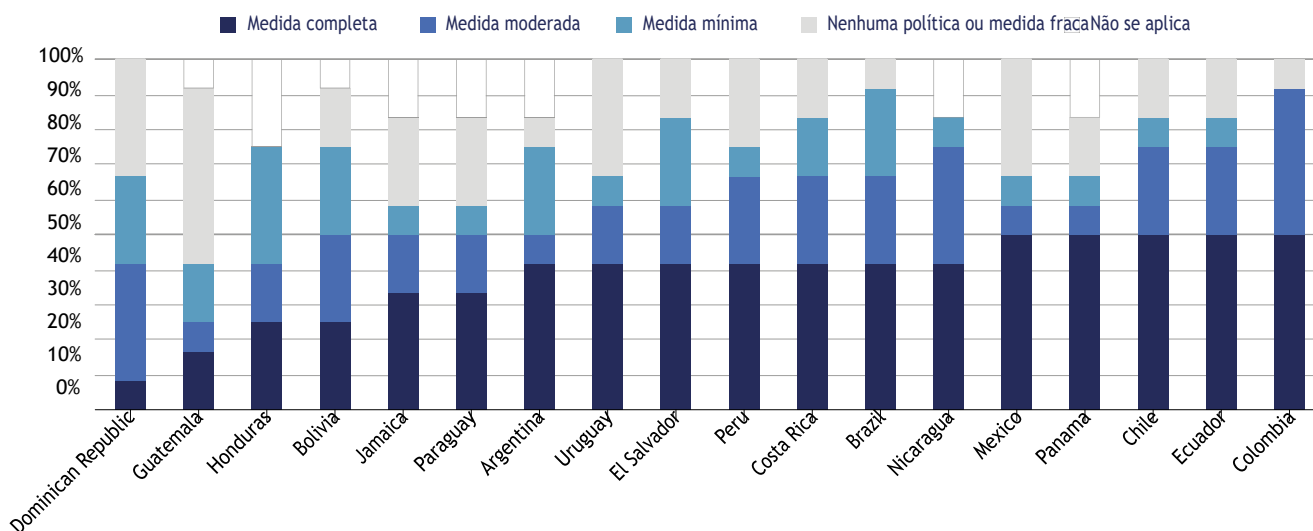
menos de 30% das melhores práticas e não implementam uma parcela significativa das melhores práticas (às vezes até 50%).

O aumento dos impostos sobre os produtos derivados do tabaco é uma das principais políticas do pacote MPOWER, um conjunto de medidas

promovido pela OMS para reduzir a demanda por tais produtos. O principal objetivo dos impostos sobre o tabaco é aumentar o preço dos produtos derivados do tabaco de forma que os fumantes reduzam ou, idealmente, parem de fumar. Para que esse incentivo induzido por impostos seja eficaz, os impostos sobre a produção, venda ou consumo de tabaco precisam ser

FIGURA 5 Visão geral da adesão dos países da América Latina e do Caribe às práticas recomendadas da OMS sobre a política tributária do tabaco, 2022

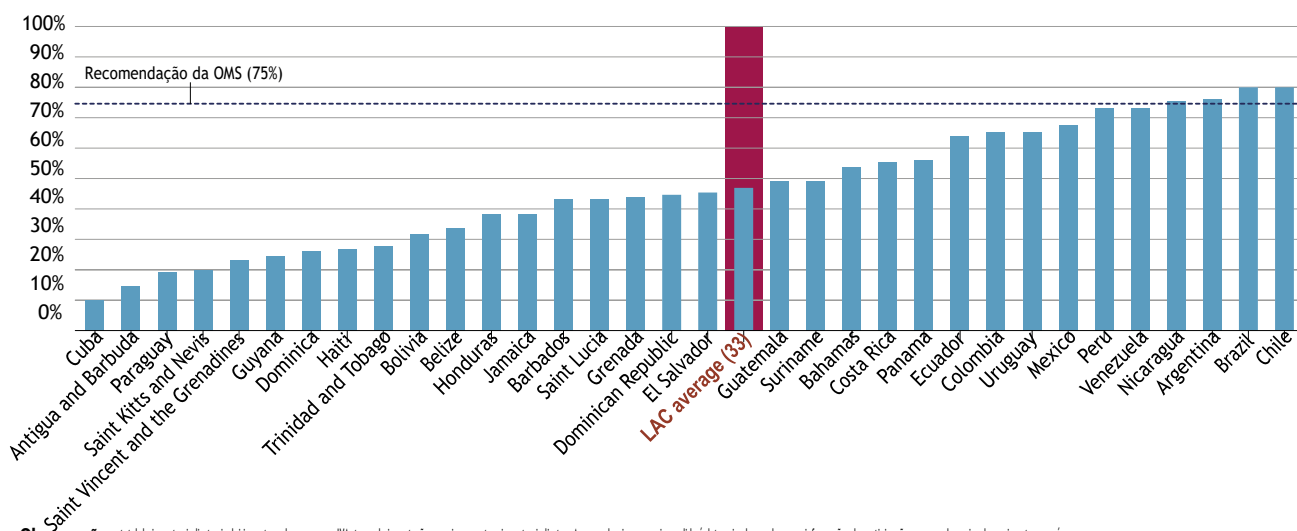
Percentual das 12 práticas recomendadas



Observação: As práticas recomendadas de política tributária sobre o tabaco da OMS são analisadas no Quadro 1. A adesão detalhada do país a cada prática recomendada pode ser consultada na Tabela 4.1 do Relatório. Para obter uma explicação dos critérios usados para classificar a adesão de cada país às práticas recomendadas da OMS, consulte o Quadro 4.2 e a Tabela 4.A.1 do Relatório.

Fonte: OCDE com base em WHO (2021), WHO technical manual on tobacco tax policy and administration, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>; WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke [Proteger as pessoas da fumaça do tabaco], Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; e informações sobre países listadas no Capítulo 3 do Relatório.

FIGURA 6 Total de impostos indiretos como uma parcela do preço de varejo da marca de cigarros mais vendida, 2022

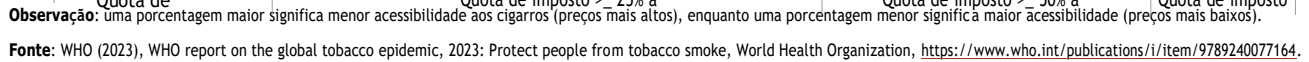


Observação: o total de impostos indiretos inclui impostos sobre consumo, IVA, taxas de importação e quaisquer outros impostos indiretos. A marca de cigarros mais vendida é determinada com base em informações de participação no mercado nacional e varia entre os países.

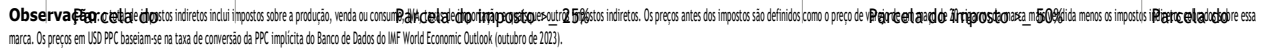
Fonte: OMS (2023), Relatório da OMS sobre a epidemia global de tabaco, 2023: Protect people from tobacco smoke, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

75% de impostos no preço de varejo dos cigarros (Figura 6). Como resultado, os cigarros permanecem acessíveis na média na América Latina e no Caribe (Figura 7) e se tornaram mais acessíveis ao longo do tempo. Como mostra a Figura 8, muitos países poderiam aumentar ainda mais as alíquotas do imposto sobre a produção, venda ou consumo para aumentar o preço de varejo dos cigarros.

Porcentagem do PIB per capita necessária para comprar 100 maços de 20 cigarros da marca mais vendida



Total de impostos indiretos e preços antes dos impostos em paridade do poder de compra (PPC) em dólares, marca de cigarros mais vendida



Fonte: WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

Receita tributária sobre o tabaco na América Latina e no Caribe

As preocupações com as perdas de receita decorrentes dos aumentos nos impostos sobre o tabaco são exageradas.

A demanda por produtos derivados do tabaco é inelástica e os fumantes tendem a ajustar seu comportamento apenas lentamente ao longo do

tempo. Um aumento no imposto sobre o tabaco costuma aumentar a receita tributária em curto prazo, mesmo que o consumo de tabaco diminua.

A longo prazo, os aumentos nos impostos sobre o tabaco podem resultar em uma queda na receita. No entanto, a redução nos custos econômicos, sociais e de saúde seria muito maior do que a perda de receita tributária do tabaco, tendo, portanto, um impacto orçamentário líquido positivo.

Preocupações de que aumentos nos impostos sobre o tabaco poderiam fortalecer o comércio ilícito não devem impedir a reforma tributária do tabaco, mas sim destacar a necessidade de medidas administrativas complementares para combater o comércio ilícito de tabaco, como a obrigatoriedade de rotulagens fiscais modernas nos produtos derivados do tabaco, licenciamento para todos os segmentos da cadeia de valores do tabaco e sistemas de rastreamento e monitoramento bem aplicados.

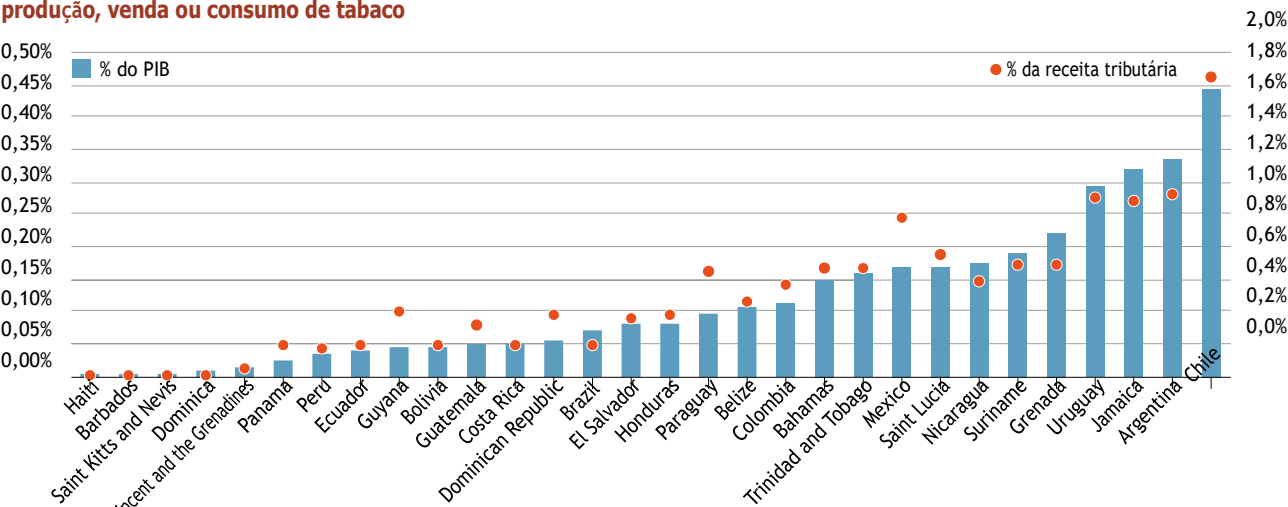
Os impostos sobre a produção, venda ou consumo de tabaco têm o potencial de gerar uma receita significativa. Na ALC, a receita de impostos indiretos sobre o tabaco varia de 0,01% a 2,58% da receita tributária total. Os impostos sobre a produção, venda ou consumo do tabaco arrecadam, em média, 0,50% da receita tributária total na região (Figura 9), o que representa cerca de um terço dos custos médicos anuais médios atribuíveis ao tabagismo (Tabela 2). A receita média do imposto sobre a produção, venda ou consumo do tabaco arrecadada por maço de cigarros vendidos legalmente aumentou de USD 1,2 para USD 2 (expresso em paridade de poder de compra) entre 2008 e 2016 (Figura 10) devido a aumentos significativos nos impostos sobre o tabaco. No entanto, a receita média por maço de cigarros aumentou apenas ligeiramente desde 2017, refletindo a ausência de reformas substanciais dos impostos sobre o tabaco nos últimos anos. Em geral, há uma margem significativa para que os países melhorem a qualidade dos dados de receita tributária do tabaco informadas (Quadro 2), pois, para alguns países, os dados de receita tributária do tabaco provavelmente subestimam a sua receita tributária real.

TABELA 2. Receita de impostos sobre a produção, venda ou consumo tabaco como uma parcela dos custos médicos anuais atribuíveis ao tabagismo, 2015

	Compartilhar
Chile	79%
Argentina	55%
Honduras	52%
México	47%
Equador	41%
Brasil	26%
Costa Rica	26%
Uruguai	26%
Paraguai	20%
Colômbia	10%
Peru	9%
Bolívia	6%
Todos os 12 países	36%

Fonte: Pichon-Riviere, A. et al. (2020), "The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study", The Lancet Global Health, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30311-9).

FIGURA 9. Receita do imposto sobre a produção, venda ou consumo de tabaco



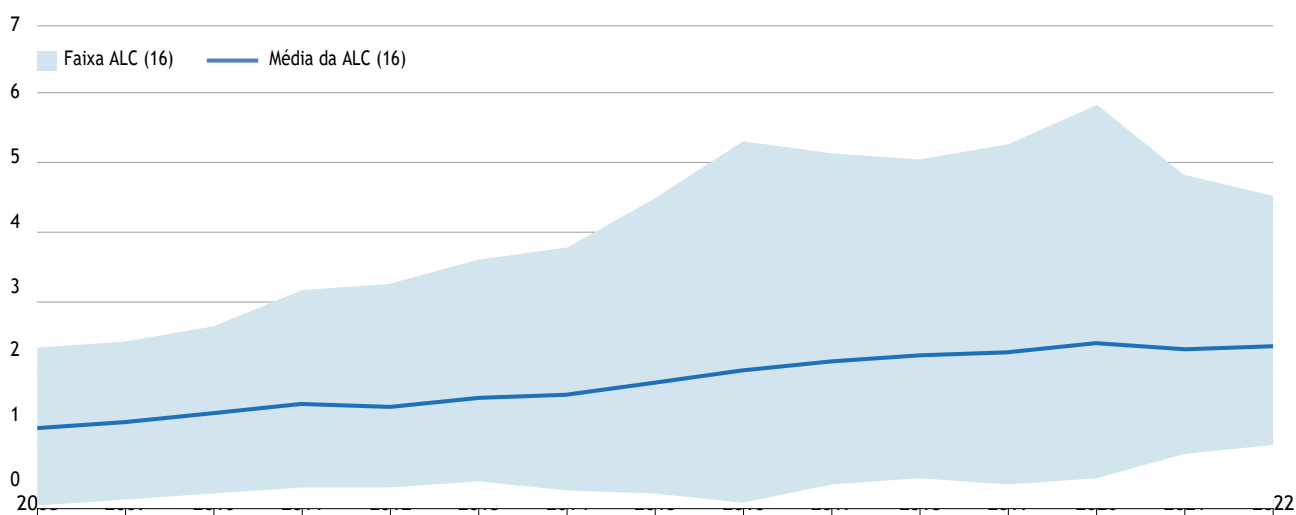
Observação: O último ano disponível é 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Névis, Suriname e Uruguai; 2021 para Belize, Dominica, Equador, Granada, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas; 2020 para Bahamas, Bolívia, Jamaica e Trinidad e Tobago; 2015 para o Haiti; 2014 para Barbados.

Fonte: OECD (2024), Global Revenue Statistics Database, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>; OMS (2021), Relatório da OMS sobre a epidemia global de tabaco 2021: abordando produtos novos e emergentes, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>; OMS (2023), Relatório da OMS sobre a epidemia global de tabaco, 2023: Protect people from tobacco smoke, Organização Mundial da Saúde, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; Dados nacionais.



A receita média do imposto sobre a produção, venda ou consumo do tabaco por maço de cigarros aumentou apenas ligeiramente desde 2017, refletindo a ausência de reformas substanciais dos impostos sobre o tabaco nos últimos anos.

FIGURA 10. Receita média do imposto sobre a produção, venda ou consumo de tabaco arrecadada por maço de 20 cigarros vendidos, em dólares PPC



Observação: Os seguintes países estão incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. A seleção de países é baseada na disponibilidade de dados sobre vendas de cigarros em Euromonitor International Tobacco Industry edition, 2023 © Todos os direitos reservados (Euromonitor International (2023), Euromonitor International's Tobacco Industry edition, <https://www.euromonitor.com/tobacco>).

Fonte: OECD (2024), Global Revenue Statistics Database, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>; WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; National data; IMF (2023), World Economic Outlook Database, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>; and OECD own calculations based on Euromonitor International (2023), Euromonitor International's Tobacco Industry edition, <https://www.euromonitor.com/tobacco>.



QUADRO 2. Disponibilidade de dados sobre a receita do imposto sobre o tabaco

Há um potencial considerável para os países da América Latina e do Caribe aprimorarem a qualidade dos dados de receita do imposto sobre o tabaco que eles apresentam. Por exemplo, aproximadamente um terço dos países da América Latina e do Caribe não fornece dados desagregados sobre a arrecadação de impostos sobre o tabaco. Em relação aos países para os quais há dados disponíveis, inconsistências entre as fontes de dados podem ser observadas. Essas questões ressaltam a necessidade de melhorar a qualidade dos dados sobre a receita do imposto sobre o tabaco nos países da América Latina e do Caribe.



A necessidade de uma reforma do imposto sobre o tabaco na América Latina e no Caribe

O relatório mostra que, embora a maioria dos países tenha assinado a Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (FCTC) e implementado suas principais diretrizes a partir de 2003, progressos na reforma do imposto sobre o consumo de tabaco estagnaram desde 2012.

O relatório identifica as principais prioridades de reforma do imposto sobre o tabaco nos países da ALC. Enquanto algumas práticas recomendadas são implementadas na maioria dos países da América Latina e do Caribe (por exemplo, BP4 e BP9), outras dificilmente são implementadas de forma completa ou moderada (por exemplo, BP6, BP10 e BP11) (Figura 5). Em particular, o relatório recomenda o seguinte:

- **Aumentar os níveis específicos de impostos sobre a produção, venda ou consumo de tabaco e indexá-los à inflação e ao crescimento da renda real (BP10) para aumentar o preço e reduzir a acessibilidade aos produtos de tabaco (BP1).**
- Em países com um componente de imposto ad valorem sobre o tabaco: **introduzir um imposto mínimo ou piso de preço (BP11) e cobrar o imposto ad valorem sobre o preço de varejo sugerido ou real (BP6) em vez de sobre o preço de fábrica. Use informações da administração do imposto sobre o valor agregado para garantir que a base tributária do tabaco esteja alinhada com o preço de varejo.**
- **Alinhar a incidência dos impostos sobre a produção, venda ou consumo entre os produtos de tabaco para obter uma carga tributária semelhante, especialmente entre produtos de tabaco altamente substituíveis, para evitar que os fumantes recorram a produtos mais baratos (BP8).**
- **Quando a venda de novos produtos emergentes de tabaco e nicotina não for proibida, tribute-os em níveis semelhantes aos dos cigarros para reduzir seu consumo, especialmente entre os jovens (BP5).**

Além disso, o relatório recomenda que os países da América Latina e do Caribe introduzam um conjunto de políticas tributárias e medidas administrativas complementares sobre o tabaco, uma vez que as atuais são insuficientes.

- As empresas de tabaco respondem estrategicamente aos aumentos dos impostos sobre o tabaco (ou à ausência deles) para minimizar o impacto dos impostos sobre o consumo e seus lucros. O Relatório recomenda, portanto, **avaliar o impacto dos aumentos de impostos sobre o tabaco nos preços antes dos impostos e no varejo ao longo do tempo e acompanhar com medidas adicionais de impostos sobre o tabaco, incluindo aumentos adicionais de alíquotas, conforme necessário para reduzir a prevalência do tabagismo. A reforma do imposto sobre o tabaco deve ser dinâmica e não estática.**
- A administração e a aplicação do imposto sobre a produção, venda ou consumo do tabaco têm um impacto sobre a eficácia de tais impostos. Portanto, o relatório fornece uma série de recomendações para a administração dos impostos sobre o tabaco:

- **Selecione o ponto de tributação do imposto sobre a produção, venda ou consumo do tabaco que facilite a administração desse imposto.** O ponto de tributação mais eficaz do imposto sobre a produção, venda ou consumo do tabaco será o ponto da cadeia de valores onde:

- A administração tributária pode acompanhar o volume e o valor das transações de tabaco e precisa se empenhar com um número relativamente limitado de agentes (para realizar a fiscalização tributária).
- Os impostos sobre a produção, venda ou consumo do tabaco têm maior probabilidade de serem repassados aos preços de varejo e de reduzir a acessibilidade dos produtos derivados de tabaco.
- Os contribuintes têm os recursos e o conhecimento para cumprir as regulamentações do imposto sobre o consumo de tabaco (para facilitar o cumprimento voluntário).

- **Alinhar a estrutura do imposto sobre o consumo de tabaco com o ponto de tributação e introduzir medidas para limitar a fraude e o comércio ilícito:**

- Usar rotulagem fiscais modernas.
- Coletar informações mais detalhadas sobre as transações de tabaco nas declarações de impostos sobre o consumo.
- Impor o licenciamento obrigatório para todas as partes da cadeia de valores do tabaco.

- **Cobrar o imposto sobre valor agregado sobre o preço que inclui o imposto sobre consumo de tabaco.**

- O artigo 5.3 da FCTC da OMS afirma: *“Ao estabelecer e implementar suas políticas de saúde pública com relação ao controle do tabaco, as Partes devem agir para proteger essas políticas de interesses comerciais e outros interesses da indústria do tabaco, de acordo com a legislação nacional”* e as Diretrizes para sua implementação esclarecem que os países que ratificaram a FCTC *“Não dão tratamento preferencial à indústria do tabaco”*. Portanto, o uso de subsídios diretos ou indiretos direcionados às empresas de tabaco ou subsídios dos quais elas se beneficiam não estão alinhados com a FCTC da OMS. Nesse contexto, o relatório recomenda a **implementação do**

Artigo 5.3 da FCTC da OMS, para que não sejam fornecidos subsídios diretos e indiretos (tributários e não-tributários) às empresas de tabaco, a fim de evitar que esses subsídios prejudiquem a eficácia das políticas tributárias sobre o tabaco. Isso implica, por exemplo, que os países não devem permitir que as empresas de tabaco operem em zonas de livre comércio onde se beneficiam de tratamento fiscal preferencial.

Por fim, o Relatório solicita um **diálogo nacional e regional aprimorado para avançar a agenda de reforma do imposto sobre o tabaco**. Os Ministérios da Fazenda e da Saúde precisam fortalecer sua cooperação para garantir que as políticas tributárias sobre o tabaco sejam eficazes na redução significativa do consumo de tabaco. Outras partes do governo também devem participar desse diálogo, inclusive as autoridades fiscais e alfandegárias, devido ao seu importante papel na aplicação dos impostos sobre a produção, venda ou consumo do tabaco. Em nível regional, os países têm um potencial de reforma inexplorado para trocar informações relacionadas ao tabaco a fim de evitar políticas fracas de controle do tabaco em um país e, ao mesmo tempo, criar um obstáculo para políticas eficazes de impostos sobre o tabaco em outros países.

OECD (2024), *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/080cd662-en>.



Leitura complementar

Drope, J. et al. (2024), *Cigarette Tax Scorecard (3rd ed.)*, Tobacconomics, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-3rd-edition/>.

Goodchild, M., R. Sandoval and I. Belausteguigoitia (2017), "Generating revenue by raising tobacco taxes in Latin America and the Caribbean", *Revista Panamericana de Salud Pública*, pp. 1-7, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2017.151>.

OECD/The World Bank (2023), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en>.

Petit, P. and J. Nagy (2016), "How to Design and Enforce Tobacco Excises?" How-To Note No. 2016/003, International Monetary Fund, <https://doi.org/10.5089/9781475546651.061>.

Pichon-Riviere, A. et al. (2020), "The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study", *The Lancet Global Health*, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30311-9).

WHO (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: protect people from tobacco smoke*, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

WHO (2021), *WHO technical manual on tobacco tax policy and administration*, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>.

WHO Framework Convention on Tobacco Control, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1>.

World Bank (2023), *Knowledge Note: Unpacking the empirics behind health tax revenue*, Health Taxes Knowledge Note #4, World Bank, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/f1f068e38935e2f5d92b7edf365d5089-0350032023/original/KN-4-Unpacking-the-empirics-behind-health-tax-revenues.pdf>.

Banco Mundial (2017), "Tobacco tax reform. At the crossroads of health and development. A multisectoral perspective", Banco Mundial, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14862.05442>.

Tributação do tabaco na América Latina e no Caribe

UM APELO À REFORMA DO IMPOSTO SOBRE O TABACO

Em 2021, mais de 350.000 pessoas morreram devido ao uso do tabaco e ao fumo passivo na América Latina e no Caribe (ALC). Mais de 40% dos casos de tumores nas vias respiratórias ocorridos na ALC foram atribuídos ao uso do tabaco, e os custos médicos atribuídos ao tabagismo podem chegar a 1,5% do PIB por ano. Os custos econômicos e sociais totais do tabagismo superaram de forma significativa a receita tributária do tabaco que é arrecadada. O Relatório da OCDE sobre *Tributação do Tabaco na América Latina e no Caribe* conclui que os países da América Latina e do Caribe têm um grande espaço para melhorar a eficácia de suas políticas e administração de impostos sobre o tabaco, a fim de reduzir a prevalência e os custos sociais do tabagismo.

Além disso, examina as tendências e os efeitos do consumo de tabaco, analisa a receita tributária sobre o tabaco, fornece uma visão geral abrangente da elaboração de políticas tributárias sobre o tabaco na região, discute a necessidade de reforma tributária sobre o tabaco e oferece recomendações de políticas tributárias sobre o tabaco. Fornece também informações detalhadas sobre a tributação do tabaco em 18 países da ALC (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai).



Para mais informações:



ctp.contact@oecd.org



<https://www.oecd.org/tax>



@OECDtax



OECDtax

Este trabalho foi financiado pela Bloomberg Philanthropies e é publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos empregados neste documento não refletem necessariamente a posição oficial dos países membros da OCDE.

Este documento e qualquer mapa aqui incluído não prejudicam o status ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais, e o nome de qualquer território, cidade ou área.

O uso deste trabalho, seja digital ou impresso, é regido pelos Termos e Condições que podem ser encontrados em <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

© OCDE 2024

Imagens: © shutterstock.com

Design do folheto por baselinearts.co.uk

SCOM-CAS

De: Bert.BRYS@oecd.org
Enviado em: terça-feira, 26 de novembro de 2024 08:13
Para: SCOM-CAS
Cc: Celine.COLIN@oecd.org; Mariona.MASMONTSERRAT@oecd.org
Assunto: Tobacco tax reform in Brazil
Anexos: brochure-tobacco-taxation-in-latin-america-and-the-caribbean.pdf

Sinalizador de acompanhamento:

Acompanhar

Status do sinalizador:

Sinalizada

Dear colleagues from the Committee on Social Affairs,

Some weeks ago, we have received your letter asking for information on the taxation of Sugar-Sweetened Beverages and ultra-processed food in Brazil. The OECD has not recently been working on the taxation of SSBs nor on ultra-processed food, so we cannot provide any feedback on that topic. However, we have been working intensively on the taxation of tobacco products in Latin America, including in Brazil. We recently published the following report: https://www.oecd.org/en/publications/2024/10/tobacco-taxation-in-latin-america-and-the-caribbean_47e96d9f.html. I also have attached our brochure on tobacco taxation that summarises the main findings of our work.

The OECD supports strongly country tobacco tax reform, including in Brazil, that is aligned with the best practice principles that we have identified in our report and brochure. For instance, we strongly support the indexation for inflation (and ideally also with real income growth) of specific tobacco excise taxes. Countries that apply an ad valorem tobacco excise tax in their tobacco tax mix should set a sufficiently high minimum price floor to ensure that cheaper cigarette brands pay a sufficiently large amount of tobacco tax. Tobacco tax reform, including in Brazil, should be such that tobacco products do NOT become more affordable in order to avoid that smoking prevalence increases, resulting in an increase in health costs. Put differently, the current tobacco tax reform in Brazil is an opportunity to ensure that cigarettes and other tobacco products become more expensive across different brands (and prices of cigarettes) so that smokers reduce or quit smoking. Such a reform has the potential to increase tobacco tax revenues while at the same time reduce the health costs that smoking brings.

Please do not hesitate if you have specific questions regarding tobacco tax reform in Brazil. We would be happy to discuss the tobacco tax reform in Brazil in more detail.

Best wishes,

Bert

Bert Brys, Ph.D.

Senior Tax Economist
Head of Country Tax Policy Unit
Tax Policy and Statistics Division
OECD Centre for Tax Policy and Administration

2, rue André Pascal - 75775 Paris Cedex 16 || Tel: +33 1 45 24 15 97
Bert.BRYS@oecd.org || www.oecd.org

Subscribe to our [newsletter](#)

Follow us on:



This communication is intended only for the use of the individual or entity to whom it is addressed and others authorised by the sender to receive it. Any unauthorised disclosure, use, or publication of this information is not allowed. If you have received this communication in error, please notify the sender immediately and delete it from your system.

Cette communication est uniquement destinée à la personne ou à l'entité à laquelle elle est adressée et à d'autres autorisées par l'émetteur à la recevoir. Aucune divulgation, utilisation ou publication de ces informations n'est autorisée. Si vous avez reçu cette communication par erreur, veuillez en notifier l'émetteur immédiatement et la détruire de votre système.

[Restricted Use - À usage restreint](#)

Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean

A CALL FOR TOBACCO TAX REFORM



The OECD Report *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean* calls for a new wave of tobacco tax reforms in Latin America and the Caribbean (LAC) to improve the effectiveness of tobacco tax policy and administration in reducing the harmful effects of tobacco use.

This brochure summarises the main results of the Report, which examines the trends and effects of tobacco consumption, analyses tobacco tax revenue, provides an extensive overview of tobacco tax policy design in the region, discusses the need for tobacco tax reform and offers tobacco tax policy recommendations for the region.

The Report also provides detailed information on tobacco taxation in 18 countries in LAC (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay).

Key messages

1. Tobacco use remains widespread in Latin America and the Caribbean (LAC). This brings significant health, economic and social costs. Among the available tobacco products, cigarettes are the most widely consumed in the region.
2. Over the past decades, countries in LAC have gradually, albeit partially, aligned their tobacco tax policy with the World Health Organization (WHO) best practices. However, there remains significant scope to improve tobacco tax policy design and administration.
3. Cigarettes are taxed below the recommended rates in most LAC countries. Cigarettes remain highly affordable and have become more affordable over time.
4. Higher tax rates would not result in immediate revenue loss, in particular if governments would introduce accompanying measures to tackle illicit trade in tobacco products. In the short run, a tobacco tax increase will tend to increase tobacco tax revenue, even if tobacco use would decrease, because smokers adjust their smoking behaviour only slowly over time. In the longer run, the reduction in health, economic and social costs would outweigh the drop in tax revenue, thereby resulting in a positive impact for the government budget.
5. A new wave of tobacco tax reforms in LAC could improve the effectiveness of tobacco tax policy and administration. The OECD Report *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean* recommends:
 - To increase tobacco excise tax rates
 - To account for the strategic responses of the tobacco industry when designing tobacco tax policy
 - To better align tobacco tax administration and tax policy design
 - To introduce accompanying measures to tackle illicit tobacco trade
 - To strengthen tobacco excise and income tax policy coherence
 - To strengthen domestic and regional tobacco tax cooperation



Setting the scene

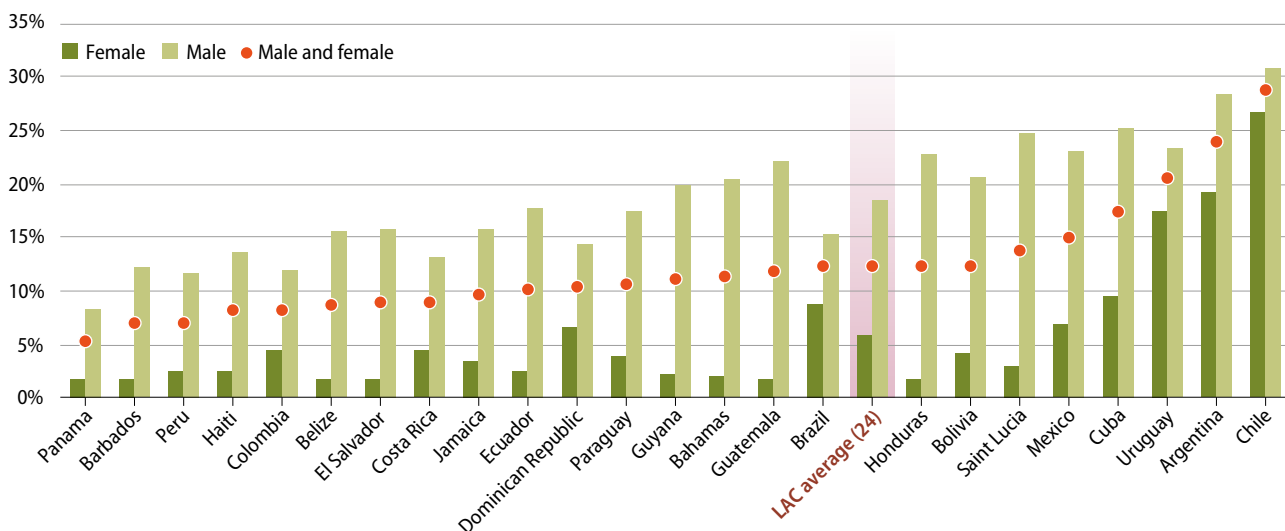
Tobacco use remains widespread in LAC with 12% of people currently using tobacco products (Figure 1). It is particularly high among males whose prevalence is three times that of females. In half of the LAC countries, tobacco use prevalence among young people (individuals aged 13-15) is higher than amongst the adult population (Figure 2).

Cigarettes remain the most consumed tobacco product in LAC countries (on average 86% of tobacco users smoke cigarettes) while new nicotine and tobacco products

(i.e. electronic nicotine and non-nicotine delivery systems and heated tobacco products) are becoming increasingly popular, especially among young people.

FIGURE 1. Tobacco use, 2022

Percentage of the population aged 15 years and over who currently use any tobacco product on a daily or non-daily basis.

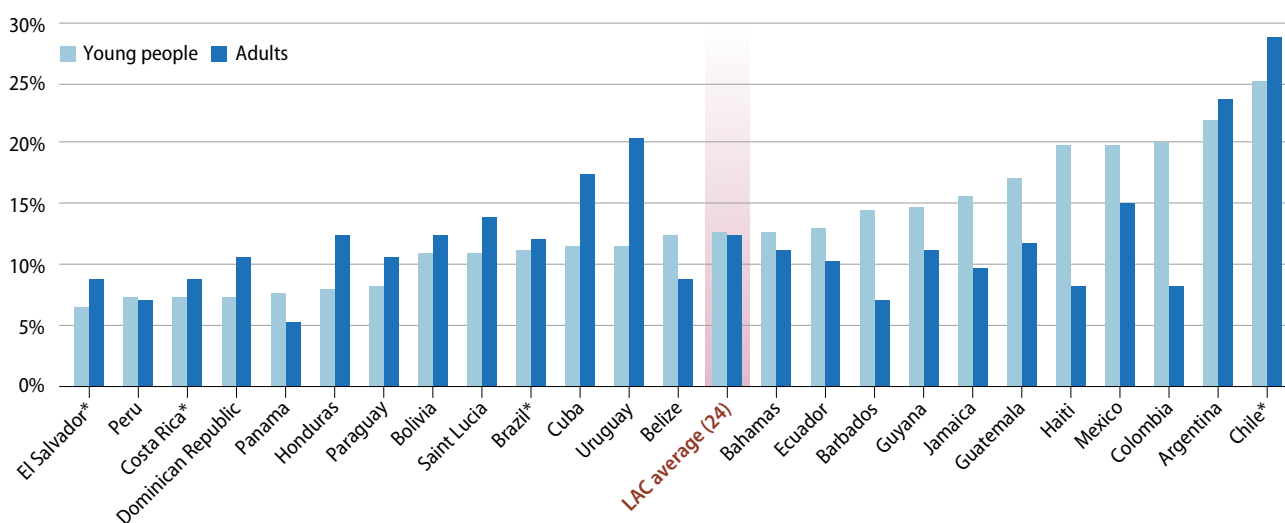


Note: Tobacco products include cigarettes, pipes, cigars, cigarillos, waterpipes (hookah, shisha), bidis, kretek, heated tobacco products, and all forms of smokeless (oral and nasal) tobacco. Tobacco products exclude e-cigarettes (which do not contain tobacco), e-cigars, e-hookahs, and e-pipes. The rates are age-standardized to the WHO standard population. The LAC average was calculated as the weighted average of the countries included in the figure, according to the World Bank 2022 population data.

Source: WHO (2024), Global Health Observatory Data Repository, World Health Organization, <https://www.who.int/data/gho>.

FIGURE 2. Prevalence of tobacco use by age, 2022

Prevalence of tobacco use amongst young people (13-15 years old) versus adult population (aged 15 and older)



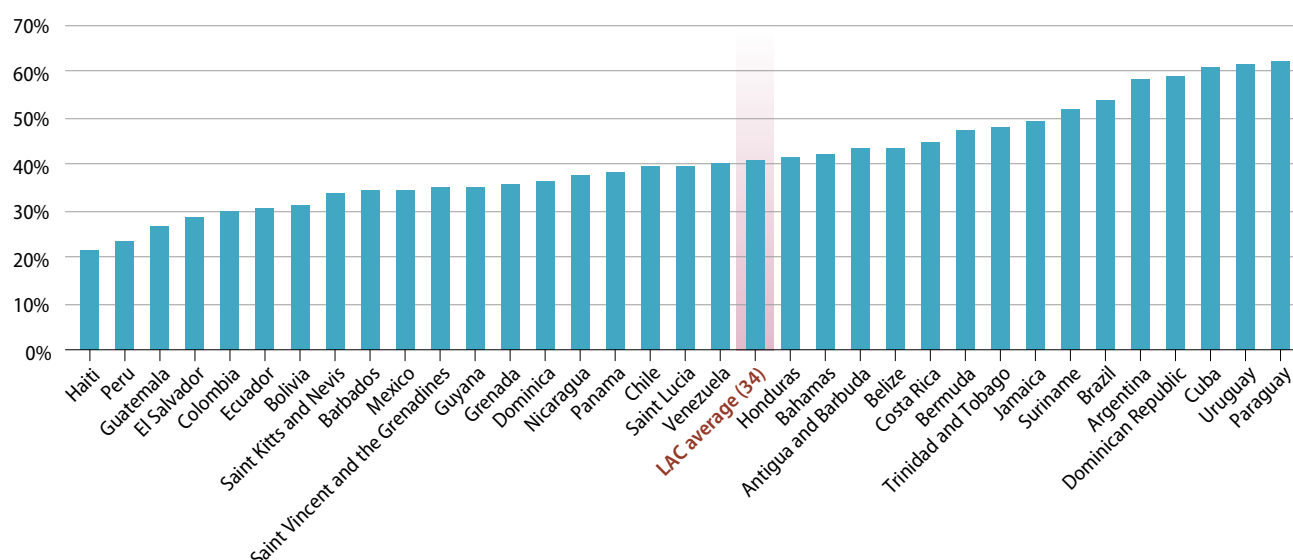
Note: Tobacco products include cigarettes, pipes, cigars, cigarillos, waterpipes (hookah, shisha), bidis, kretek, heated tobacco products, and all forms of smokeless (oral and nasal) tobacco. Tobacco products exclude e-cigarettes (which do not contain tobacco), e-cigars, e-hookahs, and e-pipes. Data for adults are age-standardized to the WHO standard population. The LAC average was calculated as the average of the countries included in the figure.

Source: WHO (2024), Global Health Observatory Data Repository, World Health Organization, <https://www.who.int/data/gho>; and OECD/The World Bank (2023), Health at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en>, for countries with an asterisk.

Tobacco use results in significant health, economic and social costs. In 2021, over 350 000 individuals died from tobacco use and second-hand smoke, and over 40% of respiratory cancers in LAC were attributable to tobacco

use (Figure 3). The smoking-attributable medical costs, expressed as a proportion of total health expenditure or gross domestic product (GDP), are high (Table 1). These striking figures call for policy action.

FIGURE 3. Percentage of tracheal, bronchus and lung cancers attributable to tobacco use, 2021



Source: Institute for Health Metrics and Evaluation (2024), Global Burden of Disease 2021: Findings from the GBD 2021 Study, IHME, <https://vizhub.healthdata.org/gbd-results/>.

TABLE 1. Annual smoking-attributable medical costs, 2015

	Total costs, USD millions	Per capita cost, USD	As a proportion of total health expenditure	As a proportion of GDP
Argentina	3 817	88	7.3%	0.6%
Bolivia	250	23	11.8%	0.8%
Brazil	11 830	567	5.7%	0.7%
Chile	1 901	106	9.4%	0.8%
Colombia	1 709	35	9.7%	0.6%
Costa Rica	242	50	5.7%	0.4%
Ecuador	476	30	5.6%	0.5%
Honduras	56	7	3.5%	0.3%
Mexico	4 768	37	8.0%	0.4%
Paraguay	301	45	10.7%	0.8%
Peru	796	25	8.0%	0.4%
Uruguay	800	233	16.7%	1.5%
All 12 countries	26 946	51	6.9%	0.6%

Source: Adapted from Pichon-Riviere, A. et al. (2020), "The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study", The Lancet Global Health, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30311-9).



Assessment of tobacco tax policy performance in LAC

Over the past decades, countries in LAC have gradually aligned their tobacco tax policy with the World Health Organization (WHO) best practices described in Box 1.

BOX 1. WHO tobacco tax policy best practices

- **Best Practice (BP) 1:** Increase tobacco taxes significantly to reduce the affordability of tobacco products. To reduce affordability, tax increases need to result in nominal retail price increases that exceed the increase in nominal incomes.
- **BP2:** Rely more on tobacco excise tax increases over other general indirect (and direct) taxes as they are most effective in raising both absolute and relative prices of tobacco products.
- **BP3:** Rely more on specific tobacco taxes over ad valorem taxes, and in mixed tax structures, give more weight to the specific tax component than to the ad valorem tax component.
- **BP4:** Tax all traditional tobacco products (i.e. cigarettes, cigars, cigarillos, roll-your-own tobacco) with a tobacco excise tax.
- **BP5:** Tax new and emerging tobacco and nicotine products (i.e. electronic nicotine delivery systems, electronic non-nicotine delivery systems and heated tobacco products) with an excise tax when their sales are not banned.
- **BP6:** For ad valorem tax structures, set the retail price as the tax base rather than, for instance, the cost, insurance and freight value or the producer price.
- **BP7:** For specific excise taxes, clearly define the tax base (for cigarettes, cigars and cigarillos, it is the number of sticks; for other tobacco products, such as smokeless tobacco or RYO tobacco, it is the weight of tobacco).
- **BP8:** Tax all tobacco and nicotine products similarly (e.g. similar tax structure, similar tax rates).
- **BP9:** Rely more on uniform excise tax rates over tiered rates.
- **BP10:** Adjust specific tobacco taxes for inflation and real income growth on a regular basis (prices are not decreased at times of deflation).
- **BP11:** Complement the ad valorem excise tax with an excise tax floor (e.g. a minimum excise tax, a minimum retail price).
- **BP12:** Implement non-tax policies affecting price levels of tobacco products (e.g. sale restriction for single stick of cigarettes, bans of promotional discounts for tobacco products, minimum number of cigarettes per pack) to support the effectiveness of tobacco tax policies.

Source: WHO (2021), WHO technical manual on tobacco tax policy and administration, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>.

LAC countries perform relatively well in the design of their tobacco tax mix by relying more on excise taxes than on other indirect taxes to raise the price of tobacco products (BP2) (Figure 4). Volume-based (i.e. specific) tobacco excise taxes are more common than price-based (i.e. ad valorem) tobacco excise taxes (BP3), which is aligned with best practice. Uniform excise tax rates (complete measure) are more widespread than tiered rates (weak measure) (BP9). Many countries index their specific taxes to inflation (moderate measure), but no country in LAC adjusts them to real income growth (complete measure) (BP10). All traditional tobacco products (cigarettes, cigars, cigarillos and roll-your-own tobacco) are taxed in most countries (complete measure) (BP4), although not necessarily in the same way (BP8). All the three key tobacco sale regulations are in place (complete measure) in most countries (BP12).

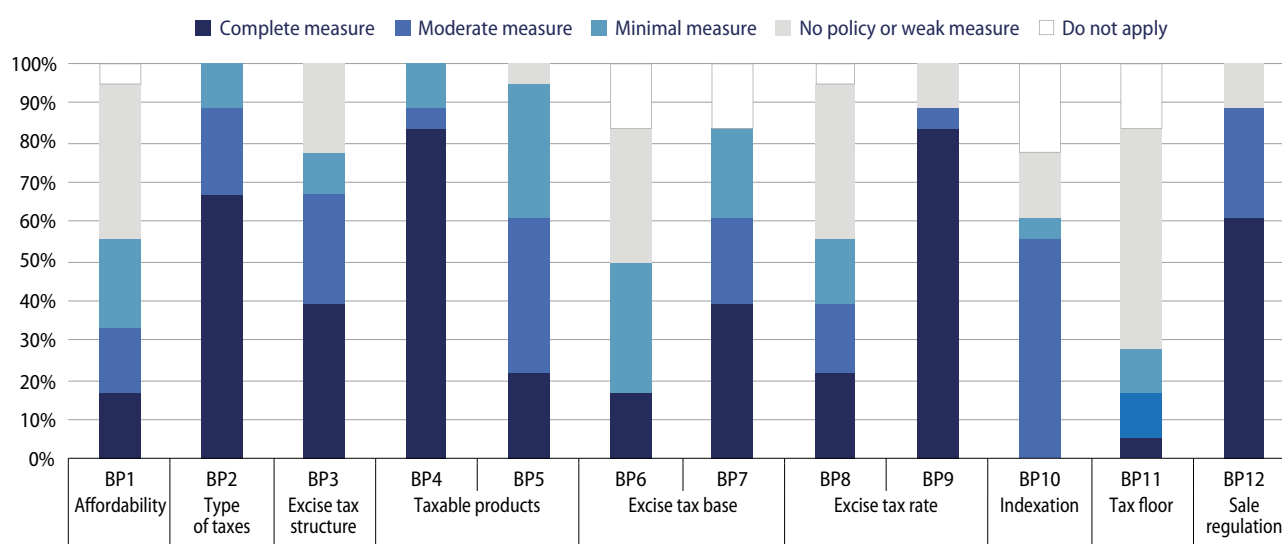
However, many countries possess significant potential to improve their tobacco tax policy design and administration. Implementing these improvements would contribute to reducing the affordability of tobacco products (BP1), which remains high on average in LAC. The main policy gaps identified in the report are:

- Ad valorem tobacco taxes are often levied on a narrow base (BP6) without an excise tax floor that ensures that a minimum amount of tobacco excise tax is paid (BP11).
- When they are not banned, new tobacco and nicotine products are often not taxed or taxed at rates too low to prevent their take-up by young people (BP5).
- Tax rates may also vary significantly across tobacco products (BP8), which incentivises consumers to switch from expensive to cheaper tobacco products rather than to reduce or quit smoking.
- Specific excise taxes are not adequately adjusted based on changes in income growth (BP10).

The degree of implementation of the WHO tobacco tax policy best practices varies considerably across countries (Figure 5). Some countries completely align with half of these best practices, moderately align with 20-30%, and do not implement 10-20% of the best practices. On the other hand, some countries completely comply with

FIGURE 4. Overview of the implementation of the WHO tobacco tax policy best practices, 2022

Percentage of 18 LAC countries



Note: The Figure shows the level of implementation of 12 WHO best practices (BPs) listed in Box 1 in LAC according to a four-point scale. A measure is considered to be at its lowest level of implementation ('no policy or weak measure') when the design does not fully meet minimum standards. Conversely, a measure is considered to be at its highest level of implementation when it fully meets the highest standards of tobacco tax policy design. 18 LAC countries are grouped as a percentage according to their score in each BP. The following countries are included: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay. For an explanation of the criteria used to classify each country's compliance with the WHO best practices, see Box 4.2 and Table 4.A.1 in the Report.

Source: OECD based on WHO (2021), WHO technical manual on tobacco tax policy and administration, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>; WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; and information listed in Chapter 3 of the Report.

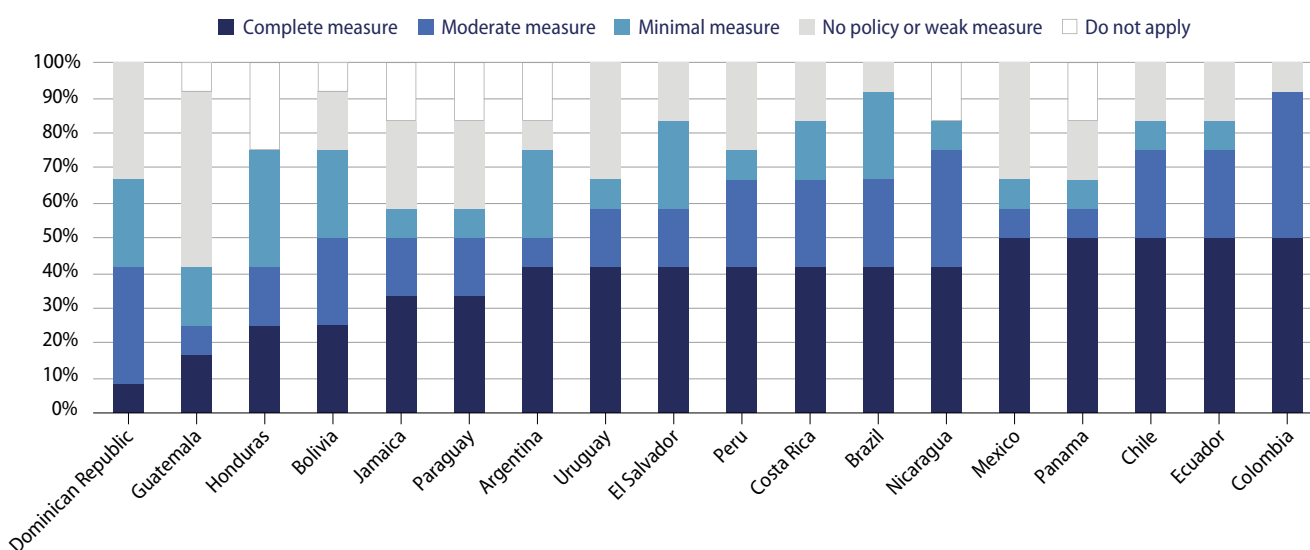
less than 30% of best practices and fail to implement a significant share of best practices (sometimes up to 50%).

Raising taxes on tobacco products is one of the key policies in the MPOWER package, a set of measures

promoted by the WHO to reduce demand for tobacco products. The main objective of tobacco taxes is to increase the price of tobacco products such that smokers reduce or ideally quit smoking. For this tax-induced incentive to be effective, tobacco excise taxes need to be

FIGURE 5. Overview of LAC country compliance with WHO best practices on tobacco tax policy, 2022

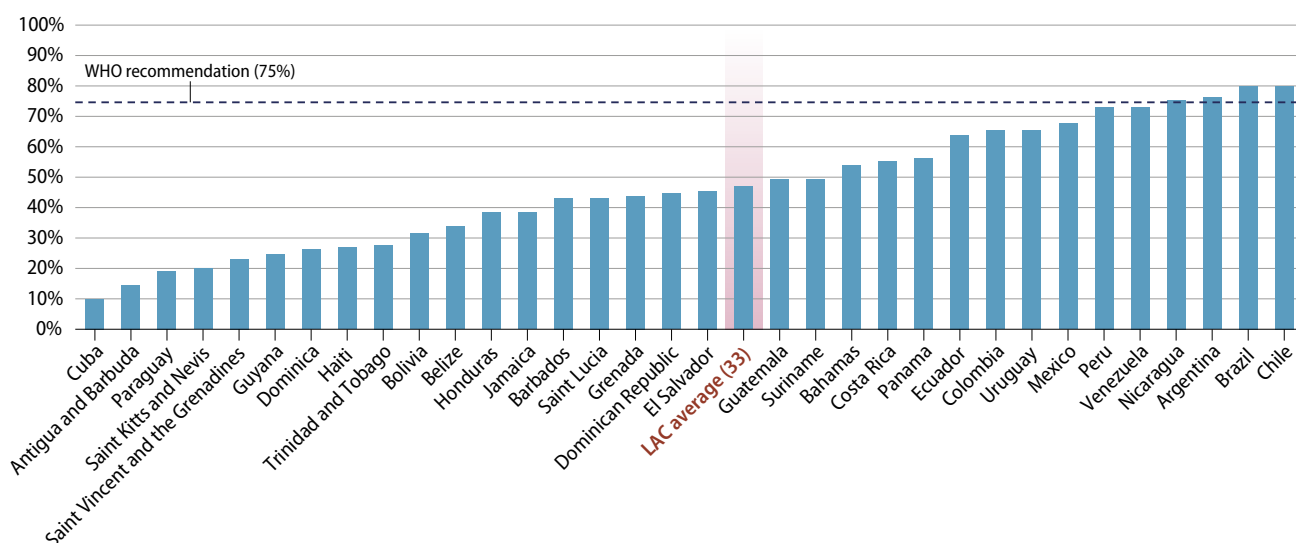
Percentage of the 12 best practices



Note: The WHO tobacco tax policy best practices are reviewed in Box 1. Detailed country's compliance for each best practice can be consulted in Table 4.1 in the Report. For an explanation of the criteria used to classify each country's compliance with the WHO best practices, see Box 4.2 and Table 4.A.1 in the Report.

Source: OECD based on WHO (2021), WHO technical manual on tobacco tax policy and administration, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>; WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; and country information listed in Chapter 3 of the Report.

FIGURE 6. Total indirect taxes as a share of the retail price of the most sold brand of cigarettes, 2022



Note: Total indirect taxes include excise taxes, VAT, import duties, and any other indirect taxes. The most sold brand of cigarettes is determined based on national market share information and varies across countries.

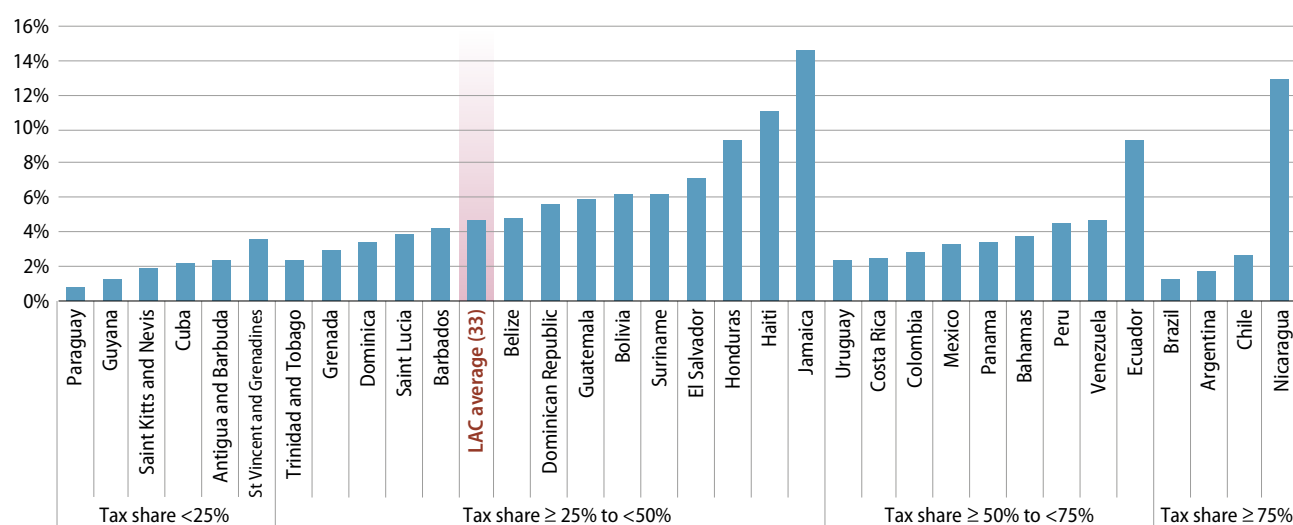
Source: WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

sufficiently high, limiting the ability of tobacco businesses to absorb the tax instead of passing it through on to retail prices. However, tobacco tax rates are below the recommended levels in most LAC countries and only four out of 33 LAC countries meet the WHO's threshold of

75% of taxes in the retail price of cigarettes (Figure 6). As a result, cigarettes remain affordable on average in LAC (Figure 7) and have become more affordable over time. As Figure 8 shows, many countries could raise excise tax rates further to increase the retail price of cigarettes.

FIGURE 7. Cigarette affordability, 2022

Percentage of GDP per capita required to purchase 100 packs of 20 cigarettes of the most sold brand

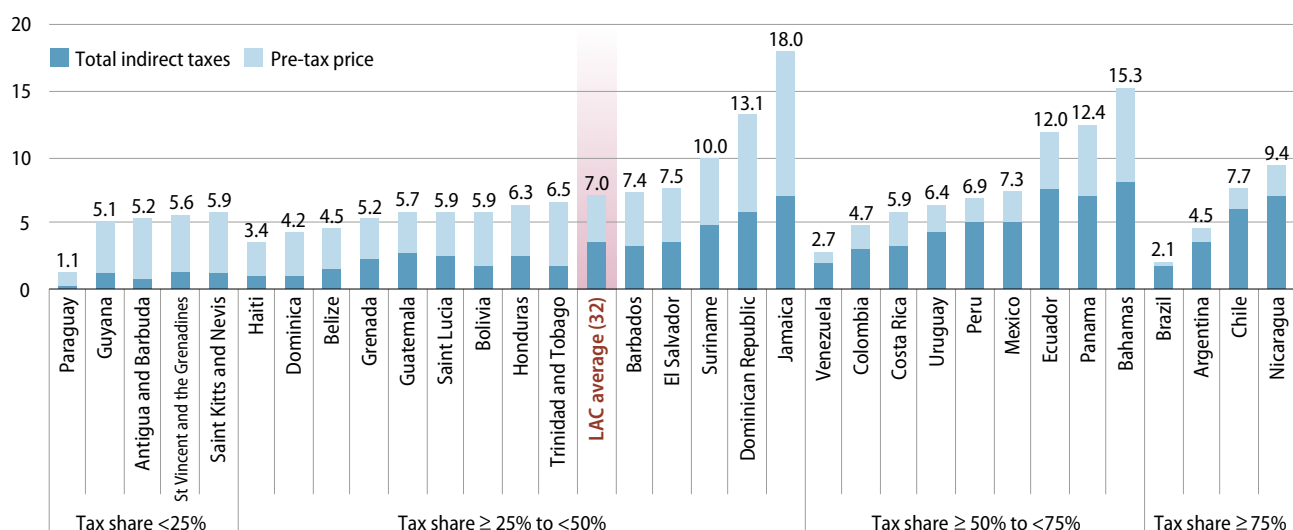


Note: A higher percentage means lower affordability of cigarettes while a lower percentage means higher affordability.

Source: WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

FIGURE 8. Cigarettes' retail price breakdown, 2022

Total indirect taxes and pre-tax prices in USD purchasing power parity (PPP), most sold brand of cigarettes



Note: Total indirect taxes include excise taxes, VAT, import duties, and any other indirect taxes. Pre-tax prices are defined as the retail price for a pack of 20 cigarettes of the most sold brand minus the indirect taxes levied on this brand. Prices in USD PPP are based on the implied PPP conversion rate from the IMF World Economic Outlook Database (October 2023).

Source: WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

Tobacco tax revenue in LAC

Concerns about revenue losses from tobacco excise hikes are overstated. The demand for tobacco products is inelastic and smokers tend to adjust their behaviour only slowly over time. A tobacco tax increase usually raises tax revenues in the short run, even if tobacco use decreases. In the longer run, tobacco tax increases can result in a drop in revenue. However, the reduction in health, economic and social costs would be far larger than the loss of tobacco tax revenue, thereby having a net positive budgetary impact.

Concerns that tobacco tax increases would strengthen illicit trade should not deter tobacco tax reform, but underscore the need for accompanying administrative measures to tackle illicit tobacco trade, such as mandatory modern fiscal marking on tobacco products, licencing for all segments of the tobacco value chain and well-enforced track-and-trace systems.

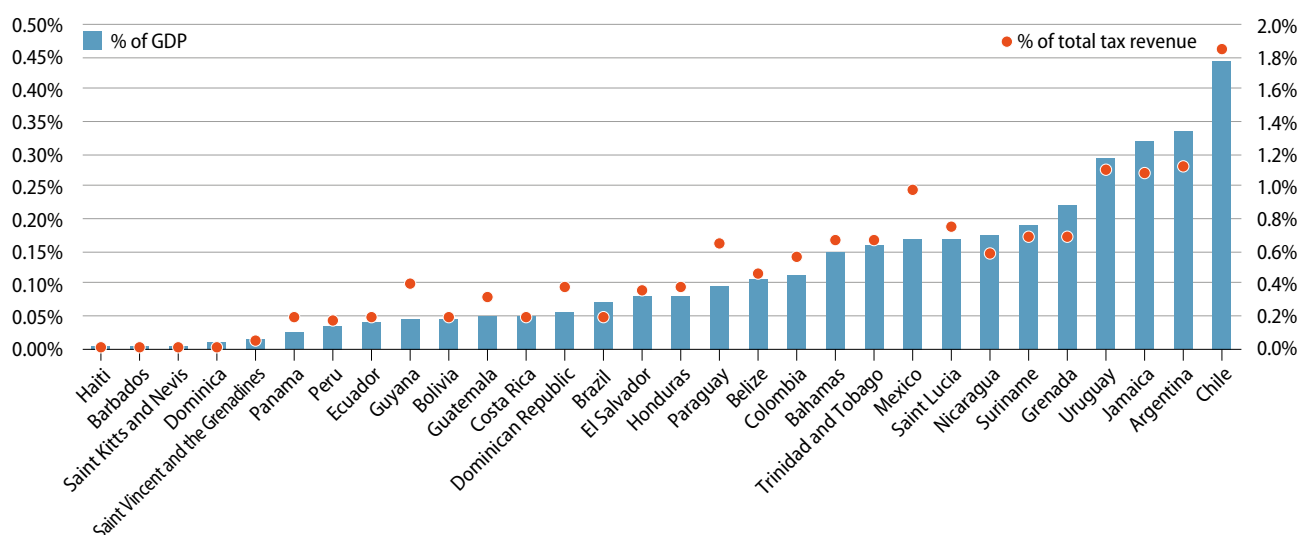
Tobacco excise taxes have the potential to raise significant revenue. In LAC, revenue from indirect taxes on tobacco ranges from 0.01% to 2.58% of total tax revenue. Tobacco excise taxes raise 0.50% of total tax revenue on average in the region (Figure 9), which is about one-third of average annual smoking-attributable medical costs (Table 2). The average tobacco excise tax revenue collected per pack of legal cigarettes sold increased from USD 1.2 to 2 (expressed in purchasing power parity) between 2008 and 2016 (Figure 10) due to significant increases in tobacco taxes. However, the average revenue per pack of cigarettes increased only slightly since 2017, reflecting the absence of ambitious tobacco tax reforms in recent years. In general, there is significant scope for countries to improve the quality of the tobacco tax revenue data they report (Box 2) as for some countries, tobacco tax revenue data is likely an underestimate of actual tobacco tax revenue.

TABLE 2. Tobacco excise tax revenue as a share of annual smoking-attributable medical costs, 2015

	Share
Chile	79%
Argentina	55%
Honduras	52%
Mexico	47%
Ecuador	41%
Brazil	26%
Costa Rica	26%
Uruguay	26%
Paraguay	20%
Colombia	10%
Peru	9%
Bolivia	6%
All 12 countries	36%

Source: Pichon-Riviere, A. et al. (2020), "The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study", *The Lancet Global Health*, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30311-9).

FIGURE 9. Tobacco excise tax revenue



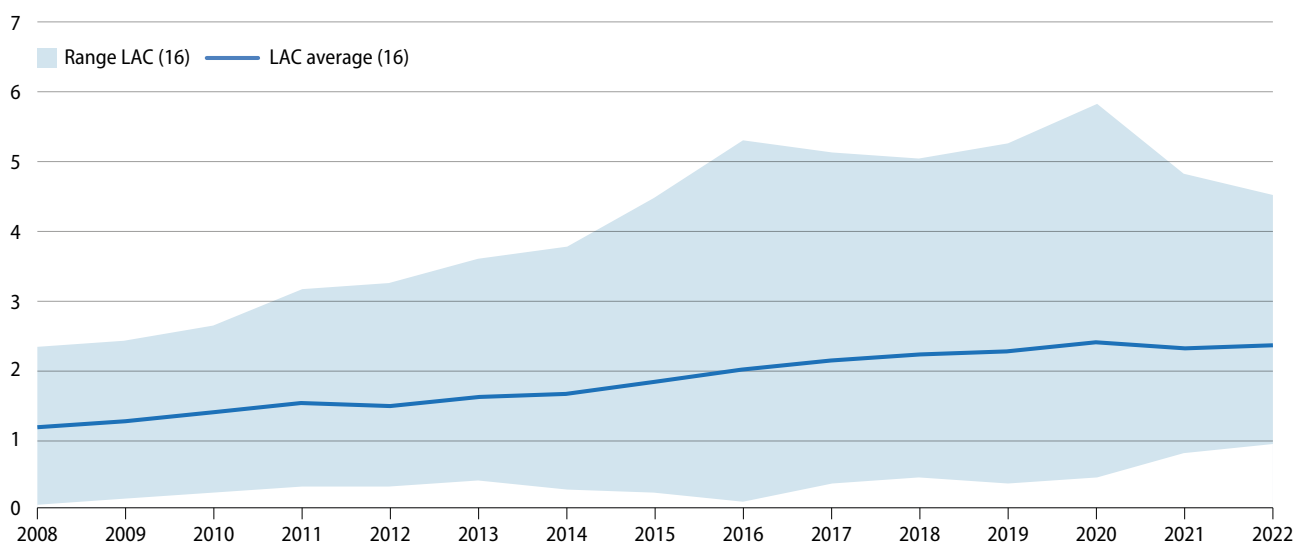
Note: The latest year available is 2022 for Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Saint Kitts and Nevis, Suriname, and Uruguay; 2021 for Belize, Dominica, Ecuador, Grenada, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines; 2020 for Bahamas, Bolivia, Jamaica and Trinidad and Tobago; 2015 for Haiti; 2014 for Barbados.

Source: OECD (2024), Global Revenue Statistics Database, Organisation for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>; WHO (2021), WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>; WHO (2023), WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; National data.



The average tobacco excise tax revenue per pack of cigarettes increased only slightly since 2017, reflecting the absence of ambitious tobacco tax reforms in recent years.

FIGURE 10. Average tobacco excise tax revenue collected per pack of 20 cigarettes sold, in USD PPP



Note: The following countries are included: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay. The country selection is provided by the availability of data on sales of cigarettes in Euromonitor International Tobacco Industry edition, 2023 © All rights reserved (Euromonitor International (2023), Euromonitor International's Tobacco Industry edition, <https://www.euromonitor.com/tobacco>).

Source: OECD (2024), Global Revenue Statistics Database, Organisation for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>; WHO (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke*, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>; National data; IMF (2023), World Economic Outlook Database, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>; and OECD own calculations based on Euromonitor International (2023), *Euromonitor International's Tobacco Industry edition*, <https://www.euromonitor.com/tobacco>.



BOX 2. Availability of data on tobacco tax revenue

There is significant scope for countries in LAC to improve the quality of the tobacco tax revenue data they report. For instance, about one third of countries in LAC do not report disaggregated tobacco tax revenue data. For countries for which data is available, inconsistencies across data sources can be observed. These issues underscore the need for improving the quality of tobacco tax revenue data in countries in LAC.



The need for tobacco tax reform in LAC

The Report shows that while most countries signed the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) and implemented its key guiding principles as of 2003, progress on tobacco excise tax reform has stagnated since 2012.

The Report identifies key tobacco tax reform priorities across countries in LAC. While some best practices are implemented in most LAC countries (e.g., BP4 and BP9), other best practices are hardly implemented completely or moderately (e.g., BP6, BP10 and BP11) (Figure 5). In particular, the Report recommends the following:

- **Increase specific tobacco excise tax levels and index them to inflation and real income growth (BP10) to reduce the affordability of tobacco products (BP1).**
- In countries with an ad valorem tobacco tax component: **introduce a minimum tax or price floor (BP11), and levy the ad valorem tax on the suggested or actual retail price (BP6) rather than on the ex-factory price. Use information from the value added tax administration to ensure that the tobacco tax base is aligned with the retail price.**
- **Align the design of excise taxes across tobacco products to achieve a similar tax burden, especially between highly substitutable tobacco products, to prevent smokers from trading down (BP8).**
- **Where the sales of new emerging tobacco and nicotine products are not banned, tax them at similar levels than cigarettes to reduce their taking up, especially among young people (BP5).**

In addition, the Report recommends LAC countries to introduce a set of complementary tobacco tax policy and administration measures that are currently not sufficiently addressed.

- Tobacco companies respond strategically to tobacco tax increases (or the absence thereof) to minimise the impact of tobacco taxes on consumption and their profits. The Report therefore recommends to **evaluate the impact of tobacco tax increases on pre-tax and retail prices over time and to follow-up with additional tobacco tax measures, including additional tax rate increases, as necessary to reduce smoking prevalence. Tobacco tax reform should be dynamic and not static.**
- The tobacco excise tax administration and enforcement have an impact on the effectiveness of tobacco excise taxes. The Report therefore provides a series of tobacco tax administration recommendations:

– **Select the tobacco excise taxing point that facilitates the tobacco excise tax administration.**

The most effective excise taxing point will be the point in the value chain where:

- The tax administration can keep track of volume and value of tobacco transactions and has to engage with a relatively limited number of agents (to facilitate tax enforcement).
- Tobacco excise taxes have the greatest probability to be passed through into retail prices and to reduce the affordability of tobacco products.
- Taxpayers have the resources and knowledge to comply with tobacco excise tax regulations (to facilitate voluntary compliance).

– **Align the tobacco excise tax structure with the taxing point and introduce measures to limit fraud and illicit trade:**

- Use modern fiscal markings.
- Collect more detailed tobacco transaction information within the excise tax declarations.
- Enforce mandatory licencing for all parts of the tobacco value chain.

– **Levy the value added tax on the tobacco excise tax-inclusive price.**

- Article 5.3 of the WHO FCTC states “In setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law” and the Guidelines to its implementation clarify that countries that have ratified the FCTC “Do not give preferential treatment to the tobacco industry”. Hence, the use of direct or indirect subsidies targeted at tobacco companies or subsidies that they benefit from, are not aligned with the WHO FCTC. In this context, the Report recommends to **implement Article 5.3 of the WHO FCTC so that direct and indirect (tax and non-tax) subsidies are not provided to tobacco companies to prevent these subsidies from undermining the effectiveness of tobacco tax policies.** This implies, for instance, that countries should not allow tobacco businesses to operate within free trade zones where they benefit from preferential tax treatment.

Finally, the Report calls for an **enhanced national and regional dialogue to advance the tobacco tax reform agenda**. Ministries of Finance and Ministries of Health need to strengthen their cooperation to ensure that tobacco tax policies are effective in significantly reducing tobacco use. Other parts of government should also participate in such a dialogue, including tax and customs authorities, given their important role in enforcing tobacco excise taxes. At the regional level, countries have an untapped reform potential to exchange tobacco-related information to avoid weak tobacco control policies in one country, while creating a hurdle for effective tobacco tax policies in other countries.

OECD (2024), *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/080cd662-en>.



Further reading

Drope, J. et al. (2024), *Cigarette Tax Scorecard (3rd ed.)*, Tobacconomics, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-3rd-edition/>.

Goodchild, M., R. Sandoval and I. Belausteguioitia (2017), “Generating revenue by raising tobacco taxes in Latin America and the Caribbean”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, pp. 1-7, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2017.151>.

OECD/The World Bank (2023), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en>.

Petit, P. and J. Nagy (2016), “How to Design and Enforce Tobacco Excises?” How-To Note No. 2016/003, International Monetary Fund, <https://doi.org/10.5089/9781475546651.061>.

Pichon-Riviere, A. et al. (2020), “The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study”, *The Lancet Global Health*, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30311-9).

WHO (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: protect people from tobacco smoke*, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.

WHO (2021), *WHO technical manual on tobacco tax policy and administration*, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>.

WHO Framework Convention on Tobacco Control, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1>.

World Bank (2023), *Knowledge Note: Unpacking the empirics behind health tax revenue*, Health Taxes Knowledge Note #4, World Bank, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/f1f068e38935e2f5d92b7edf365d5089-0350032023/original/KN-4-Unpacking-the-empirics-behind-health-tax-revenues.pdf>.

World Bank (2017), “Tobacco tax reform. At the crossroads of health and development. A multisectoral perspective”, World Bank, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14862.05442>.

Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean

A CALL FOR TOBACCO TAX REFORM

In 2021, over 350 000 individuals died from tobacco use and second-hand smoke in Latin America and the Caribbean (LAC). Over 40% of respiratory cancers in LAC were attributable to tobacco use, and the smoking-attributable medical costs can reach up to 1.5% of GDP per year. The total social and economic costs of tobacco use significantly outweigh the tobacco tax revenue that is raised. The OECD Report *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean* finds that countries in LAC have significant scope to improve the effectiveness of their tobacco tax policies and administration in order to reduce the prevalence and societal costs of tobacco use.

The Report examines the trends and effects of tobacco consumption, analyses tobacco tax revenue, provides an extensive overview of tobacco tax policy design in the region, discusses the need for tobacco tax reform and offers tobacco tax policy recommendations. The Report also provides detailed information on tobacco taxation in 18 countries in LAC (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay).



For more information:



ctp.contact@oecd.org



<https://www.oecd.org/tax>



@OECDtax



OECDtax

This work has been financed by Bloomberg Philanthropies. It is published under the responsibility of the Secretary General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

© OECD 2024

Images: © shutterstock.com

Brochure design by baselinearts.co.uk