

## Global State of Tobacco Harm Reduction



# Tributação dos produtos de nicotina mais seguros e estratégias de otimização da saúde pública

Giorgi Mzhavanadze

Março  
2025

PARA MAIS PUBLICAÇÕES, VISITE [GSTHR.ORG](https://www.gsthr.org)



[gsthr.org](https://www.gsthr.org)



[@globalstatethr](https://twitter.com/globalstatethr)



[@gsthr](https://www.facebook.com/gsthr)



[@gsthr](https://www.youtube.com/gsthr)



[@gsthr.org](https://www.instagram.com/gsthr)



Creative Commons  
Attribution (CC BY)

A tributação é há muito considerada pelos grupos tradicionais de controlo do tabaco como um dos instrumentos mais eficazes de combate ao consumo.<sup>1</sup> Os impostos sobre os produtos do tabaco têm dois grandes objetivos: diminuir a procura através do aumento dos preços, tornando estes produtos menos acessíveis e menos apelativos para o público, e gerar receitas para o governo.<sup>2</sup> No entanto, os críticos sugerem que os impostos são um instrumento pouco eficaz, contribuindo para as desigualdades económicas das pessoas que fumam e impulsionando os mercados ilícitos.

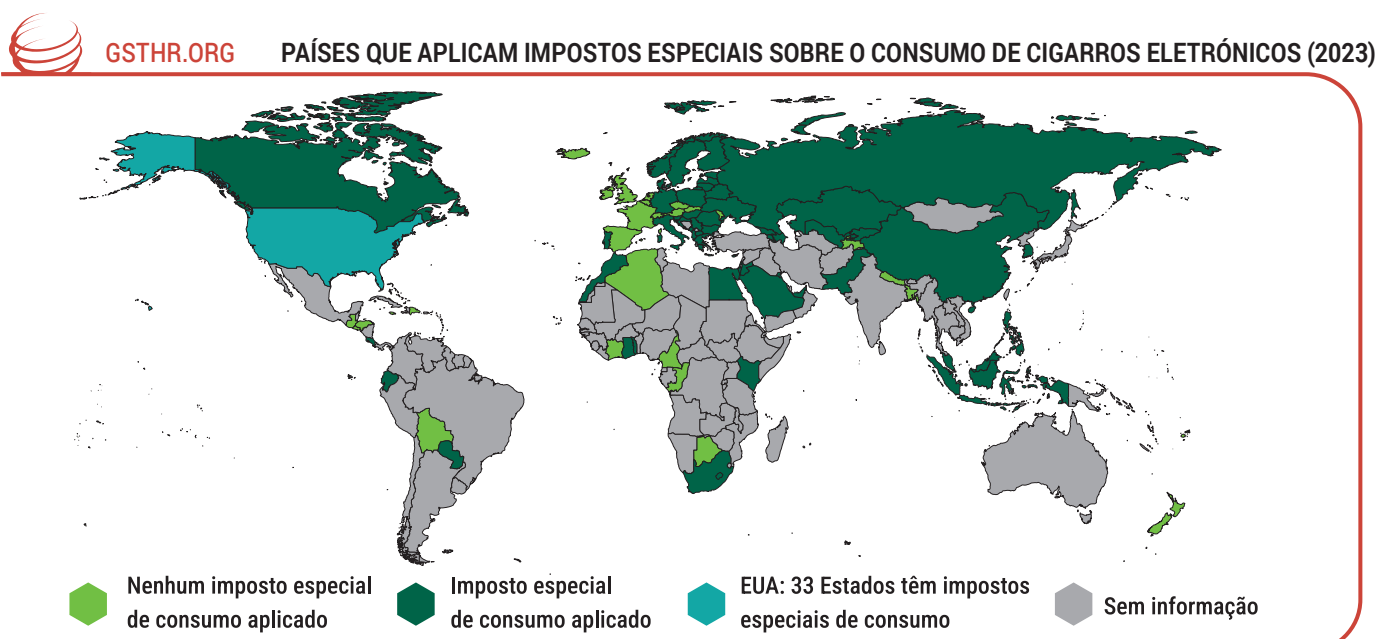
Este documento informativo examina a atual situação global relativa à tributação dos produtos de nicotina mais seguros (SNP) e o modo como esta se relaciona com a sua acessibilidade, antes de fazer recomendações políticas fundamentadas para otimizar as estratégias de tributação, em consonância com os objetivos de redução dos malefícios do tabaco e de promoção da saúde pública. O nosso foco principal são os vapes de nicotina (cigarros eletrónicos) e os produtos de tabaco aquecido (HTP), uma vez que estas são as duas categorias predominantes de SNP sobre as quais existem mais dados. No entanto, as conclusões extraídas podem aplicar-se também a outros SNP.

A nossa análise debruça-se sobre os impostos especiais de consumo, que se distinguem de outros impostos gerais, como o imposto sobre o rendimento ou o imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Ao contrário destes impostos generalizados, os impostos especiais de consumo incidem sobre produtos ou atividades específicas, o que os torna uma área de interesse fundamental para a política fiscal dos SNP. O nosso último relatório, [The Global State of Tobacco Harm Reduction 2024: A Situation Report](#), apresenta uma descrição mais detalhada dos impostos especiais de consumo.

## Qual é a situação atual da tributação global dos produtos de nicotina mais seguros?

### Vaping

Figura 1.



Fonte dos dados: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); GSTHR 2024

A Itália foi o primeiro país a introduzir um imposto especial de consumo sobre os vapes de nicotina, em 2014.<sup>3</sup> Seguiram-se o Cazaquistão e o Quênia, em 2015, aos quais se juntaram a Letónia, a Roménia e a Eslovénia, em 2016. Entre as nações que permitem a venda de vapes, pelo menos 54 países (segundo os dados disponíveis) e 33 jurisdições dos EUA tinham introduzido impostos especiais de consumo sobre estes produtos até 2023.<sup>4</sup>

As estratégias fiscais variam significativamente de país para país. A maioria dos países, 37 no total, tributa todos os líquidos de vapear, ao passo que 17 limitam a tributação aos que contêm nicotina. Os impostos especiais de consumo específicos, que impõem uma taxa fixa sobre os produtos, são a prática generalizada, adotada por 39 países. Em contrapartida, 11 países aplicam um sistema *ad valorem*, caso em que o imposto é calculado como percentagem do preço de venda a retalho. Quatro países utilizam um sistema misto, que conjuga elementos da tributação específica com o *ad valorem*. Além disso, 12 países cobram impostos especiais de consumo diretamente sobre os dispositivos de vaping, aplicando geralmente aos sistemas fechados uma carga fiscal mais baixa do que aos líquidos de vapear que são vendidos em separado.

Os encargos com os impostos especiais de consumo, definidos como a percentagem do preço de retalho atribuível aos impostos especiais de consumo, apresentam uma variação global significativa no que se refere aos vapes. A Bielorrússia ocupa o primeiro lugar, com uma carga fiscal excecionalmente elevada, de 88%, seguindo-se Portugal, com 85%; a Noruega vem depois, com 78%, e logo a seguir o Cazaquistão, com 77% (o Cazaquistão proibiu a venda de produtos de vaping com nicotina em 2024).<sup>5</sup> No outro extremo do espectro, países como a Costa Rica e o Paraguai impõem encargos muito mais baixos, de apenas 4% cada, enquanto o Quênia cobra apenas 3% e a Croácia não cobra na prática qualquer imposto especial de consumo. O caso da Croácia é particularmente atípico, uma vez que o seu código fiscal prevê um imposto especial sobre o consumo de líquidos de vapear, mas a taxa está atualmente fixada em 0 euros por mililitro. (figura 2)

Vários países europeus, incluindo os Países Baixos, a Áustria, a Bélgica, a Croácia, o Luxemburgo, a Eslováquia, a Espanha, a França, a República Checa, a Malta, a Irlanda e o Reino Unido, não tinham cobrado quaisquer impostos especiais de consumo sobre os produtos de vaping até 2023, mantendo uma taxa efetiva de zero por cento.<sup>6</sup> No entanto, há cada vez mais países que estão a implementar ou que planeiam introduzir impostos especiais de consumo sobre estes produtos. Por exemplo, em janeiro de 2024, a Bélgica introduziu um imposto especial de consumo de 0,15 € por ml sobre os líquidos de vapear.<sup>7</sup> Seguiu-se a Espanha, em janeiro de 2025, com a introdução de um imposto de 0,20 € por ml para os líquidos que contenham mais de 15 mg de nicotina e de 0,15 € por ml para os que contenham 15 mg ou menos, incluindo os líquidos sem nicotina.<sup>8</sup> O mesmo se verifica com a Irlanda e o Reino Unido, que anunciaram planos para cobrar impostos sobre os produtos de vaping a partir de 2025 e 2026, respetivamente.<sup>9,10</sup>

## Produtos de tabaco aquecido (HTP)

A Itália e a Sérvia foram os primeiros países a introduzir impostos especiais de consumo sobre os HTP, em 2014 e 2015, respetivamente.<sup>11</sup> No entanto, outras nações levaram muito mais tempo a alterar os códigos fiscais para passarem a classificar os HTP como produtos de tabaco distintos e a impor impostos específicos sobre o consumo. Por exemplo, o Japão

introduziu um imposto de consumo sobre os HTP apenas em 2018, quatro anos depois de eles começarem a ser comercializados. Em 2023, pelo menos 66 países já tinham implementado impostos especiais sobre o consumo de HTP.<sup>12</sup> A maioria adotou inicialmente um imposto fixo baseado no peso do tabaco por stick de HTP. No entanto, a dificuldade de verificar o conteúdo exato de tabaco por stick levou a que um número crescente de países optasse pela tributação por stick.

Os impostos especiais de consumo sobre os HTP variam muito. Na faixa superior, a Palestina impõe uma carga fiscal de 79%, seguida de Israel, com 75%; da Coreia do Sul, com 58%, e do Japão, com 55%. No extremo inferior, a Finlândia e Andorra impõem uma carga fiscal de apenas 3% e 2%, respectivamente. Outros países, como a Armênia, o Azerbaijão e a Suíça, mantêm também cargas relativamente baixas, de 8%, 7% e 12%, respectivamente. (figura 3)



## Snus e bolsas de nicotina

Existem menos dados disponíveis sobre a tributação do snus e das bolsas de nicotina do que sobre a dos vapes e dos HTP, provavelmente porque são menos utilizados, com os mercados de referência localizados na América do Norte e na Europa Ocidental. Em muitos países, estes produtos não dispõem de quadros regulamentares específicos, estando abrangidos pela legislação geral sobre o tabaco ou sendo pura e simplesmente proibidos. De acordo com a nossa base de dados, em países onde esses produtos são legais e sujeitos a regulamentação, pelo menos 16 deles implementaram impostos sobre o snus, e pelo menos 14 tributam as bolsas de nicotina.<sup>13</sup> À medida que estes produtos vão aumentando de popularidade e vão começando a penetrar em mercados mais vastos, prevê-se que o número de países que adotam impostos sobre eles também aumente.

## Como são tributados os SNP em comparação com os cigarros?

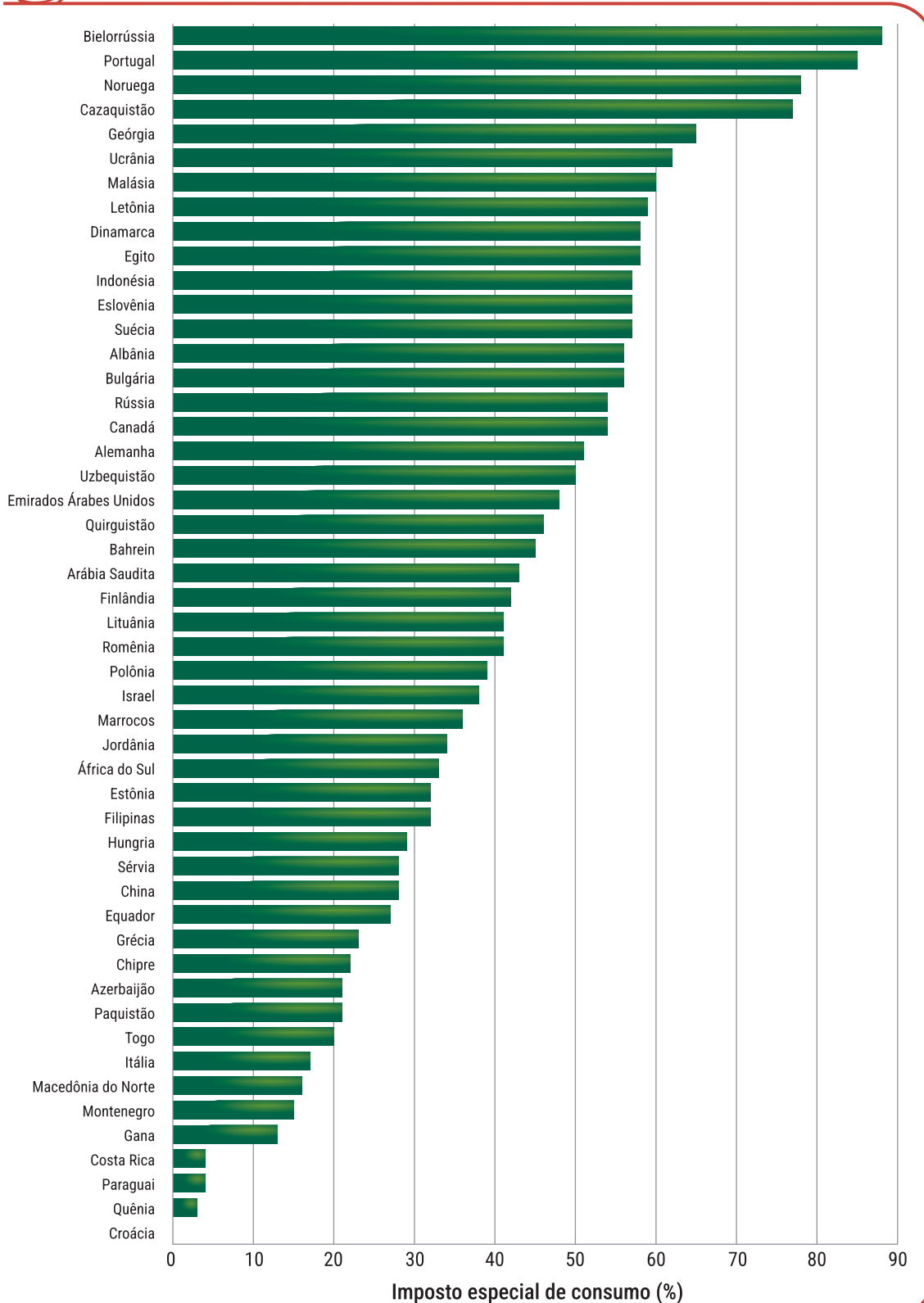
Ao analisar a tributação dos SNP, é importante examinar a forma como estes impostos se comparam aos impostos sobre os cigarros. Não é uma comparação fácil de fazer, devido às diferenças entre as unidades de medida, uma vez que os cigarros são tributados por unidade, os líquidos de vapear são normalmente tributados por mililitro, e o snus e as bolsas de nicotina por bolsa. Além da complexidade da tarefa, as concentrações de nicotina variam significativamente entre estes produtos. Os HTP, que são medidos em sticks, contêm menos nicotina por stick do que um cigarro tradicional. Isto significa que, para atingir um consumo de nicotina equivalente, as pessoas que mudam para os HTP podem utilizar mais sticks por dia do que o número de cigarros que costumavam fumar.<sup>14</sup>

Figura 2.



GSTHR.ORG

CARGA FISCAL DO IMPOSTO ESPECIAL DE CONSUMO SOBRE OS LÍQUIDOS DE VAPEAR (2023)

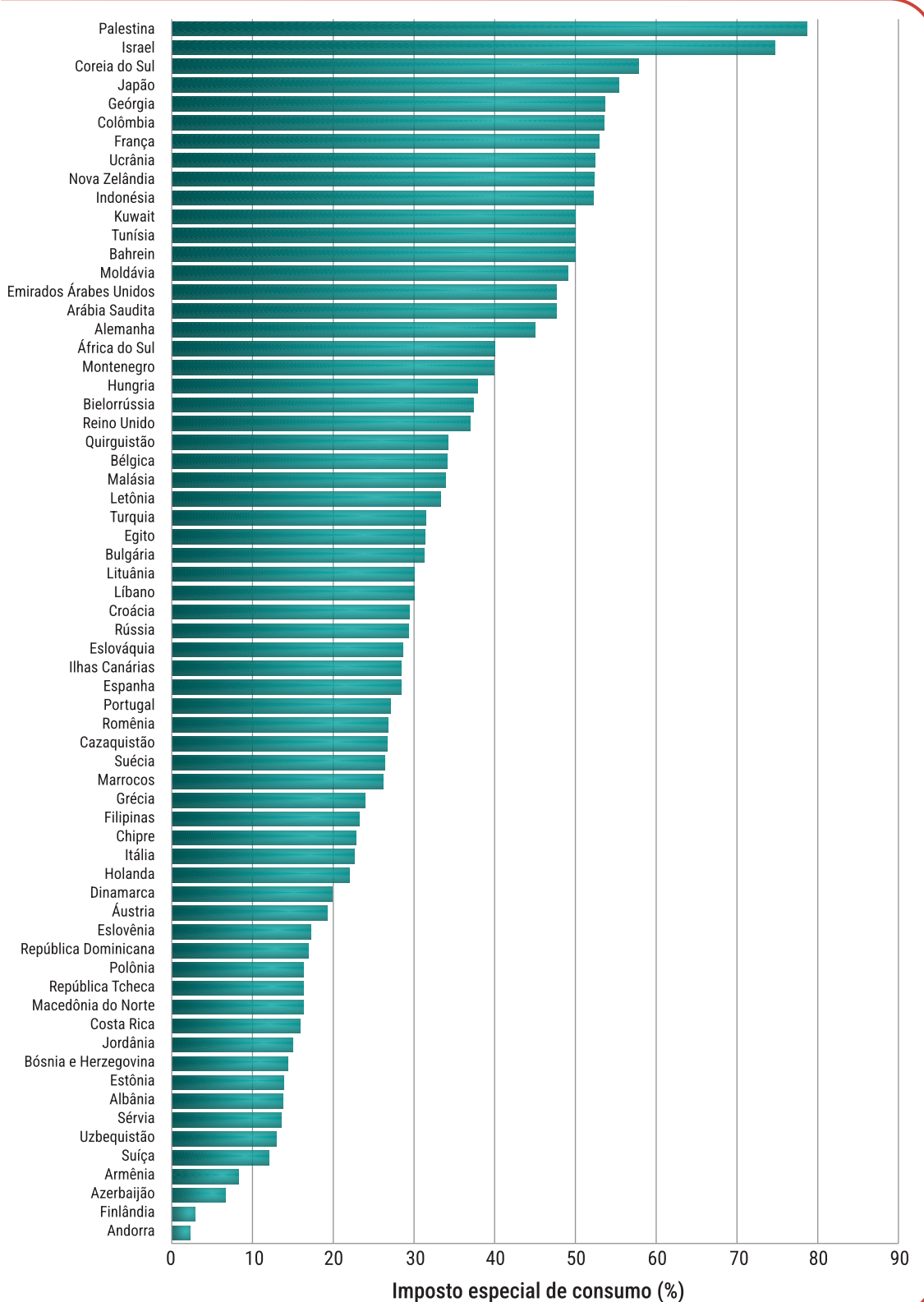


Fonte dos dados: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); GSTHR 2024

Figura 3.



**CARGA FISCAL DO IMPOSTO ESPECIAL DE CONSUMO SOBRE OS STICKS DE HTP (2023)**



Fonte dos dados: Campaign for Tobacco-Free Kids: Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around The World; GSTHR 2024

Na tentativa de compensar estas diferenças, comparámos os encargos com os impostos especiais de consumo – que são calculados em termos de percentagem de impostos no preço de venda a retalho – uma vez que estes representam uma métrica mais consistente. A análise dos dados de 2023 revela que a maioria dos países impõe cargas fiscais mais baixas sobre os SNP do que sobre os cigarros.<sup>15</sup> No entanto, em 15 países (num total de 50) a carga fiscal sobre os líquidos de vapear ultrapassa a dos cigarros. Do mesmo modo, a carga fiscal sobre os HTP é superior à dos cigarros em sete países e igual à tributação dos cigarros em seis (num total de 65). (figura 4)

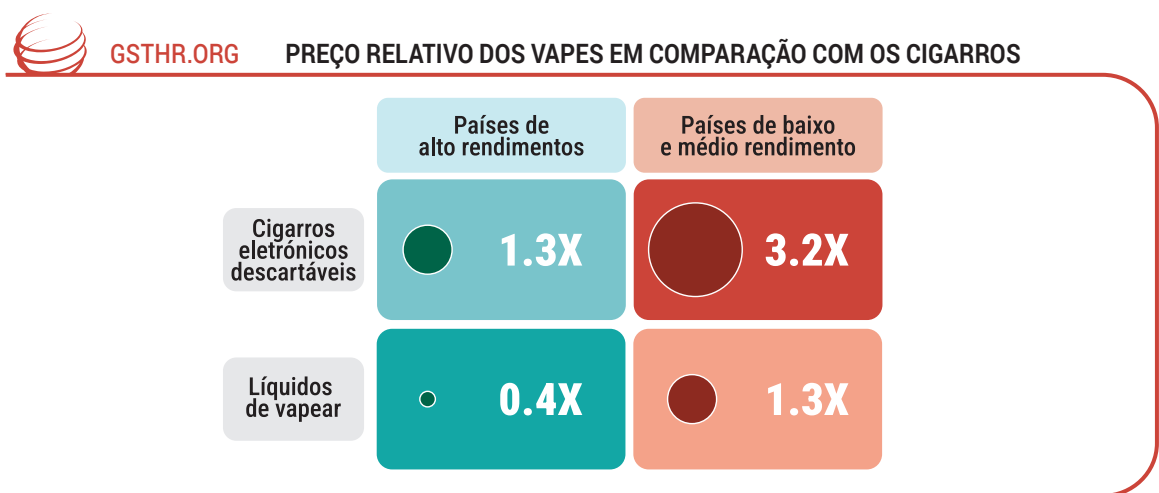
Embora os SNP sejam geralmente tributados de forma mais favorável do que os cigarros, o que importa, em última análise, para os consumidores é o preço final de venda a retalho e não a parcela que corresponde aos impostos. Isto levanta uma questão importante: como é que as diferenças nas taxas de imposto se traduzem nas diferenças de preços entre os cigarros e os SNP?

### Até que ponto os SNP são acessíveis em comparação com os cigarros?

Apesar da sua tributação favorável, os SNP nem sempre são mais baratos do que os cigarros. Um estudo de 2017, que comparou os preços dos cigarros combustíveis, dos cigarros eletrónicos descartáveis, dos líquidos de vapear e dos dispositivos de vaping recarregáveis em 45 países concluiu que os cigarros eram muitas vezes mais acessíveis.<sup>16</sup> Os cigarros eletrónicos descartáveis de utilização única eram 3,2 vezes mais caros do que os cigarros nos países de baixo e médio rendimento (PBMR) e 1,3 vezes mais caros nos países de alto rendimento (PAR). Os líquidos de vapear, por si sós, eram 27% mais caros do que os cigarros nos países de baixo e médio rendimento, mas custavam apenas 44% do preço dos cigarros nos países de alto rendimento.

os produtos de nicotina mais seguros são muitas vezes mais caros do que os cigarros nos países de baixo e médio rendimento, o que faz com que a acessibilidade seja um obstáculo importante à adoção

Figura 5.



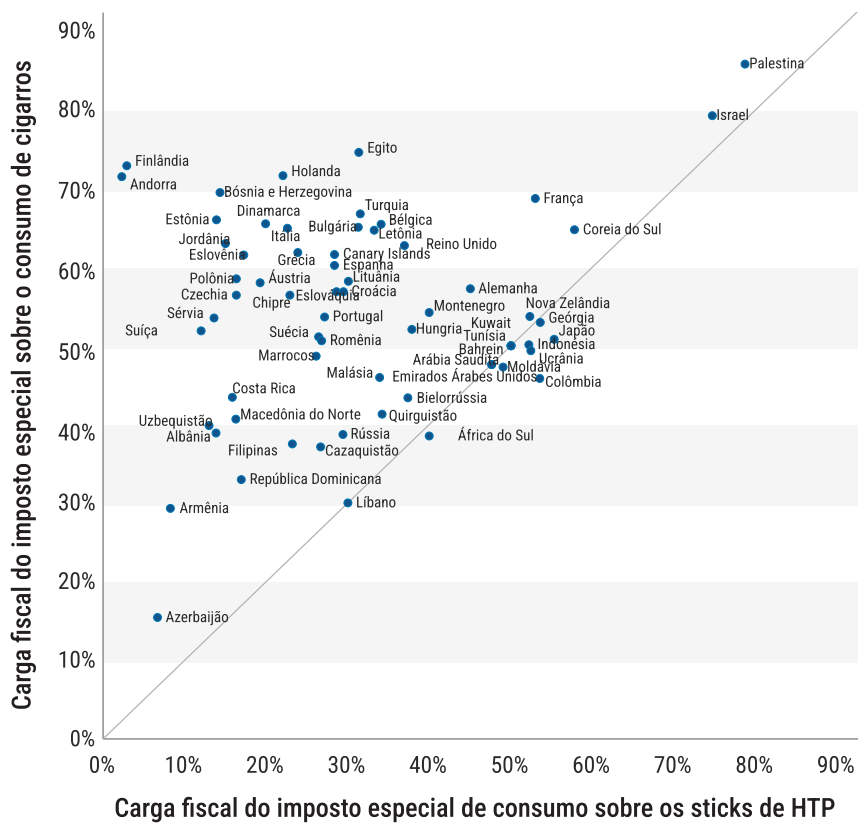
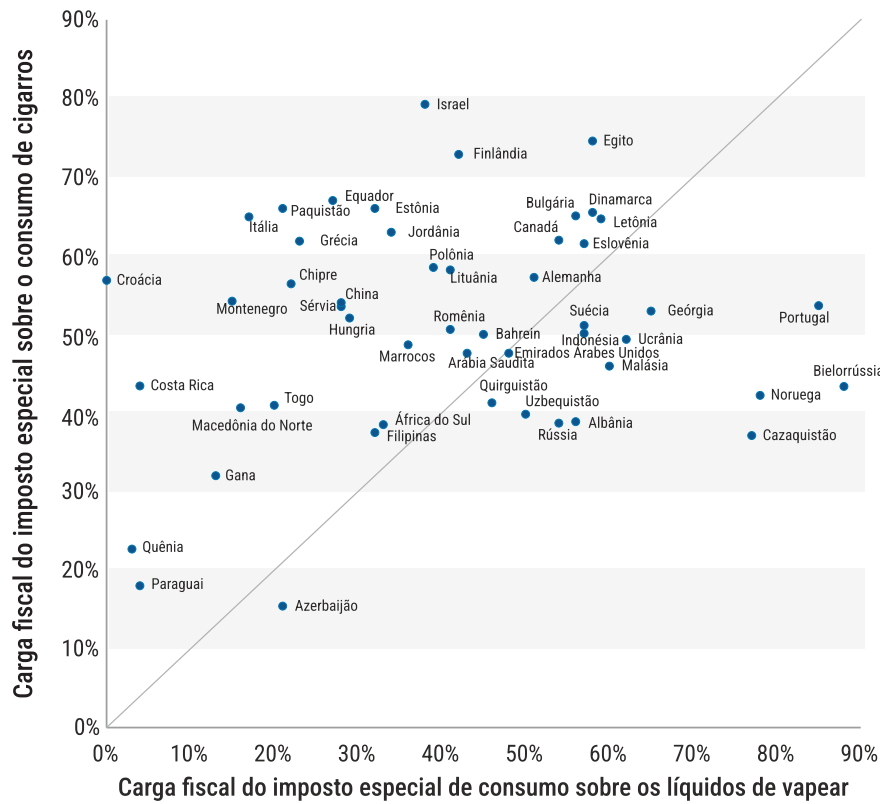
Fonte dos dados: Liber, A. C., Drope, J. M., & Stoklosa, M. (2017); GSTHR 2024.

Figura 4.



GSTHR.ORG

**CARGA FISCAL DO IMPOSTO ESPECIAL DE CONSUMO SOBRE OS LÍQUIDOS DE VAPEAR E OS STICKS DE HTP VS. CIGARROS (2023)**



O custo inicial dos dispositivos de vape recarregáveis cria outro obstáculo financeiro significativo à transição dos cigarros para os vapes. O mesmo estudo sublinhou que, tendo em conta os custos dos líquidos de vapear e dos dispositivos, os vapes eram menos acessíveis do que os cigarros em quase todos os países, sendo o Reino Unido uma notável exceção.

Um estudo realizado no ano de 2019 em 34 países mostrou que os HTP, apesar de serem tributados com taxas mais baixas do que os cigarros, eram mais caros em metade dos mercados analisados.<sup>17</sup> Em 2023, os dados indicavam que os HTP eram geralmente mais baratos do que os cigarros de marca premium, mas ainda havia exceções, como no caso da Polónia, da Coreia do Sul e do Usbequistão.<sup>18</sup> Em 17 países, a diferença de preço entre os HTP e os cigarros era de uns modestos 10%. No entanto, no Reino Unido e na Nova Zelândia, os HTP eram significativamente mais baratos, custando 2,5 vezes menos do que os cigarros (sem contar com o preço dos dispositivos).

Um estudo de 2022 examinou ainda o custo da nicotina em diferentes produtos à venda na Suíça, na Alemanha, nos EUA, na Suécia, na França e no Reino Unido.<sup>19</sup> Descobriu-se que, ao contabilizar os preços dos dispositivos, na maioria dos mercados (exceto no dos EUA), os HTP eram mais caros do que os produtos de tabaco normais e do que outros produtos que contêm nicotina. Considerando que os impostos sobre os cigarros e, conseqüentemente, os preços costumam ser mais elevados nestes países do que nos países de baixo e médio rendimento, é provável que a tendência seja ainda mais acentuada nos países de baixo rendimento. Esta disparidade significa que os HTP são uma opção de minimização dos efeitos nocivos do tabaco que está sobretudo ao alcance das populações mais ricas.

## Porque é que os impostos mais baixos sobre os SNP não se refletem numa baixa de preços?

O principal motivo pelo qual a redução dos impostos sobre os SNP nem sempre se traduz em preços mais baixos reside nas estratégias de fixação de preços do setor. Há estudos que sugerem que as vantagens fiscais acabam muitas vezes por beneficiar os produtores, e não os consumidores. Em vez de baixarem os preços para incentivar a transição dos cigarros para produtos mais seguros, as empresas aproveitam os benefícios fiscais para conseguirem margens de lucro mais altas.<sup>20</sup> Os dados de 2023 corroboram este argumento, mostrando que a diferença entre os impostos especiais de consumo dos cigarros e dos HTP era muitas vezes superior à verificada nos preços de venda ao consumidor.<sup>21</sup> Os relatórios do setor confirmam que os produtores posicionam estrategicamente os HTP como alternativa de valor às marcas de cigarros premium, o que lhes permite obter lucros significativamente mais altos do que com os cigarros.

Outros fatores que contribuem para o custo mais elevado dos HTP incluem os investimentos iniciais substanciais das empresas no desenvolvimento destes produtos, que fizeram com que as vendas não fossem lucrativas nos primeiros anos após o seu lançamento.



os produtos de tabaco aquecido são uma opção de combate aos malefícios provocados pelo consumo do tabaco que está sobretudo ao alcance das populações mais ricas

## Qual é a estratégia de tributação ideal para os SNP?

### Porque é que os governos tributam os cigarros?

Para determinar a melhor abordagem fiscal para os SNP, é importante começar por lembrar a razão de ser da imposição de impostos especiais sobre o consumo dos cigarros combustíveis. Historicamente, os governos têm tributado os cigarros por dois grandes motivos: para gerar receitas e para combater o tabagismo, a fim de aliviar os efeitos nocivos significativos que traz para a saúde pública. Tem-se verificado de forma consistente que o aumento dos impostos contribui para desencorajar o consumo de cigarros, embora a sua eficácia dependa de vários fatores, como a sensibilidade dos fumadores à variação de preços, a forma como o imposto é aplicado, a disponibilidade e tributação de alternativas, as tendências de acessibilidade dos cigarros e a capacidade do governo de fazer frente ao mercado clandestino do tabaco.<sup>22,23,24,25</sup>

Um fator que torna os impostos especiais de consumo particularmente atrativos para os Ministérios das Finanças é a baixa sensibilidade aos preços na procura de cigarros. Segundo estudos de carácter económico, um aumento de 1% no preço dos cigarros leva normalmente a uma diminuição de apenas 0,4%–0,7% no consumo.<sup>26</sup> Dados mais recentes sugerem uma elasticidade de preços ainda mais baixa, com o consumo a diminuir apenas 0,1%–0,3% por cada aumento de 1% nos preços.<sup>27</sup> Isto significa que, a menos que os fumadores mudem para alternativas, como os SNP, ou os mercados ilegais se expandam significativamente, o aumento dos impostos sobre os cigarros irá aumentar consistentemente as receitas dos governos.

De uma perspetiva económica, os impostos especiais de consumo sobre os cigarros justificam-se pela sua capacidade de colmatar as lacunas de mercado associadas ao tabagismo.<sup>28</sup> Um dos principais problemas são os malefícios involuntários que o fumo do tabaco causa aos outros, o que constitui um exemplo de externalidade negativa. Com efeito, o tabagismo conduz a um aumento dos custos dos cuidados de saúde para a sociedade, à redução da produtividade no local de trabalho e a taxas de mortalidade mais elevadas. Estes custos não são pagos apenas pela pessoa que fuma, sendo suportados por todos, através de despesas mais elevadas com a saúde pública ou das consequências do fumo passivo em não fumadores.

Os efeitos internos negativos ocorrem quando existem custos potenciais e futuros que as pessoas não têm em consideração quando consomem determinados bens ou serviços. Neste caso, quem fuma pode não compreender plenamente os riscos que esse hábito traz para a saúde a longo prazo, a dependência que o tabaco pode causar ou a sobrecarga financeira que provoca com o tempo.



Ao aumentar os preços dos cigarros, os impostos especiais de consumo visam reduzir o consumo, mitigar os custos sociais e corrigir as lacunas do mercado. No entanto, o consumo de cigarros continua a ser excessivo do ponto de vista social, devido à dependência, à desinformação e aos custos externos que impõe. Ao contrário do que aconteceria num mercado perfeitamente racional, em que os indivíduos tomariam decisões plenamente informadas, o comportamento dos fumadores é muito influenciado por estas distorções. Assim, embora em termos sociais o nível teórico ideal de consumo do tabaco possa não ser nulo, as suas repercussões efetivas sobre a economia e a saúde pública justificam políticas que reduzam o tabagismo o mais possível.

No que se refere aos SNP, a lógica da tributação torna-se muito menos clara. Os SNP fazem muito menos mal do que os cigarros, desempenhando um papel fundamental nas estratégias de redução dos malefícios. Os decisores políticos terão de se perguntar se a tributação dos SNP à mesma taxa que a dos cigarros está de acordo com os seus objetivos económicos ou de saúde pública.

o aumento do preço dos cigarros tende a aumentar as vendas de vapes, ao passo que o aumento do preço dos vapes tende a fazer com que os consumidores voltem a fumar cigarros

### **Porque é que tributar os SNP da mesma forma que os cigarros pode ter um efeito adverso?**

A Organização Mundial de Saúde recomendou que os SNP, incluindo os HTP, fossem tributados a taxas comparáveis às dos cigarros, para desencorajar o consumo por parte dos jovens e dos não fumadores. As recomendações incluem a tributação uniforme dos líquidos de vapear, seja qual for o seu teor de nicotina, e impostos sobre os dispositivos. No entanto, há indícios de que estas políticas podem ter resultados negativos indesejáveis para a saúde pública.

Os estudos indicam que a procura de produtos de vaping de nicotina é altamente sensível às variações de preços, com estimativas de elasticidade de preços que variam entre os -0,8 e os -2,2.<sup>29,30,31,32,33</sup> Isto significa que um aumento de 1% no preço leva a uma diminuição de 0,8%–2,2% na procura, que é significativamente mais elevada do que a que se verifica na sensibilidade aos preços dos cigarros. Além disso, há estudos que confirmam que os vapes de nicotina e os cigarros são substitutos acessíveis.<sup>34,35,36,37,38</sup> Quer isto dizer que qualquer aumento nos preços dos cigarros tende a impulsionar as vendas de vapes, ao passo que a subida dos preços dos vapes faz com que muitas vezes os utilizadores voltem a fumar.

O aumento dos impostos sobre os cigarros de combustível incentiva os fumadores a optarem por produtos menos nocivos, como os vapes, mas o aumento dos impostos sobre os SNP pode ter o efeito oposto. Em vez de deixarem de fumar ou de optarem por alternativas menos prejudiciais para a saúde, os consumidores podem continuar ou até voltar a fumar, o que sublinha a necessidade de políticas fiscais que reflitam os riscos relativos destes produtos.

## Alinhar a tributação dos SNP com os objetivos de saúde pública

Uma possível solução passaria por implementar estruturas de tributação baseadas nos malefícios relativos dos produtos. Por exemplo, os vapes de nicotina, os HTP, o snus e as bolsas de nicotina são muito menos prejudiciais para a saúde do que os cigarros.<sup>39,40</sup> Por este motivo, as taxas de imposto deveriam ser ajustadas, a fim de refletir este risco reduzido e assim incentivar a redução dos malefícios.

No entanto, estabelecer a tributação dos SNP com base nos riscos não deixa de ter os seus desafios. A natureza diversificada destes produtos dificulta o estabelecimento de um quadro fiscal uniforme, incluindo a determinação de uma base tributária adequada e de uma taxa de substituição para calcular os níveis de tributação. Além disso, os custos administrativos da tributação proporcional podem ser superiores às receitas obtidas, diminuindo assim o impacto fiscal global.

Tendo em conta estas complexidades, a aplicação de taxas zero de imposto especial de consumo a produtos que demonstraram apresentar riscos significativamente mais baixos – quase negligenciáveis em comparação com os cigarros – poderia ser a estratégia mais eficaz e viável a implementar. Esta medida reconheceria os seus efeitos menos nocivos e incentivaria a sua adoção como substitutos dos produtos do tabaco de combustão.

Ainda assim, esperar que as diferenças de tributação se reflitam nos preços de venda a retalho pressupõe que os produtores transfiram as poupanças para os consumidores. No entanto, como já foi referido, a tributação favorável acaba por beneficiar mais os produtores do que os consumidores, uma vez que as empresas utilizam as vantagens fiscais para conseguirem margens de lucro mais elevadas, em vez de baixarem os preços.

## O que podem fazer os decisores políticos para aumentar a eficácia da tributação?

Poderiam estabelecer limites máximos para os preços ou as margens de lucro: tal como acontece com a regulamentação da indústria farmacêutica, seriam definidos limites para o preço de venda ao público ou para as margens de lucro dos SNP.<sup>41,42</sup> Embora isto pudesse baixar os preços para os consumidores, há trabalhos de investigação económica que apontam várias desvantagens possíveis, como a redução dos incentivos à inovação e o risco de escassez da oferta se os limites forem demasiado baixos, a diminuição da qualidade dos produtos e a emergência de mercados negros em resposta a controlos demasiado restritivos.<sup>43</sup>

Outra opção seriam os benefícios fiscais condicionais. Os governos poderiam fazer depender as vantagens fiscais da redução de preços, sendo os produtores obrigados a apresentar diferenças significativas de preços entre os SNP e os cigarros para poderem beneficiar de taxas de imposto mais baixas. Apesar de teoricamente apelativa, a implementação

os vapes de nicotina, os HTP, o snus e as bolsas de nicotina são muito menos nocivos para a saúde do que os cigarros, pelo que as taxas de imposto deverão refletir este risco inferior com vista à redução dos malefícios

a aplicação de taxas nulas de imposto especial de consumo a produtos que apresentam riscos comprovadamente mais baixos reconheceria os seus malefícios menores e incentivaria a sua utilização como substitutos dos produtos do tabaco de combustão

ainda não foi testada e pode enfrentar desafios práticos, sobretudo no que diz respeito à fiscalização do cumprimento e da aplicação.

A promoção da concorrência de mercado representa uma solução mais sustentável e orgânica. Ao reduzir as barreiras regulamentares que dificultam a entrada de novas empresas e produtos de SNP e ao acabar com as proibições de tipos específicos de SNP, os governos poderiam criar um ambiente mais competitivo no mercado da nicotina mais segura. O aumento da concorrência faz baixar naturalmente os preços sem a necessidade de intervenção direta, promovendo a inovação e beneficiando os consumidores, ao mesmo tempo que reduz o tabagismo.

### Os governos deviam subsidiar os SNP?

Subsidiar os SNP é outra opção política promissora, sobretudo para incentivar o seu consumo por parte dos fumadores. Ao contrário dos cigarros, que impõem externalidades negativas significativas à sociedade, os SNP produzem externalidades positivas, diminuindo a prevalência do tabagismo e melhorando os resultados em termos de saúde pública.<sup>44,45,46,47,48</sup> Os subsídios diretos destinados a baixar o custo dos SNP para os fumadores resolveriam as lacunas atuais de mercado, alinhando-se com as estratégias de redução de malefícios e aumentando o bem-estar social. Esta estratégia reflete a subvenção das terapias de substituição da nicotina (TSN), que se revelou rentável.<sup>49</sup> Sabendo-se que os produtos de vaping são ainda mais eficazes do que as TSN para ajudar as pessoas a deixarem de fumar, subsidiar os SNP poderia trazer benefícios substanciais para a saúde pública e para a economia, o que a tornaria uma opção política lógica e eficaz.

### A realidade da tributação dos SNP: que desafios se colocam?

Embora a discussão sobre a tributação ideal dos SNP apresente várias estratégias convincentes, é importante reconhecer os desafios práticos. Os governos dependem dos impostos sobre o consumo de cigarros como fonte significativa de receitas, sobretudo no caso dos países de baixo e médio rendimento. A adoção generalizada dos SNP faria com que se consumisse menos cigarros, levando à perda substancial de receitas e a potenciais défices orçamentais. Embora estejam bem documentados os benefícios que a redução dos malefícios apresenta a longo prazo para a economia e a saúde pública, é mais difícil quantificá-los, uma vez que se acumulam a médio e a longo prazo. Já as perdas de receitas fiscais são imediatas e concretas.

Pode estabelecer-se um paralelo com a indústria dos veículos elétricos (VE). Embora inicialmente os governos tenham concedido isenções fiscais e subsídios para incentivar a sua adoção, mais tarde isso veio a refletir-se nas receitas, uma vez que a cobrança de impostos sobre os combustíveis diminuiu. Em 2024, por exemplo, a Suíça introduziu impostos sobre os veículos elétricos semelhantes aos impostos sobre os veículos

as vantagens fiscais dos produtos de nicotina mais seguros devem beneficiar os consumidores e não apenas os produtores. Determinadas medidas de mercado, como o estabelecimento de preços máximos, de limites para as margens de lucro ou a criação de benefícios fiscais condicionais, podem ajudar, mas a concorrência de mercado continua a ser a melhor solução para garantir a baixa de preços

subsidiar produtos de nicotina mais seguros poderia trazer benefícios substanciais para a saúde pública e para a economia, tornando esta opção política lógica e eficaz

a gasolina, acabando com as isenções anteriores.<sup>50</sup> Da mesma forma, a Alemanha terminou o seu programa de “bónus ambiental” em dezembro de 2023, e o Reino Unido tenciona impor um imposto especial sobre os veículos elétricos a partir de 2025.<sup>51,52</sup> Esta mudança reflete as pressões fiscais que os governos sofrem quando as novas tecnologias afetam os fluxos tradicionais de receitas. A tributação dos SNP poderá seguir uma trajetória semelhante, com taxas que vão aumentando à medida que a adoção se generaliza.

## Principais conclusões

A tributação dos SNP deverá articular-se cuidadosamente com os objetivos de redução dos malefícios, a fim de se evitar consequências indesejadas. As atuais recomendações dos grupos tradicionais de controlo do tabaco no sentido de se aumentar as taxas do imposto especial sobre o consumo de SNP em geral são contraproducentes. Essas medidas correm o risco de comprometer os objetivos de saúde pública, por atrasarem a transição do tabagismo para alternativas mais seguras, não incentivarem ao abandono do tabaco e poderem fazer com que os antigos fumadores voltem aos cigarros de combustível.

A acessibilidade de preços dos SNP continua a ser um obstáculo significativo em muitos países. Os SNP são muitas vezes mais baratos do que os cigarros, sobretudo nos países de baixo e médio rendimento, onde os impostos sobre os cigarros são significativamente mais baixos do que nos países de alto rendimento. Esta diferença de preços contribui para a lenta adoção dos SNP, uma vez que os cigarros e os SNP são substitutos acessíveis, o que torna os preços relativos um fator importante nas decisões dos consumidores.

Os governos têm de recorrer à tributação para garantir que os cigarros sejam significativamente mais caros do que os SNP, mantendo ao mesmo tempo taxas de imposto baixas sobre os SNP, para aumentar a sua acessibilidade. Esta estratégia incentivaria os fumadores a mudarem para alternativas mais seguras e reduziria a prevalência do tabagismo.

As vantagens fiscais sobre os SNP devem passar a beneficiar os consumidores, e não os produtores, que muitas vezes aproveitam as poupanças fiscais para manterem margens de lucro mais elevadas, em vez de baixarem os preços de venda a retalho. Medidas como o estabelecimento de limites máximos para os preços e as margens de lucro ou a criação de benefícios fiscais condicionais poderiam ajudar a resolver esta questão, embora a promoção da concorrência de mercado continue a ser a solução mais eficaz. Além disso, deveriam ser consideradas medidas inovadoras, como a subvenção dos SNP, uma vez que, ao remover os obstáculos financeiros, os subsídios podem desempenhar um papel fundamental na aceleração da adoção dos SNP.

Embora estas estratégias possam gerar resistência, devido a preocupações fiscais – especialmente em países onde os impostos sobre os cigarros representem uma fonte significativa de receitas – os governos devem dar prioridade à redução dos malefícios. A longo prazo, os benefícios da diminuição do tabagismo para a economia e a saúde pública ultrapassam de longe as eventuais perdas de receitas fiscais a curto prazo. A tributação ideal dos SNP, aliada a políticas inovadoras, oferece oportunidades significativas para melhorar os resultados em matéria de saúde pública e obter ganhos económicos substanciais ao longo do tempo.

**a longo prazo, os benefícios decorrentes da redução do tabagismo para a economia e a saúde pública ultrapassam largamente as perdas de receitas fiscais de curto prazo**

## Referências

- <sup>1</sup> WHO. (2015). *WHO report on the global tobacco epidemic 2015. Raising taxes on tobacco*. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241509121>.
- <sup>2</sup> Warner, K. E., Chaloupka, F. J., Cook, P. J., Manning, W. G., Newhouse, J. P., Novotny, T. E., Schelling, T. C., & Townsend, J. (1995). Criteria for determining an optimal cigarette tax: The economist's perspective. *Tobacco Control*, 4(4), 380. <https://doi.org/10.1136/tc.4.4.380>.
- <sup>3</sup> Nian, Q., Welding, K., & Dai, Z. (2023). An overview of national-level excise taxes on e-cigarettes across the world. *Tobacco Induced Diseases*, 21(October), 1–3. <https://doi.org/10.18332/tid/171353>.
- <sup>4</sup> Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023). *Global Taxation of ENDS and ENNDS: A Cross-Country Evaluation and Recommendations for Taxation*. Campaign for Tobacco-Free Kids. [https://assets.tobaccofreekids.org/content/what\\_we\\_do/international\\_issues/Electronic-Cigarettes/Final\\_ENDSandENNDS\\_7.7.23.pdf](https://assets.tobaccofreekids.org/content/what_we_do/international_issues/Electronic-Cigarettes/Final_ENDSandENNDS_7.7.23.pdf).
- <sup>5</sup> Omirgazy, D. (2024, abril 22). *Kazakhstan Bans Vape to Protect Nation's Health*. The Astana Times. <https://astanatimes.com/2024/04/kazakhstan-bans-vape-to-protect-nations-health/>.
- <sup>6</sup> López Nicolás, Á. (2024). *Tobacco taxes in the European Union: An evaluation of the European Commission's Tobacco Tax Directive proposals for cigars, cigarillos, pipe tobacco, electronic cigarettes, heated tobacco products, and nicotine pouches*. <http://hdl.handle.net/10317/13802>.
- <sup>7</sup> *Vaping Regulations in Belgium – What's New?* (2024, setembro 20). CHEMNOVATIC. <https://chemnovatic.com/blog/vaping-regulations-in-belgium/>.
- <sup>8</sup> *Spain implements tax on vaping products and nicotine pouches* | GGTC. (2025, janeiro 6). Global Center for Good Governance in Tobacco Control. <https://ggtc.world/news-and-events/spain-implements-tax-on-vaping-products-and-nicotine-pouches>.
- <sup>9</sup> Chambers, J. (2024, outubro 1). *Statement by Minister Chambers on Budget 2025*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/speech/3fff8-statement-by-minister-chambers-on-budget-2025/>.
- <sup>10</sup> ASH. (2024, outubro 30). *Tax increases on tobacco and vape liquids welcomed by health charity*. ASH. <https://ash.org.uk/media-centre/news/press-releases/tax-increases-on-tobacco-and-vape-liquids-welcomed-by-health-charity>.
- <sup>11</sup> *Taxation of heated tobacco products and cigarettes: Challenges and tools to advance policy that protects public health*. (2021). Campaign for Tobacco-Free Kids. [https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/HTP\\_global\\_market\\_taxation\\_en.pdf](https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/HTP_global_market_taxation_en.pdf).
- <sup>12</sup> CTFK. (2021). *Heated Tobacco Products Taxation & Price—Tax Burden HTP. Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around the World*. Campaign for Tobacco-Free Kids. <https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/global/taxation-price/tax-burden-htp>.
- <sup>13</sup> GSTHR. (2025). *The Global State of Tobacco Harm Reduction Database*. Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gstr.org/countries>.
- <sup>14</sup> Vukas, J., Mallock-Ohnesorg, N., Rüther, T., Pieper, E., Romano-Brandt, L., Stoll, Y., Hoehne, L., Burgmann, N., Laux, P., Luch, A., & Rabenstein, A. (2023). Two Different Heated Tobacco Products vs. Cigarettes: Comparison of Nicotine Delivery and Subjective Effects in Experienced Users. *Toxics*, 11(6), 525. <https://doi.org/10.3390/toxics11060525>.
- <sup>15</sup> CTFK, 2021.
- <sup>16</sup> Liber, A. C., Drope, J. M., & Stoklosa, M. (2017). Combustible cigarettes cost less to use than e-cigarettes: Global evidence and tax policy implications. *Tobacco Control*, 26(2), 158–163. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052874>.
- <sup>17</sup> Liber, A. C. (2019). Heated tobacco products and combusted cigarettes: Comparing global prices and taxes. *Tobacco Control*, 28(6), 689–691. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054602>.
- <sup>18</sup> CTFK, 2021.
- <sup>19</sup> Jakob, J., Joss, S., Meier, A., Tal, K., Schoeni, A., Marti, J., Diethelm, P., & Auer, R. (2022). The price of nicotine dependence: A comparison of the cost of nicotine across products in Switzerland, Germany, USA, Sweden, France and the UK, in 2019. *Tobacco Prevention & Cessation*, 8(November), 1–5. <https://doi.org/10.18332/tpc/156052>.
- <sup>20</sup> Liber, 2019.
- <sup>21</sup> CTFK, 2021.
- <sup>22</sup> Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control*, 21(2), 172–180. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050417>.
- <sup>23</sup> National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health. (2014). *The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General*. Centers for Disease Control and Prevention (US). <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK179276/>.
- <sup>24</sup> U.S. National Cancer Institute & World Health Organization. (2016). *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and World Health Organization. <https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21>.
- <sup>25</sup> WBG Global Tobacco Control Program. (2019). *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences* (Vol. 1 of 2). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135>.
- <sup>26</sup> Chaloupka, F. J., & Warner, K. E. (2000). Chapter 29 The economics of smoking. Em *Handbook of Health Economics* (Vol. 1B, pp. 1539–1627). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0064\(00\)80042-6](https://doi.org/10.1016/S1574-0064(00)80042-6).
- <sup>27</sup> DeCicca, P., Kenkel, D. S., & Lovenheim, M. F. (2020). *The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review* (NBER Working Paper Series, p. Working Paper 26923). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26923>, <http://www.nber.org/papers/w26923>.
- <sup>28</sup> DeCicca, Kenkel, & Lovenheim, 2020.
- <sup>29</sup> Huang, J., Tauras, J., & Chaloupka, F. J. (2014). The impact of price and tobacco control policies on the demand for electronic nicotine delivery systems. *Tobacco Control*, 23 Suppl 3(Suppl 3), iii41-47. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051515>.
- <sup>30</sup> Stoklosa, M., Drope, J., & Chaloupka, F. J. (2016). Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. *Nicotine & Tobacco Research*, 18(10), 1973–1980. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109>.

- <sup>31</sup> Huang, J., Gwarnicki, C., Xu, X., Caraballo, R. S., Wada, R., & Chaloupka, F. J. (2018). A comprehensive examination of own- and cross-price elasticities of tobacco and nicotine replacement products in the U.S. *Preventive Medicine*, 117, 107–114. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2018.04.024>.
- <sup>32</sup> Zheng, Y., Zhen, C., Dench, D., & Nonnemaker, J. M. (2017). U.S. Demand for Tobacco Products in a System Framework. *Health Economics*, 26(8), 1067–1086. <https://doi.org/10.1002/heec.3384>.
- <sup>33</sup> Cotti, C., Courtemanche, C., Maclean, J. C., Nesson, E., Pesko, M. F., & Tefft, N. W. (2022). The effects of e-cigarette taxes on e-cigarette prices and tobacco product sales: Evidence from retail panel data. *Journal of Health Economics*, 86, 102676. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2022.102676>.
- <sup>34</sup> Huang, Gwarnicki, Xu, Caraballo, Wada, & Chaloupka, 2018.
- <sup>35</sup> Zheng, Zhen, Dench, & Nonnemaker, 2017.
- <sup>36</sup> Cotti, Courtemanche, Maclean, Nesson, Pesko, & Tefft, 2022.
- <sup>37</sup> Pesko, M. F., Courtemanche, C. J., & Maclean, J. C. (2020). The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *Journal of Risk and Uncertainty*, 60(3), 229–258. <https://doi.org/10.1007/s11166-020-09330-9>.
- <sup>38</sup> Kenkel, D. S., Mathios, A. D., Phillips, G. N., Suryanarayana, R., Wang, H., & Zeng, S. (2023). *Fear or Knowledge The Impact of Graphic Cigarette Warnings on Tobacco Product Choices* (Working Paper N.º 31534). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w31534>.
- <sup>39</sup> McNeill A, Brose LS, Calder R, Hitchman SC, & McNeill A, Brose LS, Calder R, Hitchman SC. (2015). *E-cigarettes: An evidence update*. Public Health England. <https://www.gov.uk/government/publications/e-cigarettes-an-evidence-update>.
- <sup>40</sup> Clarke, E., Thompson, K., Weaver, S., Thompson, J., & O'Connell, G. (2019). Snus: A compelling harm reduction alternative to cigarettes. *Harm Reduction Journal*, 16(1), 62. <https://doi.org/10.1186/s12954-019-0335-1>.
- <sup>41</sup> Basu, K., Pitsuwan, F., & Zhang, P. (2023). The economics of profit-cap policy: Big Pharma, Big Tech, and the duopoly rule. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 215, 120–133. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.08.027>.
- <sup>42</sup> Lee, K. S., Kassab, Y. W., Taha, N. A., & Zainal, Z. A. (2021). A systematic review of pharmaceutical price mark-up practice and its implementation. *Exploratory Research in Clinical and Social Pharmacy*, 2, 100020. <https://doi.org/10.1016/j.rcsop.2021.100020>.
- <sup>43</sup> Guenette, J.-D. (2020). *Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes* (Policy Research Working Paper, p. No. 9212). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/33606>.
- <sup>44</sup> GSTHR. (2022). *What is Tobacco Harm Reduction?* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/what-is-tobacco-harm-reduction/>.
- <sup>45</sup> *Cigarette sales halved: Heated tobacco products and the Japanese experience* (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/>.
- <sup>46</sup> *A smokefree UK? How research, policy and vapes have cut smoking rates* (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/a-smokefree-uk-how-research-policy-and-vapes-have-cut-smoking-rates/>.
- <sup>47</sup> *Pro-consumer laws and an endorsement for vaping: Why smoking is disappearing in Aotearoa New Zealand* (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/pro-consumer-laws-and-an-endorsement-for-vaping-why-smoking-is-disappearing-in-aotearoa-new-zealand/>.
- <sup>48</sup> *How snus is replacing smoking in Norway: A revolution led by consumers and product innovation* (Briefing Papers). (2025). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/how-snus-is-replacing-smoking-in-norway-a-revolution-led-by-consumers-and-product-innovation/>.
- <sup>49</sup> Gebreslassie, M., Galanti, M. R., Feldman, I., & Lager, A. (2023). Should Nicotine Replacement Therapy be Provided Free of Charge? A Cost-Utility Analysis in Sweden. *Nicotine & Tobacco Research*, 25(11), 1762–1769. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntad103>.
- <sup>50</sup> *Federal Council decides to remove exemption from duty for e-vehicles*. (2023, novembro 8). The Federal Council. The portal of the Swiss government. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-98500.html>.
- <sup>51</sup> Platini, I. (2024, fevereiro 2). *End of the German environmental bonus: How does it impact the eMobility market?* - *Mobility Portal*. Mobility Portal Europe. <https://mobilityportal.eu/environmental-bonus-german-emobility-market/>.
- <sup>52</sup> Driver and Vehicle Licensing Agency. (2024, novembro 28). *Vehicle tax for electric, zero or low emission vehicles*. GOV. UK. <https://www.gov.uk/guidance/vehicle-tax-for-electric-and-low-emissions-vehicles>.



Mzhavanadze, G. (2025). *Safer nicotine product taxation and optimal strategies for public health* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/safer-nicotine-product-taxation-and-optimal-strategies-for-public-health/>

---

Para mais informações sobre o trabalho da Global State of Tobacco Harm Reduction, ou sobre os pontos levantados neste **documento informativo da GSTHR**, contacte [info@gsthr.org](mailto:info@gsthr.org)

Sobre nós: A **Knowledge•Action•Change (K•A•C)** promove a redução dos malefícios do tabaco como estratégia essencial para a saúde pública, fundamentada nos direitos humanos. A equipa conta com mais de quarenta anos de experiência no trabalho de combate aos malefícios associados ao consumo de drogas, ao HIV, ao tabagismo, na área da saúde sexual e em estabelecimentos prisionais. A K•A•C é responsável pela iniciativa **Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR)** que traça o desenvolvimento da redução dos malefícios do tabaco e a utilização, disponibilidade e respostas regulamentares aos produtos de nicotina mais seguros, bem como a prevalência do tabagismo e a mortalidade que lhe está associada, em mais de 200 países e regiões de todo o mundo. Para consultar todas as nossas publicações e dados atualizados, visite <https://gsthr.org>

O nosso financiamento: o projeto GSTHR é desenvolvido com a ajuda de uma subvenção da Global Action to End Smoking (anteriormente conhecida como Foundation for a Smoke-Free World), uma organização independente sem fins lucrativos dos EUA, com estatuto 501(c)(3), que concede subsídios para acelerar os esforços científicos globais para acabar com a epidemia do tabagismo. A Global Action não desempenhou qualquer papel na elaboração, implementação, análise ou interpretação dos dados contidos neste documento informativo. O conteúdo, a seleção e apresentação dos factos, bem como quaisquer opiniões expressas, são da exclusiva responsabilidade dos autores e não devem ser entendidos como refletindo as posições da **Global Action to End Smoking**.