

## INCREMENTO DE IMPUESTOS AL CONSUMO DE TABACO: UNA POLÍTICA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD PÚBLICA

---

Para reducir el consumo de tabaco, una política de impuestos al tabaco debería:

- ➔ Ser diseñada con el objetivo de lograr una mejora de la salud pública, es decir, reducir el consumo de tabaco para disminuir la carga de enfermedad y mortalidad asociada al tabaquismo (en lugar de estar dirigida solamente a aumentar la recaudación de impuestos).
- ➔ Establecer ajustes periódicos y programados que compensen los efectos de la inflación y sobrepasen el crecimiento del ingreso para evitar que los impuestos se licuen y el precio real de los cigarrillos caiga.
- ➔ Garantizar que los impuestos al tabaco se trasladen al consumidor final en forma de precios más altos.
- ➔ Garantizar que la política sea progresiva y sustentable en el tiempo para lograr un efecto sostenido en beneficio de la salud pública.
- ➔ Garantizar que la medida de incremento de impuestos se aplique a todos los productos de tabaco, para reducir la migración del consumo (o sustitución) por otros productos. Por ejemplo, si los impuestos solo se aplican a cigarrillos manufacturados, los consumidores se vuelcan a cigarrillos para armar, o cigarros.

## ① ¿Por qué el aumento de impuestos es eficaz para luchar contra la epidemia del tabaquismo y proteger la salud pública?

**La creación o aumento de un impuesto al consumo de productos del tabaco incrementa el precio de estos productos y desalienta su consumo.**

El aumento del precio real de los cigarrillos:

- Contribuye a que las personas que fuman abandonen el consumo
- Disminuye la iniciación al consumo de los niños, niñas y jóvenes (potenciales fumadores)
- Reduce la cantidad de cigarrillos que consumen los consumidores actuales
- Reduce los incentivos para que los exfumadores recaigan en la adicción
- Disminuye los costos sanitarios por enfermedades atribuibles al tabaco
- Incrementa los ingresos fiscales

Son escasos los ejemplos de políticas que, como esta, representan, al mismo tiempo, un beneficio para la salud pública y para la economía nacional. De hecho, el *Proyecto de Prioridades en el Control de Enfermedades* (Banco Mundial y OMS) ubica a los impuestos al tabaco entre las diez “mejores inversiones de salud”, tanto en las economías desarrolladas como entre las economías de países en desarrollo.<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de implementar esta medida en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), primer tratado internacional de salud pública adoptado en 2003 por la Asamblea Mundial de la Salud.<sup>2</sup> En este sentido, el artículo 6 del tratado, en conjunto con los principios rectores y recomendaciones consensuados en 2012 durante la quinta Conferencia de las Partes (COP5), establecen que las Partes deben aplicar medidas impositivas dirigidas a la reducción del consumo de tabaco y reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes y los sectores de menores ingresos, reduzcan el consumo de tabaco.<sup>3</sup>

Tal es el impacto de esta medida que es considerada como una de las herramientas más poderosas para reducir las enfermedades crónicas no transmisibles, como las cardiovasculares, el cáncer y las enfermedades respiratorias crónicas, entre otras.<sup>4</sup>

## ② ¿Cómo impacta el aumento de los impuestos al tabaco en el consumo?

**En la medida en que los impuestos sean eficaces y se trasladen a los precios al consumidor, el aumento de impuestos genera la caída del consumo.**

En países de altos ingresos se ha estimado que **frente a un aumento del 10% del precio real de los cigarrillos, su consumo cae entre un 2,5% a 5%**. Para el caso de países de medianos y bajos ingresos, la caída puede ser incluso mayor. Además, se ha estimado que **un aumento del 70% en el precio de venta al público del tabaco podría prevenir hasta un cuarto de todas las muertes relacionadas con el tabaco** en todo el mundo.<sup>5,6</sup>

Si bien, tomado individualmente, el aumento de precios resulta más eficiente en la reducción del consumo de tabaco que las otras medidas de control de tabaco,<sup>7</sup> es indispensable implementar los aumentos de impuestos dentro de una estrategia integral para reducir el tabaquismo.

## ③ ¿Cuál es el efecto de una política de impuestos al tabaco entre los jóvenes y los sectores de menores ingresos?

**Los sectores sociales más vulnerables y los jóvenes son más sensibles a los cambios de precio del tabaco y reducen más el consumo que otros sectores. Por este motivo, el incremento de los impuestos al consumo de tabaco es una política de prevención del inicio de la dependencia, de reducción de las desigualdades en materia de salud y de reducción de la pobreza.**<sup>8</sup>

Una revisión de estudios que evaluó “el gasto de bolsillo” para comprar tabaco, en función de los distintos niveles de ingresos muestra que éste representa 10,7%, 3,7%, y 1,8% del gasto total en los niveles socioeconómicos bajo, mediano y alto respectivamente, poniendo en evidencia el elevado porcentaje de gasto en cigarrillos que tienen los sectores más pobres de la población.<sup>9</sup>

El incremento de los impuestos al tabaco puede ayudar a motivar a los jóvenes y a los grupos de bajos ingresos a reducir la cantidad de tabaco que consumen o a dejar de consumir tabaco y ello les permitirá reasignar su dinero y destinarlo a alimentación, vivienda, educación y atención médica.<sup>10</sup>

Además, los grupos de menores ingresos son los más afectados por las enfermedades provocadas por el tabaquismo, especialmente debido a las peores condiciones de vida, la escasez de recursos para enfrentarlos y sobrellevarlos.<sup>11</sup> Es por ello que

la mayor disponibilidad de fondos provenientes de los impuestos al tabaco por parte del Estado podría destinarse a financiar medidas de protección de la salud de los grupos más vulnerables, como campañas o tratamientos de cesación tabáquica entre los grupos más desprotegidos que, de otro modo, no acceden a tratamientos para dejar de fumar.

**El incremento de impuestos a los productos de tabaco es una medida que reduce las desigualdades en materia de salud.**

#### ④ ¿Qué tipos de impuesto pueden aplicarse al consumo y cuáles son sus ventajas y desventajas?

**En términos generales, los impuestos al consumo suelen ser impuestos específicos o Ad valorem.**

(Ver tabla 1)

Los impuestos específicos resultan un método más adecuado para proteger la salud pública, ya que elevan los precios en un monto fijo para todas las marcas, reduciendo los diferenciales de precios entre las marcas más caras y las más económicas, evitando así la sustitución por marcas más accesibles, mientras que los impuestos Ad valorem tienden a dar lugar a mayor dispersión de precios y también a precios relativamente más bajos.<sup>12</sup> Sin embargo, **la puesta en marcha de impuestos específicos debe garantizar la periódica actualización de la medida para evitar la dilución del efecto que se produce como resultado de la inflación.**<sup>13</sup>

Finalmente, la elección óptima de un tipo de impuesto o de una combinación de ambos (que puede ser adecuada) dependerá de las particularidades jurídicas, económicas, y culturales de cada país.

**TABLA 1**

|                    | IMPUESTOS ESPECÍFICOS   | AD VALOREM   |
|--------------------|---|--|
| DEFINICIÓN         | Una cantidad fija por unidad de venta, por ejemplo, \$5 por cada paquete de 20 cigarrillos.   | Un porcentaje del valor de la unidad de venta, por ejemplo, el 50% del precio del paquete de cigarrillos.  |
| ASPECTOS POSITIVOS | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Da lugar a precios relativamente altos, particularmente para los cigarrillos de marcas más económicas.</li> <li>• Como se aplica a todas las marcas por igual, aumentan proporcionalmente las marcas más económicas y se reduce la brecha de precios.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como el impuesto es proporcional al precio de venta, cuando el precio de venta aumenta, el impuesto también lo hace.</li> <li>• Mantienen su valor ajustado frente a la inflación (mientras que los impuestos específicos necesitan ser ajustados regularmente).</li> </ul> |
| ASPECTOS NEGATIVOS | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El peso del impuesto y el efecto sobre el consumo se deterioran junto con la inflación (al reducirse el valor real del impuesto).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No reducen las brechas de precio entre cigarrillos premium y marcas más económicas. Es frecuente que ante aumentos de precios, los fumadores migren al consumo de marcas más baratas, reduciendo el impacto sanitario de la medida.</li> </ul>                              |

#### ⑤ ¿Cómo influye el nivel de ingresos de la población en las políticas impositivas?

**Los impuestos al consumo de productos de tabaco deben actualizarse progresivamente para garantizar que el precio crezca por encima de la inflación y del ingreso.** (Ver tabla 1)

Un factor clave para que una política tributaria sea efectiva es que logre reducir la asequibilidad de los

productos del tabaco (es decir que logre reducir el poder de compra de estos productos). Para ello, las políticas tributarias deberán, no solo contemplar ajustes de acuerdo a la inflación, sino también de acuerdo al nivel de ingreso de la población.

Si el crecimiento de los ingresos es mayor al crecimiento del precio de los cigarrillos, estos se volverán más accesibles (o asequibles) y el impacto sanitario de la medida se verá reducido.

## 6 ¿Cómo impacta sobre la recaudación fiscal el aumento de los impuestos al consumo de tabaco?

**Debido a las características de los productos de tabaco (es un producto adictivo) y su demanda relativamente inelástica, los mayores impuestos al tabaco generan mayores ingresos fiscales.**

Aunque disminuya la demanda por el incremento de los impuestos y los precios, la caída del consumo es menor al efecto del aumento de impuestos, por lo que la mayor tasa impositiva implica un incremento general de los ingresos fiscales.<sup>14</sup> De hecho, esto ha sido demostrado en prácticamente todos los países del mundo donde fue evaluado, inclusive en países de bajos y medianos ingresos.<sup>15,16</sup> Es decir que **las políticas fiscales para reducir la epidemia de tabaco** tienen un doble beneficio, por un lado **protegen la salud pública al reducir el consumo de tabaco** y las enfermedades relacionadas y, por el otro, **aumentan los ingresos fiscales.**

## 7 ¿Qué otros impactos positivos se observan para las economías de los países como consecuencia de los aumentos de los impuestos al consumo de tabaco?

**Al bajar el consumo de tabaco, se reducen drásticamente los costos sanitarios atribuibles a las enfermedades del tabaquismo.**

De este modo, además de aumentar los ingresos fiscales por aumento de la recaudación de los impuestos al tabaco, el Estado ahorra recursos sanitarios.

Adicionalmente, el dinero que los fumadores dejan de gastar en tabaco lo destinan al consumo de otros bienes y servicios, por lo que no se observa recesión para la economía.<sup>17</sup>

## 8 Si el aumento de impuestos es tan beneficioso para la salud pública, ¿por qué es una de las medidas de control de tabaco menos implementadas?

**A pesar de la gran evidencia que apoya el aumento de impuestos como una política costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco y mejorar la salud pública, la influencia de la industria tabacalera ha hecho que muchos gobiernos teman posibles efectos perjudiciales en la economía, en su mayoría infundados.**

Los mitos instalados por la industria tabacalera son principalmente los potenciales daños a la actividad económica, como la pérdida de empleos, la disminución en los ingresos fiscales y que el incremento en los precios incentive el contrabando. Sin embargo, la literatura especializada y la experiencia empírica indican que no existen tales consecuencias negativas, sino que se trata de argumentos promovidos por la propia industria tabacalera para sostener sus productos a bajos precios y facilitar su consumo masivo.

Otros obstáculos para la implementación de políticas tributarias suelen ser la insuficiente capacidad construida en la materia en el ámbito del control del tabaco y la escasa conexión entre los sectores de salud y economía, tanto en el nivel de gobierno como entre las organizaciones de la sociedad civil o del sector académico, lo que dificulta la articulación.<sup>18,19</sup>

## 9 ¿Cómo debería ser una política de impuestos al tabaco para ser efectiva?

**Las políticas tributarias solo son efectivas para reducir el consumo cuando contemplan la variabilidad del ingreso per cápita y la evolución de la inflación.**

Para ser efectiva, una política de aumento de impuestos al tabaco debe lograr aumentar los precios periódicamente, para todas las marcas de cigarrillos.

**Si el incremento en los impuestos es menor a la inflación o si el crecimiento del ingreso compensa el aumento de precios provocado por el aumento impositivo facilitando la adquisición de cigarrillos, el consumo no se reducirá.** Por este motivo, para que las políticas tributarias sean efectivas, se debe garantizar que los impuestos se trasladen al precio final, que los gravámenes se apliquen a todos los productos de tabaco (cigarrillos, cigarros, tabaco para armar, y todos los productos de tabaco sin excepciones) y que el valor de los impuestos se vincule a la tasa de inflación y al poder de compra de los consumidores de manera sostenida en el tiempo.

Los mayores impuestos sobre los cigarrillos alientan a los fumadores a cambiar por marcas de cigarrillos más baratas o a migrar a otros productos de tabaco. Por esta razón, una política de impuestos debe lograr reducir las diferencias de precio entre las distintas marcas de cigarrillos y también afectar a todos los productos de tabaco.

## REFERENCIAS

1. Jamison, D.T., *Priorities in Health*, 2006, World Bank: Washington, DC
2. Para más información, ver <http://www.who.int/fctc/about/es/>
3. Ver Document FCTC/COP/5/8, Draft guidelines for the implementation of Article 6 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control: Report of the working group, disponible en: [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5\\_8-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5_8-en.pdf) y Decision FCTC/COP5(7). Set of guiding principles and recommendations for implementation of Article 6 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, disponible en: [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5%287%29-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5%287%29-en.pdf)
4. Jamison, D.T., et al., *Global health 2035: a world converging within a generation*. The Lancet, 2013. 382(9908): p. 1898-1955.
5. Jha, P., et al., *Tobacco Addiction*, in *Disease Control Priorities in Developing Countries*, D.T. Jamison, et al., Editors. 2006: Washington (DC).
6. Chaloupka, F.J., et al., *The taxation of tobacco products*. Tobacco control in developing countries, 2000: p. 237-272.
7. Townsend, J., P. Roderick, and J. Cooper, *Cigarette smoking by socioeconomic group, sex, and age: effects of price, income, and health publicity*. Bmj, 1994. 309(6959): p. 923-927.
8. Fifth Session of the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, COP5, 2012: Seoul.
9. World Health Organization, *Systematic review of the link between tobacco and Poverty*, Geneva, 2011. Disponible en inglés en: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241500548\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241500548_eng.pdf)
10. World Health Organization, *WHO report on the global tobacco epidemic, 2008: the MPOWER package*. 2008.
11. World Health Organization. *Systematic Review of the link between tobacco and Poverty*. 2011. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44453/1/9789241500548\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44453/1/9789241500548_eng.pdf?ua=1)
12. Esto se debe a lo que se denomina "Efecto multiplicador" de los impuestos Ad valorem. Una mejora que implique un costo de \$1, debe trasladarse al precio en un aumento mayor a \$1. Por ejemplo, para una tasa del 20% sobre el precio final, el precio tendrá que aumentar en \$1,25 ( $1 / (1-0,20)$ ) para cubrir el costo de una mejora de \$ 1. Del mismo modo, en el caso de reducir los costos en \$1, el efecto multiplicador de los impuestos Ad valorem genera que el precio final se reduzcan en más de \$1. Para un costo del paquete de \$10 y un 20% de impuesto, el precio de venta sería de \$12. Si se reduce el costo a \$9, el precio de venta pasa a \$10,8.
13. Waters, H., et al., *The economics of tobacco and tobacco taxation in Mexico*. Paris: International Union against Tuberculosis and Lung Disease, 2010.
14. Sunley, E.M., et al., *The design, administration and potential revenue of tobacco excises*. Jha P, Chaloupka FJ: *Tobacco control in developing countries*, Oxford University Press, New York, 2000: p. 409-426.
15. World Health Organization., *WHO technical manual on tobacco tax administration 2010*: World Health Organization.
16. Armendares, P.E. and L.M. Reynales Shigematsu, *Política fiscal y control del tabaco: una oportunidad única para beneficiar a la salud pública y al erario*. Salud Publica Mex, 2006. 48: p. s167-s172.
17. Chaloupka, F.J., et al., *The taxation of tobacco products*. Tobacco control in developing countries, 2000: p. 237-272.
18. Armendares, P.E. and L.M. Reynales Shigematsu, *Política fiscal y control del tabaco: una oportunidad única para beneficiar a la salud pública y al erario*. Salud Publica Mex, 2006. 48: p. s167-s172.
19. Jha, P. and F.J. Chaloupka, *Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control 1999*: World Bank Publications.