

Impuestos al tabaco y recaudación

Aumentar significativamente los impuestos al tabaco aumentará la recaudación

Introducción

El consumo de tabaco es la principal causa de muerte evitable a nivel mundial, esto representa alrededor de 7 millones de muertes cada año.¹ La reducción de este número de muertes se puede lograr mediante la implementación de políticas costo-efectivas, incluyendo las leyes de espacios libres de humo; advertencias sanitarias con imágenes preponderantes; la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de compañías tabacaleras; y campañas de educación pública en medios de comunicación masiva. Estas políticas funcionan, pero la manera más efectiva de reducir la devastación económica y sanitaria causada por el tabaquismo es aumentar significativamente los impuestos y los precios del tabaco. Impuestos más altos reducen el consumo de tabaco, impulsa a los consumidores actuales a dejar de fumar, previenen que los jóvenes se inicien en el consumo y reducen las consecuencias negativas en la salud y en la economía.^{2,3,4}

El aumento a los impuestos sobre el tabaco también aumenta la recaudación del gobierno, que pueden utilizarse para financiar la salud, la atención médica y otras iniciativas de desarrollo económico. La industria tabacalera se opone al incremento de los impuestos al tabaco con el argumento de que el aumento a los impuestos no resultará en un aumento en la recaudación. Sostienen que el aumento a los impuestos resultará en la sustitución por cigarrillos más baratos, con menos impuestos o ilícitos; o alternatively, que las reducciones en el consumo serán lo suficientemente significativas que resultarán en una reducción en la recaudación fiscal.

Este informe sobre políticas públicas examina el impacto de los impuestos al tabaco en el consumo y la recaudación. Demuestra que los argumentos que afirman que el aumento de impuestos no aumenta la recaudación, son erróneos; de hecho, este informe

sobre políticas públicas muestra que en los niveles actuales, los **aumentos en los impuestos casi siempre resultarán en aumentos en los ingresos.**

Impacto de los impuestos al tabaco sobre el consumo y la recaudación

Un aumento en el impuesto al consumo aumenta el precio final del tabaco, lo que a su vez reduce su consumo. Los economistas observan la relación entre los precios y el consumo a través de una medida llamada “elasticidad precio de la demanda” o el cambio porcentual en el consumo que resulta del cambio del uno por ciento en el precio. Aunque los impuestos y los precios más altos reducen su consumo, los cigarrillos son relativamente inelásticos en cuanto al precio, lo que significa que un aumento en el precio tendrá un efecto menos que proporcional en la disminución del consumo. Las estimaciones de la elasticidad precio generalmente se encuentran entre -0.4 y -0.6, lo que significa que por cada aumento del 10 % en el precio (en términos reales o ajustados a la inflación), el consumo disminuirá entre un 4 % y un 6 %.⁵

Así, impuestos al tabaco más altos son benéficos para la recaudación del gobierno, porque un aumento del 10 % en el precio no resulta en una reducción del consumo del 10 %. En otras palabras, aunque el consumo del tabaco disminuye, el porcentaje del aumento en los impuestos especiales por unidad es mayor que el porcentaje de disminución en el consumo del tabaco.

El siguiente ejemplo ilustra la elasticidad precio de la demanda y su efecto en la recaudación. Supongamos que el precio inicial por unidad de tabaco es de \$1.00, incluyendo el impuesto de 37 centavos, es decir, el impuesto es del 37 % del precio (mediana global en 2016).⁶ A ese precio, supongamos que se venden 1,000

cigarrillos. Esto generaría \$370 en ingresos por impuestos al tabaco. Si el impuesto se duplica, sube de 37 a 74 centavos, y si el aumento del impuesto se traslada totalmente al consumidor, entonces el nuevo precio es de \$1.37, lo que representa un aumento del 37 % en el precio. Basado en una elasticidad precio de -0.6 (el consumo caerá 6 % por cada aumento del 10 % en el precio), el consumo caerá 22 %, lo que nos deja con ventas de solo 778, en vez de 1,000. Pero cada uno pagará 74 centavos en impuestos y la recaudación del gobierno aumentará de \$370 a \$575.72.

La evidencia global sobre la elasticidad precio de la demanda nos dice que, a las tasas de impuestos actuales, los cigarrillos son casi siempre inelásticos con estimaciones alrededor de -0.4 en países de ingreso alto y entre -0.4 y -0.8 en países de ingreso mediano bajo.⁷ Incluso si la demanda fuera elástica, es decir, que el aumento en el precio resultara en una disminución más que proporcional en el consumo, la recaudación fiscal seguiría aumentando ya que el impuesto es solo una proporción del precio. En el ejemplo anterior, los ingresos continuarían aumentando hasta que se alcanzara una elasticidad precio de -1.35, que es cuando los impuestos son tan altos que un aumento del 10 % en los precios resultaría en una reducción del consumo del 13.5 %.

Además de la elasticidad precio de la demanda, la recaudación potencial también depende del porcentaje de impuesto en el precio final. Cuanto mayor sea el porcentaje del impuesto, menos elástico puede ser el producto antes de que la recaudación comience a disminuir. Por lo tanto, incluso con una demanda relativamente elástica, si el porcentaje de impuesto en el precio es bajo, como es el caso en muchos países, los aumentos de impuestos todavía generarán aumentos en la recaudación.

Sin embargo, el ejemplo anterior asume que el impuesto se traslada completamente a los consumidores. En muchos casos, los impuestos son más que trasladados, es decir, el aumento en el precio es mayor que el aumento en los impuestos (en términos absolutos). Si los impuestos se sobre-trasladan, la disminución del consumo será mayor y el aumento de la recaudación será menor.

De igual forma, los aumentos en los ingresos fiscales por impuestos al tabaco pueden verse socavados por la sustitución a marcas más baratas o menos gravadas o por un incremento del comercio ilícito. Hasta el extremo, la industria tabacalera sostiene que esto

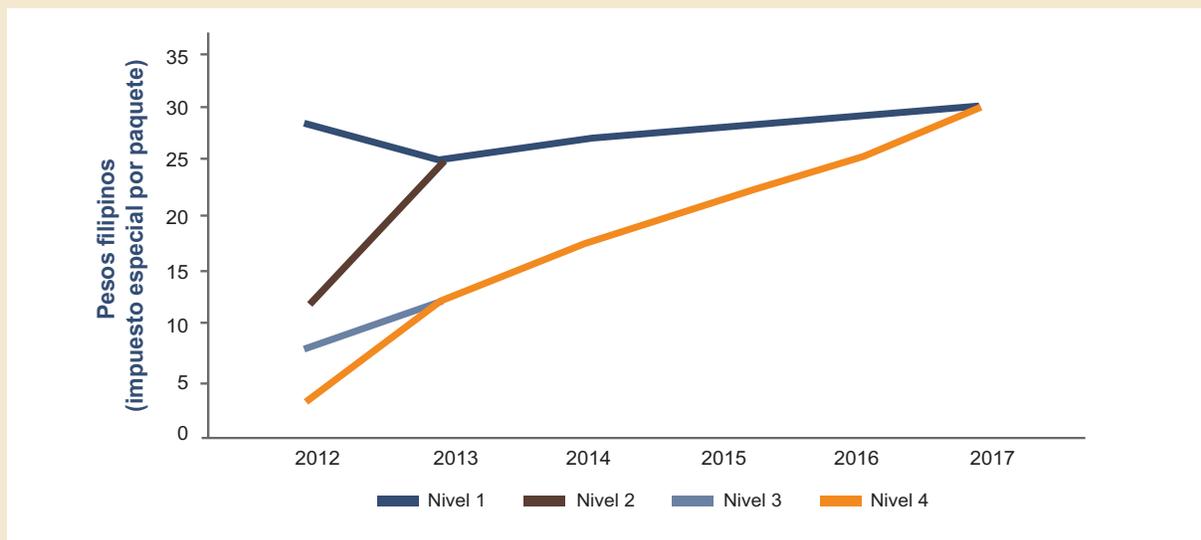
resultará en una disminución de la recaudación. Si bien estos temas son de importancia crítica, la evidencia empírica muestra que es probable que la recaudación aumente como resultado de los aumentos en los impuestos, incluso ante la sustitución. Además, la política fiscal se puede diseñar y administrar de tal manera que se minimicen los efectos de la sustitución al socavar la recaudación. Es importante tener en cuenta que la industria tabacalera a menudo creará marcas más baratas en respuesta a impuestos al tabaco más altos para alentar la sustitución.

Las estructuras fiscales influyen significativamente en la capacidad de los consumidores para sustituir a marcas más baratas o con menos impuestos. La estructura fiscal se refiere a si los impuestos se implementan como impuestos *ad valorem* o específicos, o si dichos impuestos son escalonados o uniformes. Estas estructuras pueden diseñarse para garantizar que los aumentos en los impuestos resulten en mayores aumentos en los ingresos. Por ejemplo, los sistemas que dependen más de los impuestos *ad valorem* o escalonados dan como resultado mayores diferencias de precios y, por lo tanto, permiten a los consumidores evitar aumentos de impuestos al sustituir por marcas más baratas o con menos impuestos. En consecuencia, las reformas a la estructura fiscal que tienden a sistemas de impuestos uniformes y/o específicos resultarán en aumentos en la recaudación. Una discusión más detallada está disponible en un *Informe sobre políticas públicas La estructura fiscal es clave para aumentar los impuestos al tabaco y la recaudación*.

Filipinas es un excelente ejemplo de cómo aumentar los impuestos al tabaco y, al mismo tiempo, reformar la estructura fiscal. Filipinas recientemente reformó su sistema de impuestos especiales al tabaco mediante la consolidación de un sistema de impuestos específicos de cuatro escalones a un sistema de impuestos específicos uniforme entre 2012 y 2017. Al mismo tiempo, las tasas de impuestos especiales aumentaron sustancialmente, hasta 11 veces en las categorías de impuestos más bajas (Figura 1). Los modelos que se desarrollaron antes de aprobar las reformas fiscales sugirieron importantes aumentos en la recaudación de impuestos especiales, generando un aumento de 56,900 millones de pesos filipinos (1,060 millones de dólares estadounidenses) por año para el 2016. La recaudación hasta la fecha ha superado estas expectativas, con recaudación creciente que alcanzó los 67,200 millones de pesos filipinos (1,260 millones

Figura 1

Impuesto especial por paquete en Filipinas, 2012-2017



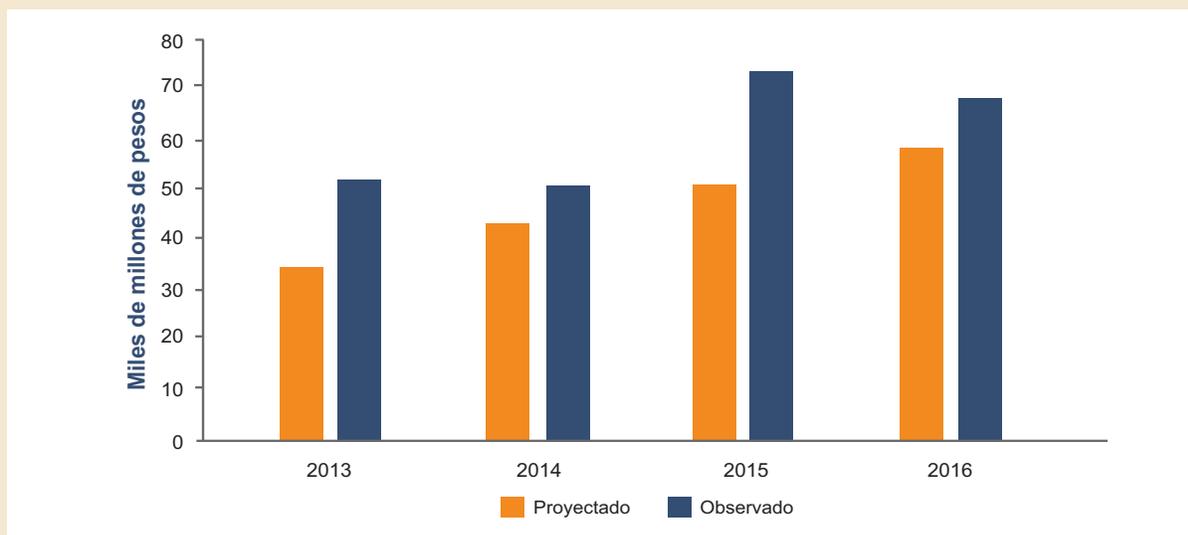
Fuente: Kaiser, Bredenkamp e Iglesias. Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development. *Directions in Development*. Washington DC: Banco Mundial; 2016.

de dólares estadounidenses) por año para el 2016 (Figura 2). La recaudación fue más alta de lo esperado en cada año desde el 2013, aunque han variado como resultado de la anticipación comercial (es decir, el

aumento de la producción de la industria tabacalera antes del aumento de los impuestos). La clave de los aumentos en la recaudación fue la reforma de la estructura fiscal. Estructuras fiscales más uniformes

Figura 2

Incremento esperado y observado en la recaudación fiscal del impuesto especial al tabaco en Filipinas, 2013-2016



Fuente: Kaiser, Bredenkamp e Iglesias. Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development. *Directions in Development*. Washington DC: Banco Mundial; 2016.

(es decir, pasar de cuatro escalones en 2013 a dos en 2016 con una brecha más pequeña) dieron como resultado aumentos significativos en la recaudación.

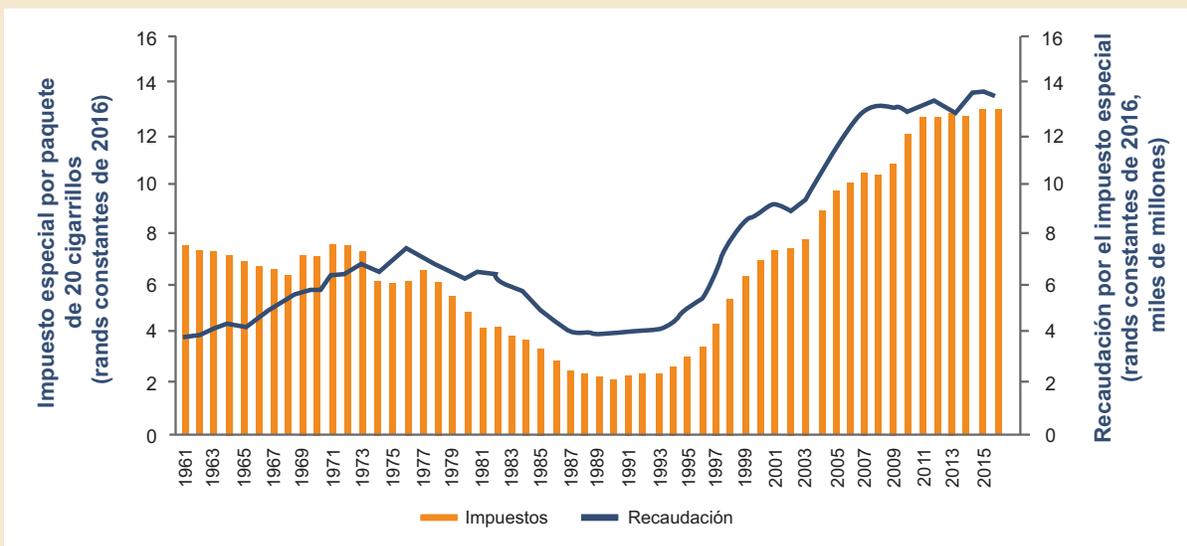
Un ejemplo alternativo es el de Sudáfrica (Figura 3), que ha implementado un impuesto específico uniforme de manera consistente. Una de las características importantes de este impuesto es cómo reduce los incentivos para la sustitución por marcas más baratas o con impuestos bajos. Sudáfrica pudo aumentar los impuestos de manera consistente durante más de dos décadas y continúa experimentando aumentos en recaudación. Entre 1990 y 2016, los impuestos especiales por paquete aumentaron un 537 % en términos reales (es decir, ajustando el efecto de la inflación). Durante el mismo período, la recaudación por impuestos especiales también aumentó en un 245 % en términos reales. En contraste, en las décadas de 1970 y 1980, los ingresos por impuestos especiales disminuyeron considerablemente en términos reales debido a la caída en términos reales del impuesto especial por paquete de cigarrillos. Desde 2011, los aumentos de impuestos especiales se han frenado considerablemente y esto ha ido acompañado de un crecimiento más lento en la recaudación. Esto demuestra que la falta de aumento en los impuestos especiales es un riesgo significativo para la recaudación.

Vietnam es un ejemplo de cómo el bajo porcentaje de impuesto en el precio final, con una estructura fiscal *ad valorem*, puede propiciar la sustitución por marcas más baratas o con menos impuestos, incluso aún con los aumentos de impuestos.⁸ Dado que la tasa *ad valorem* aumentó del 55 % del precio de fábrica en 2006 al 70 % en 2016, la recaudación por impuestos especiales aumentó 21 % en términos reales. A pesar de que la tasa de impuesto aumentó un 27 %, el precio real de la marca más barata en Hanoi y en Ho Chi Minh aumentó solo 3 % y 9 %, respectivamente.

La industria tabacalera argumenta que el comercio ilícito crea una amenaza para los ingresos fiscales del tabaco. El argumento es que los aumentos en los impuestos desplazarán suficientes volúmenes al mercado ilícito, de tal manera que el mercado legal disminuirá y por lo tanto la recaudación también. Sin embargo, los ejemplos muestran que incluso en presencia de comercio ilícito, los aumentos en los impuestos resultarán en un aumento de la recaudación. Brasil es uno de esos ejemplos. En 2013, el comercio ilícito representaba aproximadamente el 32 % del mercado total (25 % según Euromonitor), sin embargo, entre 2010 y 2014, el impuesto especial por paquete aumentó un 61 % en términos reales, coincidiendo con un aumento en la recaudación del 20 %. Por lo tanto,

Figura 3

Impuesto especial por paquete y recaudación por el impuesto especial en términos reales en Sudáfrica, 1961-2016



Fuente: Van Walbeek CP (2005) The Economics of Tobacco Control in South Africa. Tesis doctoral. Ciudad del Cabo: Universidad de Ciudad del Cabo. Disponible en línea en: <https://tinyurl.com/yaw8n5m3> Información actualizada proporcionada por el autor.

aun con la presencia de un comercio ilícito considerable, el aumento de los impuestos se traduce en un aumento de la recaudación.

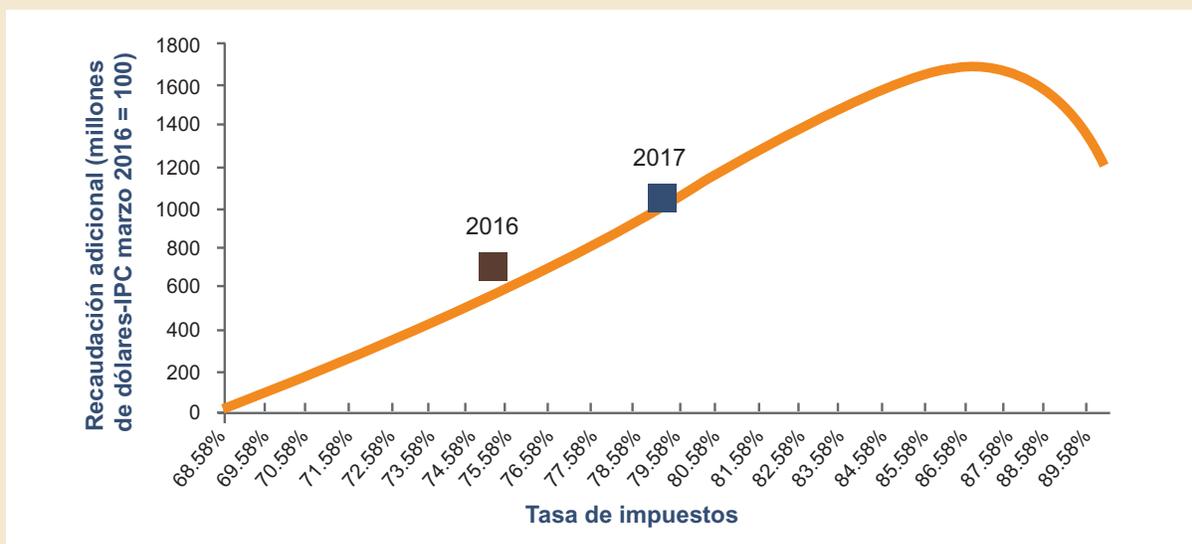
La curva de Laffer y los impuestos al tabaco

El concepto de Laffer sobre los impuestos y la recaudación se basa en una teoría con respecto al impuesto sobre la renta desarrollada por el economista Arthur Laffer, que se popularizó en las décadas de 1970 y 1980. Laffer argumentó que, si la tasa de impuestos llegara a ser “demasiado alta”, el gobierno perdería recaudación al aumentar dicha tasa aún más. La teoría de Laffer ganó prominencia en los años subsecuentes y se extendió a otros tipos de impuestos, incluidos los impuestos a sociedades. Se suponía que hay un punto de inflexión en la curva de Laffer más allá del cual cualquier aumento a los impuestos reduciría la recaudación. El problema es que es difícil saber dónde se encuentra ese punto de inflexión. En la creencia errónea de que las tasas de impuestos sobre la renta y a sociedades estaban en el lado “equivocado” de la curva de Laffer, muchos países redujeron sus tasas de impuestos a finales de los años 80 y a principios de los 90, solo para darse cuenta de que sus ingresos disminuyeron.⁹

Recientemente, la industria tabacalera contrató a Laffer para escribir un manual sobre los impuestos al tabaco.¹⁰ Este manual (publicado en 2014) aplicó la curva de Laffer al tabaco y abogó contra el aumento a los impuestos al tabaco basándose en que, en algún momento, el aumento a los impuestos al tabaco reducirá la recaudación.

La elasticidad precio de la demanda y el traslado del impuesto al precio son los factores críticos para determinar la tasa de impuestos más allá de la cual los aumentos harán que los ingresos disminuyan. Cuanto más inelástico sea un producto, mayor será la tasa de impuestos en la que se produce el punto de inflexión. Como los productos de tabaco son relativamente inelásticos, el punto de inflexión ocurrirá a una tasa de impuestos mucho más alta que la de un producto relativamente más elástico como se muestra en el siguiente ejemplo de Argentina. Pero la industria tabacalera también sobre-traslada deliberadamente los aumentos de impuestos, es decir, aumentan los precios más que el aumento de los impuestos. Mientras más impuestos se sobre-trasladan, más baja es la tasa de impuestos en la que se produce el punto de inflexión de la reducción de recaudación, lo que distorsiona el impacto de los aumentos de impuestos en la recaudación.

Figura 4
Simulación de la curva de Laffer en Argentina



Fuente: Cálculos del autor basados en Rodríguez-Iglesias G, Schoj V, Chaloupka F, Champagne B, González-Rozada M. Analysis of cigarette demand in Argentina: the impact of price changes on consumption and government revenues. *Salud Pública de México*. 2017

La experiencia de Argentina muestra por qué todavía tiene espacio para aumentar los impuestos. En 2016, como parte de los esfuerzos para evaluar el impacto potencial de los aumentos de los impuestos al tabaco en Argentina, los investigadores estimaron una curva de Laffer para los impuestos al tabaco. Según el modelo de simulación (Figura 4), si se aumentaran los impuestos para representar el 87 % del precio, se maximizarían los ingresos fiscales, aumentando la recaudación en \$1 600 millones de dólares estadounidenses (un aumento del 82.5 % en la recaudación fiscal). En mayo de 2016, el Ministerio de Finanzas aumentó los impuestos sobre el consumo de cigarrillos, lo que dio como resultado que el porcentaje de impuestos especiales sobre el precio aumentó de 68.6 % a 79.1 %. Esto estuvo muy por debajo de la tasa de impuestos del 87 % que maximizaría la recaudación. El modelo de simulación predijo un aumento en la recaudación de \$1 000 millones de dólares estadounidenses por año basado en el nuevo porcentaje de impuesto en el precio del 79.1 %. Los ingresos fiscales reales aumentaron de acuerdo con las expectativas. Durante 8 meses, de mayo a diciembre de 2016, el incremento de la recaudación fue de \$716 millones de dólares estadounidenses, mientras que, para todo el año de 2017, el incremento en la recaudación fue de \$1 100 millones de dólares estadounidenses. Tanto el modelo de simulación como los resultados reales muestran que Argentina estaba en la porción de la pendiente ascendente de la curva de Laffer, y aún podía aumentar los impuestos al tabaco sustancialmente antes de experimentar una disminución en los ingresos.

La industria tabacalera argumenta que algunos países ya están más allá del punto de inflexión de la curva de Laffer en términos de sus impuestos sobre el tabaco. Además, argumentan que la sustitución por marcas más baratas y cigarrillos ilícitos resultará en una reducción de la recaudación. En general, estos argumentos carecen de validez según lo demuestran datos de ingresos reales y recientes.

Incluso en países con impuestos muy altos, muchos de los cuales están experimentando disminuciones dramáticas en el consumo de tabaco, continuamos viendo aumentos en los ingresos como resultado de los aumentos a los impuestos. Por ejemplo, Australia ha tomado algunas de las medidas más agresivas en los últimos años para reducir el tabaquismo, incluyendo ser el primer país en adoptar el empaquetado plano de los productos de tabaco junto con grandes imágenes

como advertencias sanitarias. También tiene unas de las tasas de impuestos especiales más altas del mundo (el tercer lugar en dólares estadounidenses, según la marca más popular), y ha aumentado los impuestos regularmente en los últimos años.¹¹ En 2015 y 2016, tuvo aumentos nominales significativos del impuesto especial (13.0 % y 13.6 %, respectivamente), muy por encima de las tasas de inflación, además de los ajustes regulares basados en el poder adquisitivo en marzo de cada año (1.6 % y 1.2 % en 2015 y 2016, respectivamente). La recaudación por impuestos especiales aumentó 4.1 % y 10.9 % en 2015 y 2016, respectivamente.¹²

Conclusión

El argumento de que un aumento en el impuesto especial reducirá los ingresos fiscales generados por el impuesto, se contradice por una abrumadora cantidad de evidencia empírica. Además, la teoría económica apoya los aumentos del impuesto al tabaco ya que la demanda de tabaco es relativamente inelástica y los impuestos no representan el precio total. Este informe sobre políticas públicas muestra ejemplos de países donde los aumentos a las tasas del impuesto especial resultaron en aumentos en la recaudación por este impuesto. También muestra que en países donde el tabaquismo está disminuyendo, comúnmente como resultado de políticas exitosas para el control del tabaco, los ingresos fiscales continúan creciendo en respuesta a los aumentos de impuestos. Esto incluye a países que tienen algunas de las tasas de impuestos al tabaco más altas del mundo. Si bien el marco teórico de la curva de Laffer es correcto, hay varios ejemplos de países de diferentes antecedentes económicos, tasas de impuestos y estructuras fiscales que continúan experimentando mayor recaudación como respuesta a los aumentos de impuestos, incluso ante la sustitución por cigarrillos más baratos, con menos impuestos e ilícitos. Más bien, los ejemplos muestran que los países se encuentran en la parte ascendente de la pendiente de la curva de Laffer y, por lo tanto, continuarán teniendo mayores ingresos como resultado de los aumentos en las tasas de impuestos al tabaco.

En resumen,

- **Los aumentos en los impuestos al tabaco, que se traducen en incrementos a los precios, reducen su consumo, pero también aumentan los ingresos fiscales.**
- **La sustitución por marcas más baratas, con menos impuestos e ilícitas, puede socavar los aumentos de los ingresos, pero a pesar de ello la recaudación aumentará. Los gobiernos pueden mitigar estos desafíos asegurado que las estructuras fiscales estén bien diseñadas.**
- **La curva de Laffer propone que hay una tasa de impuestos en la cual se maximizan los ingresos fiscales; los aumentos en las tasas de impuestos causan aumentos en la recaudación hasta cierto punto, más allá del cual empiezan a causar un descenso en la recaudación.**
- **Los ejemplos presentados muestran que muchos países aún están en la parte ascendente de la curva, lo que significa que el aumento en las tasas de impuestos al tabaco generará un aumento en la recaudación.**

Bibliografía

- 1 Organización Mundial de la Salud (2017). Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2017: Vigilar el consumo de tabaco y las políticas de prevención. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/executive-summary/es/
- 2 Monografía del INC/OMS. Capítulo 4 – *The Impact of Tax and Price on the Demand for Tobacco Products*; https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_4.pdf
- 3 Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (2011). Manuales de Prevención del Cáncer de la IARC: Control del tabaco, volumen 14 - Efectividad de las políticas impositivas y de precios para el control del tabaco. Lyon, Francia: Organización Mundial de la Salud, Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook14/>
- 4 Organización Mundial de la Salud (2015). Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015 – Aumentando los impuestos al tabaco. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/tobacco/global_report/2015/summary/es/
- 5 Manuales de la IARC sobre prevención del cáncer, control del tabaco, volumen 14: Efectividad de las políticas fiscales y de precios para el control del tabaco (2011). Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer. Lyon, Francia.
- 6 Organización Mundial de la Salud (2017). Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2017: Vigilar el consumo de tabaco y las políticas de prevención. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/executive-summary/es/
- 7 Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (2011). Manuales de Prevención del Cáncer de la IARC: Control del tabaco, volumen 14 - Efectividad de las políticas impositivas y de precios para el control del tabaco. Lyon, Francia: Organización Mundial de la Salud, Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés). (En lo sucesivo: Manual de IARC 14) <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook14/>
- 8 Vietnam Country Factsheet: Tobacco Tax Structures. Chicago: Tobacconomics, 2018.
- 9 Goolsbee, Hall y Katz (1999). *Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform*. Brookings Papers on Economic Activity.
- 10 *Laffer Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice*. San Francisco: Instituto de Investigación del Pacífico; 2014.
- 11 Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2017: Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2017.
- 12 Scollo, MM y Winstanley, MH. *Tobacco in Australia: Facts and issues*. Melbourne: Cancer Council Victoria; 2016. Disponible en www.TobaccoInAustralia.org.au

Cita sugerida

Blecher E. *Aumentar significativamente los impuestos al tabaco aumentará la recaudación*. Informe sobre políticas públicas de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Centro de Política de Salud, Instituto para la Investigación de la Salud y Política, Universidad de Illinois en Chicago, 2018. www.tobacconomics.org

Autores

Este Informe sobre políticas públicas fue escrito por el Dr. Evan Blecher, economista sénior, Centro de Políticas de Salud de la Universidad de Illinois en Chicago.

Revisión por pares de la Dra. Sophia Delipalla, profesora de economía, Universidad de Macedonia, Salónica, Grecia; Dr. Corné van Walbeek, profesor de economía, Universidad de Ciudad del Cabo, Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y Dr. Roberto Iglesias, oficial técnico, Economía del Control del Tabaco, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza.

Este Informe sobre políticas públicas es financiado por Bloomberg Philanthropies.

Acerca de Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona –o no funciona– a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.