

Aumentos significativos de impuestos son la política más efectiva para reducir el consumo de tabaco

Introducción

Los impuestos selectivos al consumo (también llamados especiales) son ampliamente reconocidos como una herramienta política clave para reducir el consumo de tabaco.^{1, 2, 3, 4, 5}

Muchos estudios en todo el mundo muestran que los aumentos de impuestos reducen el consumo total de tabaco, inducen a los consumidores actuales a dejar de fumar, evitan que los jóvenes se inicien en el consumo de tabaco, y reducen las consecuencias sanitarias y económicas.² Debido a que el aumento de los impuestos al consumo aumenta el precio de los productos del tabaco, lo que los hace menos asequibles; al mantener ingresos y otros factores constantes, comprar la misma cantidad de productos del tabaco requiere más dinero y, por lo tanto, un aumento en el precio conduce a una caída en su consumo.

Esta conclusión ha llevado a la recomendación de gravar con impuestos al tabaco más altos como política central del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (CMCT OMS).⁶ Sin embargo, los impuestos al tabaco y los aumentos de impuestos a los productos de tabaco, son bajos en muchos países, particularmente en países de ingresos medianos y bajos (PIMB). Además, muchos PIMBs han experimentado un rápido crecimiento económico en las últimas dos décadas, generando mayor poder adquisitivo. Esto, a pesar del aumento de precios debido a los impuestos, ha mantenido los cigarrillos asequibles.^{7, 8, 9} El aumento de la asequibilidad de los cigarrillos contribuye al aumento del consumo.

Este documento recomienda “grandes” aumentos de impuestos que reduzcan la

asequibilidad de los productos del tabaco para generar un impacto significativo en el consumo de tabaco. Un “gran” aumento de impuestos implica un cambio que como mínimo, se traduce en un aumento significativo de los precios, mayor que la suma de la inflación y el crecimiento del ingreso per cápita.

Impacto de los impuestos selectivos en el consumo de tabaco

El tabaco es la principal causa de muerte evitable en el mundo, causando la muerte de aproximadamente ocho millones de personas al año.

Los impuestos selectivos son ampliamente reconocidos como el instrumento de política más efectiva para reducir el consumo de tabaco.^{1, 2, 3, 4, 5} El vínculo entre los impuestos al tabaco y el consumo de tabaco se basa en la idea de que el precio es uno de los determinantes clave de su consumo. El aumento de los impuestos conduce a un aumento del precio de venta al por menor de los cigarrillos (manteniendo el resto de los factores constante), lo que a su vez reduce el consumo. Existe un extenso cuerpo de literatura que ha examinado el impacto de los precios en el consumo de tabaco.^{2, 5} La evidencia indica que los aumentos en los impuestos, que se transfieren a los consumidores a través de aumentos de precios, han reducido la prevalencia del tabaquismo, así como el inicio del tabaquismo y, como resultado, han disminuido la morbilidad y la mortalidad relacionadas con el tabaco.

Aunque se han hecho progresos en los últimos años, los impuestos selectivos son bajos en muchos países, en particular en los países PIMBs. La OMS recomienda aumentar los

impuestos selectivos de forma tal que representen al menos el 70% del precio del producto.¹⁰ Sin embargo, para alcanzar este objetivo, en la mayoría de los países, será necesario un aumento sustancial de los impuestos. Según el Informe OMS sobre la Epidemia Mundial de Tabaquismo, a partir de 2018, 178 países imponen alguna forma de impuesto especial a los cigarrillos. Solo dos PIMBs (Argentina y Egipto) gravan con impuestos selectivos a los cigarrillos que alcanzan a representar el 70% del precio de venta al público de la marca más vendida.¹¹ En la mayoría de los PIMBs, el impuesto especial representa menos del 50% del precio de la marca más vendida, y nueve PIMBs no gravan ningún impuesto especial.¹¹

Asequibilidad de los productos de tabaco

Cuando el precio real (ajustado a la inflación) del tabaco disminuye, o el precio real no aumenta de acuerdo con el crecimiento del ingreso, contribuye a un aumento del consumo. El aumento del impuesto selectivo está generalmente asociado con aumentos en el precio del tabaco. Pero el hecho de tener un porcentaje de impuesto alto en el precio, o un precio alto, no es suficiente para reducir el consumo de tabaco. El concepto de asequibilidad incorpora el efecto simultáneo del precio y los ingresos en la decisión de una persona de comprar un producto. Los economistas suelen medir la asequibilidad de los cigarrillos calculando el porcentaje del PBI per cápita necesario para comprar 100 paquetes de cigarrillos, esto es llamado Precio según Ingresos Relativos (RIP por sus siglas en inglés).^{8,9,12} Un RIP más alto indica que se necesitan más ingresos para comprar un paquete de cigarrillos, lo que significa que los cigarrillos son menos asequibles, y viceversa. A modo de ejemplo, el RIP aumentará como consecuencia de un aumento de los precios si dicho incremento es mayor que el aumento de los ingresos (manteniendo el resto de los factores constante).

La figura 1 ilustra que, en muchos países entre 2008 y 2018, el aumento de los precios del tabaco no se ha traducido en un aumento proporcional del RIP de los cigarrillos. La figura

muestra la tasa media de crecimiento anual del precio de la marca más vendida y la tasa de crecimiento anual del RIP para los países de ingresos altos (PIA) y los PIMB. En los 98 países mostrados, casi todos los que han visto un aumento de la asequibilidad son PIMB. Por ejemplo, a pesar del aumento de los precios de los cigarrillos en Indonesia y Vietnam, los cigarrillos se han vuelto más asequibles porque estos países han experimentado un crecimiento extraordinario de sus ingresos en los últimos años. Como resultado, los cigarrillos en este grupo de PIMBs se están volviendo más caros, pero no necesariamente menos asequibles.

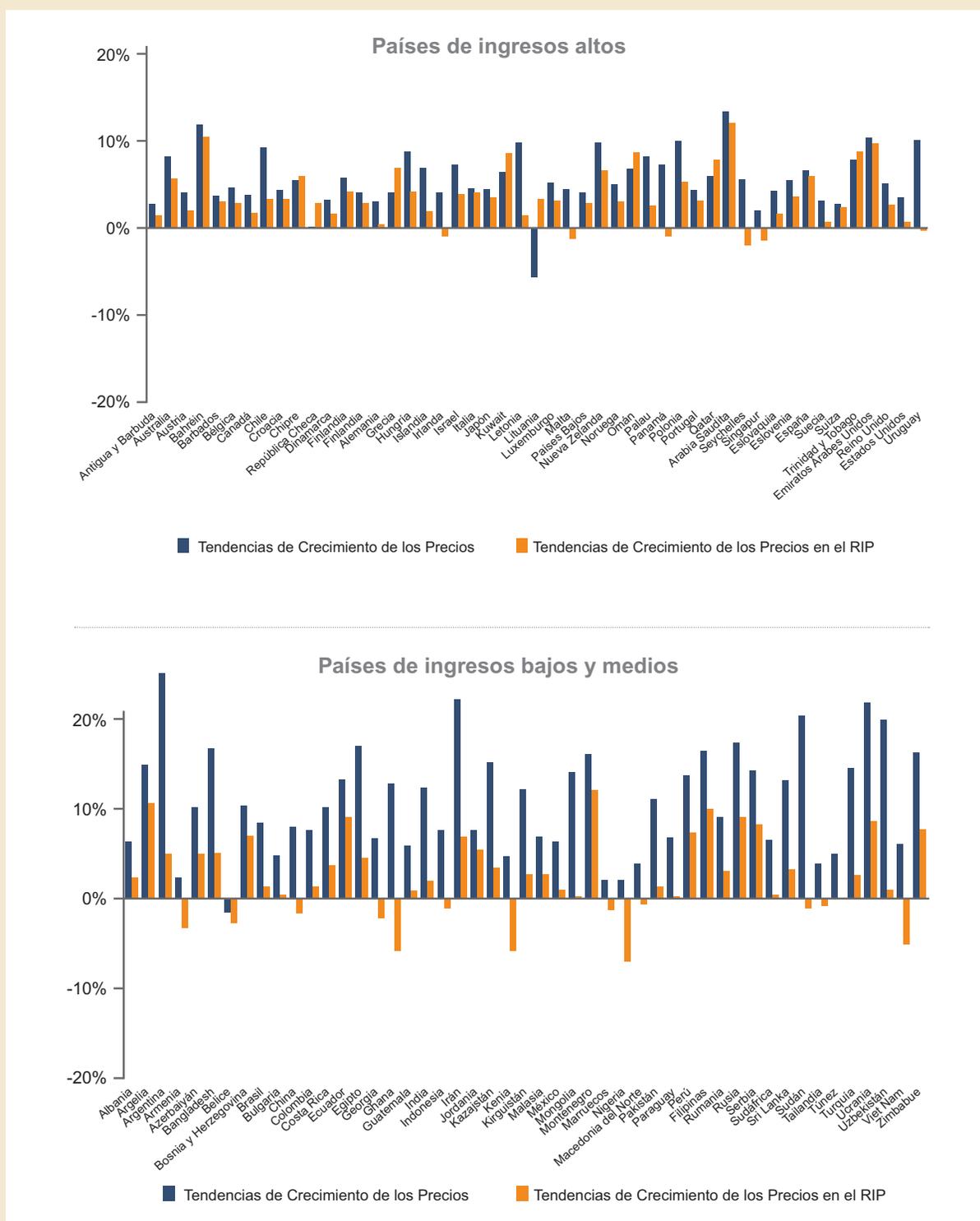
Ser ambiciosos y actuar con rapidez

Para provocar una disminución del consumo mediante un aumento de los impuestos selectivos, la magnitud y la frecuencia de dichos aumentos son importantes. Por ejemplo, a partir de 1984, Australia aumentó el impuesto selectivo y los derechos de aduana sobre el tabaco dos veces al año para ajustarse a la tasa de inflación. Un análisis del impacto de esta política en la prevalencia del tabaquismo muestra que el impuesto selectivo y los derechos de aduana ajustados por inflación no se asociaron a una disminución de la prevalencia del tabaquismo, pero sí puede haber sido un factor disuasorio para un aumento.¹³ Por el contrario, en los últimos años, Australia ha aplicado importantes aumentos en el impuesto selectivo al tabaco como enfoque clave para reducir la prevalencia del tabaquismo: un aumento del 25% en 2010 y del 12,5% anual entre 2013 y 2017. Estos fuertes aumentos de los impuestos dieron lugar a reducciones inmediatas de la prevalencia del tabaquismo, así como a efectos sostenidos en el tiempo.¹⁴ La evidencia en políticas comparables en todo el mundo (ejemplos a continuación) indica que un aumento de impuestos que logra crear un shock de precios tiene como resultado un efecto desproporcionadamente grande en el consumo y la salud pública.

El Banco Mundial (2017) ha transmitido un mensaje similar, enfatizando la importancia de los impuestos al consumo como una medida poderosa para salvar vidas, reducir la pobreza y aumentar los recursos fiscales.¹⁵ El informe afirma que una lección clave aprendida con

Figura 1

Variación porcentual anual media de los precios y del RIP, 2008-2018



Fuente: Informe OMS sobre la Epidemia Mundial de Tabaquismo 2019- Base de datos MPOWER; Banco Mundial - WDI
 Notas: Los países han sido identificados como PIA's y PIMB's basados en la clasificación 2019 del Banco Mundial.

respecto a la reforma tributaria del tabaco es “Ser ambiciosos y actuar con rapidez”. Los gobiernos deben centrarse en los beneficios para la salud que se derivan de la reducción del consumo de tabaco y aumentar drásticamente el impuesto especial sobre los productos del tabaco para prevenir enfermedades y muertes prematuras debidas a su consumo.

También es importante señalar que el tipo de impuesto selectivo - específico o ad valorem - tiene diferentes implicaciones para el consumo de tabaco. Por ejemplo, el impacto de un aumento de un impuesto específico puede reducirse cambiando las características del producto, como el tamaño del paquete. Del mismo modo, los impuestos ad valorem requieren una administración fuerte y amplían la brecha de precios entre los cigarrillos baratos y los caros. Por lo tanto, los efectos relativos de los dos tipos de impuestos deben tenerse en cuenta a la hora de introducir grandes aumentos de impuestos.

Los grandes aumentos a los impuestos al tabaco funcionan

Otros países también han aplicado con éxito aumentos sustanciales de impuestos y han reducido el consumo de cigarrillos. Por ejemplo, entre 2008 y 2015, la tasa media de impuesto selectivo a los cigarrillos en Ucrania se multiplicó por diez, pasando de 29 UAH a 304 UAH por cada 1.000 cigarrillos.¹⁶ Estos cambios llevaron a un aumento importante de los precios de los cigarrillos; el precio de un paquete de Marlboro de 20 unidades aumentó de 5 UAH en 2008 a 20,91 UAH en 2015.¹⁷ Durante el mismo período, las ventas de cigarrillos y la prevalencia del tabaquismo diario se redujeron en un 40 % y un 28 %, respectivamente.¹⁶

Del mismo modo, Filipinas en 2012 adoptó su histórica “Sin Tax Reform Act”, que elevó sustancialmente los impuestos sobre gran parte de los cigarrillos vendidos en el país. En las marcas con precios más bajos, los impuestos aumentaron de 2,72 pesos por paquete en 2012 a 30 pesos por paquete en 2017.^{18,19} El porcentaje del impuesto especial sobre la marca más vendida aumentó de 18,23% a 51,85%.¹¹ Estos cambios elevaron considerablemente los precios

de los cigarrillos en el país; el precio de un paquete de Marlboro de 20 unidades subió de 30 pesos en 2012 a 55 pesos en 2016.¹⁷ El RIP aumentó en un 109% durante este periodo. Por lo tanto, comprar un paquete de cigarrillos en 2016 requería más del doble de recursos (en forma de PBI per cápita) que en 2012. Este aumento se tradujo en una disminución significativa de la asequibilidad de los cigarrillos. La Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos (GATS)²⁰ realizada en 2009 y 2015 muestra que la prevalencia del tabaquismo disminuyó del 29,7% al 23,8%.

Conclusión

Los aumentos de impuestos selectivos que reducen significativamente la asequibilidad de los productos del tabaco son la política más efectiva para reducir el consumo de tabaco. La asequibilidad incorpora el efecto simultáneo del precio y los ingresos en las decisiones de compra de los consumidores. Los ingresos y el poder adquisitivo de los países de ingresos medios y bajos están aumentando, lo que hace que los productos del tabaco sean más asequibles y aumenten el consumo. El aumento de la asequibilidad hace necesario aumentar los impuestos selectivos de tal manera que los precios de los cigarrillos aumenten de forma más pronunciada que la suma de la inflación y el crecimiento de la renta per cápita. En este sentido, la magnitud y frecuencia de los aumentos de impuestos es extremadamente importante. El ejemplo australiano muestra que los ajustes que simplemente mantienen los precios de los cigarrillos en línea con la inflación pueden no lograr las reducciones deseadas en la prevalencia del tabaquismo. Sin embargo, los grandes y frecuentes incrementos de impuestos que logran aumentar considerablemente el precio de los cigarrillos y los hacen significativamente menos asequibles pueden reducir de manera efectiva la prevalencia del tabaquismo. Países como Ucrania y Filipinas han aplicado con éxito grandes aumentos de impuestos - que redujeron notablemente la asequibilidad de los cigarrillos - y han experimentado una reducción sostenida en el consumo de cigarrillos.

References

1. F. J. Chaloupka, K. Straif and M. E. Leon, "Effectiveness of tax and price policies in tobacco control," *Tobacco Control*, vol. 20, no. 3, pp. 235-238, 2011.
2. International Agency for Research on Cancer, Effectiveness of tax and price policies for tobacco control. IARC handbooks of cancer prevention: tobacco control, vol. 14, Lyon: International Agency for Research on Cancer, 2011.
3. P. Jha and F. J. Chaloupka, *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press, 2000.
4. D. T. Levy, E. Romano and E. Mumford, "The relationship of smoking cessation to sociodemographic characteristics, smoking intensity, and tobacco control policies.," *Nicotine & Tobacco Research*, vol. 7, no. 3, pp. 387-396, 2005.
5. U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016.
6. "WHO framework convention on tobacco control," World Health Organization, Geneva, 2003.
7. World Health Organization, "WHO report on the global epidemic," World Health Organization, 2017.
8. E. H. Blecher and C. P. Van Walbeek, "An international analysis of cigarette affordability.," *Tobacco Control* 13.4 (2004): 339-346., vol. 13, no. 4, pp. 339-346, 2004.
9. E. H. Blecher and C. P. Van Walbeek, "Cigarette affordability trends an update and some methodological comments," *Tobacco Control*, 2009.
10. World Health Organization, "WHO technical manual on tobacco tax administration.," World Health Organization, 2010.
11. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2019. Geneva: World Health Organization; 2019. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
12. E. Blecher, "Targeting the affordability of cigarettes: a new benchmark for taxation policy in low-income and middle-income countries.," *Tobacco Control*, 2010.
13. Wilkinson, A. L., Scollo, M., Durkin, S. J., Bayly, M., Spittal, M. J., Chaloupka, F. J., & Wakefield, M. A. (2019). Indexation of Tobacco Excise and Customs Duty and Smoking Prevalence Among Australian Adults, 2001-2010: A Series Cross-sectional Study. 21(3).
14. Wilkinson, A. L., Scollo, M., Wakefield, M. A., Spittal, M. J., Chaloupka, F. J., & Durkin, S. J. (2019). Impact of large and sustained recent increases in tobacco taxes on Australian smoking prevalence. San Francisco: SRNT 25th Annual Meeting.
15. P. V. Marquez and B. Moreno-Dodson, "Tobacco tax reform at the crossroads of health and development: a multisectorial perspective," World Bank, Washington DC, 2017.
16. O. Syvak and K. Krasovsky, "Tobacco taxation policy in Ukraine," 2017.
17. Economist Intelligence Unit, 2017.
18. K. Kaiser, C. Bredekamp and R. Iglesias, "Sin tax reform in the Philippines: transforming public finance, health, and governance for more inclusive development.," The World Bank, 2016.
19. Euromonitor Passport Database, 2018.
20. Global Tobacco Surveillance System, "2015 Philippines' Global Adult Tobacco Survey Country Report," 2016.

Citas

Mirza M. Los grandes aumentos de impuestos son la política más eficaz para reducir el consumo de tabaco Informe sobre políticas públicas de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2019..
www.tobacconomics.org

Sobre 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 control del 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 Universidad de Illinois en Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.