



GRUPO BANCO MUNDIAL

*Reforma del impuesto  
al tabaco*

# EN LA ENCRUCIJADA FRENTE A LA SALUD Y EL DESARROLLO

Perspectiva multisectorial

*Resumen*

*Elaborado por un equipo  
dirigido por*

**Patricio V. Márquez y  
Blanca Moreno-Dodson**





# AGRADECIMIENTOS

En este documento se resumen las principales observaciones de un informe técnico elaborado bajo la dirección de Patricio V. Márquez (especialista principal en Salud Pública) y Blanca Moreno-Dodson (economista principal), coordinadores del Programa Mundial de Lucha contra el Tabaco del Grupo Banco Mundial, con el aporte editorial de Alexander Irwin. El informe técnico fue escrito por un equipo internacional conformado por las siguientes personas (según el orden de los capítulos del informe completo):

**Capítulo 1:** Patricio V. Márquez (Prácticas Mundiales de Salud, Nutrición y Población, Grupo Banco Mundial).

**Capítulo 2:** Prabhat Jha (Centro para la Investigación Mundial en Salud, Hospital St. Michael y Escuela Dalla Lana de Salud Pública de la Universidad de Toronto, Toronto [Canadá]) y Richard Peto (Unidad del Servicio de Análisis Clínicos y Unidad de Estudios Epidemiológicos, Departamento Nuffield de Salud Poblacional, Edificio Richard Doll, Universidad de Oxford, Oxford [Reino Unido]).

**Capítulo 3:** Blanca Moreno-Dodson (Equipo a cargo de Cuestiones Internacionales de Tributación, Prácticas Mundiales de Buen Gobierno, Grupo Banco Mundial).

**Capítulo 4:** Mark Goodchild (Organización Mundial de la Salud), Anne-Marie Perucic (Organización Mundial de la Salud), Rose Zheng (Universidad de Economía y Negocios Internacionales, Beijing [China]), Evan Blecher (Organización Mundial de la Salud) y Jeremias Paul (Organización Mundial de la Salud).

**Capítulo 5:** Annerie Bouw (Comisión Europea).

**Capítulo 6:** Rouselle F. Lavado (Grupo Banco Mundial, actualmente en el Banco Asiático de Desarrollo), Moritz Meyer (Prácticas Mundiales de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad, Grupo Banco Mundial), Iryna Postolovska (Grupo Banco Mundial) y Renzo Efrén Sotomayor (Grupo Banco Mundial).

**Capítulo 7:** Hana Ross (Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica).

**Capítulo 8:** Teh-Wei Hu (Centro para la Lucha Internacional contra el Tabaco del Instituto de Salud Pública, Oakland, California), Angela Lisulo (consultora, Grupo Banco Mundial) y Melissa Brown (Prácticas Mundiales de Agricultura, Grupo Banco Mundial).

**Capítulo 9:** Enrique Fanta (Prácticas Mundiales de Comercio y Competitividad, Grupo Banco Mundial) y Magaly García (Grupo Banco Mundial).

Paul Isenman (ex director y economista principal del Grupo Banco Mundial) examinó los borradores de todas las secciones del informe y formuló comentarios al respecto, realizó importantes aportes técnicos, presentó sugerencias y mejoró la calidad y la solidez del documento. Alan Fuchs (Grupo Banco Mundial), Francisco Meneses (Universidad Duke [Estados Unidos] y Universidad Adolfo Ibáñez [Chile]) y Alberto Gonima (consultor, Grupo Banco Mundial) proporcionaron comentarios y aportes técnicos adicionales. Vito Tanzi, ex director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), formuló comentarios y ofreció orientación sobre la versión inicial de varios capítulos del informe.

Sheila Dutta (Grupo Banco Mundial) colaboró con la redacción del capítulo de las conclusiones y extrajo los mensajes principales del informe.

La supervisión y las orientaciones técnicas generales estuvieron a cargo de Enis Baris (gerente de programas, Prácticas Mundiales de Salud, Nutrición y Población del Grupo Banco Mundial), Tim Evans (director superior, Prácticas Mundiales de Salud, Nutrición y Población del Grupo Banco Mundial), James Brumby (director, Prácticas Mundiales de Buen Gobierno del Grupo Banco Mundial), Alma Kanani (gerente de programas, Prácticas Mundiales de Buen Gobierno) y Marijn Verhoeven (economista principal y jefe de Conglomerado del Equipo a cargo de Cuestiones Internacionales de Tributación, Prácticas Mundiales de Buen Gobierno, Grupo Banco Mundial).

Akosua Dakwa (Grupo Banco Mundial) proporcionó apoyo administrativo.

Este informe fue elaborado en el marco del Programa Mundial de Lucha contra el Tabaco del Banco Mundial, con el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates y de la Fundación Bloomberg.

Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones, decisiones o políticas de las instituciones a las que pertenecen.

**Ciudad de Washington**  
**26 de septiembre de 2017**

Fotografías de la portada (en sentido horario, a partir del lado izquierdo): Vista de la ciudad de Beirut (Líbano), fotografía de Dominic Chavez/Banco Mundial. Banderas, de Simone D. McCourtie/Banco Mundial. Terrazas de arrozales en el norte de Viet Nam, fotografía de Tran Thi Hoa/Banco Mundial. Alumnos de escuela asisten a un desfile en Sudáfrica, fotografía de Trevor Samson/Banco Mundial.

# RESUMEN

Existe una medida normativa que puede salvar millones de vidas y a la vez reducir la pobreza e incrementar los recursos internos de los países para financiar el desarrollo.

Dicha medida consiste en elevar las tasas del impuesto al tabaco con el fin de hacerlo menos accesible y, como muestra la evidencia, reducir su consumo.

En la actualidad, sin embargo, esta poderosa herramienta de desarrollo humano y reducción de la pobreza se utiliza con muy poca frecuencia, en particular en los países de ingreso bajo y mediano. En el presente informe se proporcionan argumentos para los funcionarios encargados de formular políticas en favor de la reforma del impuesto al tabaco y se brindan también herramientas analíticas y empíricas que permitirán utilizar los impuestos al consumo de tabaco para salvar vidas e incrementar los ingresos públicos. En este documento se presentan los argumentos económicos, sanitarios y de reducción de la pobreza que sirven de justificación para elevar los impuestos al tabaco. Se describen también las ambiciosas reformas ya implementadas en algunos países y se documentan los resultados mensurables. Se muestra que, si los funcionarios encargados de elaborar políticas reforman ahora los impuestos al tabaco, podrán elegir un camino directo hacia sociedades más sanas y prósperas.

## EL DESAFÍO DEL CONSUMO DE TABACO

Hoy en día son muy pocos los que dudan que fumar es malo. Sin embargo, muchas personas, incluso funcionarios expertos, no se dan cuenta de *cuán* malo es. Malo para las personas, malo para las economías y malo para la reducción de la pobreza. De hecho, el consumo de tabaco no solo mata a millones de personas al año, sino que impone una agobiante carga económica y de pobreza sobre las familias de ingresos bajos y los países menos desarrollados que profundiza las desigualdades entre los países y dentro de ellos.

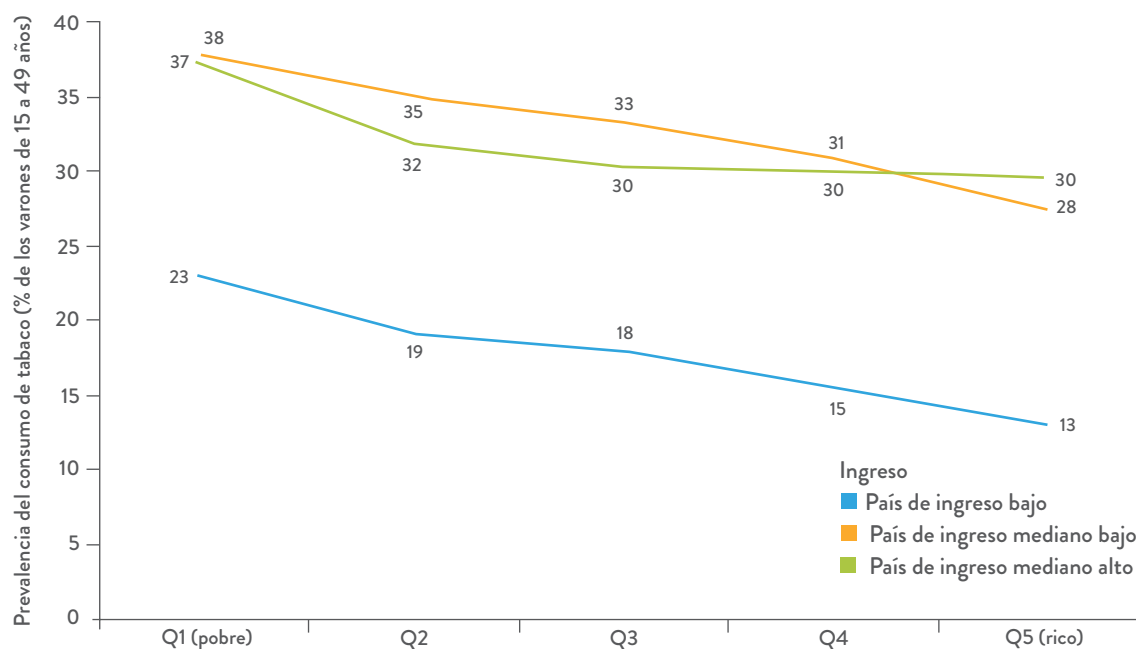
### El daño para la salud

El tabaco mata a por lo menos la mitad de los fumadores habituales, lo que representa más muertes al año que las provocadas por el VIH/sida, la tuberculosis y el paludismo juntos. Y el peso de las enfermedades y de las muertes causadas por el tabaco se está incrementando. En el siglo XX, se produjeron unos 100 millones de muertes a causa del tabaco. Si persisten las tendencias actuales, en este siglo el tabaco matará a unos 1000 millones de personas, la mayoría de ellas en países de ingreso mediano y bajo (Jha, 2009; Peto y López, 2001). Los sistemas de salud sufren a la par de las personas. El tratamiento de las numerosas enfermedades crónicas provocadas o agravadas por el consumo de tabaco eleva los costos anuales de la atención médica y absorbe recursos que podrían emplearse para resolver otros problemas sanitarios o abordar prioridades en el ámbito del desarrollo.

### El daño económico

Las muertes vinculadas con el consumo de tabaco no son solo tragedias evitables, sino que también suponen un costo económico importante. Se estima que el daño económico derivado del consumo de tabaco en todo el mundo (incluida la pérdida

**Gráfico R1: Prevalencia del consumo de tabaco entre varones adultos, por nivel de ingreso del país y quintil de la distribución del bienestar**



**Fuente de los datos:** Encuestas de demografía y salud, año más reciente a partir de 2007; clasificación de ingresos del Banco Mundial.

de productividad por muerte y discapacidad) supera los USD 1,4 billones al año, el equivalente al 1,8 % del producto interno bruto (PIB) mundial anual (Goodchild, Nargis y Tursan d’Espaignet, 2017).

### El crecimiento de la pobreza

Esta carga económica recae principalmente sobre las personas y los países que menos medios tienen para afrontarla. Más del 80 % de los fumadores de todo el mundo vive en países de ingreso mediano y bajo. Dentro de los países, la adicción al tabaco se concentra en los sectores de ingresos más bajos y menor nivel educativo (gráfico R1). Los fumadores pobres destinan a la compra de productos de tabaco una proporción mayor de sus ingresos que los más ricos, y sufren en mayor medida enfermedades vinculadas con su consumo. Los gastos médicos y la pérdida de ganancias que traen aparejadas estas afecciones contribuyen a empujar cada año a millones de hogares a la crisis financiera y a agravar su pobreza. Mientras tanto, el consumo de tabaco reduce las posibilidades futuras de generar ingresos, en especial entre los adultos jóvenes, y disminuye la productividad económica de los trabajadores adultos.

## EL IMPERATIVO DE ESTABLECER IMPUESTOS AL TABACO

Se observa una divergencia notable entre los países de ingreso alto, que usan cada vez más frecuentemente herramientas vinculadas con los precios y otros instrumentos para reducir las tasas de mortalidad derivadas del consumo de tabaco, y los países de ingreso mediano

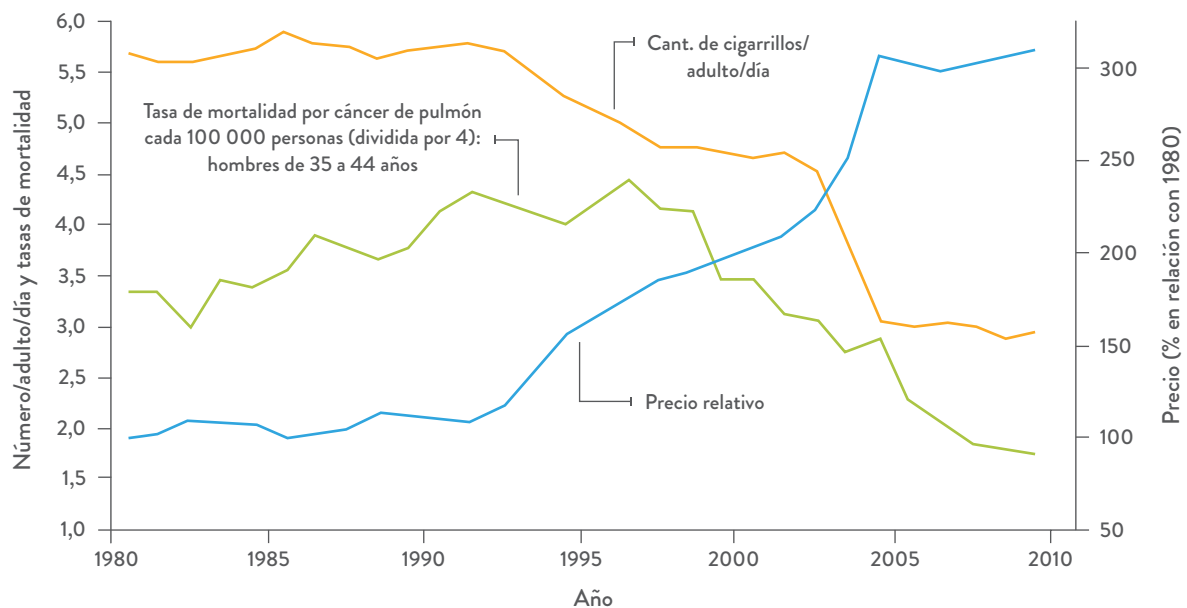
y bajo, donde el número absoluto de muertes por tabaco continúa en aumento. Cerca de la mitad de la diferencia entre las tasas de mortalidad de los fumadores ricos y los fumadores pobres se debe al consumo de tabaco. Para lograr la igualdad de oportunidades entre los países del mundo será necesario tomar medidas contra el tabaco.

Cuando adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, todos los países se comprometieron a lograr para 2030 una reducción del 30 % en las tasas de mortalidad por enfermedades no transmisibles, como el cáncer, los accidentes cerebrovasculares y las afecciones cardíacas. Reducir el consumo de tabaco es fundamental para alcanzar este objetivo (Jha, Márquez y Dutta, 2017). ¿De qué manera pueden los países de ingreso mediano y bajo reducir el consumo de tabaco en la escala necesaria y lograr avances aún más rápidos que los alcanzados por los países de ingreso alto? El fuerte incremento de las tasas del impuesto al consumo de tabaco es, con mucho, la herramienta más poderosa.

Los dirigentes que eleven las tasas del impuesto al consumo de tabaco pueden esperar lo siguiente:

**Más años de vida y mejor salud para la población:** La principal razón para subir las tasas de los impuestos al consumo de tabaco es que se salvan vidas y se reduce la incidencia de enfermedades graves como el cáncer y las afecciones coronarias. Las evidencias recogidas en una amplia gama de países muestran que un aumento del 50 % en el precio de los cigarrillos por lo general provoca una reducción del 20 % en el consumo (gráfico R2). La merma del consumo tiene un efecto muy significativo en la cantidad de muertes y de personas que contraen enfermedades vinculadas con el tabaco en los años posteriores. Cerca de la mitad de estos efectos provienen de lograr que los fumadores actuales abandonen el hábito. El aumento del precio de los cigarrillos también reduce la cantidad de jóvenes que se

**Gráfico R2: Consumo de tabaco, cáncer de pulmón en varones y precio de los cigarrillos Francia, 1980-2010**



Fuente: Jha (2012). Las tasas de mortalidad por cáncer de pulmón por cada 100 000 personas se dividen por 4 para que estén en la misma escala que la cantidad de cigarrillos consumidos por día.

inician en el consumo y por lo tanto evita que se conviertan en adictos al tabaco (Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer [CIIC], 2011).

**Más recursos para el desarrollo:** Al tiempo que reduce el consumo de cigarrillos y mejora la salud de la población, el aumento de los impuestos al tabaco puede incrementar significativamente los ingresos fiscales de los Gobiernos. Los modelos económicos elaborados para este informe muestran que si en todos los países en desarrollo se elevaran las tasas del impuesto al consumo de cigarrillos en un monto equivalente a USD 0,25 por paquete, se generarían ingresos fiscales adicionales por valor de USD 41 000 millones, con lo cual se incrementaría el monto que esos países obtienen con dicho impuesto en un 29 % respecto del obtenido en 2014. Estos fondos adicionales podrían financiar inversiones en iniciativas de desarrollo (véase también Goodchild, Perucic y Nargis, 2016).

## PRIMEROS AVANCES EN ALGUNOS PAÍSES

Los vínculos entre los impuestos al tabaco, la salud pública y los ingresos gubernamentales no son solo teóricos. Entre 2012 y 2014, más de 100 Gobiernos utilizaron las subas en dichos impuestos para salvar vidas e incrementar sus ingresos. En la mayoría de los casos, estos aumentos fueron demasiado pequeños como para generar mermas significativas en el consumo de cigarrillos. Pero en este informe se muestra que algunos países han comenzado a adoptar medidas más audaces y a cosechar beneficios importantes en la salud pública y la recaudación fiscal. También se muestra que se puede lograr mucho más. En 2015, la Organización Mundial de la Salud (OMS) informó que solo 28 países de ingreso mediano y bajo habían adoptado políticas amplias de control del consumo de tabaco que abarcaban la publicidad de cigarrillos en los negocios minoristas, restricciones al consumo de cigarrillos en lugares públicos y la aplicación de impuestos al consumo de tabaco adecuadamente altos. Dado que en la actualidad los líderes de un mayor número de países comienzan a sopesar los argumentos económicos y de salud pública en favor de estos impuestos, surgen oportunidades para lograr avances excepcionales.

## CÓMO LOGRARLO

Si los líderes quieren avanzar con el impuesto al consumo de tabaco, ¿cuáles son los pasos clave? ¿Cuáles son los obstáculos habituales que deben sortear? En este informe se extraen conclusiones de un enorme conjunto de evidencias acerca de las prácticas exitosas en la aplicación de impuestos al tabaco y del proceso de toma de decisiones correspondiente. Entre las principales enseñanzas figuran las siguientes:

- **Ser ambiciosos y actuar con rapidez.** Las estrategias impositivas deberían centrarse primero en los beneficios vinculados con la salud, y luego en el rendimiento fiscal. Esto significa procurar implementar fuertes aumentos en las tasas del impuesto al tabaco en los inicios del proceso. La adopción de un cronograma cauto y gradual podría parecer una medida prudente, pero implica condenar a una gran cantidad de personas a contraer enfermedades y morir prematuramente por causas evitables. En la aplicación de impuestos al tabaco, las recompensas son para los que actúan con audacia.
- **Atacar la asequibilidad.** Los impuestos al tabaco solo disminuyen el consumo si logran reducir la asequibilidad de los cigarrillos. En la mayor parte de los países de ingreso mediano y bajo, los salarios van en aumento. En consecuencia, los cigarrillos



se volverán de hecho más asequibles para los fumadores, lo que incrementará el consumo, a menos que los impuestos al tabaco aumenten con mayor rapidez. Las estrategias eficaces por lo general incluirán una combinación de fuertes incrementos iniciales en los impuestos al tabaco con subas recurrentes a lo largo del tiempo, lo que provocará que los precios de los cigarrillos sigan incrementándose en mayor medida que el ingreso real per cápita (incluida la inflación).

- **Cambiar las expectativas.** La comunicación con el público es también un elemento crucial. Los Gobiernos deben asegurarse de que los consumidores sepan que el aumento en la tasa impositiva no se produce por única vez, sino que los precios de los cigarrillos seguirán subiendo. Esto motivará a los fumadores actuales a abandonar el cigarrillo y disuadirá a los jóvenes de empezar a fumar.
- **Cobrar impuestos según la cantidad.** Las tasas impositivas del tabaco deberían simplificarse y establecerse en función de la cantidad de cigarrillos, no de su precio. Esto puede hacerse de dos maneras, con las que se evita que los fumadores, tras una suba en las tasas impositivas de las marcas de cigarrillos que consumen, se pasen a otras más económicas (respuesta en la que se produce un reemplazo por productos de menor precio). La primera medida clave consiste en aplicar impuestos específicos al consumo, y no gravámenes *ad valorem* (basados en el valor) o de otro tipo. Un factor crucial que debe tenerse en cuenta es que a medida que transcurre el tiempo se deben ajustar las tasas específicas, de modo de equiparar al menos el ritmo de la inflación y, preferiblemente, superarlo, a fin de ir reduciendo la asequibilidad del tabaco. En consecuencia, cualquiera sea la estrategia que se adopte para aplicar estos impuestos, deberá ir acompañada de un instrumento o un marco que permita establecer incrementos anuales (como la escala utilizada para aumentar el gravamen al tabaco en el Reino Unido). La segunda forma consiste en unificar los diversos "niveles" del impuesto al tabaco utilizados por la mayoría de los países en desarrollo. De este modo, los aumentos impositivos generarán la misma fuerte suba en los precios de todas las marcas al mismo tiempo, impulsando a los fumadores a dejar el cigarrillo por completo, en lugar de cambiar de marca.
- **Puede generarse apoyo "etiquetando" el uso de los fondos.** Los expertos fiscales critican la asignación de los ingresos tributarios a fines específicos a través de la legislación porque esto contribuye a generar rigidez, fragmentación y eventuales distorsiones en el gasto público. Sin embargo, la asignación de los fondos a un destino "general" (por ejemplo, cuando se vincula el incremento de los tributos con un aumento en los gastos en salud) ha contribuido a concitar el apoyo de los ciudadanos a las subas impositivas. Esto se ha verificado en otros sectores y ha dado resultado con los gravámenes al tabaco en países como Australia, Filipinas y Estados Unidos.
- **La colaboración regional puede mejorar los resultados.** Cuando los países trabajan en conjunto en una estructura regional, se puede intensificar el impulso en favor de una reforma ambiciosa de los impuestos al tabaco y minimizar las amenazas transfronterizas, como el contrabando de cigarrillos. Como ejemplo se puede mencionar la Unión Europea (UE), cuya experiencia muestra que la cooperación regional puede ayudar a los países a lograr el doble objetivo de reducir el consumo de tabaco e incrementar a la vez los ingresos gubernamentales. Las enseñanzas que pueden extraerse de este caso también se refieren al ritmo de las reformas. Los legisladores de la UE enfrentaron ya desde el comienzo presiones políticas para avanzar lentamente y establecer una tasa inicial mínima para el impuesto al consumo

de tabaco que se aplicaría en todos los Estados miembros. Sin embargo, la UE aceleró los avances convenciendo a dichos Estados de que acordaran fijar desde un principio tasas mínimas relativamente elevadas y autorizar períodos de transición más prolongados para algunos países que debían encarar dificultades particulares.

- **Establecer alianzas amplias.** Los líderes de los países enfrentan la férrea resistencia de la industria tabacalera ante los incrementos de los impuestos y otras medidas de control del consumo de tabaco. La industria es financieramente poderosa y políticamente astuta. Con el asesoramiento que brinda a los Gobiernos busca promover las intervenciones más ineficaces y en particular procura socavar y debilitar las medidas impositivas. Para contrarrestar estas presiones, es necesario llevar adelante análisis científicos y económicos sólidos, y desarrollar políticas multisectoriales. También se debe movilizar a la sociedad civil y los líderes de opinión. Se requiere asimismo el apoyo de los asociados internacionales, en particular en los países de ingreso bajo, con el objeto de fortalecer la capacidad del país para alinear y coordinar todas las partes del Gobierno y trabajar al mismo tiempo con un amplio conjunto de partes interesadas ajenas al ámbito gubernamental.

## PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS

Cuando los países planifiquen e implementen incrementos en las tasas del impuesto al tabaco, deben prever los desafíos que surgirán en áreas específicas. Hay varias cuestiones importantes, tanto por sus características intrínsecas como por el hecho de que la industria tabacalera las explota para influir en la opinión pública y en el debate sobre las políticas. Las tres cuestiones más destacadas son las siguientes: 1) el modo en que el aumento de las tasas del impuesto al tabaco afecta a los pobres; 2) el modo en que el impuesto al tabaco influye en el empleo, y 3) los nexos entre el aumento de las tasas del impuesto y el comercio ilícito de tabaco.

## TABACO Y EQUIDAD: CENTRARSE EN LOS POBRES

Como se señaló anteriormente, las evidencias acumuladas en todo el mundo muestran que los impuestos al tabaco contribuyen a reducir la pobreza. No obstante, uno de los argumentos más insidiosos de la industria contra la suba de estos impuestos radica en que estos gravámenes perjudican desproporcionadamente a los pobres. Este planteo se basa en la afirmación de que los impuestos al tabaco son regresivos, es decir, que para los pobres representan una proporción mayor de los ingresos disponibles que para los ricos. Casi por definición, efectivamente los fumadores pobres gastan en general una proporción mayor de sus ingresos en tabaco que los fumadores más acomodados. Sin embargo, los más pobres responden más a la variación en el precio que los más ricos. En consecuencia, la suba del impuesto al tabaco reduce la asequibilidad de los cigarrillos con mayor eficacia entre los pobres que entre los ricos. Al hacer menos accesibles los cigarrillos no se perjudica a los fumadores pobres; por el contrario, se incrementa la cantidad de ingresos disponibles que estos pueden destinar a otros bienes y servicios, y se pueden salvar muchas vidas.

Frente al incremento en el impuesto al tabaco, los hogares relativamente más pobres modifican su conducta en una medida relativamente mayor que los más acomodados. Una suba del 50 % en el precio de los cigarrillos provocará una caída de entre el 30 % y el 40 % en el consumo de tabaco entre los pobres, una merma relativa mucho mayor que entre los fumadores más ricos. Esto también significa que los más pobres son los que obtienen la

mayor proporción de beneficios económicos y sanitarios que genera dejar de fumar luego de un aumento en las tasas impositivas del tabaco. Las evidencias recogidas en Tailandia, por ejemplo, muestran que los pobres pagaron solo el 6 % de los impuestos incrementados, pero obtuvieron el 58 % de los beneficios para la salud (Jha, Joseph, Moser y otros, 2012).

Los beneficios que logran los pobres en su salud al dejar de fumar también se traducen en ganancias económicas en el largo plazo. Los hogares en los que algún integrante fuma ganan menos a lo largo del tiempo que otros hogares similares en los que no hay fumadores. Por lo tanto, al favorecer el abandono del hábito de fumar entre las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la escala del bienestar, los impuestos al tabaco generan un incremento en los ingresos de los pobres, a diferencia de lo que ocurre entre las personas más acomodadas, por lo que impulsan de manera directa la equidad.

La conclusión es la siguiente: cuando se examinan todos los hechos, se observa que los impuestos al tabaco no son regresivos, sino, por el contrario, fuertemente progresivos, dado que el total de los beneficios económicos y para la salud que genera esta medida excede con mucho su costo relativo.

## LOS IMPUESTOS AL TABACO Y EL EMPLEO: UN PUENTE HACIA MEJORES MEDIOS DE SUBSISTENCIA

La industria tabacalera advierte sobre la posible pérdida de empleos en la agricultura, la manufactura y la distribución como argumento en contra de la suba de los impuestos al tabaco. No obstante, los Gobiernos pueden facilitar la adaptación del número relativamente pequeño de trabajadores vulnerables cuyos puestos se verán afectados cuando se incrementen las tasas del gravamen al tabaco.

Respecto del nexo entre los impuestos al tabaco y el empleo, se debe prestar atención a los siguientes puntos:

- **En todo el mundo, la pérdida de empleos en el sector del tabaco se debe en su mayor parte a las políticas de los propios fabricantes, no a las subas en los impuestos.** Diversos análisis han mostrado que la reducción observada en el empleo en el sector del tabaco proviene mayormente de la automatización y de la consolidación que lleva adelante la propia industria (Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y OMS, 2016).
- **En la actualidad, son pocos los empleos de los países de ingreso mediano y bajo que dependen por completo del tabaco, aun en los grandes países productores.** Con escasas excepciones, la proporción del empleo total que representan los puestos de trabajo relacionados con el tabaco es ya muy pequeña. Incluso en China, el principal productor y consumidor de productos tabacaleros del mundo, solo cerca del 2 % de los agricultores cultiva tabaco (Hu, Mao, Shi y otros, 2008).
- **Luego de un incremento en las tasas impositivas del tabaco, el gasto de los consumidores se traslada a sectores no tabacaleros, con lo que se crean empleos alternativos.** Cuando, tras un aumento en el impuesto al tabaco, cae el consumo de cigarrillos, el dinero que ya no se destina a productos tabacaleros pasa en su mayor parte a otros sectores económicos, con lo que se estimula su producción y la creación de empleo en ese ámbito, y se contribuye a la vez a la diversificación

económica. Según diversos estudios, es probable que, con el tiempo, en todos los países que elevan los impuestos al consumo de tabaco se genere una ganancia neta en el empleo y no una pérdida (CIIC, 2011; Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y OMS, 2016).

- **Sin embargo, en los planes de aplicación de impuestos al tabaco se debe contemplar el apoyo a los trabajadores afectados, en especial para los poco calificados.** Si bien los números son pequeños, algunos trabajadores del sector que carecen de habilidades para adaptarse perderán su empleo y sus ingresos a medida que caiga la demanda de tabaco. Los Gobiernos deben prever este problema y tener listas soluciones. Es posible lograr una transición exitosa en la que se ayude a los trabajadores a acceder a medios de subsistencia similares o mejores fuera del sector. Los encargados de formular políticas deben abordar este desafío sin miramientos: por motivos de equidad, para asistir a los trabajadores vulnerables y a sus familias, y por razones estratégicas, para evitar que la industria tabacalera se apropie del empleo como arma política contra el aumento de los impuestos al tabaco.

### Ayudar a los agricultores tabacaleros a cambiar de cultivo

En los muy pocos países que son productores netos de tabaco, una parte importante del empleo en el sector tabacalero corresponde a la agricultura. Los Gobiernos y sus asociados pueden coordinar los aumentos en las tasas del impuesto al tabaco con programas que alienten y ayuden a los agricultores del sector a pasarse a otros cultivos. En prácticamente todos los contextos, hay cultivos alternativos que son más rentables para los agricultores que el tabaco y a la vez no presentan los peligros sanitarios que implica cultivar este producto, entre los que se incluye la enfermedad del tabaco verde, un envenenamiento sistémico debido a la exposición a la nicotina a través del contacto con las plantas de tabaco.

Hoy en día, tan solo un porcentaje mínimo de los agricultores depende exclusivamente del tabaco como medio de subsistencia. En la mayoría de los casos, el tabaco forma parte de esquemas de cultivos múltiples, y en los sitios donde la demanda está en retroceso los agricultores han comenzado a diversificarse para no depender de este producto. La contribución del cultivo de tabaco a las economías del mundo es escasa y cada vez menor. De todos modos, algunos pequeños productores necesitarán apoyo específico (por ejemplo, a través de créditos para la compra de insumos, actividades de extensión agrícola y riego), en particular aquellos que no pueden evitar depender de la industria tabacalera. Las prácticas de la industria fomentan esa dependencia, por ejemplo, entregando de manera gratuita insumos a los agricultores y garantizando la compra de la cosecha completa, aunque a menudo a precios tan bajos que los productores no logran recuperar los costos y terminan endeudados en forma crónica con las empresas (Kagarui, 2010).

## FRENAR EL COMERCIO ILÍCITO DE TABACO

La industria del tabaco aconseja a los funcionarios encargados de formular políticas no subir los impuestos pues esto impulsaría el comercio ilícito del producto, mientras que la baja de los gravámenes podría reducir esa actividad delictiva. El mensaje clave para los Gobiernos en este tema es claro: aun cuando se observen elevados niveles de contrabando, el aumento de las tasas del impuesto al tabaco reduce el consumo de cigarrillos e incrementa los ingresos fiscales. La evidencia del caso de Canadá, país que tiene 4800 kilómetros de frontera abierta con Estados Unidos, muestra que solo hubo contrabando en gran escala cuando la industria del cigarrillo actuó en connivencia con redes delictivas (Kelton y Givel, 2008). El factor

principal que impulsa el comercio ilícito de tabaco no es el aumento de las tasas impositivas, sino la laxitud en la aplicación de controles y la presencia de redes delictivas organizadas. La estrategia central que deben adoptar los Gobiernos sigue siendo la de perseguir a los delincuentes y mejorar la administración del impuesto y la aplicación de medidas de control, no la de reducir los gravámenes. Turquía, por ejemplo, logró reducir significativamente la venta ilegal abordando la evasión, al mismo tiempo que elevó los impuestos.

Existe un amplio repertorio de medidas de eficacia probada para el control y el cumplimiento que permiten contener el comercio ilícito de tabaco. Se ha logrado implementar medidas exitosas tanto en los países de ingreso mediano y bajo como en los países ricos. Muchas de esas medidas están incluidas en el Protocolo de la OMS para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. Entre las herramientas eficaces cabe mencionar los sistemas de seguimiento y localización que permiten seguir el recorrido de los productos tabacaleros a lo largo de la cadena de suministro, los equipos de detección en los puestos aduaneros y la aplicación de sanciones más estrictas. Hoy en día, es imperioso que la comunidad internacional promueva el Protocolo de la OMS y aliente a los legisladores nacionales de todos los países a ratificarlo e implementarlo, a fin de que se transforme en una ley internacional vinculante (Márquez, 2015). Muchos países que han adoptado programas amplios de control y aplicación han logrado resultados notables. Por ejemplo, desde que se introdujo la estrategia para abordar el contrabando de tabaco en el Reino Unido, en el año 2000, el mercado ilegal de cigarrillos se redujo a casi la mitad, hasta ubicarse en un 9 % de las ventas nacionales, y se decomisaron más de 20 000 millones de cigarrillos y más de 2700 toneladas de tabaco para liar a mano (gráfico R3). Adicionalmente, en este país se han llevado adelante más de 3300 procesos penales por delitos vinculados con el tabaco como consecuencia de procedimientos realizados por oficiales de policía. En Chile, que se ubica entre los países con las tasas del impuesto a los cigarrillos más altas del mundo (el gravamen representa el 78 % del valor de cada paquete), el Gobierno también ha logrado incrementar la cantidad de confiscaciones de productos de tabaco contrabandeados. Esto ha afectado la oferta de cigarrillos en el país y contribuye a frenar el ligero crecimiento observado en el comercio ilícito tras el aumento de los precios del tabaco establecido en 2013.

## EL CAMINO FUTURO

A medida que nos encaminamos hacia la tercera década del siglo XXI, la aparición de sociedades libres de humo debería ser un indicio clave del desarrollo sostenible. Para avanzar con los impuestos al tabaco en la actualidad, es necesario intensificar los esfuerzos en las siguientes áreas:

**Asistencia técnica a los países, impulsada por la propia demanda.** Para que la asistencia técnica resulte eficaz, se requiere intercambiar experiencias relacionadas con las buenas prácticas y lograr la participación de funcionarios de alto nivel de los ministerios de Finanzas y Salud, además de los miembros de organizaciones multilaterales y bilaterales y la sociedad civil. Poco a poco, los impuestos al tabaco mejor estructurados y con tasas más altas deberían volverse un elemento habitual de las reformas fiscales y tributarias más amplias.

**Fortalecimiento de la capacidad e intercambio de conocimientos.** Los países que han logrado elevar los impuestos al tabaco han adquirido valiosos conocimientos especializados y pueden dar a conocer a otros sus buenas prácticas y las evidencias que han recogido. Por su lado, la comunidad internacional debe estar preparada para

responder a los países que requieran actividades de fortalecimiento de la capacidad, entre las que se debe incluir la capacitación para el uso de modelos de simulación, con los que se pueden evaluar las consecuencias fiscales y de salud de diversas estructuras y niveles impositivos posibles.

**Incrementar aún más la base mundial de evidencias empíricas.** Además de alentar el intercambio de conocimientos entre los países, se debe consolidar específicamente la base mundial de evidencias empíricas referidas a los impuestos al tabaco, en particular en las siguientes áreas:

- **Progresividad, empleo y pobreza:** La evidencia actual indica que los impuestos al tabaco son sumamente progresivos en términos netos, en vista de que los pobres responden más a los precios que los ricos y por lo tanto obtienen mayores beneficios para la salud. Para completar este panorama, se necesitan nuevos ejemplos de países específicos que muestren los efectos del impuesto al tabaco sobre la pobreza, la salud y el empleo.
- **Mejor vigilancia económica:** Se deben emprender esfuerzos internacionales para generar datos de fácil acceso sobre los precios del tabaco, las ventas ilegales y la demanda de productos tabacaleros, y se debe mejorar el seguimiento de las prácticas del sector. Esto incluye establecer una base de información mucho más sólida sobre las respuestas a las estrategias no centradas en los precios, más específicamente, los esfuerzos de la industria por subvertir la prohibición de la publicidad y el consumo de tabaco y por ejercer presión sobre los ministerios de Finanzas.
- **Comercio ilícito:** Es necesario realizar investigaciones y brindar asistencia técnica a fin de fortalecer la capacidad institucional de los países para restringir el comercio ilícito de tabaco a través de instrumentos aduaneros y otras herramientas semejantes. Esto debe incorporarse en un paquete más amplio de medidas de modernización del sector público.

**Impulsar el cambio normativo en los países y en el mundo.** En este informe se señalan diversos puntos de partida posibles para modificar las políticas nacionales y se muestra de qué manera la colaboración regional puede también mejorar los resultados. Los tratados internacionales pueden generar un mayor impulso a favor del cambio. Tal es el caso del Protocolo de la OMS para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, acuerdo suplementario del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Para que este protocolo se convierta en una ley internacional vinculante, debe ser ratificado formalmente por 40 países, número que aún no se ha alcanzado. Es imperioso que la comunidad internacional aliente a los legisladores de todos los países y de todo el arco político a ratificar e implementar este protocolo. De él dependen la vida de muchas personas y el bienestar social de las naciones. Este es solo un ejemplo de cómo la colaboración internacional puede respaldar las medidas normativas de los países, mientras que las decisiones que se toman a nivel nacional (por ejemplo, la de ratificar el tratado) pueden dotar de mayor fuerza a los instrumentos normativos internacionales en aras del bien común. Las medidas de política adoptadas en el plano nacional y el internacional se refuerzan mutuamente.

## CONCLUSIÓN: AMPLIAR LA COALICIÓN MUNDIAL

El aumento de las tasas del impuesto al tabaco puede salvar millones de vidas cada decenio, reducir la pobreza e incrementar los recursos públicos que pueden destinarse a las inversiones en desarrollo. Sin embargo, hoy en día la aplicación de impuestos sigue siendo una de las medidas de control del consumo de tabaco menos utilizadas (Márquez, 2017).

El poder para cambiar esta situación ya existe. No está en las manos de un único líder ni de una única institución, sino en una coalición mundial que congregue a Gobiernos, organismos multilaterales, la sociedad civil, investigadores, el sector privado y las comunidades: una coalición que se aboque a garantizar que el impacto de la reforma de los impuestos al tabaco, que salva vidas, llegue al mayor número posible de personas en el menor tiempo posible.

Desde 2015, el Grupo Banco Mundial, la OMS, la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación Bloomberg y otras entidades trabajan con los países para consolidar la coalición mundial en favor de la reforma de los impuestos al tabaco. En abril de 2017, la conferencia titulada “El Impuesto al Tabaco: Una Solución Beneficiosa para la Salud Pública y la Movilización de Recursos Internos” ofreció una oportunidad para medir los avances. Esta cumbre sobre política fiscal en el sector del tabaco, celebrada en la sede del Banco Mundial en la ciudad de Washington, convocó a delegaciones de alto nivel de los ministerios de Salud y Finanzas de 35 países, que informaron sobre los avances en este tema y se comprometieron a acelerar las reformas. Los participantes señalaron que, a medida que los países reformulan sus planes de financiamiento del desarrollo en torno de la movilización de recursos internos, los argumentos a favor de los impuestos al tabaco cobran cada vez más fuerza.

No obstante, en relación con la distancia que queda por recorrer, estos son aún los pasos iniciales. Los países que actúan con audacia son todavía muchos menos que los que vacilan. El Banco Mundial sacará provecho de su acceso a los ministerios de Finanzas para ampliar aún más el diálogo sobre políticas en el nivel nacional, intensificará su apoyo técnico y sus actividades de fortalecimiento de la capacidad, fomentará la colaboración entre los países y promoverá un programa de aprendizaje para mejorar el diseño de las políticas tributarias referidas al tabaco, impulsar la divulgación de este tema e intensificar el impacto.

Muchos países se encuentran en una encrucijada frente a la reforma del impuesto al tabaco: una encrucijada clave para la salud y el desarrollo. La buena noticia es que los países y sus asociados pueden aunar esfuerzos no solo en torno a un problema, sino también en torno a una solución probada. Se requiere un esfuerzo más firme y unificado para promover en todo el mundo la aplicación de impuestos al tabaco con miras a mejorar la salud, reducir la pobreza y generar mayores oportunidades de desarrollo para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC) (2011), "Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control", volumen 14, manuales del CIIC.

Furman, J. (2016), "Policy, Politics, and the Tripling of Federal Tobacco Taxes in the United States to Deter People from Smoking, Save Lives, and Mobilize Revenue over the Last 30 Years. Six Lessons from the U.S. Experience with Tobacco Taxes", presentación en la conferencia del Banco Mundial titulada "Winning the Tax Wars: Global Solutions for Developing Countries", Washington, DC, 24 de mayo de 2016, <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco>.

Goodchild, M., N. Nargis y E. Tursan d'Espaignet (2017), "Global Economic Cost of Smoking-Attributable Diseases", *Tobacco Control*, Online First, 30 de enero de 2017, doi: 10.1136/tobaccocontrol-2016-053305.

Goodchild, M., A. M. Perucic y N. Nargis (2016), "Modelling the Impact of Raising Tobacco Taxes on Public Health and Finance", boletín de la OMS 94, 250-257.

Grupo Banco Mundial (2016), "Tobacco Tax Modelling in armenia, Colombia, Moldova, and Ukraine", documento de trabajo interno.

Hu, T-w., Z. Mao, J. Shi y W. Chen (2008), "Tobacco Taxation and its Potential Impact in China", París, Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias.

Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y OMS (2016), *Monograph 21: The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, Bethesda, MD, Estados Unidos, Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, Institutos Nacionales de Salud, disponible en: [https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21\\_exec\\_sum.pdf](https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_exec_sum.pdf).

Jha, P. (2009), "Avoidable Global Cancer Deaths and Total Deaths from Smoking", *Nat Rev Cancer* 9, 655-664.

Jha, P. (2012), "Death and Taxes: Epidemiological and Economic Evidence on Smoking", *Global Heart*, 139-142.

Jha, P., R. C. Joseph, P. Moser y otros para el Banco Asiático de Desarrollo (2012), *Tobacco Taxes: A Win-Win Measure for Fiscal Space and Health*, Manila, Banco Asiático de Desarrollo (consultado el 8 de mayo de 2017 en <http://www.adb.org/publications/tobacco-taxes-win-win-measure-fiscal-space-and-health>).

Jha, P., P. V. Márquez y S. Dutta (2017), "Tripling Tobacco Taxes: Key for Achieving the UN Sustainable Development Goals by 2030", blogs del Banco Mundial, 24 de enero de 2017, disponible en: <http://blogs.worldbank.org/health/role-excise-tax-meeting-sdg>.

Junquera-Varela, R. F., M. Verhoeven, G. P. Shukla, B. Haven, R. Awasthi y B. Moreno-Dodson (2017), *Strengthening Domestic Resource Mobilization: Moving from Theory to Practice in Low- and Middle-Income Countries*, Washington, DC, Banco Mundial, doi:10.1596/978-1-4648-1073-2.

Kagaruki, L.K. (2010), "Community-Based Advocacy Opportunities for Tobacco Control: Experience from Tanzania", *Global Health Promotion* 17(2) Supl.: 41-4.



Kaiser, K., C. Bredenkamp y R. Iglesias (2016), "Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development. Directions in Development--Countries and Regions", Washington, DC, Banco Mundial, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24617>.

Kelton, M. H. y M. S. Givel (2008), "Public Policy Implications of Tobacco Industry Smuggling through Native American Reservations into Canada", *Int J Health Serv* 38(3):471-87.

Márquez, P.V. (2015), "World No Tobacco Day 2015: On Illicit Trade and Taxes", blogs del Banco Mundial, 29 de mayo de 2015, <http://blogs.worldbank.org/health/world-no-tobacco-day-2015-illicit-trade-and-taxes>.

Márquez, P.V. (2017), "Taxation: Most Effective but Still the Least-Used Tobacco Control Measure", blogs del Banco Mundial, 19 de julio de 2017, <https://blogs.worldbank.org/health/taxation-most-effective-still-least-used-tobacco-control-measure>.

Paul, J. (2016), "The Impact of the 2013 Sin Tax Reform in the Philippines", presentación en la conferencia del Banco Mundial titulada "Winning the Tax Wars: Global Solutions for Developing Countries", Washington, DC, 24 de mayo de 2016, <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco>.

Peto, R., y A. D. López (2001), "Future Worldwide Health Effects of Current Smoking Patterns", en: Koop, C. E., C. E. Pearson y M. R. Schwarz, comps. *Critical Issues in Global Health*, San Francisco, Wiley (Jossey-Bass), 154-161.

Webber, L., T. I. Andreeva, R. Sotomayor, P.V. Márquez y otros (2017), "Modeling the Long-Term Health and Cost Impacts of Reducing Smoking Prevalence through Tobacco Taxation in Ukraine", Washington, DC, Grupo Banco Mundial.





