

Impuestos al tabaco en Uruguay • —————

Zuleika Ferre, Mariana Gerstenblüth, Cecilia González y Patricia Triunfo

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República,
Montevideo, Uruguay

• —————



Desde la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2005, Uruguay se ha destacado como pionero en la implementación de políticas de control de tabaco. El país ha promovido activamente el Programa Nacional para el Control del Tabaco, abordando áreas clave que incluyen espacios libres de humo, restricciones publicitarias, regulaciones de empaquetado y políticas impositivas. Se ha alcanzado un nivel óptimo según la OMS en varias de estas medidas: desde 2006, los espacios libres de humo alcanzan el 100%, seguido por la prohibición total de la publicidad de productos de tabaco desde 2014 y la adopción de empaquetado neutro con presentación única desde 2020.

Las tendencias en el consumo de tabaco muestran mejoras significativas en los últimos años. El porcentaje de adultos fumadores ha disminuido en un 33% entre 2006 y 2022, mientras que, en los jóvenes de 13 a 17 años, la reducción alcanzó casi el 72% entre 2003 y 2021 (Gerstenblüth y Triunfo, 2023). Sin embargo, algunos grupos han experimentado reducciones en el consumo por debajo del promedio de la población, como las mujeres y las personas de situación socioeconómica más desfavorable. A su vez, hay estimaciones para Uruguay que encuentran que el 15% de las muertes se deben al consumo de tabaco (Pichón-Riviere et al., 2020), de hecho, es la causa más evitable de mortalidad prematura. De las aproximadamente 40 mil defunciones anuales en el país, 6 mil personas fallecen cada año por este motivo. Cifra equivalente al total de defunciones registradas por COVID entre 2020 y 2021.

Existe espacio para mejorar la política de control de tabaco en varios sentidos. En primer lugar, Uruguay ha quedado rezagado en materia impositiva. En 2005, antes de la ratificación del CMCT, los impuestos en relación al precio de venta de la cajilla más vendida (impuesto específico interno -IMESI) correspondían al 40%. Este porcentaje aumentó al 65% en 2007 con la incorporación del impuesto al valor agregado (IVA) a todos los productos de tabaco, una cifra que se mantiene relativamente constante en la actualidad. La OMS en el CMCT, establece como recomendación mínima, que los impuestos en el precio de la cajilla correspondan al menos al 75%. Países como Argentina, Chile y Brasil, que comenzaron más tardíamente las políticas de control de tabaco, han superado ese mínimo con 77%, 80% y 82% respectivamente (OPS, 2023).

A efectos de alcanzar dicha recomendación mínima, estimamos la demanda de cigarrillos de origen lícito con datos registrados por la Dirección General Impositiva, a través del análisis de series temporales y de modelos en dos etapas con variables instrumentales (Ferre, Gerstenblüth y Triunfo, 2023). Estas estimaciones permiten calcular las elasticidades precios e ingreso, esto es, determinar el grado de respuesta de los consumidores a cambios en los precios e ingreso. Los resultados, muestran que ante un aumento del 10% en el precio de la cajilla de cigarrillos se reduciría la demanda de cigarrillos de origen legal entre un 6% a un 8%, dependiendo del método de estimación. A su vez, la elasticidad ingreso, muestra que ante aumentos del 10% en el ingreso, la demanda aumentaría menos que proporcionalmente, entre un 4% y un 5%.

Por otra parte, a partir de la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares del Instituto Nacional de Estadística realizada entre 2016 y 2017, estimamos la demanda de cigarrillos totales, de origen lícito e ilícito (Gerstenblüth, González y Triunfo, 2023). Los resultados de la elasticidad precio, son similares a los anteriores, un aumento del 10% en el precio reduciría la demanda total en un 6%, a la vez que fue posible estimar la elasticidad gasto (como aproximación del ingreso), encontrando que ante un aumento del 10% en el gasto la demanda aumentaría un 1%.

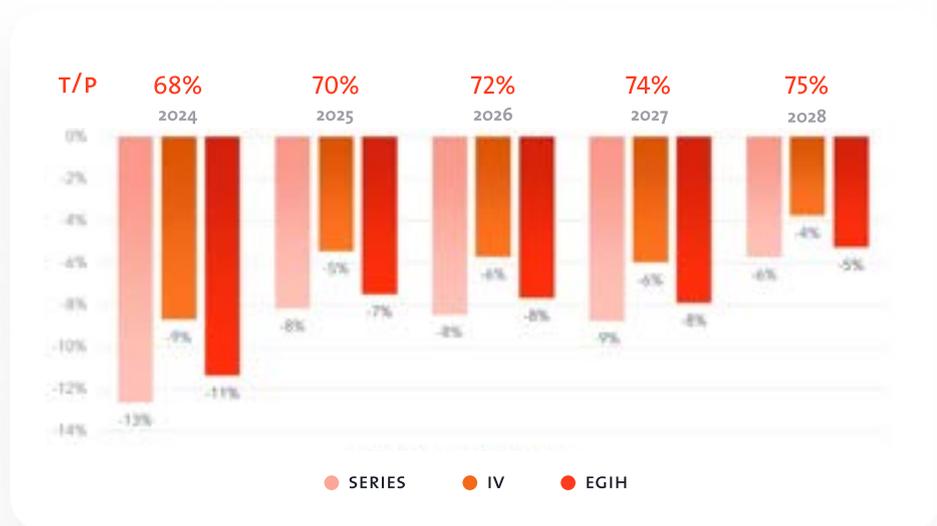
Los resultados mencionados anteriormente permiten realizar simulaciones del impacto de aumentos impositivos a efectos de alcanzar la recomendación del 75% de impuestos en el precio en 2028. Estas simulaciones permiten medir el impacto en la población fumadora, la

cantidad de cigarrillos de origen lícito vendidos, así como en la recaudación por concepto de IMESI, y en la total (IVA más IMESI).

Como se observa en la Figura 1, el aumento de la suma de los impuestos IMESI e IVA (T/P) es gradual, pasando a 68% en 2024, hasta llegar al 75% en 2028. En este sentido, sería necesario un aumento del 56% en términos reales del IMESI entre 2024 y 2028 para alcanzar dicha recomendación mínima. Esto reduciría, para el mismo periodo, entre un 14% y un 21% la población fumadora, lo que implica entre 52 mil y 74 mil fumadores menos, y una caída entre 30% y 44% de los cigarrillos de origen lícito consumidos. A su vez, a diferencia de lo ocurrido entre 2022 y 2023, donde la recaudación total real cayó aproximadamente en un 8%, entre 2024 y 2028 podría aumentar entre un 3% a un 19%.

Figura 1. Simulaciones de aumentos impositivos según metodología utilizada

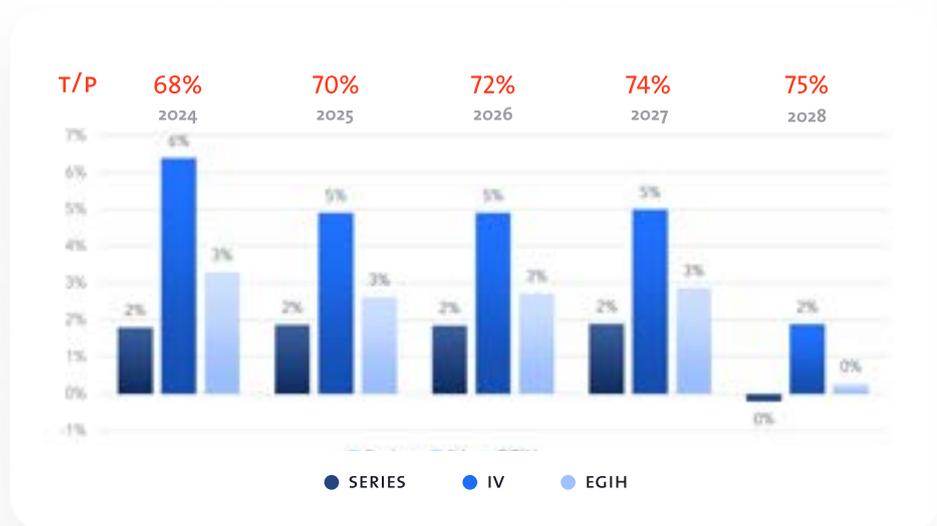
1.a Variación de cajillas de cigarrillos de origen legal según método de estimación



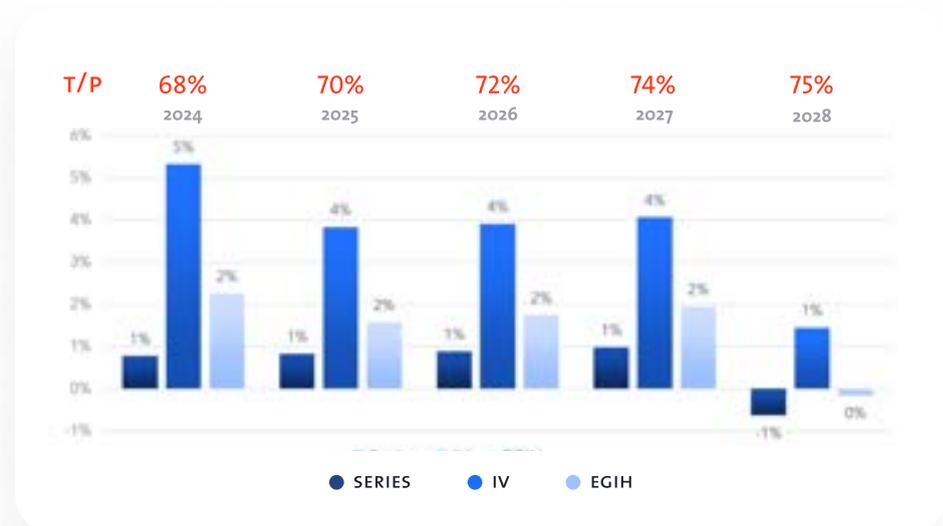
1.b. Variación población fumadora



1.c Variación de la recaudación del IMESI real



1.d Variación de la recaudación total (IVA+IMESI) real



Fuente: Elaboración propia en base a Ferre, Gerstenblüth y Triunfo (2023), y Gerstenblüth, González y Triunfo (2023).

Notas: T/P refiere al porcentaje de Impuestos (T) respecto al precio de los cigarrillos (P). Los tres métodos utilizados son: Series (modelo Autoregresivo de Rezagos Distribuidos -ARDL- con series temporales mensuales), IV (Variables Instrumentales con series temporales mensuales) y EGIH (modelo Almost Ideal Demand System desarrollado por Angus Deaton utilizando la Encuesta de Gastos e Ingreso de los Hogares).

Es evidente que estas medidas deben complementarse con otras políticas. Esto incluye el fortalecimiento del cumplimiento del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos del Tabaco (WHO, 2013), vigente desde 2018. En este sentido, se debe incrementar la cooperación regional en controles fronterizos, implementar acuerdos para afectar los precios relativos, realizar capacitaciones en áreas anticorrupción y fortalecer la gobernanza administrativa. Asimismo, se debe considerar avanzar en el diseño de sistemas de seguimiento fiscal, que implican marcado fiscal, registro centralizado, dispositivos de seguimiento y colaboración entre actores clave, para prevenir el contrabando y verificar el correcto pago de impuestos a los cigarrillos.

Finalmente, se hace necesario también profundizar en programas de tratamiento del tabaquismo, focalizando en grupos que han tenido menores reducciones del consumo que el promedio de la población, como son las mujeres y los de menor nivel socioeconómico.

El compromiso con estas políticas integrales es esencial para seguir reduciendo el consumo de productos de tabaco y mejorar la salud pública en Uruguay.

El Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República ha sido financiado por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Uruguay. UAI es socio de la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco. Los puntos de vista expresados en este documento no se pueden atribuir ni representan los puntos de vista de UAI o de Bloomberg Philanthropies.

Referencias

1. Ferre Z., Gerstenblüth M., Triunfo P. (2023). Demanda de cigarrillos en Uruguay: análisis nacional con datos mensuales. Documento de Trabajo 06/23, dECON-FCS-UdelaR.
2. Gerstenblüth M., Triunfo P. (2023). Evolución del consumo de tabaco en Uruguay. Documento de Trabajo 05/23, dECON-FCS-UdelaR.
3. Gerstenblüth M., González C., Triunfo P. (2023). Estimación de demanda de cigarrillos en Uruguay: análisis en base a encuestas de gastos e ingresos de los hogares. Documento de Trabajo 07/23, dECON-FCS-UdelaR.
4. Organización Panamericana de la Salud. Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022. Washington, DC: OPS; 2023.
5. Pichon-Riviere A., Alcaraz A., Palacios A., Rodríguez B., Reynales-Shigematsu L.M., Pinto M., ... & Bardach A. (2020). The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study. *The Lancet Global Health*, 8(10), e1282-e1294.
6. World Health Organization (2013). Protocol to eliminate illicit trade in tobacco products.

