

¿Por qué es importante subir los impuestos al tabaco en Chile? ● —————

Carolina Goic, Guillermo Paraje, Ignacio Finot

● —————

MAYO 2024

La Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) es financiada por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en América Latina y el Caribe. 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 el pensamiento de Bloomberg Philanthropies.

El Centro para la Prevención y el Control del Cáncer (CECAN) recibe financiamiento del proyecto ANID FONDAP 152220002.



Introducción

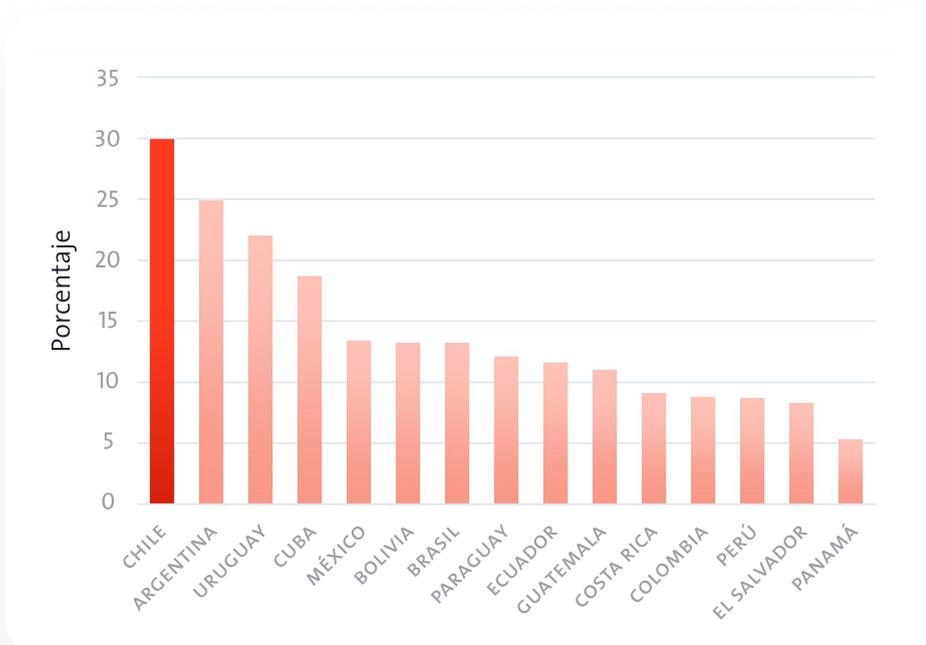
El objetivo principal de los impuestos al tabaco es desalentar su consumo mediante un incremento rápido del precio. Esto redundará en **mejor salud para la población y un ahorro de recursos destinados a tratamiento de enfermedades**. Adicionalmente, tienen la capacidad de recaudar fondos que ayudan a recuperar parte del costo que el consumo de este producto impone a la sociedad.

De acuerdo con los datos más recientes del Estudio Nacional de Drogas en Población General (ENPG) elaborado por el SENDA en 2022, **la proporción de personas entre 12 a 65 años que consumen tabaco en el mes alcanzó el 27%**. A diferencia de otros países de la región donde suele haber una mayor prevalencia de consumo en hombres que en mujeres, aquí no se observan diferencias estadísticamente significativas: la prevalencia es del 27,3% en hombres y del 26,6% en mujeres.

Respecto a los adolescentes, el Décimo Cuarto Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de 2021 del SENDA revela que casi el 60% ha probado el tabaco antes de cumplir los 15 años y que **la edad promedio en la que se inicia el consumo es de aproximadamente 14 años**, aun cuando es ilegal vender cigarrillos a menores de 18 años.

La Figura 1 ilustra la prevalencia del consumo actual de tabaco para los países de la región durante el año 2020.

Figura 1. Prevalencia de consumo actual de tabaco

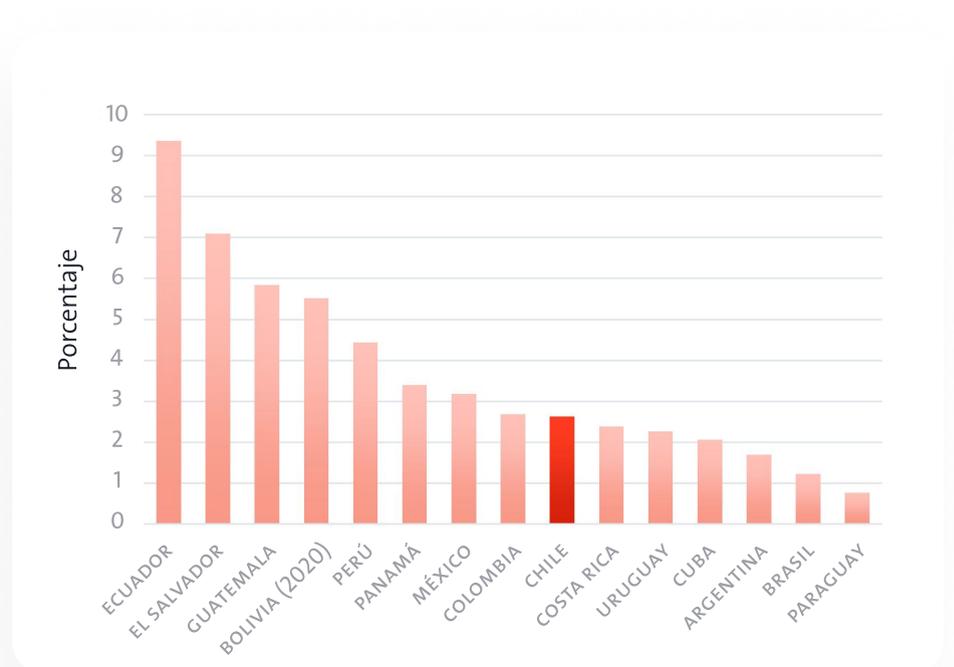


Nota: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud.

Chile registró el nivel más alto con 29,2% seguido por Argentina con 24,5% y Uruguay con un 21,5%. La alta prevalencia se relaciona con que en Chile comprar cigarrillos resulta más asequible que en otros países.

En la Figura 2 se puede observar el porcentaje del PIB per cápita que se necesita para comprar 100 cajetillas de cigarrillos de la marca más vendida. El gráfico deja en evidencia que **un habitante promedio de Chile necesita 2,6% de su ingreso para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos, ubicándose en el tramo medio de la distribución de países**. Si se comparan los resultados de la Figura 1 y Figura 2, es posible observar que aquellos países que presentan las prevalencias más altas se encuentran por debajo de la mitad del gráfico de asequibilidad.

Figura 2. Porcentaje del PIB per cápita necesario para comprar 100 cajetillas de la marca más vendida

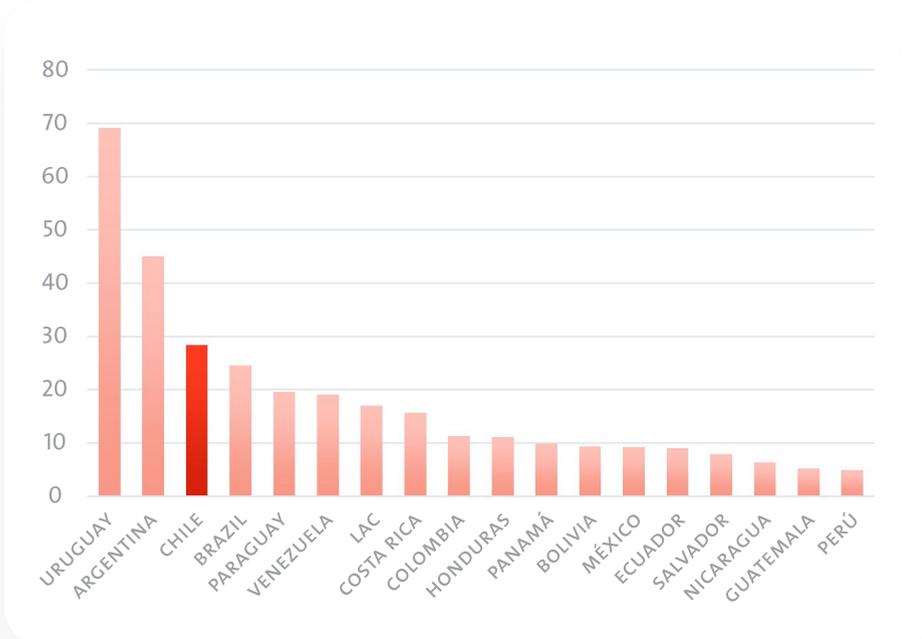


Nota: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud.

De acuerdo con información del estudio de carga global de enfermedades (GBD) para 2019, **en Chile murieron 72 personas por cada 100 mil habitantes por causas asociadas al tabaco**. De estas, la principal causa son los cánceres que se desarrollan producto del consumo o exposición al tabaco. En la Figura 3 se puede observar que **mueren más de 28 personas por cada 100 mil habitantes por este tipo de enfermedad**. Esta cifra es la tercera más alta de la región, después de Uruguay y Argentina.

Otro estudio realizado en 2020 mostró que la epidemia del tabaquismo cobra más de 52 vidas al día. Esto corresponde a un **16% de las muertes totales. Esto significa que el tabaco mató a la misma cantidad de personas que el COVID-19 en el último trienio.** Adicionalmente, para 2020 se estimó que el país gastó más de 1,5 billones de pesos en atención médica relacionada al consumo de tabaco. **Esto corresponde a más del 9% del gasto en salud del mismo año.** [1]

Figura 3. Muertes por cada 100 mil habitantes por cánceres asociados al consumo del tabaco



Nota: Elaboración propia con datos del estudio de carga global de enfermedades (GBD study).

Los impuestos al tabaco en Chile

Este año, **se cumplirá una década desde la última modificación a los impuestos al tabaco.** En 2014, la ley N° 20.780 aumentó los impuestos en un 21% para la marca más vendida y modificó la estructura tributaria aumentando la importancia del componente específico (el que grava la cantidad consumida) por sobre el componente ad-valorem (que grava el valor de lo consumido). Sin embargo, la estructura impositiva actual dista de ser la óptima desde el punto de vista económico.

Un sistema impositivo que prioriza el componente específico ofrece múltiple beneficios, tal como lo destaca la Organización

Mundial de la Salud.[2] En primer lugar, **vincula el impuesto con lo que produce el daño a la salud (la cantidad consumida y no su precio).** En segundo lugar, al establecer un umbral mínimo de impuesto por cajetilla, **reduce la capacidad de la industria tabacalera para ofrecer una amplia variedad de precios para mantener cautivos a sus consumidores.** En tercer lugar, **simplifica el cálculo del valor total del impuesto a pagar y su fiscalización.**

A nivel latinoamericano, se ha estimado que la elasticidad-precio total de la demanda de cigarrillos es de -0,4.[3] Esto implica que **un aumento de precios de cigarrillos del 10% implicaría una reducción en la cantidad total de cigarrillos (lícitos e ilícitos) consumida del 4%.** De acuerdo a estudios internacionales, la mitad de esa reducción correspondería a fumadores que por el aumento de precios dejan de fumar.[4] **En el caso de Chile, un aumento del 20% en el precio real de los cigarrillos (producto, por ejemplo, de un mayor impuesto) reduciría la cantidad de fumadores en un 4%. Esto implicaría una disminución de, al menos, 91 mil fumadores.**

Comercio ilícito

Frecuentemente se publican “estudios” con datos sobre comercio ilícito, financiados por la **industria tabacalera.** Estas estimaciones, además de tener **evidentes conflictos de interés, tienen metodologías poco transparentes y erróneas.** Cuando estos estudios se contrastan con aquellos realizados de forma independiente y con metodologías replicables se observa siempre que la industria sobreestima fuertemente la penetración del comercio ilícito. [5] Por ejemplo, en 2017 se llevó a cabo un estudio de encuestas a fumadores en la Región Metropolitana que encontró una penetración de comercio ilícito del 16% versus la estimación de la industria tabacalera del 24% . [6, 7] En 2020 se realizó otra estimación independiente y se encontró una penetración del 10% (menos de la mitad del reportado por la industria tabacalera en ese entonces). [8]

En abril de 2024, la British American Tobacco (BAT) entregó nuevamente un informe sobre su estimación de comercio ilícito, encontrando una participación del 50% del total del mercado para 2024. [9] Sin embargo, este estudio tiene severas falencias

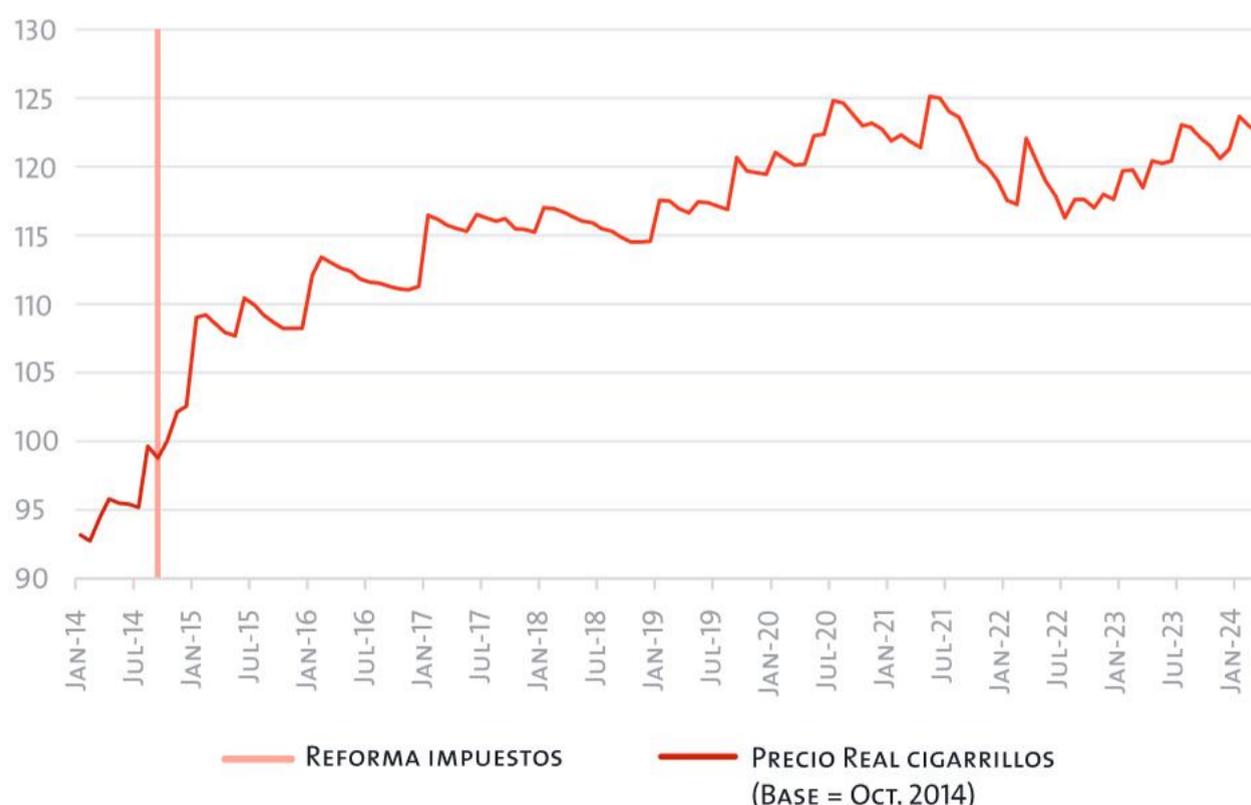
metodológicas. En primer lugar, se considera exclusivamente el consumo de fumadores diarios, lo cual sobrerrepresenta la población que fuma en mayor proporción cigarrillos ilícitos. En segundo lugar, se estima la proporción de estos fumadores en 32,6%, casi el doble de la información que se puede obtener con datos del ENPG de 2022. En tercer lugar, la metodología del estudio también requiere que el entrevistado acepte intercambiar su cajetilla, pero no detalla el procedimiento, ni qué se ofrece a cambio, resultando en una tasa de rechazo promedio del 16,3% y de hasta 27% en grupos de nivel socioeconómico (NSE) alto o medio, lo que refleja una correlación entre este rechazo y los grupos que usualmente consumen cigarrillos lícitos.

Por último, es usual ver cómo la industria relaciona el aumento del comercio ilícito con el aumento al impuesto del tabaco. Sin embargo, la evidencia muestra que el comercio ilícito se encuentra relacionado con factores institucionales y falencias en la fiscalización. Dentro de las alternativas para combatir el

comercio ilícito se encuentra la ratificación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, el cual entrega herramientas y soluciones efectivas al problema, como el control a la cadena de suministro y la cooperación internacional. [10] Aunque la industria tabacalera argumenta que impuestos (y precios) más altos son los causantes del comercio ilícito, la realidad muestra que ha aumentado de manera significativa los precios reales de sus productos.

La Figura 4 muestra la evolución del precio real de los cigarrillos desde 2014, ajustado por el IPC específico de cigarrillos y deflactado por el IPC general. En este gráfico se puede observar que los precios reales se incrementaron un 8% entre octubre de 2014, cuando se aplicó el último aumento impositivo, y enero de 2015. Posteriormente, desde enero de 2015 hasta enero de 2024, el precio real de los cigarrillos aumentó más de un 12%, lo cual equivale a un aumento nominal del 71%. **Cada aumento de precios realizado por la industria son recursos que podrían haber sido recaudados por el Estado y utilizados para disminuir la carga sobre el sistema sanitario por el consumo de estos productos.**

Figura 4. Evolución del precio real de los cigarrillos en Chile (2014 - 2024)



Nota: Elaboración propia a partir de información publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Conclusiones

El consumo de tabaco entre la población de 12 a 65 años en Chile es significativo, con una prevalencia mensual de 27%. Además, una gran proporción de jóvenes ha iniciado en el consumo antes de los 14 años. **Chile destaca en la región por tener el nivel más alto de consumo de tabaco, con una prevalencia del 29.2%** en 2020, superior a países como Argentina y Uruguay.

El precio de los cigarrillos en Chile contribuye a esta alta prevalencia, con un costo que representa el 2.6% del PIB per cápita para 100 cajetillas de cigarrillos. Lo anterior plantea la necesidad de aumentar los impuestos, y precios, para reducir la asequibilidad de los cigarrillos.

Tradicionalmente, **la industria tabacalera ha exagerado la magnitud del comercio ilícito para oponerse al aumento de impuestos.** Estudios independientes muestran que la penetración del comercio ilícito es significativamente menor que lo reportado por la industria. En Chile, al menos 2 estudios independientes muestran como la industria ha sobreestimado sistemáticamente el tamaño del comercio ilícito.

El costo del consumo de tabaco para la sociedad chilena es muy importante. En 2019 se estimó que el consumo de tabaco mató a más de 72 personas por cada 100 mil habitantes. En 2020 se estimó que cobró más de 52 vidas al día y **que tratar las enfermedades relacionadas al consumo de tabaco fue más del 9% de gasto total en salud para ese año.**

Chile lleva más de 10 años sin subir los impuestos al tabaco. **El aumentar los impuestos plantea una triple ganancia:** En primer lugar, permite mejorar la salud de la población impulsando que los fumadores dejen de hacerlo y evitando que nuevos fumadores se inicien. En segundo lugar, esta mejora en salud disminuye los costos económicos asociados a las enfermedades y muertes. Por último, aumenta la recaudación tributaria, compensando así el costo que el consumo de este producto implica para la sociedad.

Referencias

1. Palacios A, C.-R.M., De la Puente C, Bardach A, Casarini A, Rodríguez Cairoli F, Espinola N, Balan D, Perelli L, Comolli M, Augustovski F, Alcaraz A, Pichon-Riviere A, La importancia de aumentar los impuestos al tabaco en Chile. 2020, Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria: Buenos Aires, Argentina.
2. Salud, O.P.d.I., Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco. 2022.
3. Guindon, G.E., G.R. Paraje, and F.J. Chaloupka, El impacto de los precios e impuestos sobre el consumo de productos de tabaco en América Latina y el Caribe. American Journal of Public Health, 2018. 108(56): p. S503-S514.
4. Goodchild, M., A. Perucic, and N. Nargis, Modelling the impact of raising tobacco taxes on public health and finance. Bulletin of the World Health Organization, 2016. 94(4): p. 233-308.
5. Drope, J., et al., Recent evidence on the illicit cigarette trade in Latin America. Revista Panamericana de Salud Pública, 2022. 46: p. e111.
6. Paraje, G., D. Araya, and J. Drope, Illicit cigarette trade in Metropolitan Santiago de Chile. Tobacco Control, 2020. 29(1): p. 68-73.
7. CNC calcula en 22% el comercio ilícito de cigarrillos en el país. 2017; Available from: <https://www.latercera.com/noticia/cnc-calcula-22-comercio-ilicito-cigarrillos-pais/>

7. CNC calcula en 22% el comercio ilícito de cigarrillos en el país. 2017; Available from: <https://www.latercera.com/noticia/cnc-calcula-22-comercio-ilicito-cigarrillos-pais/>
8. Paraje, G., L. Pruzzo, and M.F. Muñoz, Illicit trade and real prices of cigarettes in Chile. Tob Induc Dis, 2023. 21: p. 117.
9. ENCUESTA DE CONSUMO DE TABACO Y COMERCIO ILÍCITO - CHILE 2023. 2024; Available from: <https://mideuc.cl/wp-content/uploads/Informe-Ejecutivo-Encuesta-Pack-Swap-BAT-2023-.pdf>.
10. Paraje, G., M. Stoklosa, and E. Blecher, Illicit trade in tobacco products: recent trends and coming challenges. Tob Control, 2022. 31(2): p. 257-262.

