

La importancia de incrementar los impuestos al tabaco en Bolivia • ———

Propuesta para una Reforma Tributaria

JUNIO, 2024



Joaquín Morales¹, Sara Santander¹, Ignacio Finot², Mauricio Flores², Luca Pruzzo², Guillermo Paraje²

¹ Sustainable Development Solutions Network – Bolivia

² Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez

Este documento está basado en el documento *“Using Spatial Variation to Estimate the Price-Elasticity of Cigarette Demand: An Application to Bolivia”* realizado por Joaquín Morales y Sara Santander para SDSN – Bolivia

SDSN – Bolivia ha sido financiada por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Bolivia. 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.



Introducción

En Bolivia el 8% del total de muertes en mayores de 35 años es atribuible al consumo de tabaco. Además, el tratamiento de enfermedades relacionadas a este consumo representa el 11% del gasto total en salud del país, del cual tan sólo el 6% es recuperado a través de impuestos al tabaco. (1)

Bolivia es uno de los países de Latinoamérica cuyo porcentaje de impuestos totales sobre el precio de venta final de cigarrillos está más alejado de la recomendación mínima del 75% establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). De acuerdo con estimaciones propias, la carga tributaria sobre el precio final se encuentra en 40.1% para la cajetilla más vendida. Tanto el estudio en el cual se basa este documento, como datos de la OMS (2), coinciden que este porcentaje no ha tenido cambios considerables en las últimas décadas o que incluso podría haberse reducido en el tiempo.

Este documento presenta estimaciones sobre los efectos que tendría un aumento escalonado de impuestos al tabaco que supere el umbral mínimo sugerido por la OMS en 2030. Esto con el objetivo de cuantificar la reducción de fumadores y cigarrillos consumidos, así como el aumento en recaudación fiscal.

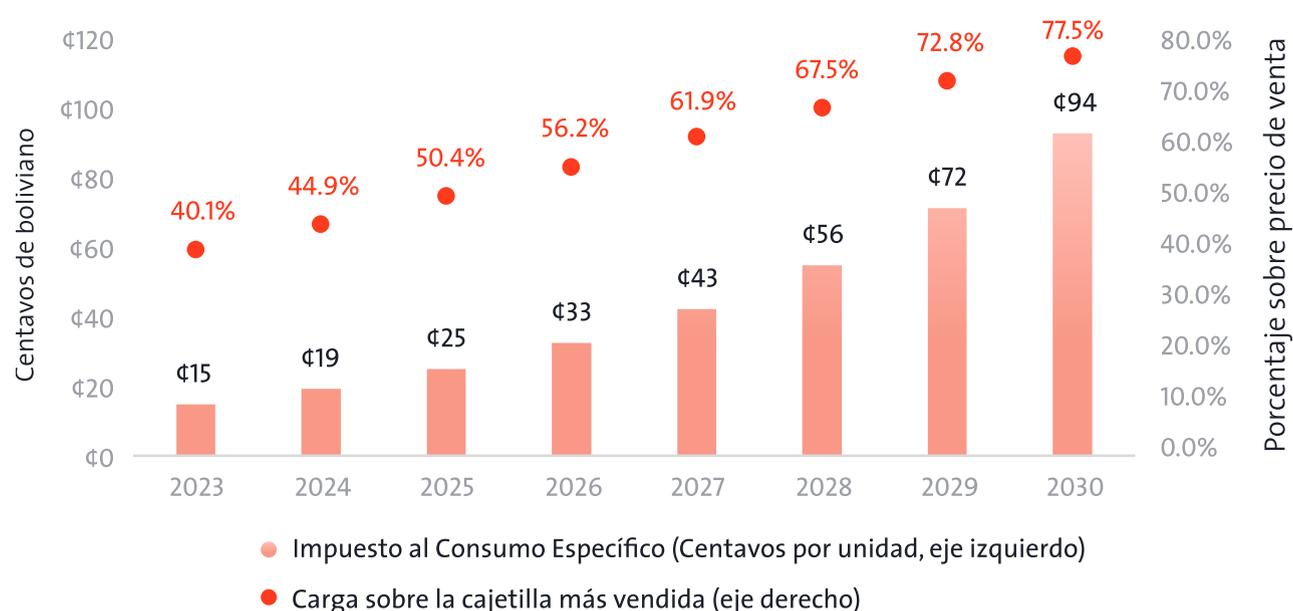
Metodología

Para cuantificar el efecto del cambio al impuesto específico de cigarrillos (ICE), se estimó la elasticidad precio e ingreso de la demanda. Estos parámetros miden la reacción del consumo de cigarrillos ante un cambio en el precio o en los ingresos de los individuos.

Para estimar dichas elasticidades, se utilizó el modelo de Deaton, el cual permite computarlas a través de encuestas de gastos. (3) Se utilizaron dos versiones de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) realizadas en 2003-04 y 2015-16 por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Estas encuestas contienen información del consumo total de los hogares en Bolivia, incluyendo características demográficas y el gasto en cigarrillos.

La obtención de la elasticidad-precio e ingreso de la demanda permitieron simular el cambio en el consumo e intensidad de uso de cigarrillos a partir de incrementos al ICE. La Figura 1 resume la propuesta de modificación impositiva, la cual consiste en incrementos anuales de 30% al ICE, desde 2024 a 2030. Con este esquema Bolivia cumpliría al 2030 con la recomendación mínima de la OMS sobre carga tributaria total, al alcanzar un 77.5% sobre el precio de venta de cigarrillos.

Figura 1. Propuesta de modificación al impuesto específico del tabaco



Resultados

La elasticidad-precio de la demanda de cigarrillos en Bolivia se estimó en -0.7 (i.e., un aumento de un 10% en los precios a los cigarrillos, reduce la cantidad demandada en un 7%). Este resultado es consistente tanto para la encuesta de 2003-04, cómo para 2015-16, indicando que la sensibilidad del consumo a los precios de los cigarrillos se ha mantenido estable por más de una década.

En cuanto a la elasticidad-ingreso, los resultados obtenidos oscilan entre 0.39 y 0.49. Estos valores indican que, ante un aumento de 10% en el ingreso de los hogares, la demanda de cigarrillos aumentaría entre 3.9% y 4.9%.

Para evaluar los efectos del aumento de impuestos propuesto, se analizó un escenario con la modificación tributaria propuesta y otro sin cambios en la política actual. La Figura 2 compara la proyección de fumadores hasta 2030. Los resultados muestran que, si la evolución de fumadores en Bolivia mantuviera su tendencia actual, se pasaría de 960 mil a 771 mil fumadores entre 2023 y 2030. De aplicarse el aumento propuesto al ICE, la reducción de fumadores se intensificaría, superando en 2026 a la reducción proyectada anteriormente y llegando a 526 mil fumadores en 2030, reflejando una disminución adicional de 246 mil fumadores.

En términos del porcentaje de la población fumadora, en un escenario sin aumento de impuestos la prevalencia en 2030 sería de 7.9% y, en caso de aumentar los impuestos, esta cifra sería de 5.4%.

Por su parte, el aumento de impuestos disminuiría el total de cigarrillos demandados en el país en aproximadamente un 58% entre 2023 y 2030. La Figura 3 presenta cómo el consumo de estos productos caería desde aproximadamente 1,000 millones de cigarrillos al año en 2023 (sin incremento impositivo) a aproximadamente 450 millones con la reforma propuesta aquí.

Por último, dado que el aumento en precios supera la reducción en el consumo, se espera que esta política genere un impacto positivo en la recaudación tributaria. Los resultados muestran que, hasta 2030, se podrían recaudar más de Bs. 1,274 millones adicionales acumulados a lo largo de seis años (en bolivianos de 2023). Bajo la reforma propuesta, la recaudación fiscal anual sería casi duplicada en comparación a lo recaudado en 2023, tal como se observa en la Figura 4.

Figura 2: Evolución en la cantidad de fumadores en escenarios con y sin reforma tributaria

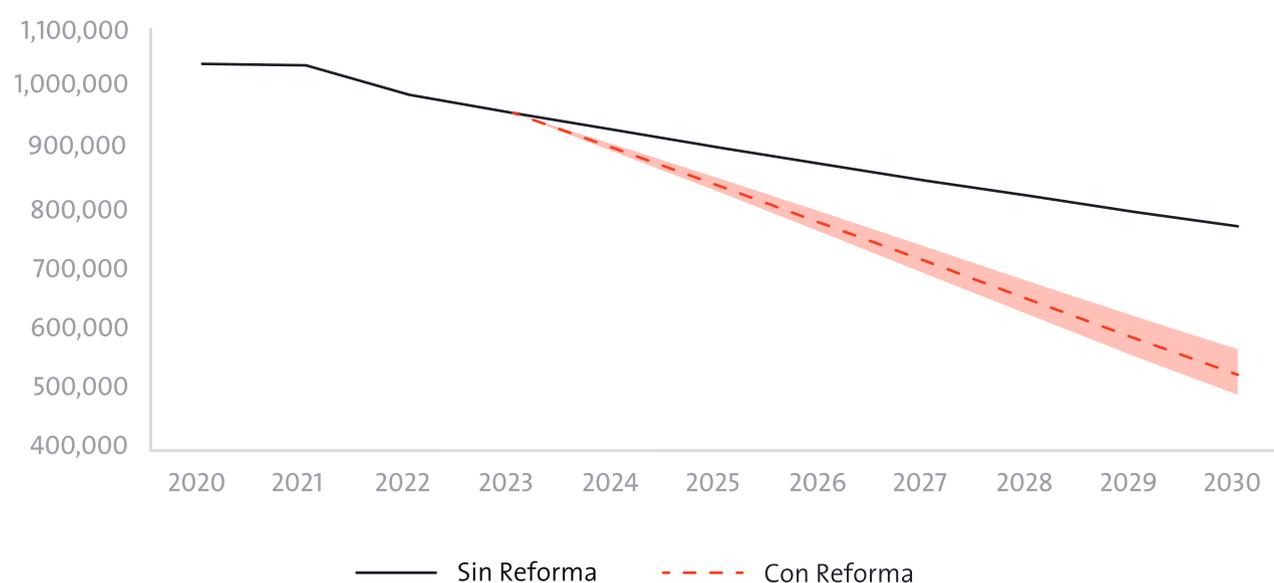


Figura 4: Evolución en la cantidad de cigarrillos consumidos en escenarios con y sin reforma tributaria

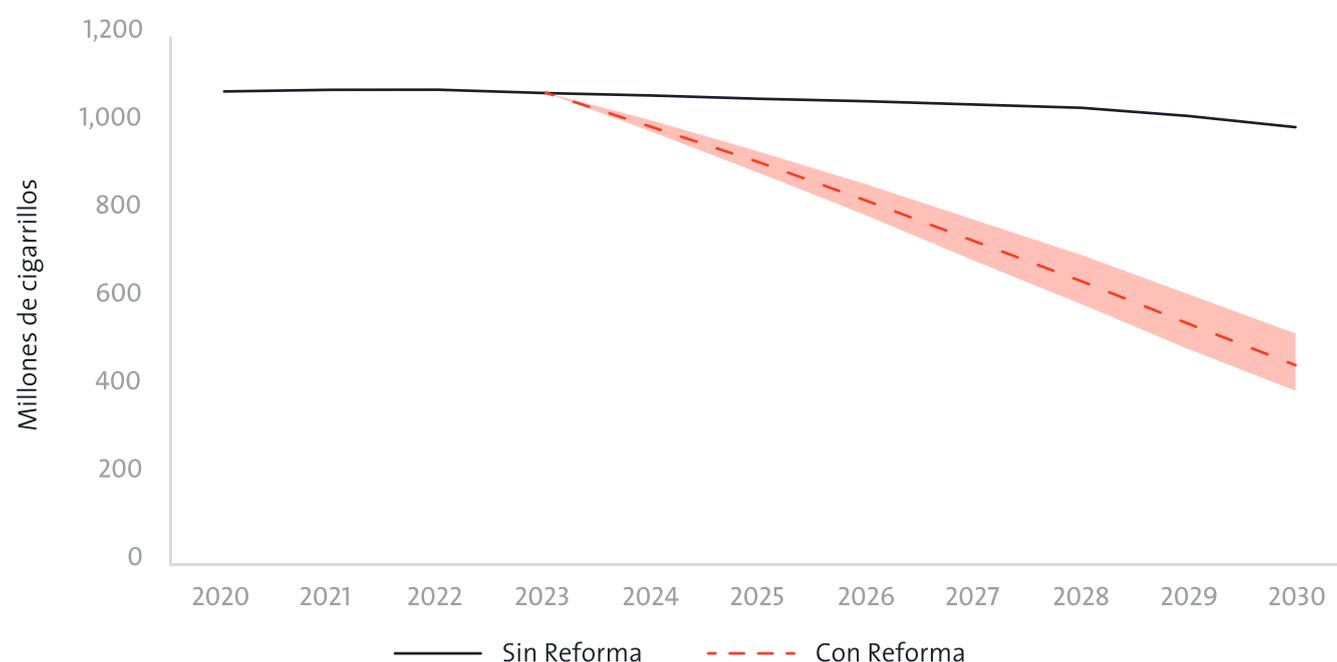
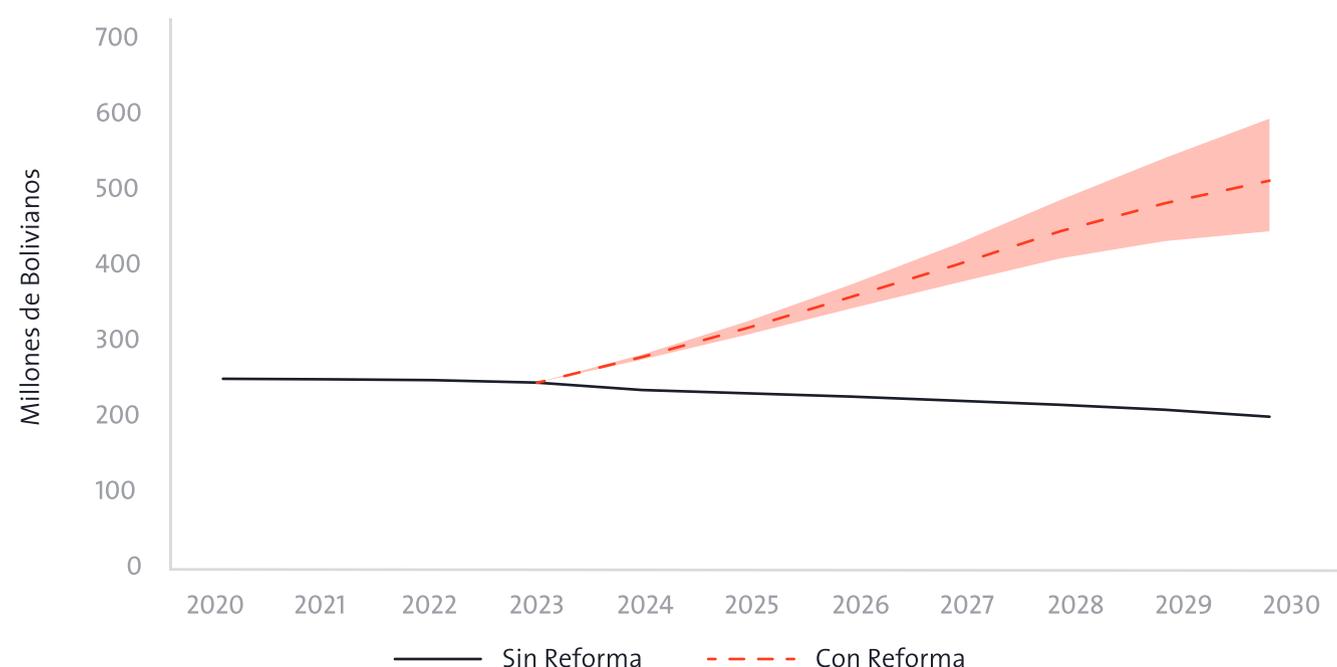


Figura 3: Cambio en la recaudación de impuestos al tabaco luego del cambio impositivo.



Conclusiones

En 2005, Bolivia ratificó el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT). El aumento de impuestos al tabaco forma parte de las medidas de control de consumo que se incluyen en este tratado internacional. Sin embargo, durante décadas, no se han realizado modificaciones relevantes a este impuesto, manteniendo la carga impositiva

sustancialmente por debajo del umbral mínimo recomendado por la OMS (75% del precio final).

Los impuestos al tabaco son considerados la medida más costo-efectiva para reducir el consumo de este producto (4), debido a que presentan un beneficio triple: (1) es una política que ha demostrado ser eficaz en disminuir el consumo de los

cigarrillos y prevenir que jóvenes se inicien en el consumo de este producto; (2) en virtud de lo anterior, reduce el gasto en salud; y (3) aumenta la recaudación de recursos que pueden ser utilizados para fortalecer las políticas de tratamiento de enfermedades causadas por el tabaquismo o la exposición al humo de segunda mano.

El consumo de tabaco es la principal causa prevenible de la mayoría de las enfermedades crónicas no transmisibles. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) estima que al menos la mitad de los fumadores morirán por una enfermedad causada por el tabaco. Además, el consumo de este producto impacta la economía del país, reduciendo años de vida productivos en su población y aumentando de forma considerable el gasto en de salud.(5)

En este documento se presentan los beneficios que tendría un incremento del ICE a los cigarrillos con el objetivo de que, para 2030, Bolivia cumpla con la recomendación mínima de la OMS y alcance una carga impositiva del 77.5% del precio final de cigarrillos.

Los resultados muestran que un aumento de impuestos a los cigarrillos de esta magnitud tendría los siguientes beneficios:

1) Disminuiría los fumadores en más de un 45% y disminuir el consumo de cigarrillos en más de un 58%. Esto reduciría el total de personas que contraen enfermedades derivadas del consumo de tabaco y retrasaría o impediría que los jóvenes inicien su consumo, evitando muertes y reduciendo los costos sanitarios asociados.

2) La aplicación del impuesto permitiría que, para 2030, el Estado recaude, en los próximos seis años, más de 1,200 millones de bolivianos adicionales (en Bs de 2023). Teniendo en cuenta que Bolivia recupera solamente un 6% del gasto que tiene en enfermedades atribuidas al tabaco, aumentar los impuestos permitiría entregarle al Estado boliviano recursos necesarios que podrían ser utilizados para solventar parte de estos gastos, reduciendo así la carga en el sistema de salud.

3) Por último, esta iniciativa es consistente con los compromisos adquiridos por el país mediante la ratificación del CMCT, por lo que avanzar en esta materia reafirmaría el compromiso del Estado con sus acuerdos internacionales.

Referencias

1. Pichon-Riviere A, Alcaraz A, Palacios A, Rodríguez B, Reynales-Shigematsu LM, Pinto M, et al. 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*. 2020;8(10):e1282-e94.
2. World Health Organization. Available from: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-tobacco-control-raise-taxes-national-taxes-pack-of-20>.
3. Deaton A. *The Analysis of Household Surveys (Reissue Edition with a New Preface): A Microeconomic Approach to Development Policy*; World Bank Publications; 2019.
4. U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. *The economics of tobacco and tobacco control*. NIH Publication No 16-CA8029A. 2016.
5. Organización Panamericana de la Salud. *Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022*. Technical reports. Washington, D.C.: OPS; 2023. Report No.: 978-92-75-32589-6 (PDF) 978-92-75-32590-2 (versión impresa) .

