



# El precio del tabaco y la política tributaria

## *Tobacco price and taxation*

■ Jaime Pinilla Domínguez\*

**Resumen:** Existe amplia bibliografía que demuestra que aumentar los impuestos sobre el tabaco reduce significativamente su consumo, al mismo tiempo que proporciona una importante fuente de ingresos para el Estado. Los impuestos especiales sobre determinados productos perjudiciales para la salud, «impuestos sobre el pecado», se han justificado tradicionalmente como instrumentos de corrección de los efectos derivados de los hábitos no saludables. La estructura de los impuestos sobre las labores del tabaco depende de la legislación o los intereses de cada país; asunto que en los últimos años ha sido objeto de especial atención por parte de los países desarrollados y, sobre todo, de la Unión Europea, donde la armonización de estos impuestos comenzó hace más de 40 años, sirviendo de modelo para la armonización posterior de otros tributos.

**Palabras clave:** «Impuestos sobre el pecado». Imposición específica versus imposición proporcional. Elasticidad precio de la demanda de tabaco.

**Abstract:** There is an extensive literature showing that the increase of tobacco taxes significantly reduces tobacco consumption and provides an important source of revenue for States. Excise duties on certain harmful products to health, «sin taxes», have traditionally been justified as necessary to correct unhealthy behaviours. The structure of taxes on manufactured tobacco depends on the Law or the interests of each country. In recent years, this issue has received special attention from the developed countries, especially the European Union, where harmonization of these taxes began more than 40 years ago, and is serving as a model for further harmonization of other taxes.

**Key words:** «Sin taxes». Specific taxes versus ad valorem taxes. Price elasticity of tobacco demand.

---

\* El autor es doctor en Economía Aplicada, Profesor Titular del Departamento de Métodos Cuantitativos en Economía y Gestión de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

## 1. Hacienda *versus* Sanidad

El tabaco se ha considerado siempre un producto de consumo ideal para la tasación. Sus características (no es un bien necesario y disfruta de una demanda elevada y relativamente inelástica) lo convierten en una fuente segura de recursos, fácil de administrar por parte de los gobiernos. Los impuestos sobre las llamadas «labores del tabaco» poseen una potencia recaudatoria muy significativa que, además, constituye un instrumento esencial para que el Estado pueda poner en práctica su política sanitaria. Sin embargo, ésta y la política fiscal pertenecen a dos ámbitos distintos de la Administración, Sanidad y Hacienda, que persiguen objetivos parcialmente diferentes.

El objetivo del Ministerio de Hacienda es fundamentalmente recaudatorio. El gravamen del consumo de tabaco ha constituido históricamente —y constituye hoy— una fuente de recursos financieros muy importante para el Estado. Prescindiendo de otros antecedentes más remotos, puede señalarse la creación del monopolio de tabaco de administración directa en 1701, bajo el reinado Felipe V, como un primer modelo organizado de obtención de recursos tributarios que sigue vigente, con variantes y modificaciones, desde hace más de 300 años<sup>1</sup>. Por otro lado, dados los conocidos efectos nocivos del tabaquismo, desde el punto de vista de la Salud Pública, el Ministerio de Sanidad tiene su propia motivación para gravar su consumo.

## 2. Los impuestos sobre el tabaco: ¿Qué son y para qué sirven?

Los impuestos sobre las labores del tabaco pertenecen a los llamados «impuestos especiales» sobre «consumos específicos». Habitualmente, entran también en este



*Toreador* (1873), óleo de Mary Cassatt (1844-1926)

grupo los impuestos sobre el alcohol y los hidrocarburos. Son impuestos indirectos que se cobran en el punto final de venta al consumidor.

### 2.1 *La estructura de los impuestos*

El impuesto tiene una doble estructura. Un elemento específico, recaudado por unidad de producto, y un elemento proporcional, conocido como *ad valorem*, calculado sobre el precio máximo de venta al por menor. A estos impuestos hay que sumarles el Impuesto sobre el valor añadido (IVA).

Los impuestos específicos, fijados en unidades monetarias por unidad física (número de cigarrillos, gramos, etcétera), evitan las diferencias entre marcas y se adecuan mejor a los objetivos sanitarios, ya que gravan los productos por igual con independencia de su precio, al soportar el mismo impuesto el tabaco barato que el caro. Por contra, el impuesto *ad valorem*, fijado como un porcentaje del precio final de venta al público, permite la existencia de un abanico de precios donde conviven marcas caras y baratas. Su efectividad en relación a los objetivos sanitarios es menor, ya que —en

principio— la nocividad de la labor más barata es, en el mejor de los casos, igual que la de la cara y, sin embargo, ésta soporta una imposición inferior.

Desde el punto de vista de los intereses recaudatorios, es decir, del Ministerio de Hacienda, ambos sistemas presentan ventajas e inconvenientes: El impuesto específico permite que la recaudación quede completamente al margen de las políticas de precios de fabricantes e importadores. Dicha recaudación no cambia con los precios, sino que está directamente relacionada con el consumo. Mientras que en el impuesto *ad valorem*, la recaudación se actualiza automáticamente con los precios, lo que constituye una ventaja evidente si éstos se incrementan periódicamente, pero un inconveniente en situaciones de guerra de precios a la baja.

## 2.2 La justificación de los impuestos especiales sobre el tabaco

La justificación principal para la intervención pública en el consumo de productos derivados del tabaco se fundamenta en la necesidad de mitigar los fallos de mercado que genera y que pueden resumirse así:

1. Subsanan las posibles externalidades financieras, es decir, aquellas decisiones sobre el consumo que toman los individuos y afectan a terceros, haciendo que los fumadores paguen la factura de la atención sanitaria que necesitarán en algún momento de su vida como consecuencia del daño que provoca a su salud el consumo de tabaco. En un sistema sanitario de financiación pública como es el nuestro, todos los ciudadanos contribuyen a pagar las consecuencias del deterioro de la salud de los fumadores, por lo que el impuesto sobre el tabaco podría entenderse como una especie de fondo compensatorio donde la recaudación cubre los gastos futuros. Es lo que

en economía se llama internalizar los efectos externos.

2. En una línea paralela a la anterior, el impuesto sobre el tabaco se entiende también como un «impuesto del pecado». Esta perspectiva se debe al economista británico de la primera mitad del siglo pasado Arthur C. Pigou (1877-1959), según la cual: «El que la hace, la paga». Así, el sector público castiga a los fumadores imponiéndoles —por su hábito insano— una especie de penitencia con la que compensan a los demás ciudadanos.
3. El impuesto sirve también para mitigar otros fallos del mercado derivados de la información imperfecta y la falta de soberanía y racionalidad del consumidor. Estos fallos del mercado y sus correspondientes mecanismos/efectos correctivos a través del impuesto son:

a) *Falta de información*: la desinformación que tienen los fumadores sobre los riesgos para la salud que supone el consumo de tabaco merma la «soberanía del consumidor». La mayoría de ellos no son plenamente conscientes de los efectos negativos del tabaquismo, al subestimar tanto las probabilidades que tienen de contraer una enfermedad a consecuencia de dicho consumo como el daño que les causa en relación con otros comportamientos. El impuesto constituiría una «señal informativa» al fumador.

b) *Falta de soberanía* (adicción): la adicción inherente al hábito nicotínico elimina cualquier rastro de soberanía por parte del consumidor. La mayoría de los fumadores se vuelven adictos al tabaco a edades tempranas, etapa vital en la que su capacidad de decisión y comprensión es baja. Cuando finalmente advierten la naturaleza adictiva

de este tipo de consumo, les resulta muy difícil abandonarlo. Por lo que el Estado tutelaría a los ciudadanos, imponiéndoles un impuesto disuasorio de iniciación en el hábito tabáquico.

Las anteriores justificaciones al impuesto sobre las labores del tabaco sugieren que su importe debería estar en función del daño a la salud y del gasto generado como consecuencia del «pecado». Lo que sugiere que la estructura del impuesto *ad valorem* tiene, *a priori*, poca justificación.

### 3. Impuestos, precios y consumo de tabaco

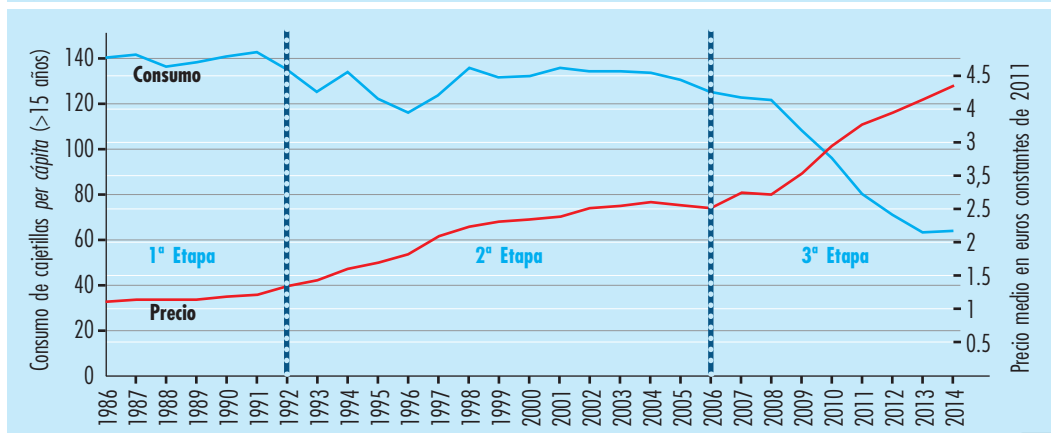
A lo largo de los años, múltiples estudios empíricos han mostrado que las decisiones sobre el consumo de tabaco obedecen a la «ley de la oferta y la demanda»<sup>2</sup>. Cuando los precios suben, la cantidad de cigarrillos consumidos desciende. La figura 1 muestra la evolución del consumo *per cápita* frente a cambios en los precios en nuestro país desde 1986, fecha de adhesión de España a la Unión Europea y momento en el que la

carga fiscal quedó, hasta la actualidad, constituida por el Impuesto Especial mas IVA.

A lo largo de los años, diferentes tipos impositivos sobre las labores del tabaco se han ido trasladando a los precios de venta al público. Asociada a la carga impositiva, la evolución de los precios y su consiguiente efecto sobre el consumo dibuja tres etapas bien diferenciadas: la *primera*, hasta el año 1992, donde los precios aumentaron ligeramente y el consumo se mantuvo estable; la *segunda*, entre 1992 y 2006, en que los precios subieron de manera más pronunciada, aunque se conservó la estabilidad en el consumo; y, una *tercera*, en la cual los precios crecieron sustancialmente coincidiendo con un importante cambio fiscal acontecido en el año 2006, el establecimiento de un impuesto mínimo obligatorio por cigarrillo que evita la comercialización de marcas baratas. En esta última etapa, entre 2006 y 2014, los precios aumentaron más de un 72% provocando una fuerte caída del consumo.

La elasticidad precio de la demanda de un producto mide los cambios en la demanda de los consumidores frente a variaciones del precio. Técnicamente, la elasticidad se

**Figura 1.** Evolución del precio medio y consumo de cigarrillos *per cápita* (España, 1986-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Comisionado para el Mercado de Tabacos<sup>3</sup>.

define como el cambio porcentual en la cantidad de producto demandado en respuesta a un cambio porcentual en el precio. Si conocemos la curva de demanda para un producto, resulta relativamente sencillo

calcular la elasticidad de su demanda. Las estimaciones empíricas sobre la demanda de cigarrillos han mostrado que ésta se comporta de manera inelástica, las variaciones en la cantidad consumida resultan menos

**Tabla 1.** Relación entre la carga impositiva y los precios de cigarrillos (cajetillas 20 unidades) expresada en dólares estadounidenses

	País	Precio en dólares de la marca más vendida	Impuestos en dólares	% del precio que corresponde al impuesto
<b>Renta baja</b>	Bangladesh	1,53	1,09	0,71
	Zambia	1,81	0,51	0,28
	Brasil	2,26	1,18	0,52
	China	1,18	0,44	0,37
	Tailandia	3,26	1,96	0,60
<b>Renta media</b>	Uruguay	4	2,76	0,69
	México	4,47	2,99	0,67
	India	4,88	2,00	0,41
	Malasia	5,15	2,99	0,58
	Mauritania	6,06	4,42	0,73
	Corea del Sur	3,10	1,90	0,62
	EEUU	6,07	2,61	0,43
	Alemania	6,28	4,58	0,73
	Holanda	6,61	4,82	0,73
	Francia	6,78	5,42	0,80
<b>Renta alta</b>	Canadá	6,80	4,42	0,65
	N. Zelanda	8,35	6,18	0,74
	Australia	8,67	5,20	0,60
	R. Unido	9,79	7,83	0,80
	Irlanda	10,56	8,34	0,79
	España	5,82	4,60	0,79

**Fuente:** Datos correspondientes a diciembre de 2012 tomados de WHO Report on the global tobacco epidemic<sup>2</sup>.

que proporcionales a los cambios en los precios. El metaanálisis de Gallet y List<sup>4</sup> sitúa la elasticidad de la demanda de cigarrillos en torno a  $-0,4$  en el corto plazo. Un aumento de los precios del 10% provoca un descenso de la demanda de un 4%. De acuerdo con la «Teoría de la adicción racional» de Becker y Murphy<sup>5</sup>, la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos resulta mayor en el largo plazo que en el corto.

La sensibilidad frente a cambios en los precios depende, entre otras variables, de los ingresos o poder adquisitivo, edad y estatus socioeconómico. La elasticidad de la demanda resulta mucho más alta en los hogares con ingresos bajos, en comparación con los de ingresos medios y altos. Los efectos de un incremento en precios son más intensos en jóvenes y en grupos sociales menos favorecidos<sup>5</sup>. Las estimaciones más recientes sobre elasticidades precio de la demanda de cigarrillos las encontramos en los trabajos que explotan, para diferentes países, el modelo de encuesta ITC (International Tobacco Control<sup>6</sup>). Los resultados obtenidos muestran que el consumo de cigarrillos es más sensible a variaciones en el precio entre las personas de menor nivel socioeconómico que entre las de nivel socioeconómico alto. El precio resulta un factor clave en la elección de la marca para muchos fumadores, particularmente en los fumadores con ingresos más bajos y menor nivel educativo.

### 3.1 Efecto de los impuestos sobre los precios de los productos derivados del tabaco

En la mayoría de los países, en especial en los más desarrollados, los impuestos sobre las labores del tabaco han empezado a desempeñar un papel primordial en la reducción del consumo de tabaco. El efecto de un impuesto afecta tanto a la industria como a los consumidores. El carácter inelástico de la demanda de productos derivados

del tabaco hace que el impuesto se traslade en su mayoría a los consumidores. Los datos para diferentes países (véase tabla 1) muestran que la carga impositiva representa entre un 30 y un 80% del precio final de producto, sobre todo, en los países desarrollados si se compara con los países de renta media o baja. Confróntese, por ejemplo, China, Zambia o Bangladesh con Reino Unido e Irlanda.

En España, alrededor del 79% del precio final de un paquete de cigarrillos corresponde a impuestos. Sin embargo, no siempre un porcentaje alto de impuestos equivale a un alto precio. Una paquete de cigarrillos en EEUU, por ejemplo, soporta un 43% de impuestos, y sin embargo el precio medio de una cajetilla es de 6,07 dólares, superior a los 5,82 dólares que cuesta en España, pese a soportar una carga impositiva mayor. La diferente estructura del impuesto permite a las tabaqueras la contención de precios y de esta manera manejar su cuota de mercado en cada país.

Una política fiscal efectiva debe traducirse en un aumento de los precios, consiguiendo una reducción de la demanda de tabaco, además de un aumento de los ingresos para las arcas del Estado. La tabla 2 recoge algunos ejemplos de políticas impositivas de éxito en países muy diferentes.

### 3.2 La estructura del impuesto y sus problemas

Los impuestos más especificistas, donde la cuota específica tiene más peso que la *ad valorem*, derivan por lo general en un precio final de venta al público más elevado y con pocas variaciones entre marcas. Por contra, una estructura proporcionalista, donde la cuota *ad valorem* es la que prevalece, permite un mayor abanico de precios, coexistiendo marcas caras y baratas. La figura 2 muestra una comparativa internacional de la estructura fiscal para diferentes países. En

ella puede verse que las tasas *ad valorem* son altas en países como China, Bangladesh, Tailandia, México, España y Francia, mientras que tienen un menor papel en Reino Unido, Irlanda, Canadá o Nueva Zelanda, entre otros. La marcas baratas consiguen que muchos fumadores consigan diluir el efecto de los impuestos (véase el trabajo de Nargis *et al.*<sup>8</sup> para Bangladesh, donde la marca de cigarrillos más vendida se corresponde con el tercer precio más bajo del sudeste de Asia).

Otro hecho que debilita, desde el punto de vista sanitario, la efectividad de un impuesto sobre las labores del tabaco es la imposición desigual entre productos, ya que permite la sustitución en el consumo. Gravar de forma similar a todos los productos del tabaco resulta fundamental, como pone de manifiesto el hecho de que el consumo de tabaco para liar sea cada vez más demandado por los fumadores. Este producto está sujeto a menos impuestos que las cajetillas,

por lo que resulta mucho más asequible.

La subida del precio del tabaco se traslada, en una proporción determinada, al cálculo del Índice de precios al consumo (IPC) de cada país. De ahí que, dependiendo del peso que tenga en la cesta de la compra de los ciudadanos, aumentos impositivos sobre él podrían provocar un incremento de la inflación. Lo que llevaría a la siguiente paradoja: si el aumento de los impuestos del tabaco hace que el IPC supere cierto nivel, los salarios de muchos trabajadores —de acuerdo con su convenio laboral— tendrán que ser revisados al alza. Así, en el caso del Estado, subir los impuestos tendría un efecto *boomerang*, pues parte de su recaudación tendría que destinarse a cubrir el aumento salarial de los funcionarios públicos.

Haciéndose eco de estas especiales circunstancias que afectan a la estructura de los impuestos sobre el tabaco, la Organización Mundial de la Salud ha recomendado una

**Tabla 2.** Efectos de los impuestos sobre los precios, consumo e ingresos del Estado

Sudáfrica	Ucrania	México	Turquía	EEUU
Efecto de un aumento de los impuestos entre 1993-2009	Efecto de un aumento de los impuestos entre 2008-2010	Efecto de un aumento de los impuestos entre 2009-2011	Efecto de un aumento de los impuestos entre 2005-2011	Efecto de un aumento de los impuestos entre 2008-2009
Incremento final de los precios =211%↑	Incremento final de los precios =120%↑	Incremento final de los precios =35%↑	Incremento final de los precios =128%↑	Incremento final de los precios =22%↑
Ventas de tabaco =33%↓	Ventas de tabaco =50%↓	Ventas de tabaco =30%↓	Ventas de tabaco =15%↓	Ventas de tabaco =9-13%↓ en jóvenes
Ingresos del gobierno = 800%↑	Ingresos del gobierno = 400%↑	Ingresos del gobierno = 38%↑	Ingresos del gobierno = 124%↑	Ingresos del gobierno = 129%↑

Fuente: Datos tomados del informe ITC Project: Tobacco Price and Taxation<sup>7</sup>

guía de buenas prácticas encaminadas a reducir su consumo e incrementar la recaudación impositiva. Las medidas que propone se agrupan en tres apartados principalmente:

1. Dotar de mayor peso los impuestos específicos, basados en la cantidad, que los *ad valorem*, pues aquellos conducen a un incremento generalizado del precio de los productos.
2. Adoptar impuestos equivalentes para los distintos tipos de productos: cigarrillos, puros, puritos, picadura para liar, etc.
3. Adaptar los impuestos a las variaciones del Índice general de precios de cada economía.

Actuar sobre los impuestos y, por lo tanto, sobre los precios de los productos del tabaco se destaca como un instrumento de política sanitaria eficaz para reducir el consumo y, sobre todo, para retrasar o evitar la iniciación de los jóvenes al tabaco<sup>2</sup>. La efectividad de los instrumentos públicos para hacer políticas de salud que reduzcan el consumo de tabaco es muy sensible al contexto internacional y a las posibles reac-

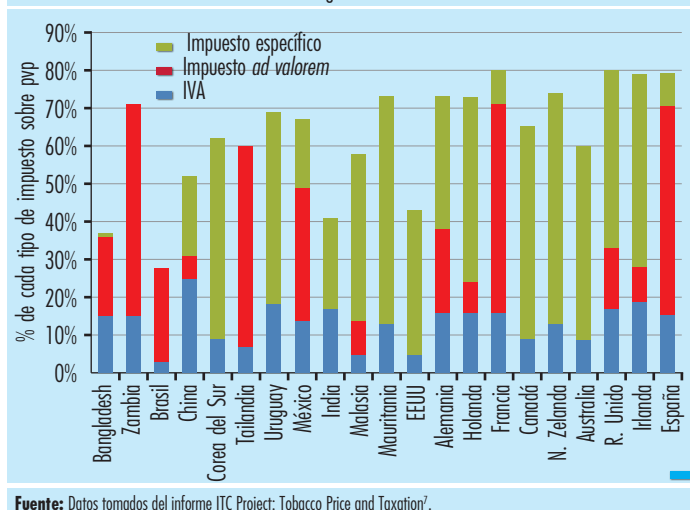
ciones estratégicas de la industria tabaquera. En un mercado globalizado, las políticas de los países han de ser también, si no globales, al menos coordinadas.

#### 4. La armonización fiscal en los países de la UE: España, estanco de Europa

Desde hace ya cuatro décadas, la armonización fiscal del tabaco es un *desideratum* para Europa. La gran ventaja de la armonización es que rebaja los incentivos al comercio transfronterizo y el fraude, además de reducir el coste político de subir la presión fiscal, por ser la decisión de responsabilidad compartida. En materia de salud, la armonización fiscal conlleva una subida de impuestos —y de precios— y, como consecuencia, la bajada de tasas de incidencia y de prevalencia tabáquica. El 19 de diciembre de 1972, Europa alumbró la primera Directiva (72/464/EEC) relativa a los impuestos que gravan el consumo de las labores del tabaco, en la que promulgaba la introducción de una cantidad fija en euros

por cigarrillos, además de elevar la incidencia mínima del impuesto especial a un porcentaje mínimo sobre el precio de venta al por menor de la categoría de precios más solicitada. En sus inicios, la Directiva enfrentó a dos bloques de países claramente diferenciados, según el predominio de los componentes específico y proporcional en sus respectivas estructuras impositivas. Dinamarca, Alemania, Irlanda, Holanda y Reino Unido se señalaban como países especificistas, mientras los países del Sur (Grecia,

**Figura 2.** Estructura tributaria en porcentajes del precio final de venta al público (pvp) de la marca más vendida de cigarrillos



Fuente: Datos tomados del informe ITC Project: Tobacco Price and Taxation<sup>7</sup>.





es el caso del Reino Unido, donde se estima que alrededor del 19% del tabaco consumido proviene de ventas transfronterizas—, exige estrechar el diferencial de precios entre países. En este sentido, la última Directiva Europea (2011/64/UE) acuerda fijar un impuesto especial mínimo no inferior a 64 euros por cada mil cigarrillos. Desde junio de 2013 en España se está aplicando un mínimo de 138 euros, cumpliendo así con el citado requisito. Las autoridades fiscales españolas podrían incrementar esta tasa de manera continuada en los próximos años.



El contrabando y las ventas trasfronterizas son instrumentos de arbitraje del mercado que surgen cuando el diferencial de precios es amplio y los impuestos representan un porcentaje importante del precio. Éste es el

peor de los escenarios para el sector público porque anula los dos principales objetivos del impuesto, el recaudatorio y el de evitar o reducir consumos nocivos para la salud. En los próximos años, todavía seguirá habiendo diferencias de precios importantes entre países y, en consecuencia, posibilidades de negocio para el contrabando y ventas transfronterizas, pero se irán reduciendo paulatinamente. Sin embargo, los canales de comercialización se modernizan, apareciendo las compras por internet libres de impuestos, que ya suponen un porcentaje importante de las ventas de tabaco en el Reino Unido e Irlanda, con fuerte tendencia al crecimiento. La necesidad de políticas intersectoriales; de múltiples instrumentos, fiscales y no fiscales; de coordinar y definir políticas europeas, y de atajar el contrabando y las ventas transfronterizas de forma eficaz definirán las líneas de acción de los próximos años.



## Referencias

1. Torres-Sánchez R. El humo de El Dorado. La fiscalidad sobre el tabaco en la Monarquía Hispánica de la Edad Moderna. *Dendra méd rev humanid* 2015;14(2):204-217
2. WHO Report on the global tobacco epidemic. Organización Mundial de la Salud, 2013 ([http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85380/1/9789241505871\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85380/1/9789241505871_eng.pdf)).
3. Comisionado para el Mercado de Tabacos. Ministerio de Hacienda y administraciones Públicas ([www.cmtabacos.es](http://www.cmtabacos.es)).
4. Gallet C, List JA. Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities. *Journal of Health Economics* 2003;12:821-35.
5. Becker, G.S, Murphy, K.M. A Theory of Rational Addiction. *Journal of Political Economic* 1988;96:675-700.
6. Levy DT, Chaloupka F, Gitchell J. The effects of tobacco control policies on smoking-rates: a tobacco control scorecard. *Journal of Public Health Management Practice* 2004;10(4):338-353.
7. Tobacco Price and Taxation. International Tobacco Control Policy Evaluation Project, 2014 ([www.itcproject.org](http://www.itcproject.org)).
8. The Price Sensitivity of Cigarette Consumption in Bangladesh: Evidence from the International Tobacco Control (ITC) Bangladesh Wave 1 (2009) and Wave 2 (2010) Surveys, with Ummul H. Ruyhbah, AKM Ghulam Hussain, SM Ashiquzzaman, Iftekharul Huq, Geoffrey T. Fong, *Tobacco Control*, 23:39-47.
9. Tobacco Manufacturers' Association, mayo de 2015 ([www.the-tma.org.uk](http://www.the-tma.org.uk)).