



CÁMARA DE
INDUSTRIAS
DE GUAYAQUIL

     WWW.INDUSTRIAS.EC

Evaluación de Políticas **Públicas**

Número 3

**Medidas para reducir
el consumo de
tabaco**

Elaborado | Dirección de Estudios CIG

Abril 2019



1. Antecedentes

Los impuestos y regulaciones por lo general causan distorsiones en los mercados, por ejemplo en el año 1696 en Inglaterra se creó un impuesto sobre las ventanas por lo que pronto empezaron a construirse casas con pocas ventanas, y a cerrarse más y más ventanas en las casas ya construidas, tendencia que se aceleró considerablemente cuando el impuesto fue triplicado en 1797 para financiar las guerras napoleónicas. Fue un tributo muy regresivo contra los pobres y dañó especialmente la salud: “Una serie de estudios efectuados por médicos y otros especialistas demostraron que las malas condiciones sanitarias derivadas de la falta de una ventilación apropiada y aire fresco fomentaron la propagación de numerosas enfermedades como la disentería, la gangrena, y el tifus”. [1]

En Estados Unidos (EE. UU.), en 1919, el movimiento por la templanza logró que se ratificara la 18ava. Enmienda a la Constitución de Estados Unidos, que prohibía la manufactura, la venta y el transporte de bebidas alcohólicas. Moonshine ("luz de luna") es el nombre que se da aún hoy al licor destilado de forma ilegal, una de las actividades florecientes en tiempos de la Prohibición, y beberlo era peligroso, ya que carecía de garantías sanitarias.

Aquel "noble experimento", como lo calificaron sus promotores, no fue privativo de EE. UU., ya que en la misma época otros países nórdicos y protestantes (Noruega, Finlandia, Suecia, ciertas dependencias de Dinamarca y demás) adoptaron medidas que restringían el consumo de alcohol. Pero en EE. UU. ésta legislación se mantuvo durante mucho más tiempo –trece años– y tuvo consecuencias catastróficas, entre ellas el aumento rampante de la criminalidad y la corrupción política.

En 1920, la Prohibición supuso la abolición radical de todo tipo de alcohol (cerveza, vino, destilados de alta graduación), con ciertas excepciones, como el vino litúrgico de curas católicos y rabinos judíos (los luteranos usaban mosto o zumo filtrado de uva). La nueva norma constitucional se convirtió en un problema geopolítico, pues Estados Unidos estaba rodeado de productores de brebajes potentes. Canadá producía su propio whiskey con algo de rye (centeno). Las islas caribeñas bajo dominio británico, de Jamaica a Barbados, producían ron de caña, y las Bahamas eran un punto natural de contrabando a sólo 50 millas náuticas de la costa estadounidense. Cuba, a 90 millas del extremo de Florida, manufacturaba ron, como las islas francesas y holandesas del Caribe. México, al otro lado del río Grande, fabricaba tequila y mezcal.

Para importar alcohol clandestinamente sólo hacía falta algo de dinero para comprar la bebida y disponer de un camión o una lancha rápida. El negocio era seguro, con beneficios fabulosos dado el bajo coste de la mercancía en el punto de origen y el precio que miles de sedientos consumidores estaban dispuestos a pagar. Surgieron así los negocios criminales que proporcionaban alcohol, un bien que la sociedad urbana deseaba con ahínco aunque fuera ilegal: en la ciudad de Nueva York se pasó de 15.000 saloons antes de 1920 a 32.000 speakeasies o bares ilegales poco después. [2]

En este análisis evaluaremos el impacto de las políticas públicas tomadas por parte del gobierno ecuatoriano para reducir el consumo del tabaco.

2. La guerra contra el tabaquismo en Ecuador

El 27 de febrero de 2005, entró en vigencia el Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud (OMS) para el Control de Tabaco (CMCT), convirtiéndose en el instrumento internacional más aceptado globalmente, con 180 países signatarios. **[3]**

El 31 de mayo del 2017 el Ecuador junto a otros 28 países fueron premiados por la OMS en el marco del Día Mundial sin Tabaco, además el Servicio de Rentas Internas (SRI) ecuatoriano recibió un galardón, por ser una institución que realizó un aporte sobresaliente en la lucha contra el tabaquismo, por la implementación del Sistema de Identificación, Marcación, Autenticación, Rastreo y trazabilidad fiscal (SIMAR), que busca reducir el comercio ilícito (no ilegítimo) del tabaco y otros productos que se consideran perjudiciales para la salud como las bebidas alcohólicas, convirtiéndose en un referente mundial. **[4]**

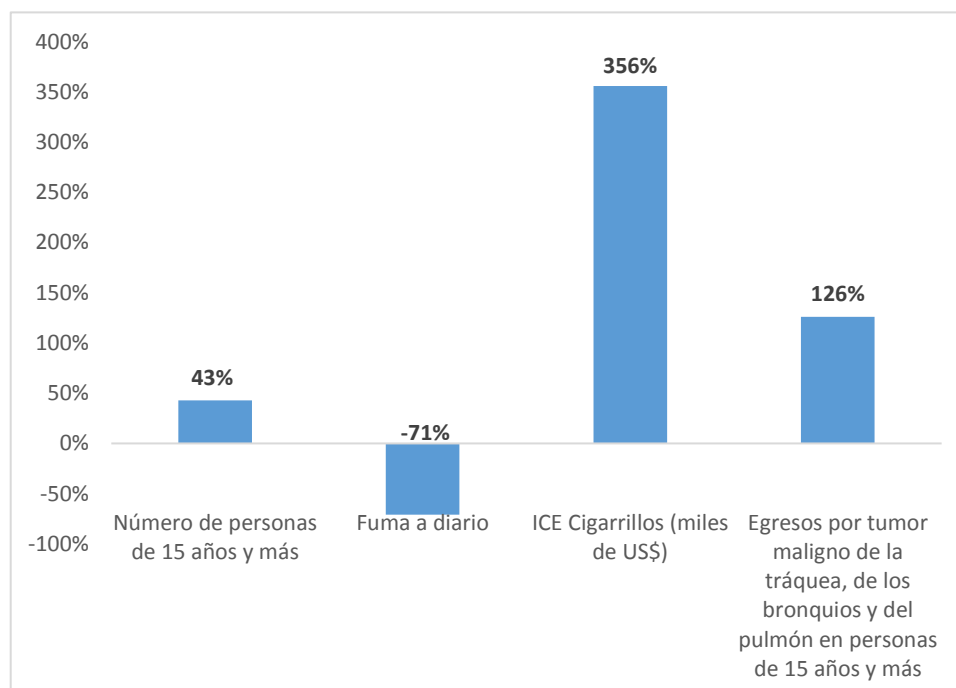
El Ecuador ha sido un país bastante proactivo para establecer mecanismos que buscan reducir el consumo de tabaco, es esta una razón más por la cual fue premiado en el Día Mundial sin Tabaco. Entre las acciones que ha tomado este país se encuentran las siguientes:

- La aprobación de la Ley Orgánica para la Regulación y Control de Tabaco (LORCT), el 22 de julio de 2011;
- El decreto ejecutivo del Reglamento para la LORCT, el 10 de febrero de 2012;
- La suscripción del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, el 25 de septiembre de 2013; y
- El establecimiento y financiamiento de un mecanismo nacional de coordinación intersectorial para el control del tabaco: Comité Interinstitucional de Lucha Antitabáquica (CILA).
- Cuatro incrementos de impuestos a los cigarrillos, en los años 2007, 2011, 2014, 2015. A partir del 1 de enero de 2018, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para los cigarrillos es de \$0.16 USD, por unidad.
- Advertencias sanitarias gráficas.
- Espacios 100% libres de humo de tabaco, en sitios cerrados públicos y privados de acceso público, así como sitios abiertos de establecimientos educativos y de salud.
- Prohibición de todo tipo de publicidad, promoción y/o patrocinio de los productos y la industria de tabaco en todos los medios de comunicación masiva y de contacto interpersonal que puedan ser identificados.
- Prohibición de la venta y expendio a/y por menores de 18 años, así como la regulación del expendio y uso de las máquinas expendedoras automáticas, para los productos de tabaco. **[5]**

Según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) desde 1998 se ha reducido el consumo habitual de tabaco en los ecuatorianos mayores a 15 años, registrándose un 9.5% en 1998; en 1999, un 8.2%; en el 2006, 5.0% y en el 2014 llegó al 2.8%. **[6] Ver Tabla 1**

En base a los mismos años en los que tomó las muestras el INEC para analizar la reducción del consumo diario de tabaco decidimos tomar otras variables para poder analizar el comportamiento del mercado alrededor de este aspecto.

Tabla 1. Variación de datos desde 1998 al 2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Servicio de Rentas Internas, Ministerio de Salud Pública

Elaborado por: Cámara de Industrias de Guayaquil

Esta reducción en el consumo diario del tabaco en personas de 15 años y más, es bastante significativo considerando que el número de personas que pertenecen este segmento se ha incrementado en un 43% desde 1998 hasta el 2014, sin embargo, un dato que debemos contrastar con esta cifra es la recaudación obtenida por el Impuesto a los Consumos Especiales que busca disminuir el consumo de este producto, acorde al Servicio de Rentas Internas, se ha incrementado en un 356% pasando de cerca de 39 millones de dólares en 1998 a 177,5 millones de dólares en el 2014.

A pesar de los esfuerzos podemos observar que los “egresos por tumor maligno de la tráquea, de los bronquios y del pulmón en personas de 15 años y más” ha seguido aumentando tanto en cantidad como en representación entre la población, esto puede deberse a que quizás ha disminuido el consumo diario pero no el consumo frecuente, es decir, aunque no consuman diariamente pueden tener un hábito que conlleve más de una vez a la semana, también podría deberse al incremento en el impuesto a los consumos especiales de los cigarrillos que han ocurrido en el transcurso de los años.

3. Mitos y verdades de las recomendaciones por parte de la OMS para reducir el consumo del tabaco

Las advertencias gráficas (publicidad antitabaco)

A pesar de que muchos podemos considerar que la publicidad antitabaco, por ejemplo, con gráficos que demuestran los efectos nocivos del tabaco, pueden llegar a influir negativamente en los consumidores, lo cierto es que varias investigaciones han demostrado que esto no es cierto.

Martin Lindstrom, en su libro: “Buyology, Verdades y Mentiras de por qué compramos”, demostró a través de diferentes estudios, cómo para quienes ya tenían un hábito arraigado al tabaquismo, las imágenes y los mensajes explícitos antitabaco activaban el punto de ansia en su cerebro, que es la zona donde se guardan los vicios, a pesar de que conscientemente ellos decían que sí los habían afectado por lo que las encuestas no son un buen punto de referencia para contradecir estos datos, este fenómeno se denomina primado inverso que conlleva a que el individuo adopte una conducta contraria a lo que se esperaba con el estímulo, principalmente provocado por las imágenes fuertes que promueven las campañas antitabaco. [7]

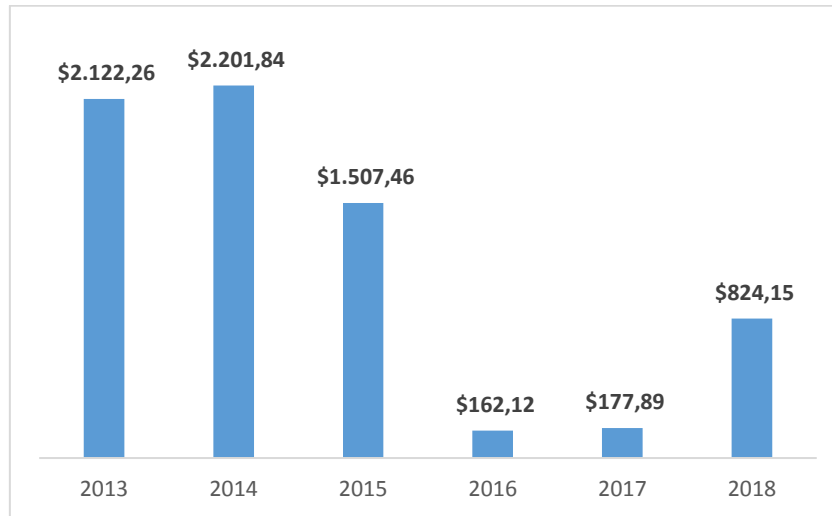
Por otro lado, investigaciones también han demostrado que no sirven para disminuir el consumo juvenil puesto que estos se ven mayor mente influenciados por la presión social y suelen obviar las gráficas que se muestran en las campañas antitabaco. [8]

Los impuestos

La Organización Mundial de la Salud sostiene que los impuestos al tabaco son el medio más eficaz para reducir el consumo, especialmente entre los jóvenes y los pobres. Un 10% de aumento de esos impuestos reduce el consumo de tabaco aproximadamente un 4% en los países de ingresos altos y un 5% en los países de ingresos bajos o medios.

En Ecuador el impacto de las medidas antitabaco desde el 2013 han afectado en sobremanera al sector importador, sin embargo, esto no implica necesariamente que el consumo haya disminuido en el país, puesto que estos datos solo recogen la información oficial, es decir, no toman en cuenta el mercado negro o el contrabando.

Gráfico 1. Total de importaciones de productos de tabaco (miles de US\$ FOB) en Ecuador.

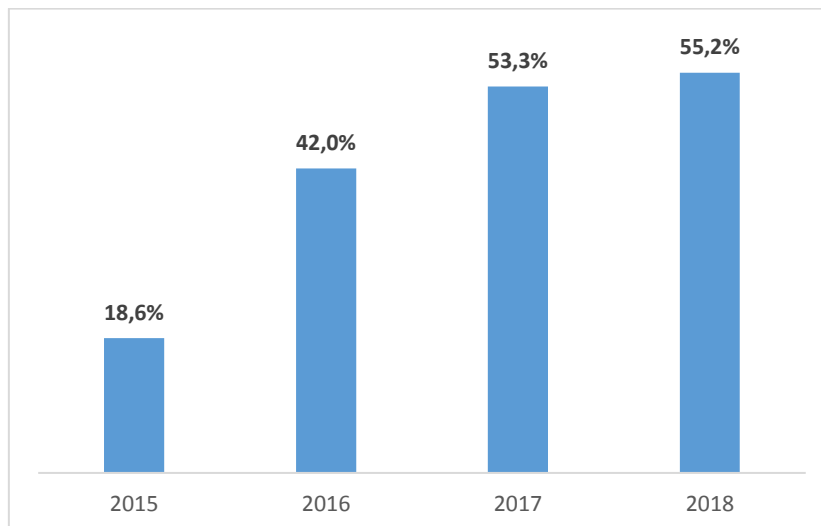


Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Cámara de Industrias de Guayaquil

Desde el 2013 cada vez se comienzan a hacer más frecuentes las noticias sobre contrabando de cigarrillo en nuestro país, es así que según un informe realizado por empresas afiliadas a Philip Morris International el 55,2% de los cigarrillos que se consumen del Ecuador son producto del contrabando.

Gráfico 2. Porcentaje de representación del contrabando de cigarrillos en el mercado ecuatoriano

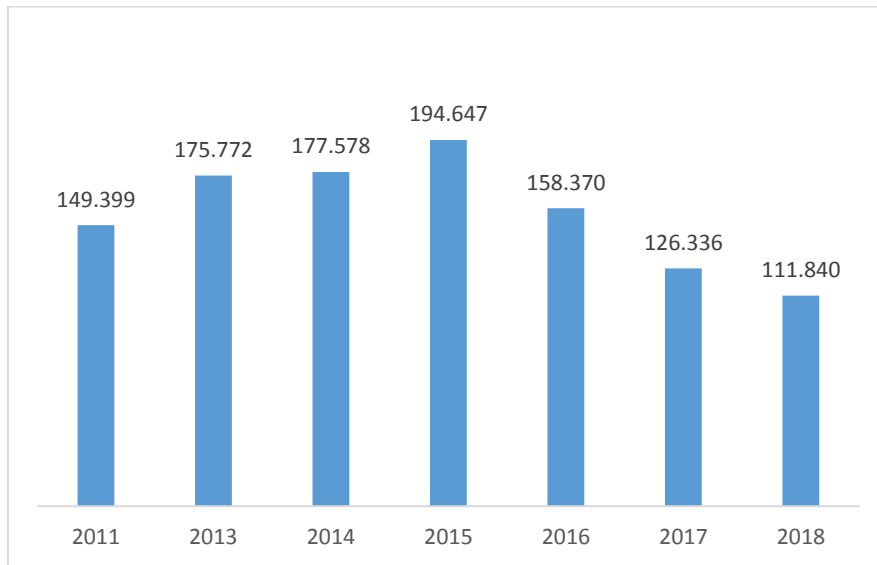


Fuente: Informe de empresas afiliadas a Philip Morris International

Elaborado por: Cámara de Industrias de Guayaquil

El crecimiento del contrabando se evidencia a su vez en una reducción en la recaudación a través de dicho impuesto, que no es realmente una afectación al Estado sino más bien una afectación a la salud pública puesto que en el contrabando se pierde cualquier poder por parte de los ciudadanos de poder denunciar a quien oferte el producto en caso de que violente la seguridad alimentaria.

Gráfico 3. Recaudación del Impuesto de Consumos Especiales (ICE) a los cigarrillos (miles de US\$)

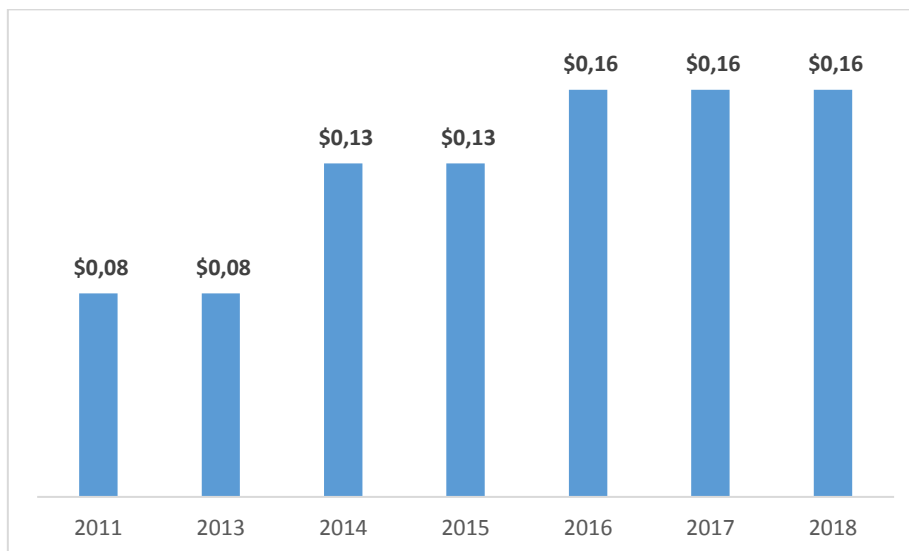


Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaborado por: Cámara de Industrias de Guayaquil

Algo que es importante destacar es que la forma de calcular el impuesto a los cigarrillos cambió en el año 2011 en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado y a partir de ese momento el cambio en ICE de este producto se ha realizado en proyectos de Ley que buscaban una mayor recaudación, por ejemplo, en 2014 el Proyecto de Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal y en el 2016 la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.

Gráfico 4. Tarifa específica ICE a los cigarrillos



Fuente: Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, Proyecto de Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.

Elaborado por: Cámara de Industrias de Guayaquil

Algo que es importante observar es como a partir del 2016 luego de la última subida en la tarifa específica (ICE) del cigarrillo es donde comienza a disminuir la recaudación en este concepto, por lo que a pesar de que las leyes buscaban incrementar o mejorar la situación fiscal del gobierno lo que provocaron en este producto fue un concepto contrario.

El fenómeno que ocurre en Ecuador, se ha repetido en varios países alrededor del mundo, por ejemplo, en España, en 2013, la recaudación a través de impuestos procedentes de la totalidad de las labores del tabaco (impuestos especiales, IVA y recargo de equivalencia) bajó un 2,8%, hasta 9.118,8 millones en relación al año anterior, según datos del Comisionado para el Mercado de Tabacos. Desde 2010, como consecuencia de la caída de ventas, la contribución del tabaco a las arcas públicas ha retrocedido un 7,65%, una de las principales razones que apuntan los analistas de que las ventas de cigarrillos se han visto negativamente afectadas, es producto del comercio ilícito, que se sitúa en niveles récords superiores a los dos dígitos. [9]

En Costa Rica, según un informe elaborado por Cid Gallup, la incidencia de marcas no domésticas en el mercado creció hasta llegar al 26,5% en el 2014. Uno de cada cuatro cigarrillos que se fuma en dicho país sería de contrabando.

Las mismas autoridades reconocen que el comercio ilegal se disparó tras la aprobación de la Ley de Control del Tabaco del 2012, la cual, aparte de imponer fuertes restricciones a la publicidad y al fumado en espacios públicos, aumentó drásticamente los impuestos. Actualmente, sobre una cajetilla de producción nacional pesa un tributo de €22,64 por cigarrillo, a lo que se le suma un 95% de impuesto selectivo de consumo, un 2,4% de gravamen para el Inder y un 13% de impuesto de ventas. De tal forma, el precio final de una cajetilla es aproximadamente un 80% impuestos. [10]

Juan Carlos Hidalgo, Analista de Políticas Públicas para América Latina del Cato Institute, menciona que aunque el objetivo de la ley es encarecer significativamente el precio final de los cigarrillos, de tal forma que su consumo caiga de manera similar, al ser altamente adictivo, el tabaco es lo que se conoce en economía como un bien de demanda inelástica, es decir, su consumo no varía mucho aun si el precio aumenta —al menos a corto plazo— y que el impacto sobre la demanda es más limitado si la oferta legal encarecida es simplemente reemplazada por una oferta ilegal más barata, que es lo que ha ocurrido, tanto en Costa Rica, en España, Ecuador, entre otros.

4. El cigarrillo electrónico

Un grupo de académicos de universidades de EEUU y Canadá, cree que un enfoque desde la prohibición “no es ético, no es científico y es dañino para la salud pública (producto del contrabando”, según la carta dirigida a Tedros Adhanom, actual director de la OMS.

Dicho grupo plantea que las políticas públicas tengan un enfoque de *reducción de daños*, un concepto nacido a finales de la década de los años setenta, se entiende como el cúmulo de programas, políticas y prácticas que desde una perspectiva de salud pública se instrumentan para reducir los riesgos potenciales a la salud ocasionados por el consumo de sustancias psicoactivas.

Expertos en salud pública y científicos reconocen que la nicotina no es la causa principal de enfermedades relacionadas con el tabaquismo, sino otros químicos encontrados en el humo generado por la combustión, es decir, la nicotina en sí misma no es particularmente dañina. Es



el humo del tabaco el que mantiene y transporta la nicotina a los pulmones y el que es la causa del cáncer, de enfermedades cardiovasculares y respiratorias.

Si se fumara algo similar a un cigarrillo, pero sin combustión suprimiríamos alrededor del 90% al 95% de las sustancias tóxicas inhaladas.

El cigarrillo electrónico (e-cig), es un invento empresarial que, pese a su reciente creación -nació hace apenas una década-, se está extendiendo rápidamente entre los fumadores, cosechando unos resultados espectaculares. La clave de su éxito es simple: ofrece lo mejor del tabaco - hábito, sensación de calada y la nicotina-, pero desechando la larga lista de ingredientes peligrosos que contiene el cigarrillo convencional.

Hasta el momento no existe ni un sólo fallecimiento atribuido al consumo de e-cig. Y ello pese a que se calcula que ya existen unos 500 millones de vapeadores en el mundo. Muchos dirán que es pronto para sacar conclusiones, dada su reciente implantación, pero lo cierto es que no hay estudios que demuestren lo contrario.

Michael Siegel, profesor en el Departamento de Ciencias de la Salud en la Universidad de Boston y con una larga experiencia en la lucha contra el tabaco, demuestra que vapear "no produce cantidades detectables de sustancias tóxicas y cancerígenas en el aire de un espacio cerrado", concluyendo incluso que "podría ser más insano respirar aire en las grandes ciudades en comparación con permanecer en la misma habitación con alguien que está vapeando". **[11]**

5. Conclusiones:

- Para provocar la disminución en el consumo de cualquier producto basta con que se le prohíba la publicidad, lo que obliga al que lo comercializa a aplicar otras estrategias si quiere permanecer en el mercado, como provocar en sus consumidores que lo sugieran a los demás, lo que es un proceso mucho más lento pero no menos efectivo. El problema es precisamente que prohibir la publicidad no provoca cambios culturales, por lo que a corto plazo se puede eliminar todo tipo de publicidad que haga referencia al tabaco ya sea la protabaco como la antitabaco, para causar cierta disminución en su consumo; las investigaciones afirman que las publicidades antitabaco levantan la curiosidad y el deseo de consumo, al menos inconscientemente, es por ello que las encuestas no son realmente fiables en este aspecto.
- La mejor práctica para disminuir el contrabando debe ir atada a la disminución o eliminación de los impuestos o cualquier medida que distorsione su precio real, de esa forma se puede obtener mejor información con respecto al comportamiento de este sector del mercado y poder estudiar de manera más objetiva el fenómeno, además de proteger de una manera más efectiva la salud de los consumidores.
- Disminuir tasas, aranceles y requisitos que pudieran afectar la importación o fabricación de cigarrillos electrónicos, por ejemplo, en Ecuador los cigarrillos electrónicos se rigen bajo la partida 9614.00.00.00 (Pipas (incluidas las cazoletas), boquillas para cigarros (puros) o cigarrillos, y sus partes.) que tienen una tarifa arancelaria del 30%. Hasta el momento no existen casos en los que estos afecten la salud de las personas, a pesar de que existen 500 millones de personas que lo utilizan.



6. Artículos de referencia:

- [1] <https://www.elcato.org/el-impuesto-sobre-las-ventanas>
- [2] https://www.nationalgeographic.com.es/historia/grandes-reportajes/ley-seca-era-prohibicion-estados-unidos_12311
- [3, 5] <https://www.salud.gob.ec/10-anos-del-convenio-marco-de-la-oms-para-el-control-de-tabaco-logros-en-ecuador/>
- [4] <https://www.elcomercio.com/tendencias/oms-premio-ecuador-consumo-tabaco.html>
- [6] <https://www.elcomercio.com/tendencias/consumo-diario-cigarrillo-ecuador-fumadores.html>
- [7] <http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/7776/1/13579.pdf>
- [8] <https://docplayer.es/12701908-Analisis-del-efecto-de-las-imagenes-de-advertencia-a-los-fumadores-en-las-cajetillas-de-cigarrillos-sobre-el-habito-de-fumar-en-los-jovenes-calenos.html>
- [9] <https://www.libremercado.com/2014-02-01/las-subidas-fiscales-al-tabaco-provocan-una-caida-en-la-recaudacion-1276509653/>
- [10] <https://www.elcato.org/contrabando-de-tabaco>
- [11] <https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/articulos-en-prensa/el-cigarrillo-electronico-acabara-con-el-tabaco>