

Tributos Saludables para la salud, economía, sociedad, justicia fiscal y social

Adriana Carvalho¹, Mônica Andreis², Paula Johns³

1. Introducción

El término tributo saludable⁴ se ha utilizado a nivel nacional e internacional para referirse a la tributación gravosa sobre productos nocivos que afectan negativamente la salud pública, que no son esenciales para la vida humana y provocan daños a los consumidores y externalidades negativas con consecuencias sociales, ambientales y económicas indeseables, que no se reflejan en el precio final, haciéndolos artificialmente bajos y, por lo tanto, más accesibles a la población.

Este es el caso de los productos de tabaco, bebidas alcohólicas y alimentos y bebidas ultraprocesados, combustibles fósiles y pesticidas. Son productos que, de manera comprobada, causan perjuicios a la salud de la población tanto en el consumo como en la producción (en el caso de los pesticidas y el tabaco), y, en consecuencia, conducen a enfermedades y muertes prematuras, así como a una sobrecarga del sistema público de salud debido al tratamiento de las enfermedades relacionadas⁵. También hay costos indirectos asociados, como la reducción de la productividad en el trabajo, el ausentismo y la jubilación anticipada, que afectan tanto a los individuos como a la sociedad, comprometiendo el capital humano. Además, estos productos generan daños al medio ambiente a través de la producción de basura y residuos tóxicos⁶.

¹ Abogada y directora jurídica de ACT Promoción de la Salud, una organización no gubernamental que trabaja en la defensa y promoción de políticas públicas de salud, especialmente en el control del tabaco y la promoción de una alimentación adecuada y saludable, apoyando también iniciativas para el control del alcohol y la promoción de la actividad física.

² Psicóloga y directora general de ACT Promoción de la Salud.

³ Socióloga y directora ejecutiva de ACT Promoción de la Salud.

⁴ En inglés, *health taxes*. La OPS y la OMS también utilizan la expresión impuestos de salud, como en la publicación titulada *Impuestos de Salud – Una Introducción*. Organización Panamericana de Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS) - 2020. Disponible en:

https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52386/OPASWBRA20073_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y Los medios adoptan, a veces, el término impuestos del pecado o sin taxes, para referirse a la tributación de productos de tabaco, alcohol y bebidas y alimentos ultraprocesados.

⁵ En Brasil, el Sistema Único de Salud (SUS) se rige por el principio de universalidad de acceso a los servicios de salud en todos los niveles de atención y en todo el territorio brasileño. Así, un daño al SUS se convierte en un daño a toda la colectividad del país.

⁶ “¿Cómo deben las empresas de tabaco compensar la contaminación que causan en Brasil?” Disponible en:

<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/GGTC-Brasil-%281%29.pdf>

“Poisoning our Planet”. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://www.who.int/campaigns/world-no-tobacco-day/2022>

Grandes transnacionales del sector de alimentos y bebidas, como Coca-Cola, Danone, Mars Incorporated, Mondelēz International, Nestlé, PepsiCo, Perfetti Van Melle y Unilever, se encuentran entre los mayores generadores de residuos plásticos en el mundo. Solo Coca-Cola es responsable de la producción de aproximadamente 3 millones de toneladas de plásticos al año, destacándose como la mayor generadora de residuos plásticos en relación con cualquier otra empresa en el mundo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Mundial y el Ministerio de Salud recomiendan la creación y adopción de esta tributación sobre productos como el tabaco, las bebidas alcohólicas y los alimentos ultraprocesados, como la política pública de mejor relación de costo-efectividad para reducir su consumo⁷.

El Consejo Nacional de Salud/Ministerio de Salud, a través de la Recomendación n° 11 de julio de 2023⁸, recomienda la adopción de un impuesto selectivo para productos que causan daños a la salud y al medio ambiente, como el tabaco, el alcohol, los pesticidas y los alimentos y bebidas ultraprocesados, con el objetivo de desincentivar su consumo. Asimismo, se sugiere la vinculación del impuesto selectivo, para garantizar que los recursos recaudados se destinen de manera obligatoria al Sistema Único de Salud (SUS); y la eliminación de subsidios otorgados a los sectores relacionados con la comercialización de los productos objeto del impuesto selectivo.

El aumento de la tributación sobre estos productos reduce y desincentiva su consumo, contribuye a la disminución de enfermedades graves, salva vidas, mejora los indicadores de salud y la economía, genera poblaciones más saludables y aumenta los ingresos para el presupuesto público. Son medidas progresivas que benefician relativamente más a las poblaciones de bajos ingresos, teniendo en cuenta los costos y el peso de la salud⁹.

Como regla general, siempre que el precio de un producto aumenta, el consumo de dicho producto disminuye, por razones lógicas de mercado. (...) Y esta disminución se observa principalmente en los grupos más vulnerables, es decir, niños y adolescentes y la población de bajos ingresos, ya que son más sensibles a los cambios en el precio. (...) La medida también tiende a retrasar el inicio del consumo, ya que niños y adolescentes tienden a empezar a consumir estos productos no saludables más tarde, debido al precio elevado¹⁰.

El Banco Mundial ha constatado que los instrumentos de política fiscal (como los impuestos sobre consumos específicos o sobre ciertas clases de combustibles) pueden reducir la contaminación y generar beneficios para la salud al menor costo posible para la economía. Estas medidas también son más sencillas de administrar y el costo de la recaudación es inferior al del impuesto sobre la renta o de un impuesto único¹¹.

Tanpura A, Harding-Rolls G, Urbancic N, Zallio X. Talking Trash: the corporate playbook of false solutions to the plastic crisis | Break Free From Plastic. Changing Markets Foundation; 2020 [citado 2021 Abril 22].
Disponible en: https://www.breakfreefromplastic.org/bffp_reports/talking-trash-the-corporateplaybook-of-false-solutions-to-the-plastic-crisis/

⁷ Impuestos de Salud – Una Introducción. OMS/OPAS.

⁸ Disponible en: <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/3099-recomendacao-n-011-de-20-de-julho-de-2023>

⁹ Impuestos de salud: una introducción. OMS/OPS.

¹⁰ Bernaud. Renata Rolla. Salud y Fiscalidad. La reducción del consumo de cigarrillos, bebidas alcohólicas, grasas y azúcar a través de la extraimposición. Editora RJR. Porto Alegre. 2016. Página 21.

¹¹ Impuestos de salud: una introducción. OMS/OPS.

“Si queremos mejorar la salud global, necesitamos gravar las cosas que nos están matando. Gravar lo que es malo para la salud, como el tabaco, en lugar de cosas como el ahorro y los ingresos (...). La justificación económica para gravar estos productos es sólida si queremos salvar vidas y crear un mundo mejor y más saludable”.

LARRY SUMMERS, ex secretario del Tesoro de EE. UU., ex director del Consejo Económico Nacional y ex economista jefe del Grupo del Banco Mundial¹².

La OMS/OPS recomiendan la tributación de bebidas ultraprocesadas, bebidas alcohólicas y productos de tabaco, y reconocen que esta medida tiene la mejor relación costo-beneficio¹³ para reducir el consumo, las enfermedades y las muertes relacionadas.

De acuerdo con Socorro Gross Galiano, representante de la OPS/OMS en Brasil:

“Los impuestos de salud salvan vidas, reducen los gastos en salud y aumentan la recaudación. Pocas intervenciones tienen el poder de salvar tantas vidas como lo hace el aumento de los impuestos sobre el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas. Al elevar lo suficiente el precio del tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas, estos impuestos son eficaces para reducir el consumo de estos productos, especialmente entre los grupos de menores ingresos y entre los jóvenes, impactando positivamente en la salud pública”¹⁴.

El trabajo realizado por el grupo de trabajo internacional compuesto por expertos en economía y salud pública y autoridades¹⁵, que culminó en la publicación en 2019 titulada “Tributos Saludables para Salvar Vidas: Empleando Impuestos de Consumo Efectivos sobre Tabaco, Alcohol y Bebidas Azucaradas”¹⁶ (Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages), advierte que, a pesar

¹² Disponible en: [Taxes on tobacco, alcohol, and sugar-sweetened beverages reduce health risks and expand fiscal space for Universal Health Coverage post-COVID 19 \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/press/2020/07/2020-07-20-taxes-on-tobacco-alcohol-and-sugar-sweetened-beverages-reduce-health-risks-and-expand-fiscal-space-for-universal-health-coverage-post-covid-19).

Acceso: 17/1/2023

¹³ Impuestos de salud: una introducción. OMS/OPS. Informe "Tributación de las bebidas azucaradas en Brasil". OPS y ACT Promoción de la Salud. 2021. Disponible en: <https://www.paho.org/pt/documentos/relatorio-tributacao-das-bebidas-adoçadas-no-brasil>

¹⁴ Prefacio de la publicación: Tributaçã de Bebidas Adoçadas no Brasil. Organização Panamericana de Saúde e ACT Promoção da Saúde. 2021. Página 4.

Disponible en: [Relatório "Tributaçã de Bebidas Adoçadas no Brasil" - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde \(paho.org\)](https://www.paho.org/pt/documentos/relatorio-tributacao-das-bebidas-adoçadas-no-brasil)

¹⁵ Lista de miembros: Michael R. Bloomberg – Copresidente; Lawrence H. Summers – Copresidente; Masood Ahmed, Presidente del Centro de Desarrollo Global de los Estados Unidos; Zeti Aziz - Ex gobernador del Banco Central; Malasia: Kaushik Basu – Profesor de Economía, Universidad de Cornell, Estados Unidos; Mauricio Cárdenas - Exministro de Hacienda de Colombia; Margaret Chan - Ex Directora General de la Organización Mundial de la Salud, Hong Kong; Helen Clark – ex administradora del PNUD y ex primera ministra de Nueva Zelanda; Bent Høje – Ministro de Servicios y Atención Sanitaria de Noruega; Sri Mulyani Indrawati - Ministro de Finanzas de Indonesia; Ngozi Okonjo-Iweala – Exministra de Finanzas de Nigeria; Zhu Min, Director del Instituto Nacional de Investigación Financiera, Universidad de Tsinghua, China; Minouche Shafik Directora de la London School of Economics, Inglaterra; Nicola Sturgeon, primera ministra de Escocia; Tabaré Vázquez - ex presidente de Uruguay.

¹⁶ Versión en portugués disponible en: [TaskForceOnFiscalPolicy Booklet Portuguese26May2020.pdf \(actbr.org.br\)](https://actbr.org.br/pt/publicacoes/relatorio-tributacao-das-bebidas-adoçadas-no-brasil)
Versión original: [Health-Taxes-to-Save-Lives-Report.pdf \(actbr.org.br\)](https://actbr.org.br/pt/publicacoes/relatorio-tributacao-das-bebidas-adoçadas-no-brasil)

de ser eficaces para la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, los impuestos sobre el alcohol, el tabaco y las bebidas azucaradas están subutilizados, y destaca la urgencia de adoptar medidas fiscales sobre estos productos, bajo pena de presenciar un aumento en la carga de enfermedades atribuibles al consumo de estos productos.

El estudio va más allá, indicando que la reducción del consumo también puede evitar el empobrecimiento de las familias expuestas a los altos costos de la atención sanitaria asociados con las enfermedades crónicas no transmisibles, y concluye que si todos los países aumentaran los impuestos para incrementar los precios del tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas en un 50%, más de 50 millones de muertes prematuras podrían evitarse en todo el mundo en los próximos 50 años, recaudando más de 20 billones de dólares adicionales.

Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio reconocen la salud como un objetivo legítimo en materia de políticas públicas, lo que permite a los países adoptar políticas de salud consideradas necesarias para proteger la salud y la seguridad humanas y ambientales, que apunten a crear barreras al comercio¹⁷, como los tributos saludables.

Estos tributos también son herramientas para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030¹⁸, ya que pueden reducir considerablemente la carga de las enfermedades crónicas no transmisibles (Meta 3.4 - ODS 3)¹⁹, beneficiar significativamente a las poblaciones más vulnerables, que soportan una mayor carga en términos de salud (ODS 1, 2, 5, 10), e impulsar el desarrollo económico mediante una fuerza laboral más saludable (ODS 8)²⁰.

La Agenda de Acción de Addis Abeba, en la que 193 Estados miembros de la ONU acordaron adoptar una serie de medidas para reformar las prácticas financieras globales y generar inversiones con el objetivo de promover el desarrollo sostenible, incluye la tributación de sustancias nocivas para disuadir su consumo y aumentar los recursos internos. Los Estados miembros acordaron que los impuestos sobre el tabaco, destinados a la reducción del consumo, podrían representar una fuente de ingresos inexplorada para muchos países²¹.

¹⁷ Impuestos de Salud – Una Introducción. Organización Panamericana de Saalud (OPAS) e Organización Mundial de Salud (OMS. 2020).

¹⁸ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un llamamiento mundial a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el medio ambiente y el clima, y garantizar que las personas de todo el mundo puedan disfrutar de la paz y la prosperidad. Son 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordan los principales desafíos de desarrollo que enfrentan las personas en Brasil y en todo el mundo. Disponible en: [Objetivos de Desarrollo Sustentável | As Nações Unidas no Brasil](#)

¹⁹ El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 3 pretende garantizar el acceso a una salud de calidad y promover el bienestar para todos, en todas las edades. Entre los objetivos se encuentran: reducir la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles a través de la prevención y el tratamiento (3.4), fortalecer la prevención del consumo nocivo de alcohol (3.5), lograr la cobertura universal de salud (3.8), fortalecer la implementación del Convenio Marco para el Control del Tabaco en todos los países (3.a) y aumentar el financiamiento de la salud en los países en desarrollo (3.c).

²⁰ Impuestos a la salud: una introducción. Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS. 2020). Disponible en: [Impostos de Saúde: uma introdução \(paho.org\)](#)

²¹ <https://brasil.un.org/pt-br/70189-adis-abeba-pa%C3%ADses-alcan%C3%A7am-acordo-hist%C3%B3rico-para-financiar-nova-agenda-de-desenvolvimento-da>

El tabaquismo, el consumo de bebidas alcohólicas y de alimentos y bebidas ultraprocesados son factores de riesgo para el desarrollo de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNTs) —siendo las principales las enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas, la diabetes y el cáncer—, que son responsables del 75% de las muertes en Brasil²², y además contribuyen a las formas más graves de la Covid-19²³.

Las ECNTs están relacionadas con factores de riesgo conductuales y ambientales, que son modificables y, por lo tanto, prevenibles, lo que demuestra la importancia de medidas para inhibir y reducir el consumo de tabaco, alcohol y alimentos y bebidas ultraprocesados, como lo es la tributación.

Para revertir el panorama epidémico causado por las ECNTs, ha quedado desmitificada la idea de autorregulación del mercado, así como la creencia de que solo las campañas de concienciación serían suficientes. A nivel internacional, se reconoce que son necesarias políticas públicas que promuevan cambios en los entornos, y así, reduzcan la atracción, la normalización y la aceptación social del consumo de productos nocivos, mediante medidas regulatorias y legislativas.

El caso del tabaco es emblemático, ya que las diversas medidas adoptadas, como la ley antitabaco (Ley 9.294/96), la restricción de publicidad, entre otras, no solo han reducido la prevalencia del consumo, sino también la aceptación social del tabaquismo.

En 2023, investigadores del Instituto Nacional de Cáncer (INCA) proyectaron una reducción del 28% en la probabilidad de mortalidad prematura por cáncer de pulmón en hombres de entre 30 y 69 años en Brasil, para el período de 2026 a 2030. El INCA atribuye esta previsión a los programas gubernamentales de control del tabaquismo²⁴.

La adopción de políticas para la prevención del consumo de productos nocivos para la salud debe considerarse una inversión para salvar vidas y generar beneficios económicos, con financiamiento proveniente de los tributos saludables y con la vinculación de los recursos.

Investigaciones muestran que las inversiones realizadas hoy en intervenciones económicas para enfrentar la obesidad y el sobrepeso podrían salvar 8,2 millones de vidas en los países más pobres y generar beneficios económicos de 350 mil millones de dólares para 2030. Esto equivale a un retorno de 7 dólares por cada dólar invertido²⁵.

La OMS estima que el retorno de la inversión en las políticas más efectivas para el alcohol (aumentos en la tributación, restricciones integrales a la exposición a la publicidad del

²² Noncommunicable Diseases Progress Monitor 2022, WHO: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240047761>

²³ <https://www.paho.org/en/ncds-and-covid-19>

²⁴ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2023-02/inca-preve-reducao-de-28-nas-mortes-por-cancer-de-pulmao-ate-2030>

²⁵ Banco Mundial: doenças relacionadas à obesidade estão entre as três principais causas de mortes | RETS - Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (fiocruz.br)

alcohol y restricciones a su disponibilidad) en los países de ingresos bajos y medios es que, por cada dólar invertido, un país debería esperar, en promedio, un retorno de 9,13 dólares²⁶.

Para la OMS, el tabaquismo²⁷ y la obesidad se consideran epidemias globales. Por lo tanto, existe una superposición de epidemias de salud pública en el país, lo que agrava severamente los daños sociales y económicos derivados de ellas. El tabaquismo también se considera una enfermedad pediátrica²⁸, ya que la edad promedio de experimentación es de 16 años²⁹.

“El tabaco es el mayor y mejor documentado riesgo para la salud entre los tres productos, representando 8 millones de muertes por año. Casi 3 millones de personas mueren anualmente debido al consumo de alcohol. El consumo de azúcar está asociado con la creciente carga de enfermedades derivadas de la obesidad y la diabetes, y se atribuye a aproximadamente 6 millones de muertes cada año. Reducir el consumo de bebidas azucaradas es un primer paso para desarrollar nuevas estrategias que aborden esta amenaza para la salud de la población”.

La mayoría de estas muertes ocurre en países de ingresos bajos y medios, donde el aumento de los ingresos y los esfuerzos continuos de la industria por promover el marketing de estos productos los hacen más disponibles y accesibles financieramente. Como resultado, el consumo de estos tres productos está en aumento.

Los impuestos al consumo, bien diseñados, son altamente efectivos para reducir el consumo de tabaco, alcohol y bebidas azucaradas. La respuesta al aumento de los precios tiende a ser mayor entre los grupos de menores ingresos y los jóvenes, lo que a su vez les beneficia desproporcionadamente en términos de salud³⁰.

Múltiples factores contribuyen al aumento de la obesidad, pero un determinante importante se refiere a los patrones de alimentación poco saludables. El sobrepeso y la obesidad tienen como una de sus principales causas el alto consumo de bebidas ultraprocesadas, que son aquellas endulzadas con azúcar u otros edulcorantes calóricos (bebidas azucaradas) o con edulcorantes no calóricos o de bajo contenido calórico, como la sacarina sódica y el ciclamato de sodio. Algunos ejemplos son los refrescos, las bebidas energéticas, los néctares, los té listos para beber y las bebidas dietéticas con indicaciones de “diet”, “light”, “zero” o que llevan la alegación “sin azúcar” en la parte frontal del envase, con la adición de edulcorantes como ingrediente.

²⁶ De acuerdo con el modelo reciente de la OMS para el Plan de Negocios Mundial para las Enfermedades No Transmisibles. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51530>

²⁷ Considerado como pandemia desde 1986.

²⁸ <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/causas-e-prevencao-do-cancer/tabagismo/criancas-adolescentes-e-jovens>

²⁹ <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-do-tabagismo/prevalencia-do-tabagismo>

³⁰ En Op. cit. Informe del grupo de trabajo internacional: "Impuestos saludables para salvar vidas: empleo de impuestos especiales efectivos sobre el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas".

Las bebidas ultraprocesadas son alimentos ultraprocesados, productos cuya fabricación involucra diversas etapas y técnicas de procesamiento, así como múltiples ingredientes, muchos de uso exclusivamente industrial³¹, cuyo consumo debe evitarse, según las recomendaciones de la Guía Alimentaria para la Población Brasileña (Ministerio de Salud/2014), ya que se trata de productos no saludables, pobres en nutrientes, ricos en calorías y en nutrientes críticos, como azúcar, sodio y grasas, con la presencia de varios aditivos que aumentan el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas.

"Los alimentos ultraprocesados incluyen varios tipos de golosinas, bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes artificiales, polvos para refrescos, embutidos y otros productos derivados de la carne y grasa animal, productos congelados listos para calentar, productos deshidratados (como mezclas para pasteles, sopas en polvo, fideos instantáneos y condimentos), y una infinidad de nuevos productos que llegan al mercado cada año, incluyendo diversos tipos de aperitivos envasados, cereales para el desayuno, barras de cereales, bebidas energéticas, entre muchos otros. Los panes y productos horneados se convierten en alimentos ultraprocesados cuando, además de la harina de trigo, levadura, agua y sal, sus ingredientes incluyen sustancias como grasa vegetal hidrogenada, azúcar, almidón, suero de leche, emulsionantes y otros aditivos. (...)

Existen muchas razones para evitar el consumo de alimentos ultraprocesados. Estas razones están relacionadas con la composición nutricional de estos productos, las características que los vinculan con el consumo excesivo de calorías y el impacto que sus formas de producción, distribución, comercialización y consumo tienen sobre la cultura, la vida social y el medio ambiente."³²

Un estudio de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, en colaboración con el Núcleo de Investigaciones Epidemiológicas en Nutrición y Salud de la Universidad de São Paulo, de 2023, señala que casi el 99% de los alimentos ultraprocesados comercializados en Brasil tienen un alto contenido de sodio, grasas, azúcares libres o aditivos como colorantes, aromatizantes y emulsionantes, que alteran el color, la textura y el aroma de los alimentos³³.

Un informe del Banco Mundial muestra que más del 70% de los 2 mil millones de personas con sobrepeso y obesidad en el mundo viven en países de ingresos bajos o medios, y afirma que las enfermedades relacionadas con esta condición, como la

³¹ Guía Alimentaria para la Población Brasileña. Ministerio de Salud. 2014. Página 27. Disponible en: https://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf

³² Guía Alimentaria para la Población Brasileña. Páginas 40 y 41.

³³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/sau.de/audio/2023-08/quase-todos-os-ultraprocessados-tem-muito-sodio-gorduras-e-acucares>

diabetes, los problemas cardíacos y el cáncer, se encuentran entre las tres principales causas de muerte en el mundo, excepto en África Subsahariana³⁴.

En Brasil, el Ministerio de Salud apoya el aumento de la tributación de productos de tabaco³⁵, bebidas alcohólicas y bebidas ultraprocesadas. En el "Plan de Acciones Estratégicas para Enfrentar las Enfermedades Crónicas no Transmisibles y los Agravios No Transmisibles en Brasil 2021-2030"³⁶, se respaldan medidas fiscales para reducir el consumo de bebidas alcohólicas y alimentos ultraprocesados y fomentar el consumo de alimentos frescos y mínimamente procesados.

Un informe de la Comisión de The Lancet, una de las revistas más prestigiosas en el ámbito de la salud, señaló que la pandemia de la obesidad, junto con las pandemias de la desnutrición y el cambio climático, son las tres amenazas más graves para la salud y la supervivencia humanas, y representan la Sindemia Global³⁷, ya que estas epidemias coexisten en tiempo y lugar, interactuando entre sí para producir efectos complejos.

A pesar de que la tributación de productos nocivos para la salud es necesaria y cuenta con el respaldo de autoridades nacionales e internacionales, con experiencias exitosas en diferentes localidades, la política fiscal sobre el consumo de estos productos sigue siendo una medida subutilizada en Brasil.

Para los productos de tabaco, el gobierno brasileño adoptó un aumento progresivo de impuestos entre 2011 y 2016, estableciendo un precio mínimo para los cigarrillos, lo que resultó en una caída significativa en la prevalencia de fumadores, pasando del 14,8% al 10,2%, respectivamente. Sin embargo, no se estableció una política tributaria escalonada para los años subsiguientes, y su efecto disuasivo en el consumo se ha debilitado. Al analizar el precio real del cigarrillo desde 2017, con el congelamiento de la tasa y del precio mínimo, se observa una caída en el precio real³⁸, lo que aumenta la accesibilidad, principalmente entre los jóvenes.

Es imprescindible avanzar en la política tributaria de productos de tabaco en Brasil. En 2018, Forbes divulgó datos de una investigación³⁹ sobre el precio de un paquete de

³⁴ Informe "Obesidad: Consecuencias económicas y sanitarias de un desafío global inminente", publicado en 2020.

Banco Mundial: doenças relacionadas à obesidade estão entre as três principais causas de mortes | RETS - Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (fiocruz.br)

Disponible en: Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Global Challenge (worldbank.org) y Obesity (worldbank.org)

³⁵ Instituto Nacional del Cáncer/Ministerio de Salud <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/precos-e-impostos>

³⁶ Disponible en:

https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/doencas-cronicas-nao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022_2030.pdf/

³⁷ Publicación "The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report".

³⁸ Szklo, A, Iglesias, R, Interferência da indústria do tabaco sobre os dados do consumo de cigarro no Brasil, Cad. Saúde Pública 2020; 36(12):e00175420

³⁹ Forbes 04 setiembre de 2018. Quanto custa um maço de cigarros ao redor do mundo.

<https://forbes.com.br/listas/2018/09/quanto-custa-um-maco-de-cigarros-ao-redor-do-mundo/>

cigarrillos en todo el mundo. Mientras que en Australia el paquete de cigarrillos cuesta hasta 20 dólares, en Brasil cuesta, en promedio, 2,22 dólares⁴⁰, uno de los precios más bajos del mundo. Ajustado por el poder adquisitivo, el cigarrillo brasileño es el segundo más barato de las Américas, solo por detrás de Paraguay⁴¹.

Además de la falta de una tributación gravosa para productos nocivos para la salud, existen situaciones de excesivos incentivos fiscales que benefician a grandes corporaciones multinacionales, lo que contribuye a incrementar el acceso al consumo debido a la reducción del precio final. Es el caso de los pesticidas y las bebidas ultraprocesadas, cuyos fabricantes, en algunos casos, están localizados dentro y fuera de la Zona Franca de Manaus (ZFM), lo que genera distorsiones fiscales.

Como ya lo ha señalado la Receita Federal (responsable por la cobranza de tributos federales) de Brasil en un documento titulado "Análisis de la Tributación del Sector de Refrescos y Otras Bebidas Azucaradas"⁴², existe un excesivo incentivo fiscal en la venta de extractos concentrados procedentes de la ZFM, utilizados como insumos en el proceso de industrialización de bebidas ultraprocesadas. Esta realidad genera distorsiones fiscales significativas y una carga para el país, que ya ha llevado a una renuncia fiscal de casi 4 mil millones de reales anuales.

Es un hecho notorio que empresas pertenecientes a grupos económicos de grandes corporaciones de este sector están localizadas en la Zona Franca de Manaus (ZFM), desde donde comercializan los extractos concentrados hacia empresas ubicadas en otras regiones de Brasil. Son los mayores remitentes de ganancias y dividendos al exterior, con una facturación de 8,7 millones de reales, mientras que el número de empleos directos creados por el sector es de solo 798 (datos de 2016), según lo indicado en el mencionado análisis.

El informe de la serie "¿Por qué la comida saludable está lejos de la mesa de los brasileños? El papel de la tributación como impulsora de la desnutrición, la obesidad y el cambio climático en Brasil"⁴³ revela que el sistema tributario actual, en lugar de privilegiar la producción y el consumo de frutas, verduras, legumbres y granos, favorece la producción y el consumo de alimentos ultraprocesados, que son perjudiciales para la salud y deberían evitarse.

En el caso de los pesticidas, las empresas que los producen y venden en Brasil operan respaldadas por un paquete de beneficios que, solo en exenciones y reducciones de impuestos, suman casi 10 mil millones de reales al año, según el informe "Una política

⁴⁰ Instituto Nacional do Câncer/Ministério da Saúde.

Disponibile en: [covid_19_tabagismo_e_reforma_tributaria.pdf](https://covid-19.tabagismo_e_reforma_tributaria.pdf) (inca.gov.br)

⁴¹ World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products.

Genebra: World Health Organization; 2021

⁴² Disponible en: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Analise-Receita-Federal-2018.pdf>

⁴³ Esta es una de las conclusiones de la investigación "O papel da tributação como propulsora da desnutrição, obesidade e mudanças climáticas no Brasil", de Arnaldo de Campos e Edna Carmélio, realizada em 2022. Disponible en: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Por-que-a-comida-saudavel-esta-longe-da-mesa-dos-brasileiros-hor4.pdf>

de incentivos fiscales a los pesticidas en Brasil es injustificable e insostenible”⁴⁴, de febrero de 2020, elaborado por el Grupo de Trabajo en Salud y Medio Ambiente de la Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO).

Actualmente, las transacciones comerciales de pesticidas se benefician de una reducción del 60% en la base de cálculo del ICMS en operaciones interestatales y de la exención total del IPI para un extenso grupo de pesticidas. En el Supremo Tribunal Federal está en curso una acción directa de inconstitucionalidad (ADI 5553), presentada por el Partido Socialismo y Libertad (PSOL), en la que se cuestiona la constitucionalidad de los beneficios fiscales para estos productos.

La concesión de incentivos fiscales, además de representar una pérdida de recaudación para las arcas públicas, abarata el precio final para el consumidor, promueve un mayor acceso y estímulo al consumo, y, en el caso de los pesticidas, fomenta su uso indiscriminado. No es casualidad que “Brasil sea el país con mayor consumo de estos productos desde 2008, como resultado del desarrollo del agronegocio en el sector económico, con graves problemas derivados del uso de pesticidas en el país: autorización de pesticidas ya prohibidos en otros países y venta ilegal de pesticidas que ya han sido prohibidos”⁴⁵.

El resultado de estas políticas fiscales ha demostrado ser nefasto para el interés público, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y la soberanía nacional, y representa una violación de los derechos fundamentales a la salud y a un medio ambiente equilibrado (artículos 196 y 225 de la Constitución Federal).

Los productos nocivos no deben ser subsidiados, sino gravados fuertemente para desincentivar su consumo y promover la salud de la población.

Brasil necesita un sistema tributario más justo que garantice impuestos selectivos sobre productos perjudiciales para la salud, gravando a sectores económicos que obtienen ganancias a expensas de la salud y el medio ambiente, como lo demuestra la experiencia con la tributación de productos de tabaco en Brasil y en el extranjero, y en el caso de las bebidas ultraprocesadas, con resultados positivos para la salud, la economía y las arcas públicas⁴⁶⁴⁷. Alrededor de 60 países y localidades ya han adoptado la tributación de bebidas ultraprocesadas como política pública, como Portugal, Reino Unido, Francia y México⁴⁸.

⁴⁴ Disponible en: [Uma política de Incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é Injustificável e insustentável \(abrasco.org.br\)](http://abrasco.org.br)

⁴⁵ <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/causas-e-prevencao-do-cancer/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxico>

⁴⁶ Hassan, BK. Tributação de bebidas e alimentos não saudáveis no mundo [libro electrónico] : experiências internacionais e seus impactos; coordinación Marília Sobral Albiero, Paula Johns. São Paulo: ACT Promoção da Saúde, 2021.

Disponible en: <https://evidencias.tributosaudavel.org.br>

⁴⁷ Impostos a Favor da Saúde Para Salvar Vidas:

Disponible en:

https://actbr.org.br/uploads/arquivos/TaskForceOnFiscalPolicy_Booklet_Portuguese26May2020.pdf

⁴⁸ <https://evidencias.tributosaudavel.org.br/> En este sitio web, ACT Promoção da Saúde presenta una serie de investigaciones, con evidencia científica, sobre cómo la adopción de un impuesto específico para estas bebidas puede contribuir a resolver el problema. En particular, trae un estudio realizado en asociación con Fipe – Fundación Instituto de Investigación Económica, que

Los tributos saludables tienen una función extrafiscal⁴⁹ y, por lo tanto, suponen una intervención estatal para inhibir el comportamiento relacionado con el consumo de productos nocivos para la salud, con el fin de prevenir enfermedades y otros daños, en busca de la efectividad del derecho fundamental a la salud y del artículo 196 de la Constitución Federal, garantizando una vida saludable y, por ende, digna para la población. Así, esta tributación implica una selectividad en función de la esencialidad del producto.

Los tributos saludables reducen los gastos en salud asociados al tratamiento de las enfermedades vinculadas al consumo de estos productos, lo que permite que el sistema público de salud cuente con más recursos para atender a la población y que el poder público disponga de más fondos para invertir en políticas públicas.

La promoción del derecho fundamental a la salud y la prevención de las ECNTs (enfermedades crónicas no transmisibles) están directamente relacionadas con la política económica tributaria destinada a garantizar su efectividad⁵⁰. La tributación es una herramienta del poder público para asegurar la eficacia y efectividad del derecho fundamental a la salud.

La Constitución Federal, en su artículo 196, establece que la salud es un “derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que busquen la reducción del riesgo de enfermedad y de otros daños, así como el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación”. Existe, por lo tanto, un deber constitucional del Estado de garantizar la salud, mediante la implementación de políticas sociales y económicas que busquen la prevención de enfermedades y daños. El derecho a la prevención de enfermedades forma parte del derecho a la salud.

Es momento de otorgar igual importancia a la prevención de enfermedades, la promoción de la salud y la sostenibilidad del sistema público de salud, como parte de una estructura integrada de acción para alcanzar la cobertura universal de salud.

Los recursos recaudados mediante la tributación de productos nocivos pueden contribuir al fortalecimiento del Sistema Único de Salud (SUS), que actualmente está subfinanciado. La asignación de estos recursos busca no solo su vinculación, sino

muestra los grandes impactos positivos en la salud y también en la economía que la imposición de las bebidas azucaradas traería a Brasil, con importantes ganancias en el PIB y en el empleo.

⁴⁹ “(...) los impuestos son predominantemente de naturaleza fiscal, es decir, en general, actúan única y exclusivamente con el objetivo de recaudación, siendo una fuente de ingresos para el Estado Fiscal. (...) El impuesto comienza a asumir un carácter extrafiscal cuando su objeto principal deja de ser la recaudación y se convierte en el incentivo de la conducta, ya sea en materia económica, política o social”. Se trata de utilizar el sistema tributario como fuente de ingresos, pero también para fomentar o inhibir conductas.

Bernaudo, Renata Rolla. Saúde e Tributação. A redução do consumo de cigarro, bebida alcoólica, gordura e açúcar por meio da extrafiscalidade. Gráfica e Editora RJR. Porto Alegre. 2016. Página 97.

⁵⁰ Bernaudo, Renata Rolla. Op. cit. Página 22.

también gravar a los sectores cuyo crecimiento podría afectar negativamente el nivel de gasto público. Al menos 80 países ya han adoptado la vinculación de recursos para la salud y de ellos, 35 países (alrededor del 44%) utilizan parte o la totalidad de la recaudación tributaria sobre productos de tabaco para financiar la salud⁵¹.

Además de la tributación, la prevención de los principales factores de riesgo de las ECNTs (tabaquismo, consumo de bebidas alcohólicas y una alimentación poco saludable, y la actividad física) requiere la adopción de otras políticas públicas, como por ejemplo, restricciones a la publicidad, incluidas aquellas dirigidas a los niños, adopción de etiquetado y advertencias sanitarias, acceso a tratamientos, así como el monitoreo y la fiscalización del cumplimiento de estas políticas. De esta manera, la tributación vinculada a los recursos puede garantizar el financiamiento de estas políticas públicas, lo que repercute favorablemente en los indicadores de salud de la población.

Informe del Banco Mundial⁵², presentado en la reunión del G-20 en 2019, advierte que la mayoría de los países en desarrollo no logrará alcanzar sus metas de cobertura universal de salud ni los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) relacionados con la salud y la pobreza, a menos que adopten medidas urgentes para fortalecer el financiamiento de la salud. El informe subraya que el aumento de la tributación del tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas son instrumentos clave para mejorar el financiamiento de la salud.

El Instituto Nacional del Cáncer/Ministerio de Salud⁵³ propone que parte de la recaudación proveniente de los impuestos sobre productos de tabaco se destine a asegurar la sostenibilidad y ampliar la implementación plena del Convenio Marco para el Control del Tabaco (Decreto 5.658/2006) en Brasil, ya que:

“La implementación del Convenio ha reducido la prevalencia del tabaquismo en Brasil. Sin embargo, aún tenemos alrededor de 20 millones de fumadores (casi el doble de la población de Portugal). Son individuos en riesgo de enfermedades graves causadas por el tabaquismo, lo que sin duda aumentará aún más la presión económica sobre el sistema de salud, así como sobre el sistema de pensiones, como resultado de los costos para enfrentar la COVID-19 y las ECNTs. Desde esta perspectiva, es necesario contar con recursos para acelerar la reducción del tabaquismo en Brasil y mitigar sus daños sanitarios, sociales y económicos.”

⁵¹ Cashin, Cheryl, Sparkes, Susan & Bloom, Danielle. (2017). Earmarking for health: from theory to practice. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/255004>

⁵² World Bank Group. 2019. *High-Performance Health Financing for Universal Health Coverage: Driving Sustainable, Inclusive Growth in the 21st Century*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31930> License: CC BY 3.0 IGO.

⁵³ Disponible en: [covid_19_tabagismo_e_reforma_tributaria.pdf \(inca.gov.br\)](https://www.inca.gov.br/covid-19-tabagismo-e-reforma-tributaria.pdf)

El tema pasa por el debate sobre la justicia en el financiamiento del Estado (justicia fiscal), cuya principal fuente de recursos es la tributación, siendo uno de los principales instrumentos para alcanzar los objetivos políticos, económicos y sociales del Estado, y para la concreción de los derechos fundamentales y la reducción de las desigualdades.

Por lo tanto, se trata de una forma de tributación más justa, incluso porque se refiere a sectores económicos que conforman mercados oligárquicos, compuestos mayoritariamente por corporaciones multinacionales multimillonarias, con algunas empresas beneficiadas por excesivos incentivos fiscales a nivel estatal y federal, lo que agrava el escenario de injusticia fiscal en la tributación en Brasil. Por esta razón, los tributos saludables también contribuyen a reducir distorsiones fiscales.

2. Externalidades negativas

La adopción de tributos saludables tiene como objetivo la internalización, por parte de los respectivos fabricantes, de al menos una parte de las externalidades negativas derivadas del negocio que realizan y del cual obtienen beneficios, de manera que se quite esa carga del Estado y de la sociedad.

La tributación onerosa es una forma de control de las externalidades negativas, que son los efectos sociales, económicos y ambientales generados por la realización de una determinada actividad económica, como los costos destinados al tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de productos nocivos, y que no se consideran en el precio final del producto.

"Las externalidades son productos de una determinada actividad que no están incluidos o considerados en la cadena productiva y, por lo tanto, en los costos de producción y en el precio. Pueden ser positivas – por ejemplo, el aumento del nivel educativo de una población como resultado de la actividad de un centro universitario – o negativas – por ejemplo, la contaminación de un río por una industria."⁵⁴

De esa manera, el valor del precio final al consumidor no refleja los daños que el negocio causa al país. A esto se suma el hecho de que existe una baja tributación y, en algunos casos, incentivos fiscales, lo que hace que los precios finales para el consumidor sean artificialmente bajos, lo que facilita y estimula el consumo, generando más externalidades negativas para el sistema de salud debido al aumento de enfermedades en la población. Esta lógica hace que gran parte del costo de la actividad económica recaiga sobre la sociedad y el sector público.

⁵⁴ in "Poluidor-Pagador, Saúde Pública e Responsabilidade Civil. A Internalização das Externalidades Negativas da Indústria do Tabaco.", Vinícius de Azevedo Fonseca. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2021. Página 82.

Estas empresas son responsables de la producción de estas externalidades negativas, pero no asumen el costo ni la reparación de los daños.

Así, las empresas que producen y comercializan productos nocivos para la salud han obtenido y obtienen beneficios económicos de actividades que generan externalidades negativas significativas para la sociedad y el Estado. El derecho al lucro debe tener como contraparte la plena compensación de los daños provocados por el emprendimiento.

En cuanto al medio ambiente, rige el principio de "quien contamina, paga", según el cual los responsables de la degradación ambiental deben actuar preventivamente y reparar los daños causados por el negocio que realizan. Las medidas preventivas y reparadoras tienen un costo, que debe ser asumido íntegramente por quien conduce la actividad económica potencial o efectivamente degradante, de manera que internalice los costos de la contaminación en lugar de externalizarlos al Estado y la sociedad.

El contaminador que debe pagar es aquel que tiene poder de control sobre las condiciones que llevan a la ocurrencia de la contaminación, pudiendo, por lo tanto, prevenirlas o tomar precauciones para evitar que ocurran.⁵⁵

Corresponde al Estado llevar a cabo este proceso de internalización de las externalidades ambientales, con el fin de implementar una forma justa de distribución de las cargas de la prevención y reparación de los daños ambientales entre los agentes económicos, socios comerciales y consumidores, al transferir los "costos de la contaminación" a los responsables directos e indirectos de la actividad contaminante.

La lógica es la misma para los fabricantes de productos nocivos para la salud objeto de este artículo, aplicándose el principio de "quien contamina, paga" en favor de la salud pública, ya que "actualmente su aplicación tiene como fin preservar el medio ambiente, mediante la prevención, la reparación y la represión de los daños ambientales."

La OMS conceptualiza la salud, reconocida como un derecho humano, como "el completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedad", en el preámbulo de su Constitución, fechada en 1946. En este sentido, se observa que existe un "reconocimiento de la esencialidad del equilibrio interno y del hombre con el ambiente (bienestar físico, mental y social) para la conceptualización de la salud."⁵⁶

La tutela de la salud pública está indisolublemente interconectada con la tutela del medio ambiente, y se percibe no solo viable, sino recomendable la aplicación del principio de "quien contamina, paga" en todas sus funciones a la salud pública, inclusive

⁵⁵ Aragão. Maria Alexandra de Souza, *apud* Fonseca. Página 197.

⁵⁶ Dallari. Sueli Gandolfi. O direito à saúde. Rev. Saúde Pública. 22 Feb 1988.
Disponibile en: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101988000100008>

por autorización analógica de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, que ya lo aplica en relación con los principios ambientales de precaución y prevención.⁵⁷

Investigaciones revelan la magnitud de las externalidades negativas causadas por el consumo de estos productos, que conlleva enfermedades, muertes prematuras y gastos en salud: a) con la sobrecarga de los sistemas de salud en el tratamiento de las enfermedades relacionadas (costos directos); y b) con la pérdida de productividad debido a enfermedades y muertes prematuras, además de la carga para los familiares que asumen las tareas de cuidados (costos indirectos).

Al mismo tiempo, la recaudación de impuestos de estos sectores productivos es significativamente menor en comparación con la carga para la sociedad y el Estado, generando un balance negativo para el interés público. Actualmente, el valor recaudado con los impuestos que inciden sobre el tabaco cubre solo el 10% de las pérdidas del país debido al tabaquismo.⁵⁸

3. Tributos saludables sobre los factores de riesgo de las ECNT

3.1 Tabaco

Estudios muestran que el aumento de los impuestos y precios de los cigarrillos es la medida más efectiva para motivar a los fumadores a dejar de fumar y para inhibir la iniciación de niños y adolescentes en el tabaquismo, especialmente en las poblaciones más pobres. Indican que un aumento de precios del orden del 10% puede reducir el consumo de cigarrillos en alrededor del 8% en países de ingresos bajos y medios, como Brasil.

Instituto Nacional del Cáncer/Ministerio de Salud⁵⁹

Existe un compromiso internacional asumido por 182 países y la Unión Europea para, entre otras medidas, aumentar la tributación de productos de tabaco. El Convenio Marco para el Control del Tabaco (en Brasil, Decreto 5.658/2006), el primer tratado de salud pública negociado bajo los auspicios de la OMS, proporciona una referencia para las medidas de control del tabaco que deben ser adoptadas por los países partícipes⁶⁰. El tratado reconoce, en su artículo 6º, que las medidas relacionadas con precios e impuestos son medios eficaces e importantes para que varios segmentos de la población, en particular los jóvenes, reduzcan el consumo de tabaco. Sin embargo, la

⁵⁷ Fonseca. Página 109.

⁵⁸ Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco no Brasil. Palacios A, Pinto M, Barros L, Bardach A, Casarini A, Rodríguez Cairoli F, Espinola N, Balan D, Perelli L, Comolli M, Augustovski F, Alcaraz A, Pichon-Riviere A. Dez. 2020, Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

<https://www.iecs.org.ar/tabagismo-en-brasil/#tab-1-3> <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/IECS-2021.pdf>

⁵⁹ Disponible en: [covid_19_tabagismo_e_reforma_tributaria.pdf \(inca.gov.br\)](https://www.inca.gov.br/covid-19-tabagismo-e-reforma-tributaria.pdf)

⁶⁰ El tratado prevé la prohibición de la publicidad de los productos de tabaco, la restricción del uso de aditivos, la adopción de advertencias sanitarias y la normalización de los empaquetados, por ejemplo.

tributación sobre el tabaco sigue siendo una de las medidas de control menos utilizadas en el mundo⁶¹.

Según la OMS, solo el 13% de la población mundial está protegida por políticas fiscales adecuadas sobre el tabaco. El contexto actual de urgencia presenta una oportunidad para la acción. En lugar de permitir que las empresas tabacaleras obtengan beneficios adicionales mientras imponen cargas sustanciales a la salud pública, los gobiernos deben fomentar aumentos en los precios de los cigarrillos mediante el incremento de los impuestos⁶².

En 1989, el 34,8% de la población de Brasil era fumadora, y en 2019, este índice cayó al 12,6%, lo que representa una reducción superior al 50%⁶³. Durante este período, se adoptaron políticas públicas para restringir la publicidad comercial, aumentar los espacios para advertencias sanitarias en los empaques y puntos de venta, prohibir el consumo en lugares cerrados y aumentar la tributación.

Una investigación⁶⁴ estimó los efectos de cada una de estas políticas efectivas entre 1989 y 2011, y concluyó que el país tiene uno de los mejores resultados en salud pública en cuanto a la reducción de muertes por tabaquismo, sirviendo como referencia para otros países. Se determinó que la política de precios e impuestos contribuye en más del 48% a la reducción de la prevalencia de fumadores, seguida de la restricción de la publicidad, con un 13,7%, y la restricción del consumo en lugares cerrados, con un 13,6%.

El informe de la OMS sobre la Epidemia Mundial del Tabaco⁶⁵, de julio de 2019, reconoce la posición de Brasil como una referencia internacional en el control del tabaquismo, al ser el segundo país del mundo en implementar las medidas más importantes recomendadas por la OMS. Sin embargo, como no ha habido ajuste en la política tributaria desde 2016, ya se observa un aumento en la accesibilidad de estos productos. En la publicación “Evaluación Comparativa de Impuestos sobre Cigarrillos” en varios países, se recomendó a Brasil aumentar el precio de los cigarrillos y reducir la accesibilidad a estos productos⁶⁶.

⁶¹ Banco Mundial. 2017. Relatório: Reforma do Imposto sobre o Tabaco na Encruzilhada da Saúde e do Desenvolvimento Uma Perspectiva Multi-setorial. Página 15. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/90547151747795641/pdf/Tobacco-tax-reform-at-the-crossroads-of-health-and-development-technical-report-of-the-World-Bank-Group-global-tobacco-control-program.pdf>

⁶² Chaloupka, F., Drope, J., Siu, E., Vulovic, V., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G., Ngo, A., Laternser, C., Lee, H., Dorokhina, M., & Smith, M. (2021). Tobacconomics cigarette tax scorecard (2nd ed.). Chicago: IL, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. www.tobacconomics.org

⁶³ [Prevalência do tabagismo — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

⁶⁴ David Levy, Liz Maria de Almeida, André Szclo. The Effect of Tobacco Control Policies in Brazil. PLOS Medicine. Noviembre 2012. Volumen 9. Issue 11 – e1001336.

[The Brazil SimSmoke Policy Simulation Model: The Effect of Strong Tobacco Control Policies on Smoking Prevalence and Smoking-Attributable Deaths in a Middle Income Nation \(plos.org\)](https://plos.org)

⁶⁵ [Relatório da OMS sobre tabaco destaca Brasil \(fiocruz.br\)](http://fiocruz.br)

⁶⁶ Evaluación comparativa de los impuestos sobre los cigarrillos: https://actbr.org.br/contadocigarro/wp-content/uploads/2022/07/UIC_Tobacco-Scorecard-Report_Port_v1.0.pdf

El informe del Banco Mundial titulado “Reforma del Impuesto sobre el Tabaco en la Encrucijada de la Salud y el Desarrollo - Una Perspectiva Multisectorial”⁶⁷ expone los argumentos favorables para la salud pública, la economía y la lucha contra la pobreza mediante impuestos más altos sobre el tabaco:

"Existe una medida política que puede simultáneamente salvar millones de vidas, reducir la pobreza y aumentar los recursos internos de los países para financiar el desarrollo. Esta medida consiste en aumentar el impuesto al consumo de tabaco, con el fin de reducir la accesibilidad y, como lo demuestra la evidencia, disminuir el consumo.

Actualmente, esta poderosa medida en pro del desarrollo humano y la reducción de la pobreza está subutilizada, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos bajos (...)

Perjudicial para las personas, perjudicial para las economías y perjudicial para la erradicación de la pobreza. En realidad, el consumo de tabaco no solo mata a millones de personas cada año, sino que también representa una enorme carga para las familias de bajos ingresos y para los países menos desarrollados, lo que está aumentando las desigualdades entre los países y dentro de ellos.

(...)

Los sistemas de salud también sufren junto con los individuos. El tratamiento de numerosas enfermedades crónicas, causadas o agravadas por el consumo de tabaco, dispara los costos anuales de atención médica de los países y desvía recursos que podrían ser utilizados para enfrentar otros desafíos de salud o responder a otras prioridades de desarrollo."

El Banco Mundial reconoce que el tabaquismo agrava la pobreza. Más del 80% de los fumadores viven en países de ingresos bajos y medianos bajos. Dentro de los países, en general la dependencia del tabaco está concentrada en personas con menores ingresos y menos educación. Los fumadores pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos en productos de tabaco que los fumadores más adinerados, y también son más afectados por enfermedades relacionadas con el tabaco. Los gastos médicos y la pérdida de ingresos asociados con estas enfermedades contribuyen a que millones de familias caigan en una crisis financiera y una pobreza aún mayor cada año. El uso del tabaco reduce los ingresos potenciales futuros, especialmente entre los adultos jóvenes, y reduce la productividad económica de los trabajadores adultos.

Otro informe del Banco Mundial⁶⁸ descubrió que en varios países, el aumento del precio de los cigarrillos beneficia a los pobres y mejora el bienestar de gran parte de la

⁶⁷ 2017. Disponible en:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/90547151747795641/pdf/Tobacco-tax-reform-at-the-crossroads-of-health-and-development-technical-report-of-the-World-Bank-Group-global-tobacco-control-program.pdf>

⁶⁸ Fuchs, Alan; González Icaza, Fernanda; Paz, Daniela. 2019. Distributional Effects of Tobacco Taxation : A Comparative Analysis. Policy Research Working Paper; No. 8805. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31534>

población. La aparente regresividad es superada por los beneficios progresivos a largo plazo de la mejora en la salud, la reducción de las enfermedades, el gasto familiar en salud y medicamentos, y el aumento en los años adicionales de vida productiva. Para los cofres públicos, hay beneficios progresivos a largo plazo con la reducción de los gastos en el tratamiento de enfermedades relacionadas con el tabaco.

Décadas de investigación en el Banco Mundial han establecido que la tributación es tanto un medio eficiente como una intervención política equitativa para reducir el consumo de tabaco. El desafío actual radica en la implementación efectiva. Diversos países aplican impuestos al consumo de tabaco, pero pocos adoptan plenamente las buenas prácticas fiscales, que consideran cuatro componentes clave: el precio de los cigarrillos, los cambios en la accesibilidad de estos productos a lo largo del tiempo, la carga fiscal relacionada con el precio minorista del cigarrillo y la estructura impositiva sobre los cigarrillos^{69,70}.

En cuanto a la tributación de productos de tabaco, una investigación del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS), con el apoyo de Fiocruz/Ministerio de Salud⁷¹, revela los beneficios de aumentar en un 50% el precio de los cigarrillos a través de impuestos en Brasil. De esta forma, el país obtendría un beneficio económico total de R\$ 140,96 mil millones en términos de costos directos de salud, pérdida de productividad laboral, cuidado familiar evitado y un aumento en la recaudación fiscal de más de R\$ 26 mil millones. Con estos beneficios, se podrían construir 8.049 escuelas, y en 10 años se evitarían 135.044 muertes.

Investigadores de la Universidad Católica de Brasilia⁷² concluyen que los impuestos más altos sobre el tabaco conducen a la reducción de los gastos en enfermedades relacionadas con el tabaco y a una vida más larga, saludable y productiva. Por cada aumento del 10% en el precio, los fumadores de clases sociales desfavorecidas tienen un incremento en los ingresos netos de aproximadamente R\$ 39 reales mensuales, además de los beneficios sociales significativos, como la reducción de los gastos en tabaco, medicamentos, atención médica y un aumento en los años futuros de vida y en los ingresos netos. El estudio destaca que esta política es altamente progresiva, ya que sus efectos económicos son mucho más fuertes para los más pobres.

⁶⁹ Chaloupka, F., Drope, J., Siu, E., Vulovic, V., Stoklosa, M., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G., & Lee, H. Evaluación comparativa de los impuestos sobre los cigarrillos de tabaco. Chicago, IL, EE. UU.: Centro de Políticas de Salud, Instituto de Políticas e Investigación en Salud, Universidad de Illinois en Chicago, 2020. www.tobacconomics.org

⁷⁰ Chaloupka, F., Drope, J., Siu, E., Vulovic, V., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G., Ngo, A., Laternser, C., Lee, H., Dorokhina, M., & Smith, M. (2021). *Tobacconomics cigarette tax scorecard* (2nd ed.). Chicago: IL, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. www.tobacconomics.org

⁷¹ Instituto de Efectividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco no Brasil. Palacios A, Pinto M, Barros L, Bardach A, Casarini A, Rodríguez Cairoli F, Espinola N, Balan D, Perelli L, Comolli M, Augustovski F, Alcaraz A, Pichon-Riviere A. Dez. 2020, Buenos Aires, Argentina.

Disponible en: [iecs | Brasil](https://iecs.org.br/Brasil) e [IECS-2021.pdf \(actbr.org.br\)](https://iecs.org.br/IECS-2021.pdf)

⁷² Divino JA, Ehrl P, Candido O, et al. Extended cost-benefit analysis of tobacco taxation in Brazil. *Tobacco Control* 2022;31:s74-s79. Disponible en:

[Research-Report-UCB-UIC-Cost-Benefit-Analysis-Tobacco.pdf \(catolica.edu.br\)](https://www.catolica.edu.br/research-report-ucb-uic-cost-benefit-analysis-tobacco.pdf) e

[Extended cost-benefit analysis of tobacco taxation in Brazil | Tobacco Control \(bmj.com\)](https://www.bmj.com/extended-cost-benefit-analysis-of-tobacco-taxation-in-brazil)

Mercado ilícito de cigarrillos

La tributación de productos de tabaco y la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de estos productos son medidas previstas en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (art. 6º y 15). El artículo 15.1 del tratado reconoce que la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco es una parte esencial del control del tabaco.

Por lo tanto, el gobierno debe aumentar los impuestos sobre el tabaco y combatir simultáneamente el contrabando de cigarrillos. El mercado ilícito de cigarrillos también es un problema de salud pública, ya que los cigarrillos más baratos son más accesibles para la población, lo que favorece un mayor consumo⁷³.

La industria del tabaco y las asociaciones/sindicatos representativos de este sector económico alegan de manera inapropiada que el aumento de los impuestos sobre los productos de tabaco contribuiría al crecimiento del mercado ilegal. Esto es una estrategia para impedir la adopción de una tributación mayor de estos productos, así como de otras medidas de salud pública que afectan sus intereses comerciales.

Un estudio de la Universidad Católica de Brasilia⁷⁴ señaló que, al contrario de las frecuentes alegaciones de la industria del tabaco, los resultados indican que un aumento de impuestos sobre los cigarrillos no causaría un desplazamiento de la demanda hacia el mercado ilícito. En lugar de ello, reduciría simultáneamente el tabaquismo y aumentaría los ingresos fiscales.

El gobierno debe enfrentar tanto la cuestión tributaria como el mercado ilícito de cigarrillos, y en ningún caso la amenaza del contrabando debe inhibir la adopción de políticas de salud pública para la reducción del tabaquismo.

Es fundamental la implementación en Brasil del Protocolo para Eliminar el Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (Dec. 9.516/2018), que prevé la adopción de medidas que incluyen iniciativas a nivel nacional, esfuerzos diplomáticos entre países fronterizos, acciones coordinadas de inteligencia y fiscalización, entre otras, para reducir el comercio ilícito de productos de tabaco.

3.1.2 Externalidades negativas - tabaco

En Brasil, las enfermedades causadas por el tabaquismo representan el 7,8% de todos los gastos anuales en salud, según un estudio de la Fiocruz/Ministerio de Salud y el

⁷³ Divino JA, Ehrl P, Candido O, *et al.* Extended cost–benefit analysis of tobacco taxation in Brazil. *Tobacco Control* 2022;31:s74-s79. Disponible en:

[Research-Report-UCB-UIC-Cost-Benefit-Analysis-Tobacco.pdf \(catolica.edu.br\)](#) e [Extended cost–benefit analysis of tobacco taxation in Brazil | Tobacco Control \(bmi.com\)](#)

⁷⁴ La reforma tributaria del tabaco y el desplazamiento de la demanda entre los mercados lícitos e ilícitos en Brasil (2022): <https://tobacconomics.org/uploads/20220902%20WP%20UCB%202021%20clean%20-%20PORT.pdf>

Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS)⁷⁵ realizado en 2020. Esto es considerable, dado el déficit sistemático de recursos en el sector de salud del país, y además, estas son enfermedades y muertes evitables.

Este estudio también reveló que 443 personas mueren cada día, lo que equivale a 161.853 por año, a causa del tabaquismo, y que el 13% de las muertes en el país pueden atribuirse al cigarrillo.

Los costos médicos asociados al tabaquismo en Brasil fueron de R\$ 50,2 mil millones y los costos indirectos superaron los R\$ 42,5 mil millones debido a la pérdida de productividad por enfermedades y muertes prematuras. La carga del tabaquismo provoca una pérdida anual de R\$ 92,7 mil millones, equivalente al 1,35% del PIB, el mayor porcentaje entre los países analizados en la región de las Américas. Si consideramos otros costos indirectos asociados al cuidado de familiares y personas cercanas, este costo total del tabaquismo alcanza los R\$ 125,15 mil millones al año en Brasil. En contrapartida, la recaudación de impuestos por la venta de cigarrillos en el mismo año fue de R\$ 12,2 mil millones⁷⁶.

3.2 Alimentos ultraprocesados

Las evidencias científicas producidas hasta el momento, sin conflictos de intereses, son suficientes para comprobar los daños causados por el consumo de alimentos ultraprocesados, de ahí que la Guía Alimentaria oriente a evitar su consumo. Por lo tanto, deben existir políticas públicas para inhibir su consumo, para prevenir enfermedades y otros agravios a la salud, como es el caso de la tributación onerosa, con el objetivo de aumentar el precio final del producto y reducir el acceso por parte del consumidor.

“La relación entre estos alimentos y las enfermedades crónicas es directa. El exceso de azúcar puede estar relacionado con la aparición de la diabetes. El exceso de sal, con la hipertensión. El exceso de calorías, con la aparición de la obesidad. Y así sucesivamente. El alto índice de enfermedades crónicas, estrechamente asociado con una alimentación poco saludable, es preocupante, sobre todo porque antes estas enfermedades eran más comunes entre personas de mayor edad, y actualmente muchos de estos problemas afectan a adultos jóvenes e incluso a adolescentes y niños. Como son de bajo costo, alta disponibilidad, fácil acceso y con un largo tiempo de vida útil, los alimentos

⁷⁵ Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco no Brasil. Palacios A, Pinto M, Barros L, Bardach A, Casarini A, Rodríguez Cairoli F, Espinola N, Balan D, Perelli L, Comolli M, Augustovski F, Alcaraz A, Pichon-Riviere A. Dez. 2020, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [iecs | Brasil e IECS-2021.pdf \(actbr.org.br\)](#)

⁷⁶ Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária. A importância de aumentar os impostos do tabaco no Brasil. Palacios A, Pinto M, Barros L, Bardach A, Casarini A, Rodríguez Cairoli F, Espinola N, Balan D, Perelli L, Comolli M, Augustovski F, Alcaraz A, Pichon-Riviere A. Dez. 2020, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.iecs.org.ar/tabaco](#)

ultraprocesados están presentes en los hogares de muchos brasileños y brasileñas."⁷⁷

El consumo de alimentos ultraprocesados puede aumentar en un 45% el riesgo de obesidad en adolescentes, según un estudio de investigadores de la Universidad de São Paulo, publicado en el Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics. La investigación también señaló que una dieta con alto consumo de este tipo de productos incrementa en un 52% el riesgo de acumulación de grasa abdominal y en un 63% la posibilidad de desarrollar grasa visceral, entre los órganos internos⁷⁸.

Investigaciones en el área de la salud publicadas en 2020 concluyen que el consumo de ultraprocesados aumenta en un 26% el riesgo de obesidad, eleva el riesgo de sobrepeso en un 23%, de síndrome metabólica (condiciones que aumentan el riesgo de enfermedades cardíacas, accidentes cerebrovasculares y diabetes) en un 79%, de colesterol alto en un 102%, de enfermedades cardiovasculares entre un 29% y un 34% y de mortalidad por todas las causas en un 25%⁷⁹.

El aumento de impuestos a las bebidas ultraprocesadas es una medida recomendada por la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, el INCA/Ministerio de Salud de Brasil y el Consejo Nacional de Salud, todos ellos organismos nacionales e internacionales que son referentes en el ámbito de la salud pública, para reducir el consumo y, consecuentemente, la obesidad poblacional, un grave problema de salud pública que ha adquirido dimensiones epidémicas en Brasil y en el mundo.

El Plan de Acción Global para la Prevención y el Control de Enfermedades No Transmisibles 2013-2020⁸⁰, celebrado en el ámbito de la OMS, proporciona un esquema con orientaciones políticas para que los gobiernos tomen decisiones que permitan reducir la carga previsible y evitable de morbilidad, mortalidad e incapacidades causadas por las ENT, para que las poblaciones alcancen los más altos estándares de salud y productividad en todas las edades, y para que estas enfermedades no sean una barrera para el bienestar o el desarrollo socioeconómico. Una de las opciones políticas postuladas en el Plan de Acción Global es considerar:

⁷⁷ Ministério da Saúde. Disponible en:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/eu-quero-me-alimentar-melhor/noticias/2022/qual-e-a-relacao-entre-consumo-de-ultraprocessados-e-risco-de-mortalidade#:~:text=Pesquisas%20da%20C3%A1rea%20da%20sa%C3%BAde,colesterol%20alto%20em%20102%25%2C%20de>

⁷⁸ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/consumo-de-ultraprocessados-aumenta-o-risco-de-obesidade-em-jovens>

⁷⁹ Ministério da Saúde. Disponible en:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/eu-quero-me-alimentar-melhor/noticias/2022/qual-e-a-relacao-entre-consumo-de-ultraprocessados-e-risco-de-mortalidade#:~:text=Pesquisas%20da%20C3%A1rea%20da%20sa%C3%BAde,colesterol%20alto%20em%20102%25%2C%20de>

⁸⁰ World Health Organization (WHO). Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013–2020. Geneva: World Health Organization; 2013. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/94384/9789241506236_eng.pdf;jsessionid=C4077091498F20E24744211B099D0F1E?sequence=1, acceso en 11 feb 2019.

“las herramientas económicas justificadas por evidencias, que pueden incluir impuestos y subsidios, para crear incentivos para comportamientos asociados a mejores resultados en salud, mejorar la accesibilidad, fomentar el consumo de alimentos más saludables y desalentar el consumo de opciones menos saludables.”⁸¹

El Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en Niños y Adolescentes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para el periodo 2014-2019⁸² prevé políticas fiscales como una de las estrategias centrales para combatir la obesidad, mediante la tributación de bebidas azucaradas y productos con alto valor energético pero pobres en nutrientes.

Un informe de la reunión técnica de la OMS sobre Políticas Fiscales para la Dieta y la Prevención de Enfermedades No Transmisibles⁸³ concluye que existen pruebas razonables y crecientes de que la implementación de impuestos bien diseñados sobre bebidas azucaradas resultaría en reducciones proporcionales en el consumo, siendo más efectivo si el impuesto aplicado eleva el precio de venta al por menor en un 20% o más.

El Instituto Nacional de Cáncer (INCA), del Ministerio de Salud de Brasil⁸⁴, consolida su posición con datos e información en apoyo a la tributación de bebidas ultraprocesadas como una medida necesaria para controlar el problema mundial y brasileño de la obesidad, dado que, según las evidencias acumuladas, no considera que solo la actuación individual con pacientes con sobrepeso sea suficiente para resolver este problema.

Este documento refuerza que el aumento de impuestos sobre las bebidas azucaradas y aquellas endulzadas con edulcorantes no calóricos o bajos en calorías forma parte de acciones integradas para la prevención y el control del sobrepeso y la obesidad.

Reforzando la recomendación de la OMS, el Consejo Nacional de Salud (CNS)⁸⁵, en su Ducentésima Nonagésima Cuarta (294ª) Reunión Ordinaria, celebrada en junio de 2017, emitió las siguientes recomendaciones al Ministerio de Hacienda:

“(1) que acoja las recomendaciones de la OMS y aumente la tributación de refrescos y otras bebidas azucaradas en, al menos, un 20% a través de

⁸¹ Página 32. Traducción libre para: “As appropriate to national context, consider economic tools that are justified by evidence, and may include taxes and subsidies, that create incentives for behaviours associated with improved health outcomes, improve the affordability and encourage consumption of healthier food products and discourage the consumption of less healthy options.”

⁸² Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes. Organização Pan-Americana da Saúde. Washington, D.C., E.U.A, 2015. Disponible en:

<https://www.paho.org/bra/images/stories/UTFGCV/planofactionchildobesity-por.pdf?ua=1>

⁸³ World Health Organization (WHO). Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases, Technical Meeting Report, 5–6 May 2015, Geneva; 2016.

⁸⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca do sobrepeso e obesidade, 2016. Disponible en:

http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_inca_sobrepeso_obesidade_2017.pdf.

⁸⁵ Conselho Nacional de Saúde (CSN). Recomendação nº 21, 9 de junho de 2017.

tributos específicos, con el objetivo de reducir su consumo y prevenir enfermedades; y

(2) que utilice los recursos obtenidos con el aumento de impuestos para financiar políticas de combate a la obesidad infantil."

Un estudio⁸⁶ realizado por la FIPE (Fundación Instituto de Investigaciones Económicas/Departamento de Economía de la FEA-USP), para entender cómo funcionaría la tributación de bebidas ultraprocesadas en Brasil, identificó que el aumento del impuesto genera un aumento en su precio final, lo que promueve la sustitución del consumo hacia otras categorías de bebidas más saludables como agua, leche y jugo natural. El estudio verificó que, por el aumento del consumo de leche, cuya mano de obra es más intensiva, el sector ganadero y la región Nordeste serían los mayores beneficiados con la adopción de la medida.

El estudio evaluó los impactos en la economía y en el patrón de consumo de bebidas azucaradas, con tres escenarios relativos a la tributación de bebidas azucaradas, correspondientes a tasas del 20%, 35% y 50% del impuesto del tipo CIDE (Contribución de Intervención en el Dominio Económico), que actúa como instrumento de regulación del mercado en áreas específicas, y admite la vinculación de los recursos obtenidos para fondos, programas y acciones específicas, garantizando beneficios a la población.

En ninguno de los escenarios, la recaudación del impuesto específico es inferior a R\$ 4,7 mil millones⁸⁷ por año. Un simulador interactivo⁸⁸ de impactos de la tributación muestra que, con una tasa del 20%, habrá un incremento en la recaudación de R\$ 2,43 mil millones, crecimiento económico, reducción del consumo y generación de empleos. La recaudación del impuesto aumenta conforme sube la tasa y alcanza un nivel óptimo de R\$ 7,10 mil millones por año con una tasa del 47,6%.

El resultado encontrado muestra que el aumento del impuesto sobre este tipo de producto genera un aumento en su precio final, reduciendo su consumo y promoviendo la sustitución hacia otras categorías de bebidas más saludables como agua, leche y jugo natural. Estos hallazgos coinciden con un amplio conjunto de evidencias de otros países y estudios de simulación que evaluaron los impactos de la tributación de bebidas y alimentos no saludables sobre el consumo de alimentos, el efecto sustitutivo y los impactos en la economía⁸⁹.

La sustitución del consumo de bebidas azucaradas por el de otras bebidas más saludables, combinada con el hecho de que estas otras bebidas requieren más mano de

⁸⁶ Resumen del estudio disponible en:

<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/FACT-SHEET-SOBRE-RELATO%CC%81RIO-FIPE-.pdf>

⁸⁷ Estimaciones para el año 2018.

⁸⁸ <https://evidencias.tributosaudavel.org.br/simulador>

⁸⁹ Hassan, BK. Tributação de bebidas e alimentos não saudáveis no mundo [livro eletrônico]: experiências internacionais e seus impactos; coordenação Marília Sobral Albiero, Paula Johns. São Paulo: ACT Promoção da Saúde, 2021. Disponible en: <https://evidencias.tributosaudavel.org.br/experiencias-internacionais/>

obra, condujo a un aumento del empleo en respuesta a este impuesto. Este efecto también se refleja en el PIB. El sector ganadero y la región Nordeste serían los mayores beneficiados con la adopción del impuesto sobre las bebidas azucaradas.

La investigación también constató que la forma en que se direccionan los ingresos del impuesto modifica los impactos encontrados. Si el gobierno destinara los ingresos provenientes de la tributación de las bebidas azucaradas exclusivamente a la salud pública, el efecto sobre el PIB sería un 7% mayor que en el escenario base, donde no hay tal direccionamiento de los ingresos. Además, se generarían casi 100 mil nuevos empleos.

Una revisión de evidencias sin conflictos de intereses, realizada por el Banco Mundial⁹⁰, constató impactos económicos positivos netos de los impuestos sobre las bebidas ultraprocesadas, incluidos el empleo global y las ganancias de productividad.

3.2.1 Externalidades negativas – alimentos ultraprocesados

En Brasil, anualmente, 57 mil muertes ocurren exclusivamente debido al consumo de ultraprocesados⁹¹.

El consumo de bebidas ultraprocesadas aumenta el riesgo de sobrepeso y obesidad, diabetes tipo 2, enfermedades renales, cardiovasculares y cerebrovasculares, cáncer y mortalidad prematura⁹². En el caso del riesgo de cáncer, un estudio reciente reveló que cada aumento del 10% en el consumo de bebidas y alimentos ultraprocesados se asoció con un aumento del 2% en la incidencia de cáncer general, un incremento del 19% específicamente para cáncer de ovario y un riesgo 6% mayor de mortalidad general relacionada con el cáncer, 30% para el cáncer de ovario y 16% para el cáncer de mama⁹³.

La obesidad conlleva costos directos en salud y pérdida de productividad laboral que representan alrededor de 2 billones de dólares anuales, lo que equivale a casi el 3% del

⁹⁰ “Business, Employment, and Productivity Impacts os SSB Taxes”. Junho/2020. Disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2802a1fe-2b71-5e42-bf53-234cc7290dd7/content>

⁹¹ Referencia: Nilson EAF, Ferrari G, Louzada MLC, Levy RB, Monteiro CA, Rezende LFM. Premature Deaths Attributable to the Consumption of Ultraprocessed Foods in Brazil. *Am J Prev Med.* 2023 Jan;64(1):129-136. doi: 10.1016/j.amepre.2022.08.013.

⁹² CHANG, K.; et al. Ultra-processed food consumption, cancer risk and cancer mortality: a large-scale prospective analysis within the UK Biobank. *Lancet, eClinicalMedicine, v.56, e101840, 2023.*

CHEN, X.; et al. Consumption of ultra-processed foods and health outcomes: a systematic review of epidemiological studies. *Nutr J, v.19, n.1, 2020.*

DELPINO, F.M.; et al. Ultra-processed food and risk of type 2 diabetes: a systematic review and meta-analysis of longitudinal studies. *Int J Epidemiol, edyab247, 2021.*

MORADI, S.; et al. Ultra-processed food consumption and adult obesity risk: a systematic review and dose-response meta-analysis. *Crit Rev Food Sci Nutr, v.30, e1946005, p.1-12, 2021*

SANTOS. F.S.D.; et al. Food processing and cardiometabolic risk factors: a systematic review. *Rev Saude Publica, v.54, n.70, 2020.*

SUKSATAN, W., et al. Ultra-Processed Food Consumption and Adult Mortality Risk: A Systematic Review and Dose–Response Meta-Analysis of 207,291 Participants. *Nutrients, v.12, n.1, e14010174, 2022.*

⁹³ CHANG, K.; et al. Ultra-processed food consumption, cancer risk and cancer mortality: a large-scale prospective analysis within the UK Biobank. *Lancet, eClinicalMedicine, v.56, e101840, 2023.*

PIB global⁹⁴. Un estudio también coordinado por el IECS⁹⁵, realizado en 2020, con el objetivo de estimar las cargas de enfermedades atribuibles al consumo de bebidas azucaradas, reveló que el consumo de estas bebidas es responsable de 2,21 millones de casos de sobrepeso y obesidad y más de 1,3 millones de casos de diabetes tipo 2 en adultos brasileños, lo que representa casi el 17% de todos los casos de diabetes tipo 2 o más de 81 mil nuevos casos por año. Además de la diabetes tipo 2, las bebidas azucaradas están asociadas con casi 425 mil casos combinados de enfermedades cardíacas, cerebrovasculares, enfermedades renales crónicas y cáncer, entre otras. Debido al consumo de bebidas azucaradas, en nuestro país mueren más de 12.700 personas cada año y se pierden 355.400 años de vida saludable por muerte prematura e invalidez (según el indicador AVAI - Años de Vida Ajustados por Incapacidad), cifras que podrían haberse evitado.

Considerando los daños de estos productos, esto se convierte en un problema de gran magnitud para Brasil, ya que los adultos consumen, en promedio, casi 62 litros de bebidas azucaradas por año⁹⁶. El 57,3% de la población tiene exceso de peso, el 22,4% sufre de obesidad y el 9,1% ha informado un diagnóstico médico de diabetes⁹⁷.

El consumo de bebidas azucaradas afecta particularmente a los niños y adolescentes en Brasil, que consumen más de 88 litros de estas bebidas anualmente, mientras que el 12% de los casos de sobrepeso y el 9% de los casos de obesidad en niños brasileños son atribuibles al consumo de estos productos, lo que equivale a 721 mil casos⁹⁸. Entre los menores de 5 años, el Estudio Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil (ENANI) de 2019 encontró que el 10,1% tenía exceso de peso⁹⁹. La Encuesta Nacional de Salud (PNS) de 2019 verificó que el 19,4% de los adolescentes (de 15 a 17 años) tenían exceso de peso y el 6,7% sufría de obesidad¹⁰⁰.

El consumo de bebidas azucaradas genera una carga para las arcas públicas: el sistema de salud brasileño gasta casi 3 mil millones de reales por año en la atención a pacientes

⁹⁴ SWINBURN, B.A.; et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change. *The Lancet*, v.393, p.791-846, 2019.

⁹⁵ Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria. O lado oculto das bebidas açucaradas no Brasil. Alcaraz A, Vianna C, Bardach A, Espinola N, Perelli L, Balan D, Cairoli F, Palacios A, Comolli M, Augustovski F, Johns P, Pichon-Riviere A. Nov 2020, Buenos Aires, Argentina.

Disponível em: www.iecs.org.ar/azucar

“O Lado Oculto das Bebidas Açucaradas”. Rio de Janeiro: ACT Promoção da Saúde; 2020. Disponível em:

<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/IECS-e-Infografi%CC%81as-bebidas-azucaradas-Brasil.pdf>

⁹⁶ “O Lado Oculto das Bebidas Açucaradas”.

⁹⁷ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. *Vigitel Brasil 2021: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021*. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 128. : il. ISBN 978-65-5993-195-8.

Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/vigitel/vigitel-brasil-2021-estimativas-sobre-frequencia-e-distribuicao-sociodemografica-de-fatores-de-risco-e-protecao-para-doencas-cronicas/view>

⁹⁸ “O Lado Oculto das Bebidas Açucaradas”.

⁹⁹ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estado Nutricional Antropométrico da Criança e da Mãe: Prevalência de indicadores antropométrico de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade e suas mães biológicas: ENANI 2019. - Documento eletrônico. - Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2022. (96 p.). Coordenador geral, Gilberto Kac. Disponível em: <https://enani.nutricao.ufrj.br/index.php/relatorios/>

¹⁰⁰ Pesquisa nacional de saúde : 2019 : atenção primária à saúde e informações antropométricas: Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro : IBGE, 2020.66p.

con enfermedades causadas por el consumo de estas bebidas, lo que equivale al 0,44% de todo lo que Brasil invierte en salud cada año. De este total, casi 140 millones de reales se destinan a la atención de personas con obesidad y sobrepeso, y 2,86 mil millones a pacientes con otras enfermedades asociadas (diabetes tipo 2, enfermedades cardíacas, cerebrovasculares, enfermedades renales, asma, enfermedades osteomusculares y cáncer). Solo los costos directos anuales de las ENT relacionados con el sobrepeso y la obesidad representan 1,5 mil millones de reales para el SUS¹⁰¹.

3.3 Bebidas alcohólicas

La OMS, en colaboración con socios internacionales, lanzó en 2018 la iniciativa SAFER¹⁰², un paquete técnico que apoya a los gobiernos en la reducción del uso nocivo del alcohol y sus impactos sanitarios, sociales y económicos.

SAFER es un acrónimo en inglés (Strengthen, Advance, Facilitate, Enforce, Raise) e incluye las cinco intervenciones más rentables para reducir los daños relacionados con el consumo de alcohol. En español: someter la disponibilidad del alcohol a restricciones; avanzar e imponer medidas contra la conducción bajo los efectos del alcohol; facilitar el acceso a tratamiento; ejecutar la prohibición o restricción general de la publicidad, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas; y reajustar el precio del alcohol mediante impuestos al consumo y políticas de precios.

Las conclusiones de la OMS señalan que el consumo de alcohol es uno de los principales factores de riesgo para problemas de salud, muertes prematuras, discapacidades y carga global de enfermedades, comprometiendo tanto la salud individual como la colectiva, además de afectar negativamente el desarrollo social. El consumo de bebidas alcohólicas causa tres millones de muertes al año en el mundo y 379 mil muertes en la región de las Américas, siendo responsable del 22,4% de todas las muertes por lesiones, el 3,8% de todas las muertes debido a enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) y el 3,3% de todas las muertes por enfermedades transmisibles, condiciones maternas, prenatales y nutricionales.

La cantidad y frecuencia de bebidas alcohólicas consumidas por una persona está determinada en gran parte por la facilidad de acceso, que a su vez está determinada por el precio. Por eso, según la OMS, la tributación de las bebidas alcohólicas es la política más efectiva para la prevención de los daños relacionados con el alcohol, siendo eficaz para inhibir, prevenir y reducir su consumo.

Según un estudio realizado por el grupo de trabajo del Consejo Consultivo sobre ENT de la OMS (NCD Advisory Council), si los países de la región europea adoptaran un nivel

¹⁰¹ FERARRI, G.; et al. The economic burden of overweight and obesity in Brazil: perspectives for the Brazilian Unified Health System. Public Health, v.207, p.82-87, 2022.

¹⁰² Organização Pan Americana da Saúde. SAFER: Um Mundo Livre dos Danos Relacionados ao Alcool. 2018. Disponible en <https://www.paho.org/pt/topicos/alcool/safer>

mínimo del 15% de impuestos sobre el precio minorista por unidad de alcohol, independientemente del tipo de bebida alcohólica, se salvarían 133 mil vidas al año. Esta cifra puede aumentar sustancialmente con el aumento de la carga tributaria, lo que significa que la medida debe ser una prioridad para la salud pública.

3.3.1 Externalidades negativas – bebidas alcohólicas

El consumo de alcohol es un importante, y aún muy desatendido, factor de riesgo para enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades infecciosas, violencia personal e interpersonal, y otros daños.

El alcohol es una sustancia psicoactiva, cancerígena y adictiva, con múltiples riesgos para la salud y la sociedad. Está relacionado con más de 200 problemas de salud, incluidos los mentales o psicológicos, como la depresión y el suicidio, además de generar impactos socioeconómicos, como la violencia y el desempleo. A nivel mundial, el consumo de alcohol mata a unas 3 millones de personas anualmente.

Datos del Covitel/2023 revelan que la prevalencia del consumo abusivo de alcohol en la población adulta (18 años o más) en Brasil en 2023 fue del 22,1%. Entre los escolares de entre 13 y 17 años, el 34,6% había tomado su primera bebida alcohólica antes de los 14 años, y el 28,1% había consumido alcohol en los 30 días anteriores a la fecha de la encuesta.

El consumo de alcohol es un problema económico y de salud que impacta significativamente al sistema de salud y a la sociedad. Esto incluye los gastos del SUS en el tratamiento de enfermedades asociadas con el consumo de alcohol y las pérdidas de capacidad laboral debido a accidentes de tráfico provocados por conductores ebrios, desempleo y ausencias laborales cubiertas por la seguridad social. En países de ingresos altos y medios, como Brasil, se estima que más del 1% del valor del PIB se gasta en enfermedades derivadas del consumo de alcohol.

Una investigación que estimó los costos directos asociados a la atención ambulatoria y hospitalaria de enfermedades relacionadas con el consumo de alcohol en el SUS arrojó un costo total, en un año, de 8.262.762 dólares (más de 41 millones de reales), de los cuales 4.413.670 dólares (más de 20 millones de reales) fueron destinados a pacientes ambulatorios y 3.849.092 dólares (más de 19 millones de reales) a pacientes hospitalizados. De estos datos se concluye que el consumo riesgoso de alcohol representa un importante problema económico y de salud, con un impacto significativo en el sistema de salud y la sociedad.

Los costos sociales y económicos superan con creces cualquier ganancia económica generada por la producción y venta de este producto psicoactivo y adictivo. A pesar de los argumentos comúnmente difundidos por la industria del alcohol, la generación de

empleo e ingresos es proporcionalmente mucho menor que los costos generados por la producción y consumo, ya que el país pierde 4,5 veces más de lo que ganan los fabricantes.

La cantidad y frecuencia de alcohol consumido por una persona está determinada en gran medida por la accesibilidad de las bebidas alcohólicas, que a su vez está determinada por el precio. La tributación del alcohol es, por lo tanto, la política más rentable para la prevención de daños relacionados con el alcohol, una medida eficaz para reducir el consumo, retrasar y/o prevenir el inicio del consumo de alcohol.

4. Conclusión

El mencionado informe del grupo de trabajo internacional (“Impuestos Saludables para Salvar Vidas: Aplicando Impuestos de Consumo Eficaces sobre Tabaco, Alcohol y Bebidas Azucaradas”) concluye que la implementación de impuestos sobre productos que perjudican la salud requiere esfuerzo y determinación de los gobiernos, ya que es necesario resistir la presión de las industrias afectadas, que se oponen a la medida con argumentos fallidos relacionados con ingresos, empleo, comercio ilícito e impactos en la población.

Ante el contexto expuesto, el presente artículo reúne evidencias para fortalecer la adopción por parte de Brasil de impuestos saludables elevados sobre productos de tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas y alimentos ultraprocesados, con la vinculación de recursos, para revertir el cuadro de epidemia causado por las ENT, con la reducción del consumo de estos productos, para la prevención de enfermedades, promoción de la salud, reducción de los gastos en el sistema de salud, aumento de la recaudación para inversiones en políticas públicas de salud, mejora de la economía, y un camino hacia la justicia fiscal y social.

Para ello, la recaudación debe estar desvinculada de la regla del techo de gastos; y debe prohibirse la concesión de incentivos fiscales para estos sectores productivos. Estos impuestos deben destinarse a financiar programas de prevención, control y tratamiento de las ENT, y la implementación de tratados y planes nacionales e internacionales de salud pública que aborden los productos nocivos como factores de riesgo de las ENT.

La implementación de los impuestos saludables debe estar en la agenda de los gobiernos, parlamentarios y de la sociedad civil. Aunque no dependen de una reforma tributaria para su adopción e implementación, deben incluirse en el debate para una reforma tributaria solidaria, sostenible y saludable, la llamada Reforma Tributaria 3S, con propuestas para una mayor tributación a quienes causan daños a la salud y al medio ambiente, que reduzcan las desigualdades sociales y fomenten a quienes contribuyen al bienestar y a la justicia social.

Debe prevalecer la lógica de que los productos saludables deben tener acceso facilitado, a través de la exoneración fiscal, y los productos nocivos para la salud y el medio ambiente deben ser gravados de manera onerosa para inducir a los consumidores a tomar decisiones más saludables.

Los productos de tabaco, alimentos ultraprocesados y bebidas alcohólicas generan una gran carga para el país. La tributación elevada de estos productos contribuye a la mejora de los indicadores de salud, especialmente en los grupos más vulnerables de la población. También es una gran oportunidad para corregir graves distorsiones y recaudar más recursos. La tributación aumentada eleva el precio final de los productos nocivos, haciéndolos menos accesibles y atractivos, desincentivando su consumo y promoviendo una mejor salud. Garantizar la implementación de esta medida, así como la vinculación de recursos para el SUS, significa velar por la salud, proteger a las futuras generaciones y fomentar el desarrollo sostenible en Brasil.

Agradecimientos a las contribuciones de Bruna Hassan, Investigadora en Salud Pública, y de Laura de Souza Cury, Coordinadora del proyecto de control del alcohol, ambas de ACT Promoción de la Salud.