



Global State of Tobacco Harm Reduction



Impuestos sobre productos de nicotina más seguros y estrategias óptimas para la salud pública

Giorgi Mzhavanadze

Marzo
2025

VISITE GSTHR.ORG PARA MÁS PUBLICACIONES



gsthr.org



[@globalstatethr](https://twitter.com/globalstatethr)



[@gsthr](https://facebook.com/gsthr)



[@gsthr](https://youtube.com/gsthr)



[@gsthr.org](https://gsthr.org)



Creative Commons
Attribution (CC BY)

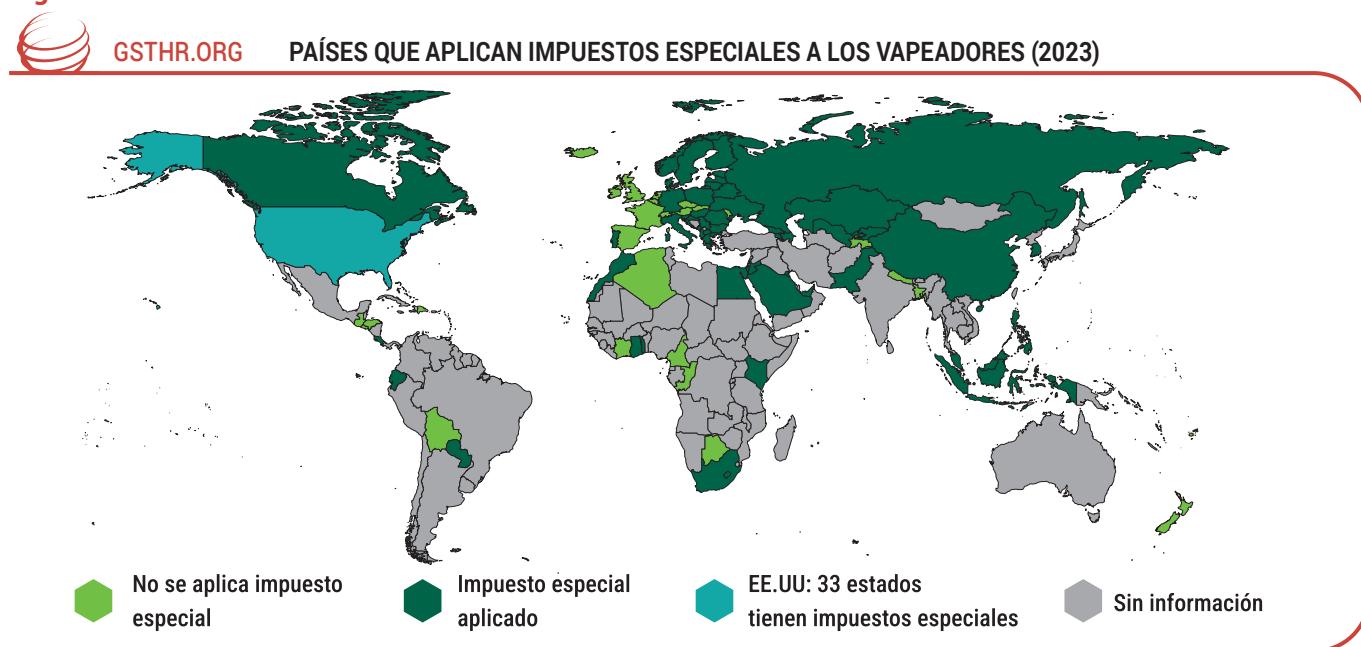
Durante mucho tiempo, los grupos tradicionales de control del tabaco han considerado que los impuestos son una de las herramientas más eficaces para controlar el consumo de tabaco.¹ El impuesto sobre los productos de tabaco tiene dos propósitos principales: disminuir la demanda aumentando los precios, haciendo que estos productos sean menos asequibles y menos atractivos, y generar ingresos para el gobierno.² Sin embargo, los críticos sugieren que los impuestos son un instrumento ineficaz que contribuye a las desigualdades económicas que enfrentan las personas que fuman e impulsa los mercados ilícitos.

Este informe examina la situación global actual con respecto a los impuestos a los productos de nicotina de riesgo reducido y cómo se relaciona esto con la accesibilidad del producto, antes de ofrecer recomendaciones de políticas basadas en evidencia para estrategias de fiscalidad óptimas en apoyo de los objetivos de reducción de daños y la salud pública. Nuestro enfoque principal son los vapeadores de nicotina (cigarrillos electrónicos) y los productos de tabaco calentado, ya que estas son las dos categorías dominantes de productos de nicotina más seguros con la mayor cantidad de datos disponibles. Sin embargo, las conclusiones extraídas aquí pueden aplicarse también a otros productos de nicotina de riesgo reducido.

Nuestro análisis se centra en los impuestos especiales, que difieren de los gravámenes generales como el impuesto sobre la renta o el impuesto al valor agregado (IVA). A diferencia de estos impuestos de base amplia, los impuestos especiales se dirigen a productos o actividades específicas, lo que los convierte en un área de interés fundamental en la política de impuestos sobre los productos de nicotina más seguros. Se puede encontrar una descripción más detallada de los impuestos especiales en nuestro último informe, [The Global State of Tobacco Harm Reduction 2024: A Situation Report](#).

¿Cuál es el estado actual de la fiscalidad global de los productos de nicotina más seguros?

Figura 1.



Fuente: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); GSTHR 2024

Vapeo

Italia fue el primer país en introducir un impuesto especial sobre los vapeadores de nicotina en 2014.³ Kazajistán y Kenia siguieron en 2015, y Letonia, Rumania y Eslovenia se unieron a ellos en 2016. Entre las naciones que permiten la venta de vapeadores, al menos 54 países (según los datos disponibles) y 33 estados de EE.UU. habían introducido impuestos especiales sobre estos productos en 2023.⁴

Los enfoques fiscales nacionales varían significativamente. La mayoría de los países, 37 en total, gravan todos los líquidos para vapear, mientras que 17 limitan la fiscalidad a los líquidos que contienen nicotina. Los impuestos especiales específicos, que imponen una tasa fija a los productos, son el enfoque más común, aplicado por 39 países. En contraste, 11 países aplican un sistema *ad valorem*, en el que el impuesto se calcula como un porcentaje del precio de venta al público. Cuatro países utilizan un sistema mixto, que combina elementos de la fiscalidad específica y *ad valorem*. Además, 12 países gravan con impuestos especiales directamente los dispositivos de vapeo, aplicando generalmente cargas fiscales más bajas a los sistemas cerrados en comparación con los líquidos que se venden por separado.

Las cargas fiscales de los impuestos especiales, definidas como la proporción del precio de venta al público atribuible a los impuestos especiales a los vapeadores, muestran una variación significativa en todo el mundo. Bielorrusia encabezó la lista con una carga fiscal excepcionalmente alta del 88%, seguida de Portugal con un 85%, Noruega con un 78% y Kazajistán con un 77%. (Kazajistán prohibió la venta de productos de vapeo con nicotina en 2024).⁵ En el extremo opuesto, países como Costa Rica y Paraguay imponen cargas mucho más bajas, de solo 4% cada uno, mientras que Kenia aplica apenas un 3%, y Croacia, que en la práctica no impone ningún impuesto especial. El caso de Croacia es particularmente inusual, ya que su código fiscal estipula un impuesto especial sobre los líquidos para vapear, pero la tasa actualmente está fijada en 0 euros por mililitro. (véase la figura 2)

Varios países europeos, incluidos los Países Bajos, Austria, Bélgica, Croacia, Luxemburgo, Eslovaquia, España, Francia, la República Checa, Malta, Irlanda y el Reino Unido, no habían aplicado impuestos especiales a los productos de vapeo hasta 2023, manteniendo de hecho una tasa de 0%.⁶ Sin embargo, cada vez más países están implementando, o planean implementar, impuestos especiales sobre estos productos. Por ejemplo, a partir de enero de 2024, Bélgica introdujo un impuesto especial de 0,15 € por ml sobre los líquidos para vapear.⁷ España siguió en enero de 2025 introduciendo un impuesto de 0,20 € por ml para líquidos con más de 15 mg de nicotina y de 0,15 € por ml para aquellos con 15 mg o menos, incluidos los líquidos sin nicotina.⁸ De manera similar, tanto Irlanda como el Reino Unido han anunciado planes para establecer impuestos a los productos de vapeo a partir de 2025 y 2026, respectivamente.^{9,10}

Productos de tabaco calentado

Italia y Serbia fueron de los primeros países en introducir impuestos especiales sobre los productos de tabaco calentado, haciéndolo en 2014 y 2015, respectivamente.¹¹ Sin embargo, otras naciones tardaron mucho más en modificar sus códigos fiscales para clasificar

los productos de tabaco calentado como un producto de tabaco distinto y establecer impuestos especiales específicos. Por ejemplo, Japón no introdujo un impuesto especial sobre el tabaco calentado sino hasta 2018, cuatro años después de que el producto se pusiera a la venta por primera vez. En 2023, al menos 66 países habían implementado impuestos especiales sobre los productos de tabaco calentado.¹² La mayoría inicialmente adoptó un impuesto de tasa fija basado en el peso del tabaco en cada unidad de tabaco calentado. Sin embargo, los desafíos para verificar el contenido exacto de tabaco en cada unidad han llevado a un número creciente de países a cambiar al impuesto por unidad en su lugar.

Las cargas fiscales de los impuestos especiales para los productos de tabaco calentado varían ampliamente. En el rango más alto, Palestina impone una carga fiscal de 79%, seguida de Israel con 75%, Corea del Sur con 58% y Japón con 55%. Con las cargas impositivas más bajas están Finlandia y Andorra, con 3% y 2%, respectivamente. Otros países, como Armenia, Azerbaiyán y Suiza, también mantienen cargas relativamente bajas, de 8%, 7% y 12%, respectivamente. (véase la figura 3)

Snus y bolsitas de nicotina

Existe menos información disponible sobre la fiscalidad del snus y las bolsitas de nicotina que sobre los vapeadores y los productos de tabaco calentado, probablemente porque se utilizan menos, con mercados primarios centrados en Norteamérica y Europa Occidental. En muchos países, estos productos carecen de marcos regulatorios específicos, están considerados en las leyes generales sobre el tabaco, o están prohibidos por completo. Según nuestra base de datos, en los países donde estos productos están legalmente disponibles y regulados, al menos 16 países han implementado impuestos especiales sobre el snus, y al menos 14 gravan las bolsitas de nicotina.¹³ A medida que estos productos ganan popularidad y comienzan a penetrar en mercados más amplios, se espera que aumente el número de países que adopten impuestos especiales sobre ellos.

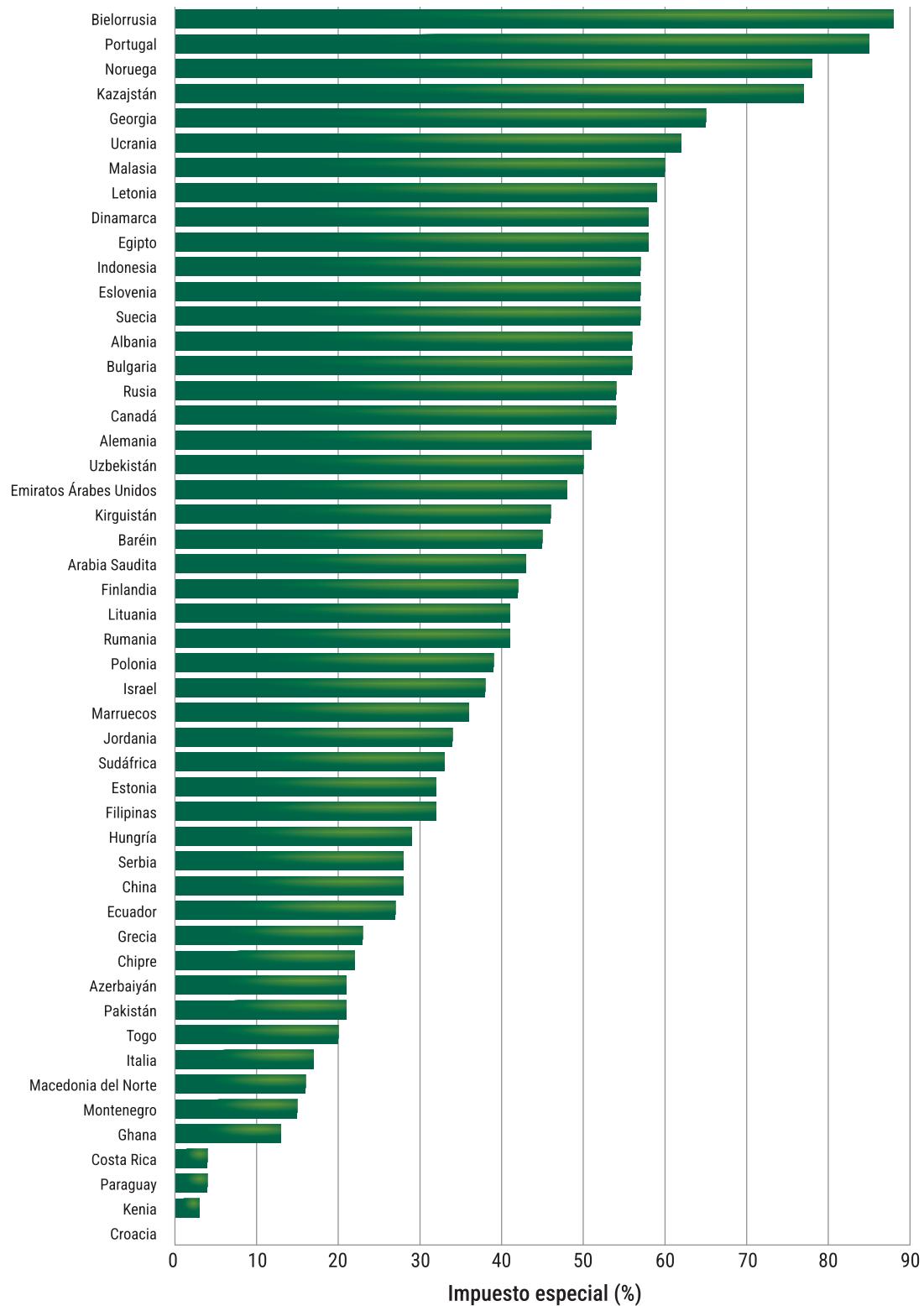


Figura 2.



GSTHR.ORG

CARGA FISCAL DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE LOS LÍQUIDOS PARA VAPEAR (2023)



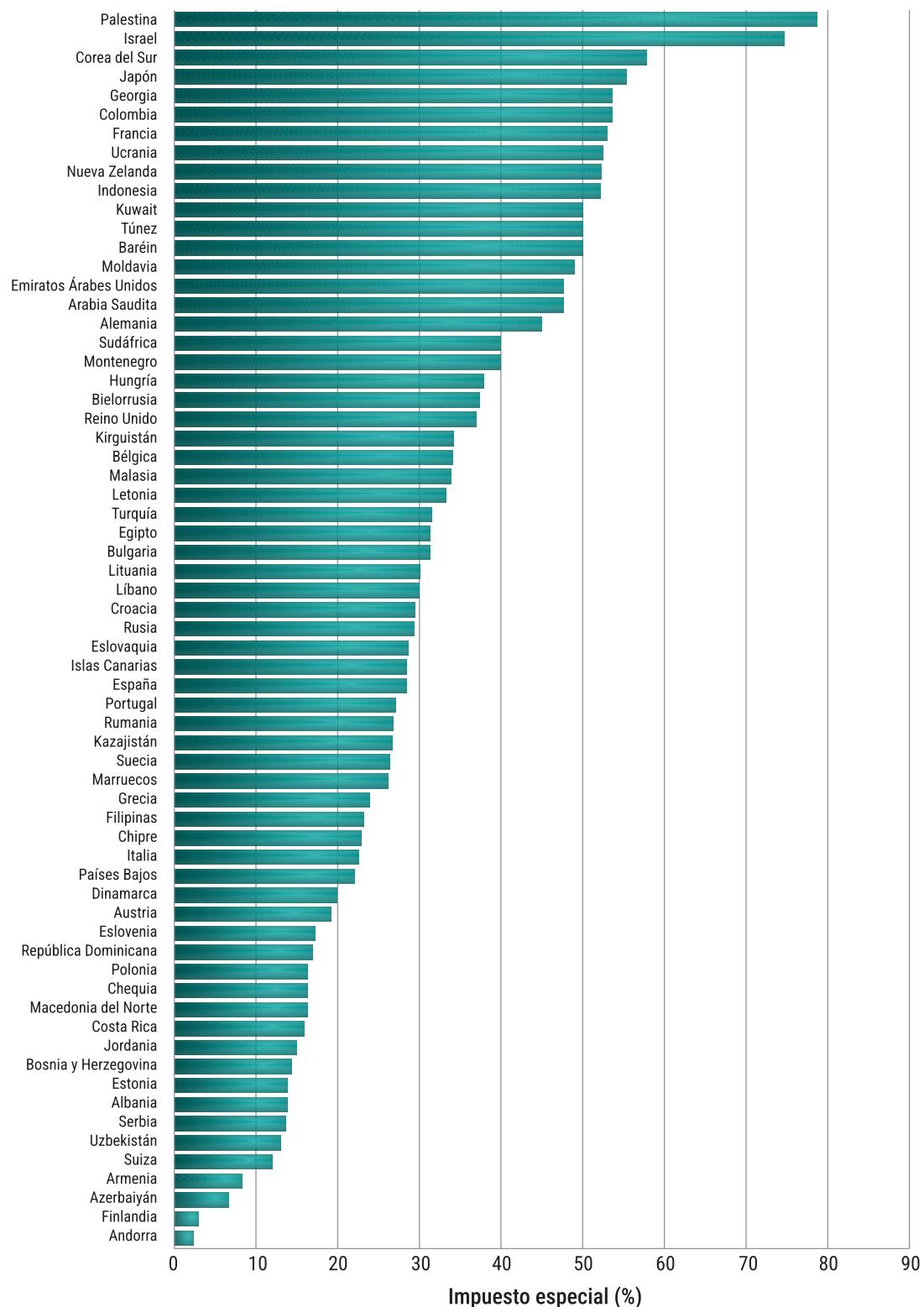
Fuente: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); GSTHR 2024

Figura 3.



GSTHR.ORG

CARGA FISCAL DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE LAS UNIDADES DE TABACO CALENTADO (2023)



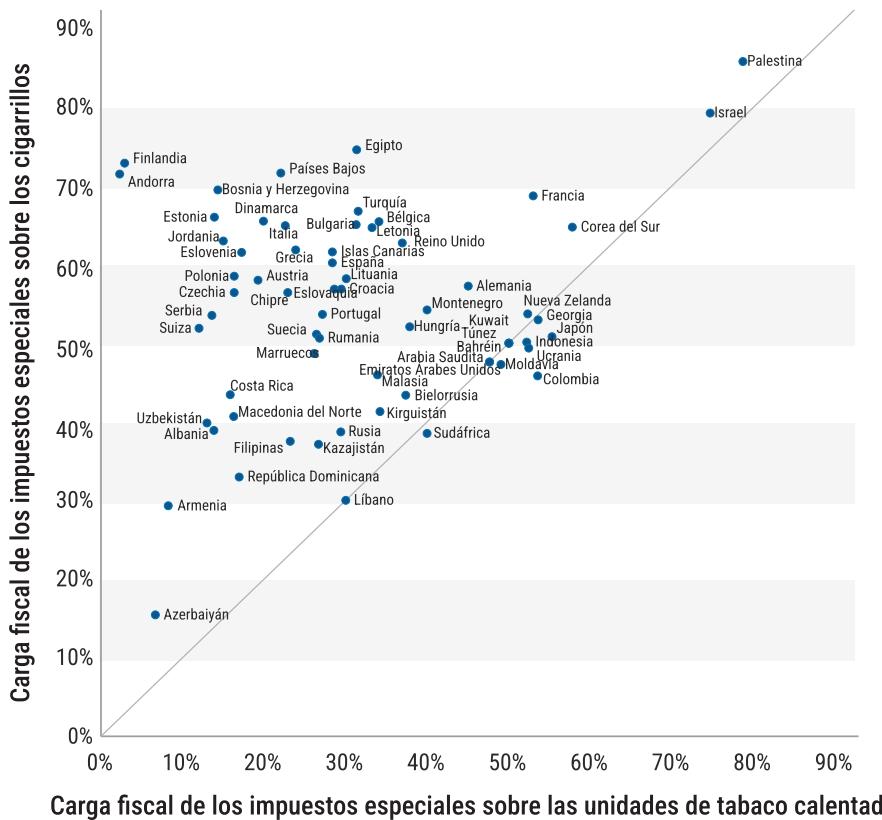
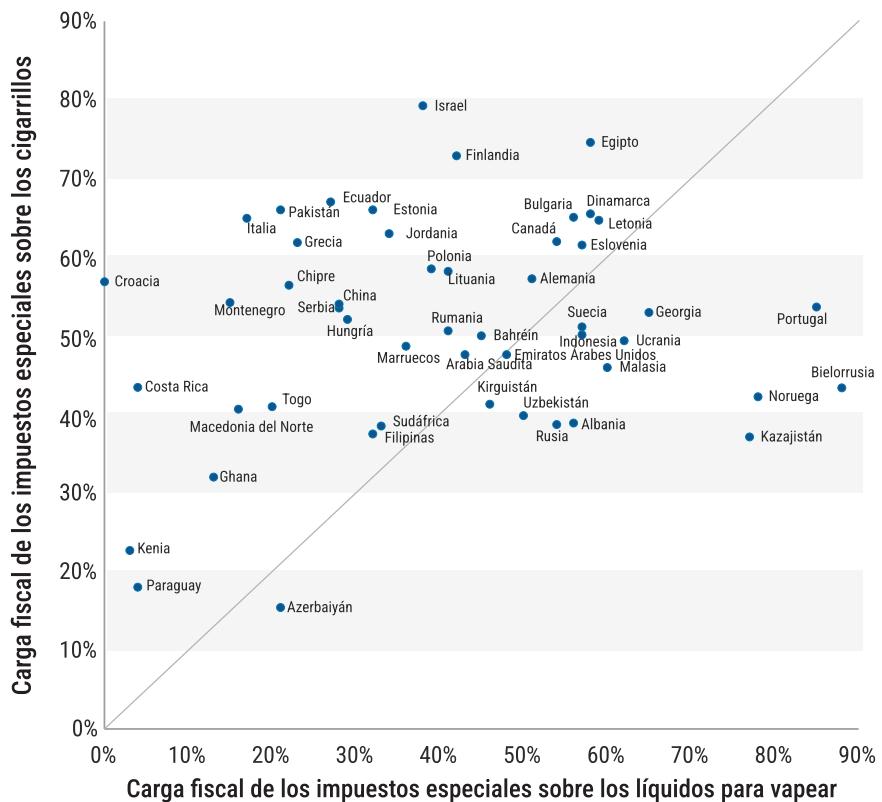
Fuente: Campaign for Tobacco-Free Kids: Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around The World; GSTHR 2024

Figura 4.



GSTHR.ORG

CARGA FISCAL DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE LOS LÍQUIDOS PARA VAPEAR Y LAS UNIDADES DE PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO EN COMPARACIÓN CON LOS CIGARRILLOS (2023)



Fuente: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); Campaign for Tobacco-Free Kids: Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around The World; GSTHR 2024

¿Cómo se gravan los productos de nicotina de riesgo reducido en comparación con los cigarrillos?

Al analizar la fiscalidad de los productos de nicotina más seguros, es importante examinar cómo se comparan estos impuestos con los de los cigarrillos. Esta comparación es difícil debido a las diferencias en las unidades de medida, ya que los cigarrillos se gravan por unidad, los líquidos de vapeo normalmente se gravan por mililitro y el snus y las bolsitas de nicotina también por unidad. Para más complejidad, las concentraciones de nicotina varían significativamente entre estos productos. Los productos de tabaco calentado, que se miden en unidades, contienen menos nicotina por unidad que un cigarrillo tradicional. Esto significa que, para lograr una ingesta de nicotina similar, las personas que cambian a los productos de tabaco calentado podrían usar un número mayor de unidades por día que el número de cigarrillos que solían fumar.¹⁴

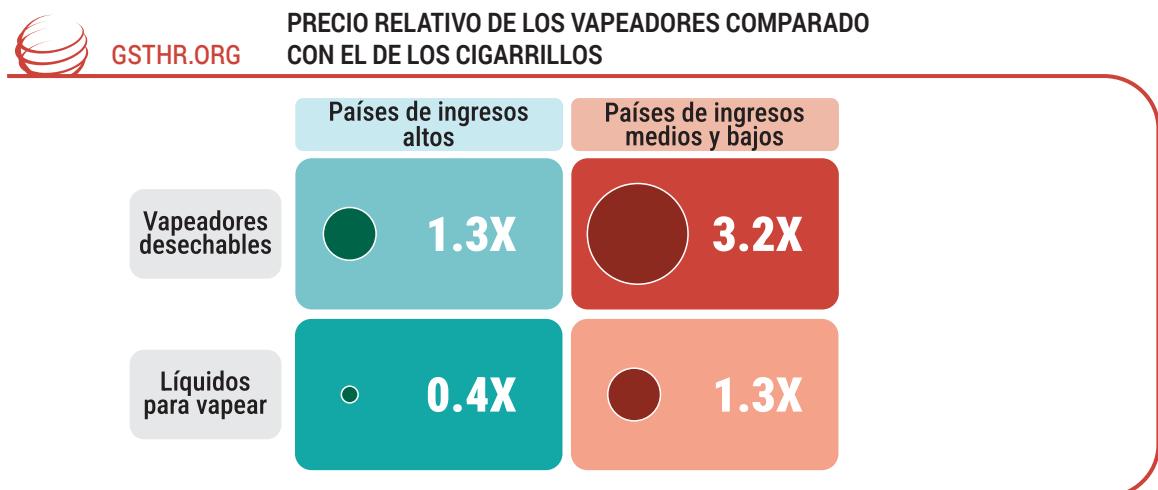
En un esfuerzo por tener en cuenta estas diferencias, hemos comparado las cargas fiscales de los impuestos especiales, que se calculan como el porcentaje de impuestos en el precio de venta al público, ya que ofrecen una métrica más consistente. El análisis de los datos de 2023 revela que la mayoría de los países imponen cargas fiscales de impuestos especiales más bajas a los productos de nicotina de riesgo reducido que a los cigarrillos.¹⁵ No obstante, en 15 países (de un total de 50) la carga fiscal de los impuestos especiales sobre los líquidos para vapear supera la de los cigarrillos. Del mismo modo, la carga fiscal de los impuestos especiales sobre los productos de tabaco calentado supera la de los cigarrillos en siete países y es igual a la de los cigarrillos en seis (de un total de 65). (véase la figura 4)

Si bien los productos de nicotina más seguros generalmente se gravan de manera más favorable que los cigarrillos, lo que en última instancia importa a los consumidores es el precio final de venta, no la parte de ese precio atribuible a los impuestos. Esto plantea una pregunta importante: ¿cómo se traducen las diferencias en las tasas impositivas en las diferencias de precio entre los cigarrillos y los productos de nicotina más seguros?

¿Son los productos de nicotina más seguros más asequibles en comparación con los cigarrillos?

A pesar de su fiscalidad favorable, los productos de nicotina de riesgo reducido no siempre son más baratos que los cigarrillos. Un estudio de 2017 que comparó los precios de los cigarrillos combustibles, los vapeadores desechables, los líquidos para vapear y los dispositivos de vapeo recargables en 45 países concluyó que los cigarrillos, a menudo, eran más accesibles.¹⁶ Los vapeadores desechables de un solo uso eran 3.2 veces más caros que los cigarrillos en los países de ingresos medios y bajos, y 1.3 veces más caros en los países de ingresos altos. Los líquidos para vapear, por sí solos, eran un 27% más caros que los cigarrillos en los países de ingresos medios y bajos, pero tenían un precio de solo 44% del precio de los cigarrillos en los países de ingresos altos.

“
los productos de nicotina más seguros son a menudo más caros que los cigarrillos en los países de ingresos medios y bajos, lo que hace que la accesibilidad sea una barrera importante para su adopción

Figura 5.

Fuente: Liber, A. C., Droke, J. M., & Stoklosa, M. (2017); GSTHR 2024.

El costo inicial de los dispositivos de vapeo recargables crea otra barrera financiera importante para el cambio de fumar a vapear. El mismo estudio destacó que, al tener en cuenta tanto los costos de los líquidos para vapear como los del dispositivo, vapear era menos económico que fumar en casi todos los países, siendo el Reino Unido una excepción notable.

Un estudio de 2019 de 34 países mostró que los productos de tabaco calentado, a pesar de ser gravados a tasas más bajas que los cigarrillos, eran más caros en la mitad de los mercados estudiados.¹⁷ Para 2023, los datos indicaban que los productos de tabaco calentado eran generalmente más baratos que los cigarrillos de marca premium, pero seguían existiendo excepciones, como Polonia, Corea del Sur y Uzbekistán.¹⁸ En 17 países, la diferencia de precio entre los productos de tabaco calentado y los cigarrillos era de un modesto 10%. Sin embargo, en el Reino Unido y Nueva Zelanda, los productos de tabaco calentado eran significativamente más baratos, costando 2.5 veces menos que los cigarrillos (sin tener en cuenta los precios de los dispositivos).

Un estudio de 2022 examinó más a fondo el costo de la nicotina en diferentes productos en Suiza, Alemania, Estados Unidos, Suecia, Francia y el Reino Unido.¹⁹ El estudio concluyó que, al tener en cuenta los precios de los dispositivos, los productos de tabaco calentado eran más caros que los productos de tabaco convencionales en la mayoría de los mercados (excepto en Estados Unidos) y que otros productos que contenían nicotina. Dado que los impuestos y, en consecuencia, los precios de los cigarrillos son generalmente más altos en estos países en comparación con los países de ingresos medios y bajos, es probable que esta tendencia sea aún más pronunciada en los países de menores ingresos. Esta disparidad significa que los productos de tabaco calentado son una opción de reducción de daños del tabaco principalmente accesible para los sectores de población con más recursos.

“
los productos de tabaco calentado son una opción de reducción de daños del tabaco principalmente accesible para los sectores de población con más recursos

¿Por qué los impuestos más bajos sobre los productos de nicotina de riesgo reducido no se traducen en precios más bajos?

La razón principal por la que los impuestos más bajos sobre los productos de nicotina más seguros no siempre se traducen en precios más bajos radica en las estrategias de fijación de precios de la industria. Las investigaciones sugieren que los incentivos fiscales a menudo benefician a los productores en lugar de a los consumidores. En lugar de reducir los precios para fomentar la transición del tabaquismo a productos más seguros, las empresas aprovechan estas ventajas fiscales para mantener márgenes de beneficio más altos.²⁰ Los datos de 2023 respaldan este argumento, mostrando que la diferencia en los impuestos especiales entre los cigarrillos y los productos de tabaco calentado era a menudo mayor que las diferencias en los precios de venta al público.²¹ Informes de la industria confirman que los productores posicionan estratégicamente los productos de tabaco calentado como una alternativa orientada al valor frente a las marcas de cigarrillos premium, lo que les permite obtener beneficios significativamente mayores en comparación con los cigarrillos.

Factores adicionales que contribuyen al mayor costo de los productos de tabaco calentado incluyen las importantes inversiones iniciales realizadas por las empresas en el desarrollo de estos productos. Estas inversiones implicaron que las ventas no fueran rentables durante los primeros años posteriores al lanzamiento de estos productos.

¿Cuál es la estrategia óptima de impuestos para los productos de nicotina de riesgo reducido?

¿Por qué los gobiernos aplican impuestos a los cigarrillos?

Para determinar la mejor estrategia fiscal para los productos de nicotina más seguros, es importante primero revisar cómo se justifica la aplicación de impuestos especiales a los cigarrillos combustibles. Los gobiernos han aplicado históricamente impuestos a los cigarrillos por dos razones principales: generar ingresos y reducir el consumo de tabaco con el fin de aliviar la importante carga que supone para la salud pública. Se ha demostrado de manera consistente que los impuestos más altos reducen el consumo de cigarrillos, aunque su efectividad depende de diversos factores, incluyendo la sensibilidad de quienes fuman a los cambios de precio, el diseño del impuesto, la disponibilidad y fiscalidad de productos sustitutivos, las tendencias en la asequibilidad de los cigarrillos y la capacidad de los gobiernos para combatir el mercado ilícito de tabaco.^{22,23,24,25}

Un factor que hace que los impuestos especiales sean particularmente atractivos para los ministerios de finanzas es la baja sensibilidad de la demanda de cigarrillos a los precios. Según estudios económicos, un aumento del 1% en los precios de los cigarrillos generalmente resulta en una disminución de solo entre 0,4% y 0,7% en el consumo.²⁶ Evidencia más reciente sugiere una elasticidad de precios aún menor, con una disminución del consumo de solo entre 0,1% y 0,3% por cada



aumento del 1% en el precio.²⁷ Esto significa que, a menos que quienes fuman cambien a alternativas, como los productos de nicotina de riesgo reducido, o que los mercados ilegales se expandan significativamente, el aumento de los impuestos a los cigarrillos aumentará consistentemente los ingresos de los gobiernos.

Desde una perspectiva económica, los impuestos especiales sobre los cigarrillos se justifican por su capacidad para abordar las fallas del mercado asociadas con el tabaquismo.²⁸ Un problema importante es el daño no intencionado que el tabaquismo causa a otros, lo cual es un ejemplo de una externalidad negativa. Por ejemplo, fumar aumenta los costos de atención médica para la sociedad en general, reduce la productividad en los centros de trabajo y eleva las tasas de mortalidad. Estos costos no los paga solo la persona que fuma, sino que los comparte la sociedad en su conjunto, como por ejemplo a través de mayores gastos públicos de atención médica o el impacto del humo ambiental del tabaco en quienes no fuman.

Las consecuencias adversas ignoradas se producen cuando existen costos futuros potenciales que las personas no tienen en cuenta al consumir determinados productos o servicios. En este caso, es posible que quienes fuman no comprendan completamente los riesgos para la salud a largo plazo, lo adictivo que puede ser fumar, o la carga económica que causa con el tiempo.

Al aumentar los precios de los cigarrillos, los impuestos especiales buscan reducir el consumo, mitigar los costos sociales y corregir estas fallas del mercado. Sin embargo, desde una perspectiva social, los cigarrillos siguen siendo consumidos en exceso debido a la adicción, la desinformación y los costos externos que generan. A diferencia de un mercado perfectamente racional, donde las personas tomarían decisiones completamente informadas, el comportamiento relacionado con el tabaquismo está fuertemente influido por estas distorsiones. Por lo tanto, si bien el nivel teóricamente óptimo para la sociedad en cuanto al consumo de tabaco podría no ser cero, en la práctica, las consideraciones de salud pública y económicas respaldan políticas que reduzcan el tabaquismo tanto como sea posible.

Cuando se trata de los productos de nicotina de riesgo reducido, la justificación de los impuestos se vuelve mucho menos clara. Los productos de nicotina de riesgo reducido son significativamente menos dañinos que los cigarrillos y desempeñan un papel crucial en las estrategias de reducción de daños. Los responsables de la formulación de políticas deben preguntarse si gravar los productos de nicotina de riesgo reducido al mismo nivel que los cigarrillos se alinea con los objetivos económicos o de salud pública.

¿Por qué podría ser contraproducente gravar los productos de nicotina más seguros de la misma manera que los cigarrillos?

La Organización Mundial de la Salud ha recomendado gravar los productos de nicotina de riesgo reducido, incluidos los productos de tabaco calentado, a tasas comparables a las de los cigarrillos para desalentar su consumo entre los jóvenes y su uso por parte de quienes no fuman. Las recomendaciones incluyen impuestos uniformes sobre los líquidos para

“
cualquier aumento en los precios de los cigarrillos tiende a impulsar las ventas de vapeadores, mientras que aumentar los precios de los vapeadores a menudo hace que los usuarios vuelvan a fumar

vapear, independientemente de su contenido de nicotina, e impuestos sobre los dispositivos. Sin embargo, la evidencia sugiere que estas políticas pueden conducir a resultados negativos no deseados para la salud pública.

La evidencia muestra que la demanda de productos de vapeo con nicotina es muy sensible a los cambios de precio, con estimaciones de elasticidad de precio que oscilan entre -0.8 y -2.2.^{29,30,31,32,33} Esto significa que un aumento del 1% en el precio conduce a una disminución de entre 0.8% y 2.2% en la demanda, significativamente mayor que la sensibilidad al precio de los cigarrillos. Además, hay estudios que confirman que los vapeadores de nicotina y los cigarrillos son sustitutos económicos.^{34,35,36,37,38} Esto significa que cualquier aumento en los precios de los cigarrillos tiende a impulsar las ventas de vapeadores, mientras que aumentar los precios de los vapeadores a menudo hace que los usuarios vuelvan a fumar.

Aumentar los impuestos sobre los cigarrillos combustibles anima a quienes fuman a pasarse a productos menos dañinos como el vapeo, pero unos impuestos más altos sobre los productos de nicotina de riesgo reducido pueden tener el efecto contrario. En lugar de dejar de fumar o pasarse a alternativas menos dañinas, los consumidores pueden seguir fumando o incluso volver a hacerlo si ya lo habían dejado. Esto subraya la necesidad de políticas fiscales que reflejen los riesgos relativos de estos productos.

Alinear los impuestos a los productos de nicotina de riesgo reducido con los objetivos de salud pública

Una posible solución es implementar estructuras fiscales basadas en el daño relativo de los productos. Por ejemplo, los vapeadores con nicotina, los productos de tabaco calentado, el snus y las bolsitas de nicotina son mucho menos dañinos que fumar.^{39,40} Las tasas impositivas deberían ajustarse a este riesgo reducido para fomentar la reducción de daños.

Sin embargo, establecer una fiscalidad basada en el riesgo para los productos de nicotina de riesgo reducido plantea desafíos. La diversidad de estos productos dificulta el establecimiento de un marco fiscal uniforme, lo que incluye la determinación de una base imponible adecuada y la tasa de sustitución para calcular los niveles impositivos. Además, los costos administrativos de la fiscalidad proporcional podrían superar los ingresos recaudados, lo que reduciría su impacto fiscal general.

Dadas estas complejidades, aplicar tipos impositivos del 0% a los productos que han demostrado conllevar riesgos significativamente menores, casi insignificantes, en comparación con los cigarrillos, podría ser la estrategia más eficaz y viable. Este enfoque reconocería su menor daño e incentivaría su uso como sustitutos de los productos de tabaco combustible.

“
los vapeadores con nicotina, los productos de tabaco calentado, el snus y las bolsitas de nicotina son mucho menos dañinos que fumar; las tasas impositivas deberían ajustarse a este riesgo reducido para fomentar la reducción de daños

“
aplicar tipos impositivos del 0% a los productos que han demostrado conllevar riesgos significativamente menores reconocería su menor daño e incentivaría su uso como sustitutos de los productos de tabaco combustible

Aun así, confiar en que las diferencias impositivas se reflejen en los precios de venta al público supone que los productores trasladen el ahorro a los consumidores. Como se señaló anteriormente, una fiscalidad favorable a menudo beneficia más a los productores que a los consumidores, ya que las empresas utilizan los incentivos fiscales para mantener márgenes de beneficio más altos en lugar de reducir los precios.

¿Qué pueden hacer los legisladores para aumentar la eficacia de los impuestos?

Se podrían utilizar topes de precios o límites en los márgenes de beneficio; al igual que con la regulación de la industria farmacéutica, se establecerían límites en el precio de venta al público o en los márgenes de beneficio de los productos de nicotina más seguros.^{41,42} Si bien esto puede reducir los precios para los consumidores, la evidencia económica destaca varias desventajas potenciales, entre ellas la reducción de los incentivos para la innovación, el riesgo de escasez de suministro (si los topes se fijan demasiado bajos), la disminución de la calidad del producto y la aparición de mercados negros en respuesta a controles excesivamente restrictivos.⁴³

Los beneficios fiscales condicionales son otra opción. Los gobiernos podrían vincular las ventajas fiscales a las reducciones de precios, exigiendo a los productores que demuestren diferencias de precios significativas entre los productos de nicotina más seguros y los cigarrillos para poder optar a tipos impositivos reducidos. Aunque teóricamente resulta atractivo, su implementación sigue sin probarse y podría enfrentarse a dificultades prácticas, sobre todo en el control del cumplimiento y la aplicación de la ley.

Fomentar la competencia en el mercado representa una solución más sostenible y orgánica. Al reducir las barreras regulatorias que dificultan la entrada de nuevas empresas y productos de nicotina de riesgo reducido, así como al suprimir las prohibiciones específicas, los gobiernos pueden crear un entorno más competitivo en el mercado de estos productos. El aumento de la competencia reduce naturalmente los precios sin intervención directa, fomentando la innovación al tiempo que beneficia a los consumidores y reduce el tabaquismo.

las ventajas fiscales de los productos de nicotina de riesgo reducido deberían beneficiar a los consumidores, no solo a los productores. Las medidas de mercado como los topes de precios, los límites de los márgenes de beneficio o los incentivos fiscales condicionales pueden ayudar, pero la competencia en el mercado sigue siendo la mejor solución para garantizar precios más bajos

¿Deberían los gobiernos subsidiar los productos de nicotina de riesgo reducido?

Subsidiar los productos de nicotina de riesgo reducido ofrece otra opción política prometedora, en particular para fomentar su adopción entre los fumadores. A diferencia de los cigarrillos, que suponen importantes consecuencias negativas para la sociedad, los productos de nicotina de riesgo reducido ofrecen resultados positivos al reducir la prevalencia del tabaquismo y mejorar los resultados de salud pública.^{44,45,46,47,48} Los subsidios directos destinados a reducir el costo de los productos de nicotina más seguros para los fumadores abordarían las fallas del mercado existentes, se alinearían con las

estrategias de reducción de daños y mejoraría el bienestar social. Este enfoque sería un reflejo del subsidio de las terapias de reemplazo de nicotina, que ha demostrado ser beneficioso.⁴⁹ Dada la evidencia de que los productos de vapeo son aún más eficaces que las terapias de reemplazo de nicotina para ayudar a las personas a dejar de fumar, el subsidio de los productos de nicotina de riesgo reducido podría generar importantes beneficios económicos y de salud pública, lo que la convierte en una opción política no solamente lógica, sino también de impacto positivo.

La realidad de los impuestos sobre productos de nicotina de riesgo reducido: ¿cuáles son los retos que se avecinan?

Aunque el debate sobre la fiscalidad óptima de los productos de nicotina de riesgo reducido presenta varias estrategias convincentes, es importante reconocer los desafíos prácticos. Los gobiernos dependen de los impuestos especiales sobre los cigarrillos como una fuente importante de ingresos, particularmente en los países de ingresos medios y bajos. La adopción generalizada de productos de nicotina de riesgo reducido reduciría el consumo de cigarrillos, lo que generaría pérdidas sustanciales de ingresos y posibles déficits presupuestarios. Aunque los beneficios de la reducción de daños en materia económica y de salud pública están bien documentados, son más difíciles de cuantificar y se acumulan a medio y largo plazo. Las pérdidas de ingresos fiscales serían inmediatas y tangibles.

Se puede establecer un paralelismo entre esto y la industria de los vehículos eléctricos. Inicialmente, los gobiernos ofrecieron exenciones fiscales y subsidios para fomentar la adopción de vehículos eléctricos, pero luego se enfrentaron a problemas de ingresos a medida que disminuía la recaudación de impuestos sobre el combustible. Por ejemplo, en 2024, Suiza introdujo impuestos sobre los vehículos eléctricos similares a los de los vehículos de gasolina, eliminando las exenciones anteriormente aplicadas.⁵⁰ Del mismo modo, Alemania puso fin a su programa de “bonificación ambiental” en diciembre de 2023, y el Reino Unido tiene previsto establecer un impuesto especial sobre los vehículos eléctricos a partir de 2025.^{51,52} Este cambio refleja las presiones fiscales a las que se enfrentan los gobiernos a medida que las nuevas tecnologías alteran las fuentes de ingresos tradicionales. La fiscalidad de los productos de nicotina de riesgo reducido podría seguir una trayectoria similar, con un aumento de las tasas a medida que crezca su adopción.

Conclusiones clave

La fiscalidad de los productos de nicotina de riesgo reducido debe alinearse cuidadosamente con los objetivos de reducción de daños para evitar consecuencias no deseadas. Las

el subsidio de los productos de nicotina de riesgo reducido podría generar importantes beneficios económicos y de salud pública, lo que la convierte en una opción política no solamente lógica, sino también de impacto positivo

el beneficio a largo plazo, tanto económico como de salud pública, derivado de la reducción del tabaquismo superaría con creces las pérdidas de ingresos fiscales a corto plazo

recomendaciones actuales de los grupos tradicionales de control del tabaco de aumentar los impuestos especiales sobre estos productos en general resultan contraproducentes. Medidas de este tipo corren el riesgo de socavar los objetivos de salud pública al ralentizar la transición del tabaquismo a alternativas más seguras, no apoyar el abandono del tabaco y, potencialmente, arrastrar a quienes ya habían dejado de fumar a volver a consumir cigarrillos combustibles.

La accesibilidad de los productos de nicotina de riesgo reducido sigue siendo una barrera importante en muchos países. Los productos de nicotina más seguros suelen ser menos asequibles económicamente que los cigarrillos, sobre todo en los países de ingresos medios y bajos, donde los impuestos sobre los cigarrillos son sustancialmente más bajos que en los países de ingresos altos. Esta diferencia de asequibilidad económica contribuye a la lenta adopción de los productos de nicotina de riesgo reducido, ya que los cigarrillos y estos productos son sustitutos económicos, lo que hace que los precios relativos sean un factor importante en las decisiones de los consumidores.

Los gobiernos deberían utilizar la fiscalidad para garantizar que los cigarrillos sean significativamente más caros que los productos de nicotina de riesgo reducido, manteniendo bajos tipos impositivos sobre estos últimos para mejorar su accesibilidad. Esta estrategia animaría a los fumadores a cambiar a alternativas más seguras y reduciría la prevalencia del tabaquismo.

Los incentivos fiscales a los productos de nicotina de riesgo reducido deberían beneficiar a los consumidores y no a los productores, que con demasiada frecuencia utilizan los ahorros fiscales para mantener mayores márgenes de beneficio, en lugar de reducir los precios de venta al público. Medidas como los topes de precios, los límites de los márgenes de beneficio o los incentivos fiscales condicionados podrían ayudar a solucionar este problema, aunque el fomento de la competencia en el mercado sigue siendo la solución más eficaz. Además, deberían considerarse medidas innovadoras como el subsidio a los productos de nicotina más seguros, ya que, al reducir las barreras financieras, los subsidios podrían desempeñar un papel fundamental en la aceleración de la adopción de estos productos.

Aunque estas estrategias puedan encontrar resistencia debido a preocupaciones fiscales, especialmente en países donde los impuestos sobre los cigarrillos representan una importante fuente de ingresos, los gobiernos deben dar prioridad a la reducción de daños. El beneficio a largo plazo, tanto económico como de salud pública, derivado de la reducción del tabaquismo superaría con creces las pérdidas de ingresos fiscales a corto plazo. Una fiscalidad óptima de los productos de nicotina de riesgo reducido, combinada con políticas innovadoras, ofrecería importantes oportunidades para mejorar los resultados en materia de salud pública y lograr importantes beneficios económicos a largo plazo.

Referencias

- ¹ WHO. (2015). *WHO report on the global tobacco epidemic 2015. Raising taxes on tobacco*. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241509121>.
- ² Warner, K. E., Chaloupka, F. J., Cook, P. J., Manning, W. G., Newhouse, J. P., Novotny, T. E., Schelling, T. C., & Townsend, J. (1995). Criteria for determining an optimal cigarette tax: The economist's perspective. *Tobacco Control*, 4(4), 380. <https://doi.org/10.1136/tc.4.4.380>.
- ³ Nian, Q., Welding, K., & Dai, Z. (2023). An overview of national-level excise taxes on e-cigarettes across the world. *Tobacco Induced Diseases*, 21(October), 1-3. <https://doi.org/10.18332/tid/171353>.
- ⁴ Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023). *Global Taxation of ENDS and ENNDS: A Cross-Country Evaluation and Recommendations for Taxation*. Campaign for Tobacco-Free Kids. https://assets.tobaccofreekids.org/content/what_we_do/international_issues/Electronic-Cigarettes/Final_ENDSandENNDS_7.7.23.pdf.
- ⁵ Omirgazy, D. (2024, abril 22). *Kazakhstan Bans Vape to Protect Nation's Health*. The Astana Times. <https://astanatimes.com/2024/04/kazakhstan-bans-vape-to-protect-nations-health/>.
- ⁶ López Nicolás, Á. (2024). *Tobacco taxes in the European Union: An evaluation of the European Commission's Tobacco Tax Directive proposals for cigars, cigarillos, pipe tobacco, electronic cigarettes, heated tobacco products, and nicotine pouches*. <http://hdl.handle.net/10317/13802>.
- ⁷ *Vaping Regulations in Belgium – What's New?* (2024, septiembre 20). CHEMNOVATIC. <https://chemnovatic.com/blog/vaping-regulations-in-belgium/>.
- ⁸ *Spain implements tax on vaping products and nicotine pouches* / GGTC. (2025, enero 6). Global Center for Good Governance in Tobacco Control. <https://ggtc.world/news-and-events/spain-implements-tax-on-vaping-products-and-nicotine-pouches>.
- ⁹ Chambers, J. (2024, octubre 1). *Statement by Minister Chambers on Budget 2025*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/speech/3fff8-statement-by-minister-chambers-on-budget-2025/>.
- ¹⁰ ASH. (2024, octubre 30). *Tax increases on tobacco and vape liquids welcomed by health charity*. ASH. <https://ash.org.uk/media-centre/news/press-releases/tax-increases-on-tobacco-and-vape-liquids-welcomed-by-health-charity>.
- ¹¹ *Taxation of heated tobacco products and cigarettes: Challenges and tools to advance policy that protects public health*. (2021). Campaign for Tobacco-Free Kids. https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/HTP_global_market_taxation_en.pdf.
- ¹² CTFK. (2021). *Heated Tobacco Products Taxation & Price—Tax Burden HTP*. Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around the World. Campaign for Tobacco-Free Kids. <https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/global/taxation-price/tax-burden-htp>.
- ¹³ GSTHR. (2025). *The Global State of Tobacco Harm Reduction Database*. Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/countries>.
- ¹⁴ Vukas, J., Mallock-Ohnesorg, N., Rüther, T., Pieper, E., Romano-Brandt, L., Stoll, Y., Hoehne, L., Burgmann, N., Laux, P., Luch, A., & Rabenstein, A. (2023). Two Different Heated Tobacco Products vs. Cigarettes: Comparison of Nicotine Delivery and Subjective Effects in Experienced Users. *Toxics*, 11(6), 525. <https://doi.org/10.3390/toxics11060525>.
- ¹⁵ CTFK, 2021.
- ¹⁶ Liber, A. C., Droke, J. M., & Stoklosa, M. (2017). Combustible cigarettes cost less to use than e-cigarettes: Global evidence and tax policy implications. *Tobacco Control*, 26(2), 158-163. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052874>.
- ¹⁷ Liber, A. C. (2019). Heated tobacco products and combusted cigarettes: Comparing global prices and taxes. *Tobacco Control*, 28(6), 689-691. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054602>.
- ¹⁸ CTFK, 2021.
- ¹⁹ Jakob, J., Joss, S., Meier, A., Tal, K., Schoeni, A., Marti, J., Diethelm, P., & Auer, R. (2022). The price of nicotine dependence: A comparison of the cost of nicotine across products in Switzerland, Germany, USA, Sweden, France and the UK, in 2019. *Tobacco Prevention & Cessation*, 8(November), 1-5. <https://doi.org/10.18332/tpc/156052>.
- ²⁰ Liber, 2019.
- ²¹ CTFK, 2021.
- ²² Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control*, 21(2), 172-180. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050417>.
- ²³ National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health. (2014). *The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General*. Centers for Disease Control and Prevention (US). <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK179276/>.
- ²⁴ U.S. National Cancer Institute & World Health Organization. (2016). *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and World Health Organization. <https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21>.
- ²⁵ WBG Global Tobacco Control Program. (2019). *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences* (Vol. 1 of 2). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135>.
- ²⁶ Chaloupka, F. J., & Warner, K. E. (2000). Chapter 29 The economics of smoking. En *Handbook of Health Economics* (Vol. 1B, pp. 1539-1627). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0064\(00\)80042-6](https://doi.org/10.1016/S1574-0064(00)80042-6).
- ²⁷ DeCicca, P., Kenkel, D. S., & Lovenheim, M. F. (2020). *The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review* (NBER Working Paper Series, p. Working Paper 26923). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26923>, <http://www.nber.org/papers/w26923>.
- ²⁸ DeCicca, Kenkel, & Lovenheim, 2020.
- ²⁹ Huang, J., Tauras, J., & Chaloupka, F. J. (2014). The impact of price and tobacco control policies on the demand for electronic nicotine delivery systems. *Tobacco Control*, 23 Suppl 3(Suppl 3), iii41-47. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051515>.

- ³⁰ Stoklosa, M., Droege, J., & Chaloupka, F. J. (2016). Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. *Nicotine & Tobacco Research*, 18(10), 1973-1980. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109>.
- ³¹ Huang, J., Gwinnicki, C., Xu, X., Caraballo, R. S., Wada, R., & Chaloupka, F. J. (2018). A comprehensive examination of own- and cross-price elasticities of tobacco and nicotine replacement products in the U.S. *Preventive Medicine*, 117, 107-114. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2018.04.024>.
- ³² Zheng, Y., Zhen, C., Dench, D., & Nonnemacher, J. M. (2017). U.S. Demand for Tobacco Products in a System Framework. *Health Economics*, 26(8), 1067-1086. <https://doi.org/10.1002/hec.3384>.
- ³³ Cotti, C., Courtemanche, C., Maclean, J. C., Nesson, E., Pesko, M. F., & Tefft, N. W. (2022). The effects of e-cigarette taxes on e-cigarette prices and tobacco product sales: Evidence from retail panel data. *Journal of Health Economics*, 86, 102676. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2022.102676>.
- ³⁴ Huang, Gwinnicki, Xu, Caraballo, Wada, & Chaloupka, 2018.
- ³⁵ Zheng, Zhen, Dench, & Nonnemacher, 2017.
- ³⁶ Cotti, Courtemanche, Maclean, Nesson, Pesko, & Tefft, 2022.
- ³⁷ Pesko, M. F., Courtemanche, C. J., & Maclean, J. C. (2020). The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *Journal of Risk and Uncertainty*, 60(3), 229-258. <https://doi.org/10.1007/s11166-020-09330-9>.
- ³⁸ Kenkel, D. S., Mathios, A. D., Phillips, G. N., Suryanarayana, R., Wang, H., & Zeng, S. (2023). *Fear or Knowledge The Impact of Graphic Cigarette Warnings on Tobacco Product Choices* (Working Paper N.º 31534). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w31534>.
- ³⁹ McNeill A, Brose LS, Calder R, Hitchman SC, & McNeill A, Brose LS, Calder R, Hitchman SC. (2015). *E-cigarettes: An evidence update*. Public Health England. <https://www.gov.uk/government/publications/e-cigarettes-an-evidence-update>.
- ⁴⁰ Clarke, E., Thompson, K., Weaver, S., Thompson, J., & O'Connell, G. (2019). Snus: A compelling harm reduction alternative to cigarettes. *Harm Reduction Journal*, 16(1), 62. <https://doi.org/10.1186/s12954-019-0335-1>.
- ⁴¹ Basu, K., Pitsuwan, F., & Zhang, P. (2023). The economics of profit-cap policy: Big Pharma, Big Tech, and the duopoly rule. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 215, 120-133. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.08.027>.
- ⁴² Lee, K. S., Kassab, Y. W., Taha, N. A., & Zainal, Z. A. (2021). A systematic review of pharmaceutical price mark-up practice and its implementation. *Exploratory Research in Clinical and Social Pharmacy*, 2, 100020. <https://doi.org/10.1016/j.rcsop.2021.100020>.
- ⁴³ Guenette, J.-D. (2020). *Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes* (Policy Research Working Paper, p. No. 9212). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/33606>.
- ⁴⁴ GSTHR. (2022). *What is Tobacco Harm Reduction?* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/what-is-tobacco-harm-reduction/>.
- ⁴⁵ *Cigarette sales halved: Heated tobacco products and the Japanese experience* (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). [https://gsthr.org/resources/briefing-papers/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/](https://gsthr.org/resources/briefing-papers/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/).
- ⁴⁶ *A smokefree UK? How research, policy and vapes have cut smoking rates* (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). [https://gsthr.org/resources/briefing-papers/a-smokefree-uk-how-research-policy-and-vapes-have-cut-smoking-rates/](https://gsthr.org/resources/briefing-papers/a-smokefree-uk-how-research-policy-and-vapes-have-cut-smoking-rates/a-smokefree-uk-how-research-policy-and-vapes-have-cut-smoking-rates/).
- ⁴⁷ *Pro-consumer laws and an endorsement for vaping: Why smoking is disappearing in Aotearoa New Zealand* (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). [https://gsthr.org/resources/briefing-papers/pro-consumer-laws-and-an-endorsement-for-vaping-why-smoking-is-disappearing-in-aotearoa-new-zealand/](https://gsthr.org/resources/briefing-papers/pro-consumer-laws-and-an-endorsement-for-vaping-why-smoking-is-disappearing-in-aotearoa-new-zealand/pro-consumer-laws-and-an-endorsement-for-vaping-why-smoking-is-disappearing-in-aotearoa-new-zealand/).
- ⁴⁸ *How snus is replacing smoking in Norway: A revolution led by consumers and product innovation* (Briefing Papers). (2025). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). [https://gsthr.org/resources/briefing-papers/how-snus-is-replacing-smoking-in-norway-a-revolution-led-by-consumers-and-product-innovation/](https://gsthr.org/resources/briefing-papers/how-snus-is-replacing-smoking-in-norway-a-revolution-led-by-consumers-and-product-innovation/how-snus-is-replacing-smoking-in-norway-a-revolution-led-by-consumers-and-product-innovation/).
- ⁴⁹ Gebreslassie, M., Galanti, M. R., Feldman, I., & Lager, A. (2023). Should Nicotine Replacement Therapy be Provided Free of Charge? A Cost-Utility Analysis in Sweden. *Nicotine & Tobacco Research*, 25(11), 1762-1769. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntad103>.
- ⁵⁰ *Federal Council decides to remove exemption from duty for e-vehicles*. (2023, noviembre 8). The Federal Council. The portal of the Swiss government. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-98500.html>.
- ⁵¹ Platini, I. (2024, febrero 2). *End of the German environmental bonus: How does it impact the eMobility market? - Mobility Portal*. Mobility Portal Europe. <https://mobilityportal.eu/environmental-bonus-german-emobility-market/>.
- ⁵² Driver and Vehicle Licensing Agency. (2024, noviembre 28). *Vehicle tax for electric, zero or low emission vehicles*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/guidance/vehicle-tax-for-electric-and-low-emissions-vehicles>.



Mzhavanadze, G. (2025). *Safer nicotine product taxation and optimal strategies for public health* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/safer-nicotine-product-taxation-and-optimal-strategies-for-public-health/>

Para más información sobre el trabajo de Global State of Tobacco Harm Reduction, o los puntos planteados en este **documento informativo de GSTHR**, favor de comunicarse con info@gsthr.org

Acerca de nosotros: **Knowledge•Action•Change (K•A•C)** promueve la reducción de daños como una estrategia fundamental de salud pública sustentada en los derechos humanos. El equipo tiene una experiencia de más de cuarenta años en el trabajo de reducción de daños en el consumo de drogas, VIH, tabaquismo, salud sexual y prisiones. K•A•C dirige **Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR)** que describe el desarrollo de la reducción del daño del tabaco y el consumo, la disponibilidad y las respuestas normativas a productos de nicotina más seguros, así como la prevalencia del tabaquismo y la mortalidad relacionada, en más de 200 países y regiones en todo el mundo. Para conocer todas las publicaciones y datos en tiempo real, visite <https://gsthr.org>

Nuestro financiamiento: El proyecto GSTHR se produce con una subvención de **Global Action to End Smoking** (anteriormente conocida como Foundation for a Smoke-Free World), organización estadounidense independiente, sin fines de lucro, sujeta a la exención fiscal 501(c)(3), la cual acelera el trabajo basado en la ciencia a nivel mundial para terminar con la epidemia del tabaquismo. Global Action no asumió ninguna función en el diseño, implementación, análisis de datos o interpretación de este documento informativo. El contenido, selección y presentación de hechos, así como las opiniones expresadas, son responsabilidad exclusiva de los autores y no debe considerarse que refleja las posturas de **Global Action to End Smoking**.