

### **José Yáñez Henríquez**

M. A. In Economics, University of Minnesota  
Ingeniero Comercial  
Profesor Magíster en Tributación  
Profesor Diploma Área Tributación  
Universidad de Chile  
Facultad de Economía y Negocios



### **ABSTRACT**

El alcohol es una droga lícita, tiene aceptación social. El alcoholismo es una enfermedad que produce importantes costos sociales, pues genera deseconomías externas sobre los que rodean o tienen la mala fortuna de enfrentarse con un alcohólico. En nuestro país el consumo excesivo de alcohol se inicia a temprana edad, así lo confirman una serie de estudios realizados a partir de encuestas tomadas a nivel nacional e internacional. Las muertes por cirrosis, así como por siniestros del tránsito derivado del manejo en estado de ebriedad superan las muertes atribuidas a otras drogas. La sociedad no puede estar indiferente ante el alcoholismo, debe utilizar todas las herramientas que ayuden a desalentar el consumo excesivo de alcohol, particularmente en los niños y adolescentes.

La tributación especial y adicional de los alcoholes ha sido usada tradicionalmente con un objetivo recaudador, pero puede ser usada como un instrumento para desalentar el consumo de alcohol. Este es el tema tratado en el presente artículo.

## 1.- INTRODUCCIÓN

El consumo de alcohol es un tema muy controvertido. Por un lado, el consumo de alcohol es aceptado socialmente en la mayoría de las sociedades del mundo. Existe lo que podría llamarse un nivel de consumo aceptable y no problemático. Por otro lado, el consumo excesivo de alcohol produce grandes problemas personales a los bebedores, pero también a quienes los rodean y deben convivir, compartir y recibir los efectos de las conductas dañinas o perjudiciales de los alcohólicos.

El consumo excesivo de alcohol produce externalidades tecnológicas negativas o deseconomías externas, las cuales implican un uso ineficiente de los recursos económicos, una pérdida de eficiencia o de bienestar social neta. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas para corregir estas distorsiones en el mercado de los productos alcohólicos.

El grado de daño o de perjuicio generado por los productos alcohólicos depende de la cantidad de alcohol por volumen de los productos. La solución del daño pasa por reducir el consumo de alcohol a su nivel socialmente eficiente. Por lo tanto, en la medida que los productos difieran en su contenido de alcohol para un mismo volumen, la corrección de la deseconomía implicará disminuir los consumos en diferentes proporciones.

El propósito de este trabajo es analizar la tributación como instrumento para corregir las distorsiones del mercado de los alcoholes. Para conseguir este objetivo se comienza con la presente introducción.

La segunda sección trata el tema del alcohol y el alcoholismo, un análisis con una mirada médica para entender los orígenes de este problema.

La tercera sección revisa el tema consumo de alcohol en Chile, lo cual permite dimensionar el alcoholismo, sus características y su gravedad en el país.

La cuarta sección revisa el tema de los siniestros del tránsito relacionados con el consumo de alcohol. Esta es una de las primeras y más graves consecuencias negativas de esta enfermedad, que produce grandes costos humanos, sociales y privados.

La quinta sección analiza la Ley del Impuesto de Alcoholes, ILA, para conocer sus principales características de base, tasas, incidencia legal, etc. Enseguida se lleva a cabo un examen de la recaudación del ILA y de sus componentes, para determinar su aporte a los ingresos tributarios.

La sexta sección indica y describe las principales normas legales relacionadas con el alcohol. Se trata la Ley de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, la Ley de Tránsito y la Ley de Drogas y su Reglamento. La regulación es una forma de enfrentar el problema del alcoholismo, por ello es de importancia examinarlas brevemente.

La séptima sección analiza los argumentos económicos por los cuales se propone aplicar un impuesto adicional sobre las bebidas analcohólicas. Se entregan antecedentes de consumo de estas bebidas y como deberían ser gravadas si el impuesto especial que se propone tuviese un objetivo de regular la externalidad negativa que produciría el consumo excesivo de estas.

La octava sección expone los argumentos económicos que justificarían la aplicación de un impuesto especial y adicional sobre los alcoholes, así como el tema de las elasticidades precio de los distintos productos alcohólicos, un requisito esencial para ver la efectividad de un impuesto.

La novena sección se refiere al cómo deberían ser gravados los alcoholes para resolver las ineficiencias de estos mercados y se compara con el Impuesto de la Ley de Alcoholes actualmente en aplicación en el país.

La décima sección se refiere a las principales conclusiones y recomendaciones derivadas en esta investigación.

El documento concluye con la presentación de la bibliografía utilizada en el desarrollo del trabajo.

## **2.- ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ALCOHOL Y ALCOHOLISMO?**

Según la British Medical Association: “El alcohol es una sustancia psico-activa y su consumo en forma moderada puede llevar a sentimientos de relajación y euforia, causando que sea consumida ampliamente en muchos escenarios y a través de todo el espectro socio-económico. Sin embargo, el alcohol es también una droga adictiva y su mal uso está asociado con un amplio rango de dosis relacionadas a consecuencias adversas que pueden conducir a daños significativos para los individuos y la sociedad”.

El alcohol es clasificado como un depresor del sistema nervioso central. Sus efectos inmediatos en el organismo humano dependen de la dosis ingerida y pueden ser: desinhibición y excitación; afectar la frecuencia cardíaca; dilatar los vasos sanguíneos; irritar el sistema gastrointestinal; estimular la secreción de jugos gástricos y la

producción de orina; deprimir los centros nerviosos superiores del cerebro, afectando el habla, el pensamiento, el entendimiento y el juicio; mermar el equilibrio, la coordinación motora fina, la visión y el audio; también afecta los centros inferiores, alterando la respiración y los reflejos espinales; puede llevar a la intoxicación alcohólica, provocar un estado de coma y producir la muerte.

Los riesgos a largo plazo del consumo de alcohol dependen del consumo acumulado y estos son: irritar el estómago y producir gastritis; dañar el corazón, al producir trastornos del ritmo cardíaco e incluso insuficiencia cardíaca; dañar el hígado, pudiendo derivar en una cirrosis; su abuso puede generar trastornos mentales, como pérdida de la memoria, deterioro del aprendizaje, inflamación de los nervios, e incluso el llamado síndrome de Korsakoff.

El alcohol es considerado una droga, al igual que el tabaco, la marihuana, solventes volátiles, tranquilizantes, estimulantes y derivados de cocaína. Esto es debido a que el alcohol posee un efecto psicoactivo al igual que las demás drogas. Se entiende por droga a cualquier sustancia, natural o sintética, que al ser incorporada al organismo provoca cambios en el funcionamiento del sistema nervioso central, aumentando, disminuyendo o modificando los estados de conciencia. Tales cambios pueden ser físicos, psicológicos o ambos, y se manifiestan en diferentes formas según las características individuales, del entorno y de la droga utilizada.

El alcohol, al igual que los inhalantes, tranquilizantes, barbitúricos y opiáceos, se consideran drogas depresoras. Es decir, son drogas que producen una inhibición en las células cerebrales, deprimiendo ciertas funciones del organismo. Actúan como calmantes o sedantes, pero a la vez fomentan en la persona un rol más pasivo, están menos consciente de lo que sucede a su alrededor. El tabaco, cocaína, anfetaminas y cafeína se consideran drogas estimulantes, mientras los alucinógenos, pasta base, inhalables y marihuana se consideran drogas distorsionadoras.

El alcohol junto al tabaco y tranquilizantes se denominan drogas legales, debido a que son masivamente aceptadas en la sociedad y su consumo está regulado en normas legales. Mientras que las drogas restantes se denominan ilícitas o ilegales pues su consumo es considerado una falta y está sujeto a sanciones por la Ley de Drogas N°20.000 y su Reglamento (Decreto N° 867). El tráfico de drogas se considera un delito y es sancionado con prisión.

El consumo moderado de alcohol no es un problema. Se señala que el consumo moderado de vino (una copa diaria con el almuerzo y la cena) aporta antioxidantes al cuerpo humano y un consumo moderado de whisky puede ayudar a evitar problemas cardiovasculares.

El alcoholismo es una enfermedad causada por el abuso en el consumo de bebidas alcohólicas. Es una condición que se va adquiriendo por medio del hábito de tomar alcohol. El alcoholismo es conocido como el síndrome de dependencia del alcohol. Los expertos señalan que es una enfermedad caracterizada por los siguientes elementos: Ansiedad, una fuerte necesidad o compulsión por beber; Pérdida de control, la frecuente incapacidad para parar de beber una vez que se comenzó; Dependencia física, la ocurrencia de diversos síntomas cuando se para de beber, los cuales son aliviados bebiendo de nuevo alcohol o tomando otra droga sedante, y; Tolerancia, la necesidad de aumentar la cantidad consumida de alcohol a través del tiempo para sentirse mejor.

Los expertos indican que el alcoholismo tiene poco que ver con la clase de alcohol que se bebe, cuánto tiempo se ha estado bebiendo o aún más exactamente cuánto alcohol se consume. Más bien, tiene mucho que ver con los deseos incontrolables de una persona por consumir alcohol. Los alcohólicos se caracterizan porque no pueden renunciar al consumo de alcohol. Los factores de riesgo para caer en el alcoholismo son heredados o las influencias del entorno, entre las cuales se tiene la influencia de las amistades y la disponibilidad de alcohol.

El alcoholismo es una enfermedad, la cual puede producir serios problemas a la salud de los individuos. Por ejemplo, puede producir graves cuadros de hipertensión, hígado graso, cirrosis múltiple e incluso la muerte del alcohólico. Además, las personas en profundo estado de embriaguez pueden cometer actos en perjuicio de otras personas, tales como: crímenes y asesinatos violentos, accidentes del tránsito, etc. Adicionalmente, el alcoholismo va acompañado de graves consecuencias sociales, tales como: pérdida de productividad laboral, pérdida del trabajo, desintegración familiar, irrespeto y falta de aprecio de amigos y familiares, etc.

El alcoholismo depende de una serie de factores, uno de los cuales es la cantidad de alcohol ingerido por una persona por unidad de tiempo. Se indica que un hombre podría padecer de alcoholismo cuando ingiere un promedio de 40 gramos de alcohol diarios (aproximadamente 5 vasos de alcohol al día) y la mujer 25 gramos diarios.

El alcoholismo es un gran problema mundial de salud y Chile no es la excepción, por eso examinar las políticas que se usan para detener y ojala revertir esta enfermedad es de gran interés. Según los expertos en salud la recuperación del alcoholismo es posible, lo cual es una gran noticia.

### 3.- CONSUMO DE ALCOHOL EN CHILE

La Encuesta Nacional de Salud 2010, del Ministerio de Salud, contiene los antecedentes más recientes sobre consumo de alcohol en Chile. Los antecedentes entregados a la fecha de este estudio indican lo siguiente: Primero, los hombres beben más que las mujeres. El promedio de número de tragos en un día habitual es de 3,94 para los hombres y 1,83 para las mujeres, siendo el promedio para ambos sexos de 2,97. Es decir, los hombres beben en promedio el doble de tragos que las mujeres.

Un segundo dato importante es acerca de los patrones de consumo de alcohol según sexo. Del total de consumidores de alcohol, pero sin riesgo, las mujeres alcanzaron al 53,2% y los hombres al 23,7%. Los consumidores con riesgo de daño crónico llegaron a 39,1% en el caso de los hombres y a 25,2% en el caso de las mujeres. Los consumidores con riesgo de daño crónico y agudo fueron 37,2% los hombres y 21,6% las mujeres. Esto muestra que el alcoholismo afecta más fuertemente a los hombres que a las mujeres, no obstante, no se debe descuidar que aproximadamente un quinto de las mujeres consumidoras de alcohol en Chile estén en riesgo de daño crónico y agudo.

Un tercer dato interesante es el consumo de alcohol (gramos) puro en un día de consumo. El consumo nacional alcanzó a los 55,58 gramos de alcohol, este valor es superior a los 20 gramos por día recomendados por la O.M.S. Los hombres consumieron 62,15 gramos y las mujeres 43,56 gramos. El antecedente más importante para el diseño de una política de salud que enfrente el problema del alcoholismo es que el consumo de los jóvenes en Chile, 15 a 24 años, llegó a 80 gramos de alcohol, lo que está totalmente fuera de los límites establecidos por la O.M.S. El consumo del grupo entre 25 y 44 años fue de 54 gramos de alcohol, entre 45 y 64 años fue 46 gramos y para el grupo de los mayores de 65 años fue de 39 gramos. En todas las edades se está sobre pasando la recomendación de la O.M.S.

Una segunda fuente de información sobre consumo de alcohol es el Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile, del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), el año 2008 se realizó el octavo de estos estudios.

Del estudio correspondiente al año 2008 destacan los siguientes antecedentes: Primero, establece una prevalencia de consumo en el último mes de 50%, la cual resultó 8 puntos porcentuales menos que el año 2006 (58%). Segundo, la prevalencia mes de consumo de alcohol fue de 45,1% en el tramo de edad entre 12 y 34 años y de 49,2% entre los 36 y 64 años. Tercero, en hombres el consumo fue de 57,6% y en mujeres de 36,8%. Cuarto, los adolescentes comienzan a beber entre los 13 y los 14 años. Quinto, 4 de cada 10 adolescentes entre 8° Básico y 4° Medio declaran haber consumido

alcohol recientemente. Sexto, 5 de cada 10 adolescentes toman alcohol los fines de semana. Séptimo, 1 de cada 3 adolescentes toma en exceso el sábado por la noche. Octavo, el 45% de los adolescentes no considera peligroso el consumo de alcohol. Noveno, la tasa de abuso de alcohol se mantuvo estable entre 2006-2008 en torno a un 16,8%. Décimo, la tasa de abuso de alcohol fue más alta para la población entre 12 a 34 años con un 24,9% que para la población entre 35 y 64 años con un 8,9%. Undécimo, la tasa de abuso de alcohol fue de 23,9% para los hombres y 5,3% para las mujeres.

De los estudios del CONACE se extraerán las características más importante sobre el consumo de alcohol que servirán para diseñar una política para enfrentar el problema del alcoholismo. La información señala que alrededor de un 12% de la población entre 12 y 64 años de edad que son usuarias de alcohol presenta dependencia alcohólica. Es decir, el deseo fuerte y a veces insuperable de ingerir alcohol. Implica serios trastornos en la vida personal y social a causa del consumo abusivo de bebidas alcohólicas, que incluso puede llevar a un nivel de alcoholismo crónico. También se habla de la tasa nacional de bebedores problema, la cual se estima en torno a un 23,8% de los usuarios de alcohol. Según los expertos la dependencia es una medida más rigurosa que el beber problema. Según información de la O.P.S. se estima que un 20% de las personas pueden ser clasificadas como bebedores problemas, 15% sin dependencia y 5% con dependencia alcohólica. La mortalidad específica por cirrosis hepática fue de 27,4 por 100.000 habitantes en 1989, 28,5 en 1990 y 20,8 en 1994. Esta es una de las tasas más altas en Latinoamérica.

Las principales conclusiones de las encuestas CONACE fueron:

Primero, todas las tasas de prevalencia de consumo (vida, año y mes) son ligeramente más altas entre la población joven y adulta joven (19 a 34 años de edad). Sin embargo, las tasas de dependencia y abuso para los usuarios de alcohol son más altas entre los jóvenes de 19 a 25 años y en los menores de 12 a 18 años de edad.

Segundo, los hombres presentan tasas de consumo de alcohol más altas que las mujeres. Las tasas de dependencia de alcohol y las de abuso de alcohol de los hombres son bastante mayores a las de las mujeres. Sin embargo, para el estrato socioeconómico bajo las tasas de dependencia a alcohol de hombres y mujeres son más altas.

Tercero, todas las tasas de prevalencia de consumo son más altas en el nivel socioeconómico alto. No obstante, la tasa de dependencia a alcohol del nivel socioeconómico bajo dobla a la del nivel alto, y también, es mayor que el nivel socioeconómico medio.

Cuarto, las tasas de dependencia por sexo disminuyen más rápidamente para las mujeres que para los hombres, y la relación del consumo de hombres a mujeres aumenta en forma significativa. Sin embargo, las tasas de dependencia a alcohol de los menores entre 12 y 18 años de edad son las más altas de todas las edades y muy similares entre ambos sexos.

Quinto, según actividad las mayores tasas de consumo de alcohol se producen en los estudiantes de la educación superior y los trabajadores de jornada completa. Las mayores tasas de dependencia de alcohol las registran las personas que no están trabajando y los incapacitados para trabajar por algún tipo de enfermedad crónica o invalidez. Además, se debe agregar los estudiantes de educación media y los estudiantes de educación superior.

En el mes de Febrero de 2011 apareció citado en los medios de comunicación un informe de la Organización Mundial de la Salud con antecedentes sobre el consumo de alcohol a nivel de países:

Primero, el consumo promedio de alcohol en la población mayor de 15 años, medido en litros por persona, alcanzó a 6,13 a nivel mundial y 8,67 en América. El consumo en Chile alcanzó a 8,6, es decir, igual al promedio de América y por sobre el promedio mundial.

Segundo, el consumo de alcohol para algunos países seleccionados, medido en litros de alcohol al año, arroja los siguientes valores:

Rusia	15,7	Ecuador	9,4	Uruguay	8,1
Reino Unido	13,4	Brasil	9,2	Paraguay	7,9
España	12,2	Chile	8,6	Perú	6,9
Argentina	10,0	México	8,4	Colombia	6,2
EE. UU.	9,4	Venezuela	8,2	Bolivia	5,1

Tercero, Chile y México son los dos países de América donde las muertes por alcoholismo (cirrosis) superan las muertes por accidentes del tránsito. La tasa de muerte por cirrosis en Chile alcanzó en hombres a 40 por cada 100.000 habitantes y a 10,6 en mujeres, mientras que las muertes por accidentes llegó a 28,8 por cada 100.000 habitantes en hombres y a 5,6 en mujeres. En México las cifras fueron por cirrosis 69,0 en hombres y 19,5 en mujeres y por accidentes del tránsito 26,6 en hombres y 6,3 en mujeres.

Cuarto, si de estos antecedentes se eliminan los abstemios y los que dejaron de beber, entonces el consumo promedio de alcohol en Chile se eleva a 12,65 litros de alcohol al

año, siendo de 16,68 el consumo de los hombres y 8,16 en las mujeres. Los hombres beben más que las mujeres.

Quinto, los alcoholes que más se beben en Chile son vino un 38%, destilados un 32% y cerveza un 30%. El vino resultó ser el alcohol más bebido en varios países.

Sexto, el estudio de la OMS informa que cada año mueren en el mundo 2,5 millones de personas por alcoholismo. En Rusia uno de cada 5 decesos se deben al alcoholismo y en Chile uno de cada 10 decesos.

Una conclusión proveniente de estudios nacionales e internacionales sobre el consumo de drogas es que consideran el uso del alcohol como puerta de entrada para el consumo de drogas ilícitas, principalmente entre los jóvenes. Muchos de los consumidores de drogas ilícitas son policonsumidores, es decir, usan dos o más drogas según sea la disponibilidad de las mismas o los efectos buscados, siendo el alcohol una de las sustancias más usadas por la gran mayoría de los consumidores de cualquier otra droga. Por lo tanto, se vuelve indispensable incluir al alcohol y sus problemas asociados en las políticas de prevención de drogas. Los programas preventivos deben ser focalizados en la población adolescente, donde se encuentran los mayores problemas asociados al abuso del alcohol. La dependencia de alcohol de los menores entre 12 y 18 de edad es bastante mayor que la de la población general en Chile, casi no existiendo diferencia entre hombres y mujeres de dicha edad.

Como se desprende de estos antecedentes y de estudios internacionales los jóvenes constituyen el grupo de más alto riesgo en el inicio del consumo de alcohol y en el desarrollo de la adicción a este y a otras drogas. Los factores que explican este fenómeno son variados: la presión de los pares, la curiosidad (experimentar), la evasión de los problemas de la vida diaria, la gratificación o sentirse bien, la compensación o satisfacer carencias imaginarias, la aventura, la automedicación, psicopatía y psicosis.

#### **4.- ACCIDENTES DEL TRÁNSITO Y ALCOHOLISMO**

Una de las consecuencias más graves del consumo de alcohol en Chile son los accidentes del tránsito protagonizados por personas en estado de ebriedad. Los accidentes no son solamente producidos por conductores en estado de ebriedad sino también por pasajeros y peatones en tal condición.

Sobre un 8% de todos los siniestros del tránsito ocurridos en Chile en la primera década del siglo XXI correspondieron a episodios relacionados con el consumo de alcohol. El promedio anual de siniestros de tránsito del trienio 2007-2009 llegó a

ubicarse por sobre los 4.500, mientras que en el trienio 2000-2002 fue menor a 3.500. Es decir, entre el final y el inicio de esta década el número de siniestros aumentó por más de 1.000 casos, esto a pesar de todas las medidas adoptadas para enfrentar este problema, claro que también hay que destacar el permanente aumento del parque automotriz del país.

Se entiende por siniestros del tránsito las siguientes situaciones: Alcohol en conductor, alcohol en pasajero, alcohol en peatón, deficiencias viales, desobediencia señalización, drogas y/o fatiga del conductor, fallas mecánicas, imprudencia del conductor, imprudencia de peatón, pérdida de control vehículo, velocidad imprudente, causas no determinadas y otras causas.

<b>Cuadro N°1<sup>108</sup></b>										
<b>Siniestros de tránsito según causa</b>										
<b>(Número de siniestros, porcentajes y número índice)</b>										
<b>Causa basal</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Conducción bajo la influencia del alcohol	792	733	653	840	787	794	795	998	1.097	803
Conducción en estado de ebriedad	1.912	1.919	1.873	2.169	2.160	2.133	2.287	2.947	3.108	3.248
Ebriedad del pasajero	23	26	30	35	30	42	17	18	20	21
Ebriedad del peatón	721	598	612	666	707	642	657	696	721	554
Total ebriedad	3.448	3.276	3.168	3.710	3.684	3.611	3.756	4.659	4.946	4.626
Total general	40.926	44.831	41.734	44.450	46.620	46.328	44.839	54	57.087	56.330
Total ebriedad/ Total general	8,4	7,3	7,6	8,3	7,9	7,8	8,4	8,7	8,7	8,2
Total ebriedad (2000 = 100)	100,0	95,0	91,9	107,6	106,8	104,7	108,9	135,1	143,4	134,2

La causa más importante de los siniestros del tránsito relacionados con el consumo de alcohol es la conducción en estado de ebriedad la cual experimentó un crecimiento de 69,9% entre los años 2000 y 2009. Luego viene la conducción bajo la influencia del alcohol la cual creció 1,4%, la ebriedad del peatón disminuyó un 23,2% y la ebriedad del pasajero que se redujo en un 8,7%. El total de siniestros de tránsito por ebriedad

<sup>108</sup> Fuente: Elaborado en base a información publicada en la página web de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito y aportada por Carabineros de Chile.

aumentó un 34,2% en el periodo indicado, mientras el total general de siniestros lo hizo en un 37,6%. Información más detallada se encuentra en el Cuadro N° 1.

Las principales consecuencias de los siniestros del tránsito son las personas fallecidas y las lesionadas. Los lesionados se clasifican en: graves, menos graves y leves.

La información sobre los fallecidos en siniestros de tránsito debido al consumo de alcohol se presenta en el Cuadro N° 2. Los fallecidos relacionados con siniestros de tránsito por consumo de alcohol aumentaron 7,2% entre el año 2000 y el 2009. Los fallecidos debido a conducción en estado de ebriedad aumentaron un 30,8%, los debido a conducción bajo la influencia del alcohol crecieron un 26,7%, los relacionados con ebriedad del pasajero disminuyeron 50,0% y los debido a ebriedad

<b>Causa basal</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Conducción bajo la influencia del alcohol	60	44	58	71	43	51	91	100	96	76
Conducción en estado de ebriedad	107	70	99	130	140	158	133	118	148	140
Ebriedad del pasajero	2	2	2	4	0	1	1	0	1	1
Ebriedad del peatón	123	121	145	176	193	156	130	126	133	96
Total ebriedad	292	237	304	381	376	366	355	344	378	313
Total general	1.698	1.562	1.549	1.703	1.757	1.626	1.652	1.645	1.782	1.508
Total ebriedad/ Total general	17,2	15,2	19,6	22,4	21,4	22,5	21,5	20,9	21,2	20,8
Total ebriedad (2000 = 100)	100,0	81,2	100,1	130,5	128,8	125,3	121,6	117,8	129,5	107,2
Personas fallecidas por cada 100 siniestros	8,5	7,2	9,6	10,3	10,2	10,1	9,5	7,4	7,6	6,8

<sup>109</sup> Fuente: Elaborado en base a información publicada en la página web de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito y aportada por Carabineros de Chile.

<sup>110</sup> Fallecidos solo hasta las 24 horas de ocurrido el siniestro.

del peatón se redujeron un 22,0%. Vale hacer notar que los fallecidos por el total general de siniestros de tránsito disminuyó un 11,2%, esto pone de relieve la enorme importancia que tiene el alcoholismo dentro del total de fallecidos por siniestros del tránsito.

El total de fallecidos relacionados con la ebriedad expresado como fracción del total general de fallecidos en siniestros del tránsito alcanzó su punto máximo el año 2005 con un 22,5%, su mínimo ocurrió el año 2001 con un 15,2%. Esta tasa pasó de 17,2% en el año 2000 hasta 20,8% el 2009. Este indicador muestra que en términos relativos los siniestros del tránsito relacionados con la ebriedad aportaron más a los fallecidos que al número de siniestros. Por lo tanto, esta debiera ser un área de la máxima preocupación de una política que enfrente el alcoholismo.

La cantidad de fallecidos debida a ebriedad por cada 100 siniestros debidos a ebriedad alcanzó un máximo de 10,3 personas el año 2003 y un mínimo de 6,8 personas el año 2009, por lo tanto, este es un indicador que muestra un avance positivo para la sociedad, especialmente desde que su reducción viene generándose anualmente desde el año 2003 en adelante.

El Cuadro N° 3 muestra que el total de lesionados por siniestros del tránsito relacionados con la ebriedad aumentó un 20,2% entre el año 2000 y el 2009. Esto se explica exclusivamente por el aumento producido en los siniestros por conducción en estado de ebriedad, la cual creció un 44,9%. Las demás causas muestran reducciones entre ambas fechas, la conducción bajo la influencia del alcohol en 10,8%, ebriedad del pasajero en 18,2% y ebriedad del peatón en 22,5%. El total general de lesionados aumentó en 11,8%. Por lo tanto, los siniestros del tránsito relacionados con ebriedad aportaron relativamente una mayor cantidad de lesionados que las restantes causas.

La conducción en estado de ebriedad aportó más de la mitad del total de lesionados, 70,7% el año 2009, luego vienen los lesionados por conducción bajo la influencia del alcohol, 20,3% en 2009. Los lesionados por ebriedad del peatón alcanzaron a 8,8% y los por ebriedad del pasajero un 0,3%.

El total de casos de lesionados por ebriedad con respecto al total general de lesionados en siniestros de tránsito fue alrededor de 10% en el periodo 2000-2009, su máximo valor fue de 11,1% en 2008 y su valor mínimo fue de 9,1% el año 2001. El índice del total de lesionados por ebriedad muestra un aumento de 20,2% entre 2000 y 2009.

El número de lesionados por cada 100 siniestros de tránsito relacionados con la ebriedad es superior a 100, es decir, en cada siniestro de tránsito debido a ebriedad hay más de un lesionado. El valor más alto de este indicador se produjo en el año 2000 con

134,7 personas y el valor menor fue 120,7 personas el año 2009. Por lo tanto, la tendencia de este indicador es decreciente, particularmente a partir del año 2006 en adelante.

<b>Causa basal</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Conducción bajo la influencia del alcohol	1.268	1.058	1.005	1.169	1.153	1.195	1.253	1.469	1.480	1.131
Conducción en estado de ebriedad	2.722	2.505	2.528	2.825	2.806	2.867	3.041	3.708	3.989	3.944
Ebriedad del pasajero	22	25	25	31	29	41	16	19	20	18
Ebriedad del peatón	631	532	512	569	579	527	575	618	656	489
<b>Total ebriedad</b>	<b>4.643</b>	<b>4.120</b>	<b>4.070</b>	<b>4.594</b>	<b>4.567</b>	<b>4.630</b>	<b>4.885</b>	<b>5.814</b>	<b>6.145</b>	<b>5.582</b>
<b>Total general</b>	<b>46.658</b>	<b>45.344</b>	<b>44.122</b>	<b>45.335</b>	<b>46.510</b>	<b>47.792</b>	<b>47.025</b>	<b>54.010</b>	<b>55.286</b>	<b>52.175</b>
Total ebriedad/ Total general	10	9,1	9,2	10,1	9,8	9,7	10,4	10,8	11,1	10,7
Total ebriedad (2000 = 100)	100	88,7	87,7	98,9	98,4	99,7	105,2	125,2	132,3	120,2
Número de lesionados por cada 100 siniestros	134,7	125,8	128,5	123,8	124	128,2	130,1	124,8	124,2	120,7

El Cuadro N° 4 muestra la distribución del total de lesionados de siniestros relacionados con ebriedad en los años 2000 y 2009. En el año 2000 los lesionados graves alcanzaron al 23,0% y disminuyeron a 18,4% en 2009, los lesionados menos graves de 14,6% pasaron a 10,9%, y los lesionados leves fueron de 62,4% a 70,7%. Los lesionados graves disminuyeron un 4,2%, los lesionados menos graves un 10,0%, mientras los lesionados leves aumentaron un 36,3%. Esto explica que el total de lesionados aumento un 20,2%.

<sup>111</sup> Fuente: Elaborado en base a información publicada en la página web de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito y aportada por Carabineros de Chile.

<sup>112</sup> Total lesionados incluye lesionados graves, lesionados menos graves y lesionados leves.

En el año 2009 el 22,2% del total de lesionados correspondió a lesionados graves, mientras que un 13,2% fue de lesionados menos graves y un 85,3% a lesionados leves. Comparado con los datos del año 2000 los lesionados graves disminuyeron un 28,4%, mientras los lesionados menos graves disminuyeron 33,0% y los lesionados leves aumentaron un 1,5%. Ello explica porque el total de lesionados cayó en un 10,4% entre ambos años.

A pesar que es una mala noticia la existencia de fallecidos y lesionados debido a los siniestros de tránsito relacionados con ebriedad, de todas maneras destaca de la información reciente la tendencia decreciente de los fallecidos, de los lesionados graves y de los lesionados menos graves.

<b>Lesionados</b>	<b>2000</b>	<b>2009</b>	<b>Variación</b>
Graves	1.070	1.025	(4,2)
Menos graves	678	610	(10,0)
Leves	2.895	3.947	36,3
Total lesionados	4.643	5.582	20,2

La Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito realizó un cálculo de los costos sociales y los costos privados relacionados con las consecuencias de los siniestros de tránsito para el año 2009. Utilizando dicha información se efectuó un cálculo de los costos de fallecidos y lesionados de los siniestros de tránsito relacionados con ebriedad, así se tendrá una idea monetaria de los costos sociales y privados de este efecto del alcoholismo.

Se entiende por costo social por fallecido a la pérdida de productividad futura debido a la muerte prematura. El costo social por lesionado corresponde a la pérdida de productividad diaria debido a las lesiones, costos administrativos y recursos humanos dedicados a la rehabilitación. El costo privado por fallecido comprende los temas de administración y funerarios. El costo privado por lesionado abarca el tratamiento, administración y rehabilitación.

La información básica y los resultados de la estimación se presentan en el Cuadro N°5. Para conseguir esto se utilizó el valor del costo social unitario y del costo privado

<sup>113</sup> Fuente: Elaborado en base a información publicada en la página web de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito y aportada por Carabineros de Chile.

unitario calculado por CONASET en su publicación. Luego, estos valores fueron aplicados a las cifras de fallecidos y lesionados relacionados con la ebriedad. Los cálculos fueron realizados en unidades de fomento, U.F. Como resulta fácil de entender el costo social unitario de los fallecidos es el más alto, luego, siguen los lesionados de acuerdo con la intensidad de la lesión. Es decir, van de lesionados graves a leves. El costo privado unitario mayor resultó ser el de los lesionados graves, los lesionados menos graves, fallecidos y lesionados leves. El costo social total alcanzó 1.913.019 U. F., siendo mayor para los fallecidos, y luego, los lesionados graves. El costo privado total llegó a 736.014 U. F., siendo mayor para los lesionados graves, y luego, los lesionados leves.

Los costos sociales totales transformados a pesos del 31 de diciembre de 2009 alcanzaron la suma de 40.064 millones de pesos y los costos totales privados fueron de 15.414 millones de pesos.

<b>Cuadro N°5<sup>114</sup></b>					
<b>Estimación costo social y costo privado</b>					
<b>(Número de casos, U.F. y millones de pesos)</b>					
<b>Consecuencias</b>	<b>Número</b>	<b>Costo social unitario (U.F.)</b>	<b>Costo privado unitario (U.F.)</b>	<b>Costo social total (U.F.)</b>	<b>Costo privado total (U.F.)</b>
Fallecidos	313	2.857,77	58,54	894.482	18.323
Graves	1.025	712,71	507,40	730.528	520.085
Menos graves	610	182,98	128,73	111.618	78.525
Leves	3.947	44,69	30,17	176.391	119.081
Costo total UF				1.913.019	736.014
Costo total Millones \$				40.064	15.414
Costo total Millones US \$				80	31

<sup>114</sup> Fuente: Elaborado en base a información CONASET obtenida de su página web. Valor U.F. al 31 de diciembre de 2009 igual a \$ 20.942,88. Valor del dólar promedio diciembre 2009 igual a \$501,45 por dólar.

## 5.- IMPUESTO LEY DE ALCOHOLES E INGRESOS TRIBUTARIOS

El impuesto de la Ley de Alcoholes se encuentra establecido en el Decreto Ley N° 825 o Ley del Impuesto al Valor Agregado. En el Título III de la Ley del IVA se encuentran establecidos impuestos especiales a las ventas y servicios. Estos impuestos se fijaron en tres párrafos.

El párrafo 1° se refiere al impuesto adicional a ciertos productos (corresponden a los denominados bienes de lujo), tales como: artículo de oro, platino y marfil, joyas, piedras preciosas, pieles finas, alfombras finas, yates, conservas de caviar, vehículos casa-rodantes auto-propulsados, artículos de pirotecnia, armas de aire o gas comprimido, etc. Las normas se encuentran en los artículos 37 a 40.

El párrafo 2° se refería al impuesto a la venta de automóviles y otros. Consideraba aspectos como la cilindrada y especiales, transferencias, al lujo, etc. Las normas se encontraban en el artículo 41, el cual se encuentra derogado.

El párrafo 3° corresponde al impuesto adicional a las bebidas alcohólicas, analcohólicas (IABA) y productos similares. Las normas fundamentales se encuentran en los artículos 42 y 43. El ILA es un impuesto adicional al IVA (tasa de 19%). Su base es la misma base imponible que la del Impuesto al Valor Agregado. El ILA contempla tres tasas impositivas, las cuales dependen del tipo de producto alcohólico considerado. Se aprecia que el nivel de la tasa impositiva adicional mantiene una relación directa con la graduación alcohólica entre algunos de estos productos:

a.- Los licores, piscos, whisky, aguardientes y destilados, incluyendo los vinos licorosos o aromatizados similares al vermouth serán gravados con una tasa adicional de 27%.

b.- Los vinos destinados al consumo, comprendidos los vinos gasificados, los espumosos o champaña, los generosos o asoleados, chichas y sidras destinadas al consumo, cualquiera sea su envase, cervezas y otras bebidas alcohólicas, cualquiera que sea su tipo, calidad o denominación serán gravados con una tasa adicional de 15%.

c.- Bebidas analcohólicas, naturales o artificiales, jarabe y en general cualquier otro producto que las sustituya o que sirva para preparar bebidas similares serán gravadas con una tasa adicional de 13%.

d.- Aguas minerales o termales a las cuales se les haya adicionado colorante, sabor o edulcorantes serán gravados con una tasa adicional de 13%.

La incidencia legal de este impuesto o quienes estarán afectos a este impuesto son: los importadores por las importaciones habituales o no y por sus ventas; los productores elaboradores y envasadores; las empresas distribuidoras; y cualquier otro vendedor por las operaciones que efectúe con otro vendedor.

Las normas legales indican que estarán exentas del impuesto establecido en el artículo 42, las bebidas alcohólicas que se internen al país por pasajeros para su consumo, en una cantidad que no exceda de 2.500 centímetros cúbicos por persona adulta.

De acuerdo con información del Servicio de Impuestos Internos la recaudación del ILA siempre fue la más importante del impuesto de tasas especiales. El año 1993 el ILA representó un 1,7% de los ingresos tributarios totales y el impuesto adicional sobre vehículos y otros alcanzó a un 1,1%. Mientras el impuesto adicional sobre bienes de consumo suntuario tuvo una participación negativa que no llegó a ser representativa a nivel de un decimal. El año 2007 la participación del ILA fue exactamente igual a la del impuesto de tasas especiales, los demás componentes de este último no alcanzaron a sumar una décima por ciento.

<b>Cuadro N°6<sup>115</sup></b>				
<b>Importancia relativa de los ingresos del ILA</b>				
<b>(Porcentajes)</b>				
<b>Años</b>	<b>ILA</b>	<b>Tasas Especiales</b>	<b>IVA</b>	<b>Total Ingresos Tributarios</b>
1993	1,7	2,8	49,2	100
1994	1,7	2,6	49,3	100
1995	1,7	2,8	48,7	100
1996	1,6	2,9	48,8	100
1997	1,6	2,4	49,9	100
1998	1,7	2,5	49,6	100
1999	1,6	2	50,1	100
2000	1,6	1,9	49,2	100
2001	1,5	1,5	48,4	100
2002	1,5	1,7	49,5	100
2003	1,5	1,7	51,7	100
2004	1,4	1,6	52,6	100
2005	1,3	1,4	47,8	100
2006	1,2	1,2	43,1	100
2007	1,1	1,1	41,5	100

<sup>115</sup> Fuente: Elaborado en base a información tomada de la página web del Servicio de Impuestos Internos.

La importancia relativa de la recaudación del ILA es pequeña, medida como participación en los ingresos tributarios totales pasó de 1,7% el año 1993 a 1,1% el 2007. A su vez, medida como participación en el PIB pasó de 0,3% el año 1993 a 0,2% el 2007. Los antecedentes para estos comentarios se encuentran en el Cuadro N° 6.

Al examinar los componentes del ILA se encontró que la tasa especial a las bebidas analcohólicas es la que aporta la mayor cantidad de ingresos tributarios, sobre el 40% del total o 0,1% del PIB. Parece un contra sentido que la mayor cantidad de ingresos tributarios del Impuesto de la Ley de Alcoholes lo aporten precisamente las bebidas sin contenido de alcohol. Más adelante se verán los argumentos que ayudan a entender esta situación.

En segundo lugar se encuentra la tasa especial a las cervezas, la cual aporta ingresos tributarios por cerca del 20% del total. En la primera parte del periodo su aporte equivalió a 0,1% del PIB, por lo tanto, las bebidas analcohólicas y las cervezas son los productos que hacen el mayor aporte a los ingresos tributarios.

En tercer lugar se ubica la tasa especial sobre los vinos, la cual proporciona alrededor del 18% del total. En pocos años representó un 0,1% del PIB.

Antiguamente existió una tasa especial para el pisco y otra para el whisky, ambas tasas debieron converger a un mismo valor en virtud de los acuerdos de comercio internacional suscritos por Chile, la pertenencia a la OMC y OCDE. El whisky (importado) tenía una tasa bastante superior a la del pisco (producto nacional), siendo productos de similar graduación alcohólica la no discriminación tributaria implicaba aplicar tasas impositivas iguales a ambos productos. Chile cumplió con el mandato internacional. Esto ocurrió finalmente a partir del año 2005 en adelante, tal como lo muestra el Cuadro N° 7. Mientras estas tasas especiales independientes existieron, el pisco aportó del orden del 12% de los ingresos totales y el whisky aproximadamente un 2,5%. Al desaparecer estas tasas especiales independientes, el pisco y el whisky pasaron al régimen general de licores y otros con tasa actual de 27%.

El impuesto a los licores y otros, mientras no incorporó la tasa especial de pisco y whisky, fue el que produjo la menor recaudación impositiva, con alrededor de un 4,5% del total. Actualmente, con la inclusión del pisco y del whisky, representa alrededor de 20% del total.

<b>Años</b>	<b>Licores y otros</b>	<b>Pisco</b>	<b>Vinos</b>	<b>Bebidas Analcohólicas</b>	<b>Cervezas</b>	<b>Whisky</b>	<b>I.L.A.</b>
1993	5,8	15,1	16,9	39,1	20,6	2,5	100
1994	4,5	15,4	15,4	41,8	20,2	2,7	100
1995	4,4	14,6	14,8	44,3	19,7	2,2	100
1996	4,3	13,5	15,1	45,9	18,8	2,4	100
1997	4,5	13,2	6,4	48,1	18,6	9,2	100
1998	4,2	12,3	13,2	46,2	18,5	5,6	100
1999	4,2	12,5	21,1	44,4	18,2	-0,4	100
2000	7,1	11,1	20,7	44,9	17,6	-1,4	100
2001	5,2	10,1	21,1	43,1	19,7	0,8	100
2002	4,5	10,7	20,5	45,1	17,9	1,3	100
2003	3,5	11,5	20	45,2	18,5	1,3	100
2004	7,1	7,2	21,2	44,1	18,4	2	100
2005	18,6	0	19,8	42,3	19,3	0	100
2006	20,9	0	17,7	41	20,4	0	100
2007	20,8	0	16,7	41,2	21,3	0	100

De acuerdo con el Cuadro N° 8, los recursos tributarios aportados en términos absolutos evolucionaron de la siguiente manera:

Primero, la recaudación del ILA aumentó un 61,2% real entre 1993 y 2007, mientras las tasas especiales la disminuyeron en un 0,3%. Recordemos que las tasas especiales incluyen el ILA, lo cual significa que a través del periodo considerado, la recaudación de los demás componentes de tasas especiales disminuyó notablemente. Esto es debido a que la tributación especial sobre los automóviles desapareció y la tributación de los bienes de consumo de lujo se redujo significativamente.

Segundo, la recaudación del IVA aumentó un 121% real en el lapso considerado, es decir, más que duplicó su crecimiento. Los ingresos tributarios totales aumentaron un 162,1% real, o sea, crecieron más de 2,6 veces. La recaudación del ILA aumentó

<sup>116</sup> Fuente: Elaborado en base a información tomada de la página web del Servicio de Impuestos Internos.

**Cuadro N° 8<sup>117</sup>**  
**Ingresos tributarios del ILA**  
**(Millones de pesos del año 2010)**

Años	Licores y otros	Pisco	Vinos	Beb. Analc.	Cervezas	Whisky	ILA	Tasas Esp.	IVA	Total Impuestos
1993	6.727	17.632	19.785	45.738	24.078	2.992	116.952	191.525	3.354.759	6.811.953
1994	5.276	18.202	18.105	49.238	23.863	3.197	117.881	184.137	3.476.542	7.045.682
1995	5.636	18.594	18.814	56.451	25.017	2.846	127.358	218.391	3.736.578	7.665.716
1996	5.848	18.520	20.756	62.937	25.774	3.333	137.168	246.534	4.086.584	8.372.727
1997	6.256	18.310	8.860	66.888	25.864	12.784	138.962	208.718	4.318.620	8.661.190
1998	6.019	17.745	18.956	66.395	26.586	8.064	143.765	213.534	4.290.767	8.650.350
1999	5.575	16.527	28.025	58.954	24.191	-523	132.749	160.047	4.089.494	8.161.001
2000	10.291	16.068	30.075	65.218	25.507	-2.080	145.079	171.615	4.410.918	8.959.691
2001	7.323	14.303	29.713	60.692	27.687	1.167	140.885	146.598	4.582.181	9.459.953
2002	6.618	15.831	30.257	66.461	26.459	1.916	147.542	169.862	4.868.973	9.830.618
2003	5.115	16.936	29.592	66.790	27.334	1.857	147.624	170.763	5.208.985	10.067.981
2004	11.087	11.189	33.118	68.667	28.706	3.099	155.866	177.952	5.888.617	11.186.417
2005	31.540	-4	33.542	71.656	32.666	-83	169.367	184.213	6.369.281	13.330.239
2006	38.569	-29	32.598	75.519	37.724	30	184.411	189.367	6.572.020	15.235.947
2007	39.215	-10	31.516	77.729	40.119	-4	188.565	190.961	7.414.555	17.852.646

menos que estas tasas de crecimiento. Esto se debió a una baja de tasas impositivas sobre algunos productos alcohólicos (particularmente whisky), programada en el tiempo para hacerlas converger a un mismo valor con otros productos alcohólicos (pisco), que a inicios del periodo tenían tasas diferentes. Esto como consecuencia de reclamos que hicieron algunos países europeos antes los organismos que velan por la competencia a nivel internacional, que alegaron trato tributario discriminatorio contra sus productos alcohólicos.

Tercero, a inicios del periodo los licores, el pisco y el whisky tenían tasas impositivas diferentes, por ellos las estadísticas mostraban la recaudación separadamente. A finales del periodo toda la recaudación aparece registrada bajo licores y otros. Por ello, se comparó la evolución de la suma de la recaudación de estos tres productos en el periodo, la cual resultó con un incremento de 43,3% real. Este resultado es debido a la disminución que sufrieron las tasas a través de estos años para cumplir con los

<sup>117</sup> Fuente: Elaborado en base a información tomada de la página web del Servicio de Impuestos Internos.

acuerdos internacionales. De todas formas la información disponible muestra que la recaudación generada por el pisco es la más relevante de las tres.

Cuarto, al interior de la recaudación del ILA, el componente que más aumentó fue la recaudación de las bebidas analcohólicas con un 69,9% real, luego, sigue las cervezas con un 66,6% real, y finalmente los vinos con 59,3% real.

En Chile y en el mundo, además de la tributación especial a los alcoholes para conseguir ingresos tributarios o para enfrentar las consecuencias dañinas del consumo excesivo de alcohol, existe la aplicación de una serie de regulaciones, las cuales pasaremos a revisar a continuación.

## **6.- REGULACIONES SOBRE EL ALCOHOL EN CHILE**

La primera norma legal que mencionaremos es la Ley N° 19.925 o Ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Esta Ley se divide en tres títulos.

El título primero se refiere a las normas sobre el expendio de bebidas alcohólicas. Algunas normas relevantes son: todos los establecimientos que expendan, proporcionen, distribuyan o mantengan bebidas alcohólicas, estarán sujetos a la vigilancia e inspección de Carabineros de Chile y de los inspectores municipales y fiscales. Todos los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas son clasificados en diferentes categorías y deben obtener y cancelar una patente para el expendio de bebidas alcohólicas. Se lista a las personas que desempeñan ciertos cargos y a las cuales no podrá concederse autorización para la venta de bebidas alcohólicas. Las municipalidades podrán otorgar patentes para el expendio de bebidas alcohólicas. En cada comuna, ciertos tipos de patentes, no podrán exceder la proporción de un establecimiento por cada 600 habitantes.

El título segundo se refiere a las medidas de prevención y rehabilitación. Algunas normas son: se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en calles, caminos, plazas, paseos y demás lugares de uso público; la contravención a esta prohibición es sancionada. Se prohíbe el ingreso de menores de 18 años a los cabarés, cantinas, bares y tabernas, y el ingreso de menores de 16 años a discotecas. En todos los Servicios de Salud del país habrá un programa de tratamiento y rehabilitación para personas que presentan un consumo perjudicial de alcohol y dependencia del mismo, los que incluirán atención ambulatoria en todos los establecimientos de salud de nivel primario, sean dependientes de los municipios o de los Servicios de Salud y atención especializada ambulatoria o en régimen de internación. En todos los establecimientos educacionales, sean de enseñanza parvularia, básica o media, se estimulará la

formación de hábitos de vida saludable y el desarrollo de factores protectores contra el abuso del alcohol.

El título tercero se refiere a las sanciones y procedimientos. Algunas normas son: será sancionado con prisión el que vendiere, obsequiare o suministrare bebidas alcohólicas, a cualquier título, a un menor de 18 años, en los establecimientos autorizados para el expendio de alcohol. Serán sancionados los que expendan alcohol sin haber pagado la respectiva patente de alcoholes. Los recursos que ingresen por concepto de multas aplicadas por infracción a las disposiciones de esta ley, el 40% se destinará a los Servicios de Salud para el financiamiento y desarrollo de los programas de rehabilitación de personas alcohólicas, y el 60%, a las municipalidades, para la fiscalización de dichas infracciones y para el desarrollo de los programas de prevención y rehabilitación de personas alcohólicas.

La segunda norma legal que vale la pena mencionar es la Ley de Tránsito o Ley N°18.290. Ninguna persona podrá conducir un vehículo cuando se encuentre en condiciones físicas o síquicas deficientes. Se prohíbe, al conductor y a los pasajeros, el consumo de bebidas alcohólicas en el interior de vehículos motorizados. Se entenderá que hay desempeño en estado de ebriedad cuando el informe o prueba arroje una dosificación igual o superior a 1,0 gramos por mil de alcohol en la sangre o en el organismo. Manejar en estas condiciones se considera delito. Se entenderá que hay desempeño bajo la influencia del alcohol cuando el informe o prueba arroje una dosificación superior a 0,5 e inferior a 1,0 gramos por mil de alcohol en la sangre. Manejar en estas condiciones es una falta.

Una tercera norma legal es la Ley de Drogas N° 20.000 y el Reglamento de esta Ley o Decreto Ley N° 867. Establece penas por traficar drogas. El consumo de drogas es una falta (no un delito), por lo que no tiene penas privativas de libertad. Se sanciona el consumo de drogas en lugares públicos o abiertos al público y a quienes lo hagan en lugares privados, siempre que exista acuerdo previo para hacerlo. Las sanciones pueden ser: multa, asistencia a programas de prevención, tratamiento y rehabilitación, trabajos en beneficio de la comunidad, suspensión de la licencia de conducir vehículos motorizados, etc.

Las regulaciones forman parte de las medidas para enfrentar el alcoholismo y sus consecuencias negativas. La preocupación con estas medidas es el grado de cumplimiento y fiscalización que las autoridades lleven a cabo en la práctica. Es importante señalar donde se encuentran las principales normas e indicar las que se consideran de relevancia.

## 7.- ¿POR QUÉ UN IMPUESTO ESPECIAL A LAS BEBIDAS ANALCOHÓLICAS?

Si el artículo es sobre alcoholismo porque adicionar una sección para referirse a las bebidas sin contenido alcohólico. La razón principal es debido a que este impuesto aparece en el mismo texto legal del impuesto sobre las bebidas alcohólicas. La información sobre recaudación tributaria también aparece junta en las publicaciones oficiales, y como se mostró en el Cuadro N° 7 tiene una importancia relativa bastante alta dentro del ILA. En atención a estos hechos se decidió incluir esta sección del trabajo.

En la literatura económica se da como argumento para entender la aplicación de un impuesto especial (adicional) a las bebidas analcohólicas el que producen una deseconomía externa<sup>118</sup>. En el caso de niños y adolescentes el consumo de bebidas analcohólicas es asociado con el incremento en la prevalencia de obesidad<sup>119</sup>, la cual acarrea consecuencias dañinas en la salud de las personas a través de su vida. Esto se explicaría porque el consumo de bebidas alcohólicas contribuye en forma importante al consumo de energía (calorías), pues estas contienen azúcar. El argumento anterior es reforzado por asimetría de información, es decir, que las personas en el corto plazo desconozcan los efectos de un consumo excesivo de bebidas analcohólicas sobre su salud en el futuro. Esto porque los efectos se van acumulando en el tiempo, los principales consumidores son los niños y adolescentes, los cuales toman estas decisiones fuera del control de sus familiares y al comienzo no están muy conscientes de los efectos sobre su salud. También podría aplicar el argumento de la inconsistencia temporal, es decir, que a pesar que las personas sepan que el consumo excesivo de bebidas les traerá consecuencias dañinas sobre su salud, igual consumen ahora y posponen un consumo más controlado para el futuro, cuando el problema del sobrepeso y la diabetes ya se generó<sup>120</sup>.

El consumo de bebidas analcohólicas ha crecido importantemente en el país en los últimos años. Según la Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes, el consumo de gaseosas, aguas, jugos y néctares, bebidas para deportistas y té, aumentó desde 1.565

---

<sup>118</sup> Un punto de vista diferente a lo que aquí se expone se puede ver en la página web de la ANBER.

<sup>119</sup> Ver artículo “Obesidad, diabetes y tributación”, Revista de Estudios Tributarios N° 2, CET, 2010.

<sup>120</sup> Ver artículos “Obesidad, diabetes y tributación”, Revista de Estudios Tributarios N° 2, CET, 2010 y “Tabaquismo y tributación”, Revista de Estudios Tributarios N° 3, CET, 2011.

millones de litros en el año 2000 hasta 2.337 millones de litros el 2010, es decir, un 49,3% de aumento en el consumo en una década.

<b>Cuadro N° 9<sup>121</sup></b>						
<b>Consumo de bebidas analcohólicas en Chile</b>						
<b>(Millones de litros)</b>						
<b>Años</b>	<b>Gaseosas</b>	<b>Aguas</b>	<b>Jugos y Néctares</b>	<b>Deportistas</b>	<b>Té</b>	<b>Total</b>
2000	1.359	119	87			1.565
2001	1.357	120	84			1.561
2002	1.355	120	85			1.561
2003	1.426	124	91			1.640
2004	1.481	133	97			1.711
2005	1.537	168	107			1.812
2006	1.624	190	123	3,2		1.941
2007	1.710	191	145	5,3		2.051
2008	1.773	213	159	7,2		2.153
2009	1.790	221	173	8,7	3	2.195
2010	1.880	245	197	11	3,4	2.337

El Cuadro N° 9 indica la evolución del consumo de las bebidas analcohólicas antes comentadas. El consumo total tuvo un incremento de 772 millones de litros entre el año 2000 y el 2010. Este aumento se explica por un aumento en el consumo de gaseosas de 521 millones de litros, lo que representa un 67,5% del incremento total. El consumo de aguas creció en 126 millones de litros en el mismo periodo o un 16,3% del total. El consumo de jugos y néctares se incrementó en 110 millones de litros, lo que representa un 14,2% del total. El resto se explica por el consumo de bebidas para deportistas y el consumo de té. Actualmente el consumo más importante es el de bebidas gaseosas, luego, siguen las aguas y los jugos y néctares.

Según la ANBER el consumo de bebidas gaseosas de los chilenos se ha convertido en un bien de consumo habitual en los hogares chilenos. Cita los resultados de la V Encuesta de Presupuestos Familiares del INE<sup>122</sup>, que indica: las bebidas gaseosas representaban en promedio el 2% del gasto total que realizaban las familias, el 7,1% del gasto que las familias destinaban a alimentación y consumían 26 litros de bebidas

<sup>121</sup> Fuente: Elaborado en base a información de la Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes, página web ANBER.

<sup>122</sup> Encuesta realizada entre agosto 1996 y julio 1997.

gaseosas al mes. Los más pobres gastaban un 3% de su presupuesto en bebidas gaseosas y las familias de más altos niveles de ingreso solo un 0,8%. El decil más pobre gastaba el 6,1% del presupuesto destinado a alimentos y el decil más rico el 4,8%. Las personas del decil más pobre consumían 15 litros de bebidas gaseosas al mes, mientras el consumo del decil más rico fue de 32 litros mensuales. De la canasta de alimentos las bebidas gaseosas resultaron ser en promedio el tercer alimento más importante, ocupando en el decil más pobre el cuarto lugar (solo superada por el pan, la carne de vacuno y la carne de pollo) y en el decil más rico el tercer lugar (superada por almuerzo y comida fuera del hogar y carne de vacuno).

El impuesto sobre las bebidas analcohólicas nació originalmente como un instrumento recaudador de ingresos para el Estado para financiar su gasto. Actualmente se plantea para este impuesto el que cumpla un rol regulador de una deseconomía externa, discusión que cae en el terreno de la aplicación de un impuesto Pigoviano<sup>123</sup>. La idea es que el impuesto ayudaría a reducir el consumo de bebidas analcohólicas a su nivel socialmente eficiente, lo cual disminuiría la ingesta de calorías, induciendo una reducción en el sobrepeso. Esto a su vez reduciría la posibilidad de que las personas se vuelvan diabéticas, contribuyendo a mejorar su salud y a disminuir el gasto en salud a nivel privado y público. Por lo tanto, el éxito de este impuesto como instrumento regulador depende de que realmente disminuya el consumo, y también, que reduzca la ingesta de calorías.

Se han realizado una serie de investigaciones para examinar empíricamente si el impuesto a las bebidas alcohólicas cumple los dos objetivos señalados. Algunos de estos trabajos se citan en la bibliografía.

Para determinar el impacto en la disminución del consumo de bebidas analcohólicas, los estudios se centran en el cálculo de la elasticidad precio de la demanda por bebidas analcohólicas. Fletcher y otros (2010) indican que las estimaciones de esta elasticidad no presentan consenso, algunos señalan que esta elasticidad fluctúa entre -0,8 y -1,0; otro autor dice que sería -0,15; mientras que un tercero la estimó en -1,90. Las diferencias en las estimaciones dependen principalmente de las especificidades de los alimentos y bebidas que se consideran como sustitutos o complementarios de las bebidas analcohólicas. De todas formas, al ser la elasticidad precio distinta de cero implica que al aplicar un impuesto el consumo experimentará una disminución, la cual será mayor mientras mayor sea la elasticidad precio (en valor absoluto). Mientras menor sea el valor de la elasticidad precio, mayor deberá ser el nivel de la tasa del impuesto para conseguir una disminución determinada en el nivel de consumo. Por

---

<sup>123</sup> Ver “Incidencia tributaria: ¿Quién paga verdaderamente las cargas de los impuestos?”, Centro de Estudios Tributarios.

cierto, esta recomendación podría entrar en conflicto con el monto de recaudación de ingresos para el Fisco. Un aumento muy significativo de la tasa impositiva puede significar una reducción en la recaudación, los gobiernos cuidan mucho este objetivo en la práctica.

La comentada disminución en el consumo no es suficiente para aceptar que este impuesto sea una solución a la obesidad, se necesita que disminuya la ingesta de calorías. Los estudios indican que hay que poner mucha atención en los sustitutos a las bebidas analcohólicas, pues si estos no son gravados equivalentemente se producirá una sustitución en el consumo de bebidas, reemplazando las analcohólicas por otras bebidas que pueden tener incluso más calorías. En los estudios para Estados Unidos se menciona que los consumidores han tendido a aumentar el consumo de jugos de frutas y leche entera (sin eliminar su componente de grasa). Por lo tanto, el efecto final no es claro sobre la obesidad y la conclusión de varios trabajos al respecto indica que la reducción en el consumo de bebidas gravadas es completamente compensada por el aumento en el consumo de otras bebidas que contienen altas calorías. Por ende, concluyen que a la fecha este impuesto es inefectivo como impuesto a la obesidad.

El IABA en Chile grava las bebidas gaseosas y otros sustitutos de estas en el consumo, pero no grava los jugos de fruta natural y la leche entera. Indudablemente se requiere más investigación empírica sobre las elasticidades y las relaciones de sustitubilidad y complementariedad en el consumo para determinar la conveniencia de aplicar este impuesto con carácter de regulador.

De todas maneras es importante señalar que hay grupos sociales que abogan por la aplicación de este impuesto para combatir la obesidad. Por ejemplo, esto ocurrió el año pasado en el Estado de New York en Estados Unidos donde grupos de médicos, dentistas, enfermeras, asociaciones de hospitales, comités de ciudadanos por los niños, etc. apoyaron fuertemente la instauración de un impuesto adicional a las bebidas gaseosas.

¿Cómo debería aplicarse el impuesto sobre las bebidas analcohólicas utilizado como instrumento regulador de la deseconomía externa? De acuerdo a los análisis médicos el problema con el consumo de bebidas analcohólicas es debido a su contenido de azúcar, lo cual produce muchas calorías las que conducen al sobrepeso y que pueden desencadenar diabetes y sus consecuencias negativas. Por lo tanto, una solución eficiente debería considerar el contenido de azúcar de cada bebida por volumen (base del impuesto) y la tasa debería ser una cantidad de unidades tributarias por unidad de azúcar en la bebida. Esto haría que las bebidas con más alto contenido de azúcar por volumen se encarecerían más que las con menor contenido de azúcar por la misma unidad de volumen. Esto reduciría más el consumo de las bebidas con más alto

contenido de azúcar que las que tienen menos, lo cual ayudaría a una solución eficiente del problema.

Un impuesto aplicado en la forma ad-valorem no contribuiría a una solución eficiente del problema, es decir, un impuesto fijado como un porcentaje del precio de la bebida. Esto es debido a que las bebidas que se venden en envases de mayor contenido (por ejemplo: botellas de 2 litros y medio versus una botella de 600 mililitros) o en paquetes en vez de unidades (por ejemplo, una lata de bebida versus un paquete de seis latas) son más baratas. Por lo tanto, el impuesto ad-valorem induciría a consumir los envases de más contenido o los paquetes de bebidas, pues quedarían relativamente más baratos que la adquisición de envases de menor contenido o unidades. Esto incentivaría la cantidad consumida de bebida, por ende, la ingesta de azúcar y calorías. Lo cual iría en contra del propósito que se buscaba lograr, para reducir el sobrepeso y la diabetes. Indudablemente que la aplicación de una tasa ad-valorem es para cuando este impuesto se coloca particularmente con un objetivo recaudatorio más que regulatorio de la externalidad negativa. Como se informó anteriormente, en Chile la tasa del impuesto es un porcentaje y su base es el valor agregado, por lo tanto, el IABA es esencialmente para recaudar recursos para el Estado.

Fletcher y otros (2010) concluyeron que a pesar de la evidencia que derivaron en su investigación contra la efectividad del impuesto sobre las bebidas gaseosas para reducir la obesidad en niños y adolescentes, existen al menos dos líneas de investigación a desarrollar sobre este impuesto. Dado que el impuesto a las bebidas gaseosas indujo sustitución en el consumo por leche entera, esto significa que pueden existir beneficios más amplios sobre la salud que aún no son entendidos, tema que debería ser investigado. Además, la tasa impositiva aplicada tradicionalmente no es muy alta, pues el objetivo buscado era la recaudación tributaria. Por lo tanto, la tasa utilizada es menor que la tasa que maximiza la recaudación tributaria. En cambio, ahora las propuestas son de tasas más altas que las históricas. Es posible que exista un umbral de tasa a partir de la cual las reacciones de los consumidores sean grandemente magnificadas. Segundo tema que se debería investigar.

## 8.- ¿POR QUÉ UN IMPUESTO ESPECIAL A LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS?

Los argumentos económicos que justificarían la aplicación de un impuesto especial a los alcoholes son los mismos que se emplean para entender la tributación especial a los tabacos, a las bebidas analcohólicas, la comida chatarra, etc. Por cierto estos mercados deben poseer ciertos valores de elasticidad precio de la demanda para que el impuesto sea una herramienta que solucione la ineficiencia.

Los argumentos económicos son: la existencia de una externalidad tecnológica negativa, asimetría de información e inconsistencia temporal<sup>124</sup>. Lo esencial de estos tres argumentos es lo siguiente: los individuos que beben en exceso afectan negativamente el bienestar de sus semejantes, les colocan costos, daños o perjuicios en la forma de malos tratos, incidentes, peleas, accidentes del tránsito y de otra naturaleza, afectan a su familia, a su lugar de trabajo, etc. Por lo tanto, se debería tomar las medidas para evitar el consumo excesivo de alcohol tomando en consideración los efectos externos que el mercado no valora pues no incorpora esta información en el precio de estos productos. La asimetría de información se explica porque los individuos a temprana edad reciben algunos beneficios de beber en exceso, como evadirse de la realidad, tener un comportamiento desinhibido, sentirse alegres, etc. Eso los lleva a beber y a repetir su conducta con frecuencia en el tiempo. Ellos en el presente ignoran los efectos nocivos que esto tendrá sobre su organismo e ignoran los efectos perjudiciales sobre el resto de sus semejantes. Cuando ven los resultados finales del beber excesivo, están adictos al alcohol y les resulta muy difícil dejar de consumir. Se debería buscar las formas apropiadas para informar a los consumidores e inducirlos a cambiar su conducta de consumo de estos productos. La inconsistencia temporal tiene que ver con que a pesar que los individuos conocen toda la información sobre las consecuencias dañinas del consumo excesivo de alcohol en el largo plazo, igual consumen en el presente planteando que más adelante cambiarán su conducta consumidora. Esto se vuelve cada vez más improbable debido a que los individuos desarrollan adicción al alcohol.

La literatura plantea que un impuesto especial sobre el alcohol podría ser una herramienta para enfrentar los problemas antes señalados. Sin embargo, la eficacia de este instrumento depende en parte de las características de los mercados de productos alcohólicos. Enseguida se revisará el tema de la elasticidad precio de la demanda, la cual es una medición del grado de sensibilidad o de respuesta del consumo de estos

---

<sup>124</sup> Una presentación más detallada se encuentra en Obesidad, diabetes y tributación (2010) y Tabaquismo y tributación (2011).

productos ante cambios en su precio<sup>125</sup>. La teoría económica plantea que un aumento en el precio de venta del producto disminuirá el consumo. Esta disminución dependerá de cuán sensible es el consumo al aumento en el precio. El impuesto especial a los productos alcohólicos afecta el precio de los alcoholes. La disminución en el consumo dependerá del valor de la elasticidad precio de la demanda. Si la demanda es elástica, es decir, la elasticidad medida en valor absoluto es mayor que 1, implicará una disminución porcentual en el consumo superior al incremento porcentual en el precio. Por el contrario, si la elasticidad medida en valor absoluto es menor que 1 (inelástica), se obtendrá una reducción porcentual en el consumo menor que el aumento porcentual del precio. Si la elasticidad medida en valor absoluto es igual a 1, entonces la reducción porcentual del consumo será igual al aumento porcentual del precio. Mientras más elástica sea la función demanda precio, el impuesto producirá una mayor disminución en el consumo. Por lo tanto, es muy interesante revisar la investigación empírica sobre el cálculo de esta elasticidad.

Existe una larga lista de investigación sobre el cálculo de esta elasticidad a nivel de diferentes productos alcohólicos y distintos países. Los resultados de los diferentes estudios no concuerdan siempre, algunos encuentran demandas elásticas al cambio en el precio y otros demandas inelásticas. Estos resultados dependen de la metodología utilizada, especialmente de los bienes sustitutos o complementarios considerados. El trabajo de Fogarty (2004) muestra una recolección de 64 estudios, realizados en 18 países, se usa información desde 1920 hasta 1986, donde se calculó la elasticidad precio de la demanda por cerveza ( $\eta_{cc}$ ), de la demanda por vino ( $\eta_{vv}$ ) y de la demanda por alcoholes destilados ( $\eta_{dd}$ ). El valor máximo, el valor mínimo y la media de estas elasticidades se muestran en el Cuadro N° 10.

La media de las elasticidades precios para los tres productos alcohólicos es un valor que se podría considerar representativo de todos estos trabajos. Los tres productos presentan demanda precio inelástica o menor que 1. Sin embargo, en las conclusiones de Fogarty (2004) se indica que su análisis sugiere que la demanda por alcohol llegará a ser menos inelástica a medida que vayamos ingresando al siglo 21. Diversos estudios señalan que esto se explicaría por la existencia de más sustitutos para el alcohol como son las drogas ilícitas. En el trabajo de Chaloupka y otros (2002), se citan otras estimaciones cuyos valores son:  $\eta_{bb} = -0,3$ ,  $\eta_{vv} = -1,0$  y  $\eta_{dd} = -1,5$ . Por lo tanto, el consumo de cerveza sería inelástico a los cambios en su precio, mientras que el vino y los destilados serían elásticos o bastante más sensibles a los cambios en sus precios.

---

<sup>125</sup> La elasticidad precio de la demanda se define como el cociente entre cambio porcentual en el consumo de un bien ante la ocurrencia de un cambio porcentual en el precio de venta del producto. Su valor en el caso general será negativo, no obstante, se acostumbra trabajar con su valor módulo o valor absoluto.

Estos últimos valores de las elasticidades precios son parecidos a los alcanzados en investigaciones más recientes.

<b>Cuadro N° 10</b> <sup>126</sup>			
<b>Elasticidades precio de la demanda para bebidas alcohólicas</b>			
<b>(En valor Absoluto)</b>			
<b>Alcohol</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Media</b>
Cerveza	1.20	0.09	0.038
Vino	1.80	0.05	0.77
Destilados	2.00	0.10	0.70

Chaloupka y otros (2002) enfatizan que al analizar los efectos del precio sobre el consumo de alcohol se debe considerar la naturaleza potencialmente adictiva del alcohol. Los primeros modelos económicos supusieron una conducta miope, en el sentido que ignoraban las consecuencias futuras de sus decisiones actuales. A partir del modelo de adicción presentado por Becker y Murphy, se empezó a considerar en alguna medida las consecuencias futuras de sus decisiones de consumo actuales. Este supuesto implica que las decisiones de consumo actual responderán a los cambios en los costos esperados futuros. Es decir, una reducción en el consumo del próximo año debido a un aumento en el precio del próximo año causaría que cayera el consumo de este año. Además, el modelo predice que la elasticidad precio de corto plazo, que mantiene el consumo pasado constante, debe ser más pequeña en valor absoluto que la elasticidad de largo plazo, la cual permite variar el consumo pasado. Señala que de acuerdo con estudios realizados por él y un grupo de colegas estimaron una elasticidad precio promedio de demanda por alcohol de  $-0,29$  cuando no consideraron la adicción, pero cuando incorporaron la adicción la elasticidad precio de la demanda por alcohol resultó ser  $-0,65$ , es decir, aumentó a más del doble. Esto significa que el precio tiene una influencia más alta sobre el consumo de alcohol. Por lo tanto, estas investigaciones muestran que el aumento en el precio del alcohol, el cual puede ser conseguido aumentando el impuesto a los alcoholes, puede reducir el consumo excesivo de alcohol. Esto es particularmente importante en el caso de los jóvenes adultos, los cuales presentan las más altas tasas de consumo de alcohol.

Adicionalmente, varios economistas han estudiado el impacto del precio sobre las consecuencias en el uso y abuso de alcohol, tales como: accidentes fatales y no fatales de accidentes de vehículos motorizados, mortalidad por cirrosis al hígado y otras consecuencias sobre la salud, violencia y otros crímenes. Chaloupka y colegas concluyeron que impuestos más altos sobre la cerveza están entre las medidas más efectivas para reducir el consumo en todos los segmentos de la población. También indican que estudios realizados con el modelo que considera adicción contradicen el planteamiento convencional que dice que un fuerte consumo adictivo de alcohol no respondía al precio. Esto fue comprobado por Grossman cuando aplicó el modelo de

<sup>126</sup> Fuente: Elaborado en base a información tomada del artículo de James Fogarty(2004), The Own Price Elasticity of Alcohol: A Meta-Analysis.

adicción a un fuerte consumo de alcohol representado por la tasa de mortalidad por cirrosis. También hay estudios que concluyen que impuestos más altos a la cerveza conducirían a reducciones importantes en raptos y robos, pero tendrían poco impacto sobre homicidios y asaltos. También sería una política efectiva para reducir el abuso infantil, sería importante en el caso de las mujeres, pero en el de los hombres. Aumentos en el precio por onza de alcohol puro reduce la probabilidad de violencia severa contra la esposa. La gran conclusión de estas investigaciones es que hay evidencia que apoya la visión que aumentos en los precios monetarios de las bebidas alcohólicas reducen apreciablemente el consumo de alcohol y sus consecuencias a través del tiempo. Finalmente, y no menos importante, se hace notar la falta de conocimiento acerca de cómo los efectos beneficiosos del consumo moderado de alcohol serían alterados por el aumento de impuesto.

Otro tema interesante relacionado con el efecto del impuesto adicional a los alcoholes sobre el precio y el consumo de los alcoholes desarrollado recientemente es el investigado por Chetty y otros (2009). Ellos desarrollaron un estudio teórico y práctico donde muestran que los consumidores sub-reaccionan a los impuestos que no le son mostrados o destacados directamente. Encontraron que al colocar a la vista el precio total de un producto, separando el precio del impuesto, los consumidores redujeron la demanda en 8%. Además, al aumentar el impuesto incluido en el precio publicitado reduce el consumo de alcohol más que un aumento en el impuesto aplicado en la máquina registradora (no mostrado en la etiqueta de la información sobre el precio del producto). También predicen que la atención y la respuesta conductual a la tributación es más grande cuando: la tasa impositiva es más alta, la elasticidad precio de la demanda es grande y la cantidad gastada en el bien es grande.

## **9.- ¿CÓMO DEBERÍA SER LA TRIBUTACIÓN DE LOS ALCOHOLES?**

Las bebidas alcohólicas contienen distintas cantidades de alcohol puro por unidad de volumen. Por ejemplo, por cada 100 mililitros de cerveza hay 4,4 gramos de etanol, mientras en el whisky hay 34 gramos de etanol. La magnitud de la externalidad económica negativa se relaciona directamente con el contenido de alcohol puro de la bebida alcohólica. Por lo tanto, un impuesto a las bebidas alcohólicas cuyo objetivo sea corregir la deseconomía externa y no estar preocupado por la recaudación tributaria obtenida debería tener como base del impuesto la cantidad de alcohol puro contenido por unidad de volumen. Es decir, la cosa o el hecho gravado por este impuesto debe ser la cantidad de alcohol puro por unidad de volumen. Por ende, la base no debe ser el precio o el valor agregado de cada bebida alcohólica, pues en ese caso claramente la preocupación de la autoridad son los ingresos recaudados de este impuesto y no su rol regulador.

La tasa de este impuesto debería fijarse como una cierta cantidad de unidades tributarias por unidad de alcohol puro, es decir, la tasa se establecería como un impuesto unitario o específico. Por lo tanto, la tasa no debe ser fijada como un porcentaje del precio del producto, pues de ser así, de nuevo la autoridad está privilegiando el objetivo recaudación por sobre el objetivo regulación de la deseconomía externa.

¿Por qué la tasa debe ser establecida en unidades tributarias y no en pesos?

Primero, esto es muy importante de hacer en una economía inflacionaria. Al fijar la tasa en pesos y ocurrir inflación, el valor real de la tasa del impuesto iría siendo mermado por la inflación, abaratándose el producto por el efecto de la inflación sobre la tasa del impuesto. Esto tendería a aumentar el consumo a través del tiempo y dejar de corregir apropiadamente la ineficiencia en la asignación de los recursos. Segundo, el nivel de la tasa debe corresponder a una estimación del valor del daño marginal producido por la deseconomía externa. El cual debe ser estimado en pesos. La tasa del impuesto debe ser igual por cada unidad de alcohol puro para cada producto alcohólico.

Luego, se podría calcular la tasa del impuesto para cada producto alcohólico, midiendo todos los alcoholes en una misma unidad de volumen (la misma cantidad de mililitros para cada alcohol), calculando la cantidad de alcohol puro contenido en esa unidad de volumen, y luego, multiplicando dicho resultado por el valor de la tasa del impuesto. La tasa debe ser la misma por cada unidad de alcohol puro por igual unidad de volumen de cada producto alcohólico.

¿Cómo calcular los gramos de etanol contenidos en una bebida alcohólica?

En la literatura se encontró la siguiente fórmula:

$$\text{Gramos de etanol} = (G^* \times \text{ml} \times 0,80) / 100.$$

Etanol es alcohol puro.

$G^*$  = es la graduación alcohólica de la bebida, la cual viene estipulada en la etiqueta del envase.

ml = mililitros de bebida alcohólica consumida.

0,80 = reemplaza en la fórmula al peso de 1 gramo de alcohol puro que es 0,80 g.

Tomando como unidad de volumen 100 mililitros, la cerveza tiene 4,4 gramos de etanol y el whisky tiene 34 g. Suponiendo que el valor del daño marginal por gramo de alcohol puro fuese \$10 (número inventado), entonces la tasa de impuesto por cada 100 mililitros de cerveza sería de \$ 44 y del whisky sería de \$ 340. Para un mismo volumen de contenido, 100 mililitros, estos dos productos contienen distinta cantidad de alcohol puro y ello explica porque la tasa medida en pesos resultó distinta. Cada gramo de alcohol puro debe pagar la misma tasa de impuesto medida en unidades tributarias (se debe convertir la tasa medida en pesos, \$ 10, calculada en un momento del tiempo, a su equivalente en unidades tributarias) independiente del producto alcohólico que se trate. Por cada 100 mililitros de estos alcoholes, la tasa para el whisky sería 7,73 veces la tasa de la cerveza.

Emplear el impuesto adicional al alcohol como una herramienta de regulación de la deseconomía externa implica tener la capacidad de medir el daño marginal producido por la deseconomía externa, lo cual no es una tarea fácil. Además, la realización de este cálculo debe considerar que los alcoholes están sujetos al IVA tasa general y los alcoholes importados están además afectos a un arancel a la importación. Se debería estudiar si habría que considerar en este cálculo la tasa de arancel efectiva o la tasa del 6% nominal. También habría que considerar en el análisis los efectos de las actuales regulaciones sobre el precio.

## **10.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El alcohol es una droga lícita, tiene aceptación social. El alcoholismo es una enfermedad que produce importantes costos sociales, pues genera deseconomías externas sobre los que rodean o tienen la mala fortuna de enfrentarse con un alcohólico. En nuestro país el consumo excesivo de alcohol se inicia a temprana edad, así lo confirman una serie de estudios realizados a partir de encuestas tomadas a nivel nacional e internacional. Las muertes por cirrosis, así como por siniestros del tránsito derivado del manejo en estado de ebriedad superan las muertes atribuidas a otras drogas. La sociedad no puede estar indiferente ante el alcoholismo, debe utilizar todas las herramientas que ayuden a desalentar el consumo excesivo de alcohol, particularmente en los niños y adolescentes.

La tributación especial y adicional de los alcoholes ha sido usada tradicionalmente con un objetivo recaudador, pero puede ser usada como un instrumento para desalentar el consumo de alcohol. Seguramente será necesario emplear tasas impositivas altas, incluso mayores que las que maximizan la recaudación tributaria para el fisco. Esto es un problema para la autoridad, ya que está interesada en la recaudación que consigue actualmente y no desea perder ingresos para financiar los gastos comprometidos. La

tasa y la base del impuesto actual se estableció con un fin esencialmente recaudatorio (generador de ingresos) y no regulatorio (de la deseconomía externa).

Cambiar el objetivo de un impuesto desde recaudador a regulador no será una cosa sencilla. Implica reformular las normas legales que lo definen actualmente, para cambiar los elementos básicos que conforman un impuesto, como son su base, su tasa y sus erosiones. La autoridad debería aceptar una probable merma en la recaudación de ingresos proporcionados por ese tributo, dado que existe una probabilidad de tener que aplicar una tasa impositiva de un nivel mayor a la que maximiza la recaudación, y modificar la forma de administrar el tributo. Los empresarios del rubro productos alcohólicos reclamarán por una mayor carga impositiva que restringirá su negocio (se busca disminuir el consumo), así como todas las actividades económicas relacionadas con la producción de bebidas alcohólicas. Otro tanto, harán los consumidores habituales y ocasionales de productos alcohólicos debido al encarecimiento de su producto.

Sin embargo, estas dificultades no debieran posponer la aplicación de las medidas que ayuden a resolver el problema del alcoholismo, particularmente el que actualmente se está desarrollando en nuestros niños y adolescentes, todos nosotros somos responsables por ellos. Los estudios realizados por la O.M.S. y otros organismos de salud a nivel internacional indican que un impuesto adicional o especial sobre los productos alcohólicos ayudaría a reducir el problema a nivel de los niños y adolescentes, e incluso sobre el resto de la población que consume en forma excesiva alcohol.

## 11.- BIBLIOGRAFÍA

Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER), 2011, <http://anber.cl>.

Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes, 2004, Extracto del estudio “Impuesto Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA): Argumentos para su eliminación”, página web ANBER.

Australian Government, 2010, National Drug Strategy, <http://www.health.gov.au>

Chaloupka, Frank J., Michael Grossman y Henry Saffer, 2002, The Effects of Price on Alcohol Consumption and Alcohol-Related Problems, National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, National Institutes of Health, U.S.A.

Chetty, Raj, Adam Looney y Kory Kroft, 2009, Salience and Taxation: Theory and Evidence, *American Economic Review*, 99:4, 1145-1177.

Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, 2011, Siniestros de Tránsito y consecuencias según causas, <http://www.conaset.cl>

CONACE, 2010, Alcohol, <http://www.conacedrogas.cl>

CONACE, 2011, Leyes sobre drogas, <http://www.conacedrogas.cl>

CONACE, 2003, Informe sobre uso, abuso y dependencia al alcohol, Quinto Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile, 2002, <http://www.conacedrogas.cl>

Cook, Philip J. and George Tauchen, 1982, The Effect of Liquor Taxes on Heavy Drinking, *The Bell Journal of Economics*, Vol. 13, N° 2, The Rand Corporation.

Crosbie, David, Tim Stockwell, Alex Wodka e Ilse O'Ferrall, 2000, Alcohol, Taxation Reform and Public Health in Australia, A submission to the Federal Parliamentary Inquiry into Substance Abuse in Australian Communities.

Diario La Tercera, 16 de Febrero de 2011, En Chile mueren más personas por cirrosis que por accidentes de tránsito, artículo basado en informe reciente de la OMS.

Fletcher, Jason, David E. Frisvold y Nathan Tefft, 2010, The effects of soft drink taxes on child and adolescent and weight outcomes, *Journal of Public Economics*, 94, 967-974.

Fogarty, James (2004), The Own-Price Elasticity of Alcohol: A Meta-Analysis, University of Western Australia.

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 2000, Drogadicción en Chile, <http://www.profesorenlinea.cl/Drogas/DrogadiccionEnChile.htm>.

Holm, Pasi y Ilpo Suoniemi, 1992, Empirical Application of Optimal Commodity Tax Theory to Taxation of Alcohol Beverages, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 94, N° 1, 85-101.

International Center for Alcohol Policies, 2006, Alcohol taxation, ICAP Reports 18, Washington, USA.

Institute of Alcohol Studies, 2008, Alcohol: Tax, Price, and Public Health, <http://www.ias.org.uk>.

McGranahan, Leslie y Diane Whitmore Schanzenbach, 2011, Who would be affected by soda taxes?, Chicago Fed Letter, The Federal Reserve Bank of Chicago.

Ministerio de Hacienda, 1974, Decreto Ley N° 825, Ley sobre impuesto a las ventas y servicios, IVA, página web Congreso Nacional.

Ministerio del Interior, 2005, Ley de Drogas N° 20.000, página web Congreso Nacional.

Ministerio del Interior, 2008, Decreto N° 867, Reglamento de la Ley de Drogas chilena, página web Congreso Nacional.

Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, 2003, Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, Ley N° 19.925, página web Congreso Nacional.

Ministerio de Justicia, 1984, Ley de Tránsito, Ley N° 18.290, página web Congreso Nacional.

Ministerio de Salud, 2011, Encuesta Nacional de Salud, <http://www.redsalud.gov.cl>

NIAAA, 2009, What is Alcoholism?, <http://alcoholism.about.com>

Organización Mundial de la Salud, 2011, El consumo nocivo de alcohol, Nota descriptiva N° 348, Centro de Prensa.

Victorian Alcohol and Drug Association (VAADA), 2010, Alcohol Taxation, Background Paper, Melbourne.

Yáñez H., José, 2010, Obesidad, diabetes y tributación, Revista de Estudios Tributarios N° 1, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez H., José, 2011, Tabaquismo y tributación, Revista de Estudios Tributarios N° 2, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez H., José, 2011, Incidencia tributaria: ¿Quién paga verdaderamente las cargas de los impuestos?, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

