

Documento informativo y posición de la FCA sobre el Desarrollo de directrices para la aplicación del Artículo 6 (Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco)

Cuarta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, 15-20 de noviembre 2010, Punta del Este, Uruguay

La aplicación de impuestos al tabaco es una medida efectiva en diversas formas: trae consigo claros beneficios sanitarios y fiscales; genera ingresos y al mismo tiempo es una medida que respaldan economistas, otros expertos y el público en general. En el contexto actual, muchos gobiernos se encuentran bajo mucha presión para encontrar nuevas fuentes de ingresos, sin embargo, es importante hacerlo de la forma más efectiva posible, reduciendo al máximo las distorsiones económicas y la carga administrativa.

Aplicar impuestos como lo recomienda el tratado internacional que cuenta con amplia aceptación en todo el mundo, el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), resultará en mayor legitimidad y aceptación, que facilitará la introducción o incremento de impuestos.

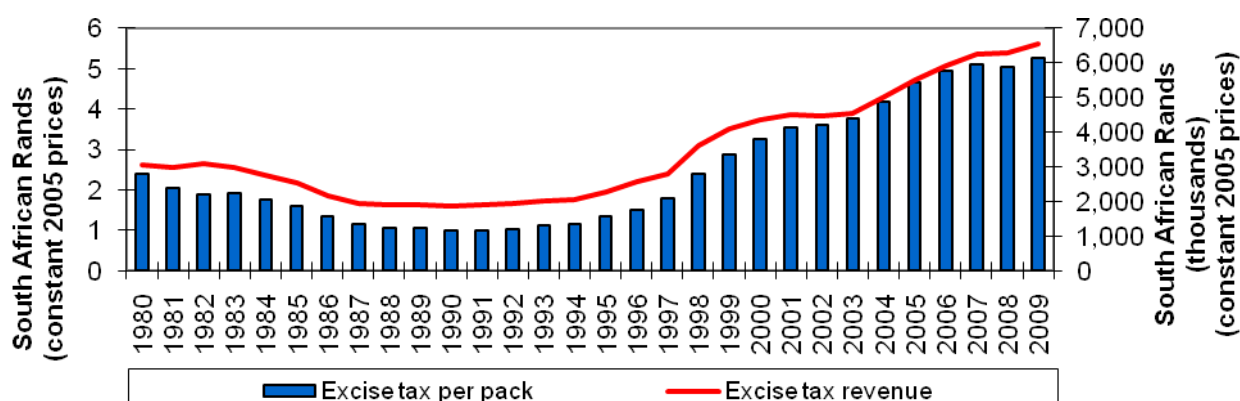
La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) sugiere que la Conferencia de las Partes (COP) establezca un grupo de trabajo que desarrolle directrices para el Artículo 6. Dichas directrices facilitarán significativamente iniciativas nacionales para simplificar e incrementar la aplicación de impuestos al tabaco. Al mismo tiempo, un grupo de trabajo que incluya funcionarios hacendarios elevará tremendamente el perfil del tratado y proporcionará una oportunidad para que los ministros de finanzas realicen una aportación significativa, que contribuya al avance de la salud pública mundial.

Los impuestos al tabaco son una fuente de ingresos altamente confiable y predecible

En general el incremento en los impuestos al consumo tiene un impacto positivo en los ingresos presupuestarios. Sin embargo, conforme pasa el tiempo los ingresos fiscales decaen en la medida que el consumo de los bienes gravados decae. Debido a que los productos de tabaco son altamente adictivos y no cuentan con sustitutos obvios, la demanda de su consumo decrece más paulatinamente cuando hay incremento de precios. En términos económicos esta característica se explica por la elasticidad (respuesta proporcional) de la demanda ante el precio. La demanda de productos de tabaco ha probado ser relativamente inelástica (o sea, menos que proporcional al cambio en el precio). Por ejemplo, en México un incremento de 10% en el precio (debido al incremento del gravamen fiscal) sólo reduce la demanda en 4.8%, esto es, una elasticidad precio de la demanda de -0.48%.¹ El impuesto al tabaco asegura un nivel estable de ingresos fiscales no sólo en el corto plazo sino a mediano plazo.

¹J. R. Jiménez *et al.*, "The Impact of Taxation on Tobacco Consumption in Mexico", Tobacco Control, publicado en línea el 19 de febrero, 2008.

Sudáfrica



Fuente: Van Walbeek (2005), actualizada con datos de la Tesorería Nacional

Sudáfrica proporciona un excelente ejemplo de la predictibilidad de los ingresos fiscales provenientes del tabaco. La gráfica *supra* muestra los ingresos fiscales provenientes del tabaco en el país (en rojo) y la tasa de impuesto al consumo de tabaco (en azul) en el periodo 1980-2009. Entre 1980 y 1991 el impuesto (al consumo) del tabaco decreció en términos reales (o sea, descontando la inflación) y los ingresos fiscales decrecieron. Desde entonces, el gobierno de Sudáfrica ha introducido nuevas políticas fiscales, lo que ha resultado en incrementos periódicos (anuales) a la carga fiscal del tabaco. En consecuencia, los ingresos fiscales han crecido constantemente, duplicándose en términos reales en comparación con los niveles que presentaban en 1991.

Todos los países se benefician con el gravamen fiscal al tabaco

Las condiciones económicas y sociales varían de país en país. Sin embargo, los impuestos al tabaco han mostrado claros beneficios financieros cuando se aplican tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En los países desarrollados, las estadísticas tan sólo muestran una caída de alrededor del 4% en la demanda después de un incremento de 10% en el precio.² Esto conlleva ingresos fiscales estables y predecibles en el corto y mediano plazos, e incluso en el largo plazo.

Los países en desarrollo incluso tienen mayores oportunidades de recabar mayores ingresos fiscales, por las siguientes razones:

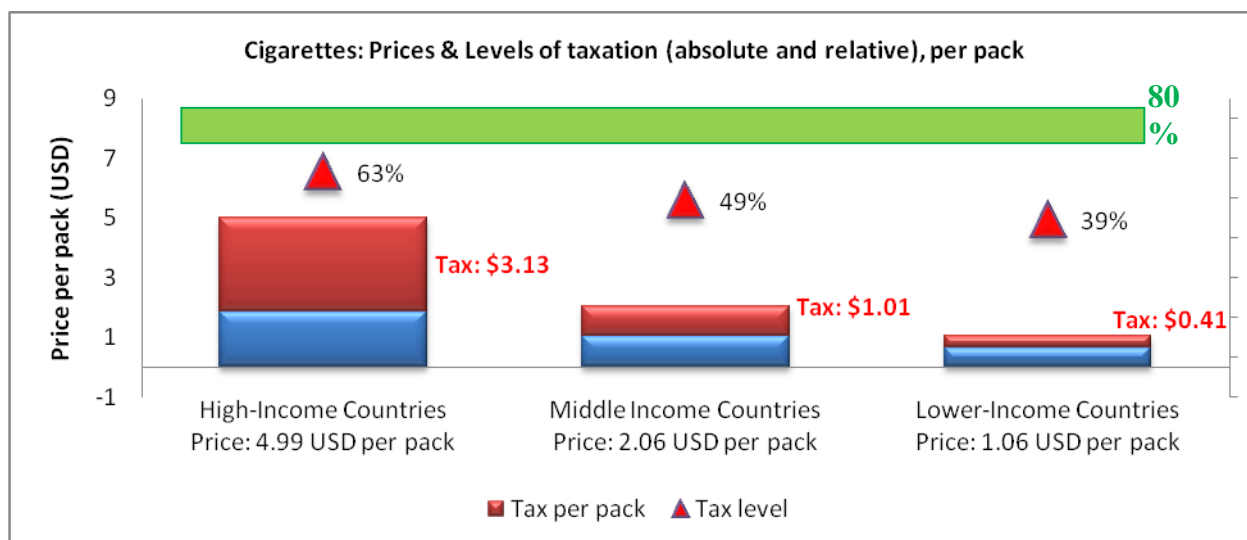
- **En parte debido a que si se incrementa la asequibilidad de los productos de tabaco, su consumo se difunde:** En los últimos decenios, muchos países en desarrollo experimentaron alto crecimiento económico y/o alta inflación. Sin embargo, el incremento general en los precios no se ha reflejado en el incremento de los precios de los productos de tabaco, haciéndolos más asequibles a la población en general.³ Por ello, en este momento es factible aplicar impuestos al tabaco sobre una base impositiva más amplia.
- **El espacio para incrementar impuestos es evidente:** Los impuestos al tabaco en los países en desarrollo generalmente son bajos, en términos absolutos y relativos. Para el caso de los cigarrillos, los estudios recomiendan un nivel de impuesto a los cigarrillos en el orden de 67%-80% (la línea verde en la gráfica *infra*) en el precio al por menor por cajetilla.⁴ Sin embargo, muchos países (en rojo) no han aprovechado este potencial. El ambiente de incertidumbre que siguió a la crisis económica presenta la oportunidad para hacerlo.

² Cf. World Bank, "Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control", 1999.

³ E.H. Blecher y C.P. Van Walbeek, "Cigarette Affordability Trends: An Update and Some Methodological Comments", *Tobacco Control* 18(3): 167-175, 2009 o E.H. Blecher, "Targeting the affordability of Cigarettes: A New Benchmark for Taxation Policy in Low-Income and Middle-Income Countries", *Tobacco Control* 19: 325-330, 2010.

⁴ Cfr. Banco Mundial, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, 1999.

Lo mismo países desarrollados que en desarrollo se beneficiarían con las directrices del CMCT referentes a la aplicación de impuestos al tabaco. Debido a la legitimidad que portarían —viniendo de un acuerdo internacional—, dichas directrices no sólo fortalecerían los argumentos para los impuestos al tabaco sino que facilitarían su aplicación o incremento.



Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009, p. 58 y Banco Mundial, 1999

Reducir la carga fiscal a los pobres y jóvenes hace que el impuesto al tabaco sea incluso más atractivo

La respuesta a los precios es particularmente alta entre la población pobre y la población joven. Es de entenderse: una persona pobre es más sensible a los precios en comparación con una persona con medios económicos, ya que la mayor parte de sus ingresos se va en la compra de otros bienes de consumo. De igual forma, una persona joven (generalmente con un ingreso limitado) será más sensible a los cambios de precios o, los precios altos la desalentarán de comprar en primer lugar productos de tabaco. Por tanto, al comprar menos, los pobres y los jóvenes pagarán una menor porción de los nuevos impuestos al tabaco. Como resultado, un incremento en el impuesto al tabaco traslada, de hecho, parte de la carga fiscal de los hogares pobres a los hogares ricos. En términos económicos, esto significa que un incremento en el impuesto al tabaco es de hecho una medida progresiva.⁵ Por estas razones, el impuesto al tabaco posee cualidades que son ampliamente aceptadas por los economistas y por la sociedad civil, así como por el público en general.

Argumentos cuestionables se oponen a la aplicación de impuestos al tabaco

La evidencia muestra claramente que los impuestos al tabaco incrementarán ante todo los ingresos fiscales y traerán consigo beneficios macroeconómicos adicionales. Sin embargo, por obvias razones, la industria tabacalera ha conseguido tergiversar con bastante éxito la información y vincula la aplicación de impuestos al tabaco con el contrabando, o comercio ilícito de productos de tabaco.

Para evitar y combatir el comercio ilícito se requiere adoptar medidas adicionales, no reducir impuestos al tabaco. España es un excelente ejemplo de una estrategia particularmente efectiva. En efecto, entre 1997 y 1998 este país unió fuerzas con los países vecinos y redujo el suministro de producto contrabandeados mejorando el control sobre sus fronteras.⁶ La estrategia se centró en reducir el suministro de cigarrillos contrabandeados a nivel de contenedor cooperando con los países donde se originaba el contrabando, en lugar de suprimir la distribución al por menor o en el comercio callejero.

Hay medidas probadas, efectivas, para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco, incluyendo fortalecer el trabajo de inteligencia, incrementar la actividad aduanera y desarrollando cooperación internacional. Además, los países ya han avanzado considerablemente en la

⁵ OMS, Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2010.

⁶ L. Joossens, "Report on Smuggling Control in Spain", S.F..

negociación de un Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, en el marco del CMCT, lo que abre un momento particularmente oportuno para aplicar impuestos más altos al tabaco.

Los ministerios de finanzas pueden salvar vidas

El tabaquismo es costoso para la sociedad en múltiples sentidos. Las personas que fuman presentan mayores tasas de ausentismo en comparación con las personas que no fuman. Además, hay costos de salud significativos asociados con el tratamiento médico a fumadores enfermos. En este sentido, los impuestos al tabaco son una medida muy efectiva para prevenir la muerte y enfermedades ocasionadas por el tabaquismo. Por ejemplo, si Rusia decide incrementar los impuestos al tabaco para que constituyan 70% del precio al por menor, se podrían evitar tanto como 2.7 millones de muertes relacionadas con el tabaquismo entre la población rusa actual.⁷ Además, mayores impuestos al tabaco reducirían los costos asociados con el uso de tabaco y el fumar, como el creciente ausentismo y los costos que acarrearán las enfermedades a las personas no fumadoras pero que están expuestas al humo de tabaco ajeno. Mayores impuestos al tabaco también reducirán costos ambientales originados por el cultivo y procesado del tabaco, como la deforestación y degradación ambiental.

Aplicar mayores impuestos al tabaco salva vidas. Encabezando y participando en el desarrollo de directrices para la aplicación de impuestos al tabaco, los ministros de finanzas contribuirán significativamente a la salud pública mundial.

Impuestos al tabaco: opciones y oportunidades

Hay varias formas de aplicar impuestos al tabaco que no requieren infraestructura administrativa adicional. La recaudación fiscal puede hacerse por distintas vías, a la fecha hay cuatro formas en todo el mundo:

- **Impuestos al consumo:** Es típico que se apliquen a los bienes (importados o nacionales) en una categoría de producto particular, frecuentemente en el punto de producción/importación, los impuestos al consumo pueden tomar la forma de una cantidad específica por unidad de producto (impuesto específico) o un porcentaje del valor del producto (impuesto al valor agregado);
- **IVA:** El impuesto al valor agregado se ha adoptado ampliamente como impuesto al consumo;
- **Impuesto a las ventas al por menor:** Los impuestos a la venta al por menor sólo se cobran al momento de la venta final (de ahí su nombre) y su práctica ahora está restringida sólo a Estados Unidos;
- **Derechos de importación:** Comúnmente, los países los utilizan como aranceles que tienen que pagar los cigarrillos importados.

Los distintos esquemas fiscales proporcionan un conjunto de beneficios. Lo más importante, los distintos mecanismos de recaudación fiscal permiten el desarrollo de políticas que reflejan las condiciones locales y sus prioridades. Además de la flexibilidad en las formas de aplicar impuestos al tabaco, cada país ya aplica algún tipo de esquema fiscal. Como resultado, el incremento no resulta en costos administrativos adicionales.

Las políticas fiscales dirigidas al tabaco se han ido haciendo más uniformes en los últimos años. Por ejemplo, con el cumplimiento de diversos acuerdos comerciales, las tasas de derechos de importación sobre los productos de tabaco se han reducido en muchas regiones. Esto implica la necesidad de un mayor involucramiento de los ministerios de finanzas, de forma que compartan sus experiencias y mejores prácticas en foros mundiales, como el que representa el grupo de trabajo que está elaborando directrices para aplicar el Artículo 6.

Desarrollo de directrices

Los ministros de finanzas tienen un papel importante que desempeñar en el proceso del CMCT. El Artículo 6 del convenio reconoce la importancia de las medidas fiscales aplicadas para control del

⁷ H. Ross, S. Shariff y A. Gilmore, "Economics of Tobacco Taxation in Russia", Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use, 2009.

tabaco y a favor de la salud pública. Los ministros de finanzas poseen conocimientos técnicos y también tienen claro los intereses creados que están profundamente implicados en las discusiones sobre esta materia. Su participación en el desarrollo de directrices implica varios beneficios:

1. **Apoyo a la aplicación de impuestos al tabaco:** El desarrollo de directrices facilitará el incremento y simplificación de la aplicación de impuestos al tabaco en el ámbito nacional, institucionalizando el proceso y asegurando el respaldo de economistas, organizaciones financieras internacionales y de la sociedad civil.
2. **Un foro mundial para discutir ideas y enfoques:** En el mundo contemporáneo globalizado, crecen los llamados por un enfoque más coordinado entre los estados en lo que se refiere a diversos temas, incluidas las cuestiones fiscales. El proceso para desarrollar directrices garantiza que durante su negociación cada país (Parte) comparta su experiencia y haga públicas sus preocupaciones.
3. **Avanzar sobre la base de los logros obtenidos:** Finalmente, las Partes al Convenio ya han decidido abordar el comercio ilícito y se encuentran negociando un Protocolo en el marco del CMCT. De esta forma, actualmente es un momento ideal para el desarrollo de directrices sobre impuestos, un proceso en el que deben estar involucrados los ministros de finanzas.

Conclusión

El CMCT aborda el control del tabaco a escala mundial y la percepción que se tiene del mismo es que está enfocado hacia la salud. Sin embargo, para incrementar su eficacia, el control del tabaco debe abordar otras áreas y contar con bases económicas sólidas. Dado el contexto económico actual, el avance que presentan las negociaciones para un protocolo sobre comercio ilícito de productos de tabaco y la necesidad de perspectivas frescas, ahora es el momento para que los ministros de finanzas se unan al proceso del CMCT, participando en el desarrollo de directrices para el Artículo 6.