

Documento informativo y posición de la FCA sobre las Directrices para el Artículo 6 del CMCT (Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco) – *Por qué los ministros de salud deben respaldarlas*

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

Introducción

Buenas políticas fiscales al tabaco tienen un potencial enorme para alentar que los usuarios de tabaco lo abandonen, evitan que la gente joven se inicie en el consumo, al tiempo que generan considerable ingreso fiscal. De todas las medidas disponibles para control del tabaco, la aplicación de impuestos podría ser el método más efectivo para una reducción acelerada del consumo de tabaco.

La carga tributaria podría dar la impresión de ser un tema llano: usted incrementa la carga fiscal al tabaco para desalentar el consumo y reducir la carga de muerte. Sin embargo, hay considerable variación entre países, no sólo en la tasa impositiva sino en la estructura tributaria y el sistema de recaudación de impuestos. Todo ello afecta los resultados sanitarios y fiscales. Los países tienen mucho que aprender de sus experiencias mutuas.

La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) cree que ha llegado el momento de establecer un grupo de trabajo de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT), que tenga a su cargo desarrollar directrices para la aplicación del Artículo 6. Ello vendría a complementar sustancialmente el Protocolo sobre Comercio Ilícito (PCI) propuesto, cuyo propósito principal es incrementar la efectividad de la aplicación de impuestos al tabaco.

¿Qué impacto podría tener el incremento de la carga fiscal al tabaco?

Hay gran variación en los precios del tabaco y la tasa impositiva al tabaco en todo el mundo. De acuerdo con datos recabados por la Organización Mundial de la Salud en 2008, el precio de una cajetilla de cigarrillos va de unos centavos a más de 10 dólares estadounidenses (en Irlanda y Noruega), esto es, más o menos 100 veces más.¹ En parte, esto simplemente refleja diferencias en el costo general de vida y de ingreso: en efecto, la alimentación y la vivienda son mucho más caras en Noruega en comparación con, digamos, la mayor parte de África y América Latina.

Otra forma de comparar países es observar la *incidencia* fiscal, esto es, la proporción del precio total de venta minorista que es impuesto. De acuerdo con esta medición, también hay variación considerable, de por debajo de 10% a tan alto como 90%. Mientras la incidencia fiscal tiende a ser más alta en países ricos, algunos países de ingresos medios y bajos también presentan alta incidencia, mientras que algunos países ricos presentan una incidencia fiscal baja. Esto sugiere que todos los países pueden trazarse el objetivo de tener una incidencia fiscal alta de por lo menos 70% (una recomendación internacional que se mantiene desde hace tiempo señala una incidencia de 67-80%).²

1 Véase el Informe OMS sobre la Epidemia Mundial de Tabaquismo, 2009, apéndice IV.

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

Los resultados que podrían conseguir los países serían sorprendentes; se evitarían *millones* de muertes a causa del tabaquismo mediante una ronda bien concebida de incremento fiscal. En 2000, se estimó que un incremento de 10% en el precio mundial promedio evitaría *10 millones de muertes* (90% de ellas en países en desarrollo).³

Más recientemente, estudios nacionales comisionados por la Bloomberg Initiative para reducir el uso de tabaco también mostraron resultados espectaculares:

- En China, un incremento que colocara la incidencia fiscal en 68% podría salvar tanto como *13.7 millones de vidas*.
- Un incremento similar en Ucrania (incremento de 70% de incidencia) evitaría *1 millón* de muertes ocasionadas por el tabaco.
- Un incremento de la incidencia fiscal de 75% en México también prevendría *1 millón* de muertes.

Algunos de los beneficios el incremento fiscal es que se extienden a lo largo de muchos años. Por ejemplo, un incremento fiscal grande en este momento reducirá las posibilidades de que un niño o niña que tiene 10 años de edad fume durante sus años de adolescencia. Por otro lado, los incrementos fiscales son una de las pocas medidas para el control del tabaco que ocasiona una caída inmediata, conmensurable, en el consumo de tabaco y en las tasas de prevalencia. Prácticamente llega a *todas y todos* los usuarios actuales y potenciales al mismo tiempo.

Los incrementos fiscales tiene otra ventaja: tienen un impacto particularmente fuerte en dos segmentos importantes de la población: gente joven (que generalmente es menos adicta al tabaco en comparación con los adultos) y la gente pobre (que es más probable que abandone el tabaco ante el incremento de precio). Esto hace que los incrementos sean un buen complemento a diversas medidas educativas, que tienen más posibilidades de cambiar el comportamiento de los usuarios de tabaco de mayor edad, con mayor escolaridad y ricos.

¿Cuánto dinero extra puede generar para un gobierno el incremento fiscal sobre el tabaco?

Un incremento fiscal que lleve la incidencia fiscal a 70% generará *decenas de miles de millones de dólares anuales* para los gobiernos agobiados por falta de liquidez en todo el mundo. Algunos ejemplos:

- Un incremento modesto de 0.11 centavos de dólar por cajetilla en Vietnam generarían 268 millones de dólares estadounidenses anuales. Si la incidencia fuera en dicho país a tan sólo 61.5%, los ingresos podrían ser del orden de los 650 millones de dólares anuales.
- En Rusia, un incremento fiscal que colocara la incidencia en 70% alcanzaría un valor de 6 mil millones de dólares estadounidenses anuales de ingreso extra.
- En China, llevar la incidencia fiscal a 68% tendría un valor de por lo menos 16 mil millones de dólares estadounidenses anuales; más del PIB total de al menos 80 países.⁴

¿Por qué muchos gobiernos no han incrementado todavía impuestos al tabaco?

La industria tabacalera tiene un interés muy fuerte en evitar el incremento fiscal al tabaco, porque sabe que corta directamente las ventas de esa industria. Las tabacaleras han conseguido propagar con mucho éxito una serie de mitos sobre la carga fiscal al tabaco. Por ejemplo, afirma que el incremento fiscal de hecho ocasionará que el ingreso fiscal caiga, cosa que, de hecho, prácticamente nunca ocurre. O también presenta los impuestos al tabaco como injustos para los pobres; aun cuando hay estudios que muestran que los pobres se benefician más del incremento de estos impuestos (tanto en términos de salud como financieros, debido a las tasas más altas de abandono del tabaco entre la población pobre en comparación con la población rica). La industria tabacalera también afirma que el uso de tabaco es una “decisión personal” por lo que el consumidor no debe ser castigado (la mayor parte de las/los usuarios son adictos y les gustaría abandonar el tabaco).

3 Ranson, K. *et al.*, “The effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco-control policies”, en P. Jha y F. Chaloupka, *Tobacco Control in Developing Countries*, 2000.

4 Con base en estadísticas del PIB nominal para 2009, según el FMI.

Otra razón por la cual los impuestos al tabaco no son más altos es que, en el seno de los ministerios de finanzas, con mucha frecuencia se ve al tabaco como uno de los tantos productos a ser fiscalmente tasados y hay muchas razones por las cuales los gobiernos no desean incrementar demasiado los impuestos al consumo. Entonces, existe la necesidad de proporcionar más información a los funcionarios, particularmente en relación con el hecho que el tabaco es muy adictivo (lo cual hace que los usuarios sean menos sensibles a los incrementos de precios) y su impacto devastador tanto en términos sanitarios como para el bienestar económico.

¿Cómo podrían ayudar las directrices para el Artículo 6?

Los impuestos al tabaco han sido estudiados a lo largo de los últimos 30 años, principalmente en países de alto ingreso. Más recientemente, se ha hecho excelente investigación en países de ingreso bajo y medio, demostrando que los impuestos al tabaco son igualmente efectivos en países desarrollados y países en desarrollo. Este año, la OMS elaboró un Manual Técnico sobre Administración Fiscal para el Tabaco, que es muy amplio y útil, donde incluye una serie de recomendaciones de política muy prácticas; en la COP-4 también presentará el informe técnico que solicitó la COP-3.

Las directrices para el Artículo 6 pueden avanzar sobre la base de todo este excelente trabajo e incrementar sustancialmente el paso para aplicar la política. Las Partes desarrollarán ellas mismas las directrices, lo cual permitirá que compartan sus experiencias y lleguen a sus propias conclusiones. Las recomendaciones políticas de un grupo de trabajo que reúna ministros de finanzas y salud, y una diversidad de expertos, tendrían un peso considerable.

Hay varias cuestiones en torno a la evidencia, en torno al impacto de los impuestos al tabaco, en torno a la estructura impositiva y los sistemas de recaudación, sobre las cuales directrices con autoridad podrían ser muy útiles para los gobiernos.

Al iniciar negociaciones para un protocolo sobre comercio ilícito, las Partes han demostrado un fuerte interés en proteger su capacidad para aplicar impuestos a los productos de tabaco. Las directrices podrían ayudarlos a utilizar la herramienta fiscal incluso de forma más efectiva, tanto para proteger la salud pública como recaudar dinero con propósitos públicos.