



Sexta reunión de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco,  
13-18 de octubre de 2014, Moscú

**Documento de política de FCA**  
**Proyecto de directrices para el Artículo 6**

**Principales recomendaciones**

- La COP6 debería adoptar sin cambios el proyecto de directrices para la aplicación del Artículo 6 que el grupo de redacción propone.
- El proyecto de directrices respeta plenamente la soberanía nacional.
- Para la aplicación del Artículo 6 las Partes deberían considerar con detenimiento la recolección de datos y las necesidades de asistencia técnica, así como posibles cambios al instrumento para presentación de informes; deberían solicitar a la Secretaría que avance más en este tema, por ejemplo, mediante un informe experto.

**Introducción**

Como se hace notar en los “principios rectores” del proyecto de directrices, las políticas relacionadas con los precios y los impuestos “son el medio más eficaz para influir en la demanda y, por lo tanto, en el consumo de productos de tabaco.” De hecho es difícil pensar en alguna jurisdicción que haya reducido sustancialmente la prevalencia del uso de tabaco sin aplicar un incremento significativo en los precios del tabaco. Desde la COP 3, en que las Partes solicitaron la elaboración de un “informe técnico amplio” acerca de las políticas de precios e impuestos, que quedó a cargo de la Iniciativa de la OMS Liberarse del Tabaco (Decisión FCTC/COP3(8)), las mismas han estado discutiendo detenidamente el Artículo 6 .

La elaboración de dicho informe técnico fue oportuna (véase el documento FCTC/COP/4/11) y luego de presentado en la COP4, las Partes decidieron establecer un grupo de trabajo encargado de redactar un proyecto de directrices para la aplicación del Artículo 6 (decisión FCTC/COP4(13)). Desde un inicio, el diseño del grupo de trabajo incluyó expertos en materia tributaria y de salud pública, y finalmente tuvo una representación casi equitativa de ministerios/secretarías de salud y finanzas. Comparado con otros grupos de trabajo en la historia de la COP al CMCT, este grupo tuvo la mayor asistencia.



En opinión de la FCA y de muchas Partes, si bien el proyecto de directrices que se presentó en la COP5 (FCTC/COP/5/8) en general fue excelente, requería de cierta edición y simplificación. La tarea de edición se delegó a un grupo de trabajo de composición abierta que se reuniría en paralelo con los principales comités, durante la COP5. Aun cuando el grupo fue verdaderamente tenaz, no pudo finalizar un proyecto completo de directrices en el tiempo que tuvo. Por ello el grupo de redacción propuso, y las Partes así lo aceptaron, la adopción inmediata de un “conjunto de principios rectores y recomendaciones” para la aplicación del Artículo 6 (decisión FCTC/COP5(7)) y establecer un grupo de redacción de composición abierta, para trabajar entre reuniones y culminar con la tarea de edición.

El informe elaborado por el grupo de redacción abierta intersesional, al que asistieron 40 Partes, es el que se ha enviado a consideración de la COP6 y se espera sea aprobado por unanimidad.

### **Amplia participación y aportaciones de Partes y expertos**

La historia del proceso de negociación del proyecto de directrices para la aplicación del Artículo 6 es importante y muestra que las Partes pudieron discutirlo en múltiples oportunidades, entre ellas:

- En la COP4, donde la ILT (TFI) presentó un informe referente a política de precios e impuestos, que fue debatido y donde se tomó la decisión de redactar un proyecto de directrices.
- En la reunión del grupo de trabajo para el Artículo 6 celebrada en diciembre de 2011.
- Durante las consultas con integrantes del grupo de redacción, después de la reunión inicial, incluida una reunión del grupo de “amigos del Presidente”.
- Durante las consultas con todas las Partes en los preparativos de la COP5.
- En las discusiones en la COP5, en el Comité A, en el grupo de redacción de composición abierta y en plenaria.
- En la reunión del mes de junio de 2013 del grupo de redacción de composición abierta intersesional.
- En el subsiguiente periodo para comentarios, abierto a todas las Partes (septiembre-noviembre 2013); discutido en detalle en el informe del grupo de redacción (FCTC/COP6/7).

Los presidentes del grupo de trabajo, del grupo de redacción de composición abierta durante la COP5 y el grupo de redacción de composición abierta intersesional se han esforzado en integrar las aportaciones de las Partes, expertos y observadores en un texto consensuado y cada línea del proyecto de directrices ha sido discutida en detalle, en algún momento, a lo largo del proceso.

Cabe hacer notar que el grupo de redacción intersesional contó con la asesoría de Frank Chaloupka, uno de los principales expertos mundiales en materia tributaria.

### **Blandir temas de soberanía para no adoptar las directrices es un argumento espurio**

En comunicaciones privadas enviadas a varios gobiernos, las empresas tabacaleras han buscado presentar el proyecto de directrices como un ataque a la soberanía nacional. Las directrices establecen claramente lo contrario. El primer principio rector de las directrices establece que: “La determinación de las políticas tributarias relativas al tabaco es un derecho soberano de las Partes.”

Las directrices recomiendan que en “lo relativo a la estructura tributaria para los productos de tabaco las Partes deberían instaurar políticas coherentes a largo plazo” (recomendación al final de la sección 3.2). Las directrices no establecen niveles de tasas tributarias mínimas al tabaco, por el contrario, la segunda oración de la sección 3.2 establece que: “No existe un único nivel óptimo de impuestos al tabaco que se aplique a todos los países”. Enseguida las directrices mencionan el hecho de que la Organización Mundial de la Salud ha publicado una recomendación en torno a la proporción de los impuestos al consumo en los precios al por menor para los productos de tabaco; una recomendación que, por supuesto, las Partes están en completa libertad de aceptar o rechazar de conformidad con sus circunstancias nacionales.

Las directrices tampoco establecen como mandato un enfoque específico que las Partes deben asumir con respecto a las estructuras del sistema fiscal para el tabaco, excepto el principio de alto nivel de que las “Partes deberían aplicar el sistema más simple y eficiente que satisfaga sus necesidades de salud pública y fiscales, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales” (recomendación al final de la sección 3.1). Las Directrices presentan una visión objetiva de las ventajas y desventajas de los diversos tipos de impuestos al tabaco, con base en la experiencia de muchas Partes y el análisis de destacados expertos.

De ser adoptadas, las directrices constituirían el reconocimiento que las Partes hacen en cuanto a que 1) deberían considerar su estructura tributaria para los productos de tabaco, manteniendo en mente los objetivos de salud y recaudación de ingresos, y 2) el objetivo de simplicidad y eficiencia. Este reconocimiento no constituye una violación a la soberanía nacional.

### **Trabajo a realizar**

Un elemento esencial para el éxito del proyecto de directrices para la aplicación del Artículo 6 ha sido la cooperación entre los representantes de los ministerios/secretarías de salud y finanzas. El éxito en la aplicación del Artículo 6 requerirá la cooperación continua entre ambas instituciones en el ámbito nacional, con los ministerios/secretarías de finanzas asumiendo la responsabilidad de la política fiscal y los de salud vigilando el avance en la lucha para vencer la epidemia de tabaquismo y proporcionar una rápida retroalimentación sobre los beneficios en la salud pública de las mejoras en la estructura tributaria y el incremento en las tasas impositivas.

Un obstáculo práctico para la elaboración de políticas tributarias del tabaco en muchos países es la falta de recolección de información y/o compilación de información relevante y de hacerla pública la información pertinente. Los responsables de tomar decisiones requieren información básica referente a tendencias en precios de los productos de tabaco, su asequibilidad, ventas, prevalencia del tabaquismo e ingresos por concepto de impuestos al tabaco con el fin de ajustar las políticas tributarias para el tabaco, según lo requieran las necesidades y circunstancias cambiantes.

En ausencia de esa información, provista por fuentes gubernamentales, algunos funcionarios recurren a datos proporcionados por la industria tabacalera que tiene un gran interés en minimizar la efectividad de la subida de impuestos del tabaco, exagerando la magnitud del comercio ilícito, y subestimando el potencial incremento de ingresos por aumento de impuestos al tabaco. .

Como primer paso, y cuando se disponga de dicha información las Partes deberían dar prioridad a hacer del dominio público datos agregados pertinentes, en particular con respecto al volumen de ventas, precio promedio al por menor y recaudación de ingresos fiscales. Esto facilitará que investigadores independientes analicen la demanda de productos de tabaco y anticipen el impacto que políticas tributarias alternativas tendrían en el consumo.

Hay tres pasos prácticos que la COP puede dar colectivamente y contribuir a reducir dichos vacíos.

#### *Mejorar el instrumento para presentar informes*

Primero, podría mejorarse el instrumento del CMCT para presentación de informes,<sup>1</sup> de forma que recabe información pertinente. El instrumento vigente para presentación de informes incluye varias preguntas pertinentes a la aplicación del Artículo 6, como aquellas relativas al suministro de tabaco y productos de tabaco (2.5.1-2.5.3), decomisos de productos de tabaco ilícitos (2.6.1-2.6.6), impuestos (2.8.1-2.8.7), el precio de los productos de tabaco (2.9.1-2.9.4) y medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco (3.2.1.1-3.2.1.5).

A la fecha, el instrumento para presentación de informes no recaba información sobre tendencias de asequibilidad, aun cuando las directrices las identifican como determinantes clave de la demanda. La información que recaba sobre precios la sección 2.9.1 del instrumento (los precios al por menor de las tres marcas más vendidas de productos de tabaco nacionales e importados en el punto de venta más utilizado en la capital del país) podría proporcionar una primera aproximación razonable de los niveles de precio, sin embargo, muchas Partes tienen acceso a datos más confiables sobre precios a través de un índice de precios del tabaco, incluido en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor.

El instrumento para presentación de informes ahora cuenta con un amplio módulo opcional, que se presume será ampliado para que refleje los contenidos de las directrices para la aplicación del Artículo 6, después de su adopción. Las Partes podrían querer alentar que la Secretaría consulte con expertos en impuestos al tabaco antes de redactar esa sección del cuestionario, con el fin de maximizar las posibilidades de los países de obtener datos confiables y susceptibles de comparación, sin que ello signifique una carga excesiva para los encargados de responder.

#### *Solicitar un informe experto referente a recolección y análisis de datos*

Más allá de esta tarea a corto plazo - para maximizar el uso práctico del instrumento del CMCT para presentación de informes— las Partes también podrían considerar solicitar un informe experto sobre recolección y análisis de datos relativos a los impuestos al tabaco.

Si bien el instrumento del CMCT para presentación de informes y los informes periódicos de la OMS sobre los progresos realizados a escala mundial recaban datos valiosos respecto a precios e impuestos, aún hay muchos gobiernos que reciben informes de la industria tabacalera no verificados y de los cuales dependen para obtener datos básicos sobre niveles de venta al por menor, niveles de precios o números relativos al consumo, lo mismo que estimados de la elasticidad del precio con respecto a la demanda. Lo cual expone a los gobiernos a diversas formas de manipulación.

---

<sup>1</sup> Véase [http://www.who.int/ftc/reporting/reporting\\_instrument/en/](http://www.who.int/ftc/reporting/reporting_instrument/en/)

Para ayudar a lidiar con estos problemas, la Conferencia de las Partes puede pedir a la Secretaría que comisione un informe experto que aborde:

- Los datos mínimos que las Partes requieren para tomar decisiones informadas con respecto a impuestos (lo “ que se debe tener”).
- Tipo de datos suplementarios que son útiles (lo que “sería bueno contar con”).
- Posibles opciones para recabar datos de costos en función de la eficacia.
- El tipo de análisis de datos necesario para tomar decisiones informadas con respecto a impuestos (por ejemplo, estimaciones de elasticidad del precio).
- Posibles acuerdos de cooperación entre las Partes o con organismos multilaterales pertinentes, para recabar y analizar datos pertinentes (por ejemplo, conjuntos de herramientas que se pueden preparar centralmente).

#### *Mejorar los mecanismos de asistencia en lo relativa a impuestos al tabaco*

En el Comité B las Partes discutirán el informe del Grupo de Trabajo sobre Medidas sostenibles para fortalecer la aplicación del CMCT (FCTC/COP/6/19). Debido a que la asistencia técnica relativa a los impuestos al tabaco la solicitarán en primer lugar los ministros/secretarios de finanzas (no tanto los de salud, como sucede con la mayor parte de los artículos del CMCT) y que es muy probable que implique la participación de varios actores que podrían no estar tan interesados en otros aspectos del CMCT, las Partes podrían dedicar tiempo a discutir necesidades de asistencia técnica específica para la aplicación del Artículo 6. Un primer paso podría ser solicitar a la Secretaría que documente posibles mecanismos y alianzas para brindar asistencia.

#### **Conclusión**

Los impuestos al tabaco son una herramienta esencial para vencer la epidemia del tabaquismo.

El proyecto de directrices para la aplicación del Artículo 6 es claro al explicar conceptos esenciales relativos a los impuestos al tabaco y es claro en cuanto a la justificación de los principios rectores y recomendaciones adoptadas en la COP5. Por lo tanto, existen todas las razones necesarias para adoptar sin cambios las directrices para la aplicación del Artículo 6.

En los años venideros dichas directrices proporcionarán un documento de referencia importante para los responsables de formular políticas tributarias para el tabaco.

Las Partes deberían considerar opciones para seguir avanzando en la aplicación del Artículo 6, incluyendo comisionar un informe experto sobre recolección de datos y análisis de necesidades, así como un mandato para que la Secretaría del CMCT busque mejorar la coordinación y suministro de asistencia técnica en esta área.