

Mejores prácticas para políticas fiscales al tabaco en América Latina y el Caribe

Introducción

La herramienta más efectiva para el control del tabaco es aumentar significativamente los impuestos al consumo en productos de tabaco. También es una política costo-efectiva. El principio es simple: un aumento de impuestos lo suficientemente grande, aumenta también los precios del tabaco haciéndolo menos asequible y reduciendo así su iniciación, prevalencia y consumo. Debido a que la demanda del tabaco es inelástica^{1,2}, impuestos más altos generan incrementos en la recaudación fiscal. La demanda de un producto es inelástica cuando, por ejemplo, un aumento del 10 % en el precio produce una disminución menor del 10 % en el consumo.

Este Informe sobre políticas aborda los retos y oportunidades para implementar eficazmente políticas fiscales al tabaco en América Latina, con especial atención en las mejores prácticas en impuestos al tabaco. Éste Informe está basado en una monografía del Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y de la Organización Mundial de la Salud.¹

Impuestos a los productos de tabaco en América Latina y el Caribe

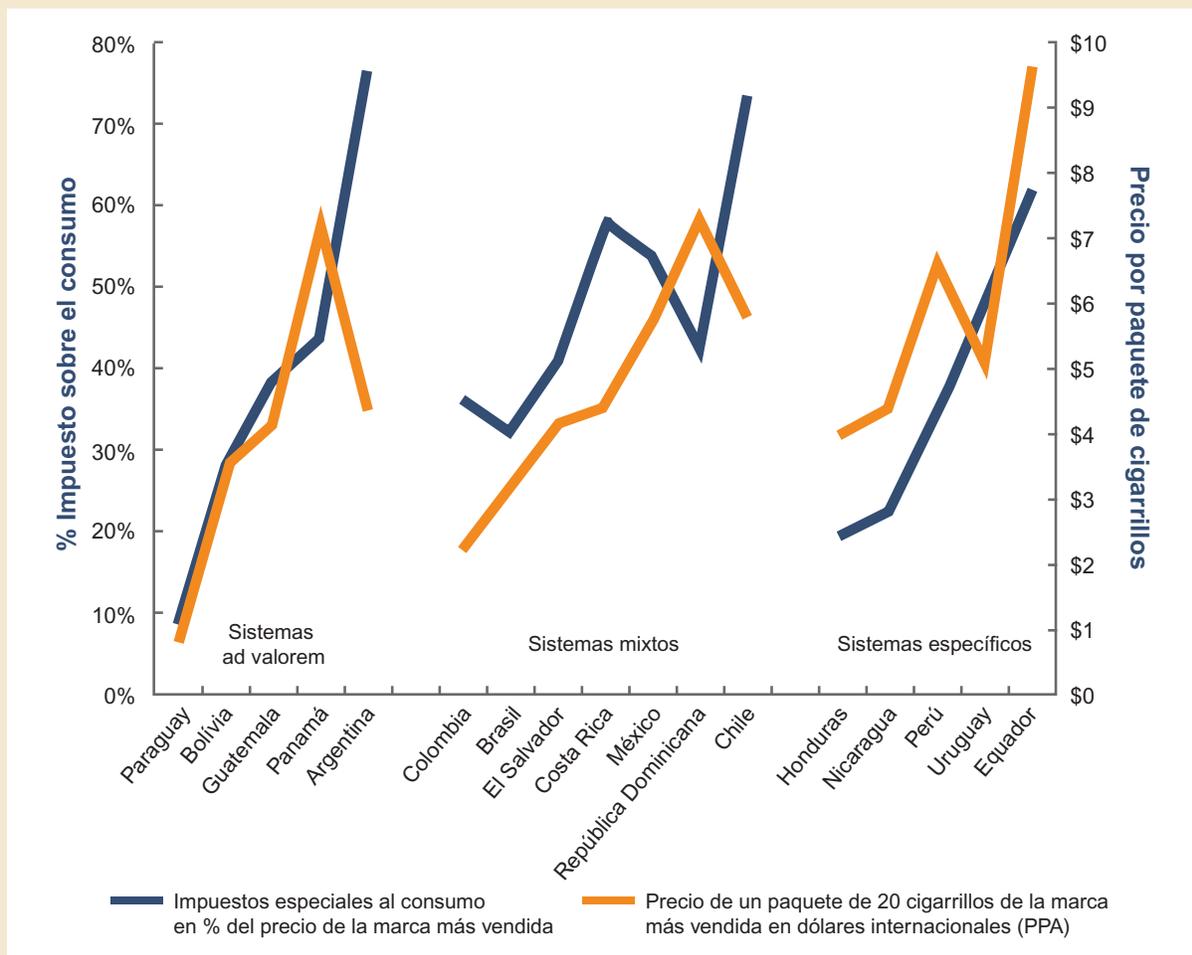
En la mayoría de los países de América Latina, el impuesto especial al consumo es el más importante de todos los impuestos a los cigarrillos. Los impuestos especiales al consumo les dan a los gobiernos la capacidad de influir en la demanda al aumentar los precios.

El nivel de impuestos y la estructura fiscal tienen efectos diferenciales en el precio de los cigarrillos. En América Latina, el impuesto promedio al consumo, como porcentaje del precio final, es del 39 %, 48 % y 37 % en países que usan sistemas fiscales *ad valorem*, sistemas mixtos y sistemas de estructuras fiscales específicas, respectivamente. En el mismo grupo de países, el precio promedio de un paquete de cigarrillos es de \$4.00, \$4.65 y \$5.91, respectivamente. Los países con mayores impuestos al tabaco tienen los precios más altos (Gráfico 1), y las estructuras fiscales que dependen más de impuestos específicos (por unidad o por paquete), tienden a generar precios más altos que las estructuras fiscales que dependen más de los impuestos *ad valorem*.

“Los impuestos especiales al consumo les dan a los gobiernos la capacidad de influir en la demanda al aumentar los precios.”

Figura 1

Precio por paquete en dólares internacionales en Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) y % de impuestos al consumo e impuestos totales en el precio, por estructura fiscal, 2016



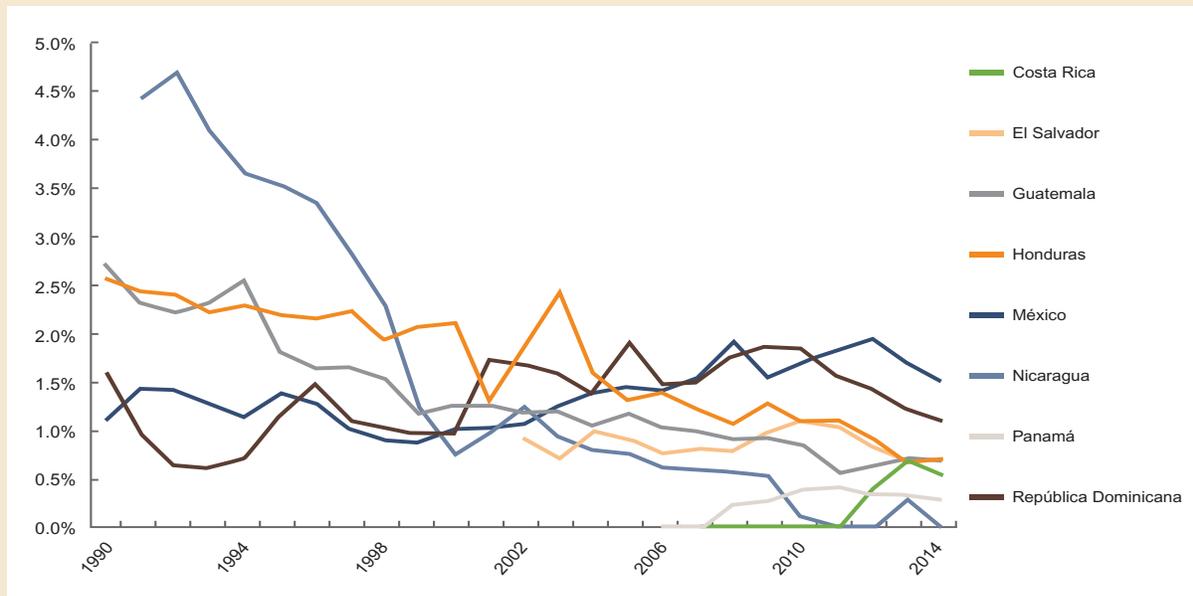
Fuente: Cálculos del autor basados en el Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo 2017³

Durante las últimas dos décadas y media, la estabilidad relativa de los impuestos al tabaco y el crecimiento extraordinario de otros tipos de impuestos, provocaron una disminución en la recaudación de impuestos al consumo de cigarrillos

como porcentaje de la recaudación fiscal total. Recientemente, la recaudación fiscal del tabaco representa menos del 2 % de los recursos fiscales nacionales en la mayoría de los países de América Latina. (Figuras 2 y 3)

Figura 2

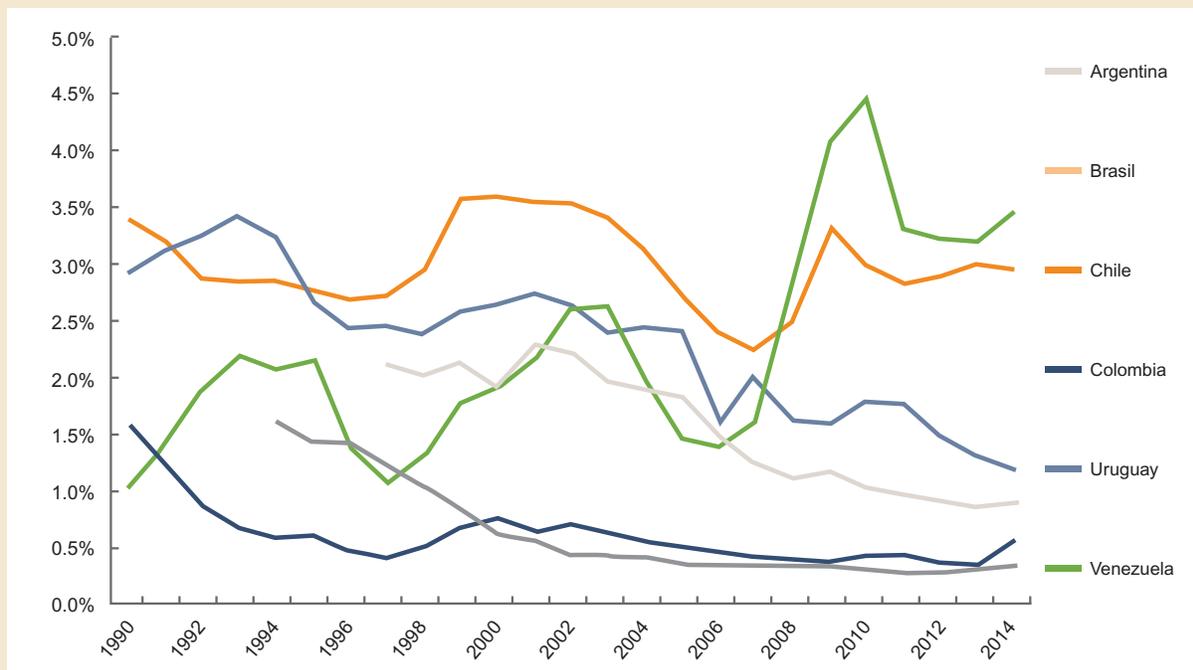
Recaudación fiscal del tabaco como porcentaje del total de la recaudación fiscal total: Norte y Centro América 1990-2014



Origen: Cálculos del autor basados en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Figura 3

Recaudación fiscal del tabaco como porcentaje del total de la recaudación fiscal total: América del Sur 1990-2014



Origen: Cálculos del autor basados en CEPAL-CIAT

Mayor recaudación

Cuando el objetivo es generar mayor recaudación, la política fiscal debe buscar enfocarse en aumentar los impuestos a los bienes con las siguientes características: demanda inelástica; grandes volúmenes de venta entre pocos productores (lo que facilita la recaudación de impuestos); baja participación de impuestos en los precios al consumidor; definiciones claras; y ausencia de sustitutos cercanos. Los productos de tabaco tienen la mayoría, si no es que todas estas características, proporcionando un flujo de recaudación relativamente sostenible y rentable.⁴

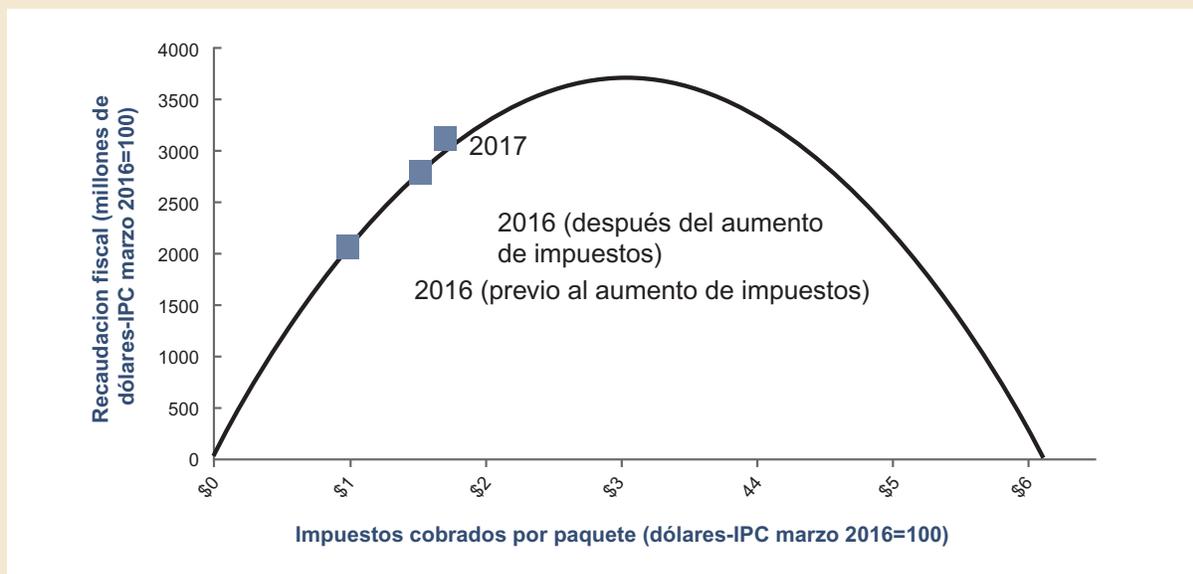
Por ejemplo, en mayo de 2016, Argentina aumentó el impuesto interno sobre los cigarrillos (el impuesto especial al consumo más relevante en Argentina) del 60 % al 75 % de la base sobre la que se aplica el impuesto interno. Antes de mayo de 2016, el gobierno recaudaba \$1.00 (USD) por paquete, después del aumento del impuesto el gobierno recaudó \$1.54 por paquete. Este impuesto aumentó el precio promedio ponderado del paquete de 20

cigarrillos en un 50 %. Después del aumento del impuesto, los impuestos especiales al consumo representaron el 74.98 % del precio final al consumidor, y los impuestos totales al consumo representaron el 79.10 % del precio final al consumidor. Expresado en USD de marzo de 2016, los ingresos por impuestos al tabaco en 2016 fueron de \$2 760 millones y los ingresos por impuestos al tabaco en 2017 fueron de \$3 110 millones, lo que representa un aumento de \$716 millones de recaudación en 2016 y un aumento de \$1 060 millones en 2017.

Aquellos que se oponen a los aumentos de los impuestos, a menudo afirman que los aumentos llevarán a disminuciones en la recaudación del gobierno.⁵ Sin embargo, en el caso de Argentina, las simulaciones previas al aumento de impuestos mostraron que el gobierno tenía suficiente margen como para aumentar los impuestos y reducir el consumo de cigarrillos mientras lograba mayor recaudación fiscal. Los recientes aumentos de impuestos en Argentina sí redujeron el consumo y

Figura 4

Curva de recaudación fiscal en Argentina



Fuente: Cálculos del autor basados en Rodríguez Iglesias et al., 2017⁶

aumentaron la recaudación. Según la simulación, el punto en el que los aumentos adicionales en los impuestos pueden potencialmente reducir la recaudación se alcanzaría cuando los impuestos representarían el 87 % del precio final al consumidor. Esto aún permitiría que la recaudación por impuestos a los cigarrillos aumentara en \$1 681 millones (es decir, un aumento del 82.50 % en los ingresos, con respecto a marzo de 2016). (Figura 4)

Políticas fiscales del tabaco bien diseñadas

Los diferentes tipos de impuestos especiales al consumo tienen sus respectivas ventajas y desventajas. Los impuestos a específicos aumentan los precios de los cigarrillos y reducen la dispersión de los precios de las marcas. Esto tiene un mayor impacto sobre la salud pública reduciendo el consumo y la prevalencia, y es más fácil de administrar que los impuestos sobre el consumo *ad valorem*. Los impuestos específicos generan ingresos más estables y predecibles, en especial cuando se ajustan regularmente para adaptarse a la inflación. Los gobiernos pueden preferir un tipo de

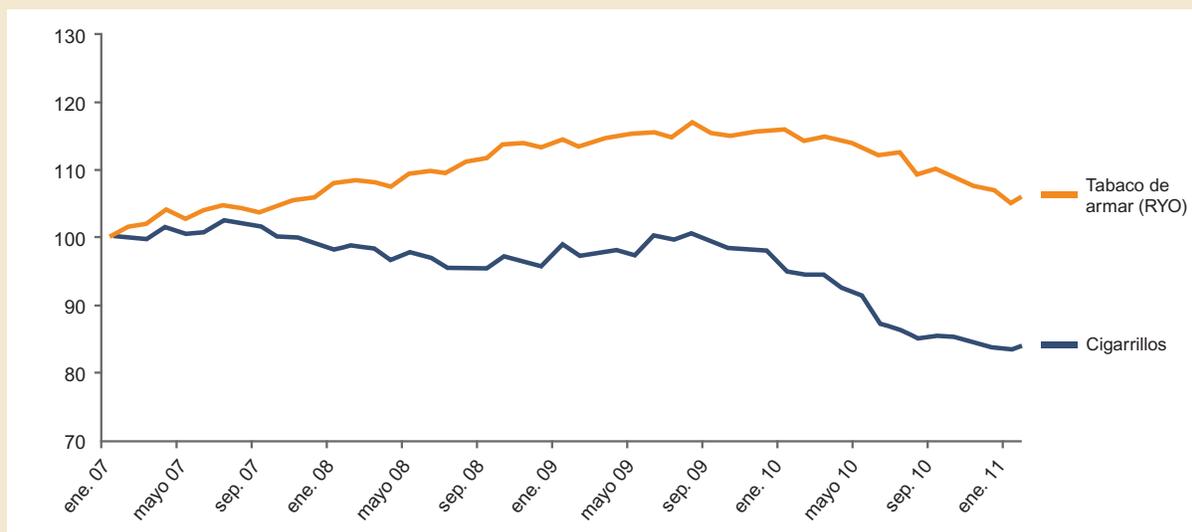
impuesto en vez de otro, o preferir una combinación de ambos, dependiendo de consideraciones políticas y de otro tipo.

Los productos de tabaco comúnmente están sujetos a un trato fiscal diferencial. Por lo general, se aplican impuestos más altos a los cigarrillos e impuestos más bajos a otros productos de tabaco. El aumentar los impuestos especiales a los cigarrillos pero no en otros productos de tabaco (o el aumentar los impuestos especiales de otros productos de tabaco en una tasa menor), resultará en una brecha de precios, disminuyendo el precio relativo de los otros productos de tabaco en relación con el precio de los cigarrillos. Por ejemplo, en 2007, Uruguay aumentó el impuesto especial a los cigarrillos, pero no los impuestos a otros productos de tabaco, principalmente el tabaco de armar (*RYO - roll your own* en su traducción al inglés). Como resultado, las ventas de tabaco de armar aumentó, reduciendo la efectividad del aumento al impuesto al tabaco.

Si los impuestos a productos de tabaco no aumentan (o aumentan menos que en los cigarrillos), habrá una mayor reducción en el consumo de cigarrillos debido a la sustitución por otros productos de

Figura 5

Index of sales Tobacco Products Uruguay (Jan 2007= 100)



Source: Direccion General Impositiva - Uruguay

tabaco. En consecuencia, la reducción total en el consumo de tabaco será menor que si los impuestos a los cigarrillos y otros productos de tabaco se aumentaran en cantidades similares. Al reducir esta brecha de precios, disminuirá la probabilidad de que los consumidores cambien o sustituyan los productos de tabaco por los de menor costo. Como resultado, y para maximizar el impacto en la salud pública, los aumentos de impuestos necesitarían ser mayores para otros productos de tabaco que para los cigarrillos.

Un sistema de impuestos especiales que sea simple y unificado y con productos de tabaco comparables gravados al mismo nivel, se considera una política fiscal bien diseñada en términos de garantizar la transparencia, la simplicidad y la administración tributaria. Además, un fuerte argumento a favor de los impuestos especiales específicos que generan recaudación más predecible y son más efectivos para reducir el consumo de cigarrillos al aumentar su precio promedio que los impuestos *ad valorem*. La industria del tabaco puede manipular la base sobre la que se calculan los impuestos *ad valorem* de manera que los aumentos de impuestos no se reflejen en aumentos de precio. También, un impuesto especial específico uniforme reduce la brecha de precios entre las marcas y los productos de tabaco, minimizando en los consumidores la tendencia de sustitución entre las marcas y los productos.⁴

Una administración tributaria fuerte

Incluso los impuestos especiales al tabaco que están bien diseñados no logran tener éxito en conseguir los objetivos de salud y recaudación cuando no hay una administración tributaria fuerte. Existen medidas efectivas para mitigar el impacto de la inflación y para evitar el comercio ilícito de tabaco, pero su implementación requiere de voluntad política.

El valor real de los impuestos específicos al tabaco disminuirá con el tiempo a medida que aumente el

nivel general de los precios, disminuyendo el valor real de la recaudación y reduciendo la eficacia de la política fiscal sobre el tabaco. Los decisores políticos deben asegurarse mecanismos que ajusten automáticamente los impuestos específicos para mantener el ritmo con la inflación. En países con inflación alta y gran crecimiento en los ingresos, se necesitan ajustes más frecuentes.

Para maximizar el impacto del aumento de los impuestos al tabaco en la salud pública y generar más recaudación, una administración tributaria eficaz aumentaría los impuestos a fin de aumentar los precios reales y reducir la asequibilidad de los productos de tabaco. Una buena administración tributaria requiere una fuerte capacidad técnica por parte de la agencia recaudadora. El cumplimiento se puede fortalecer al adoptar un monitoreo independiente de la industria y sistemas de trazabilidad, seguimiento y localización combinados con la aplicación y cumplimiento de las leyes. La evidencia existente sugiere que los viejos sellos fiscales son menos efectivos para disuadir la producción y el comercio de cigarrillos ilícitos o falsificados, pero son mucho mejor que no tener sellos fiscales en lo absoluto. Las nuevas tecnologías ofrecen a los gobiernos mejores herramientas para aplicar las leyes. Además, adoptar e implementar una nueva tecnología puede generar ingresos más que suficientes para pagar por los costos de sí misma mediante la recaudación de impuestos que de otra forma no se recaudarían.^{1,4}

La experiencia de Panamá demuestra que una mayor capacidad para aplicar las leyes se puede financiar con los aumentos en los impuestos al tabaco. La Ley 69/09 aumentó el Impuesto Selectivo al Consumo sobre los cigarrillos y otros productos de tabaco en un 100 %. La mitad del total de los ingresos del Impuesto Selectivo al Consumo de Cigarrillos paso a ser de asignación específica, distribuyendo el 40 % al Ministerio de Salud, 40 % para el Instituto Oncológico Nacional y 20 % para la Autoridad Nacional de Aduanas.⁷

Conclusión

La evidencia de América Latina y el Caribe demuestra que los impuestos al tabaco más altos generarán mayores ingresos fiscales, mientras que al mismo tiempo mejorarán la salud pública al reducir el consumo de tabaco. Los nuevos ingresos se pueden utilizar para apoyar otras medidas de control del tabaco y de promoción de la salud, así como mecanismos de aplicación y cumplimiento de

las leyes para reducir el comercio ilícito exitosamente. La fuerza del Fisco proviene de la capacidad de monitoreo y mejoramiento del cumplimiento tributario al reducir las oportunidades, tanto de evasión y elusión fiscal. Además, las políticas fiscales bien diseñadas son necesarias para lograr los objetivos tanto de recaudación como de salud pública.

Bibliografía

1. Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y Organización Mundial de la Salud. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. Capítulo 4 – The Impact of Tax and Price on the Demand for Tobacco Products. Estados Unidos; Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2016.
https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_4.pdf
2. Guindon GE, Paraje GR, Chaloupka FJ, The Impact of Prices and Taxes on the Use of Tobacco Products in Latin America and the Caribbean. *Am J Public Health*, 2015.
3. WHO report on the global tobacco epidemic 2017: Monitoring tobacco use and prevention policies. Organización Mundial de la Salud.
4. WHO technical manual on tobacco tax administration 2010. Organización Mundial de la Salud.
5. Smith KE, Savell E, Gilmore AB, What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. *Tobacco Control* 2013;22:e1.
6. Rodríguez-Iglesias G, Schoj V, Chaloupka FJ, Champagne B, González-Rozada M. Analysis of cigarette demand in Argentina: the impact of price changes on consumption and government revenues. *Salud Pública de México*. 2017.
7. Herrera Ballesteros VH, Análisis de la demanda de tabaco en Panamá y el control del efecto asequibilidad con medidas fiscales y control del contrabando: implicaciones para política fiscal, 2000-2011. 2013.

Cita sugerida

Rodriguez-Iglesias G & Chaloupka FJ. *Best practices for tobacco tax policy in Latin America. A Tobacconomics Policy Brief*. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2017. www.tobacconomics.org.

Authors

La revisión por pares fue proporcionada por Martín González-Rozada. PhD, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina; y Guillermo Paraje. PhD, Universidad Adolfo Ibañez, Santiago, Chile.

El presente informe ha sido financiado por Bloomberg Philantropies.

Sobre Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de control del tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona –o no funciona– a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.