

20 AÑOS RED SUR

INSTITUTE FOR
HEALTH RESEARCH
AND POLICY



Impuestos al Tabaco en América Latina

Policy Brief N° 8/2019

REGIONAL

TRIBUTACIÓN EFECTIVA AL TABACO
EN AMÉRICA LATINA
**RECOMENDACIONES A PARTIR
DE EXPERIENCIAS NACIONALES**



tobacconomics

Economic Research Informing Tobacco Control Policy









Este Policy Brief presenta las principales recomendaciones de política que surgen de los estudios de base (Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú) y del documento regional de síntesis del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina”, coordinado por la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur como parte del proyecto global coordinado por The University of Illinois at Chicago’s (UIC) Institute for Health Research and Policy y apoyado por Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use.

EL CONSUMO DE TABACO EN AMÉRICA LATINA

Al igual que en el resto del mundo, en América Latina se observa una tendencia a la reducción de la prevalencia del consumo de tabaco; entre 2007 y 2015 en las Américas la tasa se redujo 4,7 puntos porcentuales (valor superior al registrado a nivel mundial), pasando de 22,1% a 17,4%. Sin embargo, la distribución según sexo en la región es más homogénea que el promedio mundial, con 1,7 hombres fumadores por cada mujer fumadora (22% de los hombres y el 12% de las mujeres), mientras que a nivel mundial esta relación asciende a 5,8. Como se observa en el cuadro 1, las relaciones de consumo hombres-mujeres son diversas. En algunos casos, como en Perú, el consumo entre hombres y mujeres jóvenes es muy similar (10,9% y 8,4%) mientras que en otros, como en México, el porcentaje de hombres fumadores triplica al de las mujeres, y en Ecuador es dos veces y media mayor.

Cuadro 1.- Consumo actual de tabaco fumado (%) en adultos, a menos que se aclare lo contrario

| País | Hombres | Mujeres | Relación | Total | |
|------------|---------|---------|----------|-------|---|
| Argentina* | 29,9 | 20,9 | 1,4 | 21,5 |  |
| Brasil | 18,9 | 11,0 | 1,7 | 14,7 |  |
| Ecuador | 38,2 | 15,0 | 2,5 | 31,5 |  |
| México | 25,2 | 8,2 | 3,0 | 16,4 |  |
| Perú** | 10,9 | 8,4 | 1,2 | 9,7 |  |
| Mundo | | | 5,8 | |  |

Nota: *Se refiere a consumo actual de cigarrillos (%) en adultos. ** Se refiere a consumo actual de tabaco (con y sin humo) (%) en jóvenes.

Fuente: Informe sobre el control del tabaco en la región de las Américas, 2018 - situación del control del tabaco por país, OPS. Véase <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49237/9789275320150-spa.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

Las tasas de prevalencia según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para los países que forman parte de este estudio (Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú) son de entre 10% y 31% del total de la población. En los casos de Argentina, Brasil y Perú se sigue el patrón mundial, en el que la cantidad de fumadores se concentra en los sectores más pobres y de menores niveles educativos, mientras que los casos de México y Ecuador son excepciones a ese patrón.

Cada año el tabaquismo es responsable de 33.576 millones de dólares en costos directos para los sistemas de salud de la región (Pichon-Riviere, A. *et al.*, 2016). Una parte importante del gasto en salud es financiada con fondos públicos provenientes de la provisión pública directa o de esquemas de seguro social contributivo: en Perú esa participación alcanza el 61%, en Argentina el 55%, en México el 52%, en Ecuador el 49%, y en Brasil el 46% (según información estadística de la OMS¹). Por lo que, el consumo de tabaco termina impactando de manera significativa en la dimensión del espacio fiscal de las economías. Esto equivale a 0,7% del producto interno bruto (PIB) de la región y a 8,3% del presupuesto sanitario. El costo atribuible al tabaquismo varió entre 0,4% (México y Perú) y 0,9% (Chile) del PIB y entre 5,2% (Brasil) y 12,7% (Bolivia) del gasto en salud². Pero la recaudación impositiva por la venta de cigarrillos en la región apenas cubre 37% del gasto sanitario atribuible al tabaquismo (8,1% en Bolivia y 67,3% en Argentina) (Pichon-Riviere, A. *et al.*, 2016). Por otro lado, cuando los gastos no son cubiertos por fondos públicos, el gasto directo necesario para afrontar los problemas de salud puede transformarse para los hogares de menor ingreso en un gasto catastrófico.³

ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS AL TABACO EN AMÉRICA LATINA

Como sucede con frecuencia al analizar los países latinoamericanos, no hay un patrón único de tributación sobre el tabaco. El gráfico 1 resume esa gran heterogeneidad en la carga tributaria como porcentaje del precio final del tabaco. Si bien los países que han sido objeto de este estudio se encuentran entre aquellos que presentan mayor carga relativa sobre el precio final de venta al público, el precio de venta al público es aún bajo en términos relativos al standard internacional y la asequibilidad se ha incrementado en algunos de los países seleccionados.

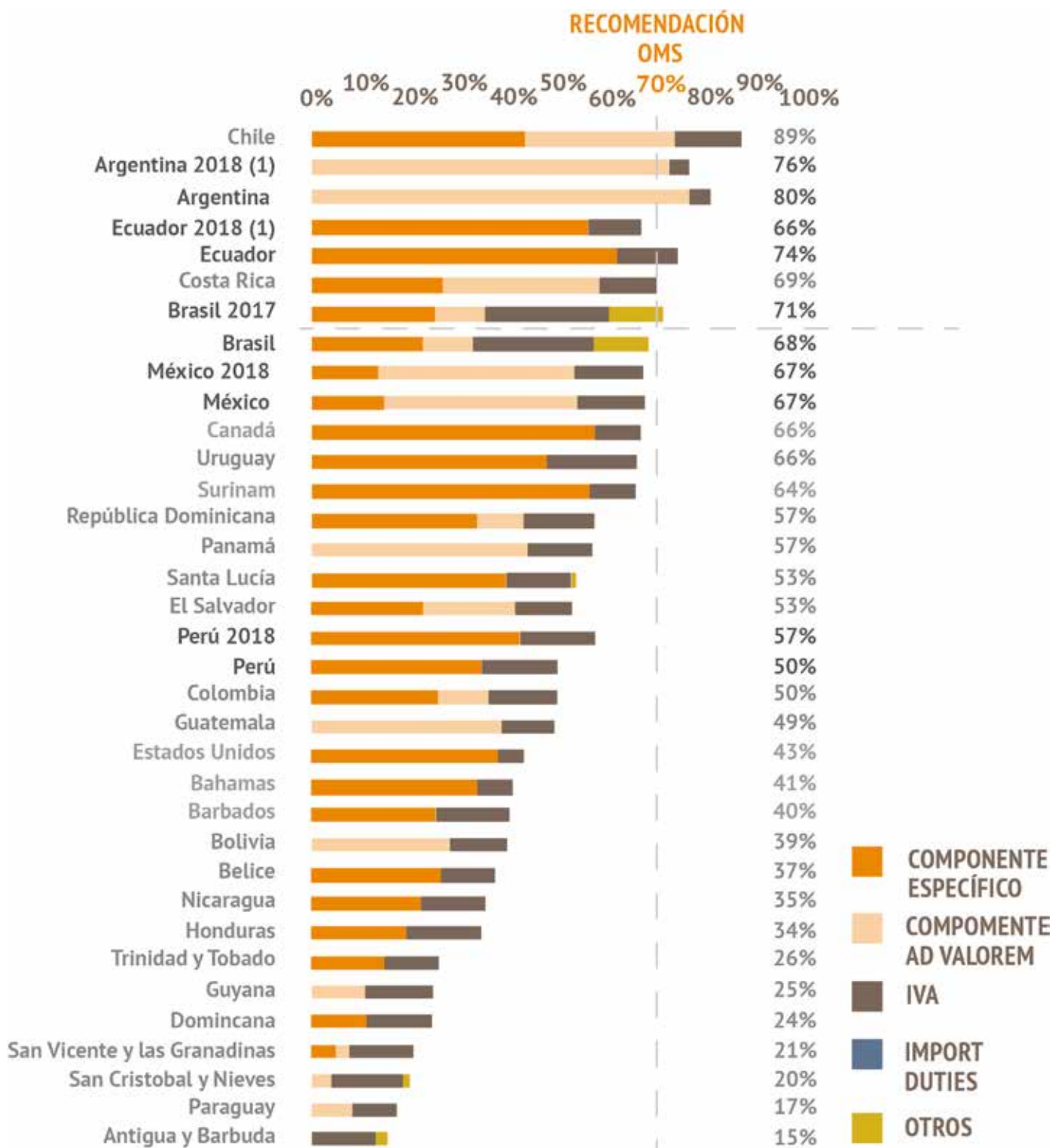


1> OMS, véase en <https://bit.ly/2JebK1J>

2> OPS, Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas, 2018 - situación del control del tabaco por país. <https://bit.ly/2TxjH73>

3> Un hogar con gastos catastróficos por motivos de salud se define como todo aquel que está destinando más del 30% de su capacidad de pago al financiamiento de la salud de sus miembros.

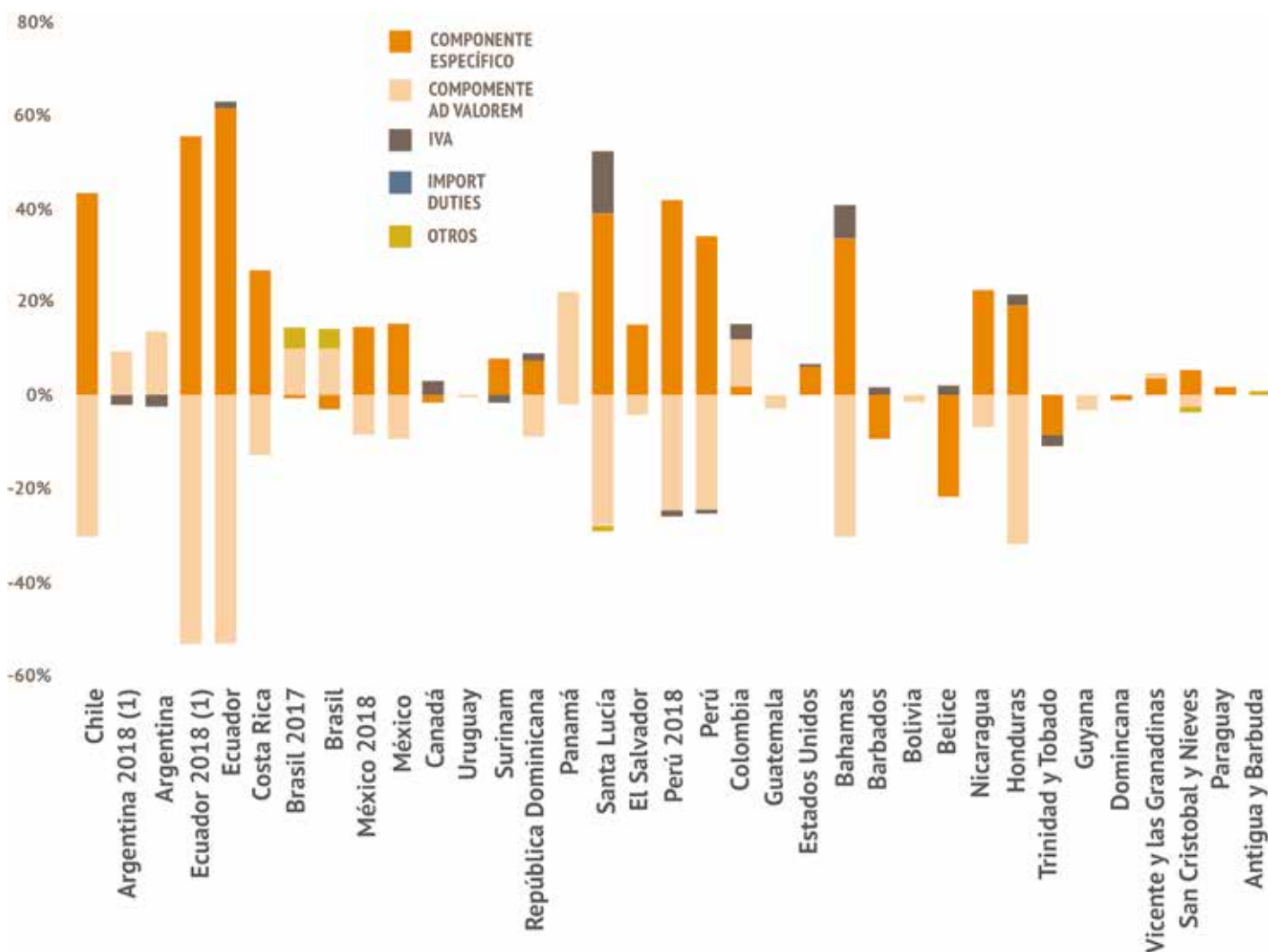
Gráfico 1. Estructura de impuestos sobre el consumo de cigarrillos (% sobre el precio de la marca más vendida. 2016)⁴



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información surgida de los estudios del proyecto y la Organización Mundial de la Salud. Véase https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/ y estudios de caso del proyecto.

El gráfico 2 presenta las variaciones en los porcentajes del precio de venta al público del tabaco, atribuibles a la carga aplicada entre los extremos del período 2008-2016 y permite identificar los cambios en la estructura tributaria para todos los países de la región.

Gráfico 2. Variación 2008-2016 de la estructura de impuestos sobre el consumo de cigarrillos (% precio de la marca más vendida)⁵



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información surgida de los estudios del proyecto y Organización Mundial de la Salud. Ver https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/ y estudios de caso del proyecto.

Los principales cambios en la dirección del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT, por sus siglas en inglés) se observan en Ecuador, México y Perú, dado que Brasil ya contaba con un componente específico desde 1999, mientras que Argentina grava estos productos mayormente de manera ad valorem en los componentes de su carga selectiva. En **Ecuador**, el cambio hacia la imposición específica se produjo en 2012, cuando se abandonó para los cigarrillos la alícuota ad valorem del 150% que regía desde 2007, reemplazándola por un valor específico de USD 0,08 por cigarrillo que se fue incrementando en valores reales hasta alcanzar los USD 0,16 a partir de mayo de 2016, con cláusula de ajuste por inflación desde 2017.⁵ El estudio de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) en el marco de este proyecto, analiza este caso emblemático, pues a pesar de no presentar una alta participación de impuestos en el precio final de los cigarrillos, Ecuador tiene el mayor precio de la cajetilla de la muestra del gráfico 2, con un incremento del 170% en paridad de poder de compra desde 2008, pero esa gradual reforma que duplicó el impuesto específico entre 2011 y 2016, se vio acompañada de una caída de la recaudación en 2016 y 2017. Simulaciones preliminares elaboradas por PUCE indican que un incremento del impuesto específico hasta el 69% del precio final (pasando a USD 0,27 por unidad) llevaría el consumo actual (de alrededor de 55 millones) a 12 millones de cigarrillos.

En el caso de **México**, la carga total en 2018 sobre el precio de venta del paquete de 20 cigarrillos alcanza el 67%, donde 39,6 puntos porcentuales se conforman con el impuesto ad valorem, otros 13,4 puntos se suman como componente específico; y finalmente el IVA completa la carga sobre el

consumo con 13,8% del total. México no actualizó el componente específico de su impuesto desde 2011 (160% del precio del productor más \$ 0,35 pesos mexicanos por cigarrillo), no tiene establecidos mecanismos de ajuste, habiéndose extendido tal compromiso desde 2014 mediante el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, como señala el estudio elaborado por ETHOS en el marco del proyecto. Como consecuencia, y sobre la base de esta reducida carga fiscal y su retraso relativo, las investigaciones del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) por un lado, y ETHOS por otro, en el marco de este proyecto señalan que aún existe un amplio margen para incrementar la presión tributaria sobre el precio de venta, reducir su consumo, y aun así obtener crecimientos de recaudación en términos reales.

En el caso de **Perú**, desde 2010 la estructura tributaria se resume en el impuesto general a las ventas (IGV), cuya estructura es la de un IVA más un impuesto selectivo a los consumos (ISC). La carga tributaria sobre el promedio ponderado de los paquetes de cigarrillos es de aproximadamente el 57%⁷, conformada por 15 puntos de IGV y 42,1 puntos de ISC desde mayo de 2018⁸. El informe del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) elaborado en el marco de este proyecto señala que, a partir de la sustitución por el componente específico, los incrementos tributarios fueron trasladados a los precios finales de los cigarrillos, con casos de sobrecompensaciones cercanas al 20%, aunque al momento del cierre de la investigación no podía descartarse también un posible *overshift* para 2018.

En el caso de **Brasil**⁹ si bien no se produjeron grandes reformas en los últimos tiempos, la carga se encuentra ampliamente distribuida dentro de su

4> Respecto del Precio Promedio Ponderado, Argentina: Precio de venta promedio a junio de 2018, Ecuador (2018): Precio de Venta al Público promedio sugerido anual, 2018; Brasil (2017): Precio 2017 de la marca líder “Derby” sobre la base de información Euromonitor 2018, México (2018): Precio anual 2018 según metodología Ethos (2019) cuadro 7.1, Perú (2018): Precio promedio ponderado a noviembre de 2018 de las tres marcas más vendidas (Pall Mall, Hamilton y Lucky Strike) según información de precios de venta al público promedio en supermercados de las marcas más vendidas (IEP, 2019 - Tabla 2).

5> Ibid.

6> Sin embargo, debe señalarse que aún persiste el tratamiento ad valorem anterior para los productos sucedáneos del tabaco, cuya comercialización resulta marginal dentro de Ecuador.

federalismo fiscal, que en el extremo de contemplar las alícuotas más elevadas de su IVA estadual (ICMS) y su sobretasa municipal de 2% aplicada con afectación al combate de la pobreza, puede alcanzar una tasa efectiva del 78% sobre el precio de venta de la categoría más vendida en Brasilia, en contraste con una 10 puntos porcentuales inferior en el estado de Río Grande do Sul. A nivel federal hay otros cuatro gravámenes que se aplican al inicio de la cadena productiva, además de la aplicación de un precio mínimo a partir de 2011¹⁰. Entre estos cuatro impuestos se encuentra el impuesto selectivo sobre productos industrializados (IPI), que constituye el impuesto selectivo por excelencia¹¹, con una regla general ad valorem del 45%¹² y otra opción de regla especial¹³. En la actualidad, esta última regla especial es por la que optan la totalidad de los productores, ya que les permite apropiarse de una mayor proporción de los incrementos de precio (estudio de Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, FUNCEX en el marco de este proyecto).

Finalmente, el caso de **Argentina** también presenta un esquema de múltiples impuestos selectivos ad valorem sobre los productos del tabaco (véase nota al pie 14), con diversas asignaciones específicas y superposiciones de bases imponibles, que conforman un complejo entramado¹⁴ compuesto por cuatro componentes¹⁵. El estudio del Instituto Torcuato Di

Tella (ITDT) en el marco de este proyecto, analiza las últimas dos reformas sobre el Impuesto Interno, la primera de mayo de 2016 y la segunda de diciembre de 2017. Sin embargo, la segunda reforma que entró en vigencia en 2018, sólo pudo ser implementada parcialmente, debido a que diversas presentaciones judiciales permitieron que algunos paquetes de 20 cigarrillos se vendan por debajo del impuesto mínimo¹⁶. La modificación del componente ad valorem del 75% al 70% redujo la presión total sobre el precio de venta promedio de los cigarrillos al 76% a partir de 2018¹⁷.



7> Debe advertirse que el incremento mostrado en los gráficos precedentes puede resultar inexacto en la medida en que existan grandes diferencias entre el precio de la marca más vendida y el resultante como promedio ponderado

8> Debido a la naturaleza específica del tributo, este promedio ponderado presenta una amplia varianza según los precios de venta observados en las distintas marcas. Así, puede observarse que para la marca PallMall, con un precio de S/ 10 por paquete, el impuesto específico alcanzará el 54% del precio y la carga completa un total de 69%, mientras que en el caso de la marca Lucky, los valores serán de 33,8 y 48,8%, respectivamente.

9> FUNCEX (2019).

10> Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) y Ley 12.546 de 2011.

11> Los otros tres impuestos son: el impuesto para la financiación del Programa de Integración Social (PIS); la Contribución para el financiamiento de la Seguridad Social (COFINS); y los derechos de importación (Import Duties).

12> Como producto de la alícuota del 300% ya existente sobre una base de cálculo del 15% del precio de venta.

13> Una tasa nominal ad valorem (sobre la misma base de cálculo observada en la regla general) y una tarifa específica, ambas aumentaron progresivamente hasta alcanzar en la actualidad el 66,7% (10% efectiva) y R\$ 1,50 desde diciembre de 2016.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

La mayoría de las estimaciones realizadas en el marco de este proyecto coinciden en que la elasticidad precio de la demanda es inferior a la unidad y el valor de este parámetro se ubica entre -0,40 y -0,50, lo que implica que un incremento de 10% del precio de venta al público del tabaco se traduciría en una reducción de entre el 4% y el 5% en la cantidad consumida, por lo que el incremento impositivo sería compatible con un aumento de la recaudación total del tributo. En otras palabras, la reforma en los países de la región debería materializarse en incrementos significativos de la carga tributaria que se traduzcan en aumentos considerables del precio relativo de estos productos, si es que se pretenden alcanzar reducciones considerables del consumo.

Más aún, las estrategias que buscan incrementar la efectividad de las políticas fiscales al tabaco deben también enfocarse en el control del comercio ilícito

y en sustituir los incentivos para la producción de tabaco con los de otros cultivos.

Para Argentina, el estudio del **ITDT** plantea que es más eficiente aumentar las alícuotas de los impuestos selectivos ad valorem en Argentina ya que produce resultados más inmediatos sobre el consumo de cigarrillos y la recaudación fiscal que la implementación de una reforma que incluya sólo un impuesto específico, como consecuencia de la evidente presión institucional, a través de amparos judiciales, que han logrado interrumpir los intentos de aplicación de impuestos mínimos. El estudio del **Centro iDeAS, UNSAM**, concluye que cualquier posibilidad de implementar acciones desde el lado de la oferta que permitan complementar los esfuerzos para reducir el consumo de tabaco requiere avanzar de forma gradual en diferentes frentes. A este respecto, algunas acciones que

14> ITDT (2019) e iDeAS - UNSAM (2019).

15> Estos son: el Impuesto Adicional de Emergencia (IAE), cuya alícuota del 7% se aplica directamente sobre el precio de venta al público sin permitir deducciones de los demás impuestos; el IVA, cuya alícuota general es del 21% sobre el precio de venta neto de lo pagado por los otros tres tributos; el Fondo Especial del Tabaco (FET) – ampliamente estudiado por el Centro iDeAS, UNSAM en el marco de este proyecto-, compuesto por una alícuota ad valorem del 8,35% sobre el precio de venta al público, más un componente FET fijo ajustable proporcionalmente desde 2010; y finalmente, el Impuesto Interno (II), calculado con una alícuota por dentro de 70% sobre el precio de venta al consumidor, que permite deducir la totalidad de los demás impuestos de su base.

16> Por su parte, debe señalarse que sobre las marcas que lograron la protección judicial a partir de 2018, la medida impide que les sea aplicada la totalidad de la reforma, quedando entonces alcanzados a la alícuota ad-valorem previa, del 60%, beneficiándose entonces tanto respecto de la aplicación de precio mínimo como del incremento de la alícuota de impuestos internos.

17> El estudio realizado por ITDT revela que la primera reforma de incremento del impuesto ad valorem de mayo de 2016 tuvo un impacto en el precio promedio de alrededor del 50% en forma inmediata, aunque este incremento se redujo en términos reales antes de la siguiente reforma de diciembre de 2017. Al no poderse implementar de forma completa la reforma del impuesto mínimo, tampoco se observa convergencia en la evolución de las series de brecha de precios entre las marcas caras y baratas.

podrían implementarse sin necesidad de hacer modificaciones sustanciales en el Fondo Especial del Tabaco (FET) son: i) Mejorar el uso de los fondos que benefician a productores pequeños, ii) Priorizar los proyectos de diversificación productiva antes que los de reconversión, iii) Extender por un período de 3 a 5 años los beneficios del FET, luego de dejar de ser productor de tabaco. Otras acciones adicionales de mayor alcance podrían orientarse a: i) Implementar un programa integral de desarrollo regional que incluya, aunque no exclusivamente, la reconversión de la producción tabacalera, ii) Desarrollar una campaña orientada a concientizar a los productores sobre la reducción tendencial del consumo de tabaco a nivel mundial, iii) Evaluar un eventual incremento de las retenciones (impuestos) a la exportación de tabaco, que compense, de algún modo, el estímulo que reciben los *traders*, y limite el incentivo a ampliar la oferta productiva/exportadora, iv) Modificar la ley a efectos de convertir al FET en un recurso fiscal coparticipable para las provincias productoras.

En el caso de Brasil, los hallazgos del estudio de **FUNCEX** respaldan la estrategia de control del tabaco implementada: el aumento en los precios reales de los cigarrillos y el fortalecimiento de las políticas de control del tabaco tienen el efecto deseable de frenar la prevalencia del consumo de tabaco y el consumo de cigarrillos. No obstante, la presencia de productos ilícitos pone en peligro la eficacia de los esfuerzos en materia de salud pública y vuelve considerablemente más compleja la evaluación del mercado del tabaco. El comercio ilegal de cigarrillos en Brasil socava la capacidad del Estado para combatir la epidemia de tabaco en el país y dificulta la evaluación de la política, ya que se desconoce el consumo total de cigarrillos. Por lo que FUNCEX plantea tomar medidas para contener el desborde del consumo de cigarrillos ilícitos y frenar la evasión fiscal, como la creación de un mecanismo de monitoreo y seguimiento de insumos para la fabricación de cigarrillos, y fortalecer la

aplicación de la ley sobre actividades ilícitas, no sólo para controlar el comercio ilícito sino también la producción ilegal y la evasión fiscal.

En el caso de Perú, el **IEP** propone un mecanismo predeterminado de aumento en el ISC constante a aproximadamente dos puntos porcentuales por encima de la inflación promedio de la última década (3%) para llegar a tener una carga tributaria que represente, aproximadamente, el 70% del precio de venta al público hacia 2030.

Las recomendaciones que surgen del estudio de **PUCE** en Ecuador son que se fortalezcan las capacidades del Servicio de Rentas Internas (SRI) para estimar la brecha de evasión y que otras instituciones públicas se vinculen en el proceso de control para mejorar su eficiencia. Teniendo en cuenta que es posible que la existencia de comercio ilícito pueda estar cubriendo parte de la demanda de cigarrillos, se recomienda apoyar la implementación del SIMAR para reducir el contrabando, así como trabajar por el lado de la oferta a través de la implementación de políticas públicas que desincentiven la producción, y que la banca pública ofrezca créditos blandos a agricultores que cultivan tabaco para su reconversión hacia otros rubros, así como establecer precios mínimos para que fabricantes de cigarrillos compren la materia prima a los agricultores a precios regulados.

En el caso de México, **ETHOS** resalta que la efectividad del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) se ha desgastado con el tiempo, ya que tiene componentes ad valorem y cuota fija, y la falta de actualización de esta última desde el año 2013 ha generado una importante pérdida recaudatoria. Actualmente los costos que genera el tabaco en el sector salud son tan elevados que la recaudación del IEPS alcanza solamente a cubrir la mitad, sin contar las actividades que buscan la prevención y la eliminación del consumo de tabaco.

Por tanto, por lo que se propone una tasa más elevada del impuesto al tabaco, y actualizarlo periódicamente a un ritmo mayor que la inflación para así reducir la asequibilidad de los cigarrillos, tanto como un incentivo para que las personas fumen menos, como para reducir la carga que representa el tabaquismo para las finanzas públicas. ETHOS propone vincular la recaudación de los impuestos al tabaco con la prevención, cesación y tratamiento de las enfermedades producidas por el consumo de este producto, y rediseñar la arquitectura presupuestaria relacionada con el control del tabaco, diseñando indicadores específicos que permitan determinar la eficacia de cada una de las acciones realizadas por el Estado y medir la eficacia con que se utilizan los recursos públicos en materia de combate al tabaquismo. Propone, asimismo: i) Diseñar una Política Nacional para el Control del Tabaco, ii) Mejorar las advertencias sanitarias en las cajetillas, iii) Extender las campañas antitabaco al sector digital, iv) Fortalecer las medidas preventivas contra la exposición del humo al tabaco, v) Mejorar las actividades institucionales destinadas a la cesación del tabaco, y vi) Transitar de la legislación abstracta y prescriptiva a una política antitabáquica cara a cara con el consumidor de tabaco.

El estudio del **CIAD** plantea que aun cuando los impuestos indirectos representan actualmente el 67% del precio del tabaco en el país, dicha carga se mantiene por debajo del 75% recomendado por la OMS, y que es indispensable que el componente específico del impuesto especial se actualice conforme a la inflación, a fin de que no pierda su efecto reductor en el consumo a través del tiempo. Plantea incrementar ambos componentes del IEPS hasta alcanzar la carga impositiva conforme a lo sugerido por la OMS (260% y 0,80 pesos) y un aumento del componente ad valorem al 240% y del específico a 2,35 pesos con el objetivo de ajustar el precio interno a los niveles internacionales. La reforma del impuesto especial debería incrementar el monto del

componente específico en mayor proporción que el ad valorem, por dos razones: a) actualizar su valor en el tiempo, y b) inducir un mayor efecto reductor en el consumo. La prevalencia entre las personas en situación de pobreza sería la más baja (menor al 5%) de la población. En el caso de México, la sensibilidad del consumo frente a cambios en los precios es menor entre los grupos de menores ingresos. Por ende, la respuesta en los estratos de menores ingresos sería menor. Aún cuando la población en situación de pobreza muestra una menor respuesta en términos de reducción del consumo, los ingresos fiscales provendrían del decil más alto, debido a la mayor prevalencia que presentan (es decir, se observa un efecto redistributivo progresivo). CIAD propone también fortalecer los programas nacionales en salud contra enfermedades del tabaquismo, ampliando la cobertura de enfermedades provenientes del tabaquismo a través del Seguro Popular ya existente (y que actualmente no las contempla), y asignar una transferencia a los grupos de población en pobreza crónica, que consista en una canasta alimentaria (constituida por los alimentos más consumidos entre los pobres: huevo, frijol, leche y tortillas) a través de vales de despensa (*food-stamps*).



Algunos de los estudios realizados en el marco de este proyecto y que requiere de mayor reflexión, es el de asignar directamente al sector salud, en general, o a programas específicos como por ejemplo de cesación de consumo de tabaco, la totalidad, o una parte, de los fondos recaudados por la imposición al tabaco, ya que los responsables de la política fiscal plantean que no es conveniente poner rigideces a la asignación de recursos públicos.

Es importante reconocer que las disparidades en materia de presión tributaria que se constatan en los países analizados, junto al carácter regresivo de los sistemas tributarios y las distorsiones que provocan algunos de los instrumentos tributarios ampliamente utilizados en la región, determinan contextos de economía política particulares que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar la viabilidad de las iniciativas de aumentos de los impuestos al tabaco. Un incremento sustantivo de la imposición indirecta sobre el consumo de cigarrillos y tabaco difícilmente pueda concretarse sin que exista una **iniciativa por parte del Poder Ejecutivo** y sin que los representantes parlamentarios perciban que el proyecto propuesto constituye una **prioridad política** para el gobierno. En este contexto, y tratándose de una iniciativa tributaria con motivaciones sanitarias, es importante asegurar la compatibilidad de intereses entre los ministerios de Salud y los ministerios de Hacienda (Economía y Finanzas). Es fundamental la adopción de medidas que mejoren la fiscalización de estas actividades y el mayor control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de las empresas tabacaleras para asegurar que el incremento de la tributación genere más recursos para las finanzas públicas. Por lo tanto, el **fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y recaudación de los estados** es un elemento fundamental para el avance de estas reformas.

La imposición al tabaco es de las políticas más efectivas para alcanzar el objetivo de reducir el consumo de tabaco, pero su efectividad aumentará **si se emplean en forma simultánea otras múltiples herramientas de políticas** que ya han demostrado ser efectivas en otros países de la región, como son las regulaciones que limitan el consumo de cigarrillos y tabaco en espacios públicos, la prohibición de fumar en centros educativos y en los lugares de trabajo, las políticas de etiquetado de los productos, las limitaciones sobre el uso de la publicidad en televisión y en espacios públicos que han demostrado ser herramientas útiles para reducir el consumo y sensibilizar sobre estas reformas. **Las políticas de salud deberán introducir medidas adicionales al incremento impositivo** para que los actores parlamentarios no perciban un compromiso débil con la iniciativa por parte del Ministerio de Salud. Si esto ocurriera, se generarían dudas acerca de la prioridad del proyecto desde el punto de vista de los objetivos sanitarios y la iniciativa sería discutida en el Parlamento, exclusivamente desde el punto de vista fiscal, lo que podría complicar la aprobación del proyecto de reforma fiscal.

Desde el punto de vista de la economía política se deben contemplar, también, cuestiones relacionadas con el **federalismo fiscal**, que cobran especial relevancia cuando la provisión y financiamiento de los servicios de salud pública está en manos de gobiernos estatales o locales (tal es el caso de Argentina, por ejemplo). Para asegurar el avance de la reforma, deberían definirse **mecanismos claros de coparticipación en la recaudación generada por el nuevo tributo o el incremento del existente**, generando, si fuera necesario, una regla específica de distribución, teniendo en cuenta la forma en que están siendo afectados los distintos gobiernos locales por la puesta en marcha de la iniciativa. Para los países que son productores de tabaco y sus derivados, las políticas de reducción del consumo

tienen que enfrentar el desafío adicional de la **reconversión productiva** de emprendimientos que suelen estar en manos de pequeños productores en zonas de bajo desarrollo relativo y en condiciones sociales de elevada vulnerabilidad, como es el caso de Argentina y Brasil, y en menor medida Ecuador. Las reformas fiscales al tabaco son viables, pero se trata de un proceso necesariamente largo, gradual y complejo, que debe **involucrar a los productores, buscando nuevas formas de asociación y de contratación que puedan reemplazar a los incentivos que provee la cadena del tabaco.**

La efectividad del uso de los impuestos indirectos sobre el consumo de cigarrillos y tabaco puede depender de la **eficacia de los controles aduaneros.** Esto es particularmente relevante en países en los que no existe el cultivo de tabaco y en países que limitan con otros que producen materia prima a bajos costos. El caso de Brasil, en su relación con Paraguay, y el caso de Ecuador, sugieren la necesidad de comprender las **relaciones ilícitas dentro de las cadenas productivas.** Por lo tanto, se recomienda profundizar el estudio sobre el complejo tabacalero paraguayo para comprender la situación de la producción y consumo de tabaco en la región, en especial el área comprendida en el Mercosur.

REFERENCIAS

OMS (2018). https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/

OMS (2018). “Report on Tobacco Control in the Region of the Americas”, Washington DC: PAHO.

Pichon-Riviere, A., Bardach, A., Augustovski, F., Alcaraz, A., Reynales-Shigematsu, L. M., Pinto, M. T. & Munarriz, C. L. (2016). Impacto económico del tabaquismo en los sistemas de salud de América Latina: un estudio en siete países y su extrapolación a nivel regional. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40, 213-221.



Este Policy Brief fue realizado en base al Informe regional del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina” TRIBUTACIÓN EFECTIVA AL TABACO EN AMÉRICA LATINA, DIFICULTADES Y RECOMENDACIONES A PARTIR DE EXPERIENCIAS NACIONALES y los informes nacionales elaborados en el marco del proyecto UIC - Red Sur: Impuestos al tabaco en América Latina.

© Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur
Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200,
Montevideo, Uruguay

Página web: www.redsudamericana.org

Edición en línea ISBN: 978-9974-8717-4-8

Edición impresa ISBN: 978-9974-8717-3-1

Marzo de 2019

Dirección Ejecutiva: Andrés López

Coordinación: Cecilia Alemany

Oficial de Proyecto: Carolina Quintana

Edición: Natalia Uval

Diseño y comunicación: ALVA Creative House

Maquetación y producción: Diego García

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso de Red Sur. Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de Red Sur enviando un correo electrónico a: coordinacion@redmercosur.org





CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS

La realización de este Policy Brief fue posible gracias al apoyo del Institute for Health Research and Policy de la Universidad de Illinois, Chicago (UIC IHRP). La UIC es contraparte principal de **Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use**, que estudia a nivel global alternativas de política fiscal como herramientas efectivas para disminuir el consumo de tabaco y mejorar la salud (ver más información en la plataforma web “Tobacconomics”: <https://tobacconomics.org/>).

En el marco de esta iniciativa global, Red Sur estuvo a cargo de la investigación regional **“Impuestos al tabaco en América Latina”**, que movilizó a siete centros de investigación de la región en el estudio de alternativas de políticas fiscales en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú.

La dirección del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina” estuvo a cargo de Andrés López (IIEP-UBA-CONICET/Red Sur) de las actividades del proyecto estuvo a cargo de Cecilia Alemany (Red Sur). La dirección académica del proyecto y el proceso de elaboración de este informe estuvo a cargo de un equipo de Coordinación Técnica Regional de Red Sur, integrado por Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE/Red Sur) y Oscar Cetrángolo (Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires, IIEP-UBA-CONICET/Red Sur), con la colaboración de Pedro Velasco (UBA/UNLP/Red Sur) y Carlos Grau (CINVE/Red Sur). Para la elaboración de las investigaciones de este proyecto se realizaron dos talleres de investigación en Montevideo en 2018, que contaron con la participación y aportes de los equipos nacionales y del equipo de Coordinación Técnica Global de Tobacconomics, integrado por Frank J. Chaloupka, Germán Rodríguez-Iglesias y Erika Siu (UIC IHRP).

| No. | Estudio País | Equipo de Investigación | Centro/País |
|-----|--|--|--|
| 1 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Impacto de las reformas impositivas | Martín González-Rozada y Julio Berlinski | Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) Argentina |
| 2 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Aspectos fiscales y productivos | Ricardo Rozemberg, Gabriel Bezchinsky y Ariel Melamud | Centro iDeAS, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina |
| 3 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Brasil: Tendencias y perspectivas | Livio Ribeiro y Vilma Pinto | Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX/Red Sur) Brasil |
| 4 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Perú: Hacia una política sostenible | Carlos De los Ríos, Hugo Córdova y Marco Ugarte | Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Perú |
| 5 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Ecuador: Impacto de la política tributaria | Pedro Páez, Paola Minda, María Dolores Almeida, Ximena Amoroso y Sebastián Burgos | Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) Ecuador |
| 6 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Política tributaria y costos sanitarios | Liliana Alvarado, Rodrigo Bolaños, Claudia Córdova, Dalia Toledo y Alejandro Alegría | Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas México |
| 7 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Impuestos especiales, consumo, desigualdad y pobreza | Luis Huesca, Linda Llamas, Cuauhtémoc Calderón y Abdelkrim Araar | Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) México |

