

Policy Brief N° 4 /2019

Impuestos al Tabaco en América Latina

PERÚ

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA AL TABACO EN PERU: HACIA UNA POLÍTICA SOSTENIBLE

Este Policy Brief fue elaborado por la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur y presenta las principales recomendaciones de políticas que surgen del estudio de base para Perú, a cargo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en colaboración con la Comisión Nacional Permanente de Lucha Antitabáquica (COLAT), en el marco del proyecto UIC-Red Sur "Impuestos al tabaco en América Latina", 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.

INTRODUCCIÓN

Perú participó activamente durante el proceso de elaboración y negociación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT por sus siglas en inglés), adoptándolo en 2003 y aprobándolo en 2004. Desde entonces el país ha atravesado una serie de cambios tributarios asociados al tabaco para adecuarse al CMCT. En este continuo proceso de adecuación a fin de promover la salud pública, Perú ha efectuado importantes progresos en materia de tributación a los productos del tabaco.

Esta investigación tuvo como principal objetivo identificar una estrategia fiscal para reducir los altos costos sociales y económicos derivados del tabaquismo en Perú, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Para tales fines, se utilizó información de las cantidades consumidas de tabaco (consumo aparente) que se relacionan econométricamente con los precios, los ingresos de la población y un conjunto de variables que permiten capturar el efecto de las políticas no tributarias (como la implementación del acuerdo CMCT). Con esta información y tomando en cuenta el comportamiento reciente de la industria ante los cambios en los impuestos, se simularon escenarios de política fiscal que podrían permitir alcanzar progresivamente el nivel de carga fiscal requerido para lograr los objetivos de la OMS.



USO DEL TABACO EN PERÚ

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018), la tasa de prevalencia en porcentaje en jóvenes en Perú según sexo es de 10,9% en hombres y de 8,4% en mujeres, con una razón de 1,30 hombres fumadores por cada mujer fumadora. A nivel mundial esta razón asciende a 5,8 hombres por cada mujer. Perú sigue el patrón que suele observarse a nivel mundial, caracterizado por la cantidad de fumadores que se concentra en los sectores pobres y de menores niveles educativos. El 61% del gasto en salud es financiado con fondos públicos provenientes de la provisión pública directa o de esquemas de seguro social contributivo, con lo cual el consumo de tabaco impacta de manera significativa en la dimensión del espacio fiscal de la economía. El costo atribuible al tabaquismo en Perú es de 0,4% del PIB.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL TABACO EN PERÚ

En Perú, el marco tributario para los cigarrillos es simple y está formado por tres tipos de impuestos: el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los derechos arancelarios¹. Dado que el Perú es importador de los cigarrillos que consume (no produce ni exporta) y que mantiene acuerdos de libre comercio con los países exportadores², los derechos arancelarios no son relevantes como instrumento de política fiscal³. Es así que el instrumento más simple y eficaz para hacer política tributaria antitabaco es el ISC a los cigarrillos.

De la estructura tributaria que afecta la importación de cigarrillos, única fuente de oferta de tabaco en el Perú, el ISC es la herramienta más potente para impactar los precios, por su flexibilidad y simplicidad para cambiarlo. En el

1> En general, la base imponible para la aplicación del IGV a las importaciones es el valor en aduana, más los derechos arancelarios (específicos y *ad-valorem*), más la sobretasa arancelaria y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

2> El 98% de las importaciones proviene de Chile, Colombia y Ecuador, países con los cuales el Perú tiene acuerdos de libre comercio. El impuesto a las importaciones actualmente es de 6% del “valor en aduana” para todos los casos en que no exista acuerdo previo.

3> El IGV es actualmente del 18% y tiene como base imponible para su cálculo el “valor en aduana” más los derechos arancelarios y otros impuestos (con excepción del IGV). El “valor en aduana” está compuesto por el valor de la mercancía, el flete, el seguro y los ajustes correspondientes; y se determinará de conformidad con los procedimientos y métodos del Acuerdo del Valor de la OMC.

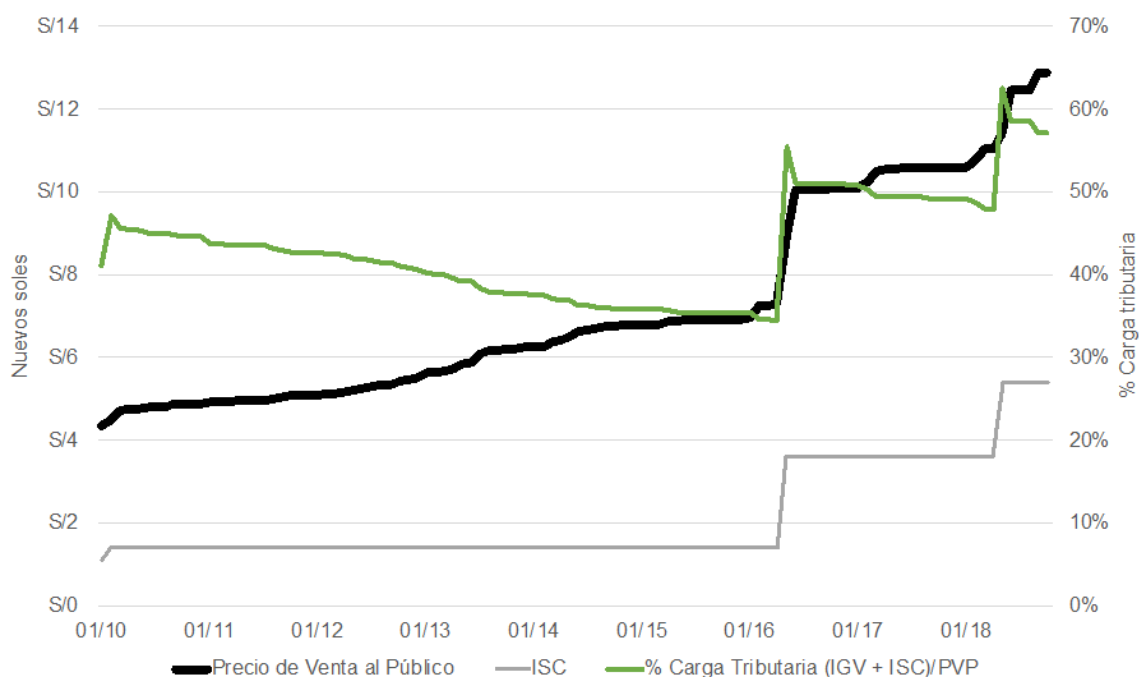
Perú, desde inicios de la década de 1990 hasta la fecha se ha utilizado la mayoría de las herramientas disponibles para desarrollar la política tributaria de los cigarrillos (COLAT, 2014), y en particular el ISC. Desde enero de 2010, se ha venido desarrollando una política tributaria consistente, con un ISC de monto fijo sin diferenciación de producto. Con los últimos cambios, la carga tributaria promedio al consumo de cigarrillos se sitúa en el 60% del precio de venta al público, donde el 75% corresponde al ISC, y el 25% al IGV (computado sobre la marca Hamilton).

Desde enero de 2010, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha desarrollado una política tributaria para el control de tabaco basada en la aplicación del ISC de monto fijo, sin diferenciación por clases de producto. Los cambios en la política tributaria del Gobierno han permitido una importante reducción en el consumo aparente de cigarrillos, permitiendo reducir los costos sociales y económicos derivados del

tabaquismo en el Perú. Sin embargo, se observó que mientras que el Gobierno no aumenta los impuestos, la carga tributaria se va reduciendo paulatinamente, dado que la industria sube el precio de sus productos todos los años. Por otro lado, el aumento del precio de los cigarrillos ha estado por debajo del aumento de los ingresos, que han venido aumentando a paso constante durante los últimos años.

Recién después de casi seis años sin cambios en la política tributaria hacia el tabaco, el Gobierno realizó un aumento de 157% en el ISC (mayo de 2016), lo que permitió recuperar la carga tributaria significativamente. Esto marcó un punto de quiebre en la capacidad de compra de cigarrillos, logrando reducirla en 38%. De igual manera, los cambios registrados en mayo de 2018 han permitido seguir recuperando la carga tributaria, actualmente en 60%, la más alta registrada en el Perú para cigarrillos (computado sobre la marca Hamilton).

Gráfico 1: Evolución de la carga tributaria



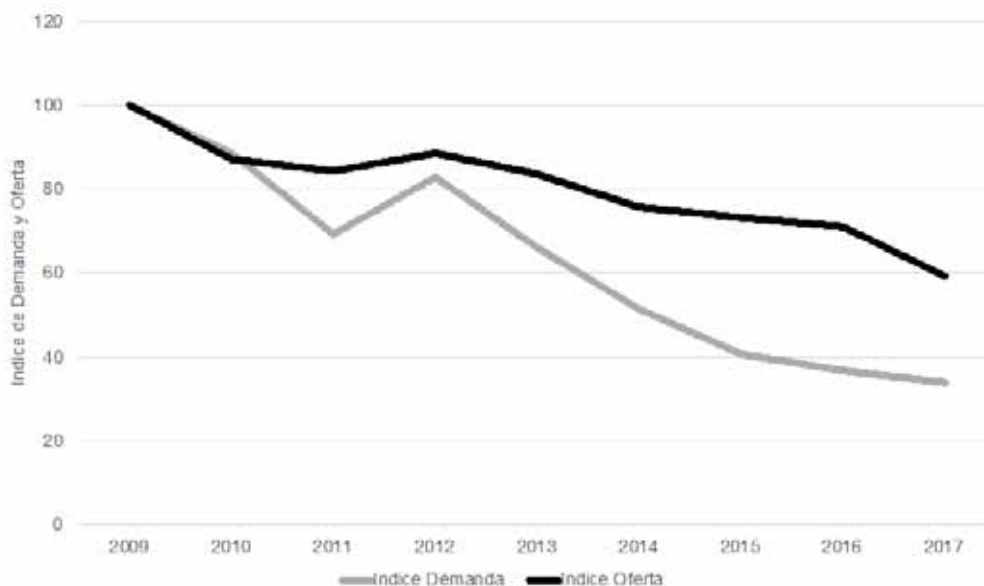
Fuente: Elaboración propia con el Precio de Venta al Público (PVP) en base a Euromonitor; el ISC en base a información pública y la Carga Tributaria una estimación sobre el PVP.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Los hallazgos del estudio plantean que el efecto de las políticas no tributarias (como la implementación del acuerdo CMCT) es significativo y negativo sobre la demanda de tabaco, y que es posible diferenciar ese efecto del que ocurre como consecuencia del

aumento de los precios. En general, se confirman los hallazgos de COLAT (2014) en relación a la rigidez de la demanda de tabaco, por lo que podrían utilizarse eficazmente los instrumentos de política tributaria para reducir su consumo. De hecho, ante los últimos aumentos de los impuestos, se observa una importante reducción en el consumo de cigarrillos.

Gráfico 2: Evolución del índice de oferta y demanda de cigarrillos por año



Fuente: Elaboración propia con el Índice Demanda con base en la Encuesta Nacional de Hogares del año 2009 al 2017 y el Índice Oferta de Euromonitor.

El gráfico 2 muestra la evolución anual de la demanda de cigarrillos (consumo) y de la oferta legal (consumo aparente reportado legalmente). Luego de la implementación de las políticas de control de tabaco y del cambio en la estrategia tributaria (2010), la demanda cayó (-66%) a un ritmo más acelerado que la oferta formal (-41%)⁴. Estos hallazgos presentan una evidencia contraria a los argumentos de las importadoras de tabaco que sostienen que las alzas de impuestos no afectan significativamente al consumo, sino que alientan el consumo ilícito, afectando la recaudación tributaria. Estas tendencias dan indicios de que el

mercado formal le está “quitando” al mercado informal y que el consumo se ha venido reduciendo fuertemente desde 2010. Según las simulaciones realizadas por IEP, la elasticidad de largo plazo del consumo aparente de cigarrillos con respecto al precio real de venta es de -0.398. Esto significa que un aumento de 10% en el precio real de los cigarrillos reduce el consumo total de cigarrillos en 3,98% en el largo plazo.

Con el objetivo de identificar una política sostenible de aumento regular de la tributación, el estudio de IEP desarrolló un mecanismo predeterminado de aumento del ISC constante por

4> Para realizar un análisis más profundo de los impactos del alza en los impuestos luego del aumento de 157% en el ISC de mayo de 2016, se requiere de una serie temporal de más largo plazo para ver las tendencias en ambas series de tiempo.

5> La elasticidad ingreso estimada no es estadísticamente significativa y se estima que el tipo de cambio evoluciona proporcionalmente con la inflación, por lo que únicamente las variaciones en el precio serán las determinantes del consumo aparente a lo largo del tiempo.

6> Una política de *overshifting* consiste en trasladar a los precios un incremento superior la incidencia que tuvieron las modificaciones en sus costos. En consecuencia un *overshifting* del 15% representa incrementar un 15% más los precios de lo que hubiesen aumentado al trasladar tan sólo el incremento en sus costos por el incremento del impuesto.

encima de la inflación, que permitiría reducir el consumo aparente y llegar a la meta de 70% (OMS, 2010) de carga tributaria total hacia 2030. Usando la ecuación de demanda estimada (y los valores extremos del intervalo de confianza al 95%) y sin considerar la elasticidad ingreso ni el tipo de cambio⁵, se simuló aumentos anuales del 5% en el ISC para el período 2019–2030, tomando en cuenta tres posibles escenarios de respuesta de la industria tabacalera (transferencia íntegra del impuesto a los consumidores; *overshifting* del 15%⁶; estrategia de ajustar los precios de tal manera que se mantengan constantes los ingresos brutos).

Los resultados de la simulación hacia 2030 muestran que una estrategia conservadora de aumento de impuestos (5% anual), de forma constante y fijando como meta un mínimo de 70% con una industria reaccionando como lo ha venido haciendo en los últimos años, es decir aumentando precios 15% más que el aumento en los impuestos (*overshifting*), lograría superar los objetivos de carga tributaria tal. Asimismo, independientemente del valor de las elasticidades –que en la simulación oscilan entre -0.241 y -0.5544–, se observa que se pueden lograr importantes reducciones en el consumo aparente, así como importantes aumentos en la recaudación fiscal.

En contraste, una estrategia más agresiva de aumento de impuestos (aumento del ISC en 10% anual), bajo la estrategia más común seguida por las tabacaleras en los últimos años (*overshifting* de 15%), permitiría alcanzar una carga tributaria de 82,3% y reducir la asequibilidad en 36,2%. De igual manera se lograría una reducción en el consumo de 26,6% en promedio. La reducción en el consumo vendría compensada por un aumento en los precios de venta del orden del 110,7%, que permitiría aumentar la recaudación en 110,1%. Asimismo, una política sostenible de aumentos de 10% anual en el ISC en Perú tendrá implicaciones futuras sobre reducción de la mortalidad y morbilidad por causa del tabaco, menores costos asistenciales y por sobre todo, mejor calidad de vida.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Este estudio recomienda como objetivo de política tributaria alcanzar las sugerencias de la OMS en materia de carga tributaria de 70% hacia 2030. Esto permitiría afianzar los avances en cuanto

a reducción del consumo y de los altos costos sociales y económicos derivados del tabaquismo en Perú, en línea con la literatura que señala a la política tributaria como la más costo-efectiva para reducir el consumo (Banco Mundial, 1999; OMS, 2010).

Al mismo tiempo, resulta evidente la necesidad de un programa claro de gobierno de actualización a cambios en la inflación y aumentos en los ingresos en la economía a fin de evitar que se pierda carga tributaria ante la falta de modificaciones al impuesto, principalmente por la política de aumentos regulares de precios por parte de la industria tabacalera. Este aspecto limita la efectividad de largo plazo de las recientes políticas tributarias y compromete el objetivo de aumentar la carga tributaria total al 70% del precio de venta al público.

Los resultados de simulación obtenidos indican que la carga tributaria al 2030 estaría entre 67,10% y 74,80%, logrando una caída del consumo aparente de entre -7,2% y -22,30%, y un aumento de la recaudación de entre 34,80% y 56,30%. En tal sentido, se considera que el aumento de impuestos ha de estar aproximadamente dos puntos porcentuales por encima de la inflación promedio de la última década (3%) de manera tal que se pueda llegar a tener una carga tributaria que represente, aproximadamente, el 70% del precio de venta al público hacia 2030. A fin de lograr dicha meta, se propone una modificatoria a la ley para una actualización del ISC al tabaco del 5% anual. De esta forma se pueden lograr importantes reducciones en el consumo aparente, así como importantes aumentos en la recaudación fiscal.

Si bien por definición las tabacaleras se opondrían a la política de impuestos, dado que los aumentos serían periódicos y de menor porcentaje que los realizados en 2016 y 2018, habrá menos argumentos para sostener que existirán cambios profundos en la demanda (por ejemplo, por el mayor consumo de cigarrillos ilegales). Además, dados los aumentos de precios, los montos de venta tendrían aumentos importantes en términos reales, por lo que no se podrían invocar argumentos de tipo económico.

En suma, una estrategia de aumento de impuestos que permita lograr los objetivos de reducción del consumo es la única que se puede repetir en el tiempo y que constituye una verdadera medida de política de largo plazo (y sostenible) para el control del tabaco en Perú si está diseñada correctamente.

REFERENCIAS

DE LOS RÍOS, C.; CÓRDOVA, H. y UGARTE, M. (2019). Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Perú: Hacia una política sostenible. Estudio País N° 4/2019, Red Mercosur.

BANCO MUNDIAL (1999). Curbing the epidemic, governments and the economics of tobacco control. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/914041468176678949/pdf/multi-page.pdf>

OMS (2018). WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC 2017 https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/

OMS (2010). Manual Técnico de la OMS sobre Administración de impuestos al tabaco. http://www.who.int/tobacco/publications/tax_administration/en/

OPS (2018). “Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas”, Washington DC: OPS.



Este Policy Brief fue realizado en base al Estudio País “Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Perú: Hacia una política sostenible”, elaborado en el marco del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina”.

© Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur
Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200,
Montevideo, Uruguay
Website: www.redsudamericana.org
Edición impresa ISBN: 978-9974-8675-8-1
March, 2019

Coordination: Cecilia Alemany
Project Officer: Carolina Quintana
Edition: Natalia Uval
Communication and design: ALVA Creative House
Layout and production: 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 Philanthropies en la Iniciativa para reducir el consumo de tabaco, 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-BAIRES/FCE UBA, Argentina/Red Sur). La coordinación 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 (UNLP, IIEP-UBA-CONICET/Red Sur) y Carlos Grau (CINVE/Red Sur).

Para la discusión de las dimensiones de análisis del informe 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, Ariel Melamud y Patricia Rizzi	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	Laboratorio de Políticas Públicas (Ethos) 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

