



Impuestos al Tabaco en América Latina

Policy Brief N° 5/2019

ECUADOR

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA
AL TABACO EN ECUADOR:
**IMPACTO DE LA
POLÍTICA TRIBUTARIA**

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 Ecuador, a cargo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), en el 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

La agroindustria del tabaco en el Ecuador no es uno de los sectores económicos más importantes ni en cuanto a su nivel de aporte en el valor agregado del PIB (0,01% del PIB en 2016) ni en su participación en las exportaciones (0,25% de las exportaciones totales en 2017) o en la generación directa de empleo (menos del 0,01% de la PEA en 2017). En la actualidad existen cerca de 364 contribuyentes activos cuyo negocio tiene relación directa con la cadena productiva del tabaco y que representa el 0,02% del universo de contribuyentes. No obstante, tres empresas pertenecientes al Grupo Philips Morris (TANASA, ITABSA, PROESA) concentran el mercado de fabricación de productos de tabaco y la venta al por mayor.

El objetivo de esta investigación fue analizar el impacto de las reformas tributarias sobre el precio y el consumo de los cigarrillos, así como sobre la recaudación fiscal, y presenta las principales recomendaciones para que la política tributaria sea más efectiva para la disminución del consumo del tabaco.

USO DEL TABACO EN ECUADOR

Según la Encuesta Nacional de Vida (2014), en el Ecuador el 8,82% de la población mayor de 12 años fuma, ya sea a diario o de manera ocasional (alrededor de 1.063.533 personas). El 87,6% de los fumadores son hombres y el 12,4% son mujeres. A nivel de área geográfica, casi dos tercios de la población que fuma habita en las zonas urbanas y el 27,3% vive en zonas rurales. Ocho de cada diez fumadores se autodefine como mestizo; la mayor concentración por número de personas que fuman está en el rango de 30 a 45 años, pero el 50% de los fumadores inician su consumo entre los 16 y 19 años. Los fumadores se concentran en los grupos que tiene un nivel educativo de bachillerato y universitario y pertenecen a los quintiles más ricos de la población (4 y 5).

El Ecuador suscribió el Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT) en 2004 y lo ratificó en

2006. El país ha adoptado y aplicado una serie de medidas para prevenir y reducir el consumo de tabaco, entre las principales medidas no tributarias están:

- La aprobación de la Ley Orgánica para la Regulación y Control de Tabaco (LORCT) en 2011. En el marco de esta ley se han implementado medidas como espacios 100% libres de humo, pictogramas sobre los efectos nocivos del tabaco en el empaque del tabaco, prohibición de venta a menores, restricciones a la publicidad, entre otras.
- La suscripción del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (2014) ratificado en junio de 2018.
- El establecimiento y financiamiento de un mecanismo nacional de coordinación intersectorial para el control del tabaco: Comité Interinstitucional de Lucha Anti tabáquica (CILA).

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL TABACO EN ECUADOR

La recaudación por la imposición al tabaco proviene de cuatro principales tributos:

- a. Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) a los cigarrillos.
- b. Aranceles a los tabacos.
- c. Impuesto a la Renta (IR) a los diferentes contribuyentes de su cadena productiva.
- d. Impuesto al Valor Agregado (IVA) a su consumo.

Además de las medidas regulatorias implementadas, el país ha adoptado una serie de medidas tributarias para reducir su consumo. Entre las principales medidas tributarias se encuentran el incremento del ICE y de los aranceles al tabaco y recientemente la implementación del Sistema de Identificación, Marcación, Autenticación, Rastreo y Trazabilidad Fiscal (SIMAR)¹ en 2017. Cabe destacar que los ingresos provenientes de la recaudación del ICE a los cigarrillos no se han preasignado a cubrir gastos públicos en salud vinculados con su consumo.

1> Ministerio de Salud Pública (s.f). El Ecuador es referente internacional en el control del tabaco <https://bit.ly/2JdYvyd> [Consulta: 26-06-18].



Específicamente en relación al ICE a los cigarrillos, este ha sufrido una serie de modificaciones en la tarifa y en su forma de cálculo, distinguiéndose cuatro etapas cronológicas:

De 1989 a 1992: se cobra una tarifa *ad valorem* que gravaba con un máximo de 260% a los cigarrillos rubios de marca extranjera y a los de marca nacional con una tarifa menor, de entre 200% y 240%.

De 1993 a 2006: se reduce drásticamente la tarifa *ad valorem* hasta el 98% y se cobra simplemente por tipo de cigarrillo (rubio o negro) sin distinción de si la marca era nacional o extranjera. El cigarrillo rubio siempre presentó una tarifa superior a la del tabaco negro.

De 2007 a 2011: se incrementó la tarifa *ad valorem* al 150% sin distinguir el tipo de cigarrillo en 2007 y se mantuvo hasta fines de 2011.

2012 hasta la actualidad: se cobra una tarifa específica por unidad, sin distinguir el tipo o marca del cigarrillo. Esta tarifa se ha incrementado de 0,08 centavos de dólar en 2011 hasta alcanzar los USD 0,16 centavos en 2018. La tarifa *ad valorem* del 150% se mantiene, pero solo para productos sucedáneos del tabaco, cuya comercialización es marginal en el país.

La evidencia estadística muestra que las reformas tributarias que han incrementado la tarifa *ad valorem*

y/o la tarifa específica por unidad al tabaco han sido trasladadas al consumidor a través del incremento de los precios por parte de la industria. Es así que si analizamos la carga tributaria del cigarrillo, es decir cuánto del precio de los cigarrillos se explica por los impuestos de ICE e IVA, esta carga se encontraba cercana al 64,29% en 2011 y que a mediados de 2018 llegó al 66,37%, valor que aún se encuentra por debajo del 70% de impuestos específicos señalado por el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco como *benchmark*.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

En términos recaudatorios, la participación del ICE al tabaco ha tendido a disminuir en relación con el PIB, al pasar de representar el 0,19% en 2002 al 0,08% en 2017. Si bien las reformas tributarias al ICE a los cigarrillos inicialmente aumentaron la recaudación en términos absolutos, a partir de 2015, cuando casi se duplica la tarifa, su recaudación empezó a caer. Este comportamiento se refleja en la disminución de las ventas reportadas por los contribuyentes relacionados con el tabaco al SRI.

PUCE usó micro datos² y datos de serie de tiempo para evaluar de forma preliminar la sensibilidad de la demanda de cigarrillos a las variaciones en el precio y el ingreso de los consumidores. Las estimaciones de sección cruzada muestran que los cigarrillos son bienes relativamente inelásticos.

Respecto a las elasticidades temporales de corto y largo plazo, una estimación preliminar realizada siguiendo la metodología propuesta por González-Rozada & Berlinski (2019) registra que, en el largo plazo, un incremento de 10% en el precio provoca una caída de 19,6% en la cantidad consumida de cigarrillos. Por otro lado, un incremento de 10% en el ingreso conduce a un aumento de 15,7% en el

consumo de cigarrillos en el Ecuador. A pesar de las limitaciones de los datos, el signo del estimador es coherente con la teoría.

El cuadro que se muestra a continuación contiene los resultados de las estimaciones con el parámetro de elasticidad precio de largo plazo. La parte interesante del análisis se da en la caída del consumo, ya que ante un incremento de la tasa de impuesto como parte del precio por unidad del 69% (del actual USD 0,16 por barra a USD 0,27 por barra, lo que resulta en el aumento del precio de venta de USD 5,6 a USD 7.8 por paquete), el consumo cae a aproximadamente 12 millones de cigarrillos.

Cuadro 1: Resultados de simulaciones de incremento del precio de venta del paquete de 20 unidades de cigarrillos

Escenarios	Venta de cigarrillos (miles de unidades)
Línea base	54.852
Escenario 1	44.101
Escenario 2	33.350
Escenario 3	22.599
Escenario 4	11.848

Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos SRI e INEC / enero 2012–diciembre 2017.

Las metodologías utilizadas en este estudio, si bien permiten la estimación preliminar de los parámetros de elasticidad, no consideran aspectos determinantes que pueden incidir en la estimación del parámetro de cambio de cantidad en relación a características propias del individuo. La primera metodología realiza una estimación a nivel de

consumo del hogar, con lo que se pierde una serie de determinantes y parámetros de comportamiento del individuo dentro del consumo del hogar que no permite identificar parámetros de elasticidad dentro de dicha unidad de medición en particular. Por otro lado, dada la cantidad de observaciones (72 en total), la estimación con series temporales no garantiza la

2> Para el primer grupo de estimaciones (microdato) se utilizó la base de la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales de Ecuador (ENIGHUR) 2011–2012.

obtención de resultados robustos dado que no se tiene una captura idónea del comportamiento de la variable en el tiempo, con lo que partiendo de ese error, los estimadores obtenidos pueden resultar con sesgo en las magnitudes calculadas. Además, la serie de ingresos parte de una estimación y no de datos históricos; la ausencia de gran parte de dicha serie provoca que no exista un registro adecuado de su comportamiento histórico, por esta razón sólo se pueden realizar conclusiones a nivel general hace falta una investigación en profundidad.

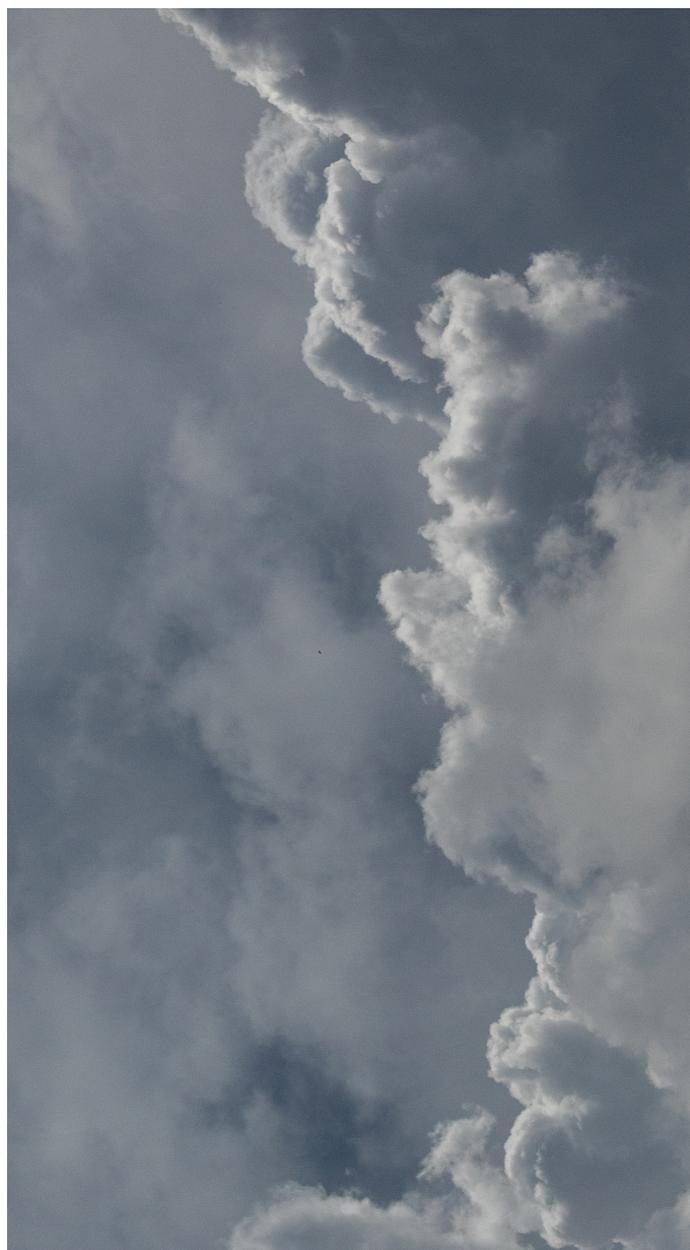
estar desarticulado y aislado de otras políticas públicas por el lado de la demanda relacionadas con la educación y salud, que promuevan medidas de prevención y control enfocadas a los hábitos del hogar y a fomentar estilos de vida saludable. Adicionalmente, es fundamental trabajar por el lado de la oferta a través de la implementación de políticas públicas que desincentiven la producción.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Uno de los mayores retos que tuvo el desarrollo de esta investigación fue la limitada información respecto a los ingresos con una periodicidad mensual, así como información desactualizada de la ENIGHUR y de la ECV que no permitió obtener estimaciones más robustas. Por este motivo, es necesario apoyar al INEC para que incorpore dentro de estas encuestas nacionales mayor detalle de información sobre el consumo de tabaco, con lo que se estaría contribuyendo a que las autoridades puedan mejorar el diseño de las políticas tributarias y posteriormente evaluar su impacto.

Por otra parte, en los mercados al por menor se observa una mayor presencia de cigarrillos de marcas extranjeras que están cubriendo parte de la demanda del cigarrillo. Si bien con la implementación del SIMAR se ha mejorado el catastro de contribuyentes y se ha empezado a contar con mayor información para cerrar la brecha de declaración, es necesario que se apoye al SRI a estimar la brecha de evasión y que otras instituciones públicas se vinculen en el proceso de control para mejorar su eficiencia.

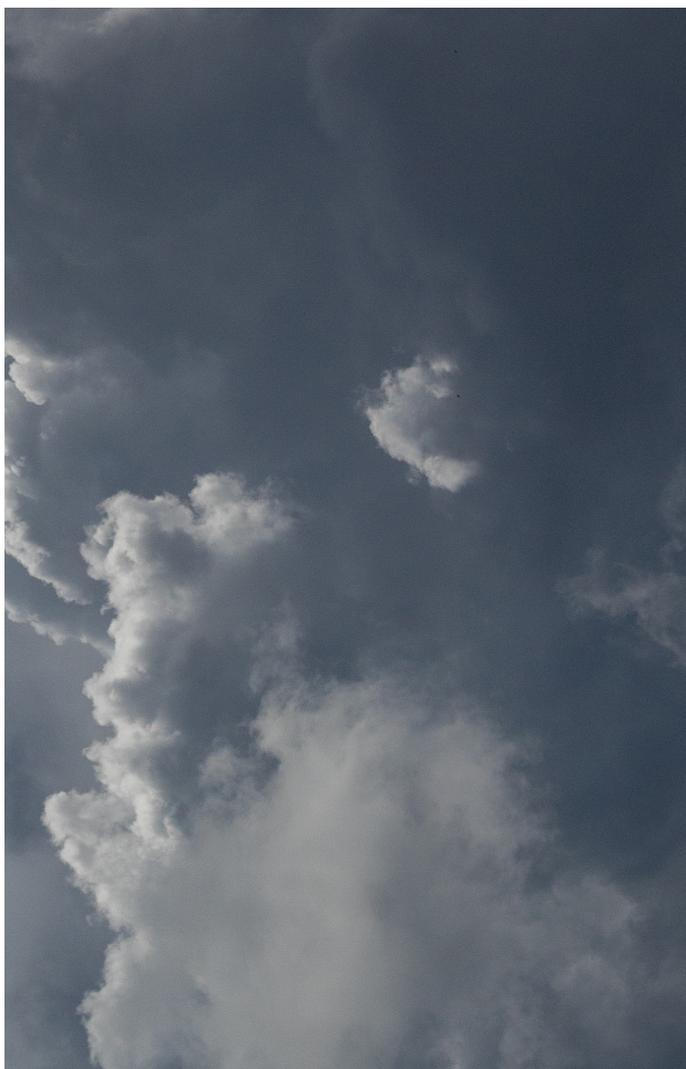
Finalmente, es necesario acelerar la efectividad de las políticas para disminuir el consumo del tabaco a través del incremento de la carga tributaria para cambiar los patrones de consumo de los individuos; pero este esfuerzo no puede



REFERENCIAS

GONZÁLEZ-ROZADA, M. y BERLINSKI, J. (2019). Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Impacto de las reformas impositivas. Estudio País N° 1/2019, Red Mercosur.

ALMEIDA, M.D.; AMOROSO, X. y D BURGOS, S. (2019). Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Ecuador: Impacto de la política tributaria. Estudio País N° 5/2019, Red Mercosur.



Este Policy Brief fue realizado en base al Estudio País “Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Ecuador: Impacto de la política tributaria”, 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,
Página web: www.redsudamericana.org
Marzo de 2019

Edición en línea ISBN: 978-9974-8718-4-7
Edición impresa ISBN: 978-9974-8675-9-8

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 Philantropies 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 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	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

