

Impuestos al Tabaco en América Latina

Policy Brief N° 6/2019

MÉXICO

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA
AL TABACO EN MÉXICO:
**POLÍTICA TRIBUTARIA
Y COSTOS SANITARIOS**

Este Policy Brief fue elaborado por la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur y presenta las principales recomendaciones de políticas que surgen de uno de los estudios de base para México, a cargo de Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas 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.

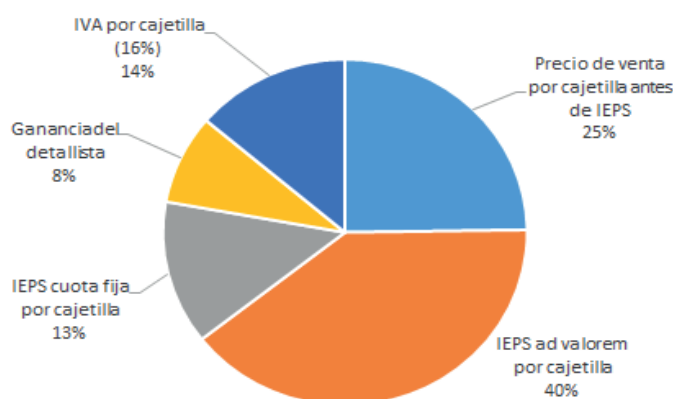
INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza las políticas de control del tabaco que se han implementado en México, enfocándose, en particular, en la efectividad que ha tenido la política tributaria para reducir el consumo de cigarrillos y en el impacto que el tabaquismo ha tenido sobre las finanzas públicas. A tales efectos, se presentan tanto las medidas legislativas como las acciones desarrolladas a partir de la firma del Convenio Marco para el Control del Tabaco por parte de México. A pesar de estos esfuerzos, la prevalencia en México sigue siendo alta dado que uno de cada cinco mexicanos mayores de 12 años tiene el hábito de fumar. Entre las diferentes razones, se encuentran el aumento de la asequibilidad de los cigarrillos, las graves carencias en cuanto a la implementación de espacios libres de humo de tabaco, así como en la erradicación de la publicidad del tabaco. Similarmente, ni las advertencias sanitarias en las cajetillas ni las campañas antitabaquismo cuentan aún con el impacto deseado.

ESTRUCTURA FISCAL DEL TABACO EN MÉXICO

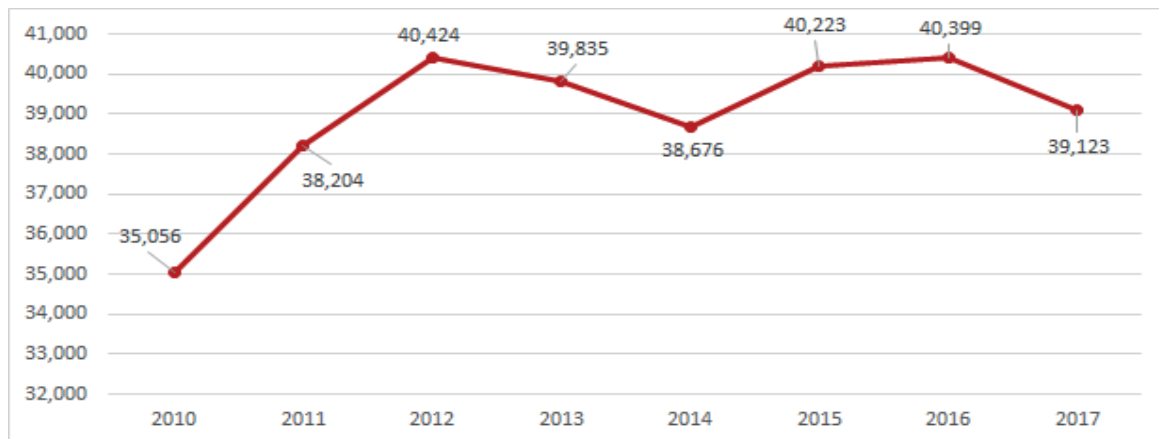
Los costos que genera el tabaco en el sector salud son tan elevados que la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) alcanza solamente a cubrir la mitad, sin contar las actividades que buscan la prevención y la eliminación del consumo de tabaco. Una tasa más elevada del impuesto al tabaco no sólo resultaría en un incentivo para que las personas fumen menos, sino que además ayudaría a reducir la carga que representa el tabaquismo para las finanzas públicas. Teniendo en cuenta que el IEPS presenta un componente ad valorem y una cuota fija, la falta de actualización de esta última ha generado una importante pérdida recaudatoria, estimada en al menos 1.889 millones de pesos entre 2013 y 2017, además de haber desgastado en el tiempo la efectividad del impuesto en términos de desincentivar el consumo.

Gráfico 1. Estructura del precio final total de una cajetilla de 20 cigarros, incluyendo impuestos



VFuente: Elaboración propia - ETHOS.

Gráfico 2. Recaudación del IEPS por tabaco, 2010-2017 (mdp)



Fuente: Elaboración propia de ETHOS con información del Sistema de Administración Tributaria (SAT).¹

Nota: Se consideran los precios constantes para 2017, considerando los Índices de Precios al Consumidor reportados por INEGI.

El IEPS al tabaco se calcula sobre el precio de fábrica o precio del productor, que ya incluye la ganancia. Como se puede observar en el gráfico 1 el precio final de venta al público de una cajetilla de cigarros (\$52,10) se compone principalmente del IEPS *ad valorem*, IEPS componente fijo e IVA. Es decir, los impuestos representan cerca del 67% del precio. Sin embargo, este porcentaje aún está lejos del 75% recomendado por la OMS.

En lo que se refiere a la evolución de la recaudación fiscal por concepto del IEPS al tabaco, el Gráfico 2 muestra que la curva de recaudación presenta poca variación a lo largo de los años, desde que se aplicó la nueva legislación al respecto. Entre otras razones, esta situación puede atribuirse a la falta de actualización de la cuota fija, lo que evita que estos ingresos crezcan e incluso, en algunos años, ocasiona que se reduzcan.

Existen diferentes motivos por los que no se ha modificado la cuota del IEPS, uno de los principales es el hecho de que cuando fue aprobado, no se incluyeron mecanismos que permitieran una actualización periódica.² Otro causante son las diferentes actividades que la industria tabacalera ha realizado, tanto de cabildeo como otras, que buscan presionar las decisiones políticas con el fin de evitar estos cambios.³ Asimismo, el Acuerdo de Certidumbre Tributaria (ACT) firmado por el Poder Ejecutivo el 27 de febrero de 2014 donde se comprometió a no modificar la legislación tributaria, a partir de ese día y hasta el 30 de noviembre de 2018.⁴ Aunque, en los hechos, sí se modificaron a posteriori otros impuestos como los impuestos a las bebidas saborizadas y los combustibles contenidos en la Ley del IEPS.

1> Sistema de Administración Tributaria (SAT), disponible en: <https://bit.ly/2s3Hgmo>

2> Un ejemplo de un mecanismo de esta índole se ve en el apartado 17-A del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que “las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizarán por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país” haciendo uso de un factor de actualización calculado a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Fuente: Código Fiscal de la Federación, Cámara de Diputados, reforma del 25 de junio de 2018, en <https://bit.ly/2N5phWZ>

3> Para conocer cómo ha influido la industria tabacalera en la toma de decisiones públicas respecto al control al tabaco se sugieren los siguientes textos: “Las OSC como agentes clave en el proceso de políticas públicas. Estudio de caso: el aumento de impuestos en México” de Erick Antonio Ochoa y “Estrategias de la industria tabacalera en México para interferir en las políticas de control del tabaco” de Ángela Guerrero y Alejandro Madrazo Lajous. Ambos textos están en el libro Salud pública y tabaquismo, volumen I. Políticas para el control del tabaco en México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2013, en <https://bit.ly/2LnKqdf>

4> Acuerdo de Certidumbre Tributaria, disponible en: <https://bit.ly/1cWA1Rz>

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

El estudio presenta los resultados de un conjunto de simulaciones con el fin de identificar la mejor forma de modificar el IEPS para que cumpla mejor sus objetivos.⁵ Se definieron cinco escenarios para realizar la simulación de 2018 a 2022. Estos escenarios representan diferentes opciones de política fiscal que se podrían aplicar para que, gradualmente, los impuestos totales (IEPS *ad valorem* + IEPS cuota fija + IVA) eleven los precios finales de tal manera que se desincentive el consumo y aumente la recaudación. Los cinco escenarios son:

Escenario base. Se continúa con el esquema que hasta el momento plantea la Ley del IEPS, con una cuota fija de 35 centavos y un impuesto *ad valorem* de 160% del precio del productor.

Escenario inflación (1). Plantea la actualización de la cuota fija por la inflación sin realizar más cambios a la Ley del IEPS al tabaco.

Escenario conservador A (2). Plantea aumentos graduales de 25 centavos cada año en la cuota fija hasta alcanzar \$1.35 pesos por cigarrillo.

Escenario conservador B (3). Plantea aumentos graduales de 35 puntos porcentuales en el componente *ad valorem* hasta alcanzar 300% del precio del productor.

Escenario OMS (4). Plantea aumentos graduales en ambos componentes del IEPS al tabaco, para que en 2022 el componente *ad valorem* sea de 260% del precio del productor y la cuota fija sea de 80 centavos por cigarrillo.

Escenario precio internacional (5). De acuerdo con la OMS, el precio promedio de las cajetillas de cigarro varía según el nivel de ingresos del país.⁶ Este quinto escenario busca compensar el rezago del IEPS de los últimos años equiparando los precios locales de las cajetillas al de las economías de altos ingresos.

Tabla 1. Resultados de la política fiscal a 2022 para los distintos escenarios

Variable/Escenario	Base	I	II	III	IV	V
IEPS Ad valorem a 2022	160%	160%	160%	240%	260%	240%
IEPS cuota fija a 2022 (pesos nominales)	0.35	0.40	1.35	0.35	0.80	2.35
Impuesto total (IVA+ad valorem + cuota fija) como % del precio final	66.3%	66.9%	74.0%	71.5%	75.0%	79.8%
Cambio en el número de cajetillas consumidas (millones) respecto a 2018	+16.2	+3.3	-229.0	-129.4	-176.2	-620.0
Cambio en el número de consumidores respecto a 2018 (millones)	+0.4	+0.3	-1.2	-0.5	-1.4	-3.6
Cambio en las cajetillas por individuo consumidas respecto a 2018	-0.8	-1.1	-8.3	-5.1	-10.4	-23.7
Cambio porcentual en el precio real respecto a 2018	-2.3%	0%	+40.6%	+23.2%	+48.9%	+108.9%
Cambio porcentual en la recaudación del IEPS respecto a 2018	-2.2%	+0.2%	+33.4%	+21.6%	+37.8%	+44.7%

Fuente: Ethos Laboratorio de Políticas Pública

Los resultados indican que realizar aumentos graduales en la cuota fija permitiría disminuir el consumo de cajetillas y el consumo por individuo. Además, el aumento planteado también incrementaría la recaudación real del IEPS. En este

sentido, es importante mencionar que el aumento de la cuota fija tiene que ser a niveles por encima de la inflación si se desea que los niveles de consumo realmente cambien. Por otra parte, si se realizan aumentos graduales en el componente *ad*

5> Se utilizan los siguientes supuestos: una inflación anual del 3.56%, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; un número de fumadores entre 12 y 65 años para 2018 de 17,624,926 de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; una elasticidad de la demanda de -0.36 y del ingreso del 0.22 según el CIAD; un crecimiento promedio del ingreso del 1.1% anual en términos reales reportado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; que la cajetilla promedio contiene 20 cigarrillos; el precio del mayorista al minorista (o del productor) para el año 2018 es de \$12.91 pesos y aumenta anualmente con la inflación; y que el número total de cajetillas consumidas en México es de 1,399 millones de acuerdo a la Fundación InterAmericana del Corazón (FIC) México.

6> De acuerdo a la OCDE el índice de paridad de compra en México para 2017 era de 9.23 dólares paridad de compra por peso.

valorem también se generaría el efecto deseado. Sin embargo, en ambos casos se producen distorsiones en el mercado: en el primero, que el número de cigarrillos por cajetillas disminuya y, en el segundo, que se genere un efecto de sustitución a marcas de menor calidad. De este modo, incrementar la cuota fija y el componente *ad valorem* del IEPS de manera combinada parece constituir un instrumento más estable de la política fiscal en materia antitabáquica, ya que no sólo promueve los objetivos buscados en cuanto a recaudación y consumo, sino que evita que se adopten patrones de consumo no previstos. En este sentido, pareciera que esta última medida es la política pública más eficiente para disminuir el tabaquismo, aumentar la recaudación y no generar distorsiones en el mercado.

ETHOS concluye adicionalmente que debido a la arquitectura presupuestaria actual -donde los programas presupuestarios no distinguen entre el combate al tabaquismo y el resto de las drogas- existe una dificultad para realizar una estimación puntual de cómo está constituido el gasto antitabaco y cuál es su eficiencia y eficacia para cumplir sus objetivos.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación de ETHOS es que, si se busca evitar que los niveles de consumo aumenten o se mantengan constantes, y que la recaudación tributaria se incremente, es necesario que el impuesto al tabaco se actualice periódicamente a un ritmo mayor que la inflación.

Recomendaciones fiscales y presupuestarias

Vincular la recaudación de los impuestos al tabaco con la prevención, cesación y tratamiento de las enfermedades producto de su consumo. En línea con algunas de las mejores prácticas internacionales, se recomienda que una parte de los recursos recaudados a través del impuesto al tabaco se destinen a la prevención, cesación y tratamiento del tabaquismo. No obstante, dado que los costos en salud pueden superar lo recaudado, se requiere que se siga destinando recursos del erario público general a este rubro.

Rediseñar la arquitectura presupuestaria para el control del tabaco. Se recomienda que se generen indicadores adecuados y que se separe con claridad cuánto se destina a cada una de las actividades del control del tabaco.

Establecer y sostener en el tiempo una tasa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios más alta respecto a la inflación. Se recomienda que el Poder Ejecutivo proponga cada año los parámetros que constituyen este impuesto, de tal forma que se alineen con el porcentaje del impuesto en el precio final del tabaco que recomienda la OMS. Además, que dichos ajustes se coloquen en un nivel por encima de la inflación.

Recomendaciones de medidas no fiscales

Diseñar una Política Nacional para el Control del Tabaco con amplia participación de la sociedad civil, de los actores interesados y de los tomadores de decisión. Se necesita una política nacional específica que establezca las directrices a seguir en materia del tabaco, que vincule los esfuerzos federales y locales, así como todas las instancias implicadas.

Mejorar las advertencias sanitarias en las cajetillas. Se recomienda revisar las disposiciones vigentes al respecto, como la Ley General para el Control del Tabaco y el Acuerdo, donde se especifican los pictogramas y advertencias que se incluyen en las cajetillas, con el fin de que estos se conviertan en un instrumento fundamental para la prevención del tabaco y así se cumpla cabalmente con lo dispuesto en el Convenio Marco para el Control del Tabaco.

Extender las campañas antitabaco al sector digital. Se recomienda que, además de que dichas campañas formen parte de una estrategia integral para prevenir el tabaquismo entre los diferentes sectores de la población, se refuerce la presencia digital y en redes sociales para mejorar su alcance.

Fortalecer las medidas preventivas contra la exposición del humo al tabaco. Es fundamental que se revise la legislación actual para promover espacios 100% libres de humo, además de fortalecerse los mecanismos de vigilancia y sanción ante incumplimientos. Asimismo, se requiere que la totalidad de las entidades federativas del país mejoren y fortalezcan sus leyes locales al respecto.

Mejorar las actividades institucionales destinadas a la cesación del tabaco. Se recomienda que se extiendan y mejoren los servicios que las instituciones públicas brindan para dejar de fumar, para que una mayor parte de la población fumadora, sin importar su edad, sector socioeconómico o zona geográfica, pueda acceder. También debe revisarse que estas instancias reciban el presupuesto suficiente para estas labores en todo el territorio nacional.

Transitar de la legislación abstracta y prescriptiva a una política antitabáquica cara a cara con el consumidor de tabaco. Por un lado, diseñar actividades de prevención cercanas a la población y por el otro, entre aquellos que ya son consumidores, establecer contacto con acompañamiento profesional durante el proceso de cesación del hábito.

REFERENCIAS

BOLAÑOS, R.; CÓRDOVA, C.; TOLEDO, D. and ALEGRÍA, A. (2019). Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Política tributaria y costos sanitarios. Red Mercosur.

Este Policy Brief fue realizado en base al Estudio País “Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Política tributaria y costos sanitarios”, elaborado por Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas 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:
Edición impresa ISBN: 978-9974-8716-0-1

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

