

20 RED
AÑOS SUR

INSTITUTE FOR
HEALTH RESEARCH
AND POLICY



Informe regional
Impuestos al Tabaco
en América Latina

REGIONAL

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



tobacconomics

Economic Research Informing Tobacco Control Policy

TÍTULOS DE LA SERIE Red Sur

1. El *Boom* de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur
2. Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur
3. Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el Mercosur
4. El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década
5. Hacia una política comercial común del Mercosur
6. Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur
7. El desarrollo industrial del Mercosur
8. 15 años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras
9. Mercosur: Integración y profundización de los mercados financieros
10. La industria automotriz en el Mercosur
11. Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur
12. Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?
13. Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: La Dimensión Regional y la Competitividad
14. Ganancias Potenciales en el Comercio de Servicios en el Mercosur: Telecomunicaciones y Bancos
15. La Industria de Biocombustibles en el Mercosur
16. Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur
17. La exportación de servicios en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México
18. Impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?
19. La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor
20. El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones
21. Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación macroeconómica y productiva en el Mercosur
22. Enrique V. Iglesias. Intuición y ética en la construcción de futuro
23. Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?
24. Los recursos naturales en la era de China: ¿una oportunidad para América Latina?
25. ¿Emprendimientos en América del Sur?: La clave es el (eco)sistema
26. Uruguay + 25 Documentos de Investigación
27. Flagship Report and Executive Summary “Natural Resources and Development” > Edition 2014
28. Integración financiera y cooperación regional en América del Sur después de la bonanza de los recursos naturales. Balance y perspectivas
29. Flagship Report “Natural Resources and Development” > Edition 2015-2016
30. Flagship Report “Natural Resources and Development” > Edition 2016-2017

PRINCIPALES DOCUMENTOS DE TRABAJO

RED SUR 2017–2018

Eslabonamientos y Generación de Empleo de Productos en Industrias Extractivas del Perú, Tello, M., Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N° 7/2016-2017.

Innovación en sectores intensivos en Recursos Naturales: El caso del petróleo y gas no convencional en Argentina, Aggio, C.; Milesi, D.; Pandolfo, L.; Lengyel, M., Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N° 3/2016-2017.

Economic Transformation, natural resources and sustainability in Africa, Depetris Chauvin, N., HES-SO, Haute Ecole de Gestion de Genève. Red Sur Working Document Series, Working Paper N° 9/2017-2018.

Desarrollo, sostenibilidad y recursos naturales en América del Sur. Marco conceptual y agenda de investigación, Fanelli, J.M., CEDES/Red Sur. Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N° 8/2016 – 2017.

Impacto potencial de las restricciones europeas por “fuga de carbono” en las exportaciones de América Latina, Conte Grand, M., & D’Elia, V. Working Document Inter-American Development Bank – Red Sur (2017).

Industrias extractivas del siglo XXI, desafíos y posibilidades de transformación: los casos del litio en Argentina y el cobre en Chile, Marin, A., Obaya, M.; del Castillo, M. CENIT/Red Sur. Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N° 1/2016 – 2017.

Transparencia en las industrias extractivas: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, Carlos Casas Tragodara, Universidad del Pacífico (UP). Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N°2/2016 - 2017.

Discovering new Public-Private Partnerships for productive and technological development in emerging mining countries, Urzúa, O.; Wood, A.; Iizuka, M.; Vargas, F.; Baumann, J. Instituto de Investigación Económica y Social de Maastricht (UNU/MERIT). Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N° 5/2016 - 2017.

Mapping social conflicts in natural resources. A text-mining study in mining activities, Albrieu, R. and Palazzo, G., CEDES/Red Sur. Background documents Series, Natural Resources and Development Report, Working Paper N°6/2016 - 2017.

Policy Briefs for the BID INTAL - Red Sur publication **«Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de la integración regional»**, within the 25th anniversary of Mercosur.

Para acceder a todos los documentos de trabajo y las publicaciones anteriores visite el sitio de Red Sur: <http://www.redsudamericana.org>

SOBRE RED SUR

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región.

La misión de Red Sur es contribuir al análisis socioeconómico y al debate de políticas en América del Sur mediante la identificación de respuestas a los desafíos del desarrollo, la comprensión de la dinámica económica global y el análisis de las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de otras regiones. El objetivo final es generar conocimientos útiles para abordar las prioridades de política que enfrenta el desafío de un crecimiento inclusivo y sostenible en la región. Sobre esta base, Red Sur promueve, coordina y lleva a cabo proyectos de investigación desde una perspectiva independiente y en base a metodologías rigurosas en coordinación con entidades nacionales, regionales e internacionales.

INSTITUCIONES MIEMBRO de RED SUR

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)

Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA-BAIRES)

Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)

Universidad de San Andrés (UDESA)

BRASIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)

Instituto de Economía, Universidade Federal de Río de Janeiro (IE-UFRJ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

Investigación para el Desarrollo (Instituto Desarrollo)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS, Udelar)

Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IECON-CCEE, Udelar)

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

© Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur

Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11.200, Montevideo, Uruguay

Página web: www.redsudamericana.org

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

Digital

Impreso

ISBN: 978-9974-8717-0-0



ISBN: 978-9974-8716-2-5



CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo del Institute for Health Research and Policy de la Universidad de Illinois, Chicago (UIC IHRP). La UIC es contraparte 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). 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 (UBA UNLP/Red Sur) y Carlos Grau (CINVE/Red Sur). Se agradecen los comentarios a este documento final de Germán Rodríguez-Iglesias (UIC IHRP). 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	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

Los insumos de investigación para la elaboración de este informe se publicaron como Estudios País de Red Sur y como Policy Briefs.

Se encuentran disponibles en www.redsudamericana.org

TABLA DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	9
1.Introducción	10
2. Resumen y principales características de los casos nacionales	15
2.1. Argentina, Estudio de ITDT – Red Sur.....	16
2.2. Argentina, Estudio del Centro iDeAS, UNSAM	17
2.3. Brasil, Estudio de FUNCEX – Red Sur	19
2.4. Ecuador, Estudio de PUCE	21
2.5. México, Estudio de Ethos.....	23
2.6. México, Estudio del CIAD	25
2.7. Perú, Estudio del IEP	28
3. Características del consumo de tabaco	30
3.1. La prevalencia en el consumo de tabaco en las Américas.....	33
Cuadro 1. Consumo actual de tabaco fumado (%) en adultos	33
3.2. El gasto en salud y el consumo de tabaco	35
4. Principales rasgos de los impuestos sobre el tabaco que predominan en la región	37
4.1. Recomendaciones generales sobre la carga tributaria al tabaco	38
4.2. La tributación sobre el tabaco en la región	40
4.3. La situación de los países estudiados en el proyecto	45
4.4. El espacio recaudatorio en los países estudiados	49
5. Impacto de los impuestos sobre los precios y el consumo de productos del tabaco	52
6. Otras políticas para reducir el consumo de tabaco	57
7. Producción de tabaco y reconversión productiva	60
8. Asignación específica de la recaudación tributaria	64
9. La economía política del sector y las reformas	69
10. Reflexiones finales y desafíos futuros	77
Cuadro 2. Resumen de principales recomendaciones de políticas	85
11. Referencias	96

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CILA	Comité Interinstitucional de Lucha Antitabáquica - Ecuador
CMCT	Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco
COFINS	Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social - Brasil
COP	Conferencia de las Partes
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares - México
FET	Fondo Especial del Tabaco - Argentina
IAE	Impuesto Adicional de Emergencia - Argentina
IARC	Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (International Agency for Research on Cancer)
ICE	Impuesto a los Consumos Especiales - Ecuador
ICMS	Impuesto sobre la Comercialización de Mercancías y Servicios - Brasil
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios - México
IGV	Impuesto General a las Ventas - Perú
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos - Argentina
IPI	Impuesto selectivo sobre Productos Industrializados - Brasil
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo - Perú
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LGCT	Ley General para el Control del Tabaco - México
LORCT	Ley Orgánica para la Regulación y Control de Tabaco - Ecuador
NCI	Instituto Nacional del Cáncer (National Cancer Institute)
NOM	Norma Oficial Mexicana
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PIS	Programa de Integración Social - Brasil
PPP	Precio Promedio Ponderado
SIMAR	Sistema de Identificación, Marcación, Autenticación, Rastreo y Trazabilidad Fiscal - Ecuador
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil



1. Introducción



La industria del tabaco¹ había sido tímidamente gravada con tributos de diversas características desde sus comienzos, hasta que la publicación de dos informes gubernamentales de principios de la década de 1960, uno proveniente del Reino Unido (Royal College of Physicians, 1962) y otro de Estados Unidos (United States Department of Health, Education and Welfare, 1964), aportaron contundente información acerca de los efectos negativos sobre la salud provocados como consecuencia del consumo de tabaco (IMF, 2016; Yach y Wipfli, 2006). Desde entonces, ha sido creciente la aceptación por parte de la sociedad de regulaciones más estrictas sobre esta industria, a la vez que se ha aplicado una mayor tributación sobre sus productos.

La mayor carga relativa sobre el tabaco representa una imposición selectiva, aun en el caso en que se logre mediante alícuotas diferenciales en impuestos generales, o incluso en presencia de alícuotas iguales, cuando estas se apliquen sobre bases imponibles que se encuentran incrementadas a causa de algún tratamiento específico, sea por acrecentamientos particularmente diseñados sobre el monto imponible, o por impedir la deducción de aquellos impuestos selectivos de la base imponible de los impuestos generales a lo largo de la cadena productiva.

A favor del tratamiento selectivo al consumo de tabaco existen argumentaciones que van más allá de las relacionadas con la salud y la corrección de externalidades y comportamientos inducidos por fallas de información.

Se trata de argumentos que toman nota de las características particulares de su demanda, tanto en relación con su inelasticidad precio, como en relación con su complementariedad con el ocio (o su sustituibilidad con la oferta de trabajo). Aun desde una perspectiva netamente teórica, no está claro que el consumo de cigarrillos sea un complemento del ocio, o un sustituto de éste. Como se señala en Cawford, Keen y Smith (2010): “Para algunas personas, fumar puede ser una actividad de ocio; para otros, puede ayudar con el estrés y las interacciones sociales involucradas en el trabajo; como también para algunos puede ser ambos”. Por otra parte, resaltando que las restricciones para fumar en el lugar de trabajo pueden inducir ciertos resultados observados, los autores encuentran evidencia estadísticamente significativa acerca de la existencia de una modesta relación de sustitución entre el gasto en tabaco y la oferta de mano de obra, concluyendo que su magnitud es insuficiente para justificar, a partir de este argumento, una mayor tributación sobre estos productos.

Aunque con rendimientos recaudatorios nada despreciables, tampoco resulta coherente en el largo plazo su justificación teórica desde “la regla de tributación inversa a la elasticidad” de la tributación, como parte de una estructura óptima. La baja elasticidad precio de la demanda, que en alguna medida puede resultar una virtud desde el punto de vista de la minimización de la carga excedente de la recaudación obtenida mediante la imposición sobre “bienes”, representa también un obstáculo para la reducción de los efectos

1. Se referirá al tabaco como al conjunto de todos los productos que contienen tabaco para su consumo final, cualquiera sea la forma en que este se encuentre presentado ante el consumidor.

nocivos directamente relacionados con el consumo de tabaco.²

Sin embargo, existen consensos progresivamente convalidados hacia una tributación diferencial sobre el tabaco basados en la existencia de probados efectos nocivos sobre la salud de la población, que requieren tanto de una tributación correctiva de las externalidades provocadas por su consumo, como también de previsión sobre los efectos autodestructivos en el mediano y largo plazo sobre los propios consumidores.³

En el caso de las externalidades, puede señalarse un primer impacto provocado sobre la población que sufre los efectos directos del humo del cigarrillo de forma pasiva que, más allá de las molestias inmediatas, en muchos casos deriva en enfermedades relacionadas con el tabaco padecidas por personas no fumadoras. Pero existe, también, un segundo impacto relacionado con el incremento en los costos de los sistemas de salud, que requiere la internalización de estos futuros gastos públicos a través del cobro de impuestos equivalentes, eventualmente con afectación presupuestaria, más o menos específica, a la atención de tales gastos. En ambos casos, las decisiones de consumo individual no reflejarán los costos sociales totales del consumo, porque el consumidor individual no asume los costos marginales del tratamiento médico o de las externalidades directas que se derivan

de sus decisiones sobre su propio consumo; por tanto, estos gravámenes selectivos son una manera de internalizar en el consumidor tales costos.

Por otra parte, existe una discusión sobre las consecuencias para la salud del consumo individual, las perspectivas de empleo y la menor productividad de los fumadores a causa de su temprana morbilidad. Debido a que tales costos para el consumidor individual no constituyen externalidades, suelen despertar cierto escepticismo desde el punto de vista económico respecto a la necesidad de instrumentar políticas paternalistas correctivas de la percepción de los efectos perjudiciales para la salud del consumo de cigarrillos, más aún cuando “casi todo el consumo de tabaco se inicia y establece en la adolescencia, un período de desarrollo caracterizado por altos niveles de impulsividad, riesgo y mecanismos de control cognitivo inmaduro” (Steinberg, 2008). Sin embargo, la visión del consumidor racional e informado puede no ser adecuada respecto al consumo de tabaco y alcohol, como señalan Cawford, Keen y Smith, (2010): “Algunos de los costos individuales de fumar y beber surgen como resultado de la naturaleza adictiva del consumo, y esto agrega una dimensión adicional al problema. El consumo actual puede aumentar el riesgo de futuras adicciones”.⁴ De esta manera, la herramienta tributaria surge como una forma de corrección del tratamiento diferencial –en términos de

2. Sin embargo, en el mediano plazo permite establecer un sendero de aprovechamiento de la recaudación para niveles precios del producto relativamente bajos respecto de la capacidad adquisitiva de la población (alta asequibilidad). Ver Guindon, G. E. y otros (2015), y Goodchild, M. y otros (2017).

3. NCI (2016), “Tobacco Control Monograph 21”; y World Bank Group (2017), “Tobacco Tax Reform: At the Crossroads of Health and Development – A Multisectoral Perspective”.

4. Bajo un supuesto de irracionalidad, los bienes adictivos podrían no seguir la ley económica fundamental de una relación inversa

legalidad e ilegalidad— otorgado por el propio Estado a diversos productos de características adictivas; en estos casos, el incremento del precio a través de la tributación intenta también prevenir (desalentar) el ingreso hacia el consumo adictivo, principalmente sobre los jóvenes.⁵

En consecuencia, los argumentos para establecer una imposición selectiva sobre el consumo de tabaco se relacionan, fuertemente, con la preservación de la salud de la población, pero representan una solución a problemas más generales, en el intento de corregir fallas de mercado relacionadas con ausencia de información completa, sea que estas fallas se manifiesten en la forma de externalidades, incorrecta percepción del riesgo, y/o comportamientos adictivos.^{6,7} En estos contextos, los modelos de adicción racional son superados por la evidencia empírica de arrepentimiento del fumador, y la mirada de intervención estatal paternalista se reemplaza por una necesaria intervención hacia la corrección de mercados imperfectos, pregonando la imposición selectiva al tabaco de forma adicional e independiente a la necesaria intervención pública en presencia de externalidades. En este caso, una acertada estructura de impuestos correctivos resulta determinante en la internalización de los costos sociales de largo plazo provocados por el uso del tabaco.

Considerando la diversidad de situaciones que se observan en América Latina en relación con la producción y consumo de tabaco y sus productos, así como con la modalidad de la tributación sobre estos productos y otras políticas adoptadas para reducir su consumo, se hace necesaria una evaluación de las fortalezas y desafíos futuros para lograr una efectiva reducción del tabaquismo, lo que redundará, sin duda, en mejores condiciones de vida de la población de la región.

En respuesta a esa demanda, entre fines de 2017 y principios de 2019 Red Sur desarrolló una serie de estudios 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*, destinados a analizar alternativas de política fiscal como una herramienta eficaz para reducir los niveles de consumo de tabaco y mejorar la salud de la población.

A partir de una convocatoria regional de propuestas de trabajos para desarrollar estudios temáticos en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, se seleccionaron siete equipos de investigación que elaboraron una serie de estudios centrados en los aspectos económicos y fiscales de la política tributaria del tabaco en cada país. En los casos de Argentina y México se seleccionaron dos equipos nacionales que abordaron diferentes temáticas.

entre precio y consumo, sin embargo esta visión ha sido rechazada por un importante cuerpo de investigaciones económicas que demuestran que la demanda de cigarrillos responde claramente a los cambios en los precios (Chaloupka, Warner, 1999).

5. Véase Warner y otros (1995); Jha y otros (2000).

6. Gruber, Köszegi (2000); Guhl y Hughes (2006).

7. Para un desarrollo más acabado de los modelos económicos en presencia de adicción, ver NCI (2016), "Tobacco Control Monograph 21". Capítulo 4 <http://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/index.html>.

Los equipos que elaboraron los estudios de países son:

- Argentina:

- Ricardo Rozemberg, Gabriel Bezchinsky y Ariel Melamud, del Centro iDeAS, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Martín González-Rozada y Julio Berlinski, del Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) – Red Sur.

- Brasil

- Ricardo Markwald, Livio Ribeiro y Vilma Pinto, de la Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)-Red Sur.

- Ecuador

- Pedro Páez, María Dolores Almeida y Ximena Amoroso, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

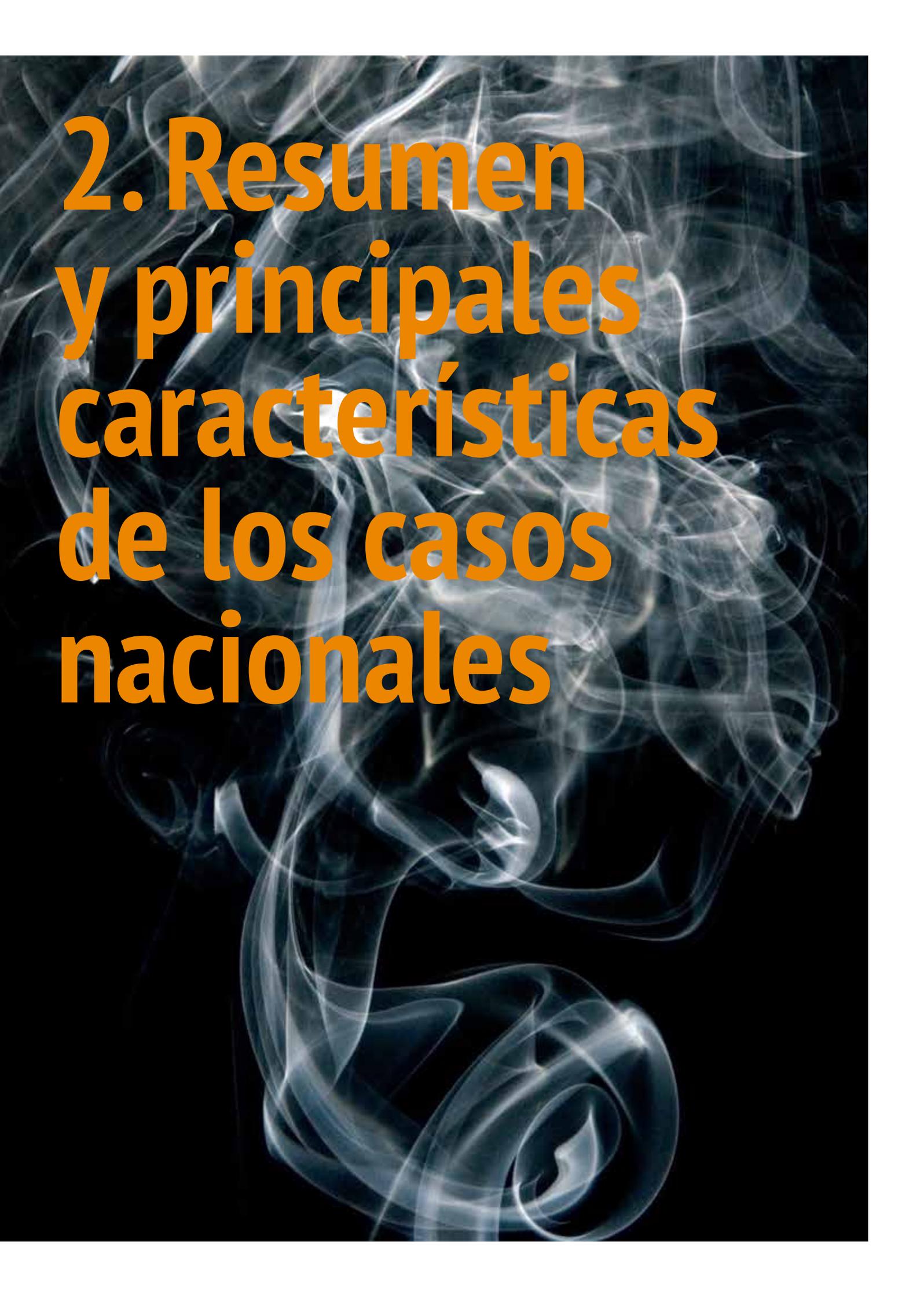
- México

- Liliana Alvarado, Rodrigo Bolaños, Claudia Córdova, Dalia Toledo y Alejandro Alegría, de Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas.
- Luis Huesca Reynoso, Cuauhtémoc Calderón Villareal, Linda Llamas y Abdelkrim Araar, del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD).

- Perú

- Carlos De los Ríos, Hugo Córdova y Marco Ugarte, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en colaboración con COLAT.

Tomando como base esos documentos, este informe ofrece una evaluación de la situación de la tributación como parte de las políticas para reducir el consumo de tabaco en esos países, poniéndolos en contexto regional e internacional. Asimismo, se rescatan algunos aspectos que se consideran críticos para poder avanzar aceleradamente en la obtención de resultados concretos en la lucha contra el tabaquismo. El informe comenzará con una breve presentación de los siete estudios para luego tratar, en secciones subsiguientes, la situación del consumo de tabaco, las características más importantes de la tributación sobre el tabaco, su impacto sobre los precios y el consumo (incluyendo los cálculos de elasticidades), otras políticas destinadas al mismo fin, la problemática relativa a la oferta de los productos, las propuestas de asignación específica de los recursos provenientes de estos impuestos y la economía política de la tributación como aspecto central para considerar la factibilidad de las reformas necesarias. El documento finaliza con una serie de reflexiones finales y los principales desafíos por delante.



2. Resumen y principales características de los casos nacionales

Como se señaló en la introducción, antes de encarar el análisis de los diferentes tópicos tratados en los estudios, se presenta una breve introducción a los hallazgos de cada estudio de base a nivel nacional. Esta presentación no intenta reemplazar la lectura en detalle de estudios que se pueden consultar por separado en sus versiones completas y resumidas en formato de Policy Briefs⁸. Por el contrario, pretende ser un anticipo de lo que se puede estudiar en profundidad en cada estudio de caso nacional. De todos modos, debido al carácter de esta sección, algunas consideraciones deberán ser repetidas en los análisis que completan el documento.

2.1. Argentina, Estudio de ITDT – Red Sur

En este trabajo se analizan los efectos de las últimas dos reformas tributarias al consumo de cigarrillos en Argentina. La primera de las reformas se implementó en mayo de 2016, a través del Decreto 626. Esta reforma estableció un incremento de la alícuota de los impuestos internos a los cigarrillos del 60% al 75%. Dicho decreto fue prorrogado a través del decreto 15/2017 hasta diciembre de 2017. La segunda reforma se estableció el 28 de diciembre de 2017. En esa fecha el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.430 que modificó nuevamente los impuestos al consumo de tabaco. En particular, para los cigarrillos, se

disminuyó la alícuota de impuestos internos del 75% al 70% y se incorporó un impuesto específico, con un mínimo de 28 pesos por paquete de 20 cigarrillos. Este impuesto mínimo se actualiza por inflación cada tres meses y el Poder Ejecutivo queda facultado para incrementarlo en 25% o bajarlo en 10%.

La presión tributaria antes de la reforma impositiva de mayo de 2016 era de 68,5%. El precio de venta promedio en abril de 2016 era de casi 26 pesos por paquete de 20 cigarrillos y los impuestos internos representaban el 47% de ese precio de venta⁹. Después de la reforma, la presión tributaria aumentó y llegó hasta casi el 80% en diciembre de 2017. En ese mes los impuestos internos representaban casi el 61% del precio de venta promedio de casi 50 pesos por paquete de 20 cigarrillos.

La segunda reforma, de diciembre de 2017, fue implementada parcialmente. Todavía no se pudo establecer el impuesto mínimo y por lo tanto quedan paquetes de 20 cigarrillos que cuestan menos del impuesto mínimo. La presión tributaria sobre un paquete de 20 cigarrillos de precio promedio de alrededor de 53 pesos es de 76%. La baja en la alícuota de impuestos internos del 75% al 70% implicó una caída en el porcentaje que estos impuestos representan en el precio de venta de casi 61% a 56,2%.

Para analizar el impacto que tuvo la reforma implementada por el Decreto 626 de mayo de 2016 sobre el consumo de cigarrillos y la recaudación impositiva del Estado, se llevó

8. Los informes nacionales de este estudio se encuentran disponibles en: <http://www.redsudamericana.org/>

9. El restante 21,5% de la presión estaba explicado por el IVA y otros tributos de características similares a los internos (Fondo Especial del Tabaco e Impuesto Adicional de Emergencia).

a cabo un ejercicio de simulación en el que fueron utilizadas las estimaciones económicas de la demanda de tabaco realizadas en este estudio. Los resultados de este ejercicio sugieren que aún se pueden incrementar los impuestos al consumo de cigarrillos y de esa forma aumentar la recaudación fiscal y disminuir el consumo.

Por su parte, la reforma impositiva impulsada por la Ley 27.430 de diciembre de 2017 todavía no se ha implementado completamente. Debido a diferentes presentaciones judiciales por parte de la industria tabacalera no se ha podido introducir el impuesto mínimo a los cigarrillos. Todavía quedan paquetes de 20 cigarrillos que cuestan menos del impuesto mínimo de 29,87 pesos. Al no haberse implementado esta parte de la ley, la brecha de precios entre marcas caras y baratas se ha mantenido relativamente constante. Esta evidencia sugiere que no ha habido una sustitución entre el consumo de marcas caras y baratas.

Los resultados de este estudio sugieren que en Argentina es más eficiente aumentar las alícuotas de los impuestos selectivos ad valorem 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.

2.2. Argentina, Estudio del Centro iDeAS, UNSAM

Argentina ha venido avanzando a lo largo de las últimas décadas en una política integral de control y prevención de la demanda de cigarrillos, incluyendo aspectos impositivos, restricción del consumo en lugares públicos, generación de alertas sobre los impactos para la salud, limitaciones en las pautas publicitarias, entre otras iniciativas. No obstante, si bien ha disminuido la participación de fumadores en mayores de 15 años, el tabaco sigue siendo el factor más importante de las muertes por problemas cardiovasculares en el país.

Además de los esfuerzos para reducir el consumo de tabaco, en las últimas décadas se ha hecho poco en Argentina¹⁰ en términos de regulación de la oferta, y las iniciativas dirigidas a diversificar y / o cambiar la especialización de las economías regionales involucradas

10. En 2017 el sector elaborador de productos del tabaco representaba el 0,65% del Valor Bruto de la Producción de la industria nacional, siendo mucho más importante en las provincias del norte, de menor desarrollo relativo (11,6% en Salta, 11,1% en Jujuy y 5,9% en Misiones). En términos de empleo, la etapa primaria demanda unas 50.000 personas (en general, trabajo zafra e informal), en tanto que la industrial genera unos 6.800 puestos formales. Argentina se ubica como el octavo productor y séptimo exportador mundial de tabaco. En el bienio 2016/2017 las exportaciones alcanzaron un promedio de US\$ 340 millones anuales. China es un mercado crecientemente importante, explicando 1 de cada 4 dólares vendidos al mundo. El tabaco exportador representa el 80% de la producción total. El 20% restante se vende en el mercado interno para la elaboración de cigarrillos. Pese a que los impuestos representan el 80% del valor de un paquete, el precio medio del cigarrillo está entre los más bajos del mundo.

han sido escasas y muy poco exitosas. Por el contrario, todavía se están tomando medidas para estimular la producción de tabaco como parte del Fondo Especial del Tabaco (FET). De hecho, la principal característica que diferencia esta producción de otras actividades de agronegocios es que se beneficia del FET.

El FET se financia con un gravamen del 7% del precio de venta al público, sin IVA, de cada paquete de cigarrillos, más un componente adicional específico de \$ 0,142 por cada paquete vendido (este valor ha sido modificado por normas posteriores). Adicionalmente, las empresas fabricantes de cigarrillos deben realizar retenciones por dos conceptos que, si bien no forman parte de los fondos del FET, juegan un papel muy importante en la economía política del sector: 0,35% sobre el precio de venta al público sin IVA, destinado a las obras sociales de los trabajadores del sector; y 1% sobre el mismo valor, para cubrir los costos de comercialización en el mercado interno.

La distribución de los fondos del FET entre las provincias productoras evidencia un alto grado de concentración: Jujuy recibe el 40%, Salta y Misiones el 26% cada una. Estas tres provincias dan cuenta del 92% del total de recursos del fondo. Mientras que en Misiones se trata de productores pequeños, en Salta y Jujuy la estructura productiva se basa en grandes productores.

Además de favorecer en mayor medida a los grandes productores, el FET beneficia también a los acopiadores, *dealers*/exportadores y productores de cigarrillos, toda vez que les reduce el precio que pagan por la materia prima. De este modo, el FET se ha institucionalizado

como un mecanismo de subsidio que ha generado una poderosa coalición de intereses contraria a cualquier modificación del statu quo. Ello a pesar de que el beneficio se concentra, mayormente, en el eslabón más fuerte de la cadena. Debe mencionarse que los fondos del FET provienen de las ventas de cigarrillos en el mercado interno, para luego financiar el 100% de la producción (de la cual el 80% se exporta).

Por otra parte, mientras que Argentina exportó en el último lustro un promedio de USD 317 millones anuales, en el mismo período el FET tuvo una recaudación promedio de USD 380 millones anuales. Este desbalance entre ingresos de divisas y beneficios del FET resulta generalizado hacia el interior de casi todas las provincias productoras. Directamente (a precio FET) e indirectamente (a través de planes), el FET permite a acopiadores y *dealers* de tabaco reducir el precio que pagan a los productores. En el caso de los *dealers* que exportan tabaco, el FET constituye un subsidio a la exportación. Comparando el valor FET y el valor de las exportaciones de tabaco, el FET parece ser más una transferencia de los fumadores argentinos a los *dealers* internacionales que un subsidio a los cultivadores de tabaco vulnerables.

Lejos de propender a la diversificación de cultivos, el FET ha servido para expandir y consolidar la producción de tabaco, subsidiando las exportaciones de tabaco. De la revisión nacional e internacional de experiencias exitosas resulta claro que la sustitución de la producción de tabaco es posible desde el punto de vista técnico y viable desde lo económico. Numerosos casos de reconversión en distintos países del mundo así lo acreditan.

Sin embargo, se trata de un proceso largo 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. Y exige una activa participación del Estado no sólo en el financiamiento de las distintas acciones y en la asistencia técnica a los productores y a las asociaciones, sino también en el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, la coalición de actores que se opone a la modificación del FET impone una severa restricción a cualquier política orientada a reconvertir, aunque sea parcialmente, la producción tabacalera. Dadas estas restricciones políticas, 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 podrían implementarse sin necesidad de hacer modificaciones sustanciales en el FET son:

- Mejorar el uso de los fondos que benefician a productores pequeños.
- Priorizar los proyectos de diversificación productiva antes que los de reconversión.
- Extender por un período de 3 a 5 años los beneficios del FET, luego de dejar de ser productor de tabaco.

Algunas acciones adicionales de mayor alcance podrían orientarse a:

- Implementar un programa integral de desarrollo regional que incluya, aunque no exclusivamente, la reconversión de la producción tabacalera.

- Desarrollar una campaña orientada a conscientizar a los productores sobre la reducción tendencial del consumo de tabaco a nivel mundial.
- 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.
- Modificar la ley a efectos de convertir al FET en un recurso fiscal coparticipable para las provincias productoras.

2.3. Brasil, Estudio de FUNCEX – Red Sur

A lo largo de los últimos 30 años, Brasil se ha convertido en uno de los líderes mundiales en reducción de prevalencia en el consumo de tabaco (desde aproximadamente el 35% a finales de la década de 1980 a poco más del 10% en 2016). Ello ha sido posible mediante la implementación de un variado conjunto de políticas.

Aunque los aumentos de los precios de los cigarrillos fueron la punta de lanza de la estrategia, Brasil realizó varios esfuerzos institucionales dentro del Programa Nacional de Control del Tabaco para hacer frente al consumo de tabaco y mejorar los resultados de las políticas de precios.

Cabe precisar que si bien corresponde destacar el éxito de estas políticas, persisten

fallas significativas en los mecanismos utilizados para continuar reduciendo el consumo de tabaco. En una comparación internacional, los cigarrillos brasileños siguen siendo muy baratos, con precios cercanos a los de los “paraísos del tabaco”, a pesar de tener una carga fiscal relativamente alta. Asimismo, existe una creciente evidencia de consumo de cigarrillos ilícitos. Investigadores independientes sugieren que la participación en el mercado ilícito ha aumentado recientemente y alcanzó aproximadamente el 45% del consumo total en 2016.

El estudio de FUNCEX señala la relevancia de Paraguay para explicar la situación del tabaco ilícito brasileño. Las marcas más vendidas, como Eight and Gift, se producen legalmente en Paraguay y se exportan ilegalmente a Brasil. En este sentido, debe notarse que los datos del comercio internacional no muestran ningún flujo oficial de cigarrillos desde ese país desde 2002. A su vez, la incautación de cigarrillos por parte de la Policía Federal está altamente concentrada en los estados o áreas fiscales que limitan con Paraguay. Para comprender la importancia de Paraguay en la situación sectorial de Brasil, el análisis no debe quedar restringido al ingreso de cigarrillos de contrabando. Paraguay es, asimismo, un importante comprador de insumos para la producción de cigarrillos, como hojas de tabaco, filamento artificial para filtros (papel de acetato de celulosa) y papeles relacionados con los cigarrillos. Brasil tiene una posición de liderazgo como proveedor de tales bienes, lo que implica un patrón de comercio (oficial) muy desequilibrado entre los dos países. A pesar de estas lagunas, la literatura apoya

firmemente la idea de que la producción que se corresponde con la cantidad de insumos de Paraguay resulta excesiva dadas las posibles necesidades legales (consumo + exportaciones netas).¹¹

Lamentablemente, la información disponible sobre actividades ilícitas es, obviamente, escasa. Para corroborar la situación, se señala que en Brasil la información estadística acerca de la cadena de producción de cigarrillos presenta importantes inconsistencias entre las tendencias del tabaco crudo (insumos) disponibles en el país y la producción de cigarrillos estimada a través de los impuestos pagados. Tal comportamiento de los productores de tabaco crudo sugiere un potencial suministro ilícito consumido en el país o en el extranjero. Este desacoplamiento ha ido creciendo durante la última década. Entendiendo que una acumulación de inventario de varios años es irracional, estas cifras sugieren una cantidad creciente de insumos dadas las necesidades legales finales. En consecuencia, hay elementos para suponer la existencia de comercio ilícito en la cadena de producción (tanto de insumos en bruto como de cigarrillos) y, probablemente, la producción doméstica ilícita de cigarrillos.

De lo anterior se puede establecer la necesidad de salvar las lagunas informativas en el comercio (tanto en la frontera como dentro del territorio) para mejorar la comprensión de la cadena productiva de cigarrillos, y así eliminar las dudas sobre las discrepancias en los datos de comercio y los fiscales.

11. Véase Biz (2010), e Iglesias et al. (2012).

El estudio señala que las políticas de control del tabaco necesitan una evaluación continua y que las estimaciones de las elasticidades de precios e ingresos aportan información importante para el debate sobre las políticas de control del tabaco y el diseño de políticas fiscales destinadas a reducir el consumo de tabaco y aumentar los ingresos fiscales. Las deficiencias de los datos disponibles son una fuerte limitante para las estimaciones econométricas en Brasil. El análisis y consideración de los datos por parte de analistas con gran experiencia en el área son indispensables para arribar a una evaluación adecuada de las políticas, ya que requieren un conocimiento específico de los metadatos y de las metodologías estadísticas brasileñas.

Los hallazgos del estudio respaldan que el aumento en los impuestos y 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, lo cual respalda la estrategia de control del tabaco implementada en Brasil.

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.

El estudio concluye que los ingresos tributarios relacionados con los cigarrillos han sido más bajos de lo que deberían. La disminución

en la recaudación de ingresos tributarios podría ser el resultado de la combinación del aumento del comercio ilícito y la caída del tabaquismo. Esta brecha también podría estar relacionada con la evasión fiscal por parte de los productores nacionales. En consecuencia, se requieren pasos adicionales para contener el desborde del consumo de cigarrillos ilícitos y para frenar la evasión fiscal.

2.4. Ecuador, Estudio de PUCE

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). 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.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida (2014), en el Ecuador el 8,82% de la población mayor de 12 años tiene el hábito de fumar, ya sea a diario o de manera ocasional, de los cuales el 88% son hombres. Casi dos tercios de la población que fuma habita en las zonas urbanas y el 27,3% vive en zonas rurales. Desde una óptica de autodefinición étnica, ocho de cada diez fumadores se autodefine como mestizo; en tanto que a nivel etario, 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 los 19 años. Los fumadores se concentran en los grupos que tienen un nivel educativo de bachillerato y universitario y pertenecen a los quintiles más ricos de la población.

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 y la expedición de su reglamento para la LORCT en 2012. 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).

En tanto, entre las principales medidas tributarias se encuentran el incremento a la tarifa del impuesto a los consumos especiales (ICE) a los tabacos y recientemente la implementación del Sistema de Identificación,

Marcación, Autenticación, Rastreo y Trazabilidad Fiscal (SIMAR) en 2017.

El ICE a los cigarrillos ha sufrido una serie de modificaciones en la tarifa y en su forma de cálculo, distinguiéndose cuatro etapas:

- I. De 1989 a 1992: se cobraba 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%.
- II. 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 entre marcas nacionales o extranjeras. El cigarrillo rubio siempre presentó una tarifa superior a la del tabaco negro.
- III. De 2007 a 2011: se incrementó la tarifa ad valorem al 150% sin distinguir el tipo de cigarrillo hasta fines de 2011.
- IV. 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. 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 75% que recomienda la OMS.

En términos recaudatorios, la participación del ICE al tabaco ha tendido a disminuir al pasar de representar el 0,19% del PIB en 2002 al 0,08% en 2017. Si bien las reformas tributarias al ICE cigarrillos inicialmente aumentaron la recaudación en términos absolutos, a partir de 2015, cuando casi se duplica la tarifa, su recaudación empieza a caer. Este comportamiento se refleja en la disminución de las ventas reportadas por los contribuyentes relacionados con el tabaco al SRI, que podría atribuirse a una reducción del consumo, pero también podría deberse al aumento del contrabando de tabaco. 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. Por otra parte, teniendo en cuenta que es posible que la existencia de comercio ilícito podría estar cubriendo parte de la demanda de cigarrillos, resulta necesario apoyar la implementación del SIMAR para reducir el contrabando.

Finalmente, el estudio de PUCE subraya la importancia de mejorar 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. Sin embargo, sostienen que este esfuerzo no puede 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.

2.5. México, Estudio de Ethos

Este estudio analiza las políticas de control del tabaco que se han implementado en México a lo largo del tiempo, 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 fuma. Entre las diferentes razones, se encuentran 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.

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. En este contexto, se explica cómo 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 componentes ad valorem y específico, la falta de actualización de esta última desde el año 2013 ha generado una importante pérdida recaudatoria, por lo que la efectividad del impuesto se ha desgastado con el tiempo.

El estudio presenta los resultados de un conjunto de simulaciones con el fin de buscar cuál sería la mejor forma de modificar el IEPS para que cumpla de mejor manera con sus objetivos. En primer término, se analiza lo que pasaría si no se realizaran modificaciones impositivas. Esto implicaría que para el año 2022 se habría procesado un aumento en el consumo y una disminución en la recaudación tributaria, como consecuencia de la reducción que ocurriría en el valor real del componente específico del impuesto. En segundo término, se supone la situación en que el componente específico se actualiza anualmente siguiendo la evolución de la inflación. En este caso, no se producirían cambios ni en los niveles de consumo ni en el valor real de los ingresos derivados de la recaudación de este impuesto.

Se consideran, asimismo, cuatro escenarios de reforma tributaria. En los dos primeros escenarios se procede a variar cada uno de los

componentes del impuesto, manteniendo el otro constante, tratando de que el IEPS crezca por encima de la inflación. Cuando únicamente se incrementa el componente específico es más patente la reducción en el consumo, aunque se corre el riesgo de que la industria tabacalera disminuya el número de cigarrillos por cajetilla con el fin de reducir el impacto final del precio. En cambio, en el caso donde se aumenta sólo la cuota ad valorem, el aumento en la recaudación es más importante, aunque esto posiblemente provocaría que los consumidores desplazaran su consumo hacia las marcas más baratas.

De este modo, uno de los hallazgos más importantes de la investigación 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 para reducir la asequibilidad de los cigarrillos. En el estudio se advierte, no obstante, que deberían considerarse los eventuales efectos adversos que podrían presentarse ante este tipo de reforma.

Para evitar consecuencias indeseadas, en los dos últimos escenarios de reforma se procede a ajustar ambos componentes simultáneamente, apuntando a metas diferentes. En un caso, se busca que el peso de los impuestos en el precio final se ajuste a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras que en el otro caso, se busca alinear el precio de venta al público en México con el de las economías avanzadas. Como es de esperarse, en ambos escenarios se producen disminuciones más importantes

en el consumo y mayores aumentos en la recaudación del impuesto.

El estudio de Ethos aporta información sobre el monto de dinero que se destina a combatir el tabaquismo a través de un análisis al presupuesto público de México. Así se concluye 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. Por otra parte, el estudio subraya que no se cuenta con ningún indicador que permita medir la eficiencia del gasto.

De este trabajo se derivan una serie de recomendaciones a nivel de política fiscal y presupuestaria:

- Vincular la recaudación de los impuestos al tabaco con la prevención, cesación y tratamiento de las enfermedades producidas por el consumo de este producto.
- 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 Estado y medir la eficacia con que se utilizan los recursos públicos en materia de combate al tabaquismo.
- Establecer y sostener en el tiempo una tasa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) elevada y que en su diseño se contemple el ajuste por inflación.

Asimismo, el estudio propone algunas medidas que podrían mejorar el control del tabaco en México:

- Diseñar una Política Nacional para el Control del Tabaco.
- Mejorar las advertencias sanitarias en las cajetillas.
- Extender las campañas antitabaco al sector digital.
- Fortalecer las medidas preventivas contra la exposición al humo de tabaco.
- Mejorar las actividades institucionales destinadas a la cesación del tabaco.
- Transitar la legislación sin políticas específicas de control del tabaco dirigidas a reducir su consumo.

2.6. México, Estudio del CIAD

En este estudio se evalúa el efecto que ejerce el impuesto especial al tabaco sobre el consumo de la población mexicana y se analizan los efectos distributivos bajo cuatro escenarios de reforma impositiva.

Desde 2010 a la fecha, los ingresos tributarios por el impuesto especial al tabaco se han mantenido en el mismo nivel de 0,2% del PIB. En 2018, dichos ingresos apenas significaron el 36% del gasto en salud vinculado al tabaquismo y su tratamiento, que a su vez

representó 0,55% del PIB. En México la prevalencia de fumar en 2016 fue del 17,6%. Al mismo tiempo, la mitad de la población vive en la pobreza. Por lo tanto, un aumento del impuesto al tabaco debería tener un impacto directo no solo para reducir su consumo, sino también para apoyar los costos de atención médica relacionados con el consumo de tabaco, especialmente para los hogares pobres con gastos altos en tabaco.

En México, el impuesto especial al tabaco es un gravamen mixto, los componentes ad valorem y específico ostentan la misma estructura desde 2011 (de 160% y 0,35 pesos por cigarrillo, respectivamente). Dicho rezago impositivo ha implicado que México sea uno de los pocos países en América Latina en los que no existe actualización por inflación de la carga impositiva, por lo que el efecto del impuesto se ha ido perdiendo con el transcurso del tiempo. Por otra parte, México tiene una de las cargas fiscales al tabaco más bajas de América Latina (apenas por encima de Colombia y Paraguay). En la actualidad, los impuestos indirectos (impuesto especial y valor agregado) representan el 67% del precio final del producto.

Los cuatro escenarios de reforma son similares a los considerados en el estudio de Ethos: a) el aumento del componente específico del impuesto, hasta alcanzar 1,35 pesos; b) incremento del componente ad valorem hasta 240%; c) incremento de ambos componentes hasta alcanzar la carga impositiva conforme a lo sugerido por la OMS (260% y 0,80 pesos); d) 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.

Los hallazgos más importantes que se derivan de este estudio son:

- Contrariamente a las tendencias del consumo de tabaco en otros países, la prevalencia entre las personas más pobres es más baja en relación con las personas de los deciles de la población con mayores ingresos. Como los deciles de ingresos más altos tienen una mayor prevalencia y consumo de marcas de mayor precio, una mayor proporción de los ingresos tributarios proviene de los contribuyentes del decil de ingresos más altos. Esto resulta en un efecto redistributivo progresivo
- La elasticidad de precios estimada para la demanda de cigarrillos es de alrededor de -0,58, lo que está en línea con estudios empíricos previos en México. La elasticidad de la participación de fumadores es -0.12 más la elasticidad condicional del consumo de cigarrillos -0.46.
- Existe poca variación en la elasticidad precio condicional por nivel de ingresos, sin embargo, la evidencia preliminar sugiere que la elasticidad precio condicional es más baja en el primer decil que en los deciles de ingresos más altos. Por lo tanto, se espera que los fumadores pobres que siguen fumando después del aumento de impuestos reduzcan su consumo relativamente menos que los fumadores ricos.
- La reforma del IEPS debe aumentar el importe del componente específico en una cantidad superior al componente ad valorem porque el impuesto específico: a) debe actualizarse por inflación periódicamente;

y b) produce una mayor reducción en el consumo.

- El aumento del componente específico de impuestos hace que no aumente la regresividad del impuesto porque gran parte de la carga fiscal del componente específico recae en fumadores de mayores ingresos.
- El aumento de los impuestos sobre el tabaco tendrá un impacto limitado en la pobreza. Incluso en los escenarios más agresivos, la pobreza se incrementará en un 2,6% entre las personas que continúan fumando después del aumento de impuestos. Por esta razón, los aumentos de los impuestos al tabaco deberían formar parte de un paquete integral de políticas de control del tabaco para alentar a los fumadores a dejar de fumar.
- El efecto de las reformas fiscales sobre la desigualdad también sería limitado. En los dos primeros escenarios, el aumento del índice de Gini sería inferior a un punto porcentual. En el tercer y cuarto escenario sería de 1% y 1,07% respectivamente. A pesar de que en los dos últimos escenarios se establecen reformas fiscales más agresivas, su impacto en la desigualdad sería relativamente bajo e imperceptible a nivel nacional.

El estudio plantea que con los recursos adicionales provenientes de las reformas impositivas al tabaco es posible contribuir a combatir el problema de la pobreza. Se sugiere que los recursos fiscales provenientes del tabaco se dirijan a dos destinos.

En primer lugar, a fortalecer los programas nacionales en salud contra enfermedades del tabaquismo. Para ello, una estrategia de acción sugerida es la de ampliar la cobertura de enfermedades provenientes del tabaquismo a través del Seguro Popular ya existente (y que actualmente no las contempla), que ofrece servicios de salud a la población de escasos recursos en México. Además, el uso del recurso se debe destinar a habilitar un programa en salud para combatir dichos padecimientos, que incluya un paquete completo de estudios especializados en la detección de las enfermedades tabáquicas.

En segundo lugar, se propone asignar una transferencia a los grupos de población en pobreza, 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*). Como estrategia de acción se propone utilizar los canales de distribución del gobierno denominados Diconsa-Liconsa, o por medio de transferencia monetarias a través de tarjetas activadas y etiquetando el recurso solo para la adquisición de los cuatro tipos de alimentos incluidos.

Finalmente, el estudio recomienda implementar el tipo de reformas consideradas en el tercer y cuarto escenario por las razones siguientes: a) los hogares fumadores reducirían su consumo de tabaco hasta 36% en los deciles de bajos ingresos, mientras que los deciles de mayor capacidad económica lo disminuirían 23%; b) la variación en el precio del cigarrillo sería de hasta el 42,8%, siendo más elevado en los deciles inferiores (del 47,5%); y c) se observarían incrementos moderados

en los niveles de pobreza entre los hogares que fuman.

Aun cuando los impuestos indirectos (impuesto específico más IVA) representan actualmente el 67% del precio del tabaco en el país, este impuesto total respecto al precio se mantiene por debajo del 75% recomendado por la OMS. Bajo cualquier escenario de reforma impositiva, 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.

En términos normativos, un subsidio a la canasta de alimentos básicos es el que otorgará la mayor compensación entre aquellos fumadores que continúen fumando luego del aumento del impuesto. De esa forma, dichos grupos podrán adquirir más alimentos y al mismo tiempo, los impuestos reducirán el consumo de tabaco e incidirán en un cambio en su patrón de consumo. En cambio, este trabajo revela que un subsidio en gastos en salud compensaría únicamente a los hogares fumadores en situación de pobreza crónica. Para implementar las recomendaciones descritas en forma de política pública, es necesario que el gobierno mexicano legisle a favor de la etiquetación los recursos de ingresos fiscales provenientes del tabaco, ya que, de no modificar la ley correspondiente, los recursos adicionales obtenidos seguirán destinándose a otros rubros del gasto público.

2.7. Perú, Estudio del IEP

Esta investigación tiene como principal objetivo desarrollar una estrategia fiscal que permita 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 utiliza 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 procede a simular escenarios de política fiscal que podrían permitir alcanzar progresivamente el nivel de carga fiscal requerido para lograr los objetivos de la OMS.

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 arancelarios. 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 exportadores,¹² los derechos arancelarios no son relevantes como instrumento de política fiscal.¹³ Es así que el instrumento

12. 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.

13. 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.

más simple y eficaz para hacer política tributaria antitabaco es el ISC a los cigarrillos.

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 ISIC de componente específico, sin diferenciación por clases de producto. El monto del tributo fue de 0,07 soles a partir de enero de aquel año, incrementándose a 0,18 soles en mayo de 2016 y a 0,27 soles a partir de mayo de 2018.

En los últimos cambios en el ISC, la carga tributaria promedio al consumo de cigarrillos ascendió a 60% del precio de venta al público (en 2010 ésta era de 42%¹⁴), tomando como referencia el precio promedio de los cigarrillos en Perú¹⁵ (12 soles por paquete de 20 cigarrillos). En consecuencia, puede decirse que el MEF no presenta un programa claro de actualización a cambios en los ingresos y precios en la economía, perdiendo carga tributaria cuando no hace modificaciones al impuesto, principalmente por la política de aumentos regulares de precios por parte de la industria tabacalera, lo que 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.

Este estudio muestra que el efecto de las políticas no tributarias (como la

implementación del acuerdo CMCT) reduce significativamente la demanda de productos de tabaco. El estudio también muestra que es posible estimar el efecto de los aumentos de precios en el consumo de cigarrillos. En general, este estudio permite confirmar 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, lo que implica una reducción en los costos sociales y económicos derivados del tabaquismo en Perú.

Con el objetivo de identificar una política sostenible de aumento regular de la tributación, el estudio desarrolla un mecanismo predeterminado de aumento en el ISC constante por encima de la inflación, que permitiría reducir el consumo aparente y llegar a la meta del impuesto específico de al menos el 70% respecto al precio al por menor 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 cambio,¹⁶ se simuló aumentos 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%,¹⁷ y

14. COLAT (2014), pp. 32.

15. Las cifras toman como referencia el precio de venta al público promedio de los supermercados a noviembre del 2018, de las marcas más vendidas en el país <https://www.plazavea.com.pe/bebidas/licores-y-tabaco/tabaco?PS=24>

16. 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.

17. Una política de overshifting consiste en trasladar a los precios un incremento superior a 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.

estrategia de ajustar los precios de tal manera que se mantengan constantes los ingresos brutos).

Los resultados 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%) para llegar a tener una carga tributaria que represente, aproximadamente, el 70% del precio de venta al público hacia 2030.





3. Características del consumo de tabaco

Según estimaciones de la OMS, la tasa de prevalencia de fumadores mayores de quince años ascendía a nivel mundial, en el año 2015, a 20,7%. Si se discrimina según sexo existen diferencias significativas en las tasas. En el caso de los hombres la prevalencia ascendía a 35%, y en el caso de las mujeres a 6%.

Al analizar la tendencia temporal, se observa una reducción de la prevalencia de fumadores, pasando de 23,5% en 2007 a 20,7% en 2015. Es decir, la tasa se reduce 2,8 puntos porcentuales al cabo de ocho años. No obstante, esto no ocurre de igual manera en todos los países.

A pesar de la reducción de la tasa global de prevalencia, como consecuencia del crecimiento de la población mundial, la cantidad de fumadores en el mundo no ha disminuido.

Un aspecto importante vinculado a la imposición al tabaco, es la distribución que presenta la prevalencia según el nivel de ingreso de los hogares.

La propuesta de incrementar la imposición al tabaco para reducir su consumo, si bien tiene amplio respaldo, tiene también detractores, entre los que se encuentran, obviamente, las empresas vinculadas a su producción y comercialización. Uno de los argumentos empleados para presionar en contra de esta medida está vinculado a los efectos regresivos que podrían derivarse de un aumento de la presión tributaria sobre el tabaco. El argumento es que los hogares de menores ingresos suelen destinar una mayor

proporción de su gasto al consumo de tabaco y que, asumiendo que las pautas de consumo no se modifican, los resultados del incremento de la imposición serían negativos para los sectores más pobres de la población.

Bajo ciertas circunstancias la situación podría ser diferente, dependiendo de la sensibilidad que tenga la demanda ante variaciones en el precio relativo del tabaco. Si la reducción de las cantidades consumidas fuera mayor en el caso de las personas de menores ingresos, el porcentaje de aumento de la carga impositiva para estas personas sería menor que para las personas de mayores ingresos. Podría darse, inclusive, que la carga tributaria que pesa sobre las personas de menores ingresos se viera reducida.

Un estudio realizado para Turquía¹⁸ muestra que un incremento del 25% en la imposición al tabaco generaría una reducción de 35,3% en el consumo de los hogares de menores ingresos y una reducción de la carga impositiva sobre el tabaco de 2,2%. Por otro lado, en los hogares de mayores ingresos, la reducción en el consumo sería menor (18,5%). Como consecuencia se tendría un incremento de 9,7% de la carga impositiva para los hogares ricos. En este caso, el incremento de la imposición al tabaco generaría una distribución más equitativa de la carga tributaria.

Además, las consideraciones acerca del impacto en la equidad de incrementar la imposición al tabaco no se agotan en el análisis de la incidencia directa de la carga tributaria. Es necesario tener en cuenta que el consumo de tabaco afecta negativamente a la salud de

18. Tobacconomics (2018), Policy Brief, Febrero.

la población, generando gastos a los hogares que pueden llegar a ser catastróficos, dependiendo del esquema de financiamiento de la salud vigente en cada país. Cuanto menor sea la cobertura financiera de las personas, es decir, cuando mayor sea el peso de los gastos en salud directos de los hogares, mayor será el impacto positivo de incrementos en la imposición al tabaco en términos de equidad.¹⁹

Por otra parte, dadas las repercusiones que tienen los problemas de salud en el ausentismo laboral, el consumo de tabaco también impacta de esta manera en el ingreso de los hogares.

En síntesis, los efectos negativos sobre la salud provocados por el consumo de tabaco pueden ser directos e indirectos. En forma directa, dada la morbilidad que genera el consumo de las sustancias químicas que contiene el tabaco. En forma indirecta, particularmente en los hogares de menores ingresos, porque el gasto destinado al consumo de tabaco puede desplazar otros consumos saludables, por ejemplo, en alimentación. Al reducirse el consumo de tabaco puede mejorar la situación económica de los hogares de menores ingresos, al reducir los gastos personales directos en cuidados médicos.

19. También puede suceder que los sistemas de salud establezcan restricciones al acceso a ciertos servicios para los fumadores.



3.1. La prevalencia en el consumo de tabaco en las Américas

Al igual que lo que sucede en el mundo, en las Américas se observa una tendencia a la reducción de la prevalencia del consumo de tabaco fumado. Entre 2007 y 2015 la tasa pasó de 22,1% a 17,4%, es decir se observó una reducción de 4,7 puntos porcentuales, valor superior al registrado a nivel mundial.

Si bien la tasa promedio de prevalencia en la región de las Américas es similar a la que se observa a nivel mundial, la distribución según sexo muestra menores diferencias. La tasa para hombres es de 22% y de 12% para mujeres, con una razón entonces de 1,7 hombres fumadores por cada mujer fumadora. A nivel mundial esta razón asciende a 5,8.

Las tasas de prevalencia según la OPS, para los países que forman parte del estudio se muestran en el siguiente cuadro.

En el conjunto de los países estudiados, en los casos de Argentina, Brasil y Perú se sigue el patrón que suele observarse a nivel

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	25,1	
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>

mundial, caracterizado porque la cantidad de fumadores se concentra en los sectores pobres y de menores niveles educativos, mientras que los casos de México y Ecuador son excepciones a ese patrón.

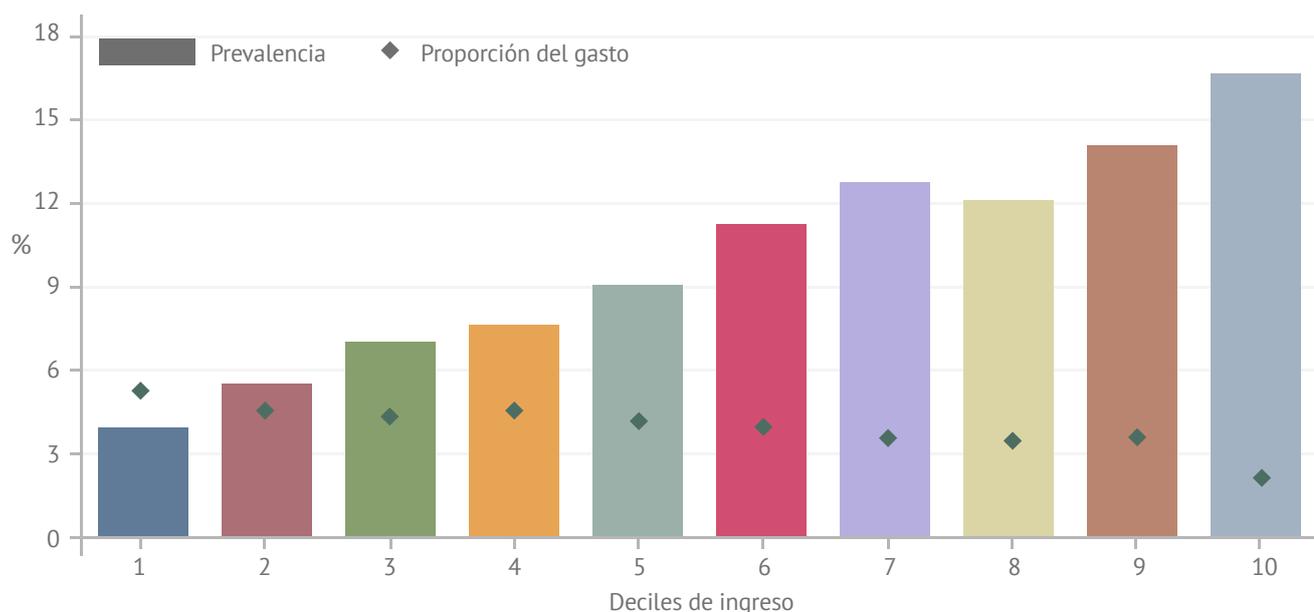
En el caso de México, se observa una mayor prevalencia de hogares consumidores de tabaco a medida que aumenta el nivel de ingreso. En otras palabras, la cantidad de hogares que realizan gastos en tabaco crece con el nivel de ingreso. Más precisamente, en el primer decil de ingresos, cerca del 4% de los hogares realizan gastos en tabaco, consumo que representa en promedio el 5,5% de su gasto total. Por el contrario, la mayor prevalencia de consumo en tabaco se observa en el decil de mayores ingresos, donde alcanza

al 17% de los hogares; en tanto que el gasto destinado al tabaco representa, en promedio, el 2,0% de su gasto total.

En el caso de Ecuador sucede algo similar. Es así que el 36,4% del total de fumadores pertenecen al quintil 5 de consumo, mientras que solamente el 7,4% de la población que fuma pertenece al primer quintil. En los dos quintiles más altos se concentra la mayor parte de la población ecuatoriana que fuma.

Dentro de la población de cada uno de los quintiles de consumo, el 6,3% de los individuos del quintil 1 reportan tener este hábito; mientras que para los individuos de los quintiles 2, 3, 4 y 5, la prevalencia es de 6,9%, 8,1%, 8,9%, y 10,9% respectivamente.

Gráfico 1. Prevalencia de hogares con gasto en tabaco y proporción de gasto dedicado al tabaco. (México, 2016)



Fuente: Elaboración propia del equipo del CIAD con base en ENIGH, 2016.

3.2. El gasto en salud y el consumo de tabaco

Existe abundante evidencia de que el consumo de cigarrillos o productos elaborados de tabaco a nivel mundial es responsable de varias enfermedades crónicas y catastróficas que generan altos niveles de morbilidad y mortalidad. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), el consumo de tabaco en el mundo provocó la muerte de más de siete millones de personas en 2017. Las previsiones son que si no se toman medidas para reducir el consumo de tabaco, la cantidad de muertes aumentaría en el futuro. Estos problemas de salud generan gastos a la sociedad, que en parte se financian con fondos públicos, y en parte en forma directa por los hogares afectados.

En la región una parte importante del gasto en salud es financiado 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 OMS).²⁰

Por ende, el consumo de tabaco impacta de manera significativa en la dimensión del espacio fiscal de las economías. Al mismo

tiempo, cuando los gastos no son cubiertos por fondos públicos, el correspondiente gasto directo necesario para afrontar los problemas de salud puede transformarse para los hogares de menor ingreso en un gasto catastrófico.²¹

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). Esto equivale a 0,7% del producto interno bruto (PIB) de la región y a 8,3% del presupuesto sanitario. La enfermedad cardiovascular, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y el cáncer fueron responsables respectivamente de 30,3%, 26,9% y 23,7% de este gasto.²²

El costo atribuible al tabaquismo varió entre 0,4% (México y Perú) y 0,9% (Chile) del PIB y entre 8% (Brasil)²³ y 12,7% (Bolivia) del gasto en salud. En la región, la recaudación impositiva por la venta de cigarrillos apenas cubre 37% del gasto sanitario atribuible al tabaquismo (8,1% en Bolivia y 67,3% en Argentina) (Pichon-Riviere, A. *et al.*, 2016). El tabaquismo es responsable de una importante proporción del gasto sanitario en América Latina, y la recaudación impositiva por la venta de cigarrillos está lejos de llegar a cubrirlo. La profundización de medidas como el aumento de impuestos al tabaco debería ser seriamente considerada por los países de la región.

20. Véase en <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/es>

21. 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. <http://www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/evaluacion/proteccion.pdf>

22. Pichon-Riviere, A. *et al.* (2016). Impacto Económico del Tabaquismo en los Sistema de Salud de América Latina. Rev Panam Salud Pública, 40(4):213-221.

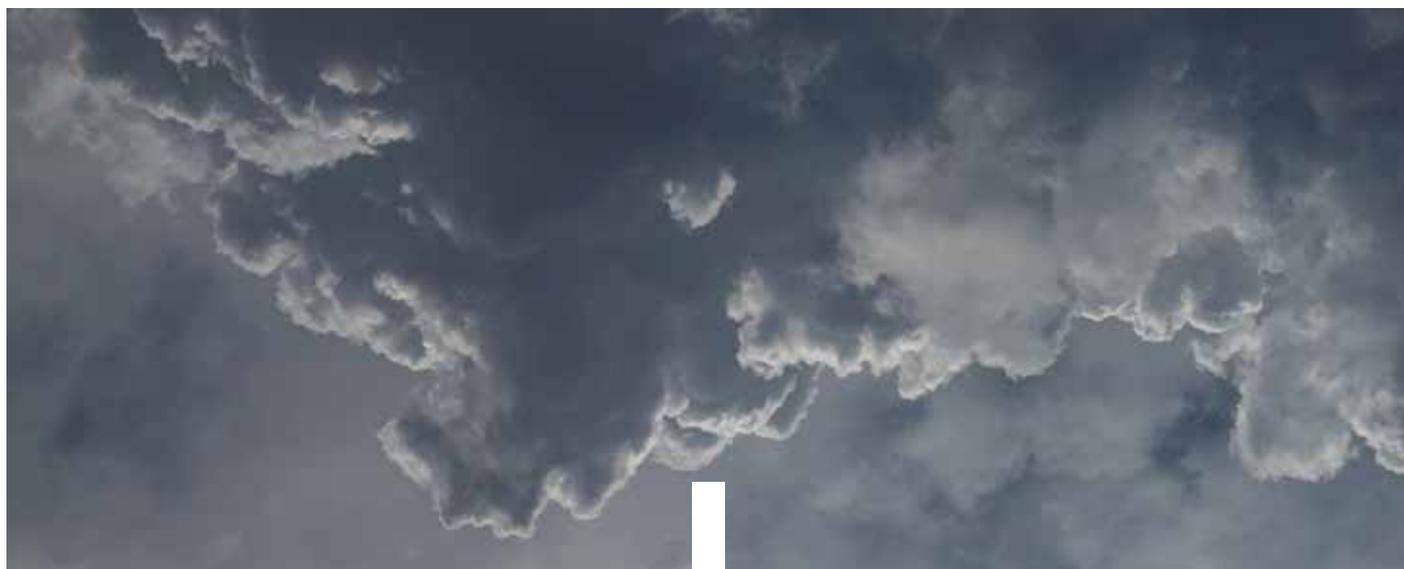
23. IECS: https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Flyer_tabaquismo_Brasil-v9.pdf

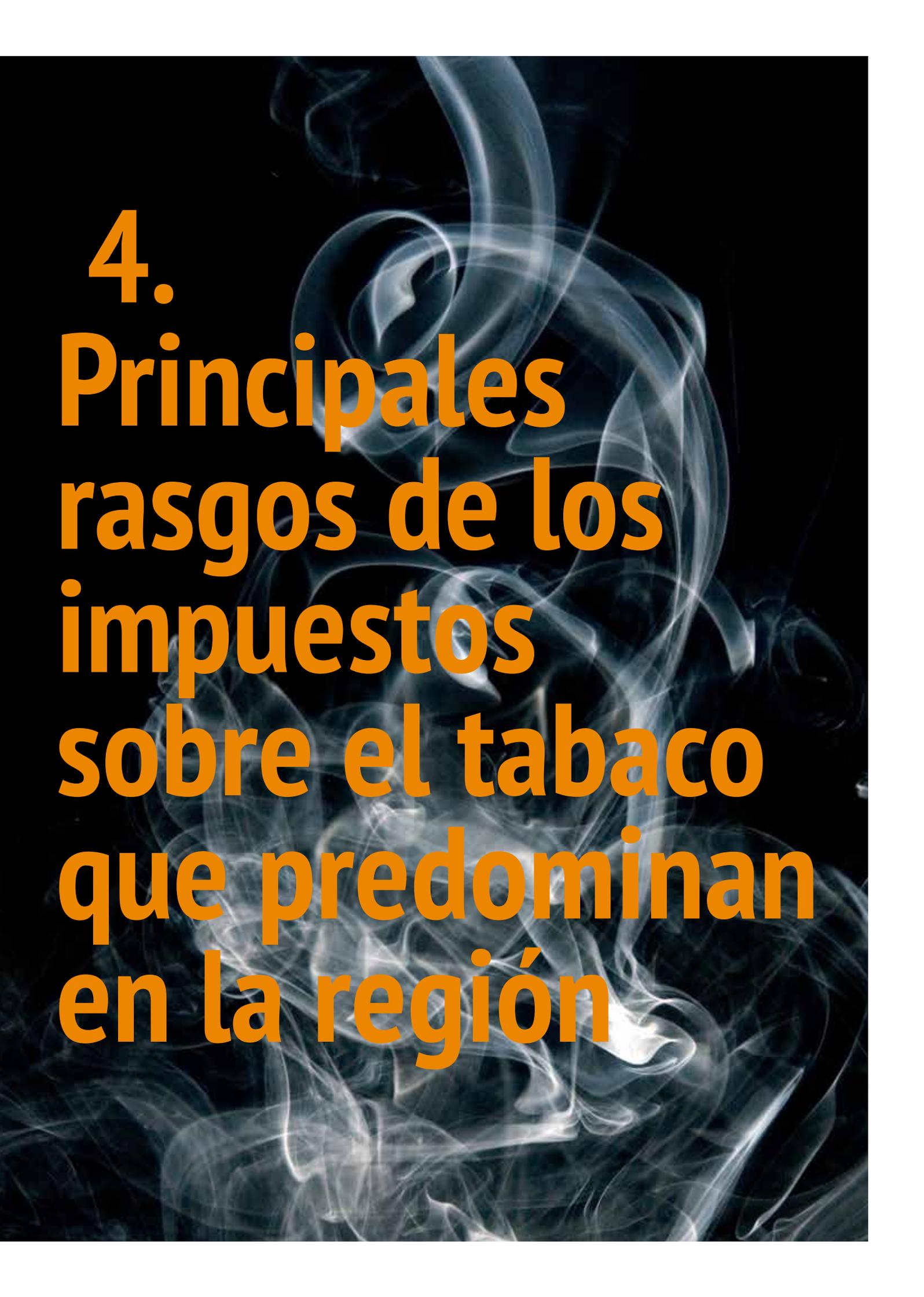
En el caso de México el tabaquismo es responsable de 49.189 muertes por año, de que 147.449 personas tengan EPOC, 108.469 presenten problemas cardíacos, 21.062 padezcan neumonías, 15.273 sufran accidentes cerebrovasculares y 6.375 cáncer de pulmón. La cantidad de personas diagnosticadas en México con alguna enfermedad relacionada con el consumo de tabaco ascendió a 310.059, lo que representa aproximadamente el 0,24% de la población total.

Como ejemplo de la magnitud que puede tener el gasto en salud derivado del consumo de tabaco se puede recurrir al caso de México. En este país el costo sanitario resultante del tabaquismo representa aproximadamente el 0,42% del PIB y el 6,62% del gasto anual total en salud del país. De todas las patologías causadas por el humo de tabaco, las

enfermedades cardíacas son las más costosas, dado el alto número de personas que las padecen. En segundo lugar, se encuentra la EPOC, también debido, principalmente, a la cantidad de personas que son diagnosticadas con este padecimiento.

Un tema abierto al debate, que es planteado en 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. Los responsables de la política fiscal comparten la preocupación de las rigideces que la asignación de fondos implica en los recursos públicos. Esto será analizado más adelante en este informe.





**4.
Principales
rasgos de los
impuestos
sobre el tabaco
que predominan
en la región**

En esta sección se presentan los rasgos salientes de la tributación sobre el tabaco en la región, con especial referencia a los cinco casos nacionales estudiados. Previamente, se realizan algunas consideraciones generales acerca de la carga impositiva sobre el tabaco desde la perspectiva teórica de la política fiscal.

4.1. Recomendaciones generales sobre la carga tributaria al tabaco

Debido al diverso efecto que genera sobre los precios finales la existencia o no de un “efecto multiplicador” del precio, según se trate de imposición ad valorem o específica, respectivamente,²⁴ la teoría de la imposición óptima sugiere una combinación de ambos componentes para evitar sesgos que pudieran provocarse respecto de la diversificación de productos, incrementos de calidad, o aumentos de valor agregado, en relación con la situación previa a la existencia de los impuestos (Delipalla y Keen, 1992). En tal sentido, IMF (2016) advierte que en gran medida, la combinación entre estructuras específicas y ad valorem suelen ser a menudo el resultado de la presión de la industria. El poderoso impacto del efecto multiplicador en la estructura

del mercado hace que la elección entre impuestos ad valorem e impuestos específicos sea un punto central en el lobby de la industria, además de la carga total de impuestos “Los cambios en la combinación impositiva existente pueden, por lo tanto, tener un impacto complejo en la dinámica del mercado y los ingresos, y los gobiernos deben analizar y evaluar las propuestas de la industria basadas en sus propios objetivos”.

Por su parte, en la actualidad la motivación en la imposición al tabaco no está relacionada con la búsqueda de neutralidad en la recolección de los ingresos tributarios, sino en la protección de la salud de los ciudadanos, por lo que, la estructura tributaria adecuada sobre los productos del tabaco estará motivada por la elección de los instrumentos más eficaces para lograr correcciones deseadas en los patrones de consumo de la población, donde el impacto final será consecuencia del traslado en los precios.

En 2014, los Estados Parte en el CMCT aprobaron las directrices para la aplicación del artículo 6, que reconoce a las medidas de precios e impuestos como el medio más eficaz para influir en el consumo de los productos de tabaco, señalando que no sólo limitan las externalidades negativas (incluidos sus altos costos sanitarios y pérdidas de productividad derivadas de las enfermedades atribuibles al tabaco), sino también su aporte a cubrir el

24. Por ejemplo, si un fabricante que enfrenta un impuesto ad valorem sobre el precio a la salida de fábrica del 50 por ciento, decide mejorar la calidad de sus productos y pasar los costos adicionales a los clientes, el aumento de precio será un 50 por ciento superior que el costo agregado, como consecuencia de la estructura ad valorem del impuesto. Esto es lo que se conoce en la teoría de la tributación óptima como efecto multiplicador en el precio. Por el contrario, para el caso de impuestos específicos, debido a que el impuesto por cigarrillo es fijo, los fabricantes pueden obtener los beneficios de las inversiones en valor agregado sobre sus productos con un aumento de precio menor, como consecuencia de no trasladar a la recaudación tributaria parte de ese mayor valor agregado.

gasto público en salud relacionado con el consumo y la exposición al humo de tabaco.

En dicho marco, se establecieron recomendaciones sobre el diseño y la administración de estos instrumentos tributarios particulares²⁵ que, centrando la atención en la reducción del consumo, dejan fuera del espectro a los impuestos generales sobre el volumen de negocios o las rentas,²⁶ y apuntan hacia el establecimiento de impuestos selectivos de forma de encarecer el precio relativo de estos productos nocivos y reducir su asequibilidad. Estas recomendaciones pueden resumirse en:

- Lograr una menor asequibilidad de los productos del tabaco contemplando no sólo la elasticidad precio e ingreso de los productos, sino la evolución del nivel general de precios y los cambios en los ingresos de las familias, estableciendo la revaluación periódica de los impuestos sobre el tabaco.
- Establecer un sistema simple y eficiente a través de imposición selectiva específica o mixta, con impuestos mínimos específicos, que permitan aprovechar las ventajas administrativas respecto de la imposición ad valorem.

- Gravar todos los productos del tabaco de forma integrada y sistémica, a fin de evitar la sustitución entre categorías de productos baratos en respuesta al aumento de precios provocado por las políticas implementadas hacia la reducción del consumo de tabaco.

De esta forma, se apunta a elevar la carga tributaria en términos reales sobre los productos del tabaco, tanto respecto del resto de bienes con el objetivo de inducir al efecto sustitución de su consumo, como también respecto de los ingresos familiares para reducir su asequibilidad en la población. Donde una estructura de impuestos específicos, o mixta en presencia de impuestos mínimos, coordinada entre productos permita reducir el nivel de maniobra de precios de mercado desde la industria, y evite la migración entre productos.

La consolidación de este consenso en América Latina aparece como resultado tanto de la aparición de literatura internacional sobre la efectividad de los incrementos impositivos para reducir el consumo de los productos del tabaco,²⁷ como del mayor interés suscitado por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable para 2030. Estos esfuerzos requieren, por un lado, la recolección de recursos para afrontar los retos relacionados con las prestaciones de bienes públicos y bienestar social en aprovechamiento del

25. OMS (2014). Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS (Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco). Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco; 13 al 18 de octubre de 2014, Moscú (Federación de Rusia). Ginebra: Organización Mundial de la Salud (decisión FCTC/COP6(5)).

26. Esta restricción en el enfoque limita la efectividad en la lucha contra el tabaco desde el lado de la producción o las inversiones en el sector tabacalero.

27. OMS (2010); IARC (2011); Guindon y otros (2015).

doble dividendo de este tipo de tributación pigouviana²⁸. Por otro lado, hay que tener en cuenta el objetivo particular de alcanzar para 2025 una reducción del 30% en las muertes por enfermedades no transmisibles.²⁹

De esta manera, la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) destacan la importancia de generar un contexto propicio para el incremento de la carga tributaria sobre el consumo de tabaco. A través de sus reportes anuales, ambas organizaciones señalan que la abundante evidencia empírica y el seguimiento constante del cumplimiento del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) muestran no sólo que los impuestos son la herramienta más efectiva para reducir el consumo de tabaco, sino que el reducido nivel de la carga tributaria vigente en el mundo en la actualidad, permite transitar hacia incrementos impositivos que contribuyan a la efectiva reducción del consumo de estos productos, ya sea a través de su sustitución respecto de otros consumos más saludables, como mediante la reducción en su asequibilidad por su encarecimiento en términos absolutos y relativos respecto a otros bienes y servicios.

4.2. La tributación sobre el tabaco en la región

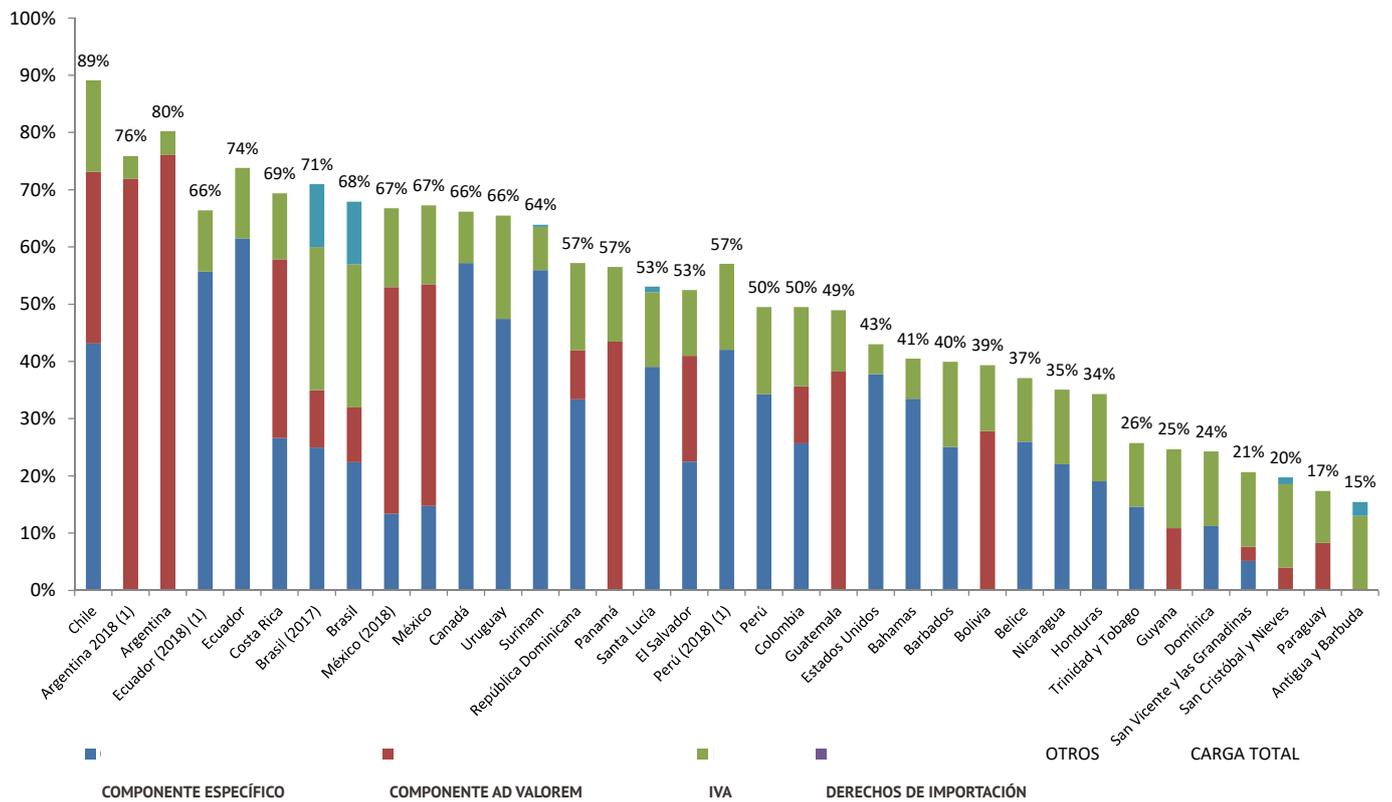
Para comenzar introduciendo rasgos generales a la situación del continente, puede consignarse que, a partir de la información provista por la base de datos del Reporte WHO (2017), se pueden identificar un conjunto de regularidades empíricas que caracterizan la tributación sobre el tabaco en los países de la región.

En primer lugar, y como sucede con frecuencia al analizar a países latinoamericanos, no es posible encontrar un patrón único de tributación sobre el tabaco. Como se muestra en el gráfico 2, existe una gran heterogeneidad de situaciones referidas a la carga como porcentaje del precio final. Si bien los países estudiados en este proyecto regional se encuentran entre aquellos que presentan mayor carga relativa sobre el precio final de venta al público, los precios de venta al público son aún bajos frente al estándar internacional, y el poder adquisitivo ha mejorado en algunos de los países estudiados. En el gráfico se exhibe información para la totalidad de los países de la región, de acuerdo con las series elaboradas por la OMS para el año 2016 (último dato disponible). Con el objeto de presentar la situación de los diferentes países, y para poder comparar esa información con la recogida en los estudios de este proyecto, el gráfico 1 incorpora los datos de cada estudio y se consigna el año de referencia entre paréntesis.

28. Refiere a los impuestos que intentan corregir externalidades y su denominación proviene de quien fuera su impulsor: Arthur Pigou.

29. OPS (2018); y OMS (2017).

Gráfico 2. Estructura de impuestos sobre el consumo de cigarrillos (% sobre el precio de la marca más vendida, 2016)



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).

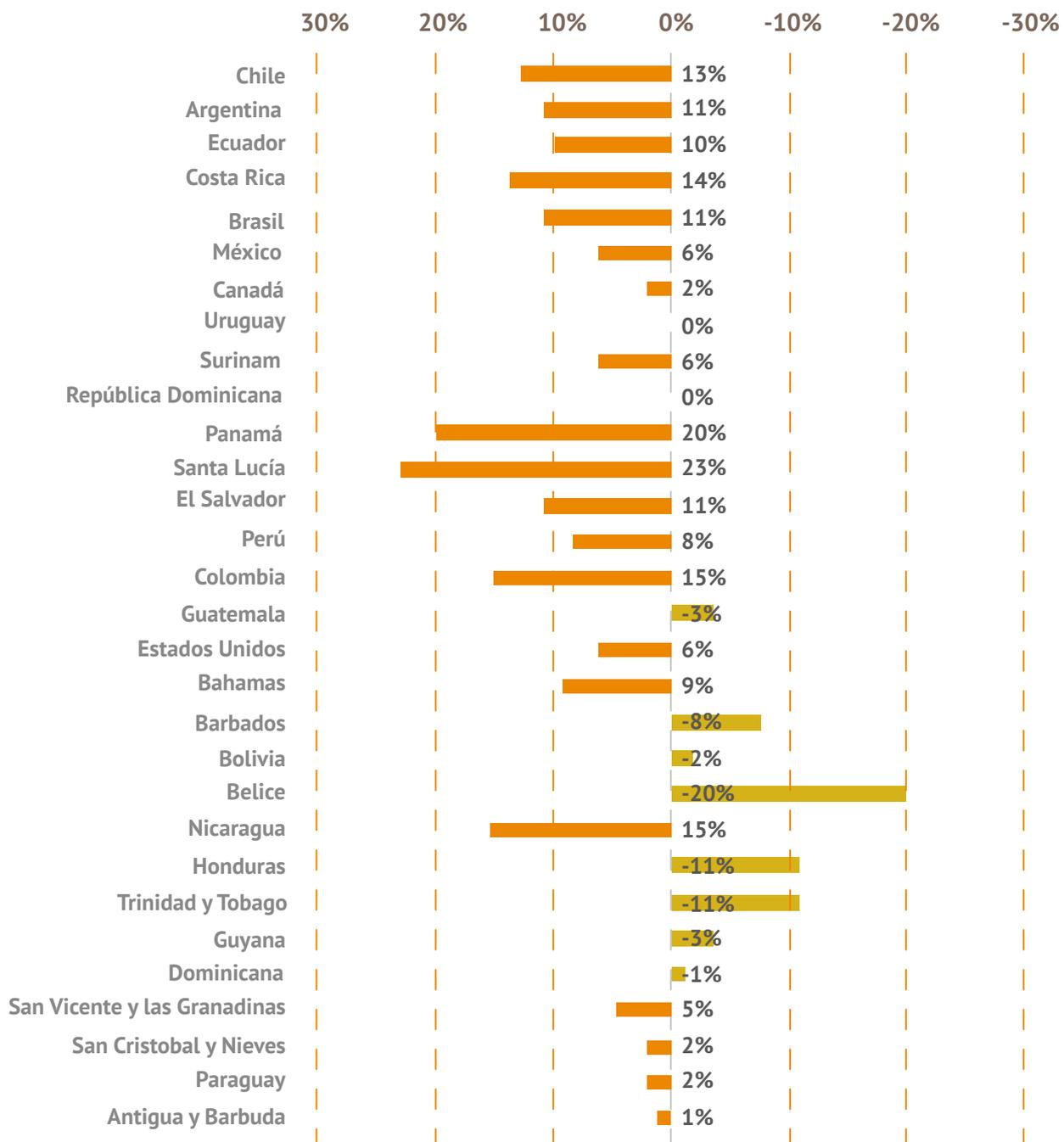
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información surgida de los estudios del proyecto y la Organización Mundial de la Salud.

Ver: https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/ y estudios de caso del proyecto.

En segundo lugar, en los gráficos 2 y 3 se aporta información relativa a los cambios recientes en la carga tributaria en los países de América Latina y el Caribe. Puede apreciarse que desde 2008 hasta 2016 se produjeron incrementos en la presión total de los impuestos sobre el consumo de cigarrillos y en los precios en dólares de paridad de poder adquisitivo. Efectivamente, los 30 países de la muestra elaborada para el continente americano evidencian incrementos del precio en dólares de paridad de poder adquisitivo y sólo en cuatro de ellos (Barbados, Belice, Honduras y Trinidad y Tobago) se observa una reducción de la carga impositiva total respecto del precio de venta al público de la marca más vendida. Si bien el período de corte de la información agregada impide apreciar la reducción de la presión tributaria de cuatro puntos para Argentina a partir de 2018, como así también los incrementos producidos en Colombia, Perú y Uruguay, esta evolución agregada y de mediano plazo permite señalar que la región en su conjunto apunta hacia el encarecimiento de los productos del tabaco a partir de aumentos en los impuestos que gravan su consumo.

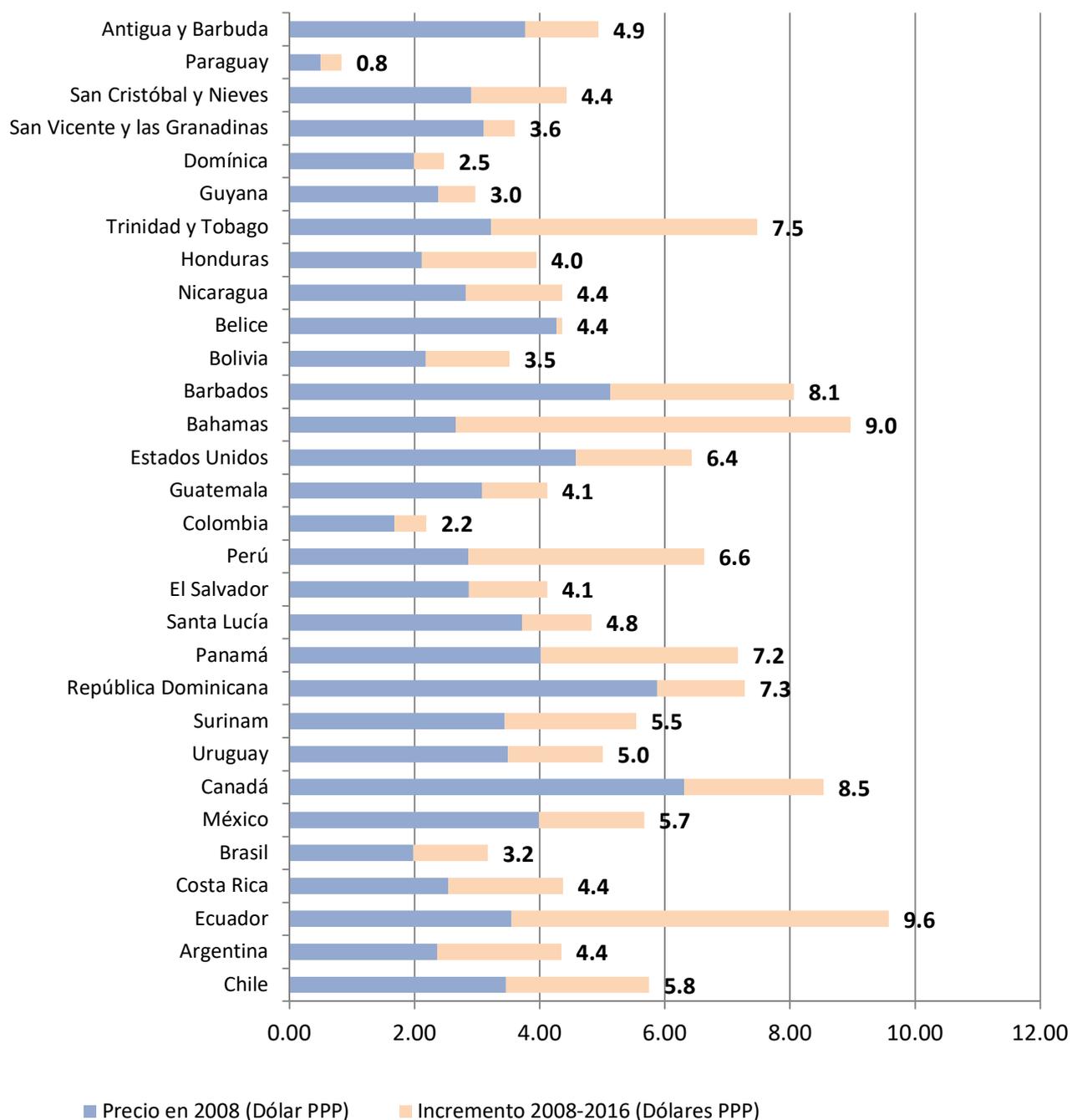
En tercer lugar, la región parece haberse movido en la dirección de las recomendaciones vertidas en el CMCT en el sentido de avanzar hacia estructuras de impuestos sobre los cigarrillos donde se combinan componentes específicos y ad valorem. Como se muestra en el gráfico 5, las excepciones a esta regularidad son Brasil y Argentina. Cabe precisar que en el caso de Argentina, la falta de imposición específica sobre el tabaco es atribuible a factores de economía política que son claramente explicados en el documento del Centro IDEAS de la UNSAM. En Brasil desde 1999 se encontraba vigente un componente específico en la tributación sobre los cigarrillos habiendo ganado participación el componente ad valorem entre 2008 y 2016. Al igual que en el gráfico 2, se incorpora la información referida a los estudios de este proyecto para los años señalados entre paréntesis.

Gráfico 3. Variación 2008-2016 de la carga total sobre el consumo de cigarrillos (% precio de la marca más vendida)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Organización Mundial de la Salud. <https://bit.ly/2QyaUzp>

Gráfico 4. Precio 2016 e incremento desde 2008 del pack de 20 cigarrillos (Dólares PPP)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la OMS. <https://bit.ly/2QyaUzp>

4.3. La situación de los países estudiados en el proyecto

El gráfico 5 sirve, a su vez, como introducción para comentar la situación de los países estudiados en este proyecto. En dicho gráfico se muestran las variaciones en los porcentajes del precio de venta al público del tabaco atribuibles a la carga aplicada entre los extremos del período de observación. Esto permite identificar los cambios en la estructura tributaria para todos los países de la muestra. Los principales cambios en la dirección recomendada por el CMCT se observan en Ecuador, México y Perú, dado que Brasil ya contaba con un componente específico desde 1999, mientras que Argentina grava los cigarrillos en su mayoría sobre una base ad valorem.

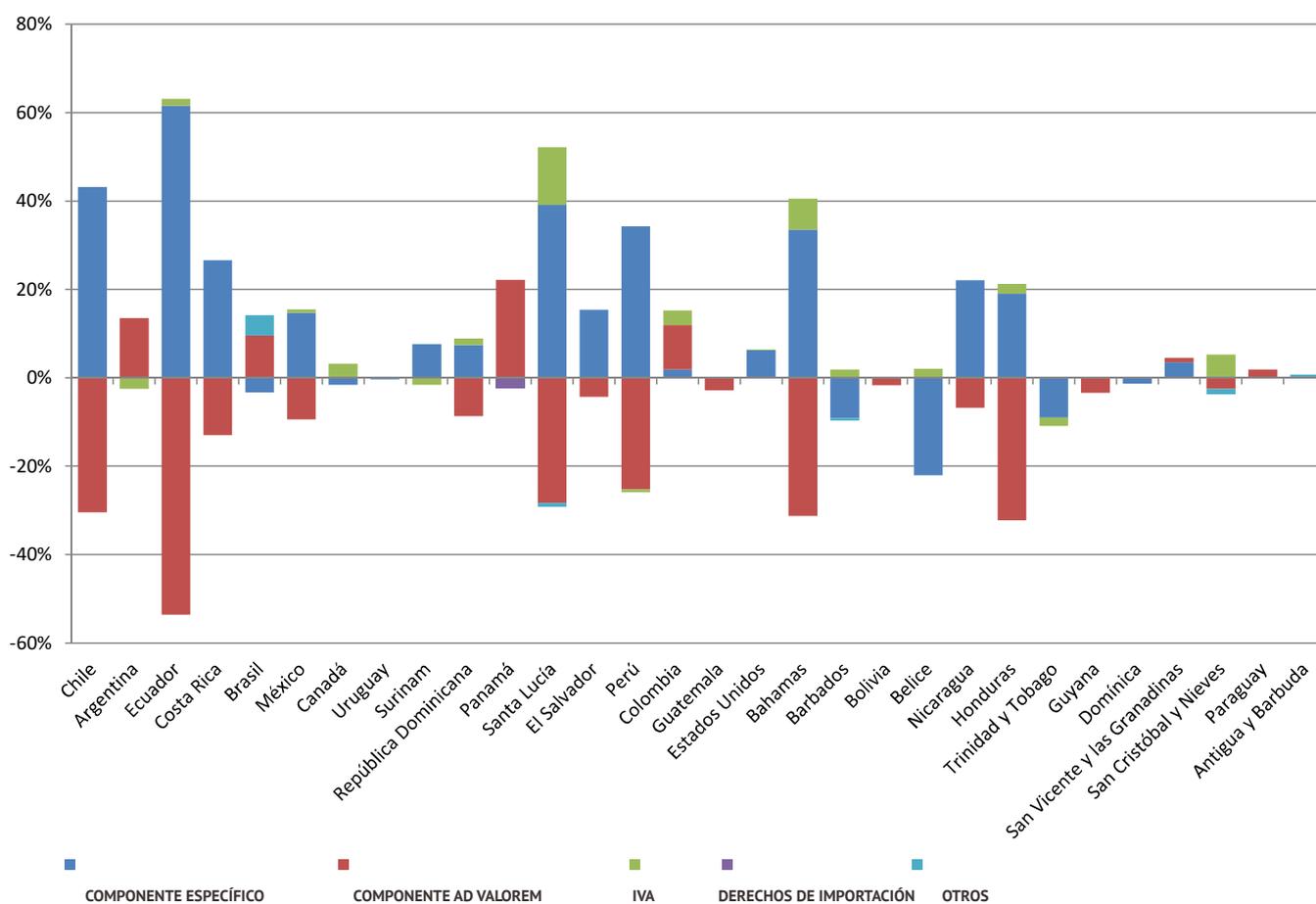
Para el caso de Ecuador, se señala que el cambio hacia la imposición específica se produjo en 2012, cuando se abandonó para los cigarrillos la alícuota ad valorem del 150% que regía desde 2007, reemplazándola por un valor específico de USD 0,08 por cigarrillo que se fue incrementando en valores reales hasta alcanzar los USD 0,16 a partir de mayo de 2016, con cláusula de ajuste por inflación desde 2017.³⁰ Ese mismo estudio muestra una política tributaria creciente pero acelerada: en los primeros cinco años la tarifa se incrementó semestralmente, hasta que en 2017 implicó un incremento de cerca del 100% en la tarifa de este Impuesto a los Consumos

Específicos (ICE) sobre los cigarrillos. Si bien la carga entre 2011 y 2012 resultó similar en relación al precio de los cigarrillos (64%), se observó un incremento de este último de aproximadamente 21% a raíz de su implementación. PUCE describe que el aumento progresivo de la carga permitió alcanzar un nivel sobre el precio de venta superior al 73% en el primer semestre de 2015. Por otra parte, la reducción observada desde entonces no resultó a raíz de caídas en el valor del impuesto específico, sino como consecuencia del incremento momentáneo en el IVA del 12% al 14%, introducido para financiar parcialmente, la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 2016. La posterior estrategia empresarial consistente en trasladar en exceso los incrementos de costos a los precios de los productos determinó que se alcanzaran los valores más elevados de la región en el paquete de cigarrillos, medidos en paridad del poder de compra.

Para el caso de México, no se trata de una sustitución propiamente dicha, sino que el efecto de la caída en el porcentaje de los tributos ad valorem aparece como la consecuencia del agregado en 2010 de una porción específica de 4 centavos de moneda mexicana que se incrementó nueve veces en valores absolutos al año siguiente, permaneciendo invariable hasta la actualidad. De esta forma, actualmente el impuesto especial al tabaco está conformado por 160% de alícuota ad valorem sobre el precio de venta neto de IVA (cuya alícuota es del 16%) más 35 centavos de pesos mexicanos por cigarrillo. Como consecuencia, la carga total en 2018 sobre el precio

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

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



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).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información surgida de los estudios del proyecto y la Organización Mundial de la Salud.

Ver: <https://bit.ly/2QyaUzp> y estudios de caso del proyecto.

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.

Finalmente, en el caso de Perú, desde 2010 la estructura tributaria indirecta ha sido el impuesto general a las ventas (IGV), más un impuesto selectivo a los consumos (ISC). Para el caso del tabaco, se estableció en 7 centavos de moneda peruana en aquel entonces, fue incrementado en 11 centavos en mayo de 2016 y nuevamente en mayo de 2018, 50% más, hasta alcanzar los 27 centavos. De esta forma puede estimarse una carga tributaria sobre el promedio ponderado de los paquetes de cigarrillos de aproximadamente 57%,³¹ conformada por 15 puntos de IGV y 42,1 puntos de ISC desde mayo de 2018.³² Por su parte, el informe del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) señala que a partir de la sustitución por el componente específico, los incrementos tributarios fueron trasladados totalmente a los precios finales de los cigarrillos, con casos de *overshifting* cercanos al 20% en 2010 y 2016, y al momento del cierre de la investigación no podía descartarse también un posible *overshift* para 2018.

El caso de Brasil³³ resulta sumamente complejo de analizar, pues si bien no se produjeron grandes reformas en los últimos tiempos, posee una carga ampliamente distribuida dentro de su 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. Por su parte, a nivel federal otros cuatro gravámenes se aplican al inicio de la cadena productiva (sobre el precio de la salida de fábrica o el correspondiente a la importación), además de la aplicación de un precio mínimo a partir de 2011, que deberá ser lo suficientemente elevado para acomodar todos los costos (de producción y de comercialización), los impuestos y un margen de beneficio mínimo de los productores legales.³⁴

Los impuestos aplicados a nivel federal se componen del impuesto selectivo sobre productos industrializados (IPI); 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*), siendo el IPI el impuesto selectivo principal

31. 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.

32. 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.

33. FUNCEX (2018).

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

que establece la tributación diferencial para los productos del tabaco.

Este impuesto selectivo adiciona el componente específico a partir de 1999, a una tasa efectiva ad valorem de 41,25%. Esta tasa específica se incrementó progresivamente hasta noviembre de 2011, cuando se reforma el régimen conformando la estructura actual del tributo.

Desde diciembre de 2011 coexisten dos reglas de tributación del IPI sobre cigarrillos. Por una parte, la regla general es una tributación ad valorem con una tasa impositiva efectiva del 45% (como producto de la alícuota del 300% ya existente sobre una base de cálculo del 15% del precio de venta). Alternativamente, existe la opción de la regla especial, compuesta por la suma de dos cuotas, una tasa nominal ad valorem (sobre la misma base de cálculo observada en la regla general) y una tarifa específica que hasta 2015 diferenciaba el monto según se tratara de cigarrillos envasados en paquete o presentados en formato Box. Tanto la tasa ad valorem como la específica del régimen opcional aumentaron progresivamente desde su creación hasta alcanzar en la actualidad el 66,7% (10% efectiva) y R\$ 1,50 desde diciembre de 2016. La investigación realizada por FUNCEX (2019) revela que la totalidad de los productores optan por la regla especial, pues permite apropiarse de una mayor proporción de los incrementos de precio.

Finalmente, el caso de Argentina presenta un esquema de múltiples impuestos

selectivos ad valorem sobre los productos del tabaco, con diversas asignaciones específicas y superposiciones de bases imponibles, que conforman un complejo entramado para la economía política del sistema de imposición al tabaco, tema que ha sido ampliamente desarrollado en los trabajos específicos del proyecto³⁵ y en la sección correspondiente del presente informe.

Este conjunto de tributos tiene cuatro componentes: 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), compuesto por una alícuota ad valorem del 8,35% sobre el precio de venta al público y que permite descontar el IAE y el IVA, aunque no así el Impuesto Interno (II), más un componente FET específico ajustable proporcionalmente desde 2010; y finalmente, el Impuesto Interno, calculado con una alícuota por dentro³⁶ de 70% sobre el precio de venta al consumidor, que permite deducir la totalidad de los demás impuestos de su base.

Como se explica en el documento del ITDT, se produjeron dos reformas sobre el Impuesto Interno desde comienzos de 2016. En mayo de 2016, se incrementó la alícuota del 60% (150% efectiva) al 75% (300% efectiva) hasta diciembre de 2017, lo que elevó la carga total sobre los cigarrillos del 68,5% al

35. ITDT (2018) e iDeAS - UNSAM (2018).

36. La alícuota por dentro significa que una tasa nominal del 70% se transforma en una alícuota efectiva de 233% a través de la siguiente fórmula: $TASA\ EFECTIVA = (100 \times t) / (100 - t)$, siendo "t" la alícuota legal o nominal del tributo.

80%. Sin embargo, a partir de 2018 entró en vigencia una segunda reforma que disminuyó al 70% la alícuota del Impuesto Interno (233%) e incorporó un componente específico alternativo, a través de un impuesto mínimo de 28 pesos por paquete de 20 cigarrillos actualizado por inflación cada tres meses. Sin embargo, esta última modificación fue implementada parcialmente, debido a que diversas presentaciones judiciales permitieron que algunos paquetes de 20 cigarrillos se vendan por debajo del impuesto mínimo.³⁷ No obstante, 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 2018.

El estudio realizado por ITDT revela que el 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.

4.4. El espacio recaudatorio en los países estudiados

Desde el punto de vista recaudatorio, la sensibilidad de la demanda del consumidor a los impuestos será determinante para la política tributaria, en cuanto que reducirá la base impositiva y limitará la capacidad de recaudación de ingresos de los impuestos al tabaco. Por tratarse de productos que, en general, presentan baja elasticidad precio de la demanda, los gravámenes selectivos sobre el tabaco se encuentran presentes en la mayoría de los países, más allá de sus bondades en la preservación de la salud de las personas o las correcciones de ineficiencias de información, también, por razones recaudatorias. Además de la elasticidad precio de la demanda, el potencial de ingresos también depende de la participación de los impuestos existentes en el precio de venta. Cuanto mayor sea la participación de los impuestos, menos elástico puede ser el producto antes de que los ingresos comiencen a disminuir. A partir de cierto punto, los aumentos de impuestos (reflejados en los precios minoristas) reducirán los ingresos (Blecher, 2018). De esta manera, se determina una “elasticidad crítica” cuyo valor absoluto deberá ser inferior a la inversa de la participación del total de carga tributaria en el precio.³⁸ Por lo tanto, incluso con una demanda relativamente elástica, si la

37. 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.

38. Crawford y Tanner (1995).

participación de los impuestos en el precio es baja, como es el caso en muchos países, los aumentos de impuestos todavía generarán aumentos de ingresos. Por ejemplo, para el caso de Argentina, que en diciembre de 2017 tenía una participación de impuestos en el precio de venta del 80%, incrementos de impuestos trasladados a los precios redundarían en una mayor recaudación siempre y cuando la elasticidad precio de la demanda de tabaco fuera inferior a -1,25. Sin embargo, este punto de inflexión recaudatoria difícilmente pueda identificarse para su utilización directa en la determinación de políticas en la medida que las elasticidades sólo se determinan empíricamente, y resultan válidas para el rango real de precios pasados y no para todo el rango de precios posibles, recomendándose entonces la implementación gradual y progresiva de los incrementos cuando los objetivos son recaudatorios (FMI, 2016).

En definitiva, mientras la carga tributaria se encuentre alejada del umbral señalado, los países podrán atravesar un sendero de política del tipo *win-win* hacia el objetivo final de la efectiva eliminación del consumo nocivo para la salud, en cuyo caso la menor recaudación de impuestos sería una consecuencia implícita y aceptada. Este parece ser el caso observado en la región. El estudio realizado por Goodchild y otros (2017) concluye que en los países de América Latina y el Caribe aún existe espacio fiscal para incrementar los impuestos al tabaco y obtener recaudación adicional. Sobre un modelo del mercado de cigarrillos con datos para 2014 en 31 países, y tomando como insumo estudios de estimación de elasticidad precio de la demanda de 12 países, estiman que un incremento de impuestos selectivos del 50% elevaría los

precios de los cigarrillos en un promedio de 28%; disminuiría las ventas en 7%; e incrementaría 32% la recaudación del impuesto. En particular, este estudio señala que en la totalidad de los países de la muestra se observa un incremento de recursos ante el aumento tributario simulado, destacando casos de aumentos de recaudación esperados de más del 40% para Bahamas, Argentina, y México, siendo estos resultados confirmados dentro de los estudios del proyecto Red Sur para estos dos últimos países.

En efecto, para el caso de Argentina, Rodríguez-Iglesias *et al.* (2017) encuentran que la reforma de mayo de 2016, que incrementó la carga total sobre el consumo del 68% al 80%, aumentó efectivamente los ingresos fiscales, y sus simulaciones señalan que este aumento de la recaudación alcanzaría el 82,5% para una carga total de inflexión de 87% sobre el precio de venta al público. En línea con la misma reforma, el documento de ITDT (2019) señala que un incremento de la tasa de impuestos internos del 20% representaría un incremento de entre USD 417 millones y USD 570 millones en los extremos de las elasticidades equivalentes a dos desvíos estándar de la estimación obtenida para el largo plazo.

Similarmente, el estudio para Perú realiza simulaciones para los valores extremos del intervalo de confianza del 95%, pero sobre una estrategia de incrementar el impuesto específico gradualmente al 5% anual (2 puntos por encima de la inflación promedio de la década) hasta obtener una carga superior al 70% en 2030, en línea con las recomendaciones de la OMS. De esta manera, los escenarios quedan determinados por el traslado a precios

por parte de las tabacaleras, simulados para tres casos: traslado completo a los precios; overshift del 15%; y finalmente ingresos brutos constantes por ventas totales a lo largo del período simulado. Los resultados para los valores de la elasticidad estimada, aun para el caso de menor traslación a precios, consisten en un incremento del 35,8% en precios y una reducción de la cantidad consumida del 11,7%, alcanzando una carga tributaria total del 74,8% y un aumento de la recaudación del 48,9%.

Por su parte, México no actualizó el componente específico de su impuesto desde 2011 (160% del precio del productor más \$ 0,35 pesos mexicanos por cigarrillo), pues en el momento de tal reforma no se establecieron mecanismos de ajuste, habiéndose extendido tal compromiso desde 2014 mediante el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, como informa el documento elaborado por ETHOS en el marco del proyecto. Este documento señala que la actualización del componente específico del impuesto hubiera representado que la carga total sobre el consumidor resultara dos puntos porcentuales superior a la estimada para 2018, es decir, cercana al 69%. Como consecuencia, y sobre la base de esta reducida carga fiscal y su retraso relativo, las investigaciones de CIAD y ETHOS coordinaron la elaboración de escenarios de corrección gradual hacia el año 2022, señalando que aún

existe un amplio margen para incrementar la presión tributaria sobre el precio de venta, reducir el consumo, y aun así obtener crecimientos de recaudación en términos reales. En efecto, aun en el caso de alinear el precio de paridad de compra con el de las economías más avanzadas del mundo (implicaría más que duplicar el de 2018), se obtendría un incremento de recaudación del 45% y una reducción de las cajetillas consumidas del 44%, como consecuencia de elevar la carga tributaria hasta el 79,8% del precio de venta.

Finalmente, el caso de Ecuador resulta emblemático, pues a pesar de no presentar una alta participación de impuestos en el precio final de los cigarrillos, ostenta el mayor precio de la cajetilla de la muestra señalada en el gráfico 4, con incremento del 170% en paridad de poder de compra desde 2008. De hecho, el informe realizado por PUCE (2019) señala que dentro de la gradual reforma que duplicó el impuesto específico entre 2011 y 2016, evidencian una caída de la recaudación para 2016 y 2017. Sin embargo, en cuanto a los objetivos de reducción del consumo, las simulaciones preliminares indican que un incremento de la tasa de impuesto como parte del precio por unidad del 69% del impuesto específico (de USD 0,16 hasta USD 0,27 por unidad) reduciría el consumo a 12 millones de cigarrillos (del 8,8% al 1,9%).



5. Impacto de los impuestos sobre los precios y el consumo de productos del tabaco

Los efectos económicos de un incremento en la tributación indirecta sobre el consumo de un determinado bien dependen de las elasticidades precio de la demanda y de la oferta del bien en cuestión. En el caso del impacto sobre el consumo de cigarrillos y tabaco, la elasticidad de la demanda juega un papel fundamental, ya que la experiencia indica que la oferta de este tipo de productos presenta una alta flexibilidad ante variaciones de los precios de mercado. Por tanto, el análisis de la incidencia de los cambios impositivos en estos mercados indica que la carga tributaria específica sobre el tabaco recaerá en mayor medida sobre los consumidores.

El valor de la elasticidad precio impacta básicamente sobre dos aspectos relacionados con el mercado de cigarrillos y tabaco. En primer término, el grado de rigidez de la demanda es un factor clave a la hora de determinar las repercusiones que tienen los cambios tributarios sobre la recaudación. En circunstancias en que la elasticidad precio es inferior a la unidad, en valor absoluto, los incrementos impositivos generan un aumento de la recaudación total, aunque menos que proporcional, dada la contracción que provoca el aumento de los precios sobre la cantidad consumida. En segundo término, cuanto más rígida sea la demanda, menos eficaz es la política tributaria para incidir sobre el consumo de tabaco. En el límite, si la elasticidad precio fuera nula, el instrumento tributario perdería eficacia para desestimular el consumo de tabaco, aunque generaría más recursos para el fisco. Por tanto, en circunstancias en que existe una gran rigidez en la demanda, el incremento de los impuestos no cumple con el objetivo de reducir el consumo de un bien nocivo para la salud.

Los valores de la elasticidad precio de la demanda de tabaco en los estudios realizados en el marco del presente proyecto de investigación han sido estimados a partir de dos enfoques metodológicos diferentes. En los estudios realizados para México (CIAD) y Ecuador (PUCE) se realizaron estimaciones a partir de un análisis de datos de encuestas de ingresos y gastos de los hogares. En el caso del estudio de Ecuador las estimaciones se realizaron aplicando la metodología propuesta por Deaton (1988, 1997) y Deaton y Muellbauer (1993). Por su parte, en los estudios desarrollados para Argentina (ITDT), Brasil (FUNCEX), Ecuador (PUCE) y Perú (IEP), se aportaron estimaciones basadas en la modelización de series temporales, utilizando técnicas econométricas multivariantes de cointegración como las desarrolladas por Engle y Granger (1987) y por Johansen (1991).

Las estimaciones para México se realizaron a partir de datos de consumo de tabaco provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016. La estimación puntual de la elasticidad precio de la demanda para el conjunto de la población se ubica en 0,457. Esta estimación está en línea con cálculos anteriores realizados para México. En el caso del estudio para Ecuador, las estimaciones se realizan a partir de datos provenientes de la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales de Ecuador (ENIGHUR) 2011–2012, que contiene información de una muestra de 39.617 hogares. En este caso, el valor estimado de la elasticidad precio no resultó estadísticamente distinto de cero, aunque la estimación puntual del parámetro presentó el signo esperado. Este resultado aportaría evidencia en favor de la hipótesis de la existencia de una mayor rigidez

de la demanda del consumo de cigarrillos y tabaco que la registrada en México.

El estudio para Argentina aporta estimaciones de la demanda de tabaco a partir de datos de frecuencia mensual para el periodo comprendido entre enero de 2005 y junio de 2018. La estimación puntual de la elasticidad precio de la demanda de largo plazo de tabaco se ubicó en $-0,44$. En el trabajo de Perú se obtienen resultados similares, estimando la elasticidad precio de largo plazo de la demanda de tabaco en $-0,398$. Este valor surge de la estimación de modelos a partir de datos trimestrales de consumo aparente correspondientes al periodo comprendido entre 1993 y 2017.

Los resultados del estudio realizado por FUNCEX para Brasil indican que la elasticidad precio de largo plazo de la demanda de tabaco se ubica entre $-0,50$ y $-0,75$, dependiendo de la especificación de los modelos estimados. Las estimaciones fueron realizadas con datos mensuales para el periodo comprendido entre 2000 y 2018. En este estudio se aporta evidencia respecto a que algunas acciones gubernamentales orientadas a influir directamente sobre los precios de venta del tabaco al público han tenido efectos estadísticamente significativos sobre la demanda. En concreto, las medidas que han tenido mayor eficacia para actuar sobre los niveles de consumo han sido las tributarias y las de fijación de precios mínimos.

En el estudio de Ecuador se realizaron estimaciones a partir de un enfoque metodológico similar al realizado para Argentina, considerando datos mensuales correspondientes al periodo comprendido entre enero de 2012 y diciembre de 2017. La estimación puntual de la elasticidad precio de largo plazo fue de

$-1,96$. Esta estimación difiere sustancialmente de la obtenida por los autores utilizando datos de corte transversal y, de hecho, representa un valor atípico si se compara con la mayoría de las estimaciones disponibles en la literatura especializada sobre el tema. Este resultado debería tomarse con cierta cautela, debido a la reducida cantidad de datos utilizados en las estimaciones (72 observaciones) y a las dificultades que debieron enfrentar los autores para construir algunas de las series utilizadas en las estimaciones econométricas.

Las estimaciones de las elasticidades precio de la demanda realizadas en los estudios nacionales indican, por otra parte, que los efectos a corto plazo de los incrementos impositivos sobre el consumo son cuantitativamente más importantes que los efectos de largo plazo. Esto implica que la mayor reducción del consumo de tabaco en las primeras etapas de la implementación de los incrementos impositivos tiende a moderarse con el paso del tiempo, aunque este tipo de resultado podría explicarse, al menos parcialmente por estrategias de la propia industria, por ejemplo, en materia de acumulación de stocks. La evidencia disponible indica que ante los incrementos impositivos, los consumidores reaccionan reduciendo la cantidad consumida, pero que los efectos instantáneos son más relevantes que los que terminan consolidándose a largo plazo.

Las estimaciones de la dinámica de corto plazo en Perú indican que una subida de los precios del 1% provocaría una contracción inmediata del consumo del $-0,70\%$ en el siguiente trimestre. En el mismo sentido, el estudio de Argentina aporta evidencia respecto a que los incrementos de precios que se registraron tras el aumento de las alícuotas

impositivas incrementaron el valor de la elasticidad precio de la demanda total de corto plazo, llevándola de -0,911 a -1,38. Los autores constatan, no obstante, efectos diferentes en el caso de las marcas caras y de las marcas baratas de cigarrillos que se comercializan en el mercado argentino. El consumo de las marcas más caras muestra una reacción ante variaciones de los precios reales del producto casi seis veces superior que el observado en las marcas más baratas. La mayor rigidez de la demanda en las marcas más bajas aparece entonces como un rasgo característico del comportamiento de consumo en este país. Cabe precisar, no obstante, que el mercado de cigarrillos en Argentina está concentrado en marcas premium y que las marcas más baratas representan una cuota relativamente pequeña del mercado.

Puede apreciarse que la mayoría de las estimaciones realizadas en el marco de esta investigación 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. Con estos valores de la elasticidad, el incremento impositivo sería compatible con un aumento de la recaudación total del tributo.

Estas estimaciones de las elasticidades precio de la demanda de tabaco son similares a las publicados en un informe de la International Agency for Research on Cancer (2011) en que se compilan más de 100 estudios econométricos; allí se aporta evidencia contundente acerca de la existencia de una relación inversa y robusta entre la cantidad consumida de tabaco y el nivel de imposición

indirecta. El reporte concluye que un incremento del 50% en el precio relativo del tabaco provoca en promedio una reducción del 20% en la cantidad consumida (lo que implica una elasticidad de -0,4). Las investigaciones compiladas en dicho informe muestran que esta relación se observa tanto en países de ingresos elevados como en países de ingresos medios y bajos (PrabhatJha *et al.*, 2014).

Los impactos distributivos del incremento en la imposición indirecta sobre el consumo de tabaco han sido analizados de manera rigurosa en el estudio realizado para México. Las estimaciones de la demanda de tabaco correspondientes a distintos estratos de ingreso de la población ilustran acerca de la existencia de reacciones diferentes de los patrones de consumo ante variaciones de los precios del tabaco. La heterogeneidad observada en los valores de las elasticidades precio entre los diferentes deciles de la población resultaron estadísticamente significativas, aunque desde el punto de vista cuantitativo las estimaciones puntuales del parámetro no muestran diferencias apreciables. Las estimaciones indican que el consumo de los estratos de bajos ingresos responde en menor medida que el de los sectores de mayores ingresos ante las variaciones de los precios de venta al público.

El estudio del CIAD sostiene que en los escenarios de reforma considerados, el componente tributario específico tiende a ser más regresivo, en la medida en que las personas de menores ingresos que siguen fumando después del aumento de impuestos no pueden cambiar por cigarrillos más baratos. Por otra parte, los impuestos especiales (ad valorem y específico) e IVA tiendan a ser menos regresivos (los ricos en general, aun cuando

reduzcan su consumo, se mantienen comprando tabaco, más caro). No debe perderse de vista, no obstante, que el trabajo del CIAD sólo considera el impacto sobre los fumadores que continúan consumiendo después del aumento de los impuestos y que no se contemplan los efectos sobre quienes dejan de fumar.

El análisis de los efectos distributivos de los diferentes escenarios de reforma considerados para México indica que la mayor contribución a la recaudación tributaria provendría de fumadores de los estratos de mayores ingresos, quienes serían los que reducirían su nivel de consumo. En concreto, en el escenario que prevé mayor incremento de la carga tributaria, el decil de mayores ingresos registraría una reducción en el consumo del 23% y haría una contribución al incremento de la recaudación cercana al 15%. El hecho de que las reformas tributarias generen una mayor recaudación proveniente de los estratos de mayores ingresos de la población alienta la posibilidad de financiar iniciativas y programas de alto impacto progresivo que podrían compensar a los consumidores de menores ingresos que continúen fumando después del aumento de impuestos.

Desde una perspectiva metodológica diferente, el estudio realizado para Argentina aporta evidencia indirecta para analizar las consecuencias distributivas que tendría en Argentina la profundización de la política de incremento de los impuestos al tabaco que se ha seguido en este país durante los últimos años. En concreto, los autores realizan estimaciones de la elasticidad precio de los cigarrillos para las marcas más caras y para las marcas más baratas. Los resultados de las estimaciones muestran en ambos casos una elevada rigidez de la demanda, aunque la

elasticidad precio es considerablemente más baja en el caso de los cigarrillos más caros. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el aumento de impuestos de 2017 no fue aplicado en su totalidad por la industria tabacalera. En particular, no fue aplicado por empresas que producen las marcas más baratas.

Los efectos esperados de una política más agresiva de incremento de los impuestos sobre el tabaco dependen de la estabilidad que muestre la elasticidad precio de la demanda ante los cambios tributarios, pero en ninguno de los estudios nacionales realizados en el marco de esta investigación se han realizado contrastes estadísticos explícitos acerca de la estabilidad de este parámetro, se necesita más investigación en esta línea.



6. Otras políticas para reducir el consumo de tabaco

Si bien la imposición al tabaco, como ya fue mencionado previamente, puede considerarse de las políticas más efectivas para alcanzar el objetivo de reducir el consumo de tabaco, el nivel de efectividad de esta política puede verse potenciada si se emplean en forma simultánea otras iniciativas. De hecho, los valores estimados de la elasticidad precio de la demanda deberían interpretarse teniendo en cuenta esta complementariedad, particularmente a la hora de evaluar el impacto en el consumo de tabaco de incrementos en su imposición.

En mayor o menor medida, los estudios de cada caso en este proyecto muestran que los países han avanzado en ese sentido. Argentina ha desarrollado durante las últimas décadas una política integral de control y prevención de la demanda de cigarrillos que incluye, entre otras medidas, restricciones en el consumo en lugares públicos, la generación de alertas sobre los impactos para la salud, limitaciones en las pautas publicitarias (iDeAS - UNSAM). En el caso de Brasil, se realizaron diversos esfuerzos institucionales dentro del Programa Nacional de Control de Tabaco (FUNCEX). En Ecuador se aplicaron diversas medidas no tributarias como parte de la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco, entre las que se incluyeron la generación de espacios libres de humo, prohibición de venta a menores, pictogramas sobre los efectos nocivos del tabaco y restricciones a la publicidad (PUCE).

Tal vez el caso revisado en mayor profundidad en este sentido es el de México (ETHOS

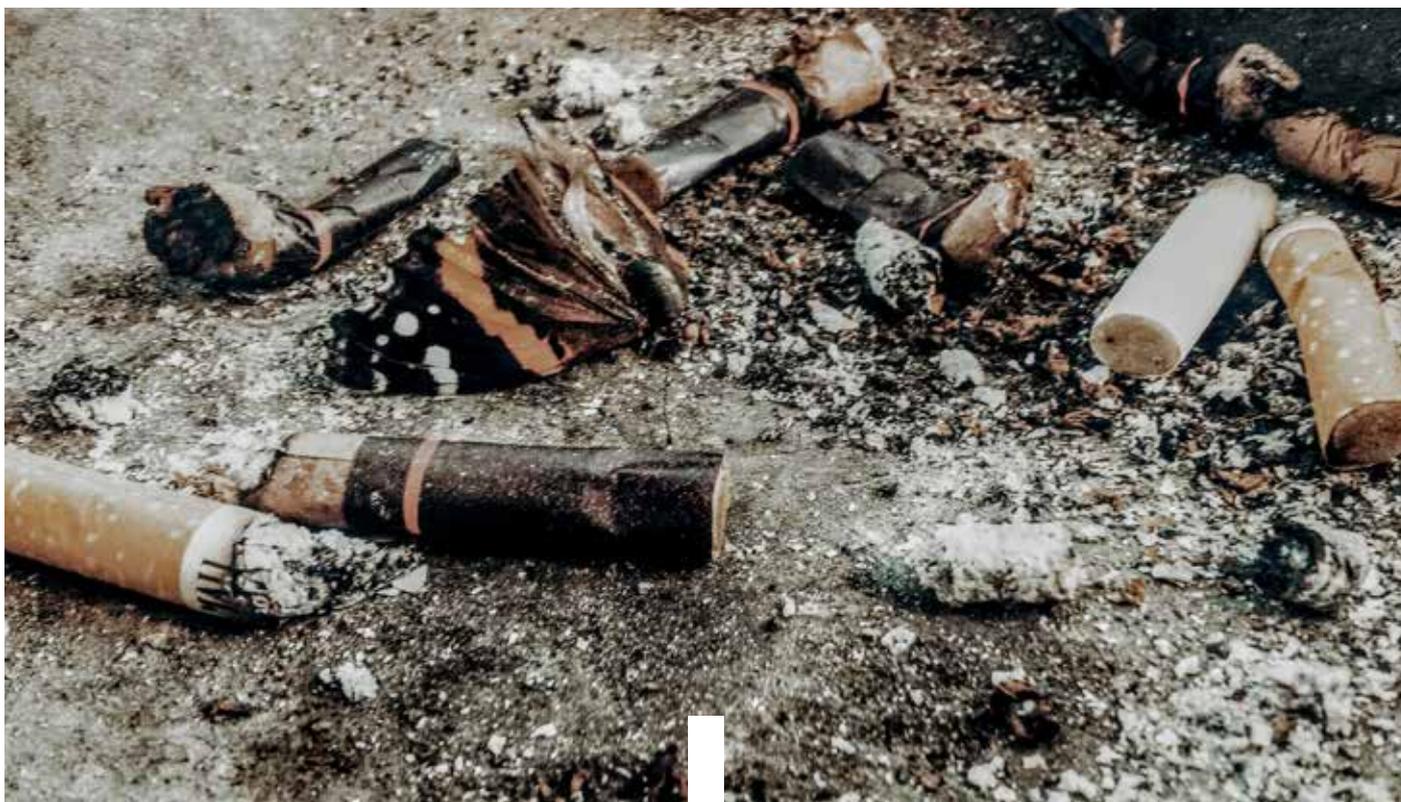
y CIAD). Si bien el país ya tenía desde las décadas de 1980 y 1990 programas y estrategias para reducir el tabaquismo, las recomendaciones de la OMS impulsaron de manera integral la política de control de tabaco. La adopción de las medidas que se definieron se hizo de forma gradual como ocurrió en la mayoría de los países de la región (aunque algunos de ellos con políticas más integrales). Por un lado, se promulgó la denominada Ley General para el Control del Tabaco (LGCT) en 2008, con lo que se buscaba reflejar lo acordado en el CMCT. De este modo, la LGCT establece disposiciones para que en el empaquetado y etiquetado de los productos se muestren advertencias sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco. De igual manera, dispone el establecimiento de espacios libres de humo de tabaco en distintos lugares públicos. También ahonda en las medidas que deberán llevarse a cabo para evitar la producción ilegal y comercio ilícito de estos productos, así como la prohibición de su promoción, publicidad y patrocinio, entre otras. Complementariamente, se crea una Oficina Nacional para el Control del Tabaco, agencia encargada de fortalecer las acciones del gobierno federal encaminadas al desarrollo, aplicación y fortalecimiento de las políticas públicas de control de tabaco en todo el país, de manera sostenible y permanente.

En lo que refiere a las instituciones de salud, la Secretaría de Salud es responsable de emitir y vigilar la aplicación de la Norma Oficial Mexicana³⁹ para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones, en

39. “Las normas oficiales mexicanas (NOMs) son disposiciones generales de tipo técnico expedidas por dependencias de la administración pública federal. Su objetivo es establecer reglas, especificaciones, directrices y características aplicables a un producto, proceso o servicio.” Más información sobre qué es una NOM en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=324>

la que se incluye al tabaco. El objetivo de esta norma es establecer los procedimientos y criterios para la atención integral de las adicciones. Establece la forma en que los prestadores de servicios de salud deben realizar actividades preventivas, de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, reducción del daño, investigación, capacitación y enseñanza, o de

control de las adicciones. La institucionalidad incluye, además, la Comisión Nacional Contra las Adicciones. Está a su cargo la conducción de la política nacional en materia de investigación, prevención, tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de adicciones.





7. Producción de tabaco y reconversión productiva

Hasta aquí se han revisado políticas tendientes, básicamente, a reducir la demanda de tabaco. No obstante, una política que aspire a maximizar la efectividad de la lucha contra el tabaquismo requiere, también, de políticas orientadas a reducir la oferta. En la región existen diferencias importantes entre los países productores de tabaco y sus derivados (que eventualmente son asimismo exportadores) y los que se nutren de las importaciones. Ello involucra diferentes tipos de políticas para combatir el consumo de tabaco, sin olvidar que el objetivo buscado es la reducción del tabaquismo a nivel global.

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, ejemplos de esta situación son Argentina y Brasil.

Allí, siguiendo la presentación del estudio de iDeAS - UNSAM, la primera fase (producción primaria) se desarrolla en el ámbito rural y requiere un uso intensivo de mano de obra para tareas diversas como la preparación del suelo, la fabricación de almácigos, el trasplante, el desflore, la cosecha, el encañado, el secado y el riego, entre otras. Los productores primarios son los actores centrales de esta fase; son quienes compran las semillas, agroquímicos y otros insumos básicos, así como las máquinas y la contratación de trabajadores que requieren para sus procesos productivos. Son habituales los contratos con las acopiadoras, que les aseguran a los productores la provisión de

insumos, la asistencia técnica y otros servicios, bajo la forma de “adelanto de pagos”. Estos son luego descontados de los pagos por la compra del tabaco, y son los acopiadores quienes fijan el precio en función de la calidad que le asignan al producto. El 86% de esta fase se concentra en tres provincias de bajo desarrollo relativo (Misiones, Salta y Jujuy).

Una parte importante del tabaco que se produce en Argentina se exporta a diferentes países del mundo. Los principales mercados son China, Bélgica, Estados Unidos y Paraguay. Desde 2012, el tabaco se convirtió en el tercer principal producto de exportación a China: Argentina es el cuarto abastecedor de dicho mercado, luego de Brasil, Zimbawe y EE.UU.

El negocio exportador está en manos de *dealers* que comercializan el tabaco en sus diferentes grados de elaboración y poseen un importante poder de mercado. El caso argentino tiene la característica especial –y en dirección absolutamente contrapuesta a lo que se espera de las políticas para el sector– de promover el desarrollo de la oferta mediante la asignación de parte de la recaudación del impuesto al apoyo a la producción de tabaco.

De acuerdo con el documento antes citado, es poco lo que se ha hecho en las últimas décadas en Argentina para regular la oferta de manera restrictiva, en tanto que las iniciativas tendientes a diversificar y/o reorientar la especialización de las economías regionales involucradas han sido hasta el momento exiguas y poco exitosas. Por el contrario, las medidas de apoyo y estímulo al crecimiento de la actividad han seguido vigentes, en el marco del Fondo Especial del Tabaco.

En cambio, como se explica en detalle en otro apartado de este documento, el Estado ocupa un lugar fundamental en el funcionamiento de la cadena, a través del Fondo Especial del Tabaco (FET), que provee apoyo a prácticamente todos los segmentos de la cadena: productores de tabaco, segmento industrial, entidades de seguros de salud de los trabajadores, organizaciones de productores y los Estados de las provincias productoras.

Debe considerarse que, si bien el sector representa apenas el 0,65% del Valor Agregado industrial (de acuerdo con estimaciones del INDEC), la participación del sector tabacalero en el producto industrial de las provincias productoras del norte es mucho más significativa (supera el 11% en Salta y Jujuy, según la medición disponible del PBG 2004 de INDEC).

Si bien existen aportes del FET a cooperativas tabacaleras que realizan inversiones en otras actividades agropecuarias, estos no formaron parte de una política planificada de diversificación o reconversión de cultivos. En el estudio de iDeAS - UNSAM, asimismo, se han recogido experiencias de diversificación de cultivos en otros países, como Brasil, Indonesia, India, Canadá y Malawi. El caso de Brasil muestra que, si bien los gobiernos locales y estatales de las regiones tabacaleras no suelen liderar programas para la diversificación de cultivos, es necesario contar con el apoyo de las autoridades locales a los efectos de difundir y consolidar los esfuerzos para la diversificación.

De hecho, puestos a analizar las limitaciones y barreras para la diversificación de la producción, el estudio resalta la existencia de tres elementos, entre los que se cuenta el

rol de los gobiernos estatales y locales en apoyar y subsidiar las actividades de cultivo y procesamiento de tabaco. Los otros son el papel de sistemas productivos integrados que mantienen a los agricultores dependientes financieramente de las compañías multinacionales de tabaco, y los altos rendimientos de cultivar tabaco, particularmente al compararlos con los cultivos alimenticios tradicionales.

Más allá de que el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco instó a los países a diseñar e implementar políticas por el lado de la oferta de tabaco con el propósito de apoyar actividades alternativas económicamente viables para los trabajadores y los agricultores, al analizar el cumplimiento de los objetivos que sustentaron la creación del FET, queda en evidencia que, lejos de propender a la diversificación de cultivos, ha servido para expandir y consolidar la producción de tabaco.

Si bien las experiencias exitosas de reconversión en distintos países del mundo muestran que la sustitución de la producción de tabaco es posible desde el punto de vista técnico y viable desde lo económico, es importante tener en cuenta que 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.

Una problemática totalmente diferente es la que afecta a los países que importan tabaco y sus productos, como es el caso de Perú. Habida cuenta de que una parte sustancial del comercio internacional de estos productos se realiza bajo condiciones preferenciales

asociadas a diferentes acuerdos de comercio regional, un objetivo de política que va más allá de las atribuciones propias de la política fiscal de cada país consiste en la necesidad de eliminar las preferencias para la importación de tabaco y otros productos no saludables de los tratados de comercio vigentes.

Ecuador, si bien es un importador de algunos productos, es productor, e incluso llega a exportar una porción menor de su producción, aunque no sea un sector de gran relevancia en su economía. En 2016 el valor agregado bruto que generaba la industria de tabaco elaborado representaba menos del 0,01% del PIB. La participación en las exportaciones totales ecuatorianas es marginal, menos del 0,25%. No obstante, sin tener la magnitud de los recursos destinados en Argentina, también allí existen recursos de asistencia financiera a la producción de tabaco a través de la banca pública.

Un impuesto a las exportaciones de cigarrillos introducido en Brasil en 1999 abordó el esquema de exportación y reingreso. En la década del noventa, Brasil se había convertido en la principal fuente de importación de cigarrillos para Paraguay. Gran parte de las exportaciones de cigarrillos brasileños, sin embargo, regresaba a Brasil. Las exportaciones no pagaban impuestos selectivos, y cuando los cigarrillos fueron reintroducidos ilegalmente, evitaron el impuesto selectivo brasileño. Este esquema, alimentado por el tabaco a gran escala, se desarmó con la introducción del impuesto de exportación del 150%. Hoy en día existe la presunción de un comercio insuficientemente controlado y registrado con Paraguay. El estudio de Funcex mostró que Brasil es un importante proveedor de bienes

intermedios del sector a Paraguay, pero no hay registro de que sea un demandante de productos finales desde ese país, situación que resulta poco clara y demanda un mayor estudio. Más aún, llama la atención sobre la necesidad de profundizar el estudio sobre el complejo tabacalero paraguayo si se quiere comprender cabalmente la situación de la producción y consumo de tabaco en la región, en especial el área comprendida en el Mercosur.

Asimismo, el estudio de FUNCEX sugiere algunas recomendaciones de políticas que podrían ponerse en práctica en el corto plazo, entre las que se cuentan un mejor seguimiento de la producción y control del comercio de los productos y sus insumos críticos; un mayor control fronterizo; y la profundización de los estudios tendientes a comprender mejor la cadena de la producción de cigarrillos.

En síntesis, las estrategias que buscan aumentar la efectividad de las políticas fiscales sobre el tabaco deberían además enfocarse en controlar el comercio ilícito, en eliminar las preferencias de importación al tabaco y a otros productos no saludables incluidos en acuerdos de comercio vigentes, y en reemplazar los incentivos para el cultivo de tabaco en favor de otros cultivos.



8. Asignación específica de la recaudación tributaria

Un debate usual en las discusiones y proyectos para incrementar los impuestos sobre el tabaco, que se refleja en varios de los estudios del presente proyecto, refiere a la conveniencia de asignar una porción de la recaudación (o la totalidad del producido por la reforma propuesta) a algún destino específico. Desde el punto de vista de la teoría fiscal y teniendo en cuenta la experiencia de la región en materia de asignaciones de recursos públicos, las asignaciones con fines específicos sólo se justifican en casos muy particulares, en la medida en que generan mayor rigidez en el manejo de los presupuestos públicos y terminan promoviendo asignaciones ineficientes.⁴⁰

En ese sentido, la justificación de las asignaciones específicas es muy clara cuando se trata de cumplir con el denominado “principio de beneficio”, consistente en la existencia de tributos destinados a financiar prestaciones que benefician a quienes contribuyen, y donde los elementos redistributivos se definen dentro de los propios programas prestacionales en la medida en que no se consideren componentes distributivos. El ejemplo más claro se refiere a los programas de seguridad social, aunque también existen ejemplos asociados a la tributación sobre los combustibles para financiar obras de vialidad, por ejemplo. El otro caso clásico donde se justifican estas asignaciones es cuando forman parte de la arquitectura fiscal federal o la asignación de recursos extraordinarios (Cetrángolo y otros, 2010).

En general, el resto de asignaciones específicas de impuestos que se encuentran en los países de la región suele obedecer a pujas distributivas hacia el interior de las políticas públicas, donde los diferentes sectores intentan quedar al margen de la restricción presupuestaria de las políticas de ajuste. Muchas veces lo logran, pero muchas otras, si las asignaciones representan un valor inferior al gasto total en la función a la que se destinan los recursos, es muy probable que las autoridades presupuestarias terminen reemplazando un recurso con otro sin incrementar efectivamente los gastos. Esta puede ser, precisamente, la situación que caracteriza en muchos casos la asignación específica de una parte de los recursos de los impuestos sobre el tabaco.

En general, el destino propuesto se relaciona con la atención de los gastos de salud que demanda el tratamiento de los efectos del tabaco, pero no es la única alternativa que se ha conocido. En relación con la discusión más tradicional, en el estudio de PUCE se llama la atención de que en Ecuador, adicionalmente a la necesidad de mejorar la efectividad de las políticas para disminuir la demanda de tabaco, existe aún mucho trabajo por hacer para generar recursos que permitan cubrir los gastos públicos en salud asociados a su consumo.

Por su parte, en el estudio de ETHOS se estimó para México el costo del tabaquismo para el sistema de salud en 2015, que representó 0,42% del PIB y 6,62% del gasto anual en

40. Para una referencia a estudios de caso sobre el impacto de las rigideces fiscales puede consultarse Cetrángolo y Jiménez (2009). Existe una versión en inglés del estudio comparativo en Cetrángolo y otros (2010). Allí se ofrecen numerosos ejemplos de asignaciones específicas de impuestos, se establece una tipología de casos, se discute la conveniencia de cada tipo y se presentan referencias bibliográficas adicionales.

salud, principalmente asociados al tratamiento de enfermedades cardíacas y la EPOC, aunque también se deben considerar los costos derivados del denominado tabaquismo pasivo. Esa estimación no incorpora los importantes gastos de bolsillo que en México las familias deben afrontar para el tratamiento de las enfermedades asociadas al tabaquismo. En consecuencia, ese estudio recomienda que “en línea con algunas de las mejores prácticas internacionales”, 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.

Más allá de ese tipo de propuestas de asignación de estos recursos hacia el sistema de salud, el estudio del CIAD para México incorpora la preocupación distributiva, dada la mayor incidencia del incremento de los precios de los cigarrillos sobre los sectores de menores recursos. En ese sentido, estima que la utilización de parte de un eventual incremento impositivo al financiamiento de un subsidio para gastos, ya sea en leche o en una canasta básica, tendría un efecto compensatorio a los fumadores de menor capacidad económica. En cambio, señala que la asignación del recurso a un subsidio para complementar gastos en salud compensará únicamente a los hogares fumadores en situación de pobreza crónica.

Un caso muy especial de asignación específica, que tuvo su origen cuando la conciencia sobre los efectos del tabaco en la salud era muy inferior a la actual y, en cambio, predominaba la preocupación sobre el empleo y

desarrollo regional, es la asignación de una porción del impuesto al propio desarrollo de la producción de tabaco en Argentina. Aunque hoy parezca un absurdo, esta asignación ha perdurado hasta nuestros días y es, tal vez, el caso más interesante para discutir aquí (iDeAS - UNSAM).

En efecto, el Fondo Especial del Tabaco (FET) es el principal instrumento de política pública que el Estado ha aplicado hacia el sector tabacalero, que ya lleva cerca de 50 años de vigencia desde que, en 1967, se creó un fondo transitorio (el Fondo Tecnológico del Tabaco), que estaba financiado con un impuesto adicional sobre cada paquete de cigarrillos vendido y en 1972 fue reemplazado por el FET, a través del cual la actividad ha tenido un subsidio permanente hasta el presente. Su principal propósito fue el de impulsar la actividad tabacalera en las provincias del norte del país mediante el otorgamiento de un subsidio a la producción de tabaco que le asegurara una remuneración justa al productor. Además, parte de los fondos son asignados a las obras sociales de los trabajadores del sector tabacalero, jugando un papel importante en la economía política de las reformas.

El FET se asigna entre las provincias tabacaleras mediante dos mecanismos. El 80% constituye un sobreprecio a los productores según la cantidad de tabaco acopiado que se transfiere de manera automática a cada una de las provincias productoras, que lo distribuían en forma de subsidio a los productores en función del tabaco colocado en el mercado. El 20% restante tiene como destino el financiamiento de proyectos de inversión del sector para atender los problemas económicos y sociales críticos de las áreas tabacaleras,

originados por el régimen jurídico de tenencia de la tierra con predominio del minifundio y, fundamentalmente, de minifundio combinado con el sistema de aparcería; también se dirige a la atención de tareas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la producción tabacalera por diversos medios, especialmente la obtención, multiplicación y distribución de semillas selectas, y el incremento de la tecnología en todos sus aspectos.

Debe considerarse que los coeficientes de distribución son definidos anualmente por una comisión integrada por un representante de cada una de las provincias productoras, que será designado por la cámara o asociación de productores de mayor representatividad en cada provincia. Si bien se establecieron diversas modificaciones en la modalidad de la asignación de los recursos, tendientes a darle mayor racionalidad el esquema, como señala el estudio de iDeAS - UNSAM, resultaron ser fundamentalmente una formalidad para encuadrar las transferencias de los recursos del FET dentro de los compromisos que impone al país el acuerdo de la OMC. Como dato adicional sobre las restricciones impuestas por el FET sobre las acciones contra el tabaquismo, se debe señalar que una de las razones que esgrimieron los opositores a la ratificación del Convenio Marco es que provocaría una reducción significativa de los ingresos del FET, lo que dejaría desprotegidos a los pequeños productores. Sin embargo, como se muestra en el estudio citado, la distribución del FET no solamente no ha modificado sino que ha reforzado la concentración en el sector.

Tal vez puedan comprenderse las razones que justificaron la creación de este fondo hace casi medio siglo, pero resulta difícil entender

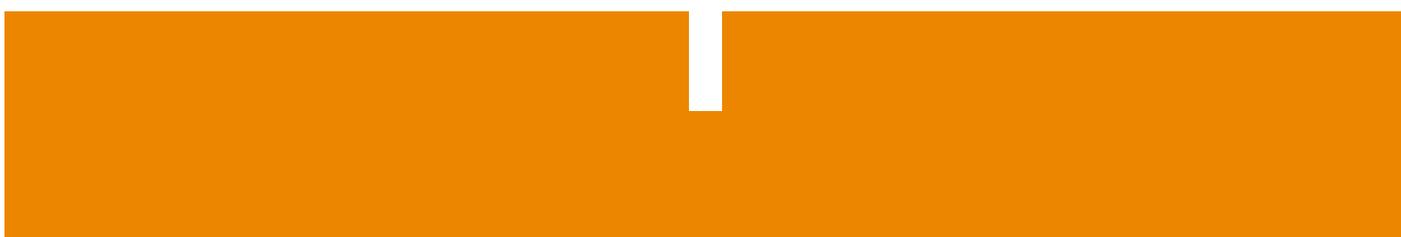
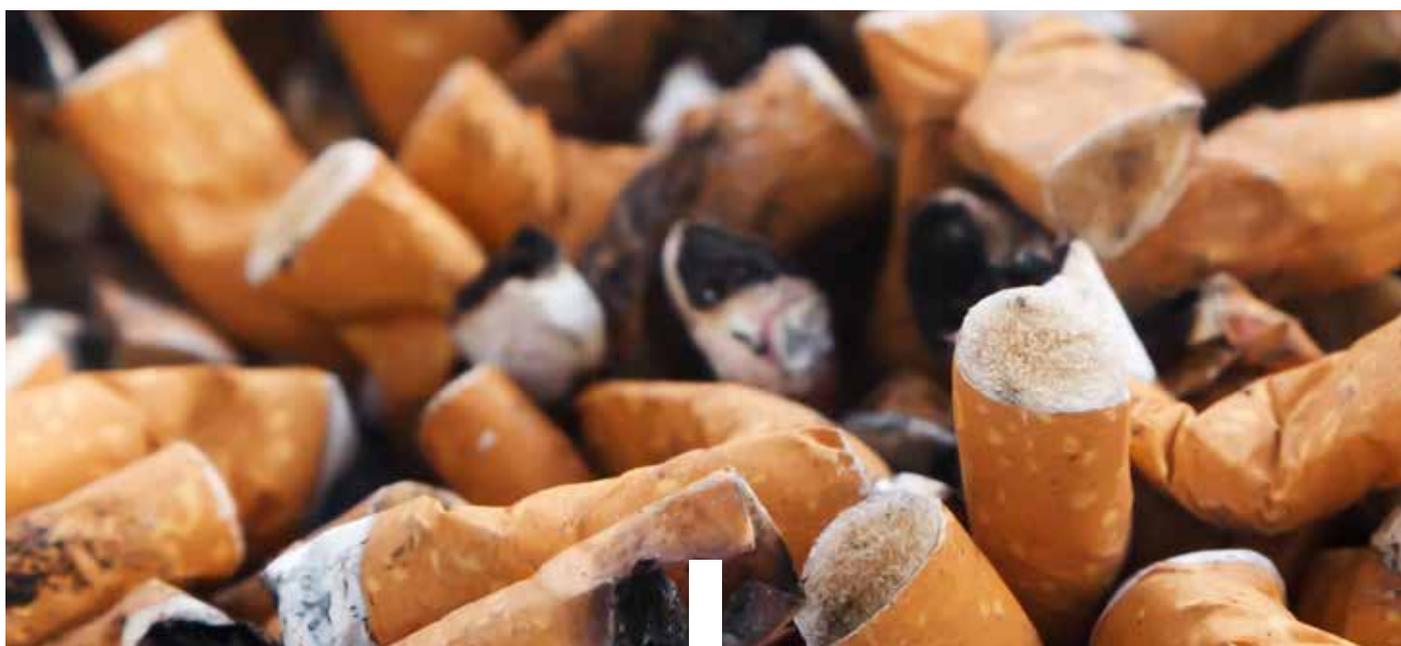
cómo sigue vigente. Para ello es necesario incorporar elementos políticos que caracterizan este debate y, adicionalmente, explican que, dado que los recursos del FET dependen del consumo interno de cigarrillos, haya distintos actores de la cadena que tienen intereses coincidentes en evitar la baja en el consumo (iDeAS - UNSAM). Entre los actores que se benefician con la existencia del FET y tienen algún tipo de poder de veto sobre su modificación se cuentan los productores (que, obviamente ven incrementada su rentabilidad); los gobiernos de las siete provincias tabacaleras; los acopiadores (a quienes les permite bajar el precio que abonan a los productores); la industria productora de cigarrillos; los sindicatos de los trabajadores del tabaco (que reciben financiamiento a través de planes para las obras sociales); y otras actividades económicas provinciales ligadas directa o indirectamente a la producción de tabaco, que se ven beneficiadas por el dinamismo de la actividad. Dada esta particular configuración, el lobby tabacalero ha tenido una gran capacidad de obstaculizar cualquier discusión que pudiera avanzar en una modificación del FET.

Además, es importante tener en cuenta que existen cultivos que podrían competir con el tabaco desde el punto de vista técnico, productivo o incluso de rentabilidad. Sin embargo, no hay ninguno que pueda hacerlo en términos de mercado y de la cadena de valor; en el caso de la actividad tabacalera, los cultivos se encuentran organizados alrededor de un instrumento de política pública tan potente como el FET, que regula las relaciones entre los distintos actores del sector, y que es un caso único en el sistema agroindustrial argentino (iDeAS - UNSAM, 2019). Ello estaría indicando la necesidad de un profundo

replanteo de este esquema de asignación específica, lo que no resulta sencillo habida cuenta de los problemas de economía política que conlleva esta reforma, como se verá en la siguiente sección.

En síntesis, existen fuertes argumentos políticos que explican la dificultad para modificar la asignación del tributo al FET, y su reforma debiera ser una prioridad en el debate sobre la reducción del consumo en Argentina. De manera similar, y volviendo a los temas

tratados al inicio de este apartado, también son razones políticas las que pueden dar una justificación a la asignación del tributo al gasto en salud o social, en general. Incluso si no existen claras razones técnicas que lo justifiquen, la asignación a esos destinos puede ser una manera de facilitar el trámite parlamentario de algunos incrementos de los tributos, aun cuando los recursos no se traduzcan efectivamente en un mayor financiamiento para la salud, por ejemplo.



The background of the slide is a dramatic, high-contrast image of dark, heavy clouds, possibly a storm or a sunset/sunrise, with some lighter patches where light breaks through. The overall tone is somber and intense.

9. La economía política del sector y las reformas

El carácter adictivo y las consecuencias dañinas para la salud de la población que tiene el tabaco están mereciendo atención creciente por parte de los gobiernos, que recurren a una variada gama de instrumentos de política para reducir el consumo de cigarrillos y tabaco. Entre los diversos instrumentos de política económica, las intervenciones tributarias constituyen mecanismos eficaces y eficientes para influir sobre la formación de los precios de los bienes y servicios y, por ende, tienen la capacidad de provocar modificaciones en las formas de producción y en las pautas de consumo.

La reforma tributaria orientada a reducir el consumo de cigarrillos y tabaco puede considerarse como un caso particular de utilización de impuestos indirectos basada en motivaciones sanitarias. La reforma a considerar tiene como principal característica el incremento de la tributación, con el consecuente aumento de los precios de venta al público, a efectos de disminuir el consumo de cigarrillos y tabaco. Dados los valores estimados de la elasticidad precio de la demanda en los estudios nacionales realizados en el marco de este proyecto de investigación, la reforma 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.

En general, las innovaciones tributarias involucran decisiones políticas que son adoptadas en un contexto en el que los principales actores económicos y los grupos de interés de la sociedad se movilizan para que sus posiciones sean consideradas por los responsables políticos. En todos los casos, las reformas

impositivas generan ganadores y perdedores, por lo que involucran variadas y complejas dimensiones de economía política. Cuando las innovaciones fiscales tienen motivaciones sanitarias, los problemas de economía política adquieren rasgos diferenciados que deberían ser tenidos en cuenta desde las instancias de diseño de los proyectos de reforma.

La evidencia disponible indica que las reformas fiscales, sean éstas parciales o que se propongan modificar la integralidad del sistema tributario, deben enfrentar acciones y reacciones por parte de sectores que consideran que sus intereses se están viendo afectados como consecuencia de las iniciativas reformistas. El accionar de grupos económicos que se oponen a la reforma puede cuestionar la viabilidad de los cambios que se pretenden realizar. Este accionar se ve facilitado si los beneficiados con el cambio están atomizados. Es por tanto clave la representación de estos por parte de los ministerios de salud. Son pocas las experiencias en que las innovaciones tributarias son aceptadas pasivamente por parte de los sectores que deberán soportar el peso de la nueva carga fiscal.

En general, las reformas tributarias afectan de manera directa a empresas productoras y comercializadoras, las que frecuentemente son de gran dimensión económica. La oposición a las reformas involucra, por tanto, a poderosos actores empresariales que pretenden influir sobre las decisiones políticas. Téngase en cuenta que en los países analizados en esta investigación los impuestos sobre el consumo de cigarrillos y tabaco son tributos nacionales cuya modificación requiere intervención del Poder Legislativo. El tratamiento parlamentario de una reforma tributaria se convierte

en campo propicio para que actúen y se expresen los sectores empresariales afectados. El nivel de formalidad y la transparencia con la que actúan los grupos de presión es un aspecto que otorga características específicas a la economía política de las reformas tributarias. Los casos de Argentina y México aparecen como un fiel reflejo de este juego. En el primer caso, el complejo entramado de impuestos con asignación específica es producto de diversas discusiones parlamentarias, en las que los intereses económicos y regionales aparecen muy presentes. Los actores interesados tienen una efectividad tal que lograron que fueran aprobados por el Congreso sólo los incrementos sobre el componente de Impuestos Internos, pues resulta el único que no reduce la recaudación del Fondo Especial del Tabaco, y en consecuencia, los subsidios sobre la producción. En el segundo caso, las modificaciones tributarias en el impuesto específico de México se realizaron sin establecer mecanismo de ajuste automático por inflación, lo que a partir de 2014 fue explicitado a través del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, determinando la pérdida de valor real del tributo.

Los sistemas tributarios nacionales reflejan las realidades económicas y políticas de un país y, al mismo tiempo, están condicionados por ellas. Existe una suerte de interdependencia entre las estructuras políticas, económicas y sociales de un país y las características de su fiscalidad. La comprensión de la forma en que se producen estas interacciones resulta fundamental al diseñar propuestas reformistas que pretendan ser implementadas.

No debe perderse de vista, por otra parte, que la necesidad de concretar reformas

impositivas en América Latina tiene fundamentos y motivaciones que van más allá de una eventual contribución de los tributos a la reducción del consumo de un producto nocivo para la salud como es el caso de los cigarrillos y el tabaco, y que difícilmente una reforma de envergadura logre mejores condiciones de viabilidad política invocando sólo motivaciones sanitarias.

Las notorias 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 reformistas. De hecho, los casos nacionales analizados en este proyecto pueden considerarse como situaciones extremas en materia de presión fiscal. Argentina y Brasil son los dos países con mayor presión fiscal de América Latina, mientras que Ecuador, México y Perú se encuentran entre los países de la región que tienen menores niveles de carga tributaria.

Un argumento habitualmente empleado por quienes se oponen a incrementar la imposición al tabaco es el posible carácter regresivo de la medida. Como los hogares de menores ingresos suelen destinar una mayor proporción de su gasto al consumo de tabaco, el incremento de su imposición podría considerarse, a primera vista, como una política regresiva, asumiendo que las pautas de consumo no se modifican con el incremento de la imposición indirecta y desconociendo, por tanto, el objetivo prioritario que se persigue

con la medida, que es reducir los niveles de consumo de productos nocivos para la salud de la población. Las recomendaciones incorporadas en el artículo 6 del CMCT mencionan que, dado que los grupos de población de bajos y medianos ingresos son más receptivos a los aumentos de impuestos y precios, el consumo y la prevalencia se reducen en estos grupos en magnitudes mayores que en los grupos de mayores ingresos, lo que resulta en una reducción de las desigualdades en la salud y la pobreza relacionada con el consumo de tabaco. Por ello, y a efectos de enriquecer el debate, es importante contar con estimaciones creíbles de la sensibilidad que presenta el consumo de tabaco ante variaciones de los precios en diferentes estratos de la población. Esto permitiría cuantificar el impacto de la carga tributaria en los hogares, a lo que debería agregarse la reducción de gastos destinados a la salud y la mejora en el ingreso atribuible a un menor ausentismo laboral.

El análisis de la economía política de la reforma tributaria planteada requiere identificar las perspectivas y motivaciones de los principales actores que, necesariamente, estarían involucrados en el proceso de concreción de la iniciativa reformista. En este caso, resulta sumamente esclarecedor el documento elaborado por iDeAS - UNSAM, que describe en detalle los intrincados procesos políticos y la multiplicidad de actores y mecanismos que se tejen a través de la asignación de una porción de la recaudación al FET en Argentina. También pueden citarse como ejemplos de las presiones del sector la firma de convenios de recaudación entre el Poder Ejecutivo y la industria tabacalera de los que dan cuenta las experiencias de Argentina (iDeAS - UNSAM) y México (ETHOS). Ellos

trabaron las posibilidades de reformas en diversos períodos.

El posicionamiento del Poder Ejecutivo es clave para el avance del proceso de cambio. 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). Parece obvio que la perspectiva de los ministerios de Salud debería ser decididamente favorable a la iniciativa y que el apoyo político estará asegurado de antemano.

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 estaduales o locales (tal es el caso de Argentina, por ejemplo). En esos casos, dado que la recaudación del impuesto suele estar en manos de los gobiernos centrales, la compatibilización de intereses puede resultar más compleja. Para asegurar el avance de la reforma, deberían definirse con precisión los mecanismos de coparticipación en la recaudación generada por el nuevo tributo o el incremento del existente, generando, si fuera necesario, una regla específica de distribución. En la definición del esquema de coparticipación habría que tener en cuenta la forma en que están siendo

afectados los distintos gobiernos locales por la puesta en marcha de la iniciativa.

Es importante, asimismo, que el impulso en favor de la iniciativa reformista se vea acompañado por una agresiva campaña comunicacional sobre los efectos del consumo de cigarrillos y tabaco y por la adopción de otras medidas complementarias al incremento tributario. En efecto, la reducción del consumo de tabaco involucra el uso de múltiples herramientas. 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, han demostrado ser herramientas útiles para reducir el consumo.

Si las autoridades responsables de las políticas de salud no introducen medidas adicionales al incremento impositivo es posible que los actores parlamentarios 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.

Los ministerios de Hacienda fijarán posición sobre el proyecto reformista analizando las repercusiones económicas y fiscales de la iniciativa. En principio, con la relativa rigidez que se observa en las demandas de cigarrillos y tabaco, parece evidente que el aumento de la tributación específica debería

provocar un incremento de la recaudación por este concepto. La eficacia recaudatoria de la medida dependería, no obstante, de que no se incrementen los niveles de evasión tributaria en las actividades de producción y comercialización de estos productos. 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 del sector aparecen como medidas fundamentales para asegurar que el incremento de la tributación sobre el consumo de tabaco efectivamente genere más recursos para las finanzas públicas.

La efectividad del uso de los impuestos indirectos sobre el consumo de cigarrillos y tabaco puede depender de la eficacia de los controles aduaneros. La debilidad de estos controles puede ser utilizada por los opositores a la reforma, generando escepticismo acerca de los efectos finales de los incrementos impositivos. 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. En este sentido, tanto las experiencias de Brasil, en su relación con Paraguay, y de Ecuador, invitan a indagar más en las posibles relaciones ilícitas dentro de las cadenas productivas.

El Poder Legislativo es un actor clave del proceso de reforma, en la medida en que, necesariamente, deberá dar soporte legal al incremento tributario. Aunque pertenezcan al partido de gobierno, los parlamentarios tienen intereses propios y, en muchos casos, diferenciados del Poder Ejecutivo. Nuevamente aparecen aquí cuestiones relacionadas con el federalismo y el desigual desarrollo económico de los territorios de cada país. Los

representantes de los estados donde se produce tabaco, muy posiblemente se opongan a medidas que limiten su consumo si no cuentan con programas compensatorios suficientes. De otra manera, habrá una fuerte tendencia a converger en sus posiciones con los de la industria. Efectivamente, el trabajo de iDeAS - UNSAM revela para Argentina la fuerte influencia que las cinco provincias tabacaleras logran ejercer en el Senado Nacional, para mantener un status quo cuidadosamente conformado durante décadas.

Más aún debe considerarse que los representantes parlamentarios están expuestos a la presión de sectores movilizados en favor y en contra de la reforma. Entre los diversos grupos que seguramente se movilizarán en contra de la reforma se encuentran las compañías tabacaleras, que en varios países de la región son aportantes importantes a las campañas de los partidos políticos, tanto en elecciones nacionales como en las instancias electorales en que se elige a las autoridades de los gobiernos locales.

La viabilidad de la iniciativa reformista depende en buena medida de la prioridad que el Poder Ejecutivo le otorgue al tema y de que los sectores de la sociedad en favor de la reforma hagan sentir a los legisladores la importancia que tiene la reforma para mejorar la salud de la población.

La perspectiva de las organizaciones de profesionales de medicina, fundamentalmente de aquellas especialidades médicas que tratan con las enfermedades no transmisibles asociadas al consumo de tabaco, están llamadas a desempeñar un papel importante en favor de la aprobación parlamentaria de la

iniciativa reformista. Por otra parte, en varios de los países estudiados en esta investigación existen Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que tienen prestigio y que sus opiniones son consideradas por los representantes políticos. La postura de organismos internacionales como la OMS y la OPS suele ser valorada en el transcurso de los debates parlamentarios. La información científica aportada por estos organismos suele ser considerada como confiable y relevante por los parlamentarios.

En primera instancia, la tramitación parlamentaria de la reforma debería permitir un aumento significativo de la presión tributaria sobre el consumo de cigarrillos y tabaco. Adicionalmente, el Parlamento podría conceder potestades para que el Poder Ejecutivo pudiera continuar incrementando las alícuotas del impuesto en el futuro, tanto en el componente específico como en el ad valorem. Claramente, estas posibilidades dependerán del entramado constitucional tributario de cada jurisdicción, pero la experiencia de Perú señala que aun en el caso de contar con potestades para modificar su impuesto específico a través de decretos del Poder Ejecutivo, pueden producirse atrasos significativos ante la falta de regularidad de los incrementos de tasas. En menor medida, pero en el mismo sentido, el impuesto mínimo creado para regir a partir de 2018 en Argentina, contempla un margen de ajuste discrecional del Poder Ejecutivo de 25% hacia el alza o 10% de reducción, pero diversas presentaciones judiciales impidieron su implementación plena, ocasionando también el retraso en el ajuste del impuesto y su correspondiente traslado a precios, así como su efectivo ajuste según el nivel de precios de la economía.

Es importante que la reforma otorgue al Poder Ejecutivo facultades para ajustar periódicamente el componente específico del impuesto según la evolución de la inflación. En caso contrario, los procesos inflacionarios impondrán presiones innecesarias sobre la política tributaria en términos reales que, de no ser sobrellevadas con el poder político, irán erosionando la importancia de este componente, perdiendo potencia a lo largo del tiempo la política consensuada en el pasado. Los dos estudios realizados para el caso mexicano (ETHOS Y CIAD) y el de Perú (IEP) dan cuenta de los efectos negativos de la demora en la actualización de los valores y las dificultades para hacerlo en tiempo y forma. En tanto, en lo que refiere al componente ad valorem, sería conveniente que el Poder Legislativo dotara de algún margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo para realizar nuevos incrementos en las alícuotas del impuesto.

De las experiencias señaladas, el mayor y más perdurable *pass-through* a los precios de venta al público se manifestó en las reformas que incrementaron el componente específico del impuesto, lo que se corresponde con los preceptos teóricos en materia de tributación, y con las recomendaciones elaboradas en el art. 6 del CMCT. Pero, al mismo tiempo, para el caso de los objetivos perseguidos a través de gravámenes selectivos al tabaco, este componente específico permite reducir la brecha de precios entre marcas caras y baratas, lo que también pudo observarse en las experiencias específicas de este proyecto, y en otros estudios empíricos recientes (Chaloupka y Rodríguez-Iglesias, 2018).

En el proceso de diseño de la reforma y en la tramitación parlamentaria de la iniciativa

es importante tener en cuenta dos aspectos. En primer término, hay que definir si la iniciativa reformista se materializa en una modificación tributaria por única vez. En este caso, el Parlamento debería otorgar las herramientas necesarias al Poder Ejecutivo para implementar de manera instantánea la modificación tributaria y su perdurabilidad en términos reales. Una alternativa podría consistir en la adopción de un camino más gradual, en que el uso del instrumento tributario se va intensificando de manera paulatina a lo largo del tiempo, dependiendo de los resultados que se vayan obteniendo en materia de reducción del consumo de cigarrillos y tabaco y de la evolución que se vaya registrando en la recaudación del tributo (IMF, 2016). En segundo término, hay que determinar el grado de discrecionalidad que el Parlamento otorga al Poder Ejecutivo en el manejo del nuevo instrumento tributario. Dada la importancia que tiene la reducción del consumo de tabaco en términos sanitarios, parecería razonable que el Poder Ejecutivo dispusiera de facultades amplias para profundizar el proceso de reforma. De todos modos, debería acotarse, e incluso eliminarse, la posibilidad de realizar reducciones impositivas sin mediar una nueva intervención parlamentaria, aunque la propuesta –hasta el momento fallida– de posibilidades asimétricas sesgadas hacia el alza ensayada en Argentina puede resultar también una alternativa intermedia.

Un tipo de complejidad especialmente relevante desde el punto de vista de la economía política tiene relación con las diversas formas que puede adoptar la oposición interna al proceso de reforma. La resistencia de las compañías tabacaleras (empresas nacionales o multinacionales extranjeras) suele

ejercerse a través de los medios convencionales, que utilizan los grupos de presión para defender sus intereses, recurriendo a publicidad en medios de comunicación masiva y propiciando la divulgación de información que genera dudas acerca de los efectos de la iniciativa reformista.

Una clase de oposición completamente diferente es la que puede provenir de los sectores dedicados al cultivo de tabaco, los que en muchos casos se encuentran geográficamente concentrados. La movilización contraria a la reforma de estos actores puede adquirir otra dimensión política y convertirse en un freno efectivo al proceso de reforma. En estos casos, es fundamental que en el proceso de aprobación de la iniciativa reformista se prevean mecanismos de reconversión productiva para los sectores afectados o que se establezcan mecanismos de compensación que permitan mitigar la resistencia al cambio por parte de los sectores afectados. No debe perderse de vista que hay países en los que existen políticas explícitas de apoyo a los sectores cultivadores de tabaco, lo que, sin duda, agrega

dificultades al proceso de implementación de la reforma. Es importante tener en cuenta, por otra parte, que los programas de reconversión suelen ser difíciles de implementar en la producción agropecuaria, lo que puede hacer que la resistencia a la reforma por parte de los sectores afectados sea aún más importante.

Por último, resulta necesario volver sobre un aspecto tratado en la sección previa y que refiere a la conveniencia o no de establecer la asignación específica a la totalidad o parte de los recursos obtenidos por esta tributación. Allí se brindaron diferentes argumentos técnicos en contra de esa decisión. No obstante, puede haber razones políticas que, bajo ciertas circunstancias, justifican que se opte por un camino no ideal desde el punto de vista técnico pero que pueda ser útil para inclinar la balanza a favor de la reforma buscada en el debate. En este sentido, la asignación de los recursos a alguna finalidad social o, de manera especial, a la salud pública, podría ser considerada aceptable.



The background of the slide is a solid black color. Overlaid on this background are wisps of light blue, ethereal smoke or mist. The smoke rises from the bottom left and drifts towards the top right, creating a sense of movement and depth. The smoke is semi-transparent, allowing the black background to be seen through it.

10. Reflexiones finales y desafíos futuros

Este informe ha ofrecido un rápido recorrido sobre los temas abordados en los diferentes estudios nacionales sobre las políticas antitabaco desarrolladas en algunos países latinoamericanos y ha permitido identificar un conjunto de temas a los que los gobiernos de la región deberían prestar atención al diseñar sus estrategias antitabaco, haciendo un uso más intensivo de las herramientas tributarias y fiscales.

Si bien los posibles impactos de los impuestos sobre los precios y consumo de los productos del tabaco están presentes en todos los países analizados, la heterogeneidad de situaciones en la región se manifiesta, en particular, en diferentes acentos que cada estudio ha puesto acerca de los problemas asociados con el tabaquismo. Por ejemplo, en el caso argentino, las características de la oferta de tabaco y los incentivos a la producción aparecen como temas destacados. Los problemas asociados con el ajuste por inflación de los montos de impuestos específicos son subrayados en los casos de México y Perú. Las complejidades derivadas del comercio ilícito y de la evasión representan un tema central abordado en el estudio de Brasil. La revisión de las políticas de control del tabaquismo es tratada con especial atención en los estudios de Ecuador y México. En estos dos últimos casos las investigaciones realizadas, asimismo, han aportado valiosa información acerca del impacto de los impuestos al tabaco sobre la distribución del ingreso. En todos los casos se han considerado los efectos que tiene el consumo de productos de tabaco sobre los gastos en salud y se ensayan recomendaciones de política.

En esta sección, con la que se concluye el documento, se revisan los principales hallazgos

del proyecto, se resumen las principales recomendaciones de política, y se identifican los desafíos futuros que enfrentan los países de la región para lograr mejores resultados en el combate del tabaquismo.

En particular, se hace referencia al nivel y a la estructura de la imposición sobre el tabaco, se identifican los principales efectos económicos que tendría una mayor presión tributaria sobre el consumo de estos productos, se destaca la necesidad de mejorar la información para la toma de decisiones, se describen los impactos sociales y las repercusiones que tiene el consumo de tabaco sobre los gastos en salud, al tiempo que se presentan las herramientas no tributarias del combate contra el consumo de tabaco y se identifican los factores de la economía política que deberían ser contemplados para la implementación de reformas que aumenten la carga tributaria sobre el tabaco en los países analizados.

Nivel y estructura de los impuestos al tabaco

Los estudios realizados han comprobado que, al igual que sucede con tantas otras características de la región, no es posible encontrar un patrón único de tributación sobre el tabaco. La realidad regional muestra una gran heterogeneidad en los niveles de carga impositiva y en el peso de la misma en términos de los precios de venta al público de los productos. Cabe señalar, no obstante, que los países que han sido analizados en esta investigación se encuentran entre los que muestran una mayor carga relativa sobre el precio final

de los productos del tabaco en el contexto de América Latina. Asimismo, resulta de interés señalar que durante la última década se produjeron incrementos de la carga tributaria total de los impuestos sobre el consumo de cigarrillos y de los precios en dólares de paridad de poder adquisitivo.

Por otra parte, la región parece haber seguido las recomendaciones vertidas en el CMCT, en el sentido de avanzar hacia estructuras de impuestos sobre los cigarrillos donde los componentes específicos cobren mayor protagonismo. Este es el caso de Ecuador, donde a partir de 2012 se produjo un cambio hacia la imposición específica. Por su parte, en México y en Perú la caída en la participación de los tributos ad valorem aparece como la consecuencia de la incorporación en 2010 de un componente específico del impuesto. A diferencia de Perú, donde el monto del impuesto fue casi cuadruplicado, en México la falta de actualización por inflación del componente específico desde 2011 determinó la pérdida progresiva del valor real de esta parte de la carga tributaria. El caso de Brasil resulta sumamente complejo de analizar, ya que presenta diferencias importantes entre los diferentes estados, dada su organización federal y la existencia, desde 2011, de una opción por una regla especial que incluye una tarifa específica que presentó varias actualizaciones. Finalmente, en Argentina la introducción de un componente específico se encuentra trabada por diferentes recursos interpuestos ante la justicia.

En consecuencia, resulta conveniente recordar la recomendación de la OMS en el sentido de lograr una carga total de al menos el 75% y de los impuestos selectivos de, al menos, el

70%. Ante la evidencia empírica de los efectos esperados de un mayor traspaso a precios de los incrementos del componente específico respecto al componente ad valorem, y teniendo en cuenta la importancia estratégica que tiene la reducción del efecto sustitución entre marcas caras y marcas baratas, debieran ensayarse iniciativas tendientes a avanzar en el establecimiento de un mínimo de carga específica respecto del precio de venta al público, como una forma de asegurar el impacto sobre los precios.

Efectos económicos del impuesto

Las estimaciones econométricas realizadas por los diferentes estudios nacionales coinciden en mostrar que la demanda de tabaco y cigarrillos es relativamente inelástica respecto a variaciones de los precios reales de estos productos. En general, los resultados obtenidos indican que las estimaciones puntuales de la elasticidad precio arrojan valores que se ubican entre -0,4 y -0,5. Estos son similares a los obtenidos en investigaciones anteriores realizadas para los países estudiados y se encuentran en línea con la evidencia internacional disponible en la materia. A partir de esta evidencia, puede afirmarse que una estrategia de incremento de la carga tributaria sería eficaz para continuar reduciendo el consumo de productos de tabaco y provocaría un incremento en la recaudación tributaria en el mediano plazo. Los valores estimados de la elasticidad precio indican, no obstante, que los incrementos impositivos tendrían, previsiblemente, un efecto menos

que proporcional sobre el consumo y que, por ende, la herramienta tributaria debería utilizarse de forma agresiva, si es que se pretende alcanzar una reducción significativa del consumo de estos productos.

Necesidad de mejorar la información disponible

La necesidad de contar con estimaciones precisas y confiables de los efectos que tienen las distintas acciones de política orientadas a reducir el consumo de tabaco, obliga a llamar la atención sobre las deficiencias que existen en las fuentes de datos disponibles.

Al analizar los efectos económicos de los incrementos tributarios, en especial en el caso de Ecuador, se han enfrentado problemas metodológicos importantes para obtener informaciones robustas de los principales parámetros de interés.

Por su parte, el estudio de Brasil destaca que, pese a existir una creciente percepción sobre la relevancia del consumo de cigarrillos ilícitos entre investigadores independientes, existen importantes lagunas informativas acerca de la relevancia cuantitativa de este fenómeno. La falta de información confiable sobre el comercio ilegal atenta contra las posibilidades de mejorar la comprensión del funcionamiento de la cadena productiva del tabaco. Las mejoras en materia de información sobre este fenómeno resultan fundamentales para encarar una lucha exitosa contra la evasión fiscal y el comercio ilícito de cigarrillos.

Al mismo tiempo, el mejor diseño de las políticas públicas requiere de un mayor esfuerzo en la construcción de indicadores. Esto incluye, por un lado, el desarrollo de encuestas de consumo saludable que provean información precisa y actualizada. Por otro lado, hay que subrayar la importancia que tiene la disponibilidad de indicadores que informen acerca de la eficacia y eficiencia de los recursos públicos utilizados en las actividades del control del tabaco y que permitan una mejor evaluación de las acciones realizadas por parte de los gobiernos.

Importancia de las políticas no tributarias

Los aumentos tributarios pueden ser potenciados si se emplean en forma simultánea otras iniciativas. En mayor o menor medida, los estudios realizados en el marco de este proyecto muestran que los países considerados, con excepción de Perú, han logrado avances importantes en ese sentido. Por ejemplo, Argentina ha desarrollado durante las últimas décadas una política integral de control y prevención de la demanda de cigarrillos, que incluye la imposición de restricciones al consumo en lugares públicos, la generación de alertas sobre los impactos nocivos para la salud de la población y la limitación en las pautas publicitarias. En Brasil fueron incluidos diversos esfuerzos institucionales dentro del Programa Nacional de Control de Tabaco. En Ecuador, las medidas aplicadas en el marco de la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco incluyeron la generación de espacios libres de humo, prohibición de

venta a menores, pictogramas sobre los efectos nocivos del tabaco y restricciones a la publicidad. México, por su parte, es uno de los países con mayor tradición en este sentido y ha desarrollado diversos programas y estrategias antitabaco desde la década de 1980. Estas acciones incluyeron advertencias sobre los efectos del tabaco en el empaquetado y etiquetado de los productos, espacios libres de humo de tabaco en distintos lugares públicos, la prohibición de publicidad y el combate de la producción ilegal y comercio ilícito de estos productos.

Las investigaciones realizadas en el marco de este proyecto no sólo abordaron el análisis de políticas tendientes a reducir la demanda de productos del tabaco, sino que tuvieron en cuenta que una política efectiva de control de tabaco requiere, también, de políticas de reducción de la oferta. En relación a este aspecto, debe diferenciarse la situación de los países productores de tabaco y sus derivados –que eventualmente son, también, exportadores– de aquellos que se nutren exclusivamente de oferta importada.

Además, las estrategias que buscan aumentar la efectividad de las políticas fiscales del tabaco también deberían centrarse en controlar el comercio ilícito y reemplazar los incentivos para el cultivo de tabaco sobre cultivos alternativos.

Impactos distributivos y efectos sobre los gastos en salud

Un aspecto que ha sido objeto de especial atención en algunos de los estudios realizados en el marco de esta investigación refiere a la incidencia que tienen los incrementos en los precios de venta al público de los productos de tabaco sobre la distribución del ingreso, y a los diversos impactos que tienen las políticas aplicadas en términos de la salud de la población y del gasto que realizan los países para atender a los afectados por su consumo. El impacto de los incrementos de precios en los hogares de menores ingresos puede ser un argumento para frenar el avance de las reformas tributarias necesarias para reducir el consumo. Por esa razón, es imprescindible acompañar los cambios tributarios con campañas de comunicación en las que se difundan los beneficios de las políticas antitabaco por los efectos que tiene la reducción del consumo de esta sustancia en la mejora de la calidad de vida y en una mayor expectativa de vida de todos los sectores de la población. De hecho, existe abundante evidencia internacional respecto a que el consumo de cigarrillos y productos del tabaco es responsable de varias enfermedades crónicas y catastróficas que generan altos niveles de morbilidad y mortalidad.

Un tema abierto a debate, que es planteado en algunos de los estudios nacionales y que requiere de mayor reflexión, es el de asignar directamente los fondos recaudados por la imposición al tabaco hacia el sector salud en

general, o a programas específicos, como por ejemplo de cesación de consumo de tabaco. En el mismo sentido, podrían considerarse las asignaciones específicas de los nuevos recursos al financiamiento de programas que compensen las eventuales pérdidas de los fumadores de menores ingresos que siguen fumando después del aumento. Como ya se mencionó, a los responsables de la política fiscal en los países les preocupan las rigideces e inflexibilidades que la asignación de fondos implica para los recursos públicos. Sin embargo, esta posición podría ser relativizada si hubiera compromisos explícitos para asignar los nuevos recursos. A pesar de que hay un cierto debate en torno a la asignación, la asignación de la recaudación a destinos específicos puede ser una manera de facilitar los acuerdos políticos necesarios para avanzar en el incremento de la carga tributaria.

El caso argentino presenta aspectos que podrían calificarse, ciertamente, como incomprensibles. En este país se mantiene la asignación de parte de la recaudación de los impuestos al consumo de productos del tabaco a un fondo que fomenta y subsidia la propia producción de tabaco. Las dificultades para modificar esta asignación remiten, necesariamente, a argumentos de la economía política que deben ser considerados en cualquier reforma.

Implicaciones de economía política

En general, las innovaciones tributarias involucran decisiones políticas que son adoptadas en

un contexto en que los principales actores económicos y los grupos de interés de la sociedad se movilizan para que sus posiciones sean consideradas por los responsables políticos. Estas reacciones son inevitables y deben ser contempladas por los impulsores de las reformas.

Es difícil pensar en concretar un avance significativo en la utilización de herramientas tributarias en la lucha contra el tabaquismo si en el diseño de las estrategias no se toma en cuenta que, en todos los casos, las reformas impositivas involucran variadas y complejas dimensiones de economía política.

En el caso particular de la imposición sobre el tabaco, es importante considerar que los impuestos sobre el consumo de cigarrillos y tabaco son tributos nacionales cuya modificación requiere intervención del Poder Legislativo. El tratamiento parlamentario de una reforma tributaria suele convertirse en campo propicio para que actúen y se expresen los sectores empresariales afectados. Por otra parte, como ya se mencionó, 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). Esto debería considerarse como un prerrequisito de cualquier iniciativa reformista. Habida cuenta del reparto de responsabilidades de gasto y tributarias en cada caso particular, se deben contemplar cuestiones relacionadas con el federalismo fiscal.

Es importante que el impulso en favor de las iniciativas reformistas esté acompañado por la adopción de medidas complementarias al incremento tributario y por la

implementación de una agresiva campaña de comunicación en la que se informe acerca de los efectos nocivos del consumo de cigarrillos y tabaco. La viabilidad de la iniciativa reformista depende en buena medida de la prioridad que el Poder Ejecutivo le otorgue al tema y de que los sectores de la sociedad en favor de la reforma hagan sentir a los legisladores la importancia que tiene la reforma planteada para mejorar la salud de la población.

Atendiendo a lo expuesto en el análisis de las experiencias de México y Perú, es importante que la reforma tributaria otorgue al Poder Ejecutivo facultades para ajustar periódicamente y/o automáticamente el componente específico del impuesto según la evolución de la inflación. Asimismo, y

tomando en cuenta la situación de Argentina, una clase de oposición completamente diferente es la que puede provenir de los sectores dedicados al cultivo de tabaco, los que en muchos casos se encuentran geográficamente concentrados. La movilización contraria a la reforma de estos actores puede adquirir otra dimensión política y convertirse en un freno efectivo al proceso de reforma.

Por último, resulta necesario volver sobre la eventual conveniencia de establecer alguna asignación específica a parte de los recursos obtenidos por esta tributación como parte de un camino que, aunque se puede ver como una rigidez en la asignación del gasto público, pueda ser útil para inclinar la balanza a favor de la reforma.

Consideraciones finales y resumen de recomendaciones de políticas

Sería importante que, dada la incidencia que tiene el comercio ilegal de tabaco en Brasil, se requiere más investigación sobre el impacto que tiene la importante comercialización de cigarrillos provenientes de Paraguay a bajo costo sobre la eficacia de la estrategia anti-tabaco que se lleva adelante en aquel país. Una política tendiente a mejorar el impacto de esa estrategia que se propone en el estudio de FUNCEX, asimismo, consiste en mejorar el control de la cadena de producción de tabaco en Brasil. El estudio de estos temas podría aportar valiosa información acerca del papel que tendría el control del comercio ilegal de tabaco a la hora de maximizar la efectividad de la política de incremento de los impuestos para reducir el consumo de este tipo de productos.

Debería tenerse en cuenta, por otra parte, que la utilización de los valores estimados de la elasticidad precio de la demanda para realizar simulaciones de políticas tributarias presupone que estos permanecerían constantes ante cambios impositivos, supuesto que no tiene por qué verificarse en la práctica. En este sentido, sería de interés promover nuevas investigaciones en que se analice de manera explícita y sistemática la inestabilidad de los parámetros de la demanda de tabaco. Particular relevancia tendría el estudio de la sensibilidad que ha mostrado la elasticidad precio en momentos en que se han producido cambios de envergadura en la carga impositiva aplicada sobre el consumo de estos productos.

Habría que tener cierta cautela, asimismo, al emplear los valores de la elasticidad precio que surgen de estimaciones de la demanda de tabaco en las que no se tienen en cuenta las complementariedades y las posibilidades de sustitución por otros productos, en particular, por aquellos cuyo consumo también resulta

perjudicial para la salud. El consumo de productos del tabaco es un caso de consumo no saludable; los objetivos sanitarios de los países deberían desalentar, obviamente, su consumo, pero también el de otros productos que provocan efectos nocivos para la salud de la población.

Cuadro 2. Resumen de principales 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 aumentar la efectividad de las políticas fiscales sobre el tabaco deberían además enfocarse en controlar el comercio ilícito y en reemplazar los incentivos para el cultivo de tabaco en favor de otros cultivos.

En el caso de Argentina, el estudio del ITDT plantea que es más eficiente aumentar las alícuotas de los impuestos selectivos ad valorem 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 impuestos mínimos.

Adicionalmente, 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 podrían implementarse sin necesidad de hacer modificaciones sustanciales en el Fondo Especial del Tabaco (FET) son:

- Mejorar el uso de los fondos que benefician a productores pequeños.
- Priorizar los proyectos de diversificación productiva antes que los de reconversión.
- Extender por un período de 3 a 5 años los beneficios del FET, luego de dejar de ser productor de tabaco.

Algunas acciones adicionales de mayor alcance podrían orientarse a:

- Implementar un programa integral de desarrollo regional que incluya, aunque no exclusivamente, la reconversión de la producción tabacalera.
- Desarrollar una campaña orientada a concientizar a los productores sobre la reducción tendencial del consumo de tabaco a nivel mundial.

- 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.
- 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 impuestos y 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.

Los ingresos tributarios relacionados con los cigarrillos han sido más bajos de lo que deberían y la evasión fiscal por parte de los productores nacionales es un tema clave. En consecuencia, se plantea tomar medidas para contener el desborde del consumo de cigarrillos ilícitos y frenar la evasión fiscal. El estudio de FUNCEX sugiere crear 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.

Las recomendaciones que surgen del estudio de **PUCE** en Ecuador son que se fortalezcan las capacidades del SRI para estimar la brecha de evasión y que otras instituciones públicas se vinculen en el proceso de control para mejorar su eficiencia. Por otra parte, teniendo en

cuenta que es posible que la existencia de comercio ilícito pueda estar cubriendo parte de la demanda de cigarrillos, resulta necesario apoyar la implementación del SIMAR para reducir el contrabando.

Se debe apuntar a mejorar 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. Sin embargo, este esfuerzo no puede 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, el estudio plantea trabajar por el lado de la oferta a través de la implementación de políticas públicas que desincentiven la producción.

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 específicos, y la falta de actualización de esta última desde el año 2013 ha generado una importante pérdida recaudatoria, y 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 lo que se propone una tasa más elevada del impuesto al tabaco, y actualizarlo periódicamente a un ritmo mayor que la inflación para disminuir 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 otras recomendaciones a nivel de política fiscal y presupuestaria así como algunas medidas que podrían mejorar el control del tabaco en México:

- Vincular la recaudación de los impuestos al tabaco con la prevención, cesación y tratamiento de las enfermedades producidas por el consumo de este producto.
- 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 Estado y medir la eficacia con que se utilizan los recursos públicos en materia de combate al tabaquismo.
- Diseñar una Política Nacional para el Control del Tabaco.
- Mejorar las advertencias sanitarias en las cajetillas.
- Extender las campañas antitabaco al sector digital.
- Fortalecer las medidas preventivas contra la exposición al humo de tabaco.
- Mejorar las actividades institucionales destinadas a la cesación del tabaco.
- Transitar la legislación sin políticas específicas de control de tabaco dirigidas a reducir su consumo.

Más aún, el estudio del **CIAD** coincide con el de ETHOS y 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 bajo cualquier escenario de reforma impositiva, 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 entonces las siguientes recomendaciones de políticas:

- 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. El efecto de estas reformas tributarias en la desigualdad sería reducido en estos escenarios de 1% y de 1,07%, respectivamente, y su impacto en la desigualdad dentro de su grupo de ingresos sería relativamente bajo. Esto se fundamenta en que a) los hogares con fumadores en los deciles de menores ingresos reducirían su consumo de tabaco hasta 36%, mientras que en los deciles de mayor capacidad económica el consumo disminuiría 23%; b) la variación en el precio del producto sería de hasta el 42,8%, siendo más elevado en los deciles inferiores (del 47,5%); y c) se observarían incrementos moderados en los niveles de pobreza entre los hogares que fuman. El aumento del componente específico del impuesto no incrementaría su regresividad y la reforma del IEPS debería aumentar el monto del componente específico en mayor proporción que la ad valorem porque el impuesto específico: a) debe actualizarse periódicamente por encima de la inflación; y b) produce mayores reducciones en el consumo.
- Contrariamente a las tendencias de consumo de tabaco en otros países, la prevalencia entre las personas más pobres es la más baja en relación con las personas en los deciles de mayores ingresos. Como los deciles de ingresos más altos tienen una mayor prevalencia y consumen marcas de precios más altos, una mayor proporción de los ingresos tributarios proviene de los contribuyentes en el decil de ingresos más altos. Esto resulta en un efecto redistributivo progresivo.
- Se sugiere que los recursos fiscales provenientes del tabaco se dirijan a dos destinos:

- Fortalecer los programas nacionales de salud contra el consumo de tabaco mediante el aumento de la cobertura de atención médica para las poblaciones de bajos ingresos por enfermedades relacionadas con el tabaco a través del seguro social, incluida la atención preventiva, tal como exámenes médicos para detectar enfermedades relacionadas con el tabaco.

- Asignar una transferencia a grupos de población en situación de pobreza, compuesta por una canasta de los alimentos más consumidos entre la población de bajos recursos (huevos, frijoles, leche y tortillas) a través de la asignación de alimentos (cupones de alimentos). Se sugiere usar los canales de distribución del gobierno, llamados Diconsa-Liconsa, o hacerlo mediante transferencias de dinero con tarjetas para adquirir los cuatro tipos de alimentos incluidos.

En términos normativos, un subsidio a la canasta de alimentos básicos es el que otorgará la mayor compensación por la pobreza entre los fumadores que continúen fumando luego del aumento del impuesto. De esa forma, dichos grupos podrán adquirir más bienes etiquetados en alimentos y al mismo tiempo, los impuestos reducirán el consumo de tabaco e incidirán en un cambio en su patrón de consumo. En cambio, este trabajo revela que un subsidio en gastos en salud compensaría únicamente a los hogares fumadores en situación de pobreza crónica. Para implementar las recomendaciones descritas en forma de política pública, es necesario que el gobierno mexicano legisle a favor de la etiquetación de los recursos de ingresos fiscales provenientes del tabaco, ya que, de no modificar la ley correspondiente, los recursos adicionales obtenidos seguirán destinándose a otros rubros del gasto público.

En el caso de Perú, el **IEP** propone un mecanismo predeterminado de aumento en el ISC constante por encima de la inflación, que permitiría reducir el consumo aparente y llegar a la meta de 70% de carga tributaria total hacia 2030 en línea con las recomendaciones de la OMS. Los resultados 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%. Por lo tanto, recomienda que el aumento de impuestos esté 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.

La efectividad del uso de los impuestos indirectos sobre el consumo de cigarrillos y tabaco puede depender de la eficacia de los controles aduaneros. La debilidad de estos controles puede ser utilizada por los opositores a la reforma, generando escepticismo acerca de los efectos finales de los incrementos impositivos. 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. En este sentido, tanto las experiencias de Brasil, en su relación con Paraguay, y de Ecuador, invitan a indagar más en las posibles relaciones ilícitas dentro de las cadenas productivas. Una de las recomendaciones para la construcción de evidencia empírica en la región sería profundizar el estudio sobre el complejo tabacalero paraguayo para comprender cabalmente la situación de la producción y consumo de tabaco en la región, en especial el área comprendida en el Mercosur.

Para los países que son productores de tabaco, 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, ejemplos de esta situación son Argentina y Brasil, y en menor medida Ecuador. Si bien las experiencias exitosas de reconversión en distintos países del mundo muestran que la sustitución de la producción de tabaco es posible desde el punto de vista técnico y viable desde lo económico, es importante tener en cuenta que 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.

Una problemática totalmente diferente es la que afecta a los países que importan tabaco y sus productos, como lo es el caso de Perú. Habida cuenta de que una parte sustancial del comercio internacional de estos productos se realiza bajo condiciones preferenciales asociadas a diferentes acuerdos de comercio regional, un objetivo de política que va más allá de las atribuciones propias de la política fiscal de cada país consiste en eliminar las preferencias de importación al tabaco y a otros productos no saludables de los tratados de comercio actuales.

Ahora bien, si bien la imposición al tabaco es la política más efectiva para alcanzar el objetivo de reducir el consumo de tabaco, el nivel de efectividad de esta política puede verse potenciado si se emplean en forma simultánea otras iniciativas.

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 cada contexto particular deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar la viabilidad de las iniciativas de aumentos de los impuestos al tabaco.

El posicionamiento del Poder Ejecutivo es clave para el avance del proceso de cambio (un ejemplo en la región en este sentido es Uruguay). 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). Parece obvio que la perspectiva de los ministerios de Salud debería ser decididamente

favorable a la iniciativa y que el apoyo político estará asegurado de antemano.

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). En esos casos, dado que la recaudación del impuesto suele estar en manos de los gobiernos centrales, la compatibilización de intereses puede resultar más compleja. Para asegurar el avance de la reforma, deberían definirse con precisión los mecanismos de coparticipación en la recaudación generada por el nuevo tributo o el incremento del existente, generando, si fuera necesario, una regla específica de distribución. En la definición del esquema de coparticipación habría que tener en cuenta la forma en que están siendo afectados los distintos gobiernos locales por la puesta en marcha de la iniciativa.

Si las autoridades responsables de las políticas de salud no introducen medidas adicionales al incremento impositivo es posible que los actores parlamentarios 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.

El Poder Legislativo es un actor clave del proceso de reforma, en la medida en que, necesariamente, deberá dar soporte legal al incremento tributario. Aunque pertenezcan al partido de gobierno, los parlamentarios tienen intereses propios y, en muchos casos, diferenciados del Poder Ejecutivo. Nuevamente aparecen aquí cuestiones relacionadas con el federalismo y el desigual desarrollo económico de los territorios de cada país, por lo que las reformas en este sentido deben de elaborarse

teniendo en cuenta estas dinámicas y posibles grupos parlamentarios a favor o en contra.

Los ministerios de Hacienda fijarán posición sobre el proyecto reformista analizando las repercusiones económicas y fiscales de la iniciativa. La eficacia recaudatoria de la medida dependería, en gran medida de que no se incrementen los niveles de evasión tributaria en las actividades de producción y comercialización de estos productos. 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 del sector aparecen como medidas fundamentales para asegurar que el incremento de la tributación sobre el consumo de tabaco efectivamente 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.

Finalmente, es importante que el impulso en favor de la iniciativa reformista se vea acompañado por una campaña comunicacional sobre los efectos del consumo de cigarrillos y tabaco y por la adopción de otras medidas complementarias al incremento tributario. Como ya se ha señalado, la reducción del consumo de tabaco involucrará el uso de múltiples herramientas: 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, han demostrado ser herramientas útiles para reducir el consumo y sensibilizar sobre estas reformas.



11. Referencias

Biz, A (2010). O Comércio Ilícito de Cigarros no Brasil: Uma Análise. PUC-Rio, Undergraduate thesis. Advisor: Roberto Magno Iglesias.

Blecher E. (2018). Increasing Tobacco Taxes Significantly Will Increase Revenues. A Tobacconomics Policy Brief. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. www.tobacconomics.org

Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez –compiladores- (2009). “Rigideces y espacios fiscales en América Latina”, Documento de proyecto, CEPAL-Unión Europea, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O., J. P. Jiménez y R. Ruiz del Castillo (2010). “Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 97, CEPAL, Santiago de Chile.

Cnossen, S. (2006). “Tobacco Taxation in the European Union”. CESifo Working Paper 1718, CESifo Group, Munich.

Crawford, I., M. Keen y S. Smith (2010). “Value Added Tax and Excises”. In Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, edited by the Institute for Fiscal Studies. Oxford: Oxford University Press.

Crawford, I. y S. Tanner (1995). “Bringing it All Back Home: Alcohol Taxation and Cross-Border Shopping”. Fiscal Studies, 16(2): 94–114.

Chaloupka, F., Warner, K. (1999). “The economics of smoking”. NBER working paper 7047. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w7047.pdf>.

Chaloupka, F. J., Rodriguez-Iglesias, G. (2018). “Best Practices for Tobacco Tax Policies in Latin America and the Caribbean”. Tobacconomics Policy Brief. <https://bit.ly/2HwWwT4>.

Deaton, A. (1997). The Analysis of Household Surveys. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.

Deaton, A.; Muellbauer, J. (1993). Economics and Consumer Behavior. Nueva York: Cambridge University Press.

Deaton, A. (1988). “Quality, Quantity, and Spatial Variation Price”. American Economic Review, 78(2), 418-503.

Delipalla, S. y M. Keen. (1992). “The Comparison between Ad Valorem and Specific Taxation under Imperfect Competition”. Journal of Public Economics 49(3):351–61.

Engle, Robert F. y C. W. J. Granger (1987). “Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing”, Econometrica, 55, 251-276.

FMI (2016). “How to design and enforce tobacco exercises”, por Patrick Petit y Janos Nagy. Fiscal Affairs Department, How to notes (International Monetary Fund); 3 Washington, DC: Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Goodchild, M., Sandoval R. C.; Belausteguigoitia, I. (2017). “Generating revenue by raising tobacco taxes in Latin America and the Caribbean”. Rev. Panam. Salud Pública;41.

Gruber J., Köszegi, B. (2000). “Is addiction “rational”? Theory and evidence”. NBER working paper 7507. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w7507.pdf>.

Grupo Banco Mundial (2017). “Tobacco Tax Reform: At the Crossroads of Health and Development – A Multisectoral Perspective”. Washington, DC: The World Bank Group. Septiembre.

Guhl N., Hughes, D. W. (2006). “Cigarette smoking and market failure: a determination of the economically efficient cigarette tax rate”. Business Quest. <https://bit.ly/2jTDE5l>

Guindon G. E., Paraje, G. R., Chaloupka F. J. (2015). “The impact of prices and taxes on the use of tobacco products in Latin America and the Caribbean”. Am. J. PublicHealth; 105(3):e9-19.

IARC (2011). “Handbooks of cancer prevention: tobacco control. Vol. 14, Effectiveness of tax and price policies for tobacco control”. Lyon (Francia): International Agency for Research of Cancer.

____ (2011). **International Agency for Research on Cancer.** Effectiveness of tax and price policies for tobacco control: IARC handbook of cancer prevention, vol. 14. Lyon, France.

Iglesias, R., Pinto, M., Biz, A. (2012). Mercado Ilegal de Cigarros no Brasil: Aproximações Através da Estimativa do Saldo de Tabaco. Aliança de Controle do Tabagismo (ACT).

James, E., Saxena, A.; Franco Restrepo, C.; Llorente, B.; Ortiz, A.; Villar Uribe, M.; Iunes, R.; Verguet, S. (2017). “The distributional consequences of increasing tobacco taxes on Colombia’s health and finances: An extended cost-effectiveness análisis”. Washington, DC: World Bank Group. <https://bit.ly/2Hjcktl>

Jha, P., Marquez, P. V., Dutta, S. (2017). “Tripling tobacco taxes: key for achieving the UN Sustainable Development Goals by 2030”. Washington: World Bank Group; 24 de Enero. <https://bit.ly/2HwWSZU>

Jha, P., Musgrove, P., Chaloupka, F. J., Yürekli, A. (2000). The economic rationale for intervention in the tobacco market. In: Jha, P.; Chaloupka, F. J. (editors). Tobacco control in developing countries. New York: Oxford University Press; 2000. pp. 153-74.

Johansen, Søren (1991). “Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models”, *Econometrica*, 59, 1551-1580.

Laffer, A. B. (2014). “Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice”. San Francisco: Laffer Center at the Pacific Research Institute.

NCI (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services

OMS (2010). “WHO technical manual on tobacco tax administration”. Ginebra: World Health Organization. http://www.who.int/tobacco/publications/tax_administration/en

OMS (2017). “WHO report on the global tobacco epidemic, 2017: monitoring tobacco use and prevention policies”. Ginebra: World Health Organization. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

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

PrabhatJha, D. Phil. y Richard Peto (2014). “Global Effects of Smoking, of Quitting, and of Taxing Tobacco”, The New England Journal of Medicine, 60-68.

Rodríguez-Iglesias, G., Schoj, V., Chaloupka F. J., Champagne, B., González-Rozada, M. (2017). “Analysis of cigarette demand in Argentina: the impact of price changes on consumption and government revenues”. Salud Pública de México.

Steinberg, L. (2008). “A social neuroscience perspective on adolescent risk-taking”. <https://bit.ly/2u3GhVA>.

Warner, K. E., F. J. Chaloupka, P. J. Cook, W. G. Manning, J. P. Newhouse, T. E. Novotny, T. C. Schelling y J. Townsend (1995). “Criteria for Determining an Optimal Cigarette Tax: The Economist’s Perspective”. Tobacco Control 4(4):380–86.

Yach, D. y H. Wipfli (2006). “A Century of Smoke”. Annals of Tropical Medicine and Parasitology 100(5–6):465–79.

Digital

ISBN: 978-9974-8717-0-0



Impreso

ISBN: 978-9974-8716-2-5





