

Impuestos al Tabaco en América Latina

Policy Brief N° 7 /2019

MÉXICO

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA
AL TABACO EN MÉXICO:
**IMPUESTOS ESPECIALES, CONSUMO,
DESIGUALDAD Y POBREZA**

Este Policy Brief fue elaborado por la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur y presenta las principales recomendaciones de políticas que surgen de uno de los estudios de base para México, a cargo del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) en el proyecto UIC-Red Sur “Impuestos al tabaco en América Latina”, como parte del proyecto global coordinado por The University of Illinois at Chicago’s (UIC) Institute for Health Research and Policy y apoyado por Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL TABACO EN MÉXICO

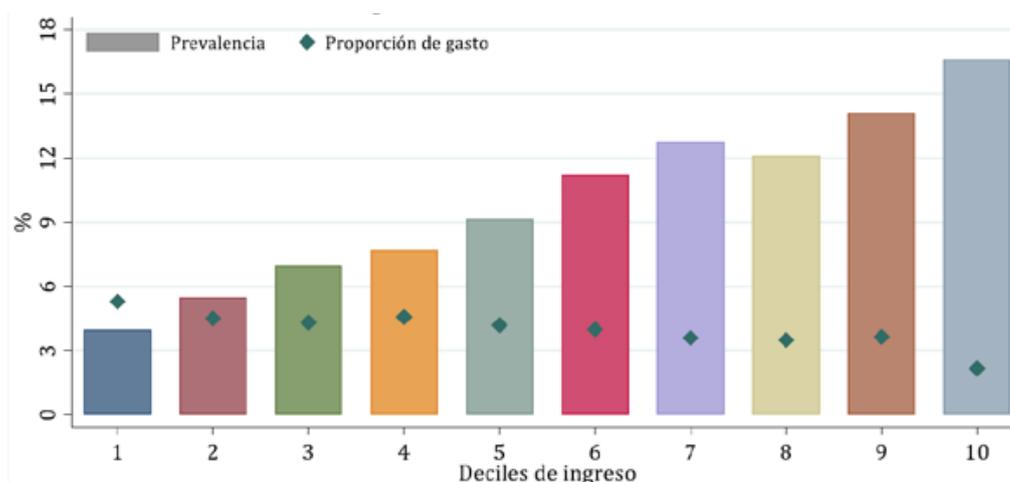
INTRODUCCIÓN

En este estudio se evalúa el efecto que ejerce el impuesto especial al tabaco sobre el consumo en México y se analizan los efectos distributivos bajo cuatro escenarios de reforma impositiva. En el contexto internacional, los precios de los cigarrillos en México son inferiores en relación con los niveles de otros países y han sufrido un rezago en los últimos años. Con respecto a la asignación de recursos para el combate de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo, México enfrenta un reto adicional: por un lado, es uno de los países en América Latina con los niveles presupuestales más reducidos para la salud, y por el otro, prevalece un ambiente de restricción presupuestal por la caída en los ingresos no tributarios (petroleros), que, a partir de 2015 impactó el sector de la salud en hasta un 25% en la asignación de recursos. Además, los impuestos al tabaco no se han modificado desde el 2011.

En México la prevalencia general de fumadores en 2016 fue del 17,6%. Al mismo tiempo, la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza. Por lo anterior, un incremento impositivo al tabaco deberá incidir no solo en la reducción de su consumo, sino que, además, debiera ser suficiente para sufragar los costos en el sistema de salud generados por el tabaquismo, especialmente para los hogares que, en situación de pobreza, presentan altos niveles de gastos en tabaco.

Como se observa en el gráfico 1, en México hay una mayor prevalencia de hogares consumidores de tabaco a medida que el nivel de ingreso aumenta. En el primer decil, cerca del 4% de los hogares realizan gastos en tabaco, lo que representa un promedio del 5,5% de gastos totales (gasto corriente monetario). Por el contrario, la mayor prevalencia de uso de tabaco se observa en el décimo decil al alcanzar al 17% de los hogares. Sin embargo, este gasto solo representa el 2% del total de gastos.

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



Fuente: Elaboración propia de CIAD en base a ENIGH, 2016.

Como se muestra en el gráfico 1, la prevalencia del consumo del tabaco en el decil de mayor ingreso (décimo decil) es cuatro veces mayor que en el decil más bajo (primer decil).

En 2016, el 43,3% de los hogares en México vivía en condiciones de pobreza. Los hogares consumidores de tabaco en condición de pobreza (el 32,8% de los consumidores de tabaco) representaban a su vez el 4,2% con respecto al total de pobres en el país; es decir, un porcentaje relativamente bajo.

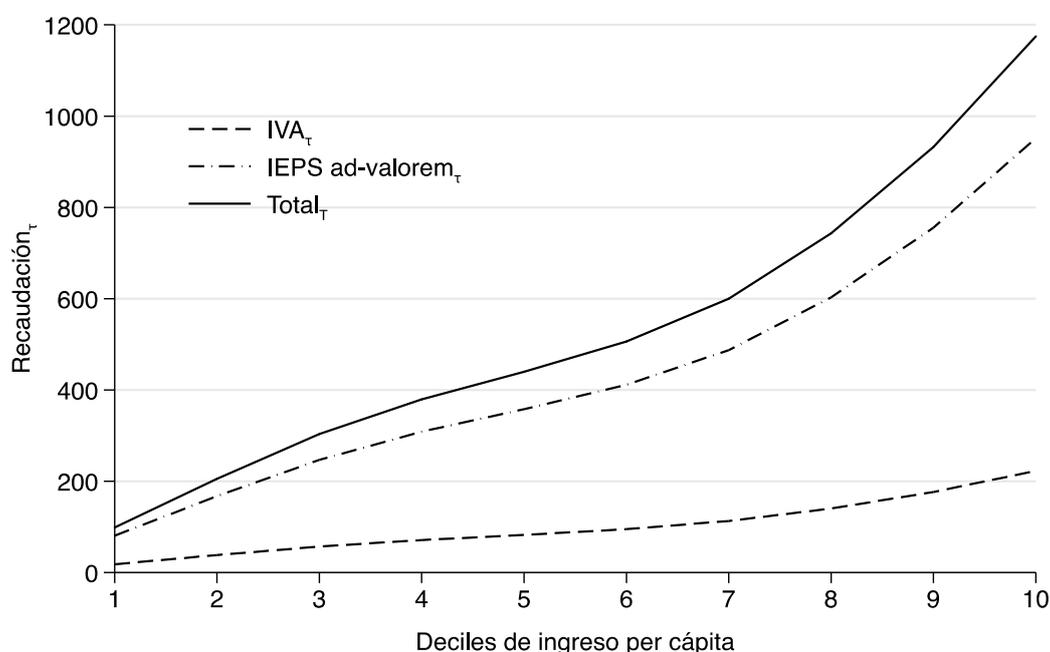
El mayor número de hogares pobres con gasto en tabaco (518.517 familias) se encuentra en la zona urbana, pero, los grupos no pobres en condición de fumar presentan más incidencia en las zonas rurales, con cerca del 70% de las familias. Por ello, la política pública antitabaco en México debe enfocarse en todo el país, pero con énfasis en las zonas con mayor riesgo de pobreza.

Desde 2010, los ingresos tributarios por el impuesto especial al tabaco se han mantenido en el mismo nivel de 0,2% del PIB, y en 2018 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, el impuesto especial al tabaco es un gravamen mixto, cuyos componentes ad valorem y específico han permanecido sin cambios desde 2011 (de 160% y 0,35 pesos por cigarrillo, respectivamente). La relevancia del impuesto especial en términos de recaudación total es significativamente mayor con respecto al IVA por el fuerte impacto que ejerce en el componente ad valorem (cuya tasa nominal impositiva es diez veces mayor que la del IVA [160 vs. 16%]) así como el componente específico (que grava por unidad al cigarro). En México, el componente específico del impuesto no se actualiza por inflación. Por otra parte, México tiene una de las cargas fiscales al tabaco más bajas de América Latina (apenas por encima de Colombia y Paraguay). Los impuestos indirectos (impuesto especial e IVA) representan el 68% del precio final del producto, carga que se mantiene por debajo del 75% recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Gráfico 2: Recaudación de impuestos al tabaco por decil, México 2016 (millones de pesos –mdp- anuales)



Fuente: Elaboración propia de CIAD en base a ENIGH, 2016.

El gráfico 2 resume la contribución de cada decil al pago de los impuestos indirectos. De cada peso que se recauda por impuestos indirectos al tabaco, 0,32 centavos provienen de los hogares más ricos, y los hogares más pobres contribuyen con 0,03 centavos (once veces menos). Los hogares más ricos (en términos absolutos) contribuyen más como reflejo de los elevados niveles de gasto en tabaco. Sin embargo, la menor recaudación derivada de los deciles bajos no implica que a los pobres no les afecte la carga impositiva del tabaco.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Los cuatro escenarios de reforma elaborados por CIAD en esta investigación son: a) la modificación del componente específico del impuesto, incrementándolo hasta alcanzar 1,35 pesos; b) el incremento del componente ad valorem hasta 240%; c) el incremento de ambos componentes conforme a lo sugerido por la OMS del 75% (260% y 0,80 pesos); d) el 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. Aunque los dos últimos escenarios establecen reformas fiscales más agresivas, su impacto en la desigualdad sería relativamente bajo e imperceptible a nivel nacional.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Esta investigación encuentra que con los recursos adicionales provenientes de los aumentos impositivos al tabaco es posible contribuir a combatir el problema de la pobreza ocasionada por la relativa regresividad del impuesto. En aras de diseñar un mejor impuesto al tabaco, resulta necesario incrementar el componente impositivo específico (de 0,35 a 2,25 pesos -a valor del año 2016-, y ajustar el monto a valor actual conforme a la inflación), asegurando con ello una mayor influencia en el precio final del tabaco.

La influencia del impuesto especial al tabaco es relativamente baja en los niveles de pobreza de los fumadores. Los fumadores pobres que continúan fumando podrían ser compensados con una transferencia que podría ser, de preferencia, una canasta básica alimentaria. La canasta compensará mayormente a los grupos que continúen fumando y estén afectados por el incremento de precio del tabaco.

Los recursos fiscales provenientes del tabaco se deberían dirigir a dos destinos principalmente:

Fortalecer los programas nacionales salud contra el tabaquismo: ampliar la cobertura de salud para enfermedades provenientes del tabaquismo a través del Seguro Popular, que ofrece servicios de salud a la población de escasos recursos. Además, los recursos fiscales se deberían destinar a un programa de salud para combatir enfermedades relacionadas con el tabaquismo, que incluya un paquete completo de estudios especializados en la detección de las enfermedades derivadas del consumo de tabaco.

Asignar una transferencia a los grupos de población en situación de 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 se propone utilizar los canales de distribución del gobierno denominados Diconsa-Liconsa, o por

medio de transferencias monetarias a través de tarjetas activadas y etiquetando el recurso solo para la adquisición de los cuatro tipos de alimentos incluidos.

Finalmente, esta investigación 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 de cigarrillos sería de hasta el 42,8%, siendo más elevado en los deciles inferiores (del 47,5%); c) se observarían incrementos moderados en los niveles de pobreza entre los hogares que fuman.

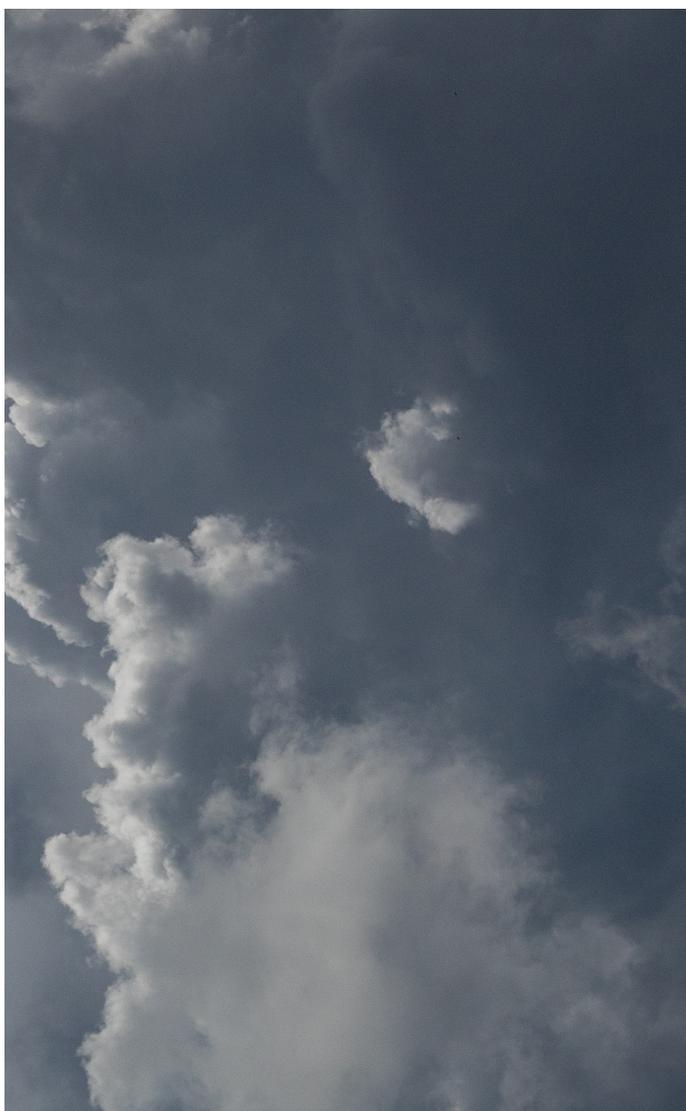
Aun cuando los impuestos indirectos representan actualmente el 67% del precio del tabaco en el país, dicha carga total se mantiene por debajo del 75% recomendado por la OMS. Bajo cualquier escenario de reforma impositiva, es indispensable que el componente específico del impuesto especial se actualice conforme a la inflación, a fin de que no pierda su efecto reductor en el consumo.

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. 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, esta investigación 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 asignación de los recursos de ingresos fiscales provenientes del tabaco. Si la ley correspondiente no se modifica, los recursos adicionales obtenidos seguirán destinándose a otros rubros del gasto público.

Debido a los factores señalados anteriormente, esta tarea debe incluirse en la agenda legislativa, iniciar una enmienda y luego implementar los cambios recomendados en esta investigación.

REFERENCIAS

HUESCA, L.; LLAMAS, L.; CALDERÓN, C. y ARAAR, A. (2019). Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Impuestos especiales, consumo, desigualdad y pobreza. Red Mercosur.



Este Policy Brief fue realizado en base al Estudio País de México “Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: impuestos especiales, consumo, desigualdad y pobreza”, elaborado por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) en el marco del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina”.

© Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur
Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200,
Página web: www.redsudamericana.org
Marzo de 2019

Edición impresa ISBN: 978-9974-8716-1-8

Dirección Ejecutiva: Andrés López
Coordinación: Cecilia Alemany
Oficial de Proyecto: Carolina Quintana
Edición: Natalia Uval
Diseño y comunicación: ALVA Creative House
Maquetación y producción: Diego García

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



CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS

La realización de este Policy Brief fue posible gracias al apoyo del Institute for Health Research and Policy de la Universidad de Illinois, Chicago (UIC IHRP). La UIC es contraparte principal de Bloomberg 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). Las dimensiones de análisis se acordaron en dos talleres de investigación en Montevideo en 2018, que contaron con la participación y aportes de los equipos nacionales y del equipo de Coordinación Técnica Global de Tobacconomics, integrado por Frank J. Chaloupka, Germán Rodríguez-Iglesias y Erika Siu (UIC IHRP).

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

