

Manual Técnico de la OMS sobre

Administración de Impuestos al Tabaco



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud

OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas



Organización
Mundial de la Salud

MANUAL TÉCNICO DE LA OMS SOBRE
**Administración de impuestos al
tabaco**

MANUAL TÉCNICO DE LA OMS SOBRE

Administración de impuestos al tabaco



Edición original en inglés:
WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration
 © World Health Organization, 2010
 ISBN 978-92-4-156399-4

Catalogación en la Fuente, Biblioteca Sede de la OPS

Organización Panamericana de la Salud.

Manual técnico de la OMS sobre administración de impuestos al tabaco. Washington, DC : OPS, 2015.

1. Industria del Tabaco – legislación & jurisprudencia. 2. Impuestos.
3. Hábito de fumar – prevención & control. I. Título. II. Organización Mundial de la Salud.

ISBN 978-92-75-31862-1

(Clasificación NLM : WM 290)

©Organización Mundial de la Salud, 2015. Todos los derechos reservados.

La edición en español fue realizada por la Organización Panamericana de la Salud. Las solicitudes de autorización para reproducir, íntegramente o en parte, esta publicación deberán dirigirse al Departamento de Comunicaciones, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C., EE. UU. (www.paho.org/publications/copyright-forms). El Departamento de Enfermedades no transmisibles y salud mental podrá proporcionar información sobre cambios introducidos en la obra, planes de reedición, y reimpressiones y traducciones ya disponibles.

Las publicaciones de la Organización Panamericana de la Salud están acogidas a la protección prevista por las disposiciones sobre reproducción de originales del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la Organización Panamericana de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Panamericana de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan en las publicaciones de la OPS letra inicial mayúscula.

La Organización Panamericana de la Salud ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la Organización Panamericana de la Salud podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Prefacio	11
Resumen	13
Siglas y abreviaturas	15
CAPÍTULO I	
Introducción	17
CAPÍTULO II	
Nivel y estructura de los impuestos al tabaco: panorama teórico y empírico	25
2.1 Tipos de impuestos gravados sobre los productos de tabaco	26
2.2 Panorama mundial y regional de precios e impuestos al tabaco	27
2.3 Diseño y aplicación de los impuestos al cigarrillo	32
2.4 Tipo apropiado de impuestos al consumo de productos de tabaco	37
2.5 Elección entre un sistema tributario de tasa uniforme y uno de tasa diferencial	46
2.6 Resumen	48
CAPÍTULO III	
Administración tributaria	51
3.1 Capacidad de la administración tributaria	51
3.1.1 Determinar y evaluar los efectos de las políticas tributarias para el tabaco	51
3.1.2 Tener una política tributaria bien diseñada	55
3.1.3 Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para lograr una mayor Recaudación	60
3.1.4 Seguimiento de la producción	62
3.2 Otros aspectos de la administración tributaria	64
3.3 Resumen	66

CAPÍTULO IV

Economía política de los impuestos al tabaco	69
4.1 Impuestos al tabaco y beneficios para la salud pública	70
4.2 Elusión fiscal y evasión fiscal	71
4.2.1 Elusión fiscal	72
4.2.2 Evasión fiscal	74
4.3 Protección de marcas nacionales	79
4.4 Impuestos al tabaco y asequibilidad del producto	80
4.5 Impuestos al tabaco y sustitución de productos	82
4.6 Impuestos al tabaco y pobreza	83
4.7 Aumentos de los impuestos al tabaco e inflación	86
4.8 Impuestos al tabaco y empleo	88
4.9 Impuestos al tabaco y reducción de daños	90
4.10 Recaudación fiscal de impuestos al tabaco, gasto en salud y asignación de fondos	91

CAPÍTULO V

Mejores prácticas	95
Referencias	103
Anexo	113

AGRADECIMIENTOS

ESTE MANUAL se produjo con una subvención de la Fundación Mundial del Pulmón que contó con el apoyo financiero de Bloomberg Philanthropies.

El manual contó con el aporte técnico de las siguientes personas: Frank Chaloupka, Aftab Anwar Baloch, Rajeev Cherukupalli, Rob Cunningham, Milwida M. Guevara, Rezaul Hasan, Peter Heller, Tehwei Hu, Roberto Iglesias, Paul Isenman, Michael Keen, Emmanuel Kofi Nti, Konstantin Krasovsky, Djaka Kusmartata, Montserrat Meiro-Lorenzo, Patrick Petit, Neena Prasad, Emil Sunley, Joy Townsend, Frank Van Driessche, Hugh Waters, Joko Wiyono, Jingfang Wu, Xin Xu y Rose Zheng.

El siguiente personal de la OMS también contribuyó al contenido del manual: Douglas Bettcher (HQ), Sofía Delipalla (HQ), Anne-Marie Perucic (HQ), Ayda Yurekli (HQ), Dorjsuren Bayarsaikhan (WPRO), Rosa Carolina Sandoval (AMRO). Jennifer Volonnino (HQ) prestó apoyo administrativo.

Prefacio

DISTINTOS ESTUDIOS HAN MOSTRADO, en reiteradas ocasiones, que el aumento de los impuestos sobre el tabaco es, desde el punto de vista de los costos, la medida más eficaz para reducir el consumo de tabaco. Pero ahora que sabemos que el aumento del precio del tabaco reduce la carga de la epidemia de tabaquismo, ¿cuál es el próximo paso? En la práctica, ¿cómo pueden incrementarse los impuestos al tabaco? Los países, y en particular las naciones de ingresos bajos y medianos, tienen dificultades para responder a esta pregunta debido a sus capacidades limitadas y temor persistente de que los aumentos de impuestos sean difíciles de ejecutar y generen todo tipo de consecuencias desastrosas, como un mercado ilícito sin ningún tipo de control, mayor desempleo, disminución de la recaudación o una carga injusta para los pobres.

Existe evidencia de que la buena administración de los impuestos al tabaco conduce al resultado deseado de reducir el consumo y sus nefastas consecuencias para la salud, y de que no se producen los terribles resultados económicos que a menudo describe la industria tabacalera.

De hecho, el aumento de los impuestos y los precios del tabaco en realidad beneficia a los gobiernos, dado que aumenta su recaudación, ingresos que los estados pueden luego usar para prestar servicios como la atención de salud. Este resultado doblemente positivo de reducción del consumo y aumento de los ingresos debe aprovecharse durante este período de dificultades económicas, cuando los gobiernos enfrentan una necesidad cada vez mayor de encontrar nuevas maneras de financiar el gasto, en particular para la atención de salud. El impuesto al tabaco es un medio sencillo y eficaz de aumentar los ingresos sin producir efectos adversos para la economía.

Con este manual se pretende proporcionar a los lectores, en particular las instancias normativas adscritas a los ministerios de finanzas, los instrumentos pertinentes para aplicar un impuesto eficaz y eficiente a los productos de tabaco. En el documento se ofrece un panorama de los diferentes tipos de impuestos aplicables al tabaco, sus ventajas y desventajas, y se examinan los diferentes retos técnicos y políticos que plantea su aplicación. Por último, se presenta una lista de mejores prácticas que, por una parte, ayudarían a potenciar al máximo los beneficios que tendría para la salud pública un aumento de los impuestos sobre el tabaco y, por la otra, generarían nuevos ingresos tributarios al menos al corto y mediano plazo.

Dr. Ala Alwan

Subdirector General

Enfermedades No Transmisibles y Salud Mental

Resumen

CON ESTE MANUAL TÉCNICO se busca ayudar a los gobiernos a sacar el mayor provecho posible al aumento de los impuestos sobre el tabaco —no solo desde el punto de vista de la salud pública sino también de los ingresos públicos—, a partir de un conjunto de mejores prácticas.

Los gobiernos pueden utilizar los impuestos al tabaco para controlar el consumo, obtener ingresos y promover la salud pública. De todos los impuestos a los productos de tabaco, el impuesto al consumo es el más importante para lograr el objetivo sanitario de reducir el consumo de tabaco, ya que se aplica exclusivamente a los productos de tabaco y aumenta los precios de estos productos en relación con los precios de otros bienes y servicios. Los impuestos al consumo, tanto los de tipo específico o monto fijo como los *ad valorem*, son instrumentos a disposición de los gobiernos. Un gravamen específico de tasa única conduciría a aumentos relativamente mayores de precios y reduciría la participación de mercado de los cigarrillos baratos. Además del impuesto de tipo específico o monto fijo, de acuerdo con las características del producto de mayor consumo y la estructura de cada industria, el gobierno también puede imponer un impuesto de tipo *ad valorem* para ajustar los atributos de especificación (atractivo y variedad) a un nivel deseado y aumentar la recaudación requerida. La meta a largo plazo debe ser una mayor aplicación del impuesto específico.

Un aumento de los impuestos sobre el tabaco, para que representen por lo menos 70% del precio de venta al por menor, conduciría a aumentos considerables de los precios, induciría a muchos usuarios actuales a dejar de fumar y disuadiría a muchos jóvenes de iniciarse en el uso del tabaco, lo que daría como resultado una gran disminución del número de muertes y enfermedades causadas por el consumo de este producto. Al mismo tiempo, este tipo de aumento de los impuestos generaría aumentos cuantiosos de la recaudación fiscal sobre el tabaco. Los impuestos a todos los productos de tabaco reducen sistemáticamente la posibilidad de que unos sean sustituidos por otros.

La variabilidad de los impuestos al tabaco es un reflejo de las diferencias que existen entre los objetivos de los gobiernos y las limitaciones que estos enfrentan. Las metas de una mayor recaudación pueden verse constreñidas por problemas administrativos. Un sistema tributario bien concebido no es suficiente si el organismo encargado de su administración carece de la capacidad técnica y humana necesaria para aplicarlo y hacerlo cumplir, así como para reevaluar el sistema a la luz de los cambios de circunstancias. La sencillez y la transparencia de la estructura y administración tributarias disminuyen los costos de administración y cumplimiento, al mismo tiempo que reducen las oportunidades de elusión y evasión fiscales, lo que conlleva a una recaudación tributaria más alta y sostenible.

Las actividades de elusión fiscal, tanto por los consumidores como por los productores, limitan la capacidad de los gobiernos para captar ingresos y controlar el consumo mediante la tributación. La simplificación de la estructura tributaria ayudará a reducir las oportunidades de elusión fiscal y vigilar los costos por unidad de recaudación captada. La evasión fiscal entraña la producción y el comercio ilícitos; puede incluir productos genuinos o falsificados. Los grandes aumentos de impuestos pueden constituir un incentivo financiero para el contrabando, cuando las leyes tributarias y su cumplimiento son débiles, las sanciones son pequeñas y el tiempo para procesar a los contrabandistas es muy largo. Se requieren tecnologías actualizadas y una acción coordinada que incluya la colaboración internacional, una administración fortalecida y la aplicación de las leyes con sanciones expeditas.

La posibilidad de que los aumentos de los impuestos afecten en mayor medida a los grupos de bajos ingresos depende de la forma en que cambie el consumo de tabaco entre los grupos de bajos y altos ingresos en respuesta a estos incrementos. Unos impuestos más altos sobre todos los productos de tabaco conducen a una reducción relativamente grande del tabaquismo entre los grupos de bajos ingresos y a un aumento de la proporción total de los impuestos a los productos de tabaco que pagan los grupos de ingresos más altos. Por lo tanto, el aumento de los impuestos al tabaco da lugar a una distribución progresiva de los beneficios sanitarios y económicos correspondientes. Además, puede usarse al menos una parte de los ingresos adicionales generados para apoyar la ejecución de programas públicos dirigidos específicamente a los grupos de bajos ingresos.

En la mayoría de los países, el aumento de los impuestos al tabaco no tendrá un efecto neto sobre el empleo; lo más probable es que, por el contrario, produzca un pequeño aumento del número de puestos. En consecuencia, toda reducción del número de empleos relacionados con el tabaco a consecuencia de un aumento de los impuestos sobre el tabaco sería compensada con el aumento de los puestos de trabajo en otros sectores. Los programas de diversificación de cultivos en apoyo a los agricultores y los programas de reinserción para aquellos que trabajan en la fabricación de productos de tabaco podrían ser financiados con una porción pequeña de los ingresos adicionales generados con el aumento de los impuestos a los productos de tabaco.

Los gobiernos deben establecer un mecanismo de ajuste de los impuestos específicos a fin de mantener el mismo ritmo que la inflación y los aumentos de los ingresos reales. Esto último es más importante en los países de ingresos bajos y medianos bajos puesto que los datos indican que, en estos países, el tabaquismo aumenta a medida que aumentan los ingresos.

En la mayoría de los países, los impuestos a los productos de tabaco constituyen una porción baja del precio de venta, o bien dichos precios tienen poco peso en el cálculo de los índices de precios. Por lo tanto, en general, los aumentos de los impuestos al tabaco repercutirán poco sobre la inflación.

Aumentar los impuestos sobre los productos de tabaco aumenta la recaudación tributaria a corto y mediano plazo, porque los impuestos a estos productos representan una fracción de sus precios y la reducción porcentual del consumo de tabaco resultante de un aumento de precios es más pequeña que el aumento porcentual de precios en la mayoría de los países. Un número cada vez mayor de gobiernos ha usado los ingresos que generan los aumentos del impuesto al consumo de tabaco para financiar una variedad de actividades de control del tabaquismo y otras actividades de promoción de la salud, mientras que otros han usado estos recursos para financiar partes de sus sistemas de atención de salud.

En el marco de estos conceptos, se resume en el capítulo final un conjunto de “mejores prácticas” para la tributación sobre el tabaco y se hacen sugerencias sobre la mejor forma de que los gobiernos las aborden.

Siglas y abreviaturas

AFR	Región de África de la Organización Mundial de la Salud
AMR	Región de las Américas de la Organización Mundial de la Salud
BI	Iniciativa Mundial Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco
CE	Comisión Europea
CIIC	Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer
CMCT	Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco
CPMP	Categoría de precio más popular
c.s.f.	Costo, seguro y flete
EMR	Región del Mediterráneo Oriental de la Organización Mundial de la Salud
EUR	Región de Europa de la Organización Mundial de la Salud
FCA	Alianza del Convenio Marco para el Control del Tabaco
IPC	Índice de precios al consumidor
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto interno bruto
PPP	Precio promedio ponderado
SEAR	Región de Asia Sudoriental de la Organización Mundial de la Salud
TMA	Asociación de Fabricantes de Tabaco
USDHHS	Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos
UE	Unión Europea
WPR	Región del Pacífico Occidental de la Organización Mundial de la Salud

CAPÍTULO I

Introducción

“El azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ningún caso constituyen necesidades de vida, que se han convertido en objetos de consumo casi universal y que, por consiguiente, son sujetos muy apropiados para la tributación. [...] Entretanto, el pueblo puede ser exento de algunos de los impuestos más onerosos, de aquellos que se aplican a las necesidades de vida, o bien sobre los materiales de fabricación. De esa forma, los trabajadores pobres podrían vivir mejor, trabajar por menos y enviar sus productos al mercado por un precio menor. El bajo precio de sus bienes aumentaría la demanda de estos y, con ella, la del trabajo de aquellos que los producen. Este aumento de la demanda de trabajo incrementaría la demanda de los productos y mejoraría las circunstancias de los trabajadores pobres. El consumo de parte de estos últimos aumentaría, y con él los ingresos provenientes de todos aquellos artículos consumidos sobre los cuales se permitiese conservar los impuestos.”

ADAM SMITH

Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Libro V, Capítulo III, páginas 474-476, 1776; publicado por Edwin Canaan, 1976 (énfasis nuestro).

EL TABAQUISMO es la principal causa de muerte evitable a nivel mundial, por la cual se registran más de cinco millones de defunciones anuales. El tabaquismo también representa considerables costos económicos, desde un mayor gasto en la atención de salud para tratar las enfermedades que produce en los usuarios y aquellos expuestos al humo de tabaco, hasta la productividad perdida como resultado de las muertes prematuras que causa. El objetivo primario de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es proteger la salud pública; habida cuenta de las muertes y enfermedades que provoca, la reducción del tabaquismo es un área prioritaria de las actividades de la OMS. Las labores de la organización incluyen la implementación eficaz del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT), con énfasis en las estrategias de las medidas MPOWER introducidas por la OMS en el 2008 con el fin de ayudar a una aplicación integral de las medidas de reducción de la demanda contenidas en el convenio de tabaco a nivel de los países. Estas medidas son: monitorear el consumo de tabaco y la aplicación de políticas de control de tabaco; proteger a las personas del humo del tabaco; ofrecer ayuda para abandonar el uso de tabaco; advertir acerca de los peligros del tabaco; hacer cumplir las prohibiciones relativas a la publicidad, la promoción y el patrocinio del tabaco; y aumentar los impuestos a los productos de tabaco.

De todas estas intervenciones, ha quedado demostrado que un aumento importante de los impuestos y precios de los productos de tabaco es la intervención más eficaz y efectiva en cuanto a costos para reducir su consumo, sobre todo entre los jóvenes y los pobres. Al mismo tiempo, debido a la falta de elasticidad de la demanda de productos de tabaco en la mayoría de los países y la baja proporción de los impuestos en el precio en muchos de ellos, un aumento considerable de los impuestos al tabaco genera un aumento importante de la recaudación tributaria. Con el presente manual técnico se busca ayudar a los gobiernos a que alcancen ambos objetivos por medio de la definición de un conjunto de “mejores prácticas” para la aplicación de impuestos sobre el tabaco. En el manual se documentan los métodos tributarios que actualmente siguen los gobiernos en relación con el tabaco, se examinan las barreras que existen para utilizar los impuestos al tabaco en pro de objetivos sanitarios y económicos y se presentan estudios de casos sobre la administración eficaz de los impuestos al tabaco. El manual tiene por objeto ser un instrumento útil para los administradores tributarios que laboran en los Ministerios de Finanzas, al hacerles conscientes de las prácticas usadas y los retos que se enfrentan en otros países. También resultará de utilidad para los funcionarios de los Ministerios de Salud u organizaciones similares de los países, pues les permitirá comprender de forma más profunda algunos aspectos clave de la estructura y la administración tributarias.

Objetivos de los gobiernos

Los gobiernos de todo el mundo han seguido el consejo de Adam Smith que citáramos en párrafos precedentes; casi todos los países aplican impuestos de diversos tipos y tamaños sobre la amplia gama de productos de tabaco disponibles. Muchos de estos impuestos han estado vigentes durante decenios, cuando no siglos, con cambios periódicos en su magnitud, estructura y administración. La variedad de impuestos aplicados a los productos de tabaco incluyen impuestos selectivos al consumo (tanto específicos como *ad valorem*), derechos aduaneros, impuestos sobre el valor agregado, impuestos generales sobre las ventas o el consumo, y gravámenes especiales para financiar determinados programas. Los nombres que reciben estos impuestos pueden variar de un país a otro, pero las formas que adoptan guardan muchas semejanzas.

De los diversos tipos de impuestos aplicados a los productos de tabaco, los impuestos selectivos son los de mayor importancia cuando se consideran los objetivos de salud. Estos impuestos aumentan el precio de los productos de tabaco en relación con los precios de otros bienes y servicios, a diferencia de los impuestos que se aplican a una amplia gama de productos y servicios, como los impuestos sobre el valor agregado e impuestos generales sobre el consumo. Por otro lado, en relación con otros productos también sujetos a alguna forma de impuesto al consumo, es el excedente sobre la tasa promedio del impuesto selectivo al consumo lo que aumenta la eficacia de este impuesto al tabaco.

Los gobiernos han utilizado los impuestos sobre el tabaco en sus esfuerzos por lograr metas múltiples que a veces compiten entre sí. La generación de ingresos ha sido desde siempre el objetivo primario de la mayoría, cuando no de todos, los gobiernos que gravan los productos de tabaco; y hoy por hoy, muchos gobiernos aumentan los impuestos cuando necesitan ingresos adicionales. Los productos de tabaco son generalmente buenos candidatos para la tributación, dado que son producidos normalmente por un pequeño número de fabricantes, tienen pocos sustitutos disponibles y su demanda es relativamente inelástica, al menos a corto plazo. Por ello, estos productos tienden a satisfacer la denominada “Regla Ramsey” para los impuestos al consumo económicamente eficientes (Ramsey, 1927). O sea, debido a la falta de elasticidad relativa de la demanda, los productos de tabaco pueden generar ingresos considerables al tiempo que crean menos distorsiones en el mercado que las que podrían resultar de los impuestos sobre bienes y servicios con una demanda más elástica. Desde luego, hay muchos otros bienes y servicios con niveles iguales o mayores de demanda inelástica, para los cuales esto mismo sería cierto.

Algunos gobiernos han ido en pos de otros objetivos (además de la generación de ingresos) mediante los tipos de impuestos al tabaco que aplican. Algunos han usado derechos aduaneros altos para proteger a los cultivadores y fabricantes nacionales de tabaco de la competencia externa. Otros han hecho lo mismo con la aplicación de impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco que varían de acuerdo con la fuente o el tipo del tabaco presente en el producto, el precio del producto (donde las marcas extranjeras son costosas en comparación con los productos elaborados en el país) u otras características del producto. En otros casos, los gobiernos han adoptado lo que consideran una política “en favor de los pobres” que mantiene los impuestos bajos para productos o marcas de costo relativamente bajo mediante la aplicación de un impuesto mayor sobre los productos o las marcas de mayor costo, a fin de mantener los precios al por menor bajos para los productos y marcas que más utilizan los pobres.

En los cincuenta últimos años, a medida que se han acumulado pruebas sobre las consecuencias del consumo de tabaco para la salud, los gobiernos han empezado a utilizar los impuestos al tabaco como una manera de promover la salud pública mediante la reducción del tabaquismo y las muertes y enfermedades que causa. El volumen creciente de pruebas basadas en investigaciones que demuestran que el incremento de los impuestos, a través del aumento de los precios, conduce a la reducción del consumo de tabaco (con una repercusión relativamente mayor a nivel de las poblaciones vulnerables, a saber, los adolescentes y adultos jóvenes, los pobres y las embarazadas) ha llevado a muchos gobiernos a adoptar y aumentar los impuestos al tabaco con la intención declarada de reducir el consumo de este producto (Chaloupka et al., 2000; Ross y Chaloupka, 2006).

De manera análoga, a medida que han aumentado las pruebas sobre las consecuencias del tabaquismo para la salud, las deficiencias en los mercados de productos tabacaleros se han hecho cada

vez más evidentes, lo cual ha fortalecido la justificación económica de una intervención gubernamental que incluya el aumento de los impuestos a estos productos (Jha y Chaloupka, 2000). Existen externalidades negativas claras del consumo de tabaco, dadas las consecuencias bien documentadas que tiene la exposición al humo de tabaco ambiental para la salud (USDHHS, 2006). Si la atención de salud recibe financiamiento público, ciertos costos se transfieren a los no fumadores porque los fumadores hacen un mayor uso del sistema de salud para tratarse por enfermedades causadas por su tabaquismo.

Existen lagunas de información en muchos países acerca de estas consecuencias sanitarias, por lo que una parte considerable de la población no entiende cabalmente todos los riesgos que entraña el consumo de tabaco. Estas deficiencias de información se agudizan en razón de las edades, cada vez más tempranas, a las cuales se inicia el tabaquismo, así como de su carácter adictivo, algo que pocos consumidores nuevos de estos países comprenden. Las “internalidades” que resultan del fracaso de las personas para autocontrolarse y que conducen a un consumo de tabaco mayor de lo deseado son otra falla de mercado que justifica la intervención del gobierno en los mercados del tabaco (Gruber y Koszegi, 2008). Si bien el aumento de los impuestos al tabaco puede ser una política contundente para frenar su consumo, es sumamente eficaz, en particular en el caso de los jóvenes y los pobres para quienes estas fallas de mercado son probablemente de la mayor importancia.

Dadas las pruebas existentes sobre la eficacia del aumento de los precios de los productos de tabaco para reducir su consumo, unos impuestos más altos al tabaco son un elemento central del CMCT de la OMS. En el artículo 6 de dicho convenio (figura 1 del anexo) se estipula que las Partes en el tratado han de aplicar políticas tributarias y de precios para reducir el consumo de tabaco, mientras que en el artículo 15 (figura 2 del anexo) se hace un llamado a la adopción y aplicación de medidas destinadas a eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco que pueden socavar la eficacia del aumento de los impuestos al tabaco.

Impuestos sobre el tabaco y consumo de tabaco

En más de 100 estudios se ha examinado la repercusión de los impuestos y precios de los productos de tabaco sobre el consumo general¹ de estos productos. Hasta hace poco, casi todos estos estudios provenían de países de ingresos altos, como los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia y varios otros. En ellos se concluye sistemáticamente que el aumento de los impuestos y los precios de los productos de tabaco conducen a una reducción de su consumo. La mayoría de las investigaciones se ha centrado en el consumo de cigarrillos, dado que estos representan casi todo el consumo de tabaco en los países de altos ingresos. Aunque estos trabajos han producido una amplia gama de cálculos de la magnitud de los efectos del precio sobre el consumo general de cigarrillos, en la gran mayoría de ellos se calculan las elasticidades-precio en el orden de -0,25 a -0,5, con la mayor parte concentrada en alrededor de -0,4 (lo que significa que si se aumenta el precio en 10%, el consumo disminuiría en 4%). Varios de estos estudios han formulado un modelo de la naturaleza adictiva del consumo de tabaco y concluido que la demanda reacciona más ante los cambios de precios a largo plazo que a corto plazo.

¹ Para un análisis de las investigaciones examinadas en esta sección, véanse Chaloupka et al. (2000), Ross y Chaloupka (2006) y el cuadro 4 del anexo.

En el último decenio, en un número creciente de estudios se ha examinado la repercusión de los impuestos y los precios sobre el consumo de tabaco en los países de bajos y medianos ingresos. En estos estudios se ha calculado una amplia gama de elasticidades-precio que en la mayoría de los casos, si bien no en todos, indica que la demanda de los productos de tabaco es más sensible a los precios en los países de ingresos bajos y medianos que en los países de ingresos altos. Por ejemplo, Hu y Mao (2002) calculan que la elasticidad-precio de la demanda de cigarrillos en China se ubica entre -0,54 y -0,64, mientras que John (2008) calcula la elasticidad-precio en el orden de -0,86 a -0,92 para los bidis y de -0,18 a -0,41 para los cigarrillos en la India. Al igual que en los estudios para los países de altos ingresos, los estudios provenientes de países de bajos y medianos ingresos que toman en cuenta la naturaleza adictiva del consumo de tabaco indican que la demanda responde más al precio a largo plazo. Por ejemplo, Aloui (2003) calcula que la elasticidad-precio a corto plazo para el consumo de tabaco en Marruecos se ubica entre -0,51 y -0,73, y que las elasticidades a largo plazo oscilan entre -1,36 y -1,54.

Los resultados de algunos estudios basados en los datos de encuestas personales sobre el consumo de tabaco en adultos indican que los impuestos y los precios influyen tanto sobre las decisiones relacionadas con el consumo de tabaco (prevalencia) como sobre la frecuencia y la cantidad de consumo de tabaco por parte de los fumadores (demanda condicional). En general, los cálculos correspondientes a los países de ingresos altos indican que cerca de la mitad del efecto del precio sobre el consumo de tabaco es el resultado de su efecto sobre la prevalencia. En vista de que son pocos los casos en los que se empieza a fumar en la edad adulta, estos cambios son resultado en gran parte de la cesación a nivel de los consumidores adultos. Esto se confirma en un número reducido de estudios en los que se indica que los aumentos de precios llevan a cierto número de consumidores de tabaco a tratar de dejar el tabaco, algunos de los cuales tienen éxito a la larga.

De igual manera, algunos estudios basados en datos de encuestas en países de ingresos bajos y medianos indican que el precio incide sobre la prevalencia, aunque el efecto relativo sobre la prevalencia y el consumo varían considerablemente entre estudios y países. Por ejemplo, Adioetomo et al. (2005) no encuentran ninguna repercusión del precio sobre la prevalencia del fumar en Indonesia, y calculan una elasticidad de -0,61 para la demanda condicional de cigarrillos. Por el contrario, Kyaing (2003) establece una elasticidad-precio total de -1,62 con una elasticidad-precio sobre la prevalencia de -1,28 y una elasticidad de demanda condicional de -0,34 en Myanmar.

En varios estudios basados en datos de encuestas se han examinado las distintas respuestas de diversos subgrupos de población ante los cambios de precios de los productos de tabaco, incluidas las respuestas de grupos definidos por edad, sexo, ingresos, educación, raza o grupo étnico y ubicación (urbana o rural). Los resultados de acuerdo con el sexo, la raza o grupo étnico y la ubicación varían entre los países, y se observan patrones más uniformes con respecto a la edad y la situación socioeconómica (determinada según el nivel de ingresos y educación). En los estudios sobre el consumo de tabaco entre adolescentes y jóvenes se observa que los jóvenes son dos a tres veces más sensibles a los impuestos y precios que las personas de más edad (Chaloupka, por publicar). En los estudios sobre la iniciación del consumo de tabaco se señala que los impuestos y precios mayores son particularmente eficaces para impedir que los jóvenes vayan más allá de la experimentación con el consumo de tabaco y evitar que, con el tiempo, se conviertan en usuarios regulares y, en última instancia, adictos. Igualmente, según lo predice la teoría económica, las poblaciones con una situación

socioeconómica más baja son más sensibles a los precios que las poblaciones con mayor nivel socioeconómico. Por ejemplo, Sayginsoy et al. (2002) definen elasticidades de demanda de cigarrillos de -1,33, -1,00 y -0,52 para las poblaciones de ingresos bajos, medianos y altos en Bulgaria (con una elasticidad-precio total de -0,8). De manera análoga, van Walbeek (2002) establece elasticidades por cuartil de ingresos que van desde -1,39 para el cuartil más bajo hasta -0,81 para el cuartil más alto en Sudáfrica.

Por último, en varios estudios se examina el potencial de sustitución entre productos de tabaco en respuesta a cambios en sus precios relativos. En general, estos estudios indican que parte de la reducción del uso de un producto de tabaco en respuesta a un aumento de su precio será compensada mediante un mayor uso de otros productos si no se aumentan también los precios de estos. Por ejemplo, Laxminarayan y Deolalikar (2004) opinan que los cambios en los precios relativos de los cigarrillos y el tabaco rústico en Viet Nam conducen a una sustitución entre los dos, sobre todo la sustitución de los cigarrillos por el tabaco rústico en respuesta a un aumento del precio relativo de los primeros. Este potencial de sustitución destaca la importancia de aumentar los impuestos y los precios para todos los productos de tabaco, si los beneficios de salud pública que produciría el aumento de los precios es uno de los motivos para incrementar los impuestos al tabaco.

En resumen, una abundante y creciente bibliografía demuestra claramente que la demanda general de productos de tabaco se ve afectada considerablemente por los cambios en los impuestos y precios de dichos productos. En estos estudios se demuestra que el precio afecta todos los aspectos del consumo de tabaco: un precio más alto previene la iniciación de posibles usuarios, induce la cesación entre los usuarios actuales y reduce la frecuencia de consumo y la cantidad consumida por los usuarios habituales. En consonancia con lo que indica la teoría económica, la demanda es generalmente más sensible al precio en los países de ingresos bajos y medianos que en los países de ingresos altos y, dentro de un país dado, el uso entre las poblaciones más jóvenes y de menor nivel socioeconómico reacciona más ante el precio que el uso entre las personas de más edad o de mayor nivel socioeconómico. Según predicen las teorías económicas de la adicción, la repercusión de un aumento permanente de precios será mayor a más largo plazo que al corto plazo. Por último, varios estudios indican que los cambios en los precios relativos de los productos de tabaco conducirán a cierto grado de sustitución entre los productos, lo que ha de compensar parcialmente el efecto de un aumento del precio de un producto dado sobre el consumo general de tabaco.

[Acerca de este manual](#)

El propósito de este manual técnico es ayudar a los gobiernos a aprovechar al máximo los beneficios que pueden obtener de un aumento de los impuestos sobre el tabaco a partir de un conjunto de mejores prácticas tributarias. Este es uno de varios productos disponibles o en elaboración que se centran en la aplicación de impuestos al tabaco, entre ellos: una monografía, actualmente en elaboración, sobre la economía y el control del tabaco que están produciendo conjuntamente la OMS y el Instituto Nacional del Cáncer (NCI) de los Estados Unidos; un manual sobre la eficacia de las políticas tributarias y de precios del tabaco, que formará parte de la serie de manuales sobre el control del tabaco producida por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC); y la serie de informes sobre los impuestos al tabaco producida por la Iniciativa Mundial Bloomberg para reducir el

consumo de tabaco.

Estos productos difieren en su amplitud y profundidad, así como en cuanto a sus públicos destinatarios. El manual del CIIC, por ejemplo, proporcionará un análisis pormenorizado de los datos de la investigación mundial sobre la repercusión de las políticas de gravámenes y precios del tabaco sobre el consumo de este producto, mientras que la monografía del Instituto Nacional del Cáncer y la OMS hace un examen más amplio de los datos mundiales sobre las repercusiones de una serie de políticas de control del tabaco y otras intervenciones para la salud pública y la economía, con hincapié en los efectos sobre los países de bajos y medianos ingresos. Por su parte, la mayoría de los informes de la Iniciativa Bloomberg se concentra en datos probatorios propios de cada país y en el cálculo de la posible repercusión de un aumento de los impuestos al tabaco sobre su consumo, el número de muertes prevenibles y recaudación en un país dado. Este manual técnico busca brindar una orientación más práctica sobre cuestiones relacionadas con la estructura de los impuestos y la administración tributaria en beneficio de los administradores tributarios y otros funcionarios de gobierno interesados en aumentar los impuestos sobre los productos de tabaco. En conjunto, estos y otros materiales ofrecen una imagen integral y complementaria de los aspectos económicos del tabaco, la imposición de tributos a los productos de tabaco y el control del tabaco.

El capítulo 2 de este manual técnico empieza con un panorama de los impuestos al tabaco a nivel mundial, destacando los diferentes tipos de impuestos que los gobiernos aplican a los productos de tabaco, describiendo las estructuras tributarias alternativas usadas en diversos países y analizando los datos teóricos y las limitadas pruebas empíricas acerca de la repercusión de la estructura tributaria sobre los precios de los productos de tabaco, la recaudación tributaria y el consumo de tabaco.

En el capítulo 3 se describen los problemas que se presentan en la administración tributaria, dado que se necesita una administración tributaria fuerte a fin de asegurar la eficacia de los impuestos para proteger la salud y generar ingresos. El capítulo comienza con una exposición sobre la necesidad de contar con una sólida capacidad técnica a nivel de los administradores tributarios, que incluya comprender la repercusión de los impuestos alternativos al tabaco sobre los precios de los productos de tabaco, el consumo de tabaco y la recaudación, así como entender otros determinantes clave de la demanda de tabaco. También se describen en este capítulo los retos relacionados con la administración eficaz de los impuestos sobre el tabaco, desde el seguimiento de la producción de tabaco y la recaudación de impuestos hasta enfoques para limitar la elusión y la evasión fiscales.

El capítulo 4 está dedicado a la economía política de los impuestos al tabaco, con énfasis en los obstáculos y retos que los gobiernos afrontan cuando consideran la posibilidad de adoptar y aplicar impuestos más altos al tabaco. Se examinan los argumentos de los detractores de un aumento de los impuestos al tabaco, entre ellos: cuestiones relativas al potencial y la sostenibilidad de la recaudación de los impuestos al tabaco; la repercusión macroeconómica de un aumento de los impuestos al tabaco, en particular su efecto sobre el empleo y la inflación; los posibles efectos perjudiciales de unos impuestos más altos al tabaco sobre los pobres; y la posibilidad de un incremento del comercio ilícito de los productos de tabaco en respuesta al aumento de los impuestos. El capítulo también contiene ejemplos del papel de la industria tabacalera en la negociación de las tasas tributarias para el tabaco en algunos países, así como de las respuestas de los fabricantes ante los aumentos de impuestos. Por

último, se describe en este capítulo el destino o la asignación de los ingresos recaudados por medio de los impuestos al tabaco hacia diversos programas, por lo general programas centrados en la salud, en un número creciente de países.

A la luz de las experiencias y los temas recogidos en estos capítulos, se presenta en el capítulo final un conjunto de “**mejores prácticas**” para la tributación del tabaco; estas prácticas ayudarán a aprovechar al máximo los beneficios de salud pública que producirá el aumento de los impuestos al tabaco y, al mismo tiempo, generar nuevas recaudaciones tributarias al menos al corto y mediano plazo. Además, dada la brecha que existe en muchos países entre los procedimientos actuales y las mejores prácticas indicadas, se incluyen en este capítulo sugerencias sobre cómo los gobiernos que utilizan diversos enfoques pueden realizar la mejor transición posible de su enfoque actual hacia estas mejores prácticas.

Sin embargo, existe un volumen relativamente limitado de datos probatorios empíricos sobre muchos de los temas cubiertos en este manual. A medida que los gobiernos empiecen a hacer la transición desde sus procedimientos actuales hacia las “mejores prácticas”, será mucho lo que habrá de aprenderse con sus experiencias.

CAPÍTULO II

Niveles y estructuras de los impuestos al tabaco: panorama teórico y empírico

EN ESTE CAPÍTULO se hace una presentación general sobre los diferentes tipos de impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco y sus implicaciones para la salud pública y la recaudación. La elección de una estructura tributaria apropiada para el tabaco en un país es de importancia capital para llevar a cabo una estrategia fructífera de promoción tanto de la salud pública como de las finanzas públicas, mediante la reducción del consumo de los productos de tabaco y el aumento de la recaudación pública. Tanto la viabilidad política como la factibilidad económica determinan las decisiones de un gobierno sobre el diseño o la reforma del sistema tributario aplicable al tabaco.

Si bien los derechos de importación y los impuestos a las ventas —como el impuesto sobre el valor agregado (IVA)— también pueden aplicarse a los productos de tabaco, los impuestos selectivos al consumo (*excise taxes* en inglés) constituyen una porción mayor de los precios de estos productos en la mayoría de los países, producen más ingresos públicos y tienen una mayor repercusión desde el punto de vista de la salud pública. Es por ello que el presente capítulo se dedica principalmente a este tipo de impuestos, incluidos los impuestos que se aplican exclusivamente a los productos de tabaco pero que reciben otros nombres. Además, este manual se centra en la aplicación de los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos y suministra información limitada acerca de la imposición de este tipo de impuestos sobre otros productos de tabaco (por ejemplo, tabaco de liar, tabaco de mascar, rapé, pipas de agua) debido a que no se tienen datos suficientes o no existen gravámenes aplicados al consumo de este tipo de productos (o los mismos son muy bajos).

En la sección 2.1 de este capítulo se describen los diferentes tipos de impuestos gravados sobre los productos de tabaco, mientras que en la sección 2.2 se hace una presentación general de las tasas impositivas y la proporción tributaria en los precios por grupo de ingresos, región y país. La sección 2.3 trata del diseño y la aplicación de los impuestos sobre los cigarrillos. A partir de las pruebas teóricas y empíricas existentes, en la sección 2.4 se aborda el problema del tipo de impuesto más apropiado para un objetivo dado, mientras que en la sección 2.5 se examina la opción de aplicar una tasa impositiva uniforme y una tasa impositiva diferencial. En la sección 2.6 se recogen las conclusiones.

2.1 Tipos de impuestos gravados sobre los productos de tabaco

Los impuestos selectivos al consumo y el IVA son las formas más comunes de gravamen interno al consumo que se aplica a los productos de tabaco. De acuerdo con los datos disponibles, cerca de 90% de los países (163 de 182) gravan el consumo de cigarrillos. Existen excepciones en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos), algunos países insulares del Pacífico (por ejemplo, las Islas Cook, las Islas Marshall, Nauru, Niue, Palau y Kiribati), algunos países insulares del Caribe (Antigua y Barbuda, Granada y Santa Lucía) y el Afganistán, Benín, Maldivas y Santo Tomé y Príncipe. Casi el mismo número de países —152 de 182— aplican un IVA (y un impuesto a las ventas) a los cigarrillos (OMS, 2009).

- **Impuestos selectivos al consumo:** Existen dos tipos de impuestos selectivos al consumo: específico y *ad valorem*. Un impuesto específico al consumo es un valor monetario por cantidad (por ejemplo, paquete, peso, caja, unidad) de productos de tabaco. El impuesto *ad valorem* al consumo se grava como porcentaje del valor de los productos de tabaco. Consideraremos ambos impuestos en más detalle en la próxima sección.
- **Impuestos sobre el valor agregado:** El IVA es un impuesto al consumo ampliamente adoptado. En general, se aplica como una tasa única y sobre una amplia gama de bienes y servicios. En principio, el IVA es un impuesto general sobre el consumo de bienes y servicios, sin afectar los precios relativos, y como tal tiene un gran atractivo práctico para generar ingresos. Este impuesto reduce al mínimo la cantidad de información detallada necesaria para la administración tributaria, ya que sólo debe registrarse el valor total de las ventas. Las autoridades tributarias no tienen que preocuparse de la naturaleza de los bienes y servicios comercializados.

Las tasas del IVA varían según los países. Actualmente, la proporción del IVA en el precio de venta al por menor de los cigarrillos varía entre 2 y 10% en 30 países, 10 y 15% en 57 países y 15 y 20% en 65 países. Sólo 30 países no tasan IVA alguno sobre los productos de tabaco (OMS, 2009).

- **Otros impuestos:** Los impuestos sobre el consumo reciben diferentes nombres en distintos países, y algunos de ellos funcionan como impuestos selectivos al consumo a pesar de sus nombres (por ejemplo, el impuesto de timbre en el Brasil y el impuesto general a las ventas en Egipto). Casi todos los demás impuestos son gravámenes adicionales sobre los productos de tabaco para financiar diversos programas por medio de la asignación específica de los fondos.
- **Derechos de importación:** Casi todos los países aplican un arancel sobre los cigarrillos importados.² Un derecho de importación es un impuesto sobre un determinado producto importado a un país y destinado para el consumo interno (es decir, los productos no están en tránsito a otro país). En general, los derechos de importación se recaudan del importador en el punto de entrada al país.

² Hay un par de excepciones, por ejemplo, Singapur. Además, muchos países son miembros de varios acuerdos comerciales regionales o bilaterales bajo los cuales algunos países miembros pagan derechos de importación diferentes por los productos de tabaco, mientras que otros países miembros no pagan tales derechos.

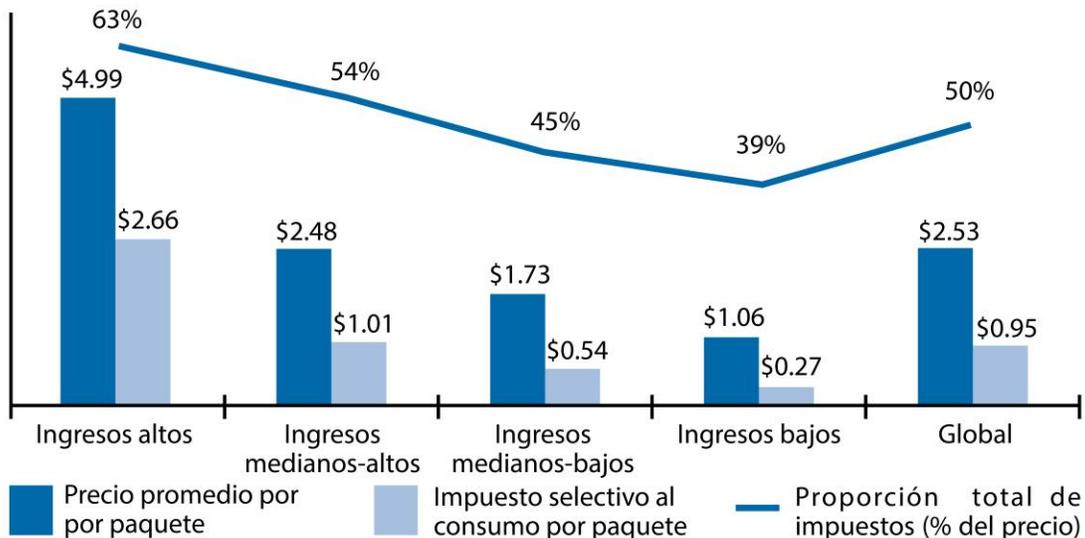
Los derechos de importación también varían entre los países. Los países imponen derechos de importación altos ya sea para proteger su industria nacional o para generar ingresos públicos. Algunos ejemplos de países con derechos de importación relativamente altos son Nigeria (35%), Guyana (100%), Sri Lanka (SLR1.370/kg), Zimbabwe (60% US\$ 5/50 paquetes), Egipto (83%), Jordania (75%), México (67%) y Honduras (55%) (TMA, 2009). Los países que no tienen una producción sustancial de cigarrillos o que no aplican ningún impuesto selectivo al consumo tienden a imponer derechos de importación más altos sobre los cigarrillos con fines de recaudación. Los países del Consejo de Cooperación del Golfo son un buen ejemplo de esto; Bahrein, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos aplican sendas tasas de 100% basadas en el valor del costo, seguro y flete (c.s.f.) declarado por los importadores.

En los últimos años, dados los acuerdos comerciales bilaterales, regionales y mundiales, muchos países han reducido las tasas de los derechos de importación extraordinariamente. Los derechos de importación discriminan los productos importados, y los tratados de libre comercio generalmente exigen a los países participantes eliminarlos gradualmente. A medida que los derechos de importación se eliminan gradualmente, el gobierno pierde los ingresos que generaban. La sustitución de los derechos de importación por impuestos selectivos al consumo o el aumento de estos últimos puede ayudar a compensar estas pérdidas de ingresos. Brunei solía gravar un arancel c.s.f. de 200% a las importaciones de cigarrillos, pero recientemente reemplazó sus derechos de importación por impuestos selectivos. Como este país no fabrica cigarrillos, no hay ningún efecto real sobre la economía, solo la necesidad de hacer un ajuste administrativo a los importadores. El cambio formó parte del compromiso del gobierno con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos comerciales internacionales y regionales.

2.2 Panorama de los precios e impuestos del tabaco a nivel mundial y regional

Los precios que los consumidores deben pagar por los cigarrillos y la proporción total de los impuestos en los precios al consumidor varían considerablemente entre los países agrupados por ingreso y por región (figuras 1 y 2, respectivamente). El precio promedio más alto por paquete de cigarrillos en dólares estadounidenses disminuye por grupo de ingresos, y el precio y la proporción tributaria promedio más altos se observan en el grupo de países de ingresos altos. Por término medio, y a nivel mundial, el total de los impuestos sobre los cigarrillos representa cerca de 50% del precio promedio al por menor del producto, que es de US\$ 2,53. El precio promedio y la proporción tributaria en el grupo de países de ingresos medianos bajos (US\$ 1,73/paquete y 45% respectivamente) y en los países de bajos ingresos (US\$ 1,06/paquete y 39% respectivamente) están por debajo del promedio mundial.

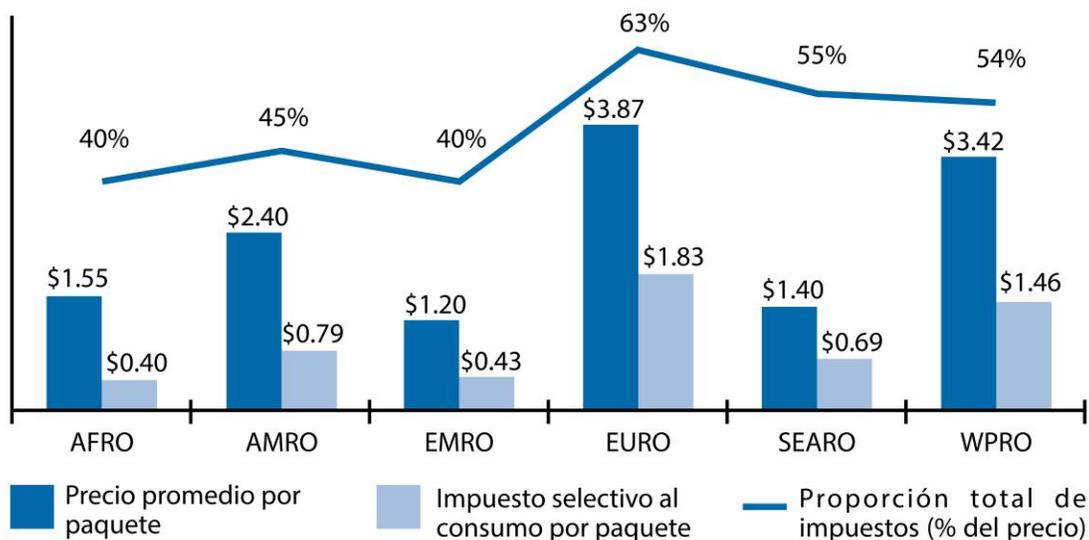
Figura 1. Precio promedio simple de la marca más vendida, impuesto selectivo al consumo por paquete y total de proporción tributaria por grupo de ingresos, 2008



Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009.

De todas las regiones de la OMS (figura 2), la Región de Europa (EUR) tiene el precio promedio al por menor y la proporción tributaria total más altos en el precio promedio al por menor (US\$ 3,87/paquete y 63% respectivamente), debido principalmente a los países de la Unión Europea. La Región del Mediterráneo Oriental (EMR) tiene los precios promedio al consumidor y proporción tributaria más bajos, con la Región de África (AFR) en el segundo lugar más bajo. Una comparación regional muestra dos resultados interesantes. Primero, la Región de Asia Sudoriental (SEAR) tiene la segunda proporción tributaria más alta en los precios al consumidor, pero el segundo precio promedio al consumidor más bajo, dados los precios relativamente bajos de los fabricantes en la región. Y segundo, AFR tiene un precio promedio al consumidor relativamente mayor, pero la proporción del impuesto en el precio al consumidor es una de las más bajas entre las regiones.

Figura 2. Precio promedio simple de la marca más vendida, impuesto selectivo al consumo por paquete y total de proporción tributaria por región, 2008



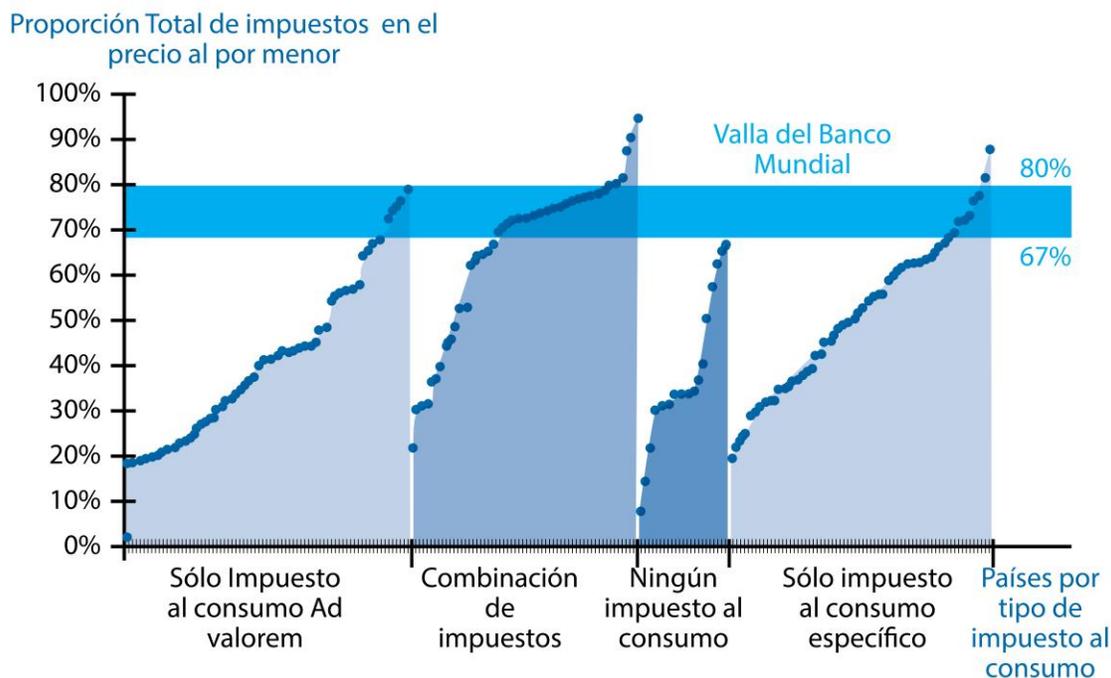
Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009.

De acuerdo con las categorías de marca más popular, 47 de 182 países satisfacen la vara de 2/3 del Banco Mundial (67% del precio como total de impuestos).³ Y entre esos 47 países, sólo ocho países satisfacen o superan la vara de 4/5 (Polonia, Eslovaquia, Bulgaria, Cuba, Mauricio, Francia, el Reino Unido y la República Checa). Entre esos ocho países, Cuba (87%) y Mauricio (68%) recurren solo a un impuesto específico y uniforme al consumo, y tres países (Eslovaquia, el Reino Unido y la República Checa) aplican una mezcla de ambos impuestos selectivos al consumo pero aplican en gran medida del componente específico, comparado con el *ad valorem*, como proporción en el precio al por menor. Entre los otros 39 países, más de la mitad (23) recurre a un impuesto *ad valorem* al consumo o aplica una mezcla de ambos impuestos selectivos pero dependen en gran medida del componente *ad valorem*.

³ En 1999, el Banco Mundial anunció un baremo luego de observar que el impuesto representa entre dos tercios y cuatro quintos del precio al por menor de los cigarrillos en países que cuentan con políticas integrales de control del tabaco.

En la figura 3 se agrupan los países por estructura tributaria y se muestra que la mayoría de ellos continúa por debajo de la vara de 1999 del Banco Mundial.

Figura 3. Total de la proporción tributaria en el precio al por menor en los países por tipo de impuestos selectivos al consumo en el 2008; baremo tributario del Banco Mundial y situación del país, 2008



47 países cumplen la valla mínima de 67% del Banco Mundial

(30 países con combinación de impuestos selectivos, 7 sólo ad valorem y 10 sólo específico)

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009.

Con respecto a otros productos de tabaco, los bidis son productos de tabaco liados a mano que comúnmente se consumen en países del Asia Sudoriental, como Bangladesh, Bhután, la India, Maldivas, Nepal, Sri Lanka y Timor-Leste.⁴ Los bidis generalmente se excluyen de los impuestos selectivos al consumo de tabaco, a excepción de la India, Bangladesh y Nepal. Los bidis representan alrededor de 85% del total del consumo de tabaco fumado en la India; los cigarrillos representan el resto del consumo. La industria de los bidis reúne un gran número de pequeños productores, y más de 98% de los bidis se hace a mano (Euromonitor, 2007). Ninguna de las más de 300 marcas de bidis ocupa una participación de mercado de siquiera 5% en la India (Goodchild, por publicar; Sunley, 2008). Los impuestos selectivos al consumo de bidis siempre se han ubicado cerca de cero. La marca de

⁴ Los bidis son la versión india de los cigarrillos y se hacen enrollando 0,15 a 0,25 g de tabaco en láminas secado al sol con un trozo rectangular y seco de una hoja de temburni, hasta darle una forma cónica, y la envoltura se asegura con un hilo; el producto queda así listo para fumarse.

cigarrillos más popular en la India en el 2008 era Gold Flake, sobre la cual se gravaba un impuesto específico al consumo de INR 1.759 por 1.000 cigarrillos. Por el contrario, la tasa del impuesto selectivo sobre los bidis hechos con máquina era de INR 26 por 1.000 unidades, mientras el impuesto selectivo al consumo de aquellos hechos a mano fue INR 14 por 1.000 unidades. Igualmente, en Bangladesh, los bidis representan 75% del total de unidades fumadas y son producidos por empresas pequeñas; este producto debe pagar un impuesto *ad valorem* de 20% que se aplica sobre el precio al por menor antes de impuestos (Barkat et al, por publicar). En Nepal, la tasa del impuesto selectivo al consumo de los cigarrillos más populares era de NPR 415 por 1.000 unidades en el 2008, pero el aplicado a los bidis era de NPR 50 por 1.000 unidades.

Las pipas de agua son otra forma de fumar tabaco ampliamente empleada en los países de la Región del Mediterráneo Oriental, como Bahrein, Djibouti, Egipto, Irán, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Omán, Pakistán, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Túnez, los Emiratos Árabes Unidos, la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, y Yemen. Es poca la información disponible sobre los impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco para las pipas de agua, pero, por ejemplo, el Líbano, Libia, Siria y Turquía recaudan un impuesto *ad valorem* al consumo, mientras que Israel aplica una mezcla de impuestos selectivos.⁵ Las tasas impositivas también varían mucho, de 2% del precio al productor en Libia, a 15% en Siria y 108% en el Líbano, y 58% del precio al por menor en Turquía (OMS, 2009).

La imposición a los productos de tabaco sin humo ha recibido relativamente poca atención en la mayoría de los países. Sin embargo, el asunto está convirtiéndose en un importante tema de políticas debido a la aparición de nuevos productos de tabaco sin humo en los mercados tabacaleros. Estos nuevos productos sin humo incluyen una variedad de productos de tabaco disoluble y snus, además de los más tradicionales rapé húmedo y tabaco de mascar elaborados por varios fabricantes de tabaco.⁶ El cómo gravar estos productos sigue siendo un interrogante que amerita mayor estudio.

En los Estados Unidos, por ejemplo, los impuestos selectivos al consumo que se aplican a los productos de tabaco de rapé húmedo varían considerablemente entre estados. Los impuestos van desde ningún impuesto en Pensilvania a 90% del precio al mayor en Massachusetts y \$1,49 por onza en Vermont. Las tasas impositivas más bajas aplicadas a estos productos de tabaco sin humo parecen estar en los estados del sur (donde se cultiva la mayor parte del tabaco). Aunque el gobierno federal de los Estados Unidos grava el tabaco húmedo sin humo a partir del peso, que es esencialmente un impuesto sobre la cantidad, casi todo los gobiernos estatales aplican impuestos *ad valorem* basados en los precios al mayor o del fabricante; sólo 9 de 51 estados gravan impuestos específicos al consumo. Esto resulta interesante porque, con respecto al impuesto sobre los cigarrillos, cada estado aplica un impuesto específico al consumo por paquete. Sin embargo, los impuestos basados en el peso generan considerables diferencias entre los impuestos de varios productos, porque algunos de los productos nuevos son mucho más livianos que los productos más tradicionales. La aplicación de impuestos selectivos sobre el rapé húmedo también difiere entre los países. Noruega, por ejemplo, recauda un impuesto específico al consumo de NKr 0,68 por 100 g de rapé húmedo (ERC, 2008) y Turquía grava un

⁵ Turquía impone un impuesto *ad valorem* de 58 % sobre el precio al por menor por cajetilla que no exceda los 500 gramos de tabaco de pipa de agua o un impuesto específico de 0,02 liras turcas (TL)/gramo, el que resulte de mayor valor.

⁶ Para una introducción a estos productos emergentes de tabaco sin humo, puede consultar http://tobaccoproducts.org/index.php/Main_Page#New_smokeless_Products.

impuesto específico mínimo al consumo y la misma tasa *ad valorem* de 58% que para los cigarrillos (Ministerio de Finanzas de Turquía, 2009).

2.3 Diseño y aplicación de los impuestos a los cigarrillos

El diseño y la aplicación de los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos varían enormemente con cada país. La base de gravamen del impuesto puede adoptar muchas formas.

Cuando el impuesto es uniforme, o sea, cuando se aplica la misma tasa a todos los cigarrillos, la base imponible puede ser:

- **Cantidad:** La base más común para un impuesto específico al consumo es un paquete de 20 cigarrillos o un impuesto por 1.000 cigarrillos, pero hay excepciones, como el paquete de 25 cigarrillos (por ejemplo, Australia), un cartón o 5 paquetes de 25 cigarrillos (por ejemplo, el Canadá), una vara (por ejemplo, Indonesia), un metro (por ejemplo, Nepal) o el peso (por ejemplo, Nueva Zelanda⁷).
- **Precio:** Puede aplicarse el impuesto *ad valorem* al consumo con base en el precio del fabricante (por ejemplo, China) o el precio al por menor (por ejemplo, Bangladesh, Turquía, Rusia, Ucrania, Unión Europea). En Indonesia, hasta el 2009, el impuesto *ad valorem* al consumo se fundamentaba en el precio de referencia,⁸ que se basa no solo en costos de producción fijos sino también en una modificación administrada por el Ministerio de Finanzas.

Cuando la tasa impositiva no es uniforme, el impuesto se basa generalmente en:

- **Categoría de precios y otras características de la marca (por ejemplo, nivel de precio del fabricante o al por menor, volumen de ventas, longitud, filtro, empaquetado, origen del tabaco):** En algunos países, el impuesto específico al consumo varía según los niveles, que generalmente dependen de las características de las marcas. Por ejemplo, en el 2009 en Egipto, los impuestos específicos variaban de acuerdo con el precio ex fábrica de los cigarrillos, desde EGP 1,08 por paquete para las marcas de bajo precio hasta EGP 3,25 por paquete para las marcas de alto precio. La India, Nepal y Sri Lanka aplican diferentes tasas impositivas específicas según la longitud de los cigarrillos. Kazajstán, Rusia y Ucrania aplican impuestos específicos diferentes al consumo de cigarrillos con y sin filtro. En Turquía, el sistema de impuestos específicos al consumo era originalmente de niveles múltiples, de acuerdo con el valor de los cigarrillos, pero posteriormente se basó en el origen del tabaco (hoja oriental frente a hoja no oriental) y, en el 2009, se convirtió en un impuesto *ad valorem* uniforme a una tasa de 58% del precio de venta al por menor con un impuesto específico mínimo de TRY 2,05 por paquete (Yurekliet al., 2010).

⁷ Esto se aplica a los cigarrillos con un peso superior a los 0,8 kg.

⁸ El precio de referencia es un precio que fija el gobierno para cada marca vendida en Indonesia. El precio se calcula sobre la base del costo de producción y la ganancia del productor, así como de los márgenes de los distribuidores, agentes y minoristas.

Algunos países gravan impuestos *ad valorem* escalonados o diferenciales con base en las características del cigarrillo, pero esta es una práctica menos frecuente en comparación con los impuestos específicos al consumo. Un total de seis países aplican tasas *ad valorem* diferenciales sobre los cigarrillos. Los diferentes niveles dependen principalmente del precio al por menor, pero también pueden depender del precio al productor (por ejemplo, China) o del volumen de ventas (por ejemplo, Myanmar).

Según los últimos datos disponibles, solo 19 de 182 países no gravan impuestos selectivos al consumo de cigarrillos (OMS, 2009).⁹ Algunos países aplican una tasa impositiva uniforme, ya sea específica o *ad valorem*, a todos los tipos de cigarrillos, mientras que otros prefieren imponer tasas diferenciales según las características de los cigarrillos. Como se observa en el cuadro 1, un gran número de países (60 de 182) utiliza solo los impuestos *ad valorem*, mientras que 55 países aplican solo un impuesto específico. Cerca de un cuarto de los países (48 de 182) recauda tanto impuestos específicos como *ad valorem* al consumo.

Cuadro 1. Sistema de impuestos selectivos al consumo de cigarrillos

	Número de países
Total abarcado	182
Solo impuesto específico	55
Solo impuesto <i>ad valorem</i>	60
Combinación de ambos impuestos selectivos al consumo	48
Ningún impuesto selectivo al consumo	19

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009.

Los cuadros 1 y 2 del anexo contienen información más detallada sobre 155 países: 32 de ellos aplican tasas impositivas diferenciales basadas en precios, producción, empaque, tipo de producto, características del producto o fuente de los materiales usados (TMA, 2009).

La elección del impuesto o impuestos selectivos al consumo que aplican los países varía según el grupo de ingresos y la región. En general, los países de bajos ingresos tienen mayores probabilidades de inclinarse hacia un impuesto *ad valorem*: 28 de 40 países de bajos ingresos que recaudan un impuesto selectivo sobre los cigarrillos recurren exclusivamente a los impuestos *ad valorem*, comparados con 10 que aplican solo un impuesto específico, mientras que dos usan una combinación de ambos impuestos. Por el contrario, los países de ingresos altos tienen menos probabilidades de inclinarse hacia un impuesto *ad valorem*: sólo dos de 38 países de ingresos altos que aplican un impuesto selectivo al consumo de cigarrillos utilizan un impuesto *ad valorem*, mientras que 11 gravan

⁹ El cuadro 1 del anexo contiene información detallada sobre el tipo de impuesto selectivo al consumo que gravan distintos países.

un impuesto específico y 25 —principalmente países de la Unión Europea— usan una mezcla de ambos impuestos selectivos. En el caso de los países de medianos ingresos, la tendencia es menos clara: 30 países de 85 utilizan solo el impuesto *ad valorem*, mientras que 34 se valen de solo los impuestos específicos y 21 tienen una combinación de ambos.

Cuadro 2. Tipos de impuestos selectivos al consumo de cigarrillos aplicados por grupo de ingresos y región de la OMS

Grupo de Ingresos	Sistema de impuestos selectivos al consumo de cigarrillos				Total de países*
	Solo específicos	Solo <i>ad valorem</i>	Específicos y <i>ad valorem</i>	Ningún impuesto selectivo al consumo	
Alto	11	2	25	7	45
Mediano alto	16	11	9	6	42
Mediano bajo	18	19	12	3	52
Bajo	10	28	2	3	43
Por región					
AFR	14	29	1	2	46
AMR	13	16	2	3	34
EMR	1	7	5	7	20
EUR	10	3	36	0	49
SEAR	3	2	2	1	8
WPR	14	3	2	6	25
Todos los países	55	60	48	19	182

* Países sobre los que se tienen datos

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009*.

Geográficamente, la mayoría de los países de WPR (74%, o 14 de 19) utiliza exclusivamente los impuestos específicos al consumo, mientras que un gran número de países de AFR (66%, o 29 de 44) aplica exclusivamente la tributación *ad valorem*. En AMR, cerca de la mitad de los países (52%, o 16 de 31) recurre a los impuestos *ad valorem*, casi la mitad de ellos (42%, o 13 de 31) aplica impuestos específicos y sólo dos (El Salvador y la República Dominicana) gravan tanto el uno como el otro. Entre los 48 países que gravan ambos tipos de impuestos selectivos al consumo, la proporción del componente *ad valorem* en el impuesto selectivo al consumo total es mayor en más países (28 de 48); todos los países de ingresos bajos y medianos bajos, excepto el Congo, la República Dominicana, Ucrania y Pakistán, tienden hacia la tributación *ad valorem*.¹⁰

¹⁰ Los resultados dependen de la posición de la marca más popular en el sistema de impuestos selectivos al consumo.

El cuadro 3 del anexo contiene información más detallada por país. La mayoría de los países de ingresos altos impone una mezcla de impuestos específicos y *ad valorem*. Muchos de estos países son Estados Miembros de la Unión Europea; bajo las reglas actuales, los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos de los Estados Miembros de la Unión Europea deben incluir tanto un componente específico como un componente *ad valorem*. Los gravámenes selectivos deben representar al menos 57% del precio de venta al por menor, incluidos todos los impuestos, y ser al menos € 64 por 1.000 cigarrillos para los cigarrillos pertenecientes a la categoría de precio más popular (CPMP). El componente específico del impuesto selectivo al consumo no debe ser menos de 5% o más de 55% de la proporción total tributaria en el precio final de los cigarrillos en dicha categoría. Los Estados Miembros pueden recaudar un impuesto selectivo mínimo que no puede ser más de 100% del total del impuesto selectivo al consumo en la CPMP. Sin embargo, existen también varias exenciones y períodos transitorios. Actualmente, 24 de los 27 Estados Miembros aplican un impuesto base, y la mayoría de ellos aplica una tasa *ad valorem* alta o promedio. En todos los Estados Miembros, menos tres, los impuestos selectivos representan al menos 57% del precio al por menor en la CPMP, mientras que todos los Estados Miembros satisfacen el impuesto mínimo a los cigarrillos de € 64/1.000 (véanse las figuras 3 a 5 del anexo).

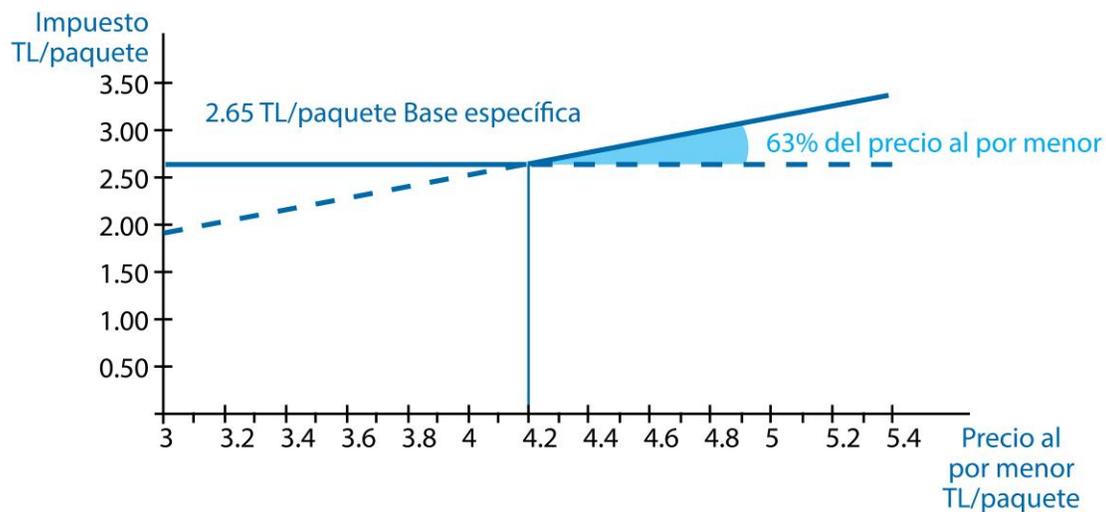
En noviembre del 2008, el Consejo llegó a un acuerdo político sobre un proyecto de directiva dirigida a actualizar las reglas de la UE para asegurar un nivel más alto de salud pública. Un precio promedio ponderado (PPP) sustituirá el concepto de CPMP como punto de referencia para los requisitos mínimos de la UE. La medida es apropiada porque, actualmente, los mercados son más dinámicos, existen varias marcas populares y hay cambios regulares en los precios de los cigarrillos. El reemplazo de la CPMP por el PPP de todos los cigarrillos para determinar la base imponible asegura la transparencia y la igualdad de condiciones para los fabricantes. Por otro lado, con la finalidad de recalcar los objetivos de salud de los impuestos selectivos al consumo de tabaco, se aplicará un derecho monetario mínimo a todos los cigarrillos que se aumentará gradualmente durante los cinco próximos años a € 90 para todos los cigarrillos, independientemente del PPP, con un impuesto selectivo al consumo general sobre los cigarrillos de al menos 60% del PPP.

Este aumento de los derechos mínimos reducirá la brecha entre los cigarrillos más baratos y los más costosos en la Unión Europea. A partir del 1 de enero del 2011, el impuesto de base ya no tendrá un tope máximo. A partir del 1 de enero del 2014, el componente específico del impuesto selectivo al consumo no podrá ser menos de 7,5% ni más de 76,5% del total de la proporción tributaria, lo que dará a los Estados Miembros más flexibilidad a la hora de determinar el equilibrio entre los dos elementos del impuesto selectivo de acuerdo con las características de su mercado nacional de cigarrillos.¹¹

Con respecto a los países de ingresos medianos altos, Turquía, por ejemplo, aumentó en el 2010 el impuesto *ad valorem* a 63% del precio al por menor, con un piso específico mínimo de 2,65 liras turcas (TL)/paquete (véase la figura 4). Por su parte, Rusia adoptó un sistema más complicado: gravamen tanto específico como *ad valorem* con un impuesto mínimo, diferenciando al mismo tiempo entre cigarrillos con y sin filtro, con una tasa más alta para los primeros (véase la figura 5).

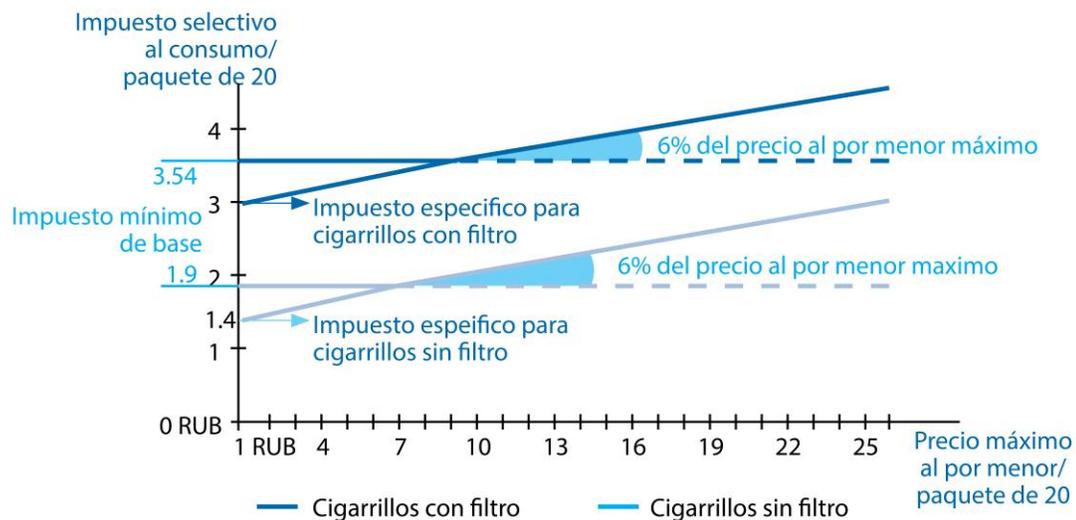
11 Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm

Figura 4. Turquía: Impuestos selectivos al consumo de cigarrillos en el 2010



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Yurekli et al. (2010).

Figura 5. Rusia: Impuestos selectivos al consumo de marcas con y sin filtro, 2009



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de la TMA (2009).

2.4 Tipo apropiado de impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco

En esta sección se analizan los datos teóricos y empíricos existentes sobre distintos enfoques que pudieran seguirse a la hora de escoger entre impuestos al consumo específicos y *ad valorem* (uniformes) y sus efectos sobre el precio, el consumo, la calidad y variedad de los productos de tabaco, la recaudación pública y la administración tributaria. Cabe señalar que, en este contexto, la calidad no se refiere de ninguna manera a los efectos del producto sobre la salud. La calidad puede evaluarse sobre la base del empaque o la mezcla usada para fabricar el cigarrillo, o cualquier cosa que haga que el producto sea más atractivo para los consumidores. En ese sentido, los cigarrillos pueden ser de “mayor o menor calidad”, pero son igualmente nocivos.

La elección entre impuestos específicos y *ad valorem* es un problema de larga data en la política tributaria, y tanto el nivel como la estructura de los impuestos selectivos al consumo tienen diferentes implicaciones para los intereses y objetivos de diversos grupos. Dada la estructura del mercado de la industria tabacalera —que normalmente es un monopolio u oligopolio de la mayoría de los productos en casi todos los países— distintos impuestos selectivos pueden tener efectos diferentes sobre las recaudaciones del gobierno, la ganancia del fabricante, el precio al consumidor, la “calidad” y variedad del producto y la capacidad para administrar los impuestos (véanse, por ejemplo, Keen, 1998; Kay y Keen, 1982, 1983, 1987 y 1991; Delipalla y Keen, 1992; Suits y Musgrave, 1953; Skeath y Trandel, 1994; Myles, 1994). En consecuencia, los dos tipos de impuestos selectivos pueden tener diferentes implicaciones para la salud pública en la medida en que ambos afecten el consumo individual a través de su repercusión sobre la “calidad”, la variedad y los precios del producto. Por otro lado, los gobiernos tienen el potencial para manipular los impuestos selectivos al consumo del tabaco para administrar la demanda, recaudar ingresos y promover la salud pública.

El reto clave para las instancias normativas estriba en cómo elegir el tipo de impuesto selectivo que se quiere gravar y a qué tasa, o cómo hallar el equilibrio apropiado entre la tributación específica y la tributación *ad valorem*, para poder alcanzar el objetivo de salud pública mientras se generan mayores ingresos. Para ello, tenemos que considerar con todo cuidado los efectos relativos de los dos tipos de impuestos selectivos al consumo. Las diferencias principales entre los dos tipos de impuestos selectivos, así como las combinaciones prácticas de ambos, se resumen en el cuadro 3 a continuación.

Cuadro 3. Comparación de regímenes de impuestos específicos y *ad valorem* (uniformes) al consumo

	Impuesto específico	Impuesto ad valorem
Base imponible	La unidad de producto (por ejemplo, 1.000 cigarrillos)	El valor del producto (por ejemplo, precio al por menor, al mayor o del fabricante)
Requisitos administrativos	El impuesto debe recaudarse en el punto de elaboración y en el momento de importación	
	Bajo, pues sólo tiene que determinarse el volumen de los productos	Requiere de una administración tributaria fuerte y con capacidad técnica. De lo contrario, la carga administrativa puede ser alta
Subvaloración	No representa problema	Susceptible de subvaloración, pero esto puede superarse con el establecimiento de un precio mínimo de venta al por menor
Repercusión sobre la “calidad” del producto	Efecto de mejoramiento tiende a reducir el impuesto relativo sobre las marcas de mayor precio	Efecto multiplicador proporciona un elemento disuasivo de un mejoramiento costoso de la “calidad”
Repercusión sobre el precio	Tiende a generar precios relativamente más altos, en particular para los cigarrillos de bajo precio	Tiende a generar precios relativamente más bajos; las reducciones de precios “se subsidiarán” si el efecto multiplicador es fuerte
Inflación	El valor real del impuesto selectivo al consumo se erosionará a menos que se ajuste de acuerdo con la inflación	El valor real del impuesto selectivo al consumo se mantendrá a medida que aumenten los precios; al menos, en la medida en que los precios del producto de tabaco sigan la inflación
Beneficios para la salud	El impuesto desalentará el consumo de los productos de tabaco independientemente de la banda de precios	El impuesto puede promover una mayor “comercialización hacia abajo” en favor de los cigarrillos más baratos, lo que reduciría el beneficio para la salud

Ad valorem con nivel de base específico	Impuesto específico y ad valorem combinado	Impuesto específico y ad valorem combinado con una base tributaria mínima específica
El impuesto selectivo al consumo se calcula sobre una base <i>ad valorem</i> ; sin embargo, si el impuesto calculado cae por debajo de un nivel mínimo especificado, se aplica una tasa impositiva específica	Unidad y valor de producto	Tanto la unidad como el valor, a menos que el impuesto caiga por debajo de un mínimo especificado, en cuyo caso la base imponible es la unidad
El impuesto debe recaudarse en el punto de elaboración y al momento de la importación		
Requiere de una administración tributaria fuerte y con capacidad técnica. De lo contrario, la carga administrativa puede ser tan alta como cuando se utiliza un régimen puramente <i>ad valorem</i>	Requiere de una administración tributaria fuerte y con capacidad técnica. De lo contrario, la carga administrativa puede ser alta, pues requiere gravar y recaudar tanto impuestos específicos como impuestos <i>ad valorem</i>	Requiere de una administración tributaria fuerte y con capacidad técnica. De lo contrario, la carga administrativa puede ser alta, pues requiere gravar y recaudar tanto impuestos específicos como impuestos <i>ad valorem</i> , así como el cumplimiento del nivel mínimo
Proporciona una herramienta sencilla para prevenir la subvaloración de las marcas de bajo precio sujetas al nivel mínimo específico	La parte <i>ad valorem</i> de la recaudación del impuesto selectivo al consumo puede ser susceptible de subvaloración según la base imponible que se seleccione	El nivel tributario mínimo específico previene la posible subvaloración de la base imponible <i>ad valorem</i> de las marcas de bajo precio
Ningún incentivo para mejorar las marcas de mayor precio	Ningún incentivo para mejorar las marcas de mayor precio	Elimina el incentivo para mejorar las marcas de mayor precio, y al mismo tiempo proporciona tal incentivo para las marcas de menor precio
Tiende a generar aumentos de precios relativamente mayores para los cigarrillos de bajo precio	Un aumento del impuesto específico también aumentará el pago <i>ad valorem</i>	Un aumento del impuesto específico también aumentará la cantidad tributaria <i>ad valorem</i> . Los aumentos del impuesto <i>ad valorem</i> o el impuesto específico incrementarán el impuesto mínimo pagado, si el nivel mínimo es un porcentaje del total del impuesto sobre, por ejemplo, el PPP. Reducirá las diferencias de precios en razón de sus efectos sobre la "calidad"
El valor real del nivel mínimo específico se erosionará con el transcurso del tiempo a menos que se ajuste de acuerdo con la inflación	El valor real del impuesto específico se erosionará a menos que se ajuste de acuerdo con la inflación	El valor real tanto del impuesto específico como del nivel mínimo se erosionará a menos que se ajuste de acuerdo con la inflación
Nivel mínimo específico reduce los incentivos para la comercialización hacia abajo	Puede reducir la comercialización hacia abajo	Reduce la comercialización hacia abajo

Los impuestos específicos al consumo tienden a incrementar los precios al consumidor relativamente más que los impuestos *ad valorem* al consumo, y en consecuencia, conducen a reducciones relativamente mayores del consumo (por ejemplo, Delipalla y Keen, 1992; Delipalla y O'Donnell, 2001).

Tipos de impuestos selectivos al consumo y precio al consumidor: Con la tributación *ad valorem*, las compañías tienen un incentivo para aumentar la producción: cuando la oferta aumenta, el precio baja, pero parte de la disminución del precio es absorbida por la oficina de impuestos, ya que disminuye el pago tributario por unidad. O sea, bajo la tributación *ad valorem*, el gobierno “subsida” la ampliación de la producción y la reducción de los precios. De la misma manera, si los productores aumentan los precios, parte de ese aumento va al gobierno como recaudación tributaria. Pero en el caso de la tributación específica, todo aumento del precio del productor irá al este como ingreso, por lo que aumentaría el incentivo para que los productores aumenten los precios de sus productos.

La compilación de datos crudos sobre los países también revela tendencias que respaldan esta observación. El precio promedio de los cigarrillos al por menor es mucho mayor en aquellos países que se inclinan hacia el impuesto específico al consumo. Si excluimos los 19 países que no recaudaron ningún impuesto selectivo en el 2008, el precio promedio de los cigarrillos en los países que gravan una combinación de impuestos específicos y *ad valorem* (la mayoría de ellos Estados Miembros de la Unión Europea) es de \$3,87 en los países que se inclinan hacia el impuesto específico y de \$3,14 en aquellos que favorecen el impuesto *ad valorem*. Las pruebas son aún más concluyentes si consideramos sólo los países que aplican exclusivamente un tipo de impuesto selectivo al consumo. El precio promedio de los cigarrillos es de \$2,46 en los países que utilizan exclusivamente el impuesto específico, y de \$1,29 en los países que gravan exclusivamente el impuesto *ad valorem*. Este patrón se mantiene una vez una vez que tomamos en cuenta el nivel de ingresos de los países, como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4. Precio promedio, impuestos selectivos al consumo e impuesto selectivo al consumo como porcentaje del precio promedio, 2008

Países por grupo de ingresos ***	Precio promedio (AP)/paquete de 20 USD *	Impuesto selectivo promedio / paquete de 20 **	Impuesto selectivo como porcentaje de precio promedio
Ingresos altos			
Ambos impuestos selectivos al consumo	\$5,30	\$3,15	59,4%
Específico domina al <i>ad valorem</i>	\$5,49	\$3,31	60,3%
<i>Ad valorem</i> domina al específico	\$5,12	\$3,00	58,6%
Solo específico	\$5,09	\$2,56	50,3%
Ingresos medianos			
Ambos impuestos selectivos al consumo	\$1,51	\$0,63	41,6%
Específico domina al <i>ad valorem</i>	\$1,73	\$0,73	42,1%
<i>Ad valorem</i> domina al específico	\$1,43	\$0,59	41,4%
Solo específico	\$1,98	\$0,70	35,2%
Solo <i>ad valorem</i>			
Ingresos medianos altos			
Ambos impuestos selectivos al consumo	\$1,76	\$0,90	51,0%
Solo específico	\$2,07	\$0,76	36,9%
Solo <i>ad valorem</i>	\$1,87	\$0,72	38,7%
Ingresos medianos bajos			
Ambos impuestos selectivos al consumo	\$1,33	\$0,46	34,5%
Solo específico	\$1,90	\$0,64	33,6%
Solo <i>ad valorem</i>	\$1,19	\$0,32	27,2%
Ingresos bajos			
Solo específico	\$1,19	\$0,30	25,3%
Solo <i>ad valorem</i>	\$0,99	\$0,24	24,8%

NOTAS: * Promedio aritmético no ponderado del precio de la marca de cigarrillos más vendida en el país convertido a dólares de los Estados Unidos usando tasas de cambio oficiales (principales o de mercado) a final de período; ** Promedio aritmético

no ponderado del impuesto selectivo al consumo aplicado a la marca más vendida; *** Clasificación de países del Banco Mundial por ingresos al mes de julio del 2008.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009* (precio e impuesto), FMI (tasa de cambio oficial), salvo Myanmar (tasa de cambio no oficial del World Factbook de la CIA).

Es probable que el aumento de los precios al consumidor sea mayor que el aumento de los impuestos cuando el impuesto es específico (traslado de impuestos).

Traslado de impuestos: El traslado de impuestos significa que cuando aumentan los impuestos, el incremento de los precios al consumidor es mayor que el aumento del impuesto mismo.¹² El efecto mayor de los impuestos específicos sobre los precios, como se examinara anteriormente, concuerda con una mayor posibilidad de que se traslade tal impuesto. Los datos empíricos apoyan esta posibilidad. Cuando los impuestos aumentan, los precios generalmente se ajustan para reflejar no sólo el aumento de los impuestos sino también otros aumentos de costos en los doce últimos meses aproximadamente. Sin embargo, Harris (1987), a partir de datos correspondientes a los Estados Unidos, donde los impuestos al cigarrillo son específicos, concluye que los aumentos de los impuestos al cigarrillo conducen a importantes aumentos de precio, más del doble del aumento de los impuestos, y esto no podría explicarse con los aumentos de los costos de fabricación.

Con el gravamen específico, todo aumento del precio del productor llegará a este como ingreso, y por lo tanto, aumentaría el incentivo de los productores para incrementar los precios de sus productos. Esto no ocurre con la tributación *ad valorem*, ya que parte del aumento de precios va al gobierno como recaudación tributaria.

Los impuestos específicos al consumo son un incentivo para crear productos más atractivos y de mayor precio y aumentar la variedad (por ejemplo, Barzel, 1976; Kay y Keen, 1983, 1987, 1991; Keen, 1998; Cremer y Thisse, 1994).

Variedad y atractivo del producto: La capacidad de los productores para transferir los impuestos a los consumidores depende del poder de mercado, y como la diferenciación de productos crea cierto poder de monopolio, los productores hacen grandes esfuerzos por diferenciar sus productos. La diferenciación de productos puede ser vertical u horizontal. En el primer caso, las compañías elaboran el mismo producto pero la calidad varía; todos los consumidores prefieren la mejor calidad o, si hablamos de cigarrillos, la marca más atractiva, pero difieren en cuanto a su disposición a pagar por ella. En el segundo caso, las compañías producen diferentes variantes de un producto.

Mejora y efecto multiplicador: La tributación *ad valorem* tiene un efecto multiplicador que favorece la baja "calidad". Por ejemplo, para sufragar los costos de un \$1 de mejora de la "calidad" (por ejemplo, mejorar el empaque para hacer la marca más atractiva) se requiere \$1 más de ingreso antes de los impuestos en el contexto de los gravámenes específicos, pero \$1,25 más si el impuesto es *ad*

¹² El grado de traslado depende de las características de la industria.

valorem a una tasa de 20%, incluido el impuesto.¹³ El efecto multiplicador del impuesto *ad valorem* genera un aumento de precios mayor que el costo de mejoramiento del paquete: \$1 de mejoramiento por unidad genera un aumento de precio de \$1,25, dado que el gobierno grava el costo de la mejora y gana \$0,25 de ingreso adicional. En otras palabras, bajo la tributación *ad valorem*, a medida que aumenten los precios al productor para sufragar el costo de las mejoras, la recaudación tributaria del gobierno aumenta también debido al efecto multiplicador.

Variedad: En lo que respecta a la variedad, un aumento del impuesto *ad valorem* hace que los mercados sean relativamente más competitivos; esto induce la salida de algunas compañías (marcas comerciales), lo que a su vez reduce la variedad del producto en el mercado.

El resultado de que el impuesto específico sea favorable a los cigarrillos caros más atractivos y a mayor variedad de marcas es importante desde el punto de vista del control del tabaco. Los jóvenes son la fuente primaria de nuevos clientes para los fabricantes de tabaco. Como la marca y la imagen son importantes para los jóvenes, prefieren cigarrillos de mayor precio y mucha comercialización. Los empaques brillantes y una mayor variedad ofrecen más satisfacción y opciones a los consumidores y, por lo tanto, aumentan la disposición de estos a pagar. El empaque adquiere aún mayor importancia cuando las leyes eliminan o restringen otras actividades promocionales.

Los impuestos específicos al consumo probablemente induzcan la sustitución de marcas de alto precio por marcas de bajo precio (es decir, cambio hacia abajo).

Los consumidores de productos de tabaco pueden reducir el consumo de su marca preferida o pueden “cambiar hacia abajo” cuando enfrentan aumentos de impuestos o precios. Como resultado, un aumento de precio debido a un aumento de los impuestos, aunque reducirá el consumo de cigarrillos, no puede reducirlo tanto como se esperaría. Cuando se recauda un impuesto específico uniforme sobre todas las marcas de cigarrillos, un aumento del impuesto selectivo al consumo reduciría el precio relativo de las marcas de mayor precio respecto de las de menor precio. Este cambio en los precios relativos reduciría el incentivo para los consumidores de sustituir hacia abajo. La oportunidad de sustituibilidad descendente surge en el extremo superior y en el medio de la distribución de precios de las marcas de cigarrillos. Con la tributación *ad valorem*, dado que su base imponible es el valor de los cigarrillos, un aumento uniforme del impuesto mantendría los precios relativos inalterados.

Sin embargo, podría argumentarse que puede ocurrir una sustituibilidad ascendente cuando se reduce la brecha entre los precios de las marcas más baratas y las marcas más costosas. El aumento de precios ocasionado por el aumento de los impuestos puede alterar la pequeña disposición de los consumidores a pagar por la “calidad” del producto en razón de los ingresos. La hipótesis de que la participación de mercado de los cigarrillos de bajo precio se reduce cuando aumentan los impuestos específicos al consumo, porque disminuye el precio relativo entre los cigarrillos de mayor precio y los

¹³ A una tasa de 20% (incluido el impuesto), el precio tendrá que aumentar en $1/(1-0,20)$ para sufragar el costo de un \$1 de mejoramiento.

de menor precio, se ha basado en datos empíricos. Sobel y Garrett (1997) concluyen que los aumentos de los impuestos específicos redujeron considerablemente la participación de mercado de las marcas genéricas (de bajo precio) en los Estados Unidos.¹⁴

La Comisión Europea, al reconocer los objetivos de salud de los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos y el hecho de que los gravámenes específicos favorecen a los productores de las marcas costosas, favorece un sistema más hecho a la medida: aplicar eficazmente un impuesto específico a las marcas de menor precio (mediante un impuesto específico mínimo) y un impuesto *ad valorem* a las marcas de mayor precio. De esta manera, los impuestos contribuyen a igualar las condiciones para todos los fabricantes.¹⁵

La imposición de gravámenes específicos a la larga aumentará la concentración de mercado y las ganancias de la industria.

Ganancia de la industria: La teoría muestra que las ganancias son relativamente mayores bajo la tributación específica (por ejemplo, Delipalla y Keen, 1992). Por otro lado, un aumento de impuestos puede conducir a un aumento de las ganancias. Se requiere el traslado de más de 100% de los impuestos (es decir, que los precios aumentan más que el aumento de los impuestos) para que aumenten las ganancias: como el aumento de los impuestos aumenta el precio al consumidor y reduce la demanda, para que las ganancias aumenten, el incremento después de impuestos debe aumentar. Por consiguiente, no causa sorpresa que las multinacionales del tabaco prefieran los impuestos específicos.

Junto con el aumento del impuesto específico, los gobiernos pueden concluir que necesitan ejecutar otras políticas para contrarrestar el mayor poder de mercado de la industria tabacalera.

En general, el nivel de recaudación de cada impuesto difiere en función de las características del mercado. Interesa a los gobiernos no sólo su nivel sino también su certidumbre y estabilidad, así como la facilidad de administración y aplicación.

Nivel de recaudación tributaria: La teoría indica que probablemente existe un equilibrio óptimo entre los impuestos específico y *ad valorem* para potenciar al máximo la recaudación pública, si suponemos que ese es el objetivo del gobierno, o reducir al mínimo las variaciones de la recaudación (por ejemplo, Bohanon y van Cott, 1984; 1991; Kay y Keen, 1987; Keen, 1998; Delipalla y Keen, 2006).

Como los impuestos afectan los precios, tanto directa como indirectamente, por su efecto sobre la "calidad" y el número de marcas diferentes disponibles en el mercado, los consumidores pueden consumir menos de su marca preferida, pueden consumir las mismas unidades que antes pero de una marca más barata o pueden consumir menos de una marca más costosa. Es muy difícil predecir con

¹⁴ Datos recientes provenientes de Turquía indican que la participación de mercado de las marcas de menor precio disminuyó tras varios años de aumentos sistemáticos de los impuestos específicos al consumo. Debemos señalar, sin embargo, que los ingresos *per capita* aumentaron al mismo tiempo.

¹⁵ Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm.

exactitud el nivel de recaudación porque hay que predecir los cambios de comportamiento del consumidor. Si queremos eliminar los cambios en el comportamiento del consumidor, más allá de aquellos inducidos por el aumento de precios, debe aplicarse cualquier forma de tributación que tenga el menor efecto sobre las características del producto. Si la meta del gobierno es obtener ingresos, debe hacerlo con la mínima distorsión: la distorsión de los precios es inevitable, pero distorsionar la calidad no cumple ningún propósito útil (por ejemplo, Kay y Keen, 1987; Delipalla y Keen, 2006).¹⁶

Certidumbre de la recaudación tributaria: Como los impuestos específicos al consumo son independientes de los cambios de precio, generalmente producen una corriente más estable de ingresos públicos.

A medida que los impuestos aumentan, la industria también aumenta su propio precio, pero el nivel de aumento no es cierto; este hecho puede causar incertidumbre en el nivel del precio al consumidor después del impuesto. En general, cuando existe incertidumbre en cuanto al precio, la elasticidad-precio cumple una función crucial en la determinación del tipo de impuesto selectivo gravado sobre los cigarrillos para asegurar la recaudación tributaria prevista o eliminar la variación en la recaudación (Kay y Keen, 1982; Keen, 1998). El consumo de cigarrillos no cambiará con los cambios de precio si la demanda es completamente inelástica (elasticidad-precio de cero). En tal caso, como la cantidad permanece constante después del aumento de impuestos, el gravar la cantidad (es decir, tributación específica) eliminaría cualquier variación de la recaudación pública. Como alternativa, si la elasticidad de la demanda es constante (por ejemplo, elasticidad-precio de 1 a todos niveles de precios), los consumidores gastan en cigarrillos la misma cantidad de ingresos, independientemente del nivel de precios; en este caso, la tributación *ad valorem* asegura una recaudación pública más estable. Sin embargo, los datos empíricos muestran que la elasticidad de la demanda de cigarrillos se ubica entre cero y uno en la mayoría de los países (véase el cuadro 4 del anexo). Ante esta incertidumbre, Kay y Keen (1982) demuestran que la estabilidad de la recaudación tributaria prevista requiere que la relación del impuesto *ad valorem* respecto del total de la tributación se ubique por debajo del valor esperado de la elasticidad.

Facilidad de administración: Los impuestos específicos son mucho más fáciles de administrar. Una vez que se define la “unidad” de la cantidad, la recaudación pública puede efectuarse en cualquier etapa (por ejemplo, a nivel de fabricante, mayorista o importación). Con la tributación *ad valorem*, la administración depende de la declaración de precios de los fabricantes a nivel de la manufactura o de la venta al por menor. Para evitar la subvaloración, es menester contar con una administración tributaria técnicamente sólida y el conocimiento de las políticas de precios de los fabricantes.

Facilidad de aplicación: La tributación *ad valorem* tiene mayores probabilidades de presentar problemas de valoración, especialmente si la base imponible es el precio del fabricante. O sea, con el gravamen *ad valorem*, los fabricantes de tabaco tienen la posibilidad de vender sus productos a una compañía mercadotécnica afiliada a un precio artificialmente bajo, a fin de reducir el pasivo del impuesto selectivo al consumo (fijación de precios de transferencia). En consecuencia, la recaudación

¹⁶ Sin embargo, desde el punto de vista de la salud pública, puede ser conveniente distorsionar las características del producto (no sólo los precios).

pública por concepto del impuesto *ad valorem* disminuye debido a la reducción de la base imponible. Fue justamente este problema de valoración que llevó a Filipinas a abandonar los impuestos *ad valorem* sobre los cigarrillos en favor de los impuestos específicos al consumo y a la Federación de Rusia a gravar impuestos específicos sobre los cigarrillos importados en vez de aplicar impuestos *ad valorem* en 1996.

Llevar el ritmo de la inflación: Un impuesto *ad valorem* mantiene el valor de recaudación en un contexto de alta inflación porque el monto de los impuestos aumenta con el incremento de los precios, mientras que los impuestos específicos deben ajustarse con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para seguir el mismo ritmo que la inflación¹⁷.

Desalentar la elusión fiscal: Bajo la tributación específica, el fabricante puede manipular la longitud del cigarrillo o el tamaño del paquete para reducir el pago tributario. Por ejemplo, en el Reino Unido, la cuota de mercado de los cigarrillos más pequeños —que habían dominado el mercado— pasó de 83% a 25% entre 1975 y 1981 debido a un cambio de un sistema tributario basado en el peso del contenido de tabaco a uno que contemplaba partes aproximadamente iguales de componentes específicos y *ad valorem* (Kay y Keen, 1983). En la tributación específica, la unidad sobre la cual se basa el impuesto debe ser clara e indiscutible (por ejemplo, por cigarrillo de cierta longitud, más allá de la cual se grava como dos cigarrillos).

2.5 Elección entre un sistema tributario de tasa uniforme y uno de tasa diferencial

Un sistema sencillo y unificado de impuestos selectivos al consumo que grave todos los cigarrillos (o productos de tabaco) al mismo nivel es más apropiado para reducir el tabaquismo (consumo de tabaco) y, al mismo tiempo, conduce a una administración tributaria más eficaz y a una mayor recaudación. Un sistema de impuestos selectivos con una tasa unitaria reduciría los incentivos para sustituir una marca por otra (o un producto de tabaco por otro), reduciría el no cumplimiento y eliminaría los incentivos a los fabricantes para introducir estrategias diversas de fijación de precios para disminuir su obligación tributaria.

La tendencia en todo el mundo es que los gobiernos apunten a simplificar sus sistemas de impuestos selectivos al consumo. Sin embargo, un número considerable de países continúa diferenciando dentro de una misma marca y entre los productos al gravarlos con tasas distintas y tipos diferentes de impuestos al consumo. Como se indica en el cuadro 1 del anexo, 33 de 155 países aplican un sistema de impuesto selectivo diferencial, y de dichos países, 21 gravan una tasa específica escalonada, incluidos los grandes consumidores de cigarrillos como el Brasil, Egipto, la India, Indonesia y Filipinas; 6 países, incluido Bangladesh, recaudan un impuesto *ad valorem* diferencial; y 6 países, entre ellos China, el Pakistán, Rusia y Ucrania, siguen una combinación diferencial de los dos impuestos selectivos al consumo.

¹⁷ Sin embargo, la mayoría de los países que gravan un impuesto específico al consumo de tabaco no lo ajustan automáticamente para llevar el ritmo de la inflación.

Un sistema tributario escalonado, ya sea específico o *ad valorem*, puede ser el resultado de diversas razones de economía política, la más común de las cuales sería la protección de la industria nacional. Sin embargo, el sistema incentiva la manipulación de precios, pues los fabricantes pueden alterar su metodología de fijación de precios o su comportamiento de producción para eludir unas obligaciones tributarias mayores.

Un número cada vez mayor de países ha eliminado su sistema de impuestos selectivos al consumo diferenciales (por ejemplo, México y Viet Nam) y adoptado una tasa impositiva uniforme para todas las marcas, o han reformado los impuestos selectivos de manera de reducir la diferencia de precios entre las marcas. Egipto, Polonia, Rusia, Turquía y Ucrania se encuentran entre los países que han reestructurado sus sistemas de impuestos selectivos al consumo al aumentar las tasas impositivas a un nivel relativamente más alto para los precios más bajos y de esta forma ejercer presión sobre las empresas para que aumenten los precios de las marcas más económicas. En el cuadro 5 se muestra el precio por paquete y el total de la participación de los impuestos en los precios de las marcas más populares, las más baratas y las de mayor calidad de los 15 países que dan cuenta de dos terceras partes de la carga de mortalidad relacionada con el tabaco, también conocidos como los países de la Iniciativa Bloomberg.

Cuadro 5. Precio por paquete frente al total de la proporción tributaria por categoría de precios de los cigarrillos

País	Precio (USD)			Total proporción impuestos (%)		
	Más popular	Más barato	Mayor calidad	Más popular	Más barato	Mayor calidad
Bangladesh	0,38	0,17	1,04	67%	47%	87%
Brasil *	1,03	1,03	1,28	58%	58%	63%
China	0,73	0,29	1,76	38%	40%	44%
Egipto *	0,49	0,49	1,52	59%	59%	39%
India	1,65	1,40	1,86	55%	50%	50%
Indonesia **	0,96	0,46	0,87	51%	44%	50%
México***	2,07	1,26	2,07	65%	65%	65%
Pakistán	0,23	0,16	0,80	53%	63%	68%
Filipinas *	0,53	0,53	0,84	54%	54%	76%
Polonia	1,94	1,15	2,65	94%	91%	85%
Rusia	0,51	0,14	1,26	37%	47%	27%
Tailandia	1,29	0,75	1,81	64%	65%	63%
Turquía	1,97	1,41	3,15	73%	87%	73%
Ucrania	0,39	0,08	0,65	45%	61%	39%
Viet Nam	0,65	0,15	0,94	45%	45%	45%

* Una misma marca es la más popular y la más barata

** Los kreteks son el producto más popular y más barato

*** Una misma marca es la más popular y la de mayor calidad

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009*.

2.6 Resumen

EL OBJETIVO DE LA OMS es mejorar la salud pública. Los ministerios de salud de cada país tienen el mismo objetivo. Sin embargo, las decisiones sobre las tasas impositivas y estructura tributaria para el tabaco son materia de los ministerios de finanzas, para quienes la generación de ingresos es probablemente un objetivo clave. En general, los gobiernos quieren mejorar la salud pública sin comprometer la recaudación fiscal. La captación de ingresos adicionales resolverá el problema de la falta de recursos que dificulta el financiamiento de los programas de control del tabaquismo. Los ingresos por concepto del gravamen al tabaco pueden utilizarse para subsidiar productos que ayuden a abandonar el consumo de este producto (en particular entre los pobres), campañas publicitarias contra el tabaquismo y otros esfuerzos de control del tabaco. Ello conduciría a una mayor reducción del consumo de tabaco y a mejores resultados de salud pública que los que se lograrían con el solo aumento de los impuestos al tabaco.

En este capítulo, examinamos los méritos de cada tipo de impuesto selectivo al consumo según el objetivo. Es un principio tributario generalmente aceptado el usar un solo instrumento por objetivo. Si el objetivo es la salud pública, la tributación específica es el instrumento apropiado, dado que tiene dos efectos favorables. Primero, los aumentos de los impuestos específicos al consumo conducirían a aumentos de precios relativamente más altos, lo que llevaría a los consumidores que son sensibles a los precios a reducir relativamente más su consumo. Segundo, reduce los incentivos para que los consumidores sustituyan las marcas de mayor precio por aquellas de menor precio, especialmente cuando los consumidores tienen dificultades para dejar o reducir el consumo después de un aumento de los impuestos. Este efecto será mayor sobre el comportamiento de los pobres y los jóvenes en cuanto al tabaquismo, dadas sus limitaciones presupuestarias. Pero por otro lado, tenemos que reconocer que la tributación específica favorece a las marcas más costosas y atractivas e incentiva una mayor variedad de ellas, al ofrecer más satisfacción y opciones a los consumidores, influyendo sobre todo a los jóvenes que se orientan por la marca y la imagen.

Ambos tipos de impuestos selectivos al consumo son instrumentos que el gobierno puede usar para controlar la demanda de tabaco. El gobierno puede gravar un impuesto específico alto para aumentar los precios al por menor y reducir la participación de mercado de los cigarrillos baratos. Esta acción sin duda reduciría (o prevendría) la demanda de cigarrillos por parte de los fumadores pobres y jóvenes. El gobierno puede aplicar un impuesto *ad valorem* para ajustar la “calidad” y variedad de los productos a un nivel deseado. Cuando se trata de decidir qué impuesto selectivo genera más ingresos, cualquiera de los dos tipos de impuesto puede ser el instrumento apropiado, dependiendo de las características

del producto consumido más ampliamente y la estructura de la industria.

Por otro lado, unos objetivos de recaudación más altos se ven constreñidos por consideraciones de economía política. Los funcionarios electos toman en cuenta las preferencias de los votantes ya que desean ser reelectos. Lograr aumentar los precios para todas las marcas y reducir las diferencias de precios mejoraría la meta de salud pública y la recaudación tributaria. Sin embargo, los gobiernos pueden vacilar en aumentar los impuestos sobre una marca o producto de tabaco barato y ampliamente consumido y tratar de preservar la diferencia de precios todo lo posible. Los gobiernos considerarán políticamente factible el aumentar gradualmente los impuestos sobre tales marcas cuando mejore la conciencia de todos los grupos socioeconómicos del país en cuanto a su salud. Por lo tanto, dependiendo de la situación de cada país, pueden emprenderse reformas graduales y transitorias.

No existe ninguna regla talla única. Los gobiernos pueden preferir un instrumento frente al otro según las características de la industria, cuestiones de preferencia del público y el nivel de conciencia sobre la salud en ese momento. Las preferencias de los consumidores cambian gradualmente a medida que se informan más acerca de los efectos del consumo de los productos de tabaco sobre la salud y se prohíben las políticas publicitarias de la industria, lo que daría a los gobiernos más poder para aumentar los impuestos sobre todas las marcas.

A la luz de los datos existentes (véase el cuadro 3 del anexo), casi todos los países en desarrollo e incluso los desarrollados tienen todavía una gran posibilidad de aumentar los impuestos selectivos al consumo de tabaco. Sólo en unos pocos países de bajos y medianos ingresos los impuestos selectivos de cigarrillos son superiores al 50% del precio de venta al por menor. En efecto, sólo 4 de los 45 países de bajos ingresos, 15 de los 58 países de ingresos medianos bajos y 15 de 43 países de ingresos medianos altos gravan los cigarrillos a una tasa de 50% o más. Por el contrario, sólo 12 de 48 países de ingresos altos gravan los cigarrillos a una tasa menor del 50%. En promedio, el total de los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos es 25% del precio de venta al por menor en los países de bajos ingresos, 31% en los países de ingresos medianos bajos, 41% en los países de ingresos medianos altos y 53% en los países de altos ingresos.

Los estudios revelan que la selección de un impuesto selectivo al consumo que represente al menos 70% del precio de venta al por menor logrará un cambio con respecto a las vidas salvadas (por ejemplo, Ross et al, 2008, 2009). Un punto de referencia de 70% parece ser una meta factible, dado que algunos países ya la han alcanzado, incluidos algunos países en desarrollo. Un cálculo rápido de la proporción promedio del impuesto al consumo de la marca más popular entre los diez países con la proporción de impuestos más alta da un promedio de cerca de 74%.¹⁸ Sin embargo, alcanzar la norma de 70% puede entrañar que distintos países tomen distintas medidas y puede depender de factores como cuál sería su punto de partida con respecto a la estructura tributaria y las tasas impositivas. Abordaremos estos problemas en el próximo capítulo.

¹⁸ Los países son: Brunei Darussalam, Bulgaria, Cuba, Fiji, Mauricio, Myanmar, Polonia Seychelles, Eslovaquia y Venezuela (GTCR de la OMS, 2009).

CAPÍTULO III

Administración tributaria

EXISTEN AL MENOS TRES razones por las cuales los gobiernos gravan o aumentan los impuestos selectivos al consumo sobre los productos de tabaco: aumentar la recaudación, corregir problemas generados por externalidades y desalentar el uso de productos de tabaco (McCarten y Stotsky, 1995; Warner *et. al*, 1995). En este capítulo nos concentraremos en la capacidad de la administración tributaria y los factores clave que los administradores tributarios deben conocer a la luz de estos objetivos.

3.1 Capacidad de la administración tributaria

La administración tributaria debe ser eficaz en el sentido de que ha de velar por el alto cumplimiento de parte de los contribuyentes, y eficiente en el sentido de que los costos administrativos han de ser bajos en relación con los ingresos recaudados. La buena administración tributaria requiere de un organismo administrativo con una sólida capacidad técnica, pero también de un impuesto bien concebido. El organismo administrativo debe poder determinar y evaluar los efectos tanto de las políticas tributarias en vigor como de las políticas tributarias que esté considerando implantar, debe poder, de ser necesario, simplificar el sistema tributario actual dentro del espectro económico y político, ser consciente de cualquier cambio legislativo y de las prácticas de elusión emergentes y mantener la conexión entre el estado de derecho y la administración tributaria.

3.1.1 Determinar y evaluar los efectos de las políticas tributarias para el tabaco

Cuando el objetivo es generar una mayor recaudación o reducir el consumo de tabaco, el organismo administrativo debe buscar aumentar los impuestos sobre los bienes que tienen grandes volúmenes de venta y pocos productores (para así facilitar la recaudación de los impuestos), una demanda inelástica, una proporción baja de los impuestos sobre el precio de venta al por menor, facilidad de definición y una falta de sustitutos semejantes. Estos bienes proporcionan una corriente relativamente sostenible y rentable de ingresos. La mayoría, si acaso no la totalidad, de los productos de tabaco tienen estas características. Trataremos varias de las características de los productos de tabaco y la importancia que reviste para el gobierno el evaluar su repercusión sobre la recaudación tributaria y el consumo.

Elasticidad-precio de los productos de tabaco: De acuerdo con los datos de un número creciente de países, incluidos países de ingresos medianos bajos, la demanda de productos de tabaco es inelástica (elasticidad-precio menor a -1 en valor absoluto), con una elasticidad-precio que oscila entre -0,2 y -0,8 (con unas pocas excepciones; véase el resumen en el cuadro 4 del anexo). En consecuencia, un aumento de los impuestos dará lugar a una ganancia neta en el total de la recaudación tributaria.¹⁹

Proporción del impuesto en el precio al por menor: Como se observa en el cuadro 3 del anexo, la proporción del total del impuesto en el precio de venta al por menor varía entre 8 y 89% entre los países (OMS, 2009). La proporción del impuesto en el precio al por menor asegura aumentos de la recaudación siempre y cuando el aumento de la tasa impositiva sea mucho más grande que el aumento de precios que ello genera. Esto significa que se lograrían aumentos de ingresos en muchos casos, aun cuando la elasticidad-precio sea mayor de -1 (en valor absoluto).

En el cuadro 6 se presentan los porcentajes de aumento de los ingresos bajo diferentes situaciones hipotéticas de elasticidad-precio y diferentes proporciones de impuestos por grupos de ingresos, a medida que el impuesto selectivo al consumo por paquete de cigarrillos aumenta en 50%, 75% y 100%. En el cuadro se observa que los países de bajos ingresos y de ingresos medianos bajos podrían tener una recaudación considerable si aumentan sus impuestos selectivos, aun cuando la demanda de cigarrillos se haga menos inelástica a corto plazo. Es de hacer notar que los cálculos aquí presentados no toman en cuenta la repercusión de los aumentos del ingreso *per capita* sobre el consumo de cigarrillos y, en consecuencia, sobre la recaudación.

¹⁹ Mientras menos elástica es la demanda, menos eficaz es el impuesto para reducir el consumo de cigarrillos, pero mayor es la ganancia en los ingresos tributarios.

Cuadro 6. Aumento porcentual de la recaudación por concepto de impuestos selectivos al consumo bajo diferentes situaciones hipotéticas de elasticidad-precio

	Total impuesto como porcentaje del precio al por menor	Impuesto selectivo al consumo como porcentaje del precio al por menor	Cuando el impuesto selectivo al consumo por paquete aumenta en	Porcentaje de aumento de la recaudación por concepto del impuesto selectivo al consumo cuando la elasticidad-precio de la demanda es igual a			
				-0,4	-0,6	-0,8	-1,0
Países de bajos ingresos	40%	25%	50%	40%	35%	30%	25%
			75%	58%	49%	40%	31%
			100%	73%	60%	47%	33%
Países de ingresos medianos bajos	45%	30%	50%	38%	32%	26%	20%
			75%	54%	43%	33%	23%
			100%	68%	52%	36%	20%
Países de ingresos medianos altos y altos	56%	45%	50%	32%	23%	14%	5%
			75%	43%	28%	12%	-4%
			100%	52%	28%	4%	-20%
	65%	50%	50%	30%	26%	10%	0%
			75%	40%	22%	5%	-12%
			100%	47%	20%	-7%	-33%
Países de altos ingresos	85%	70%	50%	22%	8%	-6%	-20%
			75%	18%	1%	-3%	-68%

NOTA: Estos cálculos no tienen en cuenta la sustitución de marcas (elasticidad-precio cruzada), los efectos de los ingresos o el comercio ilícito. Se supone que el IVA y el margen de los minoristas es 15% y 10% del precio al por menor, respectivamente.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009*.

Efecto del ingreso: Los datos empíricos de la mayoría de los países de bajos y de medianos ingresos indican que existe una relación positiva entre la demanda de cigarrillos y el ingreso *per capita*. Cuando el ingreso *per capita* aumenta, los consumidores pueden aumentar su consumo o cambiar hacia marcas más costosas, y esto contribuiría positivamente a la corriente de ingresos. Sin embargo, los datos del período 1990-2007 revelan que la relación entre el ingreso y el consumo de cigarrillos se ha revertido en los países de mayores ingresos. Durante este período, el PIB real promedio por habitante adulto (15 años o más) aumentó 19,5% en todo el mundo, de US\$ 6.848/adulto a US\$ 8.181/adulto. Al mismo tiempo, el consumo mundial de cigarrillos por habitante adulto disminuyó 17%, de 1.453 unidades a 1.208 unidades. Aunque los países de mayores ingresos experimentaron un aumento de entre 26 y

27% en el ingreso por adulto (PIB/adulto), el consumo de cigarrillos por adulto descendió 35% en los países de altos ingresos y 14% en países de ingresos medianos altos. Los países de ingresos medianos bajos registraron el aumento más alto del ingreso por adulto²⁰ (121%), pero el consumo descendió sólo 1% en estos países, lo cual probablemente refleja la repercusión de otras medidas de control del tabaco que casi compensan los efectos de los aumentos del ingreso sobre la demanda. La relación positiva entre el ingreso y el consumo es más evidente en los países de bajos ingresos, donde el ingreso promedio por adulto aumentó 26% y el consumo de cigarrillos por adulto aumentó 24%, al pasar de 337 unidades en 1990 a 418 unidades en el 2007 (FMI, 2009; ERC, 2008).

A pesar de las reducciones del consumo *per capita* mundial, los datos correspondientes a un número creciente de países revelan que la participación de mercado de las marcas de mayor calidad ha venido aumentando, lo que indica que los consumidores están cambiando sus preferencias hacia marcas de mayor precio a medida que aumentan sus ingresos. Por ejemplo, en los últimos años, el producto interno bruto (PIB) de Viet Nam fue más del doble, mientras que la participación de mercado de las marcas extranjeras más costosas aumentó de 5% en 1998 a 20% en el 2005. Los precios al por menor de las marcas extranjeras se ubicaron entre \$0,63 y \$1.88/paquete, mientras que los precios de las marcas de menor calidad oscilaron entre \$0,07 y \$0.63/paquete (Guindon et al., 2010).

En Rusia, la participación de mercado de las marcas de cigarrillos de mayor calidad fue el segmento de más rápido crecimiento del mercado de cigarrillos entre el 2004 y el 2005, incluso en zonas rurales que han experimentado un fuerte crecimiento económico acompañado de un mayor poder adquisitivo (Ross et al., 2008). En el Pakistán, país de bajos ingresos, se pronostica que la proporción de las marcas de mayor calidad aumente de 15 a 17% entre el 2006 y el 2011, mientras que las participaciones de las marcas económicas y de mediano precio descenderían de 85 a 83% en el mismo período (Euromonitor, 2009). También se observan tendencias similares en Turquía y Egipto. El precio de los cigarrillos Marlboro en Egipto era de EL 4.50/paquete y su participación en el mercado era 3,6% en el 2001 (Euromonitor, 2009). En el 2009, el precio casi se duplicó a EL 8.50/paquete mientras que su participación en el mercado se incrementó a más de 6% (Ministerio de Finanzas de Egipto, 2009). En Turquía, la diferencia de precios entre las marcas de calidad y las marcas económicas es el doble y el triple. No obstante, la participación de mercado de las primeras aumentó de 7,5% en el 2001 a 18,4% en el 2006 (Euromonitor, 2009) y a 20% en el 2008 (Yurekli et al., 2010). La participación de mercado de las marcas económicas disminuyó de 59% en el 2001 a 45,4% en el 2006 (Euromonitor, 2009) y a 41% en el 2008 (Yurekli et al, 2010).

Repercusión general del aumento de los impuestos a los cigarrillos sobre el consumo y la recaudación: Las autoridades tributarias deben ser conscientes de las condiciones de mercado y los factores que afectan el comportamiento adquisitivo de los consumidores. Desde la perspectiva de la recaudación, los grandes volúmenes de ventas ayudan a generar más ingresos a medida que aumentan los impuestos selectivos al consumo, a pesar de la reducción de las ventas inducida por los impuestos. Sin embargo, una relación positiva entre los ingresos y el consumo de tabaco puede nivelar esta disminución de las ventas, lo que conduciría a una mayor recaudación para el gobierno pero reducciones más pequeñas del consumo.

²⁰ Ingresos divididos por la población adulta.

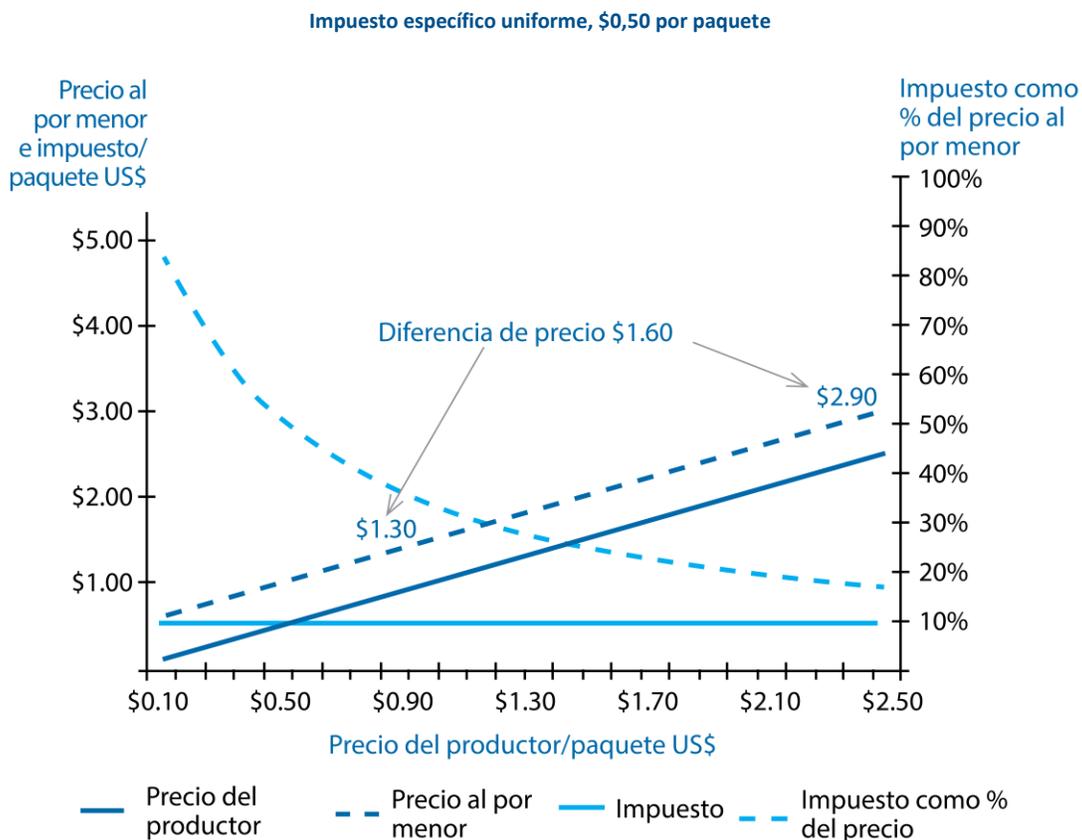
El diseño de la estructura tributaria y la determinación del nivel de aumento de los impuestos deben evaluarse cuidadosamente, para lo cual debe tomarse en cuenta la sensibilidad de los consumidores frente a los precios y sus ingresos, de forma que la política tributaria contribuya tanto a los objetivos de salud pública como a las metas de recaudación. Como se muestra en el cuadro 3 del anexo, la mayoría de los países tienen espacio más que suficiente para aumentar sus ingresos al incrementar los impuestos. Sin embargo, una regla general indica que para alcanzar los objetivos de salud pública con el aumento de los precios y la reducción del consumo, el incremento de los impuestos al tabaco debe ser mayor que la inflación y el aumento de los ingresos, para que los productos de tabaco sean menos asequibles.

3.1.2 Tener una política tributaria bien diseñada

Una política bien diseñada de impuestos selectivos al consumo debe ser transparente y de fácil definición, lo que ha de aumentar la eficiencia mediante la reducción de los costos de administración.

Un sistema sencillo y unificado de impuesto selectivo al consumo con el mismo nivel de gravamen para todos los productos de tabaco sería un buen candidato a sistema tributario bien diseñado. Un sistema con estas características sería ideal para las autoridades tributarias como instrumento para generar una mayor recaudación y reducir el consumo de cigarrillos. Existen sólidos argumentos a favor de un impuesto al consumo específico uniforme como generador de más ingresos, ya que reduce el incumplimiento y las estrategias desfavorables de fijación de precios entre productores, al tiempo que disminuye el consumo de cigarrillos por medio del incremento del precio promedio de los cigarrillos. Además, un impuesto específico uniforme acorta las diferencias de precio entre las marcas y los productos de tabaco, reduciendo al mínimo la tendencia de los consumidores a cambiar de marcas y productos. La repercusión de un sistema de este tipo sobre las diferencias de precios se ilustra en la figura 6 en relación con las marcas de mayor y menor precio. En esta figura se considera un impuesto uniforme de \$0,5 por paquete. En las figuras 6 a 11 se calcula también el efecto de diferentes estructuras tributarias usando suposiciones comparables (misma distribución en el precio al productor). La diferencia de precios con un impuesto específico uniforme parece ser la más pequeña en comparación con todas las otras estructuras tributarias.

Figura 6. Impuesto específico uniforme y diferencia de precios entre cigarrillos



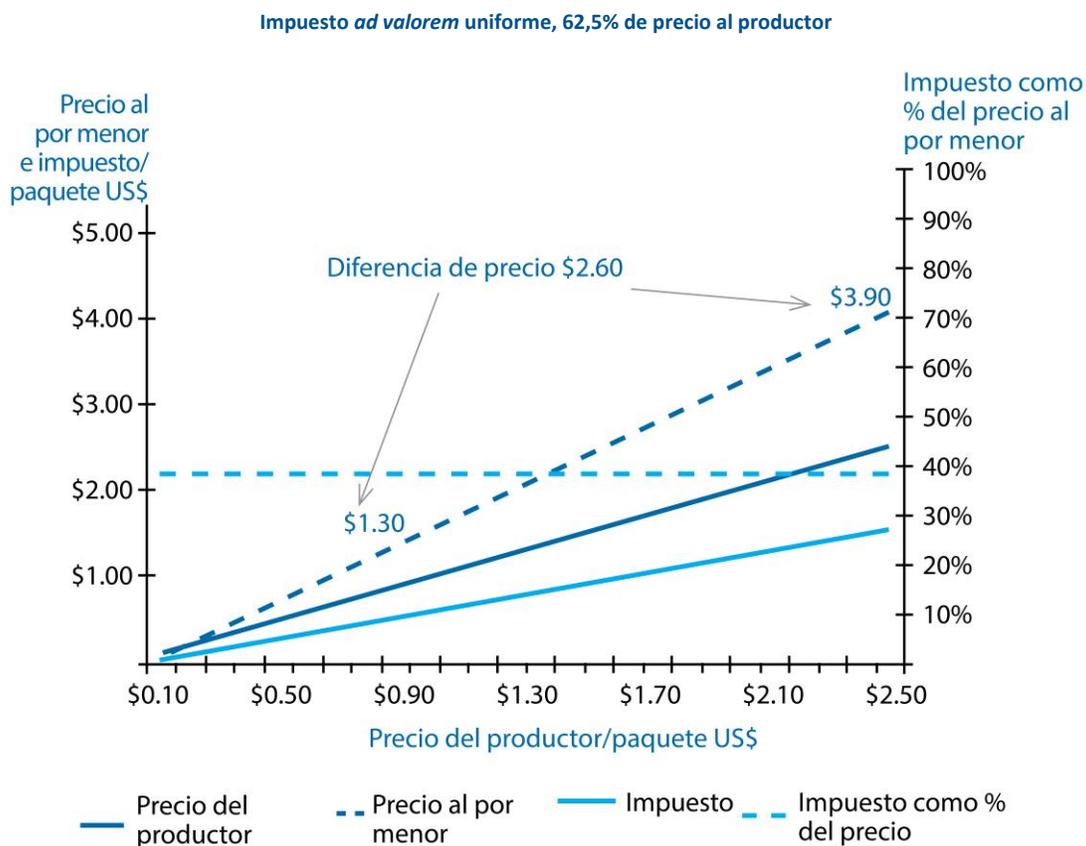
Reforma de las estructuras tributarias

Como se describiera en el capítulo 2, los países usan diferentes estructuras tributarias para gravar los productos de tabaco. En esta sección se examinan algunas de estas estructuras, se analizan los inconvenientes y se sugieren algunos posibles pasos siguientes.

Estructura tributaria *ad valorem* uniforme

Con un sistema de impuesto *ad valorem* uniforme al consumo, como se ilustra en la figura 7 para las marcas de menor y mayor precio, la diferencia de precios resultante entre las marcas puede ser muy grande.

Figura 7. Impuesto *ad valorem* uniforme y diferencia de precios entre cigarrillos



Sistema tributario con un nivel mínimo de impuesto específico al consumo

Las grandes diferencias de precio que pueden producirse entre marcas caras y baratas bajo una estructura tributaria *ad valorem* también abre grandes brechas en la cuantía del impuesto recaudado sobre estas marcas. En consecuencia, algunos gobiernos han introducido un impuesto específico mínimo (por ejemplo, Rusia, Ucrania, Turquía) para asegurarse de que podrán captar mayores ingresos con el gravamen de las marcas de menor precio, al mismo tiempo que aplican un impuesto *ad valorem* (por ejemplo, Turquía) o una combinación de ambos impuestos selectivos al consumo (por ejemplo, Rusia y Ucrania) sobre las marcas de mayor precio. Estas estructuras se ilustran en las figuras 8 y 9 para las marcas de menor y mayor precio. En esta estructura, el impuesto selectivo que se aplica es una mezcla de ambos impuestos selectivos al consumo o sólo el impuesto *ad valorem*, a menos que el pago tributario correspondiente sea menor que el mínimo específico, en cuyo caso se aplica el impuesto mínimo. Un impuesto específico mínimo al consumo asegura la recaudación entre marcas de menor precio y, al mismo tiempo, ejerce presión sobre dichas marcas para que aumenten sus precios. Los precios de los cigarrillos económicos aumentan, y los cigarrillos más caros pagan impuestos más altos, lo cual asegura ingresos mayores.

Figura 8. Sistema combinado con un impuesto específico mínimo
Mezcla de impuesto *ad valorem* (30% del precio al productor) e impuesto específico (\$0,26 por paquete) o impuesto mínimo (\$0,75 por paquete)

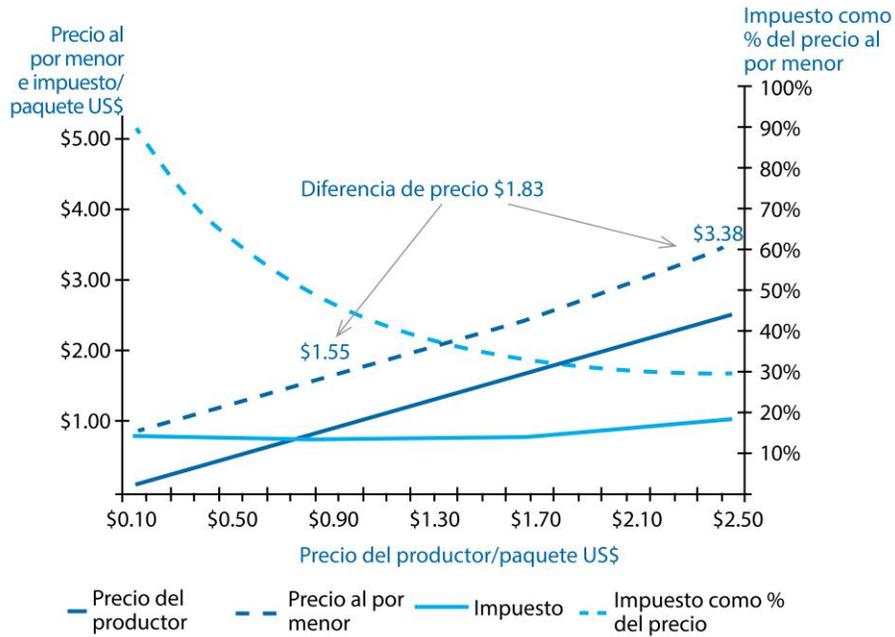
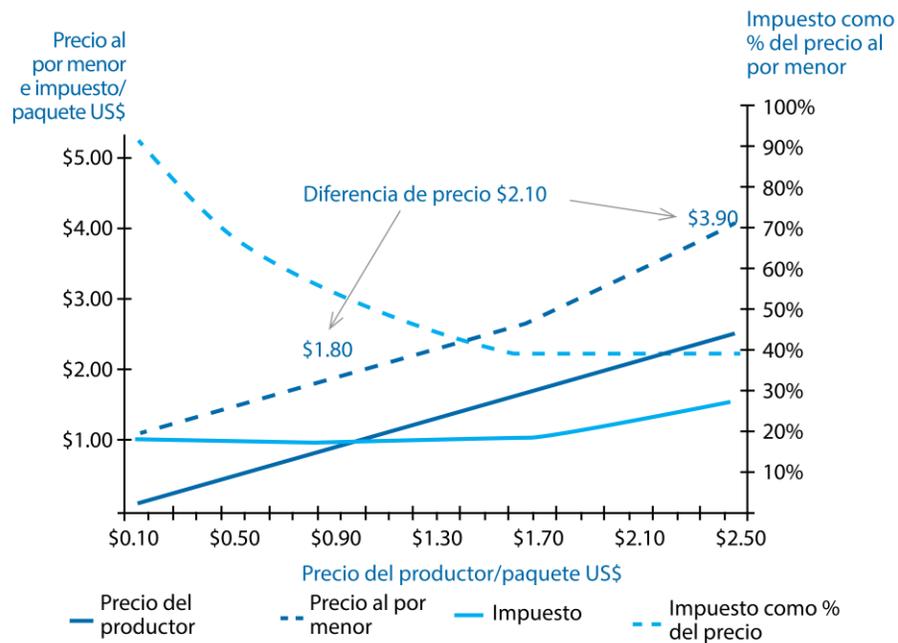


Figura 9. Impuesto *ad valorem* con un nivel específico mínimo
Impuesto *ad valorem* uniforme (62,5% del precio al productor)
Nivel mínimo específico de \$1,00



Sin embargo, esta estructura tributaria presenta algunos inconvenientes.

A medida que aumenta el impuesto *ad valorem* sobre el consumo, la corriente de ingresos depende de la decisión de los fabricantes sobre sus precios. Según cual sea la proporción de las marcas de mayor precio en el total de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco, cualquier reducción imprevista de los precios por parte de la industria pondrá en peligro los ingresos previstos por concepto de la aplicación de tasas *ad valorem* más altas. Por ejemplo, Turquía genera casi todos sus ingresos de marcas de precios medianos y altos que están sujetas a impuestos *ad valorem*, y su corriente de ingresos depende de las decisiones de los fabricantes sobre los precios. A veces, los administradores tributarios negocian con los fabricantes para que estos aumenten sus precios y aquellos puedan incrementar la recaudación. Sin embargo, tales negociaciones no siempre producen los resultados deseados, lo que conduce a una recaudación inferior a la prevista.

El costo de administrar la parte *ad valorem* del sistema tributario puede aumentar en este proceso debido a: *a)* las negociaciones con los fabricantes para aumentar sus precios y *b)* la vigilancia contra las prácticas de elusión fiscal, dado que el precio correspondiente que sirve de base imponible es determinado por los fabricantes. Rusia es un buen ejemplo de ello. Antes del 2007, Rusia recaudó un impuesto *ad valorem* sobre el precio al por mayor (precio ex fábrica sin incluir el impuesto a las ventas o el IVA). Algunos fabricantes declararon un precio al por mayor muy bajo, pero después de gravado el impuesto, los mayoristas agregaron sus propios márgenes de precio y compartieron la ganancia con los fabricantes (Ross et al, 2009). Desde el 2008, Rusia recauda un impuesto *ad valorem* al consumo sobre la base del precio máximo al por menor.

Sugerencia de próximos pasos: Dadas las pruebas existentes, un sistema de impuesto específico mínimo requiere de una sólida capacidad técnica, entraña mayores costos de administración y presenta una mayor probabilidad de que se introduzcan estrategias “desfavorables” de fijación de precios y posible elusión fiscal en comparación con un sistema de impuesto específico uniforme.

Para evitar resultados inesperados y asegurar flujos de recaudación entre el mediano y largo plazo, el sistema de impuesto específico mínimo puede transformarse en un sistema de impuesto específico uniforme mediante un incremento del impuesto específico mínimo relativamente mayor que la tasa del impuesto *ad valorem*. Mientras tanto, la tasa *ad valorem* debe ajustarse cuidadosamente a fin de no comprometer las obligaciones actuales por concepto de los impuestos selectivos al consumo y la corriente de ingresos resultante del gravamen a las marcas de precios medianos.

Sistema de impuestos selectivos al consumo diferenciales

Como se mencionara en el capítulo 2, muchos países, incluidos los grandes productores y consumidores de cigarrillos (por ejemplo, Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Ucrania), aplican un sistema de impuestos selectivos al consumo diferenciales al gravar tasas diferentes a un mismo producto de tabaco y entre productos de tabaco distintos. Una de las consecuencias de este tipo de sistemas tributarios diferenciales puede ser una diferencia de precios aún mayor entre las marcas, como se ilustra en las figuras 10 y 11, donde se aplica una tasa inferior a una marca de menor precio y una tasa mayor a una marca de mayor precio.

Figura 10. Diferencia de precios en un sistema de impuestos selectivos al consumo diferenciales (específicos)
Impuesto específico escalonado (\$0.50, \$0.75, \$1.00)

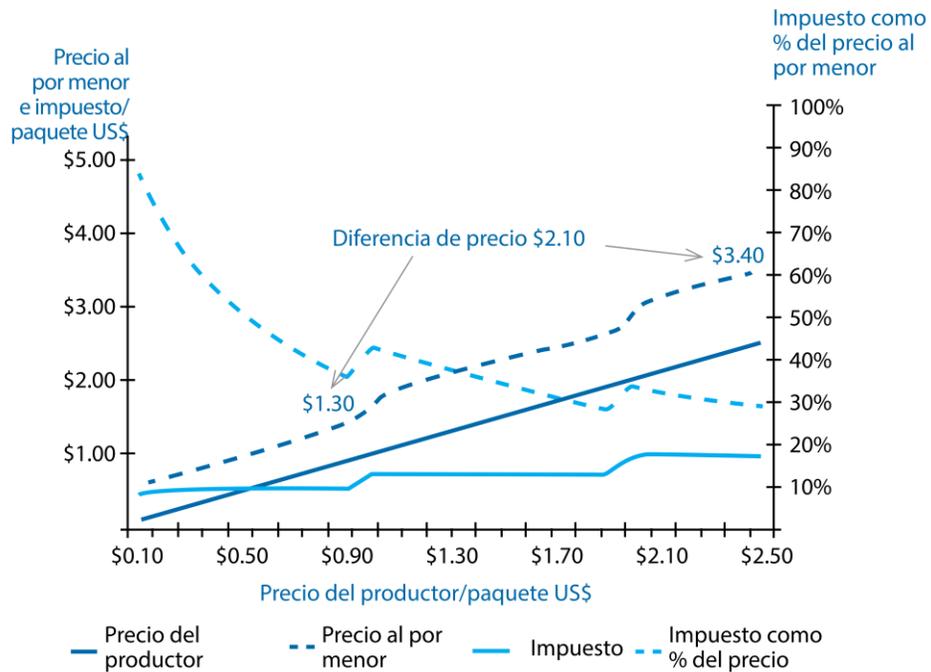
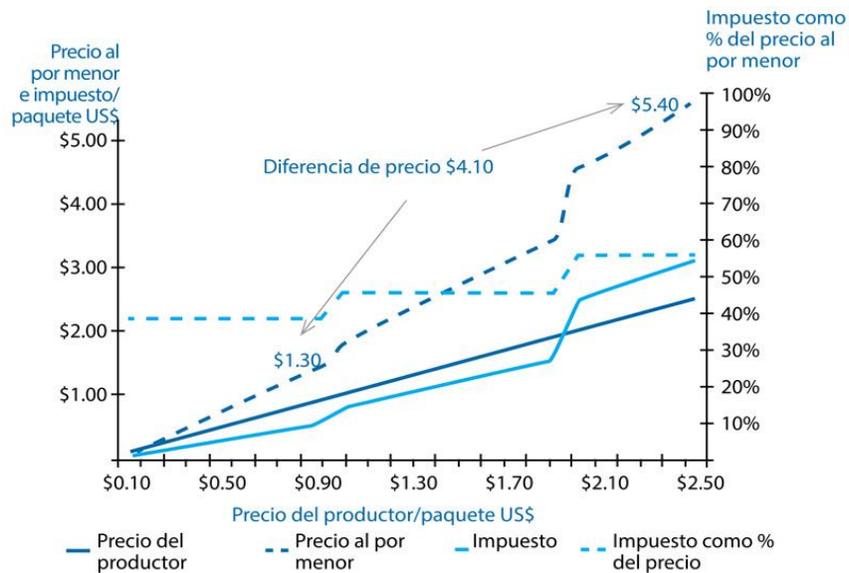


Figura 11. Diferencia de precios en un sistema de impuestos selectivos al consumo diferenciales (*ad valorem*)
Impuesto *ad valorem* diferencial (62,5%, 83,3%, 125% del precio al productor)



Como que un sistema tributario diferencial se basa en diversas características del producto, incentiva la elusión fiscal en la medida en que los fabricantes puedan modificar sus decisiones sobre precios o producción para evitar asumir obligaciones tributarias mayores. Por ejemplo, cuando las autoridades tributarias de Turquía establecieron un sistema de impuestos selectivos al consumo diferenciales con la aplicación de tasas impositivas que favorecían a las marcas con un contenido alto de tabaco oriental, las empresas ajustaron rápidamente el contenido de sus marcas y eludieron pagar más impuestos. La recaudación real terminó siendo muy inferior a los ingresos esperados debido a la modificación de los productos. En Egipto, en el 2009, se redujo el precio al por menor de una de las marcas de mayor calidad para evitar pagar más impuestos, ya que el precio descendió a la categoría de nivel medio en la cual se aplicaba un impuesto inferior. En Indonesia, el sistema tributario diferencial favorece a las empresas que tienen sistemas pequeños de producción, y actualmente existen en ese país cerca de 4.500 pequeñas y medianas empresas que producen cigarrillos rubios y kreteks. Para eliminar esta elusión fiscal, el gobierno indonesio promulgó una legislación que prohíbe el establecimiento de pequeñas y medianas empresas nuevas.

Sugerencia de próximos pasos: Los gobiernos pueden tener diversas justificaciones para aplicar un sistema tributario diferencial, entre ellas un gran interés en proteger a la industria nacional al favorecer a los pequeños productores frente a los más grandes o a los productores nacionales frente a las empresas extranjeras. Tal es probablemente el caso en China, Tailandia y Egipto, donde el gobierno es dueño de la empresa o tiene una participación importante en ella. Sin embargo, los sistemas tributarios diferenciales, por una parte, aumentan las posibilidades de que se adopte un comportamiento inconveniente de reducir los impuestos al mínimo a través de las políticas de precios de los fabricantes y, por la otra, conducen a la pérdida de ingresos para los gobiernos.

A corto plazo, habida cuenta de las realidades económicas y políticas, los gobiernos tienen al menos dos opciones antes de llegar a un sistema de impuesto específico uniforme al consumo: 1) reducir gradualmente los niveles y tener una sola tasa entre el mediano y largo plazo y 2) si hay un gran diferencia entre las bandas de precio, adoptar un nivel específico mínimo similar al sistema de la UE con una mezcla de ambos impuestos selectivos al consumo, o con solo un impuesto *ad valorem* a corto plazo (similar al sistema turco) para reducir las diferencias de precios; por último, adoptar un impuesto específico uniforme a largo plazo.

3.1.3 Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para lograr una mayor recaudación

La fuerza de la administración viene dada por la capacidad de los administradores para vigilar y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y velar por una mayor recaudación mediante la reducción de las oportunidades de evasión y elusión fiscales.

La justificación de dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones tributarias se basa en el objetivo principal de la administración tributaria, a saber: “recaudar los impuestos y derechos pagaderos en conformidad con la ley y hacerlo de tal manera que se mantenga la confianza en el sistema tributario y su administración. Las acciones de los contribuyentes —ya sea por ignorancia, descuido, imprudencia o evasión deliberada— así como las deficiencias de la administración tributaria

significan que es inevitable que se presenten casos de incumplimiento de la ley. Por consiguiente, la administración tributaria debe establecer estrategias y estructuras para velar por que ese incumplimiento de la ley tributaria se mantenga al mínimo” (CTPA, 2008).²¹

Las autoridades tributarias de muchos países pueden poner en práctica las siguientes medidas de cumplimiento que puedan estipularse en las leyes tributarias:

- requerir a los productores, importadores y exportadores que se registren por razones tributarias y obtengan una licencia para la producción, la distribución y las ventas al por menor;
- eliminar el incumplimiento mediante el seguimiento de las actividades de producción y comercio nacionales a través del control físico con la aplicación de timbres fiscales a los productos de tabaco; y
- exigir a los contribuyentes (fabricantes, importadores) que presenten sus declaraciones y paguen los impuestos en un período específico después de que los productos de tabaco hayan salido de las fábricas o antes de entrar el país.

3.1.4 Seguimiento de la producción

La administración eficaz de los impuestos selectivos al consumo requiere de una buena integración entre los contribuyentes y el organismo de administración tributaria. En los países que tienen sistemas de recaudación bien establecidos, los impuestos selectivos son administrados sobre la base del registro, la declaración y el pago de los impuestos por parte del contribuyente. Por su parte, las autoridades tributarias llevan a cabo acciones de observancia de la ley para asegurar el cumplimiento mediante la verificación. La medida de cumplimiento más común es la auditoría periódica de los libros de cuentas de los contribuyentes por parte de los administradores tributarios. Además, algunos países recurren a métodos de cumplimiento relativamente más costosos para combatir las actividades ilícitas y velar por una mayor recaudación, como veremos más adelante.

Conducción del control físico: En general, en los países cuyos sistemas de administración son deficientes, “la observancia de las leyes” se lleva a cabo a través del control físico del proceso de producción y fabricación. El costo del control físico aumenta cuando se considera el potencial de fraude por parte de los funcionarios tributarios. Sin embargo, el fraude puede disminuirse considerablemente cuando se mantiene una rotación frecuente de los funcionarios entre diferentes ubicaciones y los supervisores hacen visitas de sorpresa. La India y Georgia son buenos ejemplos de países que realizan controles intensivos sobre la manufactura del tabaco. En la India, un administrador tributario permanece 24 horas al día en los grandes establecimientos de fabricación de cigarrillos y bidis. Cada funcionario lleva cuenta de la producción diaria y la cantidad de cigarrillos y bidis que sale de la fábrica y notifica al siguiente funcionario (Ministerio de Finanzas de la India, 2009). En Georgia, el gobierno supervisa estrictamente la venta, el transporte y el almacenamiento de los productos de tabaco (Euromonitor, 2008). El sistema de control físico fue también adoptado en el pasado por países de altos ingresos, algunos de los cuales usaron controles físicos intensivos sobre los productos sujetos a

²¹ Centro de Política Fiscal y Administración Tributaria, Foro sobre Administración Tributaria, Subgrupo de Cumplimiento, Informe Final: Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on revenue body experience, (2008), www.oecd.gov.

impuesto de consumo (Sunley et al, 2000). Por ejemplo, las destilerías de whisky en Escocia una vez tuvieron cerraduras oficiales en sus entradas, salidas y áreas clave del proceso de producción que eran vulnerables a la extracción ilegal. Cada destilería tenía un funcionario tributario residente que vivía en una casa al lado de la destilería y no podía realizarse actividad alguna si el funcionario no estaba presente para abrir las cerraduras. De manera análoga, cada depósito de aduanas solía tener un funcionario residente que tenía que abrir y cerrar el depósito. Hoy en día, el Reino Unido confía en el guarda del depósito para ejercer el control diario, y el control oficial se realiza a base de verificaciones al azar y sistemas de auditoría.

Para reducir el incumplimiento y controlar la producción y el comercio ilícitos, la mayoría de los gobiernos exigen a los fabricantes que fijen timbres fiscales sobre los productos de tabaco. En los últimos años, un número cada vez mayor de países está optando por aplicar medidas más costosas con la adopción de nuevas tecnologías para vigilar el nivel de producción directamente.

Timbres fiscales: Muchos países requieren el uso de timbres fiscales como una manera de asegurar el cumplimiento de parte de los contribuyentes para así dar seguimiento a la producción y distinguir entre los productos de tabaco lícitos y los ilícitos. Los productos que no llevan los timbres fiscales se consideran productos elaborados ilegalmente o contrabandeados. Sin embargo, la aplicación de los timbres fiscales varía según los países. Por ejemplo, en Viet Nam, se requiere un timbre fiscal para las marcas producidas por las empresas que fabrican más de 50 millones de cigarrillos anualmente y sus marcas cumplen con las normas nacionales; en el caso de Bangladesh, se aplica primero a los paquetes rígidos de cigarrillos, y luego a todos los cigarrillos (ERC, 2008). El Uruguay no requiere timbres fiscales para los cigarrillos vendidos en las tiendas libres de derechos de aduanas ubicadas en las zonas fronterizas y en los aeropuertos, pero obliga a colocarles una etiqueta adhesiva anaranjada con el mensaje “Para la venta sólo en las tiendas libres de impuestos” para evitar su reventa en el país (Euromonitor, 2008). De manera análoga, Serbia estipulaba la colocación de un sello rojo para las marcas elaboradas localmente, verde para las marcas autorizadas y azul para las marcas importadas (ERC, 2008).

Costo de los timbres fiscales: Las empresas sufragan el costo de los timbres fiscales o bandas al momento de adquirirlas con la autoridad tributaria u otro organismo designado para ello. El valor de cada timbre se calcula de distintas formas, por unidad de cigarrillo (por ejemplo, Indonesia), puro, purito, por cada 1.000 unidades (por ejemplo, UE) o por paquete de un determinado número de cigarrillos y por kilogramo de tabaco. El costo relativamente bajo de los timbres es pagado por los fabricantes o los distribuidores, pero este costo se traslada a los consumidores como aumento del precio. Inicialmente, algunos países subsidiaban el costo (por ejemplo, Viet Nam), pero hoy en día los fabricantes pagan y transfieren el costo a los consumidores, lo cual aumenta el precio al por menor.

Timbres fiscales mejorados (bandas): En los últimos años, algunos gobiernos (por ejemplo, Turquía y el Brasil, el estado de California en los Estados Unidos) han adoptado una nueva tecnología de timbres fiscales para reducir los riesgos de falsificación, hacer seguimiento de la producción nacional de forma más eficiente y aumentar la eficiencia en el flujo de información. El sistema obliga al cumplimiento por parte de los fabricantes, pues se instalan escáneres en los establecimientos de producción. Los escáneres de seguimiento leen los timbres fiscales y electrónicamente transfieren la información al

Ministerio de Finanzas. De esa forma, el organismo de administración tributaria recibe la información en tiempo real sobre cuántos paquetes de cigarrillos se producen, en qué fábricas, de qué marca son, cuándo se elaboraron los productos y por cuáles fábricas, así como otra información útil para el seguimiento, rastreo y cumplimiento. El sistema permite a los administradores tributarios verificar el cumplimiento por parte de los fabricantes.

Timbres fiscales digitales: Otra opción es un timbre fiscal digital. Similar a las bandas fiscales, los timbres fiscales digitales son un sistema de seguimiento y localización eficaz para reducir la evasión fiscal. Estos timbres contienen información acerca del nombre de la marca y el fabricante, el establecimiento donde se fabrican los productos, la fecha en que el timbre se elaboró y adquirió, etc., para poder rastrear el producto hasta su fuente. La diferencia principal entre los dos timbres de alta tecnología puede radicar en la manera en que operan. Con las bandas fiscales, el Ministerio de Finanzas obtiene toda la información necesaria en tiempo real, en el momento en que están produciéndose los cigarrillos. Por su parte, el sistema digital requiere que los distribuidores hagan un pedido mediante una conexión segura con una autoridad específica del gobierno. Luego de que la autoridad comprueba y aprueba la orden, el distribuidor cumple la orden con la emisión de códigos cifrados y la autorización de los timbres digitales. Sin embargo, no está claro cómo la autoridad verifica la orden. Es el distribuidor de cigarrillos quien imprime los timbres digitales y luego los cigarrillos son despachados a las tiendas al por menor (Authentix, 2006).²²

Costo de los timbres fiscales avanzados: El sistema de bandas es un sistema más costoso que el sistema tradicional de timbres fiscales. Varios países han estado examinando su adopción, entre ellos Filipinas, Indonesia, el Pakistán, Rusia y Ucrania, pero su costo ha sido un impedimento para su adopción e implantación. En Turquía, el costo total del sistema se divide en un plan de pago de cinco años basado en la producción de los cigarrillos y el alcohol. Para los cigarrillos, el costo se distribuye sobre el precio de las bandas con base en la cantidad de cigarrillos producidos; esto ha incrementado el costo y aumentado el precio al por menor en 6 TL/1.000 cigarrillos (aumento de, respectivamente, 0,38 a 0,21% del precio promedio de venta al por menor/paquete para las marcas económicas y las marcas más caras en el 2009) por cinco años. En el Brasil, fue responsabilidad de los fabricantes de cigarrillos el pagar por la instalación y el mantenimiento del sistema en cada línea de producción (1 a 1,6% de precio del paquete al por menor). En el caso de Filipinas, el costo de implantación del sistema para la industria del tabaco y el alcohol será sufragado por las empresas tabacaleras y de licores.²³

3.2 Otros aspectos de la administración tributaria

Pago de impuestos selectivos al consumo

La aplicación de los pagos tributarios en todo el mundo se basa generalmente en la declaración de los fabricantes sobre su nivel de producción. El impuesto se paga en un plazo mínimo de 15 días a un

²² Presentación de Authentix en el Centro de Tecnología de FTA Center, Albuquerque, Nuevo México, 14 de agosto del 2006.

²³ The Manila Times, 11 de mayo del 2009, <http://tiny.cc/cngKE>.

máximo de 30 días después de que los cigarrillos salen de las fábricas, como ocurre en Turquía, el Pakistán, Egipto y la UE. En Turquía, los fabricantes pagan el impuesto selectivo al consumo en el 15.º día de cada mes correspondiente a las ventas del mes precedente. En Egipto, los impuestos selectivos se pagan el 30.º día de cada mes.

Crédito tributario o reembolso

Los fabricantes tramitan ante las autoridades tributarias solicitudes de reembolsos o créditos fiscales por las bandas sin usar o dañados, o por los productos de tabaco no vendidos que se devuelven a los fabricantes. Estos créditos o reembolsos se conceden después de que las autoridades tributarias comprueban estas solicitudes, y el crédito a menudo se confiere para cubrir los costos de los timbres o bandas fiscales.

Impuesto a las existencias

Cuando los fabricantes, mayoristas o minoristas esperan un aumento de los impuestos, pueden almacenar una cantidad de cigarrillos para aprovechar el impuesto en vigor. Si el impuesto selectivo al consumo se recauda en la etapa de fabricación y los fabricantes declaran la producción antes de que el nuevo impuesto entre en vigor, las existencias declaradas pueden quedar sometidas al antiguo impuesto, que es lo que suele suceder por ley (Sunley et al., 2000). Para eliminar esta posibilidad, y la correspondiente elusión fiscal, puede modificarse la ley tributaria para permitir a los administradores tributarios recaudar el nuevo impuesto sobre los cigarrillos que se produjeron, y mantuvieron en inventario, antes de que dicho impuesto entrara en vigor. La recaudación de nuevos impuestos sobre los cigarrillos que se acumulan en la etapa de fabricación o de venta al mayor podría ser fácil y eficiente, pero normalmente no es tan fácil a nivel de los minoristas. Desde el punto de vista de la eficiencia, la ley puede especificar la aplicación de un impuesto mínimo sobre las existencias cuando estas alcancen un “cierto nivel” y el aumento de la tasa impositiva sea considerable. En ese caso, la pérdida tributaria puede quedar cubierta y se garantizan precios más altos para esos productos.

3.3 Resumen

UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA FUERTE es un requisito para asegurar eficazmente un alto grado de cumplimiento y administrar las políticas tributarias eficientemente. Una buena administración tributaria requiere de una sólida capacidad técnica que descansa sobre un impuesto bien diseñado. Dada la baja elasticidad-precio y la baja proporción de los impuestos selectivos al consumo en los precios al por menor, los países todavía tienen espacio para aumentar sus impuestos selectivos con el fin de aumentar la recaudación y reducir el consumo de tabaco. Sin embargo, los organismos administrativos deben ser conscientes de las condiciones de mercado y los factores que afectan las ventas de productos de tabaco y, en consecuencia, su repercusión sobre la corriente de ingresos. Estos factores deben considerarse a la hora de diseñar una política tributaria que contribuya a lograr tanto el objetivo de salud pública como la meta de recaudación. Como regla general, el impuesto debe aumentar más que la tasa de inflación y los aumentos del nivel de ingreso *per capita*. Eso reduciría la asequibilidad de los cigarrillos al aumentar los precios al por menor, y al mismo tiempo se obtendría una mayor recaudación.

Un sistema sencillo y unificado de impuestos específicos al consumo puede considerarse una política tributaria bien diseñada en cuanto a transparencia, facilidad de definición y eficiencia de las administraciones tributarias. Aunque los países recaudan diferentes impuestos selectivos al consumo, dada la factibilidad económica y política, pueden simplificarse los sistemas de impuestos selectivos a corto plazo y acercarlos a un sistema unificado de impuestos específicos en el mediano a largo plazo.

Existen varias maneras de velar por el cumplimiento del sistema tributario, entre ellas la adopción de un sistema de seguimiento, rastreo y detección de vanguardia, apoyado en un mayor número de funcionarios e investigadores de cumplimiento en el terreno. Los gobiernos deben evaluar estos sistemas sobre la base de sus necesidades. Los datos existentes indican que los viejos timbres fiscales son menos eficaces para disuadir la producción y el comercio ilícitos o la falsificación de cigarrillos, pero son mejores que no tener ningún tipo de timbre.

Están surgiendo nuevas tecnologías que proporcionan a los gobiernos mejores herramientas de cumplimiento. Los datos existentes indican que el sistema de bandas ayudó al Brasil a detectar la producción ilícita de cigarrillos nacionales y generar otros US\$ 100 millones de recaudación por concepto de los impuestos selectivos al consumo de tabaco en el 2008 (Ministerio de Finanzas del Brasil, 2009). En el 2007, la autoridad de recaudación tributaria de California calculó que la evasión fiscal anual relacionada con los cigarrillos descendió 37% (de \$292 millones a \$182 millones), lo que generó US\$110 millones adicionales en recaudación fiscal por concepto de los impuestos a los cigarrillos en razón de una mayor aplicación de la normativa y de los nuevos timbres fiscales de alta tecnología (bandas)²⁴. Estas experiencias indican que los costos de adoptar y poner en práctica una nueva tecnología pueden generar ingresos más que suficientes para pagarse por sí misma a partir de los ingresos recaudados sobre los productos que de otro modo no habrían pagado impuesto alguno.

²⁴ California State Board of Equalization (27/06/2007) www.boe.ca.gov/news/newsroom07.htm.

Las nuevas tecnologías deben considerarse herramientas para mejorar el cumplimiento y reducir el tamaño del mercado ilícito. A fin de reducir la evasión fiscal, los gobiernos todavía tienen que ejecutar otras medidas eficaces, incluido el empleo de un mayor número de funcionarios que cuenten con el respaldo de leyes fuertes. El Brasil, a pesar de su éxito en la reducción de la producción ilícita en el país, sigue enfrentando un problema de comercio ilegal por su frontera con el Paraguay. En Malasia, el mercado ilícito de cigarrillos representaba 25% del volumen del mercado lícito en el 2004. Ese porcentaje descendió 10 puntos porcentuales en el 2005, a pesar de un aumento del precio de los cigarrillos. Aunque Malasia usó timbres fiscales de tecnología avanzada, se piensa que fueron las fuertes medidas que tomara el gobierno malasio para controlar el mercado ilegal la verdadera causa de la disminución del tamaño del mercado ilegal de cigarrillos (ERC, 2008). Por su parte, el Reino Unido logró una reducción considerable del mercado ilícito mediante la imposición de medidas fuertes y la inversión en oficiales de cumplimiento en el terreno (Johnson, 2009). Estas medidas se tratarán con mayor detalle en el próximo capítulo.

Las nuevas tecnologías son necesarias pero no suficientes para reducir el incumplimiento al mínimo. Los gobiernos que cuentan con sistemas de administración tributaria eficaces también aplican regularmente otras medidas de cumplimiento y obligan a los productores a mantener registros (por ejemplo, insumos, existencias, bandas, embarques) que la autoridad tributaria inspecciona periódicamente.

CAPÍTULO IV

La economía política de los impuestos al tabaco

LOS IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO son una herramienta eficaz para generar una mayor recaudación. En los últimos años, además de buscar satisfacer sus necesidades de ingresos, un número cada vez mayor de gobiernos ha utilizado los aumentos de impuestos al tabaco para reducir la carga económica y sanitaria del consumo de tabaco. Los estudios han revelado que los impuestos sobre el tabaco son la manera más rentable de reducir el tabaquismo. La ejecución de un paquete de políticas de precios y medidas de otra índole (por ejemplo, prohibir fumar en lugares públicos, proscribir la publicidad, etc.) es también sumamente eficaz en función de los costos (Informe sobre la salud en el mundo 2002; Jha et al., 2006a; Asaria et al., 2007).

Sin embargo, con respecto a la decisión de aumentar los impuestos sobre el tabaco, debe tenerse en cuenta una serie de consideraciones políticas. Tales consideraciones incluyen, entre otras, la preocupación en torno al efecto que cabría esperar del aumento de los impuestos sobre: la evasión fiscal (contrabando) y la elusión fiscal; el empleo; la inflación; la asequibilidad de los cigarrillos y otros productos de tabaco, especialmente en el caso de los fumadores de bajos ingresos; y los precios relativos de las marcas extranjeras y nacionales. Además, en algunos países, se ha desarrollado una cultura de aumentos negociados de los impuestos entre algunos gobiernos y fabricantes. Las respuestas de los fabricantes a los aumentos de impuestos afectan la recaudación que anticipan los gobiernos. Es crucial para el éxito de la política tributaria sobre el tabaco el comprender el ambiente político y económico imperante en cada país.

4.1 Los impuestos al tabaco y los beneficios para la salud pública

Un volumen creciente de datos probatorios indica claramente que a medida que aumenten los impuestos sobre los productos de tabaco, se evitará un número considerable de muertes prematuras, al disuadir a los jóvenes de iniciarse en el consumo de tabaco y a los consumidores adultos de dejarlo, lo que se traduce en reducciones sustanciales de la carga sanitaria y económica que representa el consumo de tabaco.

En la India, por ejemplo, se espera que, para principios de los años 2010, casi un millón de personas muera prematuramente a causa de alguna enfermedad originada por el consumo de tabaco, como por ejemplo, cardiopatía, cáncer, enfermedades respiratorias y tuberculosis. Los impuestos sobre los cigarrillos son bajos en la India, y los impuestos a los bidis han estado históricamente cerca de cero. Un aumento considerable de estos impuestos reduciría de forma muy marcada la prevalencia del tabaquismo y la muerte y las enfermedades que este causa, al tiempo que generaría ingresos públicos sustanciales. La investigación revela que un aumento de 10% de los precios de los cigarrillos reduciría el consumo de este producto en 3,4% en la India rural, mientras que un aumento de 10% en el precios de los bidis reduciría el consumo en 9,2% en las zonas rurales y 8,5% en las zonas urbanas. Estos aumentos de precios se traducirían en una disminución de 1,7% en la prevalencia de consumo de cigarrillos y de 11,7% en el caso de los bidis entre los jóvenes (John et al., 2010).

En cuanto a su repercusión sobre la salud, un aumento de 52,8% del precio de los bidis mediante un incremento de los impuestos evitaría cerca de 4,6 millones de muertes prematuras entre los fumadores de bidi actuales, mientras que un aumento de 153% del precio de los cigarrillos mediante un aumento de los impuestos evitaría otras 2 millones de defunciones prematuras entre fumadores de cigarrillos actuales. Además, al disuadir a la cohorte actual de jóvenes indios de iniciarse en el tabaquismo, estos aumentos de precios prevendrían otro 1,6 millón de muertes prematuras causadas por fumar cigarrillos y 10,9 millones causadas por fumar bidis.

En Rusia, el aumento de los impuestos basado en la futura ley del impuesto selectivo al consumo de tabaco podría evitar hasta 80.000 muertes (cerca de 0,4% de la mortalidad esperada relacionada con el tabaco en esta cohorte). Sin embargo el número de fumadores se reduciría sólo marginalmente. Si Rusia decide aumentar los impuestos sobre el tabaco de forma que estos representen 70% del precio al por menor, podrían evitarse hasta 2,7 millones de muertes relacionadas con el tabaco a nivel de la población rusa actual. Esto reduciría la mortalidad relacionada con el tabaco hasta 12%, con la posibilidad de que se observe una repercusión aún mayor a la larga. Al mismo tiempo, el gobierno recaudaría cada año RUB 153.000 millones (US\$ 6.000 millones) adicionales en ingresos por concepto del impuesto selectivo (Ross et al, 2008).

En Ucrania, un aumento relativamente pequeño de los impuestos que eleve la tasa a 50% del precio al por menor podría reducir el número de fumadores hasta en 500.000, evitar 253.000 defunciones (cerca de 3,1% de la mortalidad relacionada con el tabaco que se anticipa en esta cohorte) y generar anualmente cerca de UAH 1.400 millones (US\$ 281 millones) en ingresos adicionales con la recaudación del impuesto selectivo al consumo. Si Ucrania aumentase los impuestos sobre el tabaco a 70% del precio al por menor, el número de fumadores disminuiría en casi dos millones, y se evitaría cerca de un millón de muertes relacionadas con el tabaco en esta cohorte, reduciendo la mortalidad en 12%. Al mismo tiempo, el gobierno recaudaría UAH 4.200 millones (US\$ 860 millones) adicionales anuales por

concepto del impuesto selectivo. Los impuestos en Ucrania son bajos comparados con los países vecinos, lo cual incentiva el contrabando, hacia fuera del país, de cigarrillos por los que se han pagado impuestos. Por consiguiente, un aumento de los impuestos en Ucrania reduciría los incentivos al comercio ilícito de cigarrillos y reduciría las ventas de productos por los que ya se han pagado impuestos. Sin embargo, aun si se eliminaran todas las exportaciones ilegales de cigarrillos, los ingresos tributarios aumentarían igualmente en UAH 2.600 millones para llegar a UAH 3.600 millones (US\$ 539 millones a US\$ 727 millones), lo que representa un aumento de cerca de entre 150 y 200% (Ross et al., 2009).

Debe admitirse la naturaleza sumamente política del control del tabaco en general, y de los impuestos al tabaco en particular, así como los complejos intereses creados en juego. Aunque la naturaleza exacta y el grado de participación de cada actor y sus intereses pueden ser únicos en cada país, existen algunos argumentos usados ampliamente para oponerse a los aumentos de impuestos. Estos argumentos son, entre otros, la preocupación ante el efecto de los aumentos de impuestos sobre las actividades de elusión fiscal, el contrabando, la inflación, el empleo, la pobreza y la protección de la industria nacional. Las páginas que siguen se dedican a examinar estos problemas.

4.2 Elusión fiscal y evasión fiscal

Uno de los retos que afrontan los administradores tributarios reside en cómo mantener la base y el flujo de recaudación, especialmente después de un aumento de impuestos. El nivel de los ingresos tributarios esperados depende de poder limitar las oportunidades para la elusión fiscal y la evasión fiscal, las tendencias de consumo, la adopción de otras políticas de control del tabaco y las respuestas de la industria al aumento de los impuestos. La elusión fiscal y la evasión fiscal pueden aumentar la asequibilidad, disponibilidad y accesibilidad de los productos de tabaco, especialmente para los jóvenes y los fumadores de bajos ingresos. Tales prácticas socavan los efectos sanitarios del aumento de los impuestos sobre el tabaco y otras medidas de control del tabaquismo.

Dados la estructura del sistema de impuestos selectivos al consumo y el proceso de cumplimiento, los contribuyentes tienen oportunidades para reducir sus pagos tributarios. Cualquier cambio en el sistema tributario inducirá diferentes respuestas conductuales. Por ejemplo, un aumento de los impuestos selectivos al consumo de tabaco puede incentivar las actividades de elusión y evasión tanto por los fabricantes como por los particulares, si el entorno favorece tales prácticas (por ejemplo, una aplicación deficiente de la ley, procedimientos judiciales largos, corrupción y gobernanza débil), y al mismo tiempo alentar a algunos fumadores a que reduzcan el consumo (o desalentar a otros para que no se inicien en él).

Es menester diferenciar entre la elusión fiscal y la evasión fiscal; la elusión fiscal es legal, es un cambio de actividad económica o de otro tipo, posiblemente a algún costo, con el ánimo de reducir los pagos tributarios. Evasión fiscal, sin embargo, entraña actividades ilegales para evitar el pago de impuestos.

Aprovechar las oportunidades para reducir el pago de los impuestos tiene un costo privado. Este costo puede adoptar la forma de un cambio en el comportamiento de consumo o de compra, una creciente probabilidad de detección y sanción por evasión y los costos en recursos reales de efectuar la elusión u ocultar la evasión. Estos costos dependen de las políticas de gobierno cuya ejecución puede

resultar costosa, como las políticas de administración y cumplimiento, pero también dependen del establecimiento de las tasas impositivas y las bases tributarias.

4.2.1 Elusión fiscal

La elusión fiscal por parte de los consumidores entraña actividades legales como la compra de artículos para el consumo personal en jurisdicciones con impuestos más bajos o en tiendas libres de derechos de aduana. Por ejemplo, los fumadores que viven en jurisdicciones con impuestos altos pueden realizar compras perfectamente legales en jurisdicciones vecinas cuyos impuestos son más bajos, como ocurre en los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países con grandes poblaciones cerca de las fronteras (por ejemplo, países de la Comunidad de Estados Independientes y de América Latina, especialmente entre

el Brasil y el Paraguay (Ramos, 2009). En algunos países, las personas también pueden comprar cigarrillos directamente de otros tipos de proveedores, como las reservas de pueblos indígenas, donde no se aplican ciertos impuestos.

El volumen de compras transfronterizas y otras actividades de elusión fiscal por parte de las personas pueden ser significativo en algunos países; Luxemburgo es un ejemplo, debido a sus impuestos bajos y su proximidad a grandes poblaciones en países con impuestos más altos. En la práctica, sin embargo, es improbable que las personas viajen distancias largas a un costo elevado solo para comprar cigarrillos y ahorrar una cantidad modesta de dinero.

La venta de productos de tabaco libres de derechos de aduana aumenta la disponibilidad de productos más baratos para el consumo. Esto va en contra del propósito sanitario de la tributación y perjudica la salud pública al alentar el consumo personal. El CMCT de la OMS hace un llamado en favor de la prohibición (o restricción) de la venta y la importación de productos de tabaco exentos de impuestos y derechos de aduana por parte de los viajeros internacionales, a fin de aumentar la eficacia de la tributación sobre el tabaco para reducir el consumo. La eliminación de las ventas de productos de tabaco libres de derechos de aduana reducirá las oportunidades de elusión fiscal. Existe un volumen creciente de datos que dan prueba de las acciones que están tomándose a nivel nacional e internacional para prohibir las ventas libres de impuestos (FCA, 2009).

En la UE está prohibida la venta de productos de tabaco exentos de impuestos desde 1999 a las personas que viajan dentro de la UE; en Rumania, la prohibición es total (2010); y en Bulgaria está prohibida la venta en las fronteras terrestres con los países que no forman parte de la UE. También se prohibieron recientemente en su totalidad en Nepal (2008). Y en el Canadá, desde el 2001, se aplica un impuesto federal sobre los productos de tabaco que se venden en las tiendas libres de derechos de aduana (Sociedad Anticancerosa del Canadá, 2010).

Así como las ventas de productos de tabaco libres de derechos de aduana promueven el consumo, el mismo efecto tienen los cupos que se conceden a los viajeros en retorno para traer productos de tabaco exentos de gravámenes. Aunque muchos países todavía confieren un cupo para importar 200 cigarrillos (o una cantidad equivalente de otros productos) libres de impuestos, y en algunas ocasiones un volumen aun mayor, un número cada vez mayor de gobiernos está eliminando o reduciendo ese cupo para los viajeros de retorno. Por ejemplo, en febrero del 2010, el Gobierno de la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong anunció, “a fin de proteger aún más la salud pública”, una

reducción del límite a 19 cigarrillos, lo que significa que se aplica un gravamen al paquete sin abrir de 20 cigarrillos (Gobierno de la RAE Hong Kong, 2010). Países como Barbados, Singapur y Sri Lanka no permiten la exención de derechos de aduana para los cigarrillos. En algunos países de la UE, el cupo de importación libre de impuestos está restringido a 40 cigarrillos (Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia y Rumania).²⁵ En Guatemala, la cantidad está restringida a 80 cigarrillos (Sociedad Anticancerosa del Canadá, 2010; Comisión Europea, 2009).

La elusión fiscal por parte de los fabricantes es menos explorada en la bibliografía, aunque sí tiene lugar en todo el mundo. Se trata de actividades legales como cambiar las características del producto, el paquete, el tamaño del plan de producción y la política de precios. Por ejemplo, frente a una tributación específica, los fabricantes pueden manipular la longitud del cigarrillo o el tamaño del paquete para reducir el pago de impuestos. En algunos países en desarrollo donde funcionan sistemas fiscales de múltiples niveles, observamos diversas respuestas de parte de las industrias. En los países cuya clasificación se basa en el nivel del precio (por ejemplo, Egipto, el Pakistán, Filipinas), observamos que los precios de las marcas tienden a agruparse cerca de la parte superior de cada nivel. Para evitar un impuesto mayor, los productores eligen una política de fijación de precios diferente para evitar un impuesto más alto que el que podrían enfrentar en presencia de una única tasa impositiva.

Algunos países aplican tasas impositivas que varían con el tipo de producto o el nivel de producción. Por ejemplo, en Indonesia, las tasas impositivas varían tanto por el tipo de producto como por el nivel de producción. Como se aplican niveles impositivos inferiores para los niveles más bajos de producción, los fabricantes pueden evitar el pago de impuestos más altos con la creación de unas pocas empresas más pequeñas en vez de una gran planta de producción. Las tasas impositivas escalonadas de acuerdo con el nivel de producción permiten a las compañías evitar pagar el impuesto más alto, aumentando así los márgenes de utilidad y reduciendo los precios de venta. Cuando la tasa impositiva depende del tipo de producto, los fabricantes pueden reclasificar su producto para que se graven a una tasa inferior, como ocurriera recientemente en los Estados Unidos, donde se aumentaron considerablemente los impuestos al tabaco de liar con respecto a los impuestos sobre el tabaco de pipa, lo que condujo al reempaquetado del tabaco de liar como tabaco de pipa. En general, en un sistema diferencial de tributación, puede haber muchas maneras de eludir el pago de impuestos. Para eliminar la elusión fiscal, lograr una mayor recaudación y tener un mayor efecto sobre la salud, los gobiernos tienen que cerrar tales vacíos existentes en la ley tributaria.

El grado y la forma de elusión fiscal es motivo de preocupación por varias razones; limita la capacidad del gobierno para obtener ingresos y controlar el consumo mediante la tributación. Además, afecta los cálculos sobre el nivel de consumo de tabaco y la sensibilidad de los precios cuando el análisis se basa en los datos de venta que se recopilan a partir de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a los cigarrillos en el país. A medida que aumenta la tasa impositiva, tanto el consumo tasado como las actividades de elusión cambian. Todo cálculo del efecto del impuesto sobre el consumo será exagerado si no toma en cuenta el cambio desencadenado en las actividades de elusión.

Los gobiernos necesitan prevenir la elusión fiscal, o al menos controlarla. Para ello, deben enmarcar las reglas tributarias para reducir al mínimo las oportunidades de elusión. En la práctica, cuando los

²⁵ Se aplica en estos países (salvo Rumania) sólo para las llegadas por tierra o mar (mas no por aire) desde países que no forman parte de la UE (la UE prohíbe las ventas libres de derechos en su territorio).

gobiernos enmiendan la legislación para cerrar las escapatorias jurídicas, los asesores tributarios buscan nuevos vacíos en las leyes enmendadas. Son mayores las probabilidades de que tales vacíos surjan cuando la estructura tributaria es excesivamente compleja, como ocurre en muchos países en desarrollo. La simplificación de la estructura tributaria ayudará a reducir las oportunidades de elusión fiscal así como los costos de vigilancia por unidad de ingreso obtenido.

4.2.2 Evasión fiscal

La evasión fiscal generalmente se refiere a las acciones deliberadas de los contribuyentes para tergiversar u ocultar sus verdaderas actividades económicas a las autoridades tributarias y así reducir su obligación tributaria. Por ejemplo, los importadores pueden evadir los aranceles aduaneros y los fabricantes pueden evadir los impuestos al consumo interno a través de la subfacturación o la declaración falsa de la cantidad o la descripción del producto. Cuando el derecho es *ad valorem*, la subfacturación reducirá la base imponible; cuando el derecho es específico, la declaración falsa sobre la cantidad es más pertinente.

La evasión fiscal, o el comercio ilícito, incluye tanto el contrabando como la producción ilícita. Puede incluir productos genuinos o falsificados. El contrabando es el comercio de productos por rutas no autorizadas. Implica la evasión total o sustancial de los aranceles aduaneros y los impuestos selectivos al consumo, así como del impuestos a la renta. Puede tratarse de contrabando organizado entre largas distancias y a gran escala o de contrabando transfronterizo. El contrabando a gran escala ocurre cuando se transportan, distribuyen y venden ilegalmente grandes cantidades de productos de tabaco sin pagar ningún tipo de impuestos, ni siquiera en el país de origen. Durante el transporte, los productos de exportación se desplazan como bienes en tránsito, y bajo esa condición pueden salir del país exportador sin que se les grave impuesto o derecho alguno. Los productos en tránsito a menudo se almacenan temporalmente en un país que no es su destino final mientras aguardan la transferencia hacia su lugar de entrega. Los contrabandistas a gran escala acostumbran desviar el cargamento a esta altura. Lo que da lugar al contrabando entre largas distancias son las enormes diferencias de valor entre los precios de exportación de los principales países productores de cigarrillos y el precio al por menor de los cigarrillos legales. Debido a que los impuestos sobre los cigarrillos representan una proporción grande de su precio —en comparación con otros productos (70-80% en la UE, 50-66% en algunos países de ingresos bajos y medianos)— y a que los productos de tabaco son relativamente livianos, estos resultan especialmente atractivos para los contrabandistas.

Los contrabandistas y los comerciantes legales pueden no siempre ser dos grupos distintos. Los contrabandistas podrían ser distribuidores que esconden su contrabando con importaciones legales y reducen los costos de sus importaciones legales con el contrabando (Fausti, 1999; Thursby y Thursby, 2000). Las principales multinacionales del tabaco han sido objeto de varias causas judiciales en el mundo para determinar el grado de su participación; estas compañías fueron acusadas de proveer los cigarrillos contrabandeados o al menos de estar al tanto de su destino ilegal.²⁶

Se tienen algunos datos que prueban que la disponibilidad de las ventas libres de impuestos de los

²⁶ Véanse, por ejemplo, <http://www.ash.org.uk/smuggling/> o <http://www.public-i.org/>.

productos de tabaco ha facilitado el comercio ilícito de estos productos en muchos países. Estos datos incluyen declaraciones de gobiernos, documentos de la industria tabacalera nacional (admisión de British American Tobacco) y otros informes sobre el problema (British American Tobacco, 2009; Collin et al., 2004; OMS 2009a; Sociedad Anticancerosa del Canadá, 2010). Los cigarrillos marcados para la venta libre de derechos pueden acabar como contrabando que a menudo se desvía hacia canales de distribución ilegales antes de siquiera llegar a las tiendas libres de impuestos.

Informes de funcionarios aduaneros de distintos países han descrito la conexión entre el comercio libre de impuestos y el comercio ilícito. Por ejemplo, según el Proyecto de Información sobre la Delincuencia Organizada y la Corrupción (2008) —un programa de vigilancia e información sobre la delincuencia organizada y la corrupción en Europa oriental y Eurasia—, en julio del 2008, oficiales de la policía de Rumania informaron que la mitad de todos los cigarrillos contrabandeados hacia el país pasaban por tiendas libres de impuestos ubicadas en la frontera. El Centro para el Estudio de la Democracia —instituto interdisciplinario de política pública dedicado a los valores de la democracia y la economía de mercado— publicó en el 2007 un artículo en el cual reconoce la conexión entre las tiendas libres de derechos de aduana y el incremento del contrabando de cigarrillos en Bulgaria. Desde entonces, Bulgaria (excepto en el aeropuerto) y Rumania han prohibido la venta de productos de tabaco libres de derechos de aduana y reducido el límite de importación libre de derechos de aduana (para los viajeros de países que no pertenecen a la UE) de 200 cigarrillos a 40 unidades para combatir el comercio ilícito (Agencia de Noticias de Sofía, 2010; Mediafax, 2010).

Se han usado varios enfoques para calcular el grado de contrabando del tabaco, como recurrir al dictamen pericial, dar seguimiento al comercio del tabaco, comparar las ventas de los productos de tabaco con el consumo total calculado a partir de datos de encuestas y formular un modelo econométrico de los determinantes de datos de ventas globales (Merriman et al, 2000). Joossens et al. (2009) examinan una variedad de cálculos y concluyen que 11,6% del mercado mundial de cigarrillos era ilícito en o alrededor del 2007. Un estudio de KPMG ordenado por la Comisión Europea calculaba que, en el 2004, el comercio ilícito representaba aproximadamente entre 8% y 9% del mercado del tabaco de los 25 países de la UE (Joossens et al., 2009).

Con respecto a los estudios econométricos, no existe ningún trabajo sobre el contrabando de cigarrillos a gran escala en Europa y sólo uno sobre contrabando menor²⁷ (Merriman et al., 2000). La mayoría de los datos proviene de América del Norte (Baltagi y Levin, 1986, 1992; Thursby y Thursby, 1991; Galbraith y Kaiserman, 1997). Yurekli y Zhang (2000) revelan un volumen importante de contrabando entre largas distancias en el mercado del cigarrillo y su importancia como fuente de recaudación perdida. Se calcula que, en 1995, aproximadamente 6% del total de los productos de tabaco vendidos en todo el mundo se contrabandearon mediante la distracción de exportaciones no gravadas de canales legales hacia canales ilegales (Merriman et al., 2000). Yurekli y Sayginsoy (2010) calculan que en 1999 se contrabandó 3,4% del consumo mundial de cigarrillos.

Es difícil evaluar el tamaño del sector informal del tabaco y mucho más su composición, especialmente porque evoluciona con el transcurso del tiempo. En el 2000-2001 en el Reino Unido, la

²⁷ El contrabando menor incluye la compra, por parte de personas o grupos pequeños, de productos de tabaco en jurisdicciones con bajos impuestos, en cantidades que exceden los límites aduaneros, para la reventa libre de impuestos en jurisdicciones con altos gravámenes (Joossens et al., 2009).

mayoría de los cigarrillos ilícitos eran productos genuinos elaborados localmente que se exportaban a Europa continental y luego regresaban como contrabando al Reino Unido. En el 2002 y el 2003, los principales fabricantes de tabaco del Reino Unido firmaron memorandos de entendimiento por los cuales acordaron controlar la cadena de distribución. Estos acuerdos eran voluntarios y no vinculantes, y como tales su eficacia dependía de la buena voluntad de los fabricantes. En el 2006, el Reino Unido efectuó cambios en su legislación para fijar sanciones monetarias altas. Como resultado de estas medidas, se redujo el contrabando de marcas genuinas del Reino Unido. Sin embargo, este tipo de contrabando fue reemplazado por el contrabando de marcas falsificadas y baratas que no provenían del Reino Unido. Con respecto a otros productos de tabaco, el contrabando de tabaco de liar continuó siendo un problema grave: más de la mitad del tabaco de liar consumido en el Reino Unido es ilegal (ASH, 2009). Sigue habiendo espacio para mejorar el control de las cadenas de distribución.

La producción ilícita puede entrañar la producción de marcas genuinas por parte de fabricantes legales que declaran sólo una fracción de su producción a las autoridades tributarias. Esta forma de evasión fiscal es prevalente entre los grandes productores de cigarrillos como Egipto, la India (bidis), Indonesia, Rusia, el Pakistán y Filipinas. Puede implicar también la elaboración de productos falsificados por fabricantes nacionales ilegales. Esto ocurre, por ejemplo, en Rusia y Asia sudoriental, la mayoría de cuyos cigarrillos falsificados provienen de China. En el 2007, se presentaron tres informes sobre el descubrimiento de plantas ilegales de producción de cigarrillos en Austria, la República Checa y Eslovaquia ante la Organización Mundial de Aduanas (OMA, 2007). El fortalecimiento de la cooperación, el intercambio de información necesaria y la concesión de mayores poderes de investigación a los servicios aduaneros pueden dar lugar al desmantelamiento de un mayor número de líneas de fabricación ilegales.

Generalmente, es el tamaño y la composición de las incautaciones lo que nos da una idea de la composición del mercado ilícito. Sin embargo, las incautaciones pueden no ser representativas de todo el mercado ilegal. Por otro lado, hacer comparaciones entre países sobre la base de las incautaciones no es significativo, dado que, por ejemplo, las técnicas de investigación aduanera, los procedimientos de información y la aplicación de la ley son diferentes.

La presencia de un mercado ilícito, especialmente si es de un tamaño considerable, repercute tanto sobre el consumo como sobre los ingresos tributarios. Si los cigarrillos contrabandeados representan una fracción alta del mercado total, el precio promedio de todos los cigarrillos disminuye y el consumo aumenta. Con el incremento de la disponibilidad de productos de tabaco ilícitos, se eleva su proporción en el consumo individual y disminuye el precio promedio que pagan los fumadores. Aparte de afectar el consumo a nivel de los fumadores actuales, la disminución de precios afecta a los posibles fumadores futuros, dado que es mayor la probabilidad de que las personas comiencen por fumar productos de menor precio. Los datos revelan que quienes compran productos de tabaco ilícitos son más probablemente jóvenes pertenecientes a grupos de trabajadores semicapacitados y no calificados, ya que se ha determinado que estos grupos resultan ser más sensibles a los precios (West, 2008). Como resultado, un consumo mayor contribuirá a una mayor mortalidad por enfermedades relacionadas con el tabaquismo.

Los grandes aumentos de impuestos pueden proporcionar incentivos financieros para el contrabando, especialmente cuando la aplicación de las leyes es deficiente y las normas tributarias son débiles, las sanciones son pequeñas y el tiempo para entablar una acción judicial contra los

contrabandistas es muy largo. La bibliografía no proporciona resultados específicos acerca del efecto del aumento de los impuestos a los productos básicos sobre el total de las ventas y la evasión fiscal en entornos no competitivos (por ejemplo, Thursby et al., 1991; Thursby y Thursby, 2000) o acerca de los efectos relativos de los impuestos específicos y *ad valorem* (Delipalla, 2009a, 2009b). Está claro, sin embargo, que un aumento de las sanciones o de la probabilidad de detección tiene un efecto indudable de disminución de la evasión fiscal. En la práctica, la corrupción a menudo dificulta el control de la evasión. Más aun, como la corrupción reduce el costo de las actividades de contrabando, lo fomenta. Algunos gobiernos han recurrido a la privatización de la aplicación de las leyes tributarias para mejorar la eficiencia del sistema fiscal, con la suposición de que la pérdida de ingresos será más pequeña bajo un régimen privatizado. En Bangladesh, por ejemplo, una parte de la administración de aduanas se privatizó ya en 1991.

Los gobiernos deberían requerir que se incluya información de identificación en todos los productos de tabaco elaborados dentro del país a fin de facilitar el seguimiento y localización de estos productos durante el proceso de distribución, y deberían colaborar con otros miembros de la región para adoptar requisitos similares. Esta información sería de gran utilidad en las actividades de aplicación de las leyes y permitiría a las autoridades aduaneras detectar los productos ilícitos con más facilidad e identificar a las instancias superiores responsables de la cadena de distribución. Deben imponerse sanciones administrativas fuertes contra aquellos que participen en el comercio ilícito para aumentar considerablemente la rapidez y severidad de estas sanciones y así convertirlas en un instrumento más contundente de disuasión.

Además, debe incorporarse la medición del grado de disponibilidad de productos ilícitos y sus precios a un sistema más amplio de vigilancia de la industria tabacalera en cada país. Unas medidas fiables reducirían la dependencia de las autoridades aduaneras con respecto a la industria tabacalera para conocer el volumen estimativo del comercio ilegal en sus respectivos países.

España es un buen ejemplo de la aplicación de medidas eficaces para controlar el suministro de tabaco contrabandeado. Las inversiones en el fortalecimiento de la inteligencia, el incremento de la actividad aduanera en zonas fronterizas y la colaboración internacional contra el contrabando aumentaron de € 4 millones en 1993-1994 a casi € 40 millones en el período 1996-2000 (Joossens y Raw, 2008). Como resultado, la participación de mercado de los cigarrillos contrabandeados cayó de 16 a 2%, y la recaudación tributaria pasó de € 2.300 millones a € 5.200 millones, lo que equivale a € 68 en recaudación fiscal por cada € 1 invertido en medidas de combate al contrabando (ASH, 2009).

En el 2000, la Comisión Europea (CE) demandó a varias empresas tabacaleras acusándolas, entre otras cosas, de contrabando. En el 2001, diez países europeos liderados por Italia se sumaron a la demanda. En el 2004, el caso contra Phillip Morris International (PMI) se retiró luego de que la empresa acordara pagar a la CE \$1.000 millones en un plazo de 12 años y controlar el contrabando futuro de sus marcas. PMI creó un sistema especial de seguimiento y detección y marcó 200 millones de cajas maestras con códigos únicos. El comercio ilícito de cigarrillos de Italia cayó de 15% en los años noventa a 1-2% en el 2006 (Joossens y Raw, 2008). Desde el 2008, PMI introdujo el seguimiento y detección a nivel de la caja de cigarrillos en Europa oriental. Japan Tobacco Internacional (JTI) firmó un acuerdo similar en el 2007. En el 2009, el Reino Unido se unió a este esfuerzo con la firma de acuerdos contra el contrabando.

En reconocimiento de la importancia de una fuerte cooperación internacional para eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco, las partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) creó un órgano de negociación que se encargaría de preparar un protocolo sobre el comercio ilícito de productos de tabaco. Las negociaciones comenzaron en febrero del 2008 y siguen su curso. Durante la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el CMCT, que ha de efectuarse en noviembre del 2010, se presentará un borrador del texto del protocolo para su consideración. El borrador actual incluye disposiciones para controlar la cadena de suministro de tabaco, medidas para definir los delitos y establecer sanciones, medidas para facilitar la cooperación internacional y el intercambio de datos y medidas institucionales relacionadas con el protocolo mismo. Los elementos principales de la sección sobre la cadena de suministro de tabaco son:²⁸

- concesión de licencias (necesario para todos aquellos que se ocupan de la fabricación de productos de tabaco, pero también de los equipos de fabricación, las actividades comerciales, el transporte y el procesamiento primario de productos de tabaco);
- identificación y verificación de clientes (análisis previo);
- seguimiento y localización (colocación de marcas seguras y no desmontables sobre los productos de tabaco y equipos de fabricación usados en la manufactura de productos de tabaco locales e importados);
- documentación (de las actividades de aquellos que se ocupan de la venta comercial de tabaco o de la fabricación, venta, distribución, almacenamiento, transporte, importación o exportación de productos de tabaco o de equipos de fabricación usados en la fabricación de dichos productos);
- medidas preventivas y de seguridad (para velar por el cumplimiento de la reglamentación);
- prohibición o aseguramiento del cumplimiento de las obligaciones del protocolo en las transacciones por Internet y otras modalidades de venta basadas en las telecomunicaciones;
- limitación, autorización o prohibición de la venta de tabaco en zonas francas y para la venta libre de derechos de aduana (fuentes principales de comercio ilícito del tabaco).²⁹

Aunque todas las formas de elusión fiscal y evasión fiscal pueden afectar la recaudación y el control del tabaco, las instancias normativas necesitan conocer su importancia absoluta y relativa a la hora de decidir si asignar recursos para prevenir estas prácticas y cómo hacer dicha asignación. Por ejemplo, cuando se está ante la presencia tanto de contrabando transfronterizo como de contrabando a gran escala, el primero puede considerarse menos nocivo que el segundo porque, aunque alienta el consumo, genera costos innecesarios de transporte y desplaza la recaudación fiscal de un gobierno a otro y es legal si las cantidades adquiridas se ubican por debajo de los límites especificados. Por el contrario, el contrabando a gran escala es ilegal y, aparte de fomentar el tabaquismo, puede canalizar los ingresos hacia organizaciones delictivas y generar costos asociados a la violencia o la observancia de la ley.

²⁸ Fuente: <http://www.who.int/fctc/inb/en/>.

²⁹ Un estudio reciente demuestra que los beneficios de aplicar el protocolo en el Reino Unido muy probablemente superen los costos de su implantación (ASH, 2009).

4.3 Protección de marcas nacionales

Hasta mediados de los años noventa, los gobiernos de muchos países eran los únicos productores de una variedad de productos, incluidos los productos de tabaco. Una de las razones principales de la participación de los gobiernos era el ofrecer productos asequibles a toda la población. Hoy, a excepción de unos pocos países, las industrias tabacaleras que estaban en manos de gobiernos han sido privatizadas. China, Tailandia, Egipto (52% todavía propiedad del gobierno), Viet Nam, Japón (menos de 49%), Moldova y el Irán aún mantienen control total o parcial de la manufactura y distribución del tabaco. Desde siempre, los cigarrillos producidos por empresas del Estado han tenido precios mucho menores y se han elaborado con tabaco de una calidad inferior al de las marcas extranjeras.

Actualmente, los gobiernos que imponen un sistema diferencial de impuesto selectivo al consumo a menudo gravan impuestos más altos sobre las marcas de mayor calidad (denominadas *premium*) y precio (que a menudo son producidas por los fabricantes extranjeros) que los que tasan a las marcas de menor calidad y precio (generalmente fabricadas dentro del país). Cuando los impuestos aumentan, se espera que las marcas de más alta calidad y precio alto generen una recaudación más estable que las otras bandas de precio debido a que su base de consumo es menos sensible al precio. Es más probable que los fumadores de altos ingresos fumen las marcas de mayor calidad y precio y sean menos sensibles a los precios que los fumadores de grupos de menor ingreso. Dadas su participación de mercado y los altos impuestos que se les aplican, las marcas *premium* generan una proporción relativamente alta del total de la recaudación por concepto de los impuestos al tabaco en diversos países, como se observa en el cuadro 7.

Cuadro 7. Recaudación de impuestos selectivos al consumo por banda de precios, proporción en los ingresos tributarios y las ventas de tabaco, 2008

	PAKISTÁN			EGIPTO			TURQUÍA		
	Impuestos en millones de Rs **	Proporción* en recaudación de impuestos selectivos (%)	Proporción en ventas (%)	Impuesto general sobre las ventas en millones de EV **	Proporción* en recaudación de impuesto general sobre las ventas (%)	Proporción en ventas (%)	Impuestos en millones de TL	Proporción* 78 en recaudación de impuestos selectivos (%)	Proporción en ventas (%)
Alto costo	11.231	29	10	832	12.2	6,6	3.129	28	20
Precio medio	24.266	63	79	990	14.6	14,5	4.396	40	40
Bajo costo	2.744	7	10	4.983	73.2	78,9	3.591	32	41
Total		100	100		100	100		100	100

* Proporción en recaudación de impuestos selectivos al consumo de tabaco.

** La recaudación de impuestos selectivos al consumo incluye los derechos aduaneros federales y estatales en Pakistán. La recaudación del impuesto selectivo al consumo en Egipto es el impuesto general sobre las ventas.

Fuentes: Cálculos de los autores a partir de datos del Ministerio de Finanzas de Egipto (2009), FBR Pakistán (2009) y Yurekli et al. (2010)

Los gobiernos también tienden a mantener a niveles relativamente bajos los precios de los productos de tabaco consumidos por la mayoría de la población, ya sea porque no gravan estos productos o bien porque mantienen tasas impositivas muy bajas. Tal es el caso sobre todo con los bidis y el tabaco sin humo en la India (Sunley, 2008; Goodchild, por publicar), los papiros y los cigarrillos sin filtro en Rusia (Ross et al., 2008) y las pipas de agua en Egipto (Ministerio de Finanzas de Egipto, 2009). En algunos casos, debido al bajo nivel de consumo, los gobiernos o bien no aplican ningún impuesto o aplican uno muy bajo sobre algunos productos (por ejemplo, el tabaco suelto). En consecuencia, a medida que aumenta la brecha tributaria, los consumidores se cambian hacia esos productos, como ocurrió, por ejemplo, en Viet Nam (Guindon et al., 2010) y Polonia (OMS, 2009b).

4.4 Impuestos al tabaco y asequibilidad del producto

Si los gobiernos deciden aplicar impuestos más altos al tabaco para reducir las consecuencias sanitarias y económicas de su consumo, necesitan considerar algo más que el mero nivel absoluto de los impuestos. Deben tenerse en cuenta los cambios de precios de otros bienes y servicios. Los aumentos de los impuestos sobre los productos de tabaco que no den lugar a aumentos de precios mayores que el aumento de otros precios darán lugar a una caída de los precios de los productos de tabaco en relación con otros bienes y servicios (disminución del precio real o el precio ajustado por inflación). El aumento de los precios nominales con la caída de los precios reales de los productos de tabaco conducirá al aumento, no la disminución, del consumo de tabaco y sus consecuencias.

La situación de los Estados Unidos en los años setenta es un claro ejemplo de esta situación. A pesar de un volumen de información cada vez mayor y bien diseminada acerca de las consecuencias del fumar para la salud, una nueva etiqueta de advertencia sanitaria adosada al empaque de los cigarrillos y sobre la publicidad, la prohibición de hacer publicidad en la radio y la televisión para los cigarrillos, la propagación de restricciones al fumar en lugares públicos, incluidos restaurantes y lugares de trabajo, y un aumento de más de 53% de los precios nominales de los cigarrillos, el consumo *per capita* de cigarrillos aumentó 11,4% de 1970 a 1979. El mayor consumo se produjo a raíz de una caída de 16% de los precios reales de los cigarrillos durante este período, en gran parte como resultado de que no se hiciera ningún aumento del impuesto específico a nivel nacional y pequeños aumentos de los impuestos específicos en algunos estados que no bastaron para llevar el ritmo de la inflación.

Algunos países que utilizan los impuestos al tabaco como una manera de reducir su consumo y mejorar la salud pública han abordado este problema mediante la adopción de políticas que aumentan automáticamente sus impuestos específicos al tabaco para mantenerse al nivel de la inflación y preservar su valor real. Australia, por ejemplo, ajusta sus impuestos a los cigarrillos dos veces al año de forma de mantener el valor ajustado por inflación.

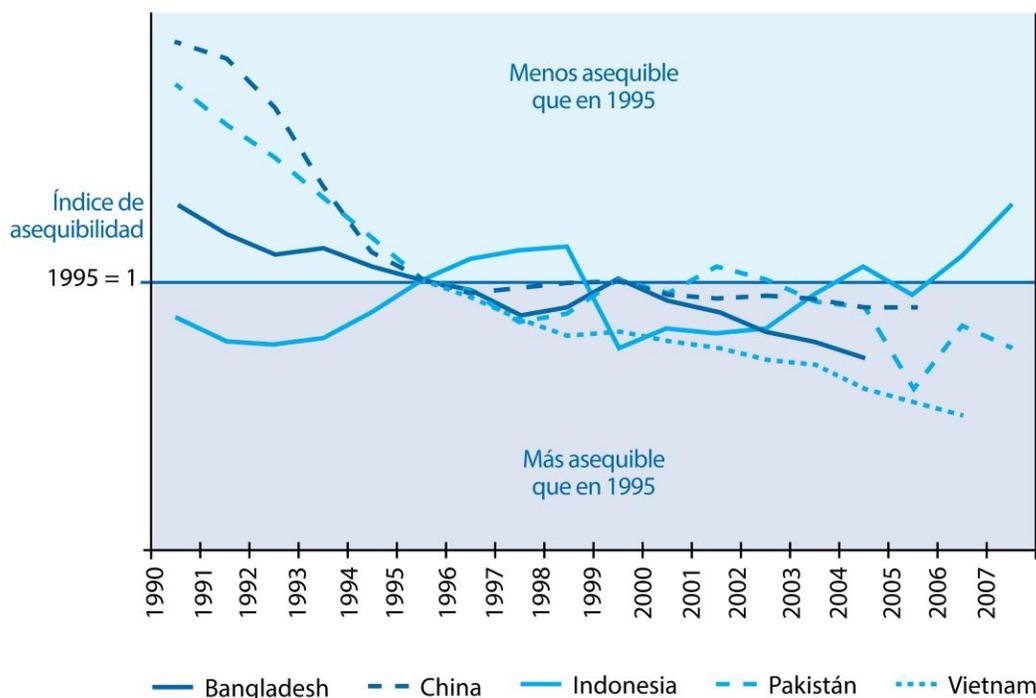
De manera análoga, debe considerarse la repercusión de los ingresos sobre el consumo de tabaco cuando se evalúa la asequibilidad de los productos de tabaco. En la mayoría de los países, en particular países de bajos y medianos ingresos, el consumo de productos de tabaco aumenta cuando aumentan los ingresos. En consecuencia, las reducciones del consumo de tabaco causadas por los aumentos de impuestos al producto pueden verse más que compensadas por los aumentos del consumo de tabaco que resultan del incremento de los ingresos. Si bien esto daría lugar a un aumento de la recaudación tributaria mayor que la que resultaría de un mero aumento del impuesto, también implica un aumento

en lugar de una reducción del consumo de tabaco y sus consecuencias.

Esto ilustra la importancia de reducir la asequibilidad de los productos de tabaco cuando la meta clave de los impuestos al tabaco es reducir su consumo, dado que la asequibilidad depende tanto del precio como de los ingresos. Como muestran Blecher y van Walbeek (2004; 2009), en los países de altos ingresos, los aumentos de impuestos y precios generalmente han superado el aumento de los ingresos, por lo que, en promedio, la asequibilidad de los cigarrillos ha descendido considerablemente desde 1990, lo cual ha contribuido a reducir el tabaquismo en estos países. Por el contrario, la asequibilidad de los cigarrillos (y casi sin duda todos los otros productos de tabaco) ha aumentado considerablemente en los países de ingresos bajos y medianos bajos donde los aumentos de impuestos y precios han sido menores y muy inferiores a los aumentos de ingresos. La figura 12 muestra cómo ha variado la asequibilidad de los cigarrillos con el tiempo en 5 países. Usando 1995 como año base, valores estimativos mayores (menores) de 1 indican que los cigarrillos son menos (más) asequibles en relación con 1995.

En el caso particular de China, Hu et al. (2008) muestran que, a pesar de incrementar sus precios reales en más del doble entre 1990 y el 2005, los cigarrillos se hicieron más del doble de asequibles debido al marcado crecimiento de los ingresos en China durante ese período. En consonancia con la teoría económica, un resultado de esta mayor asequibilidad es que la demanda de cigarrillos en China se ha hecho mucho más inelástica (menos sensible a los cambios de precio) con el tiempo. Por otro lado, la mayor asequibilidad de los cigarrillos en China condujo a un aumento de cerca de 9% del consumo *per capita* de este producto durante el período indicado. Hasta la fecha, ningún país ha adoptado una política que ajuste automáticamente los impuestos a los productos de tabaco para evitar que se hagan más asequibles con el tiempo a medida que aumentan los ingresos.

Figura 12. Asequibilidad de los cigarrillos en cinco países



NOTA: El índice de asequibilidad es la razón del precio de la marca más popular respecto de los ingresos *per capita*.
Fuentes: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009.

4.5 Impuestos al tabaco y sustitución de productos de tabaco

La aplicación de tasas impositivas distintas para productos distintos de tabaco, así como los cambios a los impuestos al tabaco que afectan de forma distinta los precios de los diferentes productos, generarán cierto grado de sustitución entre estos (Chaloupka et al., 2000). Por ejemplo, en Polonia, los aumentos de los impuestos a los cigarrillos durante el período anterior a la adhesión del país a la Unión Europea llevaron a algunos fumadores a cambiar de los cigarrillos elaborados al tabaco de liar. Esto motivó aumentos posteriores del impuesto al tabaco de liar para acercarlo al impuesto sobre los cigarrillos elaborados, además de nuevos aumentos de ambos impuestos. Sin embargo, comparativamente, los impuestos a otros productos de tabaco aumentaron moderadamente, lo que causó una nueva sustitución, esta vez hacia el tabaco de pipa, que muchos consumidores utilizaron para hacer cigarrillos en lugar de fumarlo en pipa. Los aumentos más recientes de los impuestos al tabaco en Polonia (marzo del 2009) corrigieron esta situación al elevar el impuesto sobre el tabaco de pipa hasta el mismo nivel que el impuesto al tabaco de liar.

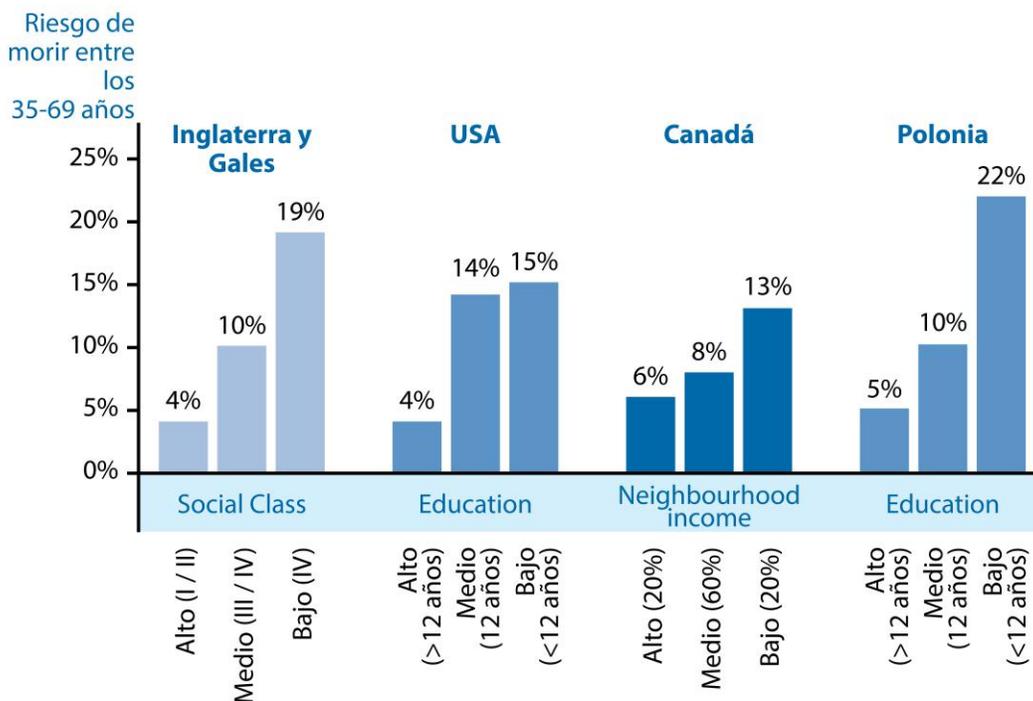
El gravamen uniforme de los productos de tabaco —de forma que el impuesto represente una proporción comparable del precio en los diferentes productos y que los aumentos de impuestos resulten en aumentos proporcionales de los precios de todos los productos— reduce el potencial de sustitución entre estos productos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la medida en que la elasticidad-precio de la demanda varía entre los diferentes productos de tabaco, qué productos son sustitutos cercanos (elasticidad-precio cruzada), así como las tasas impositivas iniciales para cada producto de tabaco.

Como las tasas impositivas iniciales pueden ser muy bajas (o incluso cero) para algunos productos de tabaco, los aumentos sustanciales de impuestos para alcanzar una proporción tributaria en el precio que sea equivalente a otros productos de tabaco podrían resultar, políticamente hablando, difíciles de ejecutar. En la India, los bidis son consumidos por personas relativamente más pobres. Por ello, los consumidores de bidis son mucho más sensibles a los cambios de precios (es decir, muestran una elasticidad-precio mucho mayor de la demanda) comparados con los fumadores de cigarrillos. Diferentes elasticidades-precio de la demanda entre los productos de tabaco significan que el mismo cambio proporcional en el precio de estos productos conducirá a diferentes cambios en el consumo.

4.6 Impuestos al tabaco y pobreza

Las inquietudes relativas a la carga de los aumentos de impuestos sobre los pobres son otra barrera al aumento de los impuestos al tabaco. En efecto, en algunos países, los niveles y la estructura de los impuestos sobre el tabaco se definen en parte para generar precios bajos para algunas marcas o productos a fin de mantenerlos asequibles para los usuarios pobres. En lugar de ser una medida “en favor de los pobres”, este tipo de política da lugar a un mayor consumo de tabaco entre las personas de menores ingresos. En consecuencia, los pobres acaban por soportar una parte desproporcionada de la carga sanitaria y económica del tabaco, y las diferencias en cuanto al consumo de tabaco entre ricos y pobres representa buena parte de las diferencias socioeconómicas observadas en la salud (Bobak et al., 2000). Por otro lado, el consumo de tabaco puede aumentar pobreza, ya que se desvían fondos del pago de necesidades básicas como los alimentos, la vivienda, la educación y la atención de salud para gastarlos en productos del tabaco (Nargis et al., por publicar). La figura 13 muestra que las consecuencias del consumo de tabaco para la salud son mucho mayores en el grupo socioeconómico inferior en países seleccionados, lo que causa un mayor número de muertes en estos grupos y representa una gran parte de la brecha de salud entre los ricos y los pobres. Esta situación se exagera con las pérdidas de ingresos familiares que resultan del tiempo de trabajo perdido debido a las enfermedades y las muertes prematuras causadas por el consumo de tabaco y un mayor gasto en atención de salud para tratar las enfermedades causadas por el tabaco.

Figura 13. Resultado sanitario diferenciado debido al tabaquismo



NOTA: Desigualdades sociales en mortalidad masculina por tabaquismo en 1996. Los valores son porcentajes de hombres de 35 años de edad que murieron a las edades de 35 a 69 años por fumar si las tasas de mortalidad de la población correspondientes a 1996 permaneciesen inalteradas.

Fuente: Jha et al., 2006b

El que los impuestos al tabaco tengan o no una mayor repercusión en los pobres depende de varios factores, como la estructura tributaria y los patrones de consumo de tabaco para quienes se encuentran en diferentes niveles de ingreso. Los impuestos al tabaco son por lo general regresivos cuando la prevalencia del consumo de tabaco y los patrones de consumo son similares en todos los niveles de ingreso y cuando los impuestos son similares entre todos los productos de tabaco, dado que los impuestos al tabaco pagados representará una proporción de los ingresos mayor para el pobre que para el rico. La regresividad de los impuestos sobre el tabaco es más pronunciada en los países donde el consumo de productos de tabaco es mayor entre los pobres que entre aquellos con ingresos más altos. Sin embargo, los impuestos al tabaco pueden ser menos regresivos, o incluso progresivos, en los países donde los niveles de consumo aumentan con los ingresos o donde se aplican impuestos más altos a los productos consumidos por los consumidores de mayores ingresos.

De manera análoga, el que los aumentos de impuestos afecten más o no a los pobres depende de cómo cambie el consumo de tabaco entre los pobres y ricos en respuesta a los aumentos de impuestos. En concordancia con la teoría económica, distintos estudios provenientes de un número creciente de

países generalmente concluyen que existen diferencias considerables en la elasticidad-precio del consumo de tabaco entre grupos socioeconómicos de un país dado, y el consumo de tabaco entre las poblaciones de menores ingresos es mucho más sensible al precio que el consumo de tabaco en las poblaciones de mayores ingresos. Por ejemplo, Sayginsoy et al. (2002) calculan que las elasticidades de la demanda de cigarrillos para las poblaciones de ingresos bajos, medianos y altos en Bulgaria son, respectivamente, -1,33, -1,00 y -0,52. De manera análoga, van Walbeek (2002) calcula elasticidades por cuartil de ingresos que van desde -1,39 para el cuartil más bajo hasta -0,81 para el cuartil más alto en Sudáfrica. En Indonesia, Adoietomo et al. (2005) calculan elasticidades de demanda de cigarrillos de -0,67, -0,33 y -0,31 para las poblaciones de bajos, medianos y altos ingresos. Estos cálculos implican que un aumento de impuestos reducirá consumo de tabaco sobre todo entre las poblaciones de ingresos más bajos y tendrá un efecto menos contundente sobre las poblaciones de mayores ingresos.

Dado que los grupos socioeconómicos más bajos son menos sensibles a la educación sanitaria que los grupos de mayor nivel socioeconómico, los aumentos del costo real de los cigarrillos (mediante los impuestos) ayudarán a reducir las diferencias entre los diferentes grupos socioeconómicos en cuanto a la prevalencia del uso de tabaco y las enfermedades relacionadas con el tabaquismo (por ejemplo, Townsend et al., 1994).

Dados estos resultados, incluso si el impuesto mismo al tabaco es regresivo, un aumento de los impuestos sobre el tabaco puede ser progresivo. Basados en los datos existentes, Nargis et al. (por publicar) resumen el caso para Tailandia, Bulgaria y Turquía. Los autores muestran que debido a las diferencias de sensibilidad a los precios entre los grupos de ingresos, los aumentos de los impuestos a los cigarrillos conducen a una reducción de la proporción general de los impuestos al tabaco que pagan los grupos de más bajos ingresos en cada país, mientras que aumenta la proporción pagada por los grupos de más altos ingresos. Por otro lado, debido a las reducciones relativamente más grandes del consumo de tabaco entre los pobres, estos recibirán un mayor número de los beneficios sanitarios y económicos que resultarían del aumento de los impuestos.

Por otro lado, si se toman en cuenta los problemas de autocontrol —las personas no se inclinan por la mejor opción entre la gratificación inmediata que consiguen con el consumo ahora y sus deseos a largo plazo— que dan lugar a un consumo excesivo de productos de tabaco, y si se consideran los beneficios de una reducción del consumo, los impuestos que parecen ser regresivos lo son menos y hasta pueden ser progresivos (Gruber y Koszegi, 2008). Esto es más probable, dado que existen mayores diferencias entre pobres y ricos en cuanto a la sensibilidad del consumo de tabaco frente al precio; como los pobres son más sensibles, los beneficios que producen para ellos las reducciones de consumo inducidas por los impuestos serán más grandes que los que recibirían los ricos.

Gruber y Koszegi (2008) demuestran esta situación en el caso de los Estados Unidos, donde las personas del cuartil de más bajos ingresos gastan diez veces más de sus ingresos en cigarrillos que las personas del cuartil de más altos ingresos; los autores calculan que la demanda de cigarrillos entre los pobres es mucho más sensible al precio que la demanda entre los ricos. En este caso, si damos por verosímiles las suposiciones acerca del grado de incongruencia temporal en el comportamiento de los fumadores (vale decir, el grado de diferencia entre el gusto por una gratificación inmediata y las preferencias a largo plazo), los impuestos a los cigarrillos son muy progresivos. En vista de que las diferencias de gasto en productos de tabaco por ingreso son menos pronunciadas en la mayoría de los países de bajos y medianos ingresos, y dado los datos correspondientes a estos países de que la

demanda entre los pobres es más sensible al precio que la demanda entre los ricos, los impuestos sobre el tabaco probablemente sean aún más progresivos.

Por último, si persisten las inquietudes acerca de la repercusión de los aumentos de los impuestos al tabaco sobre los pobres, los gobiernos pueden responder a las mismas destinando los nuevos ingresos que produzca un aumento de los impuestos de una manera que proporcione mayores beneficios a los pobres. En este sentido, el gravamen a los productos de tabaco se convierte en una política en favor de los pobres. Un número creciente de gobiernos han tomado esta opción al dedicar una porción de los ingresos por concepto de los impuestos al tabaco a programas dirigidos a los pobres. Por ejemplo, Egipto está considerando la posibilidad de aumentar los impuestos sobre los cigarrillos y utilizar los ingresos generados para ampliar la cobertura del seguro de enfermedad y mejorar los servicios de salud para los pobres. Además, tras el reciente aumento de impuestos en Turquía, el gobierno está considerando usar una porción de los ingresos adicionales para aumentar la cobertura sanitaria y mejorar los servicios de salud, medidas que beneficiarían a los pobres.

4.7 Aumento de los impuestos al tabaco e inflación

A veces el impacto inflacionario de los aumentos de los impuestos a los cigarrillos y otros productos de tabaco se presenta como argumento para no apoyar el incremento de los impuestos. Esto puede ser particularmente cierto en los países donde los salarios o una proporción considerable del gasto público están indexados a la inflación (por ejemplo, para el pago de las pensiones públicas) o donde la política del gobierno es mantener la inflación baja.

El grado en que los aumentos de los impuestos sobre los productos de tabaco conducen a aumentos de la inflación depende de varios factores, particularmente la proporción de estos impuestos en los precios y la ponderación que se da a los precios del tabaco al calcular un índice de precios. Por ejemplo, si los impuestos representan 25% del precio de los productos de tabaco, la duplicación del impuesto (100% de aumento) incrementará los precios en 25%. Si la ponderación de los productos de tabaco en el índice de precios es 3%, el índice aumentará 0,75% en respuesta al aumento de los impuestos. Como los impuestos al tabaco representan una proporción más grande de los precios del producto, la repercusión inflacionaria de un aumento de los impuestos será mayor. De manera análoga, como los productos de tabaco reciben una mayor ponderación en el cálculo del índice de precios, un aumento dado de los impuestos tendrá un mayor efecto inflacionario. En general, para la mayoría de los países, la repercusión inflacionaria de los aumentos de los impuestos sobre los productos de tabaco será relativamente pequeña. Este efecto generalmente pequeño de los impuestos al tabaco sobre la inflación se ilustra en el cuadro 8, en el cual se examinan diversas combinaciones de niveles impositivos (como porcentaje del precio) y ponderaciones del tabaco en el índice de precios.

Cuadro 8. Repercusión inflacionaria de los aumentos de impuestos al tabaco

Impuesto como proporción del precio			Ponderación del tabaco en el índice de precios			Repercusión inflacionaria		
Bajo (<40%)	Medio (40-70%)	Alto (>70%)	Bajo (<2%)	Medio (2-4%)	Alto (4-8%)	Baja (<1,0%)	Media (1-2,5%)	Alta (>2,5%)
X			X			X		
	X		X			X		
		X	X			X		
X				X		X		
	X			X			X	
		X		X			X	
X					X		X	
	X				X		X	
		X			X			X

NOTA: Para calcular el efecto inflacionario, se utilizan puntos medios de las variaciones de impuestos y ponderación del tabaco.
Fuente: Simulaciones de los autores.

Los índices de precios al consumidor tienen finalidades múltiples. Son un indicador económico importante para la mayoría de los países y son a menudo un determinante clave de la política monetaria. Las tasas de inflación inciden directamente sobre las tasas de interés y las tasas de cambio. En muchos países, los cambios en sueldos, prestaciones sociales y otros pagos se vinculan a la inflación, medida a partir de un índice de precios. Algunos países vinculan varios impuestos a los índices de precios; por ejemplo, los Estados Unidos ajusta las bandas del impuesto sobre la renta anualmente para reflejar los cambios en los precios al consumidor, mientras que Australia y Nueva Zelanda aumentan regularmente sus impuestos a los cigarrillos para seguir el ritmo de la inflación. Se usan los índices de precio para hacer comparaciones más exactas de los cambios que con el tiempo se observan en los gastos, los ingresos y los precios de productos específicos, así como para permitir las comparaciones entre países.

Dado los muchos usos de los índices de precios al consumidor y la posible repercusión inflacionaria de los aumentos de los impuestos al tabaco, algunos gobiernos han formulado opciones que excluyen el tabaco (y a veces otros productos) para ciertos usos. Por ejemplo, desde 1992, Francia ha excluido los productos de tabaco del índice de precios que se usa para ajustar los salarios mínimos. Dada su utilidad para indexar diversos pagos, algunos gobiernos excluyen los precios de una variedad de

productos que consideran innecesarios o inapropiados, como las bebidas alcohólicas, los juegos de azar y el tabaco. Por ejemplo, desde 1991, Luxemburgo ha excluido los productos de tabaco, los licores fuertes y ‘ciertos servicios estrechamente vinculados a las escalas salariales móviles’ de su índice de precios al consumidor. Pero hasta la fecha, si bien muchos países ciertamente publican índices de precios al consumidor que excluyen los productos de tabaco, los índices que más utilizan —incluidos aquellos que usan para la indexación de salarios, pagos de pensiones y otros desembolsos— siguen incluyendo los productos de tabaco.

Si las preocupaciones relacionadas con su repercusión sobre la inflación son una barrera al aumento de los impuestos al tabaco, la exclusión de estos productos de la cesta de bienes que se usa para calcular índices de precios aplacaría considerablemente estas inquietudes. Además, algunos autores han observado que la inclusión de los productos de tabaco en los índices de precios clave arroja como resultado una medida distorsionada de los precios para muchos consumidores, en particular en aquellos países donde una minoría pequeña y decreciente de la población usa estos productos. Asimismo, dado que los pesos asignados para calcular los índices de precios en muchos países cambian con poca frecuencia, la repercusión inflacionaria de los aumentos de los impuestos a los productos de tabaco quedará sobredimensionada a medida que el consumo de productos descienda en respuesta a los aumentos de impuestos. Por último, algunos investigadores han indicado que la exclusión de los productos de tabaco de los índices de precios aumentaría el efecto de los aumentos de los impuestos al tabaco sobre la salud pública al disminuir su efecto de amortiguación para los usuarios cuyos salarios o prestaciones están indexados (Alchin, 1995).

4.8 Impuestos al tabaco y empleo

Los detractores del aumento de los impuestos al tabaco a menudo sostienen que tales incrementos se traducirán en pérdida de empleos, y señalan que son muchas las personas empleadas en el cultivo, la fabricación y la distribución de tabaco. Sin embargo, como ha observado Warner (2000), la presencia económica del tabaco no implica la dependencia económica del tabaco. Muchos de los trabajos que se cuentan en los cálculos de la contribución económica del tabaco distan mucho de depender de este producto, el cual participa de una manera más bien limitada, a menudo indirectamente (por ejemplo, minoristas que venden productos de tabaco, entre muchos otros productos, o trabajos en el sector de equipo pesado donde se fabrica maquinaria agrícola). Igualmente, estos cálculos incluyen el denominado “empleo inducido por el gasto”, es decir, trabajos que resultan de los gastos por parte de aquellos cuyos ingresos se generan en los trabajos que se contabilizan como empleos relacionados con el tabaco. En general, sólo los trabajos relacionados con el cultivo del tabaco (que con frecuencia son empleos a tiempo parcial y en los cuales el tabaco es uno de varios cultivos), el secado y almacenamiento de la hoja de tabaco (que son muy pocos puestos de trabajo) y la fabricación de productos de tabaco pueden considerarse verdaderamente dependientes del tabaco.

En la mayoría de los países, el empleo en los sectores dependientes del tabaco ha ido descendiendo con el transcurso del tiempo a medida que han mejorado las técnicas de cultivo y los fabricantes de productos de tabaco han adoptado métodos de producción nuevos y de mayor uso intensivo de capital. En algunos países, el aumento de las importaciones de hoja de tabaco o productos de tabaco ha contribuido a la reducción del empleo interno en los sectores dependientes del tabaco. Para la

mayoría de los países, las pérdidas de trabajos en estos sectores a raíz de los factores mencionados exceden cualquier pérdida de empleos resultante del aumento de los impuestos y otras medidas de control del tabaco. (Lei et al., por publicar).

Lo más importante es que todo trabajo dependiente del tabaco que se pierde en respuesta a la reducción de la demanda de productos de tabaco causada por el aumento de los impuestos será compensado con la creación de nuevos empleos en otros sectores. El dinero que ya no gastan en tabaco los ex consumidores o que es menor tras un aumento de impuestos no desaparecerá de la economía, sino que, a cambio, se gastará en otros bienes y servicios, lo cual creará trabajos en estos sectores. En la India, por ejemplo, no se anticipa que la repercusión del aumento de los impuestos sobre el empleo sea significativa, dada la creciente economía de ese país y la lenta reducción de los trabajos relacionados con el tabaco que se prevé ocurra de forma simultánea con el aumento de los puestos en otros sectores a medida que los fondos que una vez se gastaron en tabaco se gasten en otros bienes y servicios (John et al., 2010). Por otra parte, el gasto público de la nueva recaudación tributaria resultante del aumento de los impuestos creará trabajos en otros sectores. Ha quedado demostrado, en estudio tras estudio, que los aumentos de impuestos al tabaco o la ejecución de otras medidas de control del tabaquismo no conducen a pérdidas netas de trabajos; en muchos países, tales acciones dan lugar a aumentos netos del empleo a medida que el gasto se desplaza hacia bienes y servicios con un uso más intensivo de mano de obra (Lei, et al., por publicar; Jacobs et al., 2000). Esto es particularmente válido en el caso de los países donde se importan cantidades cuantiosas de hojas o productos de tabaco, dado que gran parte del dinero invertido en los productos de tabaco saldrá del país, en contraposición al gasto que reemplaza el gasto en tabaco en respuesta a los aumentos de impuestos u otras medidas de control del tabaquismo.

Incluso los aumentos de los impuestos internacionales al tabaco probablemente tengan poca incidencia sobre el empleo dependiente del tabaco en la mayoría de los países. En unos pocos países agrarios que sí dependen en gran medida de las exportaciones de hoja del tabaco (por ejemplo, Malawi), una reducción brusca e inmediata de la demanda mundial de productos de tabaco conduciría a pérdidas considerables de empleos a corto plazo. Sin embargo, dada la actual tendencia al alza de la demanda mundial, es poco probable que el aumento de los impuestos y otras medidas de control del tabaco den lugar a una caída marcada de la demanda a corto plazo, sino más bien a una desaceleración del aumento a corto plazo seguida de una lenta declinación de la demanda a más largo plazo. Esto implica que cualquier pérdida de empleos en estos países no ocurrirá hasta que hayan transcurrido muchos años, lo que permitirá una transición gradual del tabaco hacia otros cultivos.

Los países que están preocupados por la repercusión de los aumentos de los impuestos al tabaco sobre el empleo interno en sectores dependientes de este rubro pueden mitigar estas inquietudes mediante la adopción de programas que alivien la transición del cultivo y la fabricación de tabaco a otra actividad económica. Programas de diversificación de cultivos que brinden apoyo a los agricultores y programas de capacitación profesional para quienes se desempeñan en la fabricación de productos de tabaco podrían fácilmente financiarse con una porción pequeña de los nuevos ingresos por concepto de los aumentos de los impuestos a los productos de tabaco. En Turquía, por ejemplo, el gobierno patrocinó el “programa de cultivos alternativos”, que se implantó en previsión de la privatización del monopolio de cigarrillos del país y que ha sido eficaz para transferir a muchos agricultores tabacaleros a otros cultivos (Yurekli et al., 2010).

4.9 Impuestos al tabaco y reducción de daños

Una amplia gama de productos de tabaco está hoy en el mercado, y parecería que continuamente ingresan nuevos productos (véase www.tobaccoproducts.org para más detalles). Estos productos pueden agruparse en dos categorías amplias: productos combustibles (fumados) y productos no combustibles (consumidos generalmente por vía oral). En algunos países existe, desde hace ya mucho tiempo, una variedad de ambos productos, y en unos pocos países los cigarrillos manufacturados representan una proporción relativamente pequeña del consumo de tabaco general. Por ejemplo, en la India, muchos más fumadores de tabaco consumen bidis (tabaco seco liado a mano en una hoja de tendu) que cigarrillos elaborados, mientras que una porción grande de la población mastica el tabaco en forma de paan masala o gutka. En Indonesia, los kreteks (cigarrillos de clavo de olor) se fuman ampliamente, mientras que en muchos países del Oriente Medio, es común fumar tabaco en pipas de agua (por ejemplo, el fumar hookah o shisha).

En los últimos años, la variedad de productos disponibles se ha ampliado considerablemente, en particular en los países de altos ingresos, a medida que la industria tabacalera ha lanzado productos que se comercializan como productos “de menor riesgo”. Algunos cigarrillos nuevos, por ejemplo, alegan reducir los carcinógenos contenidos en su humo, mientras que otros despiden mucho menos alquitrán, nicotina o monóxido de carbono. Muchos nuevos productos no combustibles se comercializan de igual manera, desde los snus de Swedish Match (un producto de rapé húmedo que utiliza tabaco curado de una manera que supuestamente reduce considerablemente los agentes cancerígenos) hasta tabletas, tiras disolubles, goma de mascar de tabaco y otros. Al mismo tiempo, ha aumentado el número de productos disponibles que no son de tabaco pero liberan nicotina, desde los que buscan propiciar la cesación tabáquica (chicle, parches e inhaladores de nicotina, etc.) hasta ‘cigarrillos electrónicos’ (dispositivo operado con pilas que libera nicotina a través de una mezcla de aire y vapor de agua).

Los gobiernos han tenido problemas para determinar cómo reglamentar estos productos y, habida cuenta de las experiencias con los cigarrillos con filtro y bajo contenido de alquitrán y nicotina, han sido reuentes a permitir que estos productos se comercialicen como productos menos nocivos. Las investigaciones han demostrado claramente que las percepciones de los fumadores de que, por ejemplo, los cigarrillos de bajo contenido de alquitrán y de nicotina eran más seguros que los cigarrillos regulares condujeron a muchos que de otro modo habrían dejado de fumar a seguir haciéndolo. Sólo decenios después de su introducción se hizo evidente que las mediciones del alquitrán y la nicotina a cargo de máquinas no reflejaban la exposición humana y que estos cigarrillos no eran más seguros que los cigarrillos regulares.

La variedad de productos de tabaco disponibles ha llevado a algunos a sugerir que los impuestos selectivos al consumo de tabaco se fijen de forma diferencial, de forma de tasar más fuertemente a quienes tienen mayores riesgos para la salud, y gravar a aquellos que se piensa son más inocuos con impuestos más bajos (o no aplicarles ningún impuesto). Harris (1980), por ejemplo, indicó que un impuesto diferencial basado en el contenido de alquitrán y nicotina podría promover la salud pública al alentar a los fumadores a que pasen de marcas con alto contenido de alquitrán y nicotina a marcas con bajo contenido de estas sustancias, suponiendo que estas últimas fueran menos perjudiciales. Sin

embargo, a la luz de lo que ahora sabemos acerca de los riesgos relativos de estos cigarrillos, está claro que semejante política habría hecho más daño que bien, ya que probablemente habría mantenido un número incluso mayor de fumadores en el mercado consumiendo lo que percibían como productos más inocuos.

Hasta la fecha, la aplicación de impuestos diferenciados sobre diversos productos de tabaco (por ejemplo, cigarrillos con filtro versus cigarrillos sin filtro o productos con humo versus productos sin humo) no parece motivada por el interés en promover la reducción de daños. En los casos donde existen los impuestos diferenciales, estos parecen obedecer más a los esfuerzos por proteger a los productores nacionales (por ejemplo, los productores de cigarrillos sin filtro) de las compañías multinacionales (por ejemplo, los productores de cigarrillos con filtro) o por aumentar los ingresos (por ejemplo, gravando los cigarrillos elaborados destinados a los consumidores mayores ingresos y menos sensibles a los precios más que a los *bidis* liados a mano que consumen los fumadores de más bajos ingresos y más sensibles a los precios).

Habida cuenta de las tergiversaciones pasadas y las incertidumbres actuales, en estos momentos, el diseño de un sistema de impuestos al tabaco que favorezca los productos considerados más inocuos y desfavorezca aquellos percibidos como más nocivos debería aguardar hasta que se cuenten con datos que prueben claramente el beneficio de reducción de daños tanto para las personas que consumen los productos como para la salud pública de la población general.

4.10 Recaudación de los impuestos al tabaco, gasto sanitario y asignación de los fondos

El financiamiento del sistema de atención de salud es crucial para casi todos los países, pues sirve para mejorar el acceso a la atención de salud y la calidad de los servicios prestados. También reduce los riesgos de incurrir en elevados costos económicos debido a enfermedades y muerte. En los países de bajos y medianos ingresos, el financiamiento se ha convertido en un tema central de la reforma sanitaria, dada la gran proporción de los gastos directos en salud y las limitaciones financieras que ello impone a las familias pobres (Prakongsai et al., 2008).

El uso de los ingresos tributarios del gobierno para pagar por los servicios de salud es una innovación bastante reciente en el financiamiento de la atención de salud. Hasta mediados del siglo XX, las principales opciones a los pagos directos por los servicios de atención de salud fueron las filantropías privadas, las mutuales de seguros o los planes de seguro social (por ejemplo, los fondos de enfermedad) (OMS, 2004).

En el caso de los productos de tabaco, la asignación específica de los fondos (mediante la promulgación de una ley) o la dedicación (compromiso del gobierno que no requiere ninguna legislación, lo que la hace más flexible que la asignación específica de los fondos) de los ingresos provenientes de los impuestos al tabaco para finalidades de salud puede entenderse como una manera de corregir las consecuencias negativas del tabaquismo para la salud.

La asignación de los fondos puede clasificarse según dos criterios. Primero, de acuerdo con el vínculo entre el impuesto y el gasto que financia: un vínculo *fuerte* o *ajustado* implica que toda o casi toda la recaudación se dirige a financiar un gasto particular, y que el gasto no se beneficia (considerablemente) de otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, el fondo general). Un vínculo *débil* o *poco firme*

implica que sólo una porción del producto de los impuestos financia el gasto en cuestión, o que el gasto se beneficia (considerablemente) de otras fuentes de financiamiento. Y segundo, de acuerdo con el tipo de gasto que se beneficia, la asignación puede ser *específica y limitada* (por ejemplo, un servicio que presta una empresa pública), o *generalizada y amplia* (por ejemplo, seguridad social, educación). El principal argumento en contra de la asignación es que puede introducir cierta rigidez en el proceso presupuestario que limitaría el uso de fondos con propósitos alternativos, lo cual desalentaría la asignación óptima de los recursos y, en consecuencia, reduciría el bienestar social.

Buchanan (1963), tomando como punto de partida al votante-contribuyente medio como el encargado de adoptar las decisiones en el proceso impuesto-gasto (en vez de la autoridad fiscal), mostró que la asignación puede ser aconsejable. Si se ofrece a los votantes una serie de productos y servicios públicos financiado cada uno por un impuesto correspondiente, el resultado de su elección probablemente refleje sus preferencias mejor que votar por un paquete de gastos financiados por un fondo general. Desde el trabajo seminal de Buchanan, varios economistas han mostrado por qué ciertos tipos de asignaciones pueden ser aconsejables o, en efecto, observados en la práctica. Por ejemplo, Pirttilä (1998) argumenta que asignar la recaudación de un impuesto ambiental correctivo para compensar a aquellos que más sufren con tal impuesto puede ser aconsejable. Marsiliani y Renstrom (2000) muestran que la asignación puede actuar como mecanismo de compromiso si hay un problema de incongruencia de tiempo en la política tributaria ambiental: puede evitarse que los futuros políticos eliminen o reduzcan el impuesto porque su uso se ha asignado a un programa de gastos aconsejable. De la misma manera, Brett y Keen (2000) explican la asignación como medio por el cual un político en ejercicio bloquea el uso de ciertos ingresos tributarios (por concepto de impuestos pigouvianos ambientales) y evita que los futuros políticos modifiquen ese uso. Dhillon y Perroni (2001) justifican la asignación sobre la base de que mejora el seguimiento del gasto público por parte de los particulares.

La asignación en las finanzas públicas modernas tiene su más fuerte apoyo en el principio del gravamen de los beneficios y el cobro a los usuarios. Según este principio, los impuestos al tabaco deben ser pagados por quienes se benefician de los servicios de salud relacionados con el tabaco, condición imposible de satisfacer porque no todos los fumadores de tabaco sufren de enfermedades relacionadas con ese producto, y la recaudación del impuesto al tabaco puede ser insuficiente para financiar las necesidades de gasto. Podría argumentarse, sin embargo, que el impuesto puede adoptar la forma de una contribución obligatoria a la salud para financiar un programa de seguro para las enfermedades relacionadas con el tabaco. Este argumento tiene dos problemas: primero, no está claro por qué los servicios de salud relacionados con el tabaco deben ser financiados a través de un plan de seguro específico en vez de uno general que abarque todos los servicios de salud. Por ejemplo, Egipto grava un impuesto de EGP 0,10 por paquete de cigarrillos para financiar parte de un programa de seguro de enfermedad en lugar de asignar un plan de seguro específico para las enfermedades atribuibles al tabaco. Segundo, el gasto en salud bajo este esquema tendría que definirse de manera muy limitada; excluiría, por ejemplo, el gasto en prevención del tabaquismo.

En consecuencia, asignar o dedicar los ingresos generados con los impuestos sobre el tabaco al sistema de salud podría tener más sentido. La recaudación de impuestos al tabaco puede ser considerable en varios países y puede proporcionar recursos importantes para la salud, sobre todo en los países de bajos ingresos donde los recursos son escasos. Los cálculos de la OMS indican que los

ingresos corrientes (datos del 2008) por concepto de los impuestos selectivos al consumo pueden representar más de 50% del gasto público en salud en países como la República Democrática del Congo, el Pakistán o Viet Nam. Incluso el dedicar los ingresos resultantes de los aumentos de impuestos para programas de salud es una manera eficaz de captar recursos internamente, y al mismo tiempo abordar cualquier oposición política a tales aumentos de impuestos.

Un aumento de 50% de los impuestos selectivos al consumo incrementaría en 33% los ingresos por ese concepto en 22 países de bajos ingresos (para los cuales se tienen datos). Sólo los ingresos adicionales equivaldrían a 29% de los gastos públicos en salud de estos países. La recaudación de impuestos selectivos al consumo de tabaco donde el consumo es muy alto es a veces casi equivalente a lo que el gobierno gasta en salud. En el 2008, los ingresos que se generaron por concepto de impuestos selectivos al consumo de cigarrillos tras un aumento de dichos impuestos de 50% fueron equivalentes a 31% y 26% de los gastos sanitarios de los gobiernos del Pakistán y Viet Nam, respectivamente (OMS, 2010).

Varios gobiernos asignan a un fin específico los impuestos al tabaco. Por ejemplo, varios estados de los Estados Unidos (en particular California, Massachusetts, Arizona y Oregón) y varios países (por ejemplo, Ecuador, Egipto, Estonia, Finlandia, Islandia, la India, Corea, Nepal y Tailandia) asignan parte o todos sus ingresos tributarios por concepto de los impuestos al tabaco a diferentes finalidades. En el caso de los programas de salud, estos propósitos son principalmente el control del tabaquismo o la promoción de la salud. La asignación de los impuestos sobre el tabaco a fines sanitarios es una práctica que siguen más de 20 países en todo el mundo (OMS, 2009c). En California, 57% del impuesto selectivo al consumo financia el fondo fiduciario *Children and Families First*, 29% se gasta en educación sanitaria, servicios hospitalarios, servicios de médicos e investigación, y otro 2% de esos recursos financia el Fondo contra el Cáncer de Mama. Habida cuenta del éxito de la consignación de un impuesto al tabaco en California, también se realiza una asignación similar del impuesto selectivo al consumo estatal de cigarrillos en Kentucky (principalmente para la investigación del cáncer), Louisiana (sobre todo para la prevención del tabaquismo), Massachusetts (primordialmente para un seguro de enfermedad) y Oregón (especialmente para el fondo de salud). Estudios originados en California concluyeron que, por ejemplo, el consumo de cigarrillos ha disminuido como resultado de los aumentos tanto de los impuestos como de las actividades de control del tabaco financiadas con el aumento de impuestos (Flewelling et al., 1992; Keeler et al., 1996).

Nepal impone un impuesto sanitario de 2 paisa por cigarrillo elaborado (producido en el país o importado). Los ingresos que genera este impuesto se destinan al control del cáncer. Entre los otros tipos de actividades financiadas cabría mencionar programas sociales y de salud (Argentina, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Mongolia, Filipinas), programas para la protección de los niños, los ancianos y las poblaciones discapacitadas (Costa Rica), educación (Costa Rica, Islandia, Corea), atención de urgencia (El Salvador, el Paraguay) y actividades deportivas (Colombia, Estonia y, en cierta medida, Suiza).

Varios estados australianos y Nueva Zelanda utilizan los impuestos al tabaco para financiar eventos deportivos y artísticos que eran financiados anteriormente por la industria tabacalera.

Tailandia es quizás el logro ejemplar más destacado que podría mencionarse cuando se habla de la asignación a un fin específico de los impuestos al tabaco (y el alcohol). En el 2001, el Gobierno de Tailandia promulgó la Ley relativa a la Fundación de Promoción de la Salud, que condujo al

establecimiento de la Fundación Tailandesa de Promoción de la Salud (ThaiHealth). ThaiHealth recibe 2% del total de la recaudación tributaria nacional sobre el alcohol y los productos de tabaco, lo que equivale a cerca de US\$35 millones al año. ThaiHealth actúa como catalizador y brinda apoyo a grupos y organizaciones que ya están trabajando en temas de salud pública. Rinde cuentas directamente al gabinete y el parlamento cada año. El éxito de ThaiHealth ha inspirado a otros países a adoptar o contemplar la implantación de la misma política. Por ejemplo, Mongolia y Togo han adoptado la misma estructura que ThaiHealth y recibido asistencia técnica de la fundación en el proceso de establecimiento de la política.

En el cuadro 5 del anexo se resume la asignación a un fin específico de la recaudación tributaria sobre el tabaco en diversos países a nivel central y subcentral de gobierno. Como cabría esperar, el vínculo entre la recaudación y el gasto es deficiente, con apenas una porción de los ingresos provenientes del impuesto al tabaco asignada a programas de gastos en la mayoría de los países. Por ejemplo, de los 53 países que conforman actualmente la región europea de la OMS, nueve de ellos asignan impuestos para el control del tabaco y otras medidas de salud pública; el nivel promedio de la asignación a un fin específico es menos de 5% del total de la recaudación tributaria (OMS, 2009c). Además, estos programas tienden a tener una definición amplia, como por ejemplo, salud, educación, seguridad social. Los fondos asignados que costean servicios sanitarios y sociales de amplio alcance (como programas contra otras enfermedades) amplían la base de apoyo político y de la sociedad civil para el control del tabaquismo. Por ejemplo, en Australia, históricamente, el amplio apoyo político del Ministerio de Deportes y el Ministerio de Educación ayudó a convencer al Ministerio de Finanzas de que era posible aumentar los impuestos al tabaco. En efecto, tras la aprobación de los impuestos asignados a un fin específico, el Ministerio de Finanzas procedió a aumentar aún más los impuestos sobre el tabaco sin una asignación a un fin específico (Galbally, 1997). Apenas un número reducido de países asigna ingresos a actividades de control del tabaquismo y el tratamiento de cáncer, las cuales podrían considerarse programas de gastos de definición limitada.

Además, el destinar ingresos originados por los impuestos al tabaco a otros programas de salud para los grupos socioeconómicos más pobres podría producir un doble beneficio de salud: la reducción del consumo de tabaco combinado con un mayor acceso y uso de los servicios de salud. En China, un aumento de 10% de los impuestos a los cigarrillos reduciría el consumo en 5% y aumentaría la recaudación pública en 5%. El aumento de los ingresos pudo financiar un conjunto de servicios sanitarios esenciales para un tercio de los 100 millones de ciudadanos chinos más pobres en 1990 (Saxenian y McGreevey, 1996).

Para los países, y en particular los de bajos y medianos ingresos, cuya cobertura de salud es baja, los ingresos provenientes de los impuestos selectivos al consumo —asignados o dedicados, según el apoyo político— pueden ser una fuente importante para el muy necesitado gasto en salud.

CAPÍTULO V

Mejores prácticas

EN ESTE CAPÍTULO se describen las mejores prácticas para implantar una política tributaria relacionada con el tabaco, y se recalca la repercusión de los impuestos al tabaco sobre la salud pública, al tiempo que se reconoce la importancia de los ingresos que generan esos impuestos. A partir de los datos empíricos acumulados y la bibliografía publicada que se analizara en las páginas precedentes, estas mejores prácticas representan una hoja de ruta que la mayoría de los países pueden ejecutar fácilmente. Para muchos países, las mejores prácticas descritas aquí serán considerablemente diferentes a sus prácticas actuales de impuestos al tabaco, por lo que requerirán de una estrategia de transición. Para los casos en que se ha considerado pertinente, las mejores prácticas descritas a continuación incluyen cierta discusión acerca de estrategias eficaces de transición.

Utilizar los aumentos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco para alcanzar la meta de salud pública de reducir el número de muertes y enfermedades causadas por el consumo de tabaco

Las extensas investigaciones, tanto económicas como de otros tipos, que se han realizado hasta la fecha han demostrado claramente la eficacia de aplicar impuestos y precios más altos a los productos de tabaco para reducir su consumo y sus consecuencias, sobre todo entre los pobres y los jóvenes. Al mismo tiempo, los aumentos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco generarán volúmenes considerables de nuevos ingresos que se mantendrán a corto y mediano plazo. A la larga, el aumento continuo de los impuestos sobre el tabaco, aunado a la ejecución de otras políticas y programas de control del tabaquismo basados en datos probatorios, conducirá a reducciones aún mayores del consumo de tabaco y sus consecuencias y, a la postre, a un volumen decreciente de ingresos tributarios.

Determinar los niveles del impuesto selectivo al consumo de tabaco de forma que representen al menos 70% de los precios al por menor de los productos de tabaco

Los impuestos selectivos al consumo de tabaco (u otros impuestos aplicados exclusivamente a los productos de tabaco) en casi todos los países representan menos de 70% de los precios al por menor, y los impuestos en la mayoría de ellos representan menos de la mitad de los precios al por menor. El aumento de los impuestos al consumo de tabaco para que representen al menos 70% de los precios al por menor conduciría a aumentos considerables de los precios, induciría a muchos usuarios actuales a dejar el tabaco y disuadiría a numerosos jóvenes de iniciarse en el consumo de tabaco, lo que se traduciría en grandes reducciones del número de muertes y enfermedades causadas por el consumo de este producto. Al mismo tiempo, tales aumentos de los impuestos generarán aumentos importantes de la recaudación tributaria. Es importante señalar que esta mejor práctica se centra en los impuestos selectivos al consumo de tabaco (u otros impuestos específicos al tabaco) y no en todos los impuestos aplicados a los productos de tabaco, dado que estos son los impuestos que conducen al aumento de los precios de los productos de tabaco respecto de los precios de otros bienes y servicios y, en consecuencia, a la reducción del consumo de tabaco. En los países que ya han llegado a este umbral, sería apropiado introducir nuevos aumentos de los impuestos al tabaco de acuerdo con otras prácticas descritas a continuación.

Más sencillo es mejor

Las estructuras tributarias complejas son más difíciles de administrar, crean más oportunidades para la elusión y la evasión fiscales y son menos eficaces para alcanzar los objetivos de salud pública y de ingresos. La simplificación de la estructura de impuestos selectivos al consumo de tabaco aliviará la administración tributaria, reducirá la elusión y la evasión fiscales, aumentará la recaudación y tendrá una repercusión mayor sobre el consumo de tabaco al reducir los incentivos a la sustitución entre productos y marcas de tabaco en respuesta a los aumentos de impuestos. En los países con estructuras tributarias complejas, una estrategia apropiada de transición incluiría la reducción paulatina de las variaciones de los impuestos con la intención de aplicar un único impuesto uniforme sobre un producto de tabaco dado. Los países con niveles múltiples basados en el precio deben reducir el número de niveles progresivamente, para con el tiempo llegar a un único impuesto uniforme. De manera análoga, los países que recaudan diferentes impuestos basados en las características del producto deben reducir y, con el tiempo, eliminar estos impuestos diferenciales.

Valerse más de los impuestos específicos al consumo de tabaco a medida que aumente la proporción de los impuestos selectivos al consumo en los precios de venta al por menor

Una aplicación mayor de los impuestos específicos al consumo potencia al máximo el efecto de los impuestos al tabaco sobre la salud pública al reducir la brecha de precios entre los productos de alta calidad y las alternativas más económicas y limitar las oportunidades de los usuarios para cambiar hacia estas últimas en respuesta a los aumentos de impuestos. La aplicación del mismo impuesto específico a todas las marcas de un producto de tabaco dado envía el mensaje claro de que todos son igualmente perjudiciales. Para los países que actualmente utilizan un impuesto *ad valorem* o una mezcla de impuestos *ad valorem* y específicos, un primer paso apropiado sería fijar un impuesto específico considerable que se aplicaría a todas las marcas, por encima de esto, agregar un impuesto *ad valorem*. Con el tiempo, la tasa *ad valorem* podría reducirse mientras se aumenta el impuesto

específico para que el total de los impuestos aumente como proporción del precio al por menor y el impuesto específico represente una proporción mayor del total del impuesto selectivo al consumo.

Valerse más de los impuestos selectivos al consumo que de los derechos de importación

La eficacia de los derechos de importación para generar mayores ingresos y aumentar los precios de venta al por menor ha ido disminuyendo a medida que los países han firmado acuerdos comerciales bilaterales, regionales y mundiales. En consecuencia, la aplicación de impuestos específicos al consumo del tabaco aseguraría la sostenibilidad de los ingresos tributarios sobre ese producto. Para los países que actualmente dependen en gran medida de los derechos de importación sobre los productos de tabaco, una estrategia apropiada de transición sería reducir los derechos de importación paulatinamente mientras se adoptan e incrementan los impuestos específicos al consumo de tabaco de forma que aumente el total de los impuestos sobre los productos de tabaco.

Adoptar impuestos y aumentos tributarios comparables para todos los productos de tabaco

Aumentar los impuestos selectivos al consumo para algunos productos de tabaco y no para otros da lugar a cambios en los precios relativos de estos productos que inducen a la sustitución con productos relativamente menos costosos. Como resultado, la reducción general del consumo de tabaco es más pequeña que la que se lograría si todos los impuestos se incrementasen en cantidades comparables. Un aumento comparable de los impuestos sobre todos los productos de tabaco potencia al máximo la repercusión de los aumentos de los impuestos al tabaco para la salud pública al reducir al mínimo las oportunidades de sustitución. Igualmente, los aumentos de los impuestos sobre todos los productos de tabaco generarán aumentos de la recaudación tributaria más grandes que las que se lograrían con el aumento de los impuestos para productos seleccionados.

Eliminar las ventas libres de impuestos y derechos de aduana de los productos de tabaco

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, en su artículo 6, requiere “prohibir o restringir, según proceda, la venta y/o la importación de productos de tabaco libres de impuestos y libres de derechos de aduana por los viajeros internacionales”. Esta medida incrementa los efectos en la salud pública de los impuestos al tabaco más elevados al aumentar los precios de todos los productos de tabaco y reducir las oportunidades de elusión fiscal, al mismo tiempo que se generan ingresos adicionales.

Si el objetivo es aumentar los ingresos, valerse de los aumentos de los impuestos al tabaco para incrementar la recaudación

Los aumentos de precios a nivel de la industria (cuando los impuestos son *ad valorem*) o el aumento de los volúmenes de venta generarán aumentos de los ingresos tributarios por concepto de los impuestos al tabaco, pero los aumentos de impuestos son más eficaces para alcanzar objetivos de salud pública y generar ingresos nuevos al corto y mediano plazo. El confiar en los aumentos de los volúmenes de venta para aumentar la recaudación empeorará las consecuencias del consumo de tabaco para la salud pública.

Y recurrir a los aumentos de precios a nivel de la industria para lograr un aumento de la recaudación resulta en una cantidad de ingresos tributarios sobre el tabaco menos predecibles y más inestables con el tiempo, dada la dependencia en las estrategias de fijación de precios a nivel de la industria.

Ajustar automáticamente por inflación los impuestos específicos al tabaco

A menos que se ajuste regularmente, el valor real de los impuestos específicos sobre el tabaco descenderá con el tiempo a medida que aumenten los niveles generales de precios. Cuando esto sucede, el valor real de los ingresos provenientes de los impuestos al tabaco caen y la eficacia del impuesto para reducir el consumo de tabaco disminuye. Los gobiernos pueden evitar esto mediante el establecimiento de un mecanismo para ajustar automáticamente los impuestos específicos a fin de seguir el ritmo de la inflación. Hasta la fecha, sólo Australia y Nueva Zelandia lo han hecho. Si la inflación es baja, debería bastar un ajuste anual; si la inflación es alta, se necesitarían ajustes más frecuentes.

Aumentar los impuestos al tabaco en una cantidad suficiente para reducir la asequibilidad de los productos de tabaco

Para potenciar al máximo el efecto de un aumento de los impuestos al tabaco sobre la salud pública, y al mismo tiempo generar mayores ingresos, los gobiernos deben aumentar los impuestos para así elevar los precios y reducir la asequibilidad de los productos de tabaco. En muchos países de bajos y medianos ingresos, el consumo de tabaco aumenta con el ingreso y los ingresos están aumentando más rápidamente que los precios del tabaco, por lo que estos productos están haciéndose más asequibles. Para reducir la asequibilidad, los aumentos de impuestos tienen que dar lugar a unos aumentos de los precios reales que sean mayores que los aumentos de los ingresos reales.

Incluir los aumentos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco como parte de una estrategia integral para reducir el consumo

Los gobiernos deben adoptar una estrategia integral de control del consumo de tabaquismo que incluya objetivos para reducir el consumo de tabaco entre los adultos y prevenir el consumo entre los jóvenes. Además de unos impuestos mayores sobre el tabaco, la estrategia debe contemplar otras intervenciones para reducir el consumo, entre ellas: políticas integrales relativas a un aire sin humo de tabaco, prohibición total de las actividades publicitarias de las empresas tabacaleras, advertencias fuertes acerca de las consecuencias del consumo de tabaco, medidas amplias para ayudar a los usuarios actuales a abandonar el tabaco y campañas de educación pública a través de los medios de difusión. La ejecución de una estrategia integral para reducir el consumo de tabaco conduce a una mayor disminución de sus consecuencias, crea apoyo público y político a la aplicación de impuestos más altos y eleva al máximo la eficacia de los aumentos de impuestos para alcanzar las metas de salud pública.

Usar una porción de los ingresos tributarios provenientes del tabaco para apoyar otras medidas de control del tabaquismo y promoción de la salud

Un aumento considerable de los impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco genera ingresos sustanciales nuevos que pueden usarse para apoyar una variedad de actividades, incluidas otras intervenciones de control del tabaquismo y programas de promoción de la salud. Los datos

empíricos demuestran que el uso de los impuestos u otros ingresos para financiar programas de control del tabaquismo da lugar a reducciones del consumo de tabaco que son mayores que las que resultan de sólo aumentar los impuestos. Las experiencias en muchos países han demostrado que el apoyo público a unos impuestos más altos al tabaco es mayor cuando se usa al menos una parte de esos ingresos para apoyar programas centrados en la salud. En la mayoría de los países, los impuestos al tabaco generan un volumen de ingresos que es cientos o miles de veces mayor que lo que se gasta en actividades de control del tabaco, lo cual abre un espacio considerable para un mayor financiamiento de programas de control del tabaquismo. Si bien puede ser inviable instituir una asignación rígida de los ingresos tributarios sobre el tabaco para el control del tabaquismo y otras actividades de promoción de la salud en algunos países, debería ser posible lograr una asignación blanda en todos los países.

No considerar los impuestos y precios bajos para algunos productos de tabaco una política “a favor de los pobres”

Mantener los impuestos y precios bajos para algunos productos de tabaco a fin de asegurar su asequibilidad para los pobres no es una política que vaya en favor de estos. Por el contrario, se traduce en un mayor consumo de tabaco entre los pobres, lo cual colocará sobre sus hombros una parte desproporcionada de la carga de las consecuencias económicas y sanitarias del consumo de tabaco y aumentará la probabilidad de una pobreza futura. El alza de los impuestos para todos los productos de tabaco conducirá a una mayor reducción del consumo de estos productos entre los pobres y a una distribución progresiva de los beneficios económicos y sanitarios que resultan de una política verdaderamente “a favor de los pobres”.

No permitir que las inquietudes ante la regresividad de unos impuestos más altos al tabaco impidan aumentarlos

Si bien los actuales impuestos al tabaco pueden ser regresivos en razón de las medidas tradicionales de incidencia tributaria, estos impuestos pueden ser progresivos una vez que se consideran la mayor sensibilidad de los pobres a los precios y las internalidades asociadas al consumo de tabaco. Incluso si se usan las medidas tradicionales de incidencia tributaria, los aumentos de impuestos pueden ser progresivos, dadas las diferencias que se observan en cuanto a la sensibilidad a los precios por nivel de ingresos, contexto en el cual el incremento de los impuestos aumenta la proporción global del gravamen al tabaco que pagarían los grupos de mayores ingresos. Los países que tengan una preocupación particularmente seria ante la regresividad de los impuestos selectivos al consumo de tabaco pueden emplear un impuesto *ad valorem* además de un impuesto específico alto. De persistir las inquietudes ante la repercusión de los aumentos de impuestos sobre los pobres, estas pueden aliviarse si se utilizan los ingresos generados con el aumento de los impuestos para apoyar las actividades de ayuda a los consumidores pobres para que dejen el tabaco, otros esfuerzos de promoción de la salud dirigidos a los pobres y otros programas en beneficio de quienes se encuentran en situación de pobreza.

No permitir que las inquietudes relacionadas con los efectos sobre el empleo impidan aumentar los impuestos al tabaco

La reducción de los puestos de trabajo en el sector tabacalero tras los aumentos de los impuestos internos al tabaco se compensará con el incremento del empleo en otros sectores, a medida que el

gasto en productos de tabaco se reemplace con el gasto en otros bienes y servicios. Dada la naturaleza de uso intensivo de capital en la fabricación de productos de tabaco en la mayoría de los países, es probable que se observe una repercusión neta nula sobre los trabajos, o hasta un aumento pequeño del empleo tras el incremento de los impuestos. Si existen inquietudes ante la pérdida de trabajos en los sectores dependientes del tabaco, estas pueden reducirse considerablemente con el uso de una porción de los nuevos ingresos tributarios provenientes de los impuestos al tabaco para transferir a los agricultores tabacaleros hacia otros cultivos o para recapacitar a los trabajadores que se desempeñaban en la fabricación de productos de tabaco para laborar en otros sectores.

No permitir que las inquietudes relativas al efecto inflacionario del aumento de los impuestos al tabaco prevengan su incremento

En la mayoría de los países, los impuestos sobre el tabaco son una proporción relativamente baja de los precios de los productos de tabaco, o bien la ponderación dada a dichos precios en el cálculo de los índices nacionales de precios es baja, lo cual implica que los aumentos de los impuestos al tabaco tendrán por lo general un efecto pequeño sobre la inflación. Si preocupa la repercusión inflacionaria de un aumento de los impuestos al tabaco porque los salarios o algún gasto público puede estar vinculado a un índice de precios, los gobiernos pueden aliviar estas inquietudes al usar un índice de precios que excluya los productos de tabaco, como recomienda la UE y se ha hecho, por ejemplo, en Francia (en el caso del índice utilizado para ajustar los salarios mínimos).

Fortalecer la capacidad de los administradores de los impuestos al tabaco para dar seguimiento a los mercados de este producto y evaluar la repercusión de los aumentos tributarios al tabaco

Independientemente de cuán bien se integre el sistema tributario entre los fabricantes de tabaco y los administradores tributarios, las autoridades tributarias deben “confiar pero verificar”. Para ello, debe implantarse un buen sistema de seguimiento que utilice nuevas tecnologías para dar seguimiento a la producción y distribución de los productos de tabaco y que incluya el control físico de estos productos a lo largo de la cadena de distribución. Además, las autoridades tributarias deben auditar los libros de cuentas de los contribuyentes periódicamente. De no tenerse un departamento de impuestos selectivos al consumo de tabaco, debería crearse uno. Este departamento colaboraría con el servicio de aduanas para reducir al mínimo el incumplimiento y dar seguimiento al comercio. También debe llevar y actualizar una base de datos integral que se utilizaría para evaluar los mercados de productos de tabaco, analizar la demanda de dichos productos y evaluar los impuestos selectivos vigentes y la repercusión del incremento de dichos impuestos. Estas tareas son más eficaces cuando se realizan en cooperación y colaboración con las autoridades tributarias de los países vecinos y organizaciones regionales y mundiales.

Adoptar nuevas tecnologías para fortalecer la administración tributaria de los impuestos al tabaco y reducir al mínimo la elusión y evasión fiscales

Los administradores tributarios deberían adoptar tecnologías actualizadas con miras a aumentar la eficiencia de la recaudación tributaria y reducir al mínimo la elusión y la evasión fiscales. Estas nuevas tecnologías incluyen timbres fiscales más complejos y difíciles de falsificar y sistemas de seguimiento y localización que puedan usarse para rastrear los productos de tabaco a lo largo de la cadena de

distribución. Las autoridades tributarias deberían poder evaluar los niveles de producción y calcular con exactitud las obligaciones tributarias de los fabricantes, independientemente de las declaraciones presentadas por los fabricantes de tabaco. Estas tecnologías podrían financiarse con pequeños aumentos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco, cuando sea necesario; en la mayoría de los países, es probable que la adopción de estas tecnologías genere recursos más que suficientes para pagarse por sí mismas con los ingresos tributarios recaudados sobre los productos por los cuales de otro modo no se habrían pagado impuestos.

Fortalecer la capacidad de los administradores de los impuestos al tabaco por medio de la emisión de licencias para todos aquellos que participan en la fabricación y distribución de productos de tabaco

La concesión de licencias para todos aquellos que participan en la producción y distribución de tabaco facilita el seguimiento de los mercados tabacaleros, simplifica la detección de los productos ilícitos y aumenta la capacidad de los administradores para identificar y sancionar a los evasores fiscales. Esto es particularmente cierto cuando se hace en combinación con la adopción de las tecnologías tratadas anteriormente.

Asegurarse de que se apliquen sanciones ciertas, expeditas y serias a aquellos culpables de participar en el comercio ilícito de productos de tabaco

Los datos empíricos y de teoría económica demuestran que un aumento de la sanción prevista para quien asume un comportamiento ilegal reduce la criminalidad. Una aplicación decidida de los impuestos al tabaco aumentará la probabilidad de atrapar a aquellos implicados en el comercio ilícito de productos de tabaco, mientras que la imposición de sanciones administrativas altas elevará la rapidez y gravedad del castigo para tal actividad ilegal. Unas actividades más fuertes de observancia de la ley serán casi con toda certeza más que suficientes para pagarse por sí mismas con el aumento de los impuestos recaudados de productos que no solían pagar los gravámenes. Los países que han aumentado considerablemente los esfuerzos de aplicación de las leyes tributarias y elevado las sanciones han en efecto reducido el comercio ilícito de los productos de tabaco. El resultado es particularmente eficaz cuando “se persiguen a los peces gordos” —los que llevan a cabo la operación ilícita— en lugar de enfilar las baterías hacia quienes se encuentran al final de la cadena de distribución.

Conclusiones

Los impuestos selectivos al consumo de tabaco son una herramienta poderosa para proteger la salud pública y, al mismo tiempo, una fuente eficaz de ingresos públicos. Las mejores prácticas propuestas en los párrafos precedentes deberían ayudar a los gobiernos a potenciar al máximo la repercusión de los impuestos sobre el tabaco al reducir su consumo y sus consecuencias, así como mejorar la capacidad de generación de ingresos de estos impuestos. A medida que los gobiernos inicien la transición de sus procedimientos actuales hacia las “mejores prácticas”, se aprenderán muchas cosas y se refinarán estas prácticas.

REFERENCIAS

- Adioetomo, S.M., Djutaharta T., Hendratno** (2005). Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study. *Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control No.26*. Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Agencia de Noticias de Sofía** (2010). Bulgaria limits non-EU duty-free tobacco allowances. January 22. http://www.novinite.com/view_news.php?id=112255.
- Alchin, T.M.** (1995). A note on tobacco product prices in the Australian CPI. *Applied Economic Letters*, 2:473-7.
- Alianza del Convenio Marco** (2009). Internet sales, duty free sales and free trade zones. *INB-3 Policy Briefing*. http://www.ftc.org/dmdocuments/INB3_policy_briefing_internet_duty_free.pdf.
- Aloui, O.** (2003). Analysis of the economics of tobacco in Morocco. *Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control No.7*. Banco Mundial y OMS.
- Asaria, P. et al.** (2007). Chronic disease prevention: Health effects and financial costs of strategies to reduce salt intake and control tobacco use. *The Lancet*, 370:2044-2053.
- Asociación de Fabricantes de Tabaco (TMA)** (2009), *International tobacco tax and business guide*.
- Baille, J.C.** (1998). *L'Union Européenne et la tabac*. Tesis de doctorado en medicina. Facultad de Medicina de Marsella, Universidad del Mediterráneo Aix-Marseille II.
- Baltagi, B.H., Levin, D.** (1986). Estimating dynamic demand for cigarettes using panel data: The effects of bootlegging, taxation and advertising reconsidered. *The Review of Economics and Statistics*, 68(1):148-55.
- Baltagi, B.H., Levin, D.** (1992). Cigarette taxation: Raising revenues and reducing consumption. *Structural Change and Economic Dynamics*, 3(2):321-335.
- Barkat, A.A. et al.** (por publicar). *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation in Bangladesh*.
- Barzel, Y.** (1976). An alternative approach to the analysis of taxation, *Journal of Political Economy*, 84:1177-1197.
- BI Tobacco Tax Papers 2008 to 2010*. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2010. <http://www.tobaccofreeunion.org/content/en/217/>.
- Bird, R.M.** (1997). Analysis of earmarked taxes. *Tax Notes International*.

- Blecher, E.H., van Walbeek, C.P.** (2009). Cigarette affordability and trends: An update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 18:167-175.
- Blecher, E.H., van Walbeek, C.P.** (2004). An international analysis of cigarette price affordability. *Tobacco Control*, 13:339-346.
- Bobak, M. et al.** (2000). Poverty and smoking. En: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Bohanon, C.E., van Cott, T.N.** (1991). Product quality and taxation: A reconciliation. *Public Finance Quarterly* 19:233-7.
- Bohanon, C.E., van Cott, T.N.** (1984). Specific taxes, product quality and rate-revenue analysis. *Public Finance Quarterly*, 12:500-11.
- Brett C, Keen, M.J.** (2000). Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes. *Journal of Public Economics*, 75:315-340.
- British American Tobacco** (2009). British American Tobacco's views on duty free in the FCTC Protocol. [http://www.bat.com/group/sites/uk__3mnfen.nsf/vwPagesWebLive/DO6ZYC4S/\\$FILE/medMD7RDLVF.pdf?openelement](http://www.bat.com/group/sites/uk__3mnfen.nsf/vwPagesWebLive/DO6ZYC4S/$FILE/medMD7RDLVF.pdf?openelement).
- Buchanan, J.** (1963). The economics of earmarked taxes. *The Journal of Political Economy*, 71(5):457-469.
- Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC)** (por publicar). IARC monograph on the effectiveness of tax and price policies for tobacco control.
- Centro para el Estudio de la Democracia** (2007). *Corruption, trafficking and institutional reform: Prevention of trans-border crime in Bulgaria (2001-2002)*. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=340>.
- Centro de Política Fiscal y Administración Tributaria** (2008). *Forum on tax administration: Compliance sub-group. Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience*. www.oecd.gov.
- Chaloupka, F.J.** (por publicar). *The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use. Prepared for the Global Consultation on Effective Youth Tobacco Control Policy Interventions*. Organización Mundial de la Salud, Iniciativa Liberarse del Tabaco.
- Chaloupka, F.J. et al.** (2009). Cigarette excise taxation: The impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking. Documento de trabajo, Universidad de Illinois en Chicago.
- Chaloupka, F.J. et al.** (2000). Taxation of tobacco products. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *tobacco*

control in developing countries. Oxford, Oxford University Press.

Chaloupka, F.J., Warner, K.E. (2000). The economics of smoking. In: Culyer AJ, Newhouse, JP, eds. *Handbook of Health Economics*, Vol 1. Amsterdam, Elsevier, 1539-1627.

Collin, J. et al. (2004). Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tobacco Control*, 13 (Suppl II):ii104-ii111.

Cremer, H., Thisse, J.F. (1994). Commodity taxation in a differentiated oligopoly. *International Economic Review*, 35, 613-633.

Delipalla, S. (2009a). Commodity tax structure and informal activity, *Bulletin of Economic Research*, 61(3):283-294.

Delipalla, S. (2009b). Tobacco tax structure and smuggling. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 65(1):93-104.

Delipalla, S., Keen, M.J. (2006). Product quality and the optimal structure of commodity taxes. *Journal of Public Economic Theory*, 8(4):547-554.

Delipalla, S., O'Donnell, O. (2001). Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. *International Journal of Industrial Organisation*, 19:885-908.

Delipalla, S., Keen, M.J. (1992). The comparison between *ad valorem* and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics*, 49:351-367.

Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos (USDHHS) (2006). The health consequences of involuntary exposure to tobacco smoke. *A Report of the Surgeon General*, US Public Health Service.

Dhillon, A., Perroni, C. (2001). Tax earmarking and grass-roots accountability. *Economics Letter*, 72:99-106.

ERC Group (2008). *World cigarettes country profiles and global market database*.

Euromonitor International (2009 and 2008). Country and company reports.

Euromonitor International (2007). *Tobacco India-Country Market Insight*.

European Commission (2009). Exemption from value added tax and excise duty of goods imported by persons travelling from third countries. Council Directive 2007/74/EC of 20 December 2007.

Fausti, S.W. (1999). Production uncertainty, enforcement, and smuggling: a stochastic model. *Journal*

of International Trade and Economic Development, 8(3):279-308.

Federal Board of Revenue (FBR) Pakistan y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2009). *Excise duty assessment on cigarettes in Pakistan-An analysis (unpublished)*.

Flewelling, R.L. et al. (1992). First-year impact of the 1989 California cigarette tax increase on cigarette consumption. *American Journal of Public Health*, 82(6):867-9.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009). *World economic outlook, April 2009*. <http://www.imf.org/external/index.htm>.

Galbally, R.L. (1997). Health-promoting environments: Who will miss out? *Australia and New Zealand Journal of Public Health*, 21(4):429-30.

Galbraith, J., Kaiserman, M. (1997). Taxation, smuggling and demand for cigarettes in Canada: Evidence from time-series data. *Journal of Health Economics*, 16(3):287-301.

Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (2010). Incoming passengers to lose duty-free concessions on tobacco products. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201002/24/P201002240302.htm>.

Goodchild, M. (*por publicar*). The impact of GST and excise taxes on bidis in India.

Gruber, J., Koszegi, B. (2008). *A modern economic view of tobacco taxation*, Paris: The Union against tuberculosis and lung diseases.

Guindon, G.E. et al. (2010). *Tobacco taxation in Viet Nam*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Harris, J.E. (1987). The 1983 increase in the federal cigarette excise tax. In: Summers LH ed. *Tax Policy and the Economy*, vol. 1. Cambridge (MA): MIT Press.

Hu, T-W, Mao, Z. (2002). Economic analysis of tobacco and options for tobacco control: China case study. *Health, nutrition population discussion paper, Economics of tobacco control no.3*. Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud (OMS).

Hu, T-W et al. (2008). *Tobacco taxation and its potential impact in China*. Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.

Iglesias, R. et al. (2007). *Tobacco Control in Brazil*. Banco Mundial.

Instituto Nacional de Cáncer de los Estados Unidos y Organización Mundial de la Salud (*por publicarse*). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. Tobacco Control Monograph 21.

- Jacobs, R. et al.** (2000). The supply-side effects of tobacco control policies. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Jha, P., Chaloupka, F.J. eds.** (2000). *Tobacco control in developing countries*. Oxford University Publication for the World Bank and the Organización Mundial de la Salud.
- Jha, P. et al.** (2006a). Tobacco addiction. In: Jamison D et al. eds. *Disease control priorities in developing countries*, 2nd edition). Disease Control Priorities Project.
- Jha, P. et al.** (2006b). Social inequalities in male mortality, and in male mortality from smoking: indirect estimation from national death rates in England and Wales, Poland, and North America. *Lancet*, 368:367-370.
- John, R.M. et al.** (2010). *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation in India*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.
- John, R.M.** (2008). Price elasticity estimates for tobacco in India. *Health Policy and Planning*, 23(3): 200-9.
- Johnson, P.** (2009). *Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products*. Action on Smoking and Health (ASH).
- Joossens, L. et al.** (2009). *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*, París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.
- Joossens, L., Raw, M.** (2008). Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. *Tobacco Control* 17:399-404.
- Kay, J.A., Keen MJ** (1991). Product quality under specific and ad valorem taxation. *Public Finance Quarterly*, 19:238-47.
- Kay, J.A., Keen MJ** (1987). Commodity taxation for maximum revenue. *Public Finance Quarterly*, 15:371-85.
- Kay, J.A., Keen, M.J.** (1983). How should commodities be taxed? *European Economic Review*, 23:339-358.
- Kay, J.A., Keen, M.J.** (1982). *The structure of tobacco taxes in the European Community*. IFS Report Series No.1, Institute for Fiscal Studies.
- Keeler, T.E. et al.** (1996). Do cigarette producers price-discriminate by state? An empirical analysis of local cigarette pricing and taxation. *Journal of Health Economics*, 15:499-512.

- Keen, M.J.** (1998). The balance between specific and *ad valorem* taxation. *Fiscal Studies*, 19(1):1-37.
- Kyaing, N.** (2003). Tobacco economics in Myanmar. *Health, nutrition population discussion paper, economics of tobacco control no.14*. Banco Mundial y OMS.
- Laxminarayan, R., Deolalikar, A.** (2004). Tobacco initiation, cessation, and change: evidence from Vietnam. *Health Economics*, 13(12):1191-1201.
- Lei, Z. et al.** (por publicar). *Chapter on employment*. NCI/WHO monograph on the economics of tobacco and tobacco control.
- Marsiliani, L., Renstrom, T.I.** (2000). Time inconsistency in environmental policy: Tax earmarking as a commitment solution, *The Economic Journal*, 110(462):123-138.
- McCarten, W.J., Stotsky, J.** (1995). Excise taxes. In: Shome P ed. *Tax policy handbook*. Fondo Monetario Internacional (FMI), 100-03.
- Mediafax** (2010). Romania to ban sale of alcoholic drinks, tobacco in duty-free shops within 45 days. <http://www.mediafax.ro/english/romania-to-ban-sale-of-alcoholic-drinks-tobacco-in-duty-free-shops-within-45-days-5526602/>
- Merriman, D., Yürekli, A., Chaloupka, F.** (2000). How big is the worldwide cigarette smuggling problem? In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Ministerio de Finanzas del Brasil** (2009). Comunicación personal.
- Ministerio de Finanzas de Egipto y Organización Mundial de la Salud (OMS)** (2009). Excise taxes on cigarettes in Egypt-A way forward (*sin publicar*).
- Ministerio de Finanzas de la India** (2009). Comunicación personal.
- Ministerio de Finanzas de Turquía** (2009). Comunicación personal
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B.** (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5.^a edición. Nueva York: McGraw-Hill.
- Myles, G.** (1994). Imperfect competition and the optimal combination of *ad valorem* and specific taxation. *International Tax and Public Finance*, 3:29-44.
- Nargis, N. et al.** (por publicar). *Chapter on poverty*, NCI/WHO monograph on the economics of tobacco and tobacco control.

Norton, D.A. (1988). On the economic theory of smuggling, *Economica*, 55:107-118.

Önder, Z. (2002). Economics of tobacco control in Turkey. *HNP discussion paper, Economics of tobacco control paper, No.2*. Washington D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial).

Organización Mundial de Aduanas (2007). *Customs and tobacco report*.

Organización Mundial de la Salud (2010). Informe sobre la salud en el mundo 2010. Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal.

Organización Mundial de la Salud (2009a). *Expert review on a possible ban on duty-free sales of tobacco products*. Documento FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./3.
http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_INB_IT3_ID3-en.pdf

Organización Mundial de la Salud OMS (2009). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009: Crear ambientes libres de humo*. http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563918_eng_full.pdf

Organización Mundial de la Salud (2009b). *WHO Tobacco Control Assessment Document for Poland* (sin publicar)

Organización Mundial de la Salud (2009c). *Database on tobacco earmarking practices globally* (sin publicar).

Organización Mundial de la Salud (2004). Tax-based financing for health systems: options and experiences. Department of health systems financing, expenditure and resource allocation WHO/EIP.

Organización Mundial de la Salud (2003). *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*. http://www.who.int/fctc/text_download/en/index.html.

Organización Mundial de la Salud (2002). The European report on tobacco control policy. Documento presentado en la Conferencia Ministerial Europea de la OMS para una Europa Sin Tabaco, Varsovia. Documento EUR/01/5020906/8, Oficina Regional de la OMS para Europa, Copenhague.

Organización Mundial de la Salud (2002). *Reducing Risks, Promoting Healthy Life*. Organización Mundial de la Salud.

Organized Crime and Corruption Reporting Project (2008). Duty free highway. http://reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=47.

Pirtillä, J. (1998). Earmarking of environmental taxes: Efficient, after all. Bank of Finland, Discussion Papers, April.

- Prakongsai, P., Patcharanarumol, W., Tangcharoensathien, V.** (2008). Can earmarking mobilize and sustain resources to the health sector? *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, 86:11.
- Ramos, A.** (2009) Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries, *Center for Research into the Tobacco Epidemic (CIET Uruguay)*, Documento de trabajo.
- Ramsey, F.P.** (1927). A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal*, 37(145): 47-61.
- Ross, H., Chaloupka, F.J.** (2006). Economics policies for tobacco control in developing countries. *Salud Pública de Mexico*, 48(1):113-20.
- Ross, H.Z., Shariff, S. y Gilmore, A.** (2009). *Economics of tobacco taxation in Ukraine*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.
- Ross, H.Z., Shariff, S. y Gilmore, A.** (2008). *Economics of tobacco taxation in Russia*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.
- Saxenian, H., McGreevey, B.** (1996). *China: Issues and options in health financing*. Report 15278-CHA. Banco Mundial.
- Sayginsoy, O., Yurekli, A., de Beyer, J.** (2002). Cigarette demand, taxation, and the poor: A case study of Bulgaria. Health, Nutrition and Population paper, Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Skeath, S.E., Trandel, G.A.** (1994). A Pareto comparison of ad valorem and unit taxes in noncompetitive environments. *Journal of Public Economics*, 53:53-71.
- Sobel, R.S., Garrett, T.A.** (1997). Taxation and product quality: New evidence from generic cigarettes. *Journal of Political Economy*, 105(4):880-87.
- Sociedad Anticancerosa del Canadá** (2010). *Duty-free tobacco sales and duty-free import allowances for travellers: International overview and recommendations*.
- Suits, D.B., Musgrave, R.A.** (1953). Ad valorem and unit taxes compared. *Quarterly Journal of Economics*, 67(4):598-604.
- Sunley, E.M.** (2009). *Taxation of cigarettes in the Bloomberg Initiative countries: Overview of policy issues and proposals for reform*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.
- Sunley, E.M.** (2008). *India: the tax treatment of Bidis*. Informe presentado a la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco.

- Sunley, E., Yurekli, A., Chaloupka, F.J.** (2000). The design, administration and potential revenue of tobacco taxes. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Thursby, M.R., Jensen, R. y Thursby, J.** (1991). Smuggling, camouflaging, and market structure. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(3):789-814.
- Thursby, J., Thursby, M.R.** (2000). Interstate cigarette bootlegging: Extent, revenue losses, and effects of federal intervention. *National Tax Journal*, 53(1):59-78.
- Townsend, J., Roderick, P., Cooper, J.** (1994). Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity, *British Medical Journal*, 309:923-927.
- Van Walbeek, C.** (2002). The distributional impact of tobacco excise increases. *South African Journal of Economics*, 70(3):560-578.
- Warner, K.** (2000). The economics of tobacco: myths and realities. *Tobacco Control* 9:78-89.
- Warner, K.E. et al.** (1995). Criteria for determining an optimal cigarette tax. *Tobacco Control*, 4:380-6.
- West, R.** (2008). *Smoking and smoking cessation in England: findings from the Smoking Toolkit Study*.
- Wilkinson, M.** (1994). Paying for public spending: Is there a role for earmarked taxes? *Fiscal Studies*, 15(4), 119-135.
- Yurekli, A. et al.** (2010). *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation In Turkey*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares.
- Yurekli, A., Sayginsoy, O.** (2010). Worldwide organized cigarette smuggling: An empirical analysis. *Applied Economics*, 42(5): 545-561.
- Yurekli, A., Zhang, P.** (2000). The impact of clean indoor laws and cigarette smuggling on demand for cigarettes: an empirical model. *Health Economics*, 9, 159-170.

ANEXO

Figura 1

Artículo 6 del CMCT de la OMS: Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco

1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco.
 2. Sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes:
 - a) aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, políticas de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendentes a reducir el consumo de tabaco; y
 - b) prohibir o restringir, según proceda, la venta y/o la importación de productos de tabaco libres de impuestos y libres de derechos de aduana por los viajeros internacionales.
 3. De conformidad con el artículo 21, en sus informes periódicos a la Conferencia de las Partes, éstas comunicarán las tasas impositivas aplicadas a los productos de tabaco y las tendencias del consumo de dichos productos.
-

Figura 2**Artículo 15 del CMCT de la OMS: Comercio ilícito de productos de tabaco**

1. Las Partes reconocen que la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco, como el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación, y la elaboración y aplicación a este respecto de una legislación nacional y de acuerdos subregionales, regionales y mundiales son componentes esenciales del control del tabaco.

2. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para que todos los paquetes o envases de productos de tabaco y todo empaquetado externo de dichos productos lleven una indicación que ayude a las Partes a determinar el origen de los productos de tabaco y, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, ayude a las Partes a determinar el punto de desviación y a vigilar, documentar y controlar el movimiento de los productos de tabaco y su situación legal. Además, cada Parte:

a) exigirá que todos los paquetes y envases de productos de tabaco para uso al detalle y al por mayor que se vendan en su mercado interno lleven la declaración: *“Venta autorizada únicamente en (insertar el nombre del país o de la unidad subnacional, regional o federal)”*, o

lleven cualquier otra indicación útil en la que figure el destino final o que ayude a las autoridades a determinar si está legalmente autorizada la venta del producto en el mercado interno; y

b) examinará, según proceda, la posibilidad de establecer un régimen práctico de seguimiento y localización que dé más garantías al sistema de distribución y ayude en la investigación del comercio ilícito.

3. Cada Parte exigirá que la información o las indicaciones que ha de llevar el empaquetado según el párrafo 2 del presente artículo figuren en forma legible y/o en el idioma o los idiomas principales del país.

4. Con miras a eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco, cada Parte:

a) hará un seguimiento del comercio transfronterizo de productos de tabaco, incluido el comercio ilícito, reunirá datos sobre el particular e intercambiará información entre autoridades aduaneras, tributarias y otras autoridades, según proceda y de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes aplicables;

b) promulgará o fortalecerá legislación, con sanciones y recursos apropiados, contra el comercio ilícito de productos de tabaco, incluidos los cigarrillos falsificados y de contrabando;

c) adoptará medidas apropiadas para garantizar que todos los cigarrillos y productos de tabaco falsificados y de contrabando y todo equipo de fabricación de éstos que se hayan decomisado se destruyan aplicando métodos inoctrinos para el medio ambiente cuando sea factible, o se eliminen de conformidad con la legislación nacional;

d) adoptará y aplicará medidas para vigilar, documentar y controlar el almacenamiento y la distribución de productos de tabaco que se encuentren o se desplacen en su jurisdicción en régimen de suspensión de impuestos o derechos; y

e) adoptará las medidas que proceda para posibilitar la incautación de los beneficios derivados del comercio ilícito de productos de tabaco.

5. La información recogida con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 4(*a*) y 4(*d*) del presente artículo será transmitida, según proceda, en forma global por las Partes en sus informes periódicos a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 21.

Cuadro 1. Países que aplican tipos diferentes de impuestos con niveles o a una tasa uniforme

Tipo de impuesto (número total de países: 155)					
Específico (51)		<i>Ad valorem</i> (47)		Mezcla (47)	
Niveles (21)	Uniforme (30)	Niveles (6)	Uniforme (41)	Niveles (6)	Uniforme (41)
Bosnia, Brasil, Belarús, Croacia, Egipto, Fiji, Ghana, India, Indonesia, Kazajistán, Kenya, Kirguistán, Nepal, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Filipinas, República de Corea, Sri Lanka, Tayikistán, Tanzania, Uzbekistán	Albania, Argelia, Andorra, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Barbados, Belice, Botswana, Brunei, Canadá, Colombia, Cuba, Georgia, Haití, Jamaica, Japón, Lesotho, Malawi, Mauricio, Namibia, Noruega, Singapur, Sudáfrica, Suriname, Swazilandia, Trinidad y Tabago, Uganda, Uruguay, Estados Unidos	Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Myanmar, Senegal	Bolivia, Burundi, Camboya, Camerún, Chile, Costa Rica, Congo, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Gabón, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Irán, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Mali, Mauritania, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, Rwanda, Sierra Leona, Sudan, Togo, Turquía, Turkmenistán, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Zambia, Zimbabwe	China, Madagascar, Moldova, Pakistán, Rusia, Ucrania	Argentina, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Jordania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Montenegro, Marruecos, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Siria, Tailandia, Túnez, Reino Unido

NOTAS:

- 1- De los 155 países para los cuales se tienen datos en la TMA, 10 países no tenían ningún impuesto selectivo al consumo.
- 2- Los siguientes países impusieron un impuesto mínimo además de sus tasas estatutarias: 27 países de la UE, Israel, Rusia, Suiza, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

Fuente: TMA (2009).

Cuadro 2. Diferentes bases para los sistemas escalonados en todo el mundo.

Impuestos selectivos al consumo de cigarrillos diferenciales y escalonados			Número de países
Total abarcado			156
Con niveles			32
Base de niveles	Precio al por menor		11
	Precio al productor		2
	Volumen de ventas		1
	Volumen de producción		1
	Tipo	con filtro / sin filtro	12
Tipo	a mano / hecho a máquina	2	
Tipo	kretek / cigarrillo rubio	1	
Empaque	suave / duro	3	
Longitud del cigarrillo		4	
Comercio	nacional / importado	1	
Peso (contenido de tabaco en cigarrillo)		1	
Contenido foliar (nacional/importado)		3	

NOTAS: De los 155 países para los cuales se tienen datos en la TMA, 10 países no tenían ningún impuesto selectivo al consumo. Algunos países diferencian con base en más de un criterio.

8 países diferencian sus impuestos selectivos con base en más de un criterio.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de la TMA (2009).

Cuadro 3. Precio de cigarrillos, impuestos selectivos al consumo y total de impuestos como porcentaje de los precios en el 2008, por grupo de ingresos§

País	Precio en USD*	Impuesto específico al consumo	Impuesto ad valorem al consumo	Total participación de impuestos †
------	----------------	--------------------------------	--------------------------------	------------------------------------

Economías de ingresos bajos

Ningún impuesto selectivo al consumo

Afganistán	0,51	0,00%	0,00%	7,79%
Benín	1,06	0,00%	0,00%	21,67%
Santo Tomé y Príncipe	1,31	0,00%	0,00%	36,55%
<i>Promedio[‡]</i>	0,96	0,00%	0,00%	22,00%

Sólo específico

Gambia	0,36	30,00%	0,00%	62,05%
Ghana	1,16	13,33%	0,00%	29,30%
Kenya	1,54	41,67%	0,00%	55,46%
Kirguistán	0,61	14,17%	0,00%	30,83%
Malawi	1,03	37,33%	0,00%	51,50%
Nepal	0,84	13,38%	0,00%	24,89%
Papua Nueva Guinea	4,21	26,29%	0,00%	46,92%
Uganda	0,51	44,00%	0,00%	62,97%
República Unida de Tanzania	1,09	18,03%	0,00%	34,69%
Uzbekistán	0,50	14,87%	0,00%	31,54%
<i>Promedio[‡]</i>	1,19	25,31%	0,00%	43,02%

Sólo ad valorem

Bangladesh	0,38	0,00%	52,00%	67,00%
Burkina Faso	1,06	0,00%	4,53%	19,79%
Burundi	0,49	0,00%	46,08%	53,92%
Camboya	0,30	0,00%	10,67%	19,76%
República Centroafricana	0,64	0,00%	12,31%	28,46%
Chad	1,06	0,00%	13,35%	33,27%
Comoras	2,83	0,00%	17,73%	19,58%
Côte d'Ivoire	1,49	0,00%	16,35%	26,30%
Eritrea	1,63	0,00%	44,64%	55,36%
Etiopía	0,44	0,00%	44,48%	56,03%
Guinea	0,39	0,00%	11,05%	37,09%
Guinea-Bissau	2,12	0,00%	2,69%	18,42%
Laos	0,57	0,00%	32,26%	41,35%
Liberia	0,78	0,00%	5,73%	39,84%
Madagascar	0,75	0,00%	50,65%	67,32%
Malí	1,49	0,00%	5,28%	20,53%
Mauritania	1,35	0,00%	20,00%	34,49%
Mozambique	0,60	0,00%	33,67%	48,20%
Níger	1,06	0,00%	6,45%	22,95%
Nigeria	1,89	0,00%	27,21%	31,97%
Rwanda	0,89	0,00%	35,56%	57,37%
Senegal	1,27	0,00%	12,54%	27,79%
Sierra Leona	0,16	0,00%	25,04%	41,73%
Togo	1,06	0,00%	15,00%	30,33%
Viet Nam	0,65	0,00%	35,81%	44,90%
Yemen	0,75	0,00%	47,37%	47,37%
Zambia	1,14	0,00%	30,61%	44,41%
Zimbabwe	0,40	0,00%	34,29%	42,86%
<i>Promedio[‡]</i>	0,99	0,00%	24,76%	38,51%

Ambos impuestos selectivos al consumo

Congo	0,94	14,67%	13,82%	30,92%
Pakistán	0,23	34,46%	4,24%	52,49%
<i>Promedio[‡]</i>	0,58	24,56%	9,03%	41,70%

Economías de ingresos medianos bajos**Ningún impuesto selectivo al consumo**

Kiribati	5,54	0,00%	0,00%	50,00%
Maldivas	1,56	0,00%	0,00%	30,00%
Islas Marshall	2,50	0,00%	0,00%	40,00%
<i>Promedio[‡]</i>	3,20	0,00%	0,00%	40,00%

Sólo específico

Albania	1,48	30,77%	0,00%	49,95%
Argelia	0,98	53,14%	0,00%	67,67%
Armenia	1,63	16,83%	0,00%	31,74%
Azerbaiyán	0,87	5,14%	0,00%	21,83%
Colombia	0,80	23,80%	0,00%	34,31%
Egipto	0,49	59,27%	0,00%	59,27%
Georgia	0,60	40,00%	0,00%	55,25%
India	1,65	43,98%	0,00%	55,09%
Lesotho	2,36	25,28%	0,00%	38,32%
Micronesia (Estados Federados de)	1,75	34,29%	0,00%	39,00%
Mongolia	0,39	27,98%	0,00%	37,07%
Namibia	2,47	28,78%	0,00%	41,83%
Filipinas	0,53	43,52%	0,00%	54,23%
Samoa	2,69	49,49%	0,00	62,5
Sri Lanka	2,83	58,63%	0,00%	71,67%
Tonga	3,56	39,47%	0,00%	52,52%
Vanuatu	5,68	12,50%	0,00%	61,11%

<i>Promedio</i> [‡]	1,90	33,60%	0,00%	48,08%
------------------------------	------	--------	-------	--------

Sólo ad valorem

Angola	0,67	0,00%	15,80%	37,05%
Bolivia	0,78	0,00%	29,50%	41,00%
Bosnia y Herzegovina	1,42	0,00%	41,97%	56,50%
Camerún	1,06	0,00%	5,60%	21,74%
Cabo Verde	2,52	0,00%	3,25%	21,72%
Congo	0,89	0,00%	16,32%	32,21%
Djibouti	0,68	0,00%	43,51%	43,51%
Ecuador	2,20	0,00%	53,57%	64,29%
Guatemala	1,29	0,00%	46,00%	56,71%
Guyana	1,75	0,00%	13,58%	27,37%
Honduras	0,95	0,00%	28,00%	41,05%
Irán (República islámica de)	1,32	0,00%	5,13%	19,16%
Iraq	0,63	0,00%	8,53%	22,75%
Myanmar	0,81	0,00%	75,00%	75,00%
Nicaragua	1,06	0,00%	7,75%	23,15%
Paraguay	0,20	0,00%	9,74%	18,83%
Perú	1,27	0,00%	25,21%	42,95%
Sudán	0,97	0,00%	58,91%	71,95%
Turkmenistán	2,12	0,00%	30,00%	43,04%
<i>Promedio</i> [‡]	1,19	0,00%	27,23%	40,00%

Ambos impuestos selectivos al consumo

China	0,73	1,20%	20,45%	36,18%
República Dominicana	2,82	26,00%	20,00%	62,00%
El Salvador	1,40	7,14%	9,19%	31,38%
Indonesia	1,14	5,60%	38,64%	52,64%
Jordania	1,97	22,86%	31,99%	68,64%
Macedonia	1,61	2,86%	21,23%	39,34%
Marruecos	2,16	0,57%	50,05%	66,36%
República de Moldova	0,58	2,00%	3,00%	21,67%
República Árabe Siria	0,62	3,00%	12,30%	30,30%
Tailandia	1,29	2,22%	55,02%	63,78%
Túnez	1,30	2,35%	47,33%	64,94
Ucrania	0,39	20,00%	8,74%	45,40%
<i>Promedio[‡]</i>	1,33	7,98%	26,49%	48,55%

Economías de ingresos medianos altos**Ningún impuesto selectivo al consumo**

Islas Cook	6,02	0,00%	0,00%	64,84%
Granada	2,96	0,00%	0,00%	30,38%
Nauru	3,05	0,00%	0,00%	62,05%
Niue	4,63	0,00%	0,00%	66,25%
Palau	3,50	0,00%	0,00%	57,14%
Santa Lucía	3,70	0,00%	0,00%	14,22%
<i>Promedio[‡]</i>	3,98	0,00%	0,00%	49,15%

Sólo específico

Belarús	0,86	8,00%	0,00%	23,25%
Belice	3,50	25,71%	0,00%	34,81%
Botswana	2,33	38,97%	0,00%	48,06%
Brasil	1,03	28,73%	0,00%	58,39%
Croacia	2,91	42,67%	0,00%	60,70%
Cuba	0,30	87,14%	0,00%	87,14%
Dominica	1,40	11,64%	0,00%	49,43%
Fiji	1,30	76,94%	0,00%	76,94%
Jamaica	5,05	29,63%	0,00%	45,15%
Kazajstán	0,75	8,89%	0,00%	19,60%
Mauricio	2,05	67,69%	0,00%	80,74%
San Vicente y las Granadinas	2,00	1,67%	0,00%	28,75%
Seychelles	3,98	75,76%	0,00%	75,76%
Sudáfrica	2,04	32,44%	0,00%	44,72%
Surinam	1,82	6,40%	0,00%	42,19%
Uruguay	1,85	47,79%	0,00%	65,82%
<i>Promedio[‡]</i>	2,07	36,88%	0,00%	52,59%

Sólo ad valorem

Argentina	1,11	0,00%	60,90%	67,50%
Chile	2,07	0,00%	60,40%	76,37%
Costa Rica	1,35	0,00%	44,22%	55,72%
Gabón	2,12	0,00%	5,91%	21,17%
Líbano	1,33	0,00%	33,38%	44,01%
Jamahiriya Árabe Libia	0,80	0,00%	1,96%	1,96%
México	2,07	0,00%	52,17%	65,22%
Panamá	1,96	0,00%	28,26%	43,52%
Saint Kitts y Nevis	1,85	0,00%	10,45%	30,31%
Turquía	1,97	0,00%	58,00%	73,25%
Venezuela	3,96	0,00%	70,00%	78,26%

Promedio*	1,87	0,00%	38,70%	50,66%
-----------	------	-------	--------	--------

Ambos impuestos selectivos al consumo

Bulgaria	1,98	29,82%	40,50%	86,98%
Letonia	2,93	24,55%	32,20%	72,01%
Lituania	1,83	35,27%	20,00%	71,23%
Malasia	2,60	40,00%	3,56%	48,32%
Montenegro	0,84	3,33%	26,00%	43,86%
Polonia	1,94	34,49%	41,32%	93,84%
Rumania	2,22	32,71%	25,00%	73,68%
Federación de Rusia	0,51	16,00%	5,50%	36,75%
Serbia	0,95	16,10%	33,00%	64,35%
<i>Promedio[‡]</i>	1,76	25,81%	25,23%	65,67%

Economías de ingresos altos

Ningún impuesto selectivos al consumo

Antigua y Barbuda	2,56	0,00%	0,00%	31,37%
Bahrein	1,60	0,00%	0,00%	33,33%
Kuwait	1,70	0,00%	0,00%	34,04%
Omán	1,56	0,00%	0,00%	33,33%
Qatar	1,65	0,00%	0,00%	33,33%
Arabia Saudita	1,60	0,00%	0,00%	33,33%
Emiratos Árabes Unidos	1,77	0,00%	0,00%	30,77%
<i>Promedio[‡]</i>	1,78	0,00%	0,00%	32,79%

Sólo específico

Australia	6,65	53,02%	0,00%	62,11%
Barbados	5,50	34,18%	0,00%	48,84%
Brunei Darussalam	1,17	71,43%	0,00%	71,43%
Canadá	6,48	57,56%	0,00%	64,63%
Japón	3,31	58,29%	0,00%	63,29%
Nueva Zelandia	5,90	57,77%	0,00%	68,88%
Noruega	10,14	52,68%	0,00%	72,68%
República de Corea	1,98	52,90%	0,00%	61,99%
Singapur	8,06	60,69%	0,00%	67,23%
Trinidad y Tabago	2,22	23,64%	0,00%	36,69%
Estados Unidos de América	4,58	31,55%	0,00%	36,57%
<i>Promedio[‡]</i>	5,09	50,34%	0,00%	59,48%

Sólo ad valorem

Bahamas	4,29	0,00%	24,62%	24,62%
Guinea Ecuatorial	2,12	0,00%	19,39%	35,36%
<i>Promedio[‡]</i>	3,21	0,00%	22,00%	29,99%

Ambos impuestos selectivos al consumo				
Austria	5,57	13,35%	43,00%	73,01%
Bélgica	5,79	7,66%	52,41%	77,43%
Chipre	3,92	14,54%	44,50%	72,08%
República Checa	3,00	35,52%	28,00%	79,48%
Dinamarca	6,24	38,58%	13,61%	72,19%
Estonia	2,88	31,25%	31,00%	77,50%
Finlandia	6,12	6,88%	52,00%	76,91%
Francia	7,38	6,03%	57,97%	80,39%
Alemania	6,55	35,15%	24,66%	75,77%
Grecia	4,18	3,67%	53,83%	73,47%
Hungría	3,02	29,08%	28,30%	74,05%
Islandia	5,52	38,65%	12,68%	71,00%
Irlanda	11,27	43,28%	18,26%	79,24%
Israel	5,00	5,00%	53,68%	72,10%
Italia	5,98	3,15%	54,74%	74,56%
Luxemburgo	4,45	9,62%	47,44%	70,10%
Malta	5,29	11,58%	48,70%	75,53%
Países Bajos	6,12	39,65%	20,87%	76,49%
Portugal	4,94	36,48%	23,00%	76,83%
Eslovaquia	2,45	49,74%	24,00%	89,70%
Eslovenia	3,06	15,00%	43,21%	74,88%
España	4,18	3,67%	57,00%	76,64%
Suecia	5,63	14,09%	39,20%	73,29%
Suiza	6,20	30,00%	25,00%	62,06%
Reino Unido	7,64	42,77%	24,00%	79,82%
<i>Promedio</i> [‡]	5,30	22,58%	36,84%	75,38%

NOTAS:

* Precio de las marcas más vendidas en el país convertido a dólares de los Estados Unidos usando tasas de cambio oficiales (principales o de mercado) a final de período.

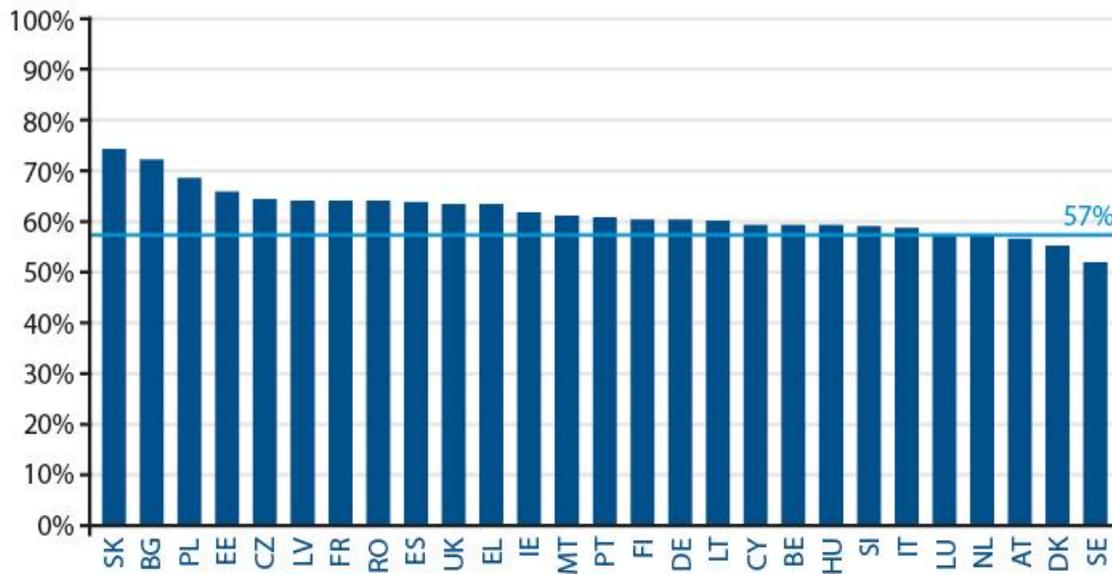
[†] La proporción total de los impuestos incluye el impuesto específico al consumo, impuesto *ad valorem* al consumo, impuesto sobre el valor agregado (IVA), derecho de importación (si la marca más popular en el país es importada) y otros (según corresponda).

[‡] Promedio aritmético no ponderado.

[§] Clasificación de los países por el Banco Mundial sobre la base de los ingresos a julio del 2008.

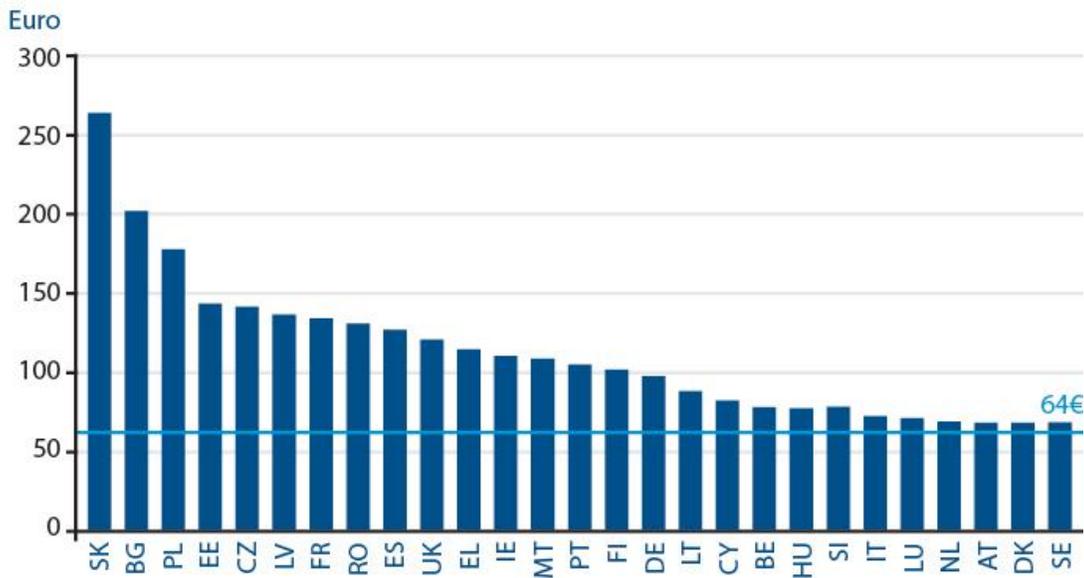
Fuente: Cálculos de los autores a partir del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009* (precio e impuesto), FMI (tasa de cambio oficial) salvo Myanmar (tasa de cambio no oficial del *World Factbook* de la CIA).

Figura 3. Proporción de los impuestos selectivos al consumo como porcentaje de precio de venta al por menor, UE, enero del 2010



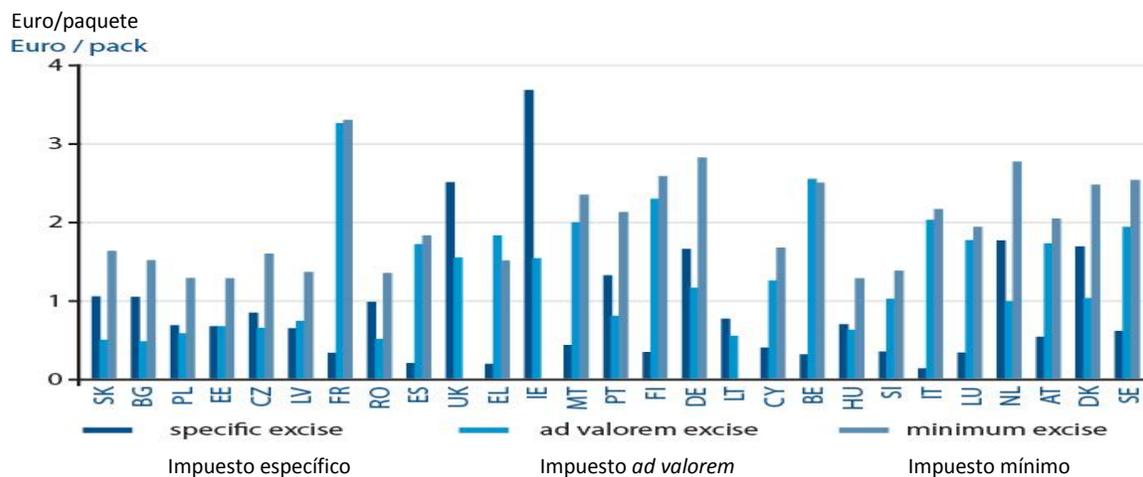
Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de la Comisión Europea, Tributación y Unión Aduanera.

Figura 4. Rendimiento de los impuestos selectivos al consumo en la categoría de precio más popular (€/ 1.000), UE, enero del 2010



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de la Comisión Europea, Tributación y Unión Aduanera.

Figura 5. Impuestos selectivos aplicados al consumo (€/ 1.000), UE, enero del 2010



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de la Comisión Europea, Tributación y Unión Aduanera.

Abreviaturas de países de la UE

A	Austria	ES	España	MT	Malta
BE	Bélgica	FI	Finlandia	NL	Países Bajos
BG	Bulgaria	FR	Francia	PL	Polonia
CY	Chipre	HU	Hungría	PT	Portugal
CZ	República Checa	IE	Irlanda	RO	Rumania
DE	Alemania	IT	Italia	SE	Suecia
DK	Dinamarca	LT	Lituania	SI	Eslovenia
EE	Estonia	LU	Luxemburgo	SK	Eslovaquia
EL	Grecia	LV	Letonia	UK	Reino Unido

Cuadro 4. Cálculos de elasticidades-precio (h_p), resumen

País-Provincia/Autores	Datos/año	Resultados
Argentina Rozada (2006)	Datos mensuales enero de 1996 a enero del 2004	$\eta_p = -0,265$
Bolivia Alcaraz (2006)	Datos anuales 1988-2002	$\eta_p = -0,85$
Brasil Iglesias (2006)	Datos trimestrales 1991-2003	$\eta_p = -0,25$ a $-0,279$
Bulgaria Sayginsoy, Yurekli, de Beyer (2002)	Estudio de medición de niveles de vida Encuesta de hogares de 1995	$\eta_p = -0,8$
Chile Debrott (2006)	Datos trimestrales 1993-2003	$\eta_p = -0,21$ a $-0,45$
China Mao ZZ, Jiang, JL (1997) Provincia del Sichuan	Series cronológicas agrupadas 1981-1993	$\eta_p = -0,47$ a $-0,8$
China Mao ZZ, Jiang, JL (1997) Provincia del Sichuan	Transversal 1995	$\eta_p = -0,69$
China Hu TW, Mao Z (2002)	Series cronológicas agrupadas 1980-1997	$\eta_p = -0,54$ a $-0,64$
China Lance, Akin, Loh y Dow (2004)	Datos de micronivel, encuesta, paneles de 1993 y 1997 (9 Provincias)	$\eta_p = -0,007$ a $-0,08$
China Mao Z, Hu TW, Yang GH (2005)	Transversal 2002	$\eta_p = -0,154$
China Mao Z, Hu TW, Yang GH (2005)	Series cronológicas agrupadas 1980-2002	$\eta_p = -0,18$ a $-0,61$
China Bai Y, Zhang Z (2005) Municipios provinciales y especiales	Transversal compartida / serie cronológica 1997-2002	$\eta_p = -0,84$
China Mao Z, Yang GH, Ma H. (2003)	Transversal 1998 (16 condados)	$\eta_p = -0,51$
China Bishop, J. A.; Liu, H. Y.; Meng, Q. (2007)	Proyecto Ingresos de hogares chinos 1995	$\eta_p = -0,47$ a $-0,51$
Egipto Nassar (2001)	Datos transversales sobre presupuesto familiar 1994/1995 y encuestas 1995/1996	$\eta_p = -0,27$ a $-0,82$
Estonia	Datos mensuales tomados de:	$\eta_p = -0,32$

Taal et al. (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de ingresos y gastos domésticos de EMRO 1992 a 1999 - Oficina de Estadística de Estonia 1996 a 1999 	
Europa (Región) Gallus, S.; Schiaffino, A.; La Vecchia, C.; Townsend, J.; Fernández, E. (2006)	Datos de perfiles de los países sobre control del tabaco, 2000.	$\beta_p = -0,4$ a $-1,00$
India Bhall et al. (2005) No publicado	Encuesta muestral nacional <ul style="list-style-type: none"> - Encuesta muestral nacional de la organización 1983 y 1999 - Encuesta nacional de salud familiar 1998-1999 	Cigarrillos: $\beta_p = -0,79$ a $-0,85$ Bidis: $\beta_p = -0,58$ a $-0,83$
India John, R. M. (2008)	Encuesta de NSSO 1999-2000	Bidis: $\beta_p = -0,86$ a $-0,92$ Cigarrillos: $\beta_p = -0,18$ a $-0,41$
Indonesia Adioetomo, Djutaharta, Hendratno (2001)	Datos de encuesta socioeconómica nacional de 1999	$\beta_p = -0,61$
Indonesia Djutaharta, Surya, Pasay, Hendratno, Adioetomo (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1- Datos anuales: 1970-2001 2- Datos mensuales: Enero de 1996 a junio del 2001 	$\beta_p = -0,32$ a $-0,57$
Indonesia Adoietomo et al. (2005)	Encuesta socioeconómica nacional de 1999 (Susenas), recopilada por la Oficina Central de Estadística	$\beta_p = -0,61$
Malasia Ross, H.; Al-Sadat, N. A. M. (2007)	1990-2004	$\beta_p = -0,077$ a $-0,76$
Maldivas InfoGlobal Consultants (2002)	Datos mensuales, diciembre de 1997 a octubre del 2000	$\beta_p = -1$
Myanmar Kyaing (2003)	Datos sobre nivel doméstico (2000)	$\beta_p = -1,619$
Marruecos Aloui (2003)	Datos anuales globales 1965 a 2000	$\beta_p = -0,51$ a $-1,54$
Nepal Karki (2003)	Datos a nivel doméstico (2003)	$\beta_p = -0,886$
Rusia Ogloblin et al. (2003)	Datos de hogares tomados de encuestas nacionales 1996 y 1998	Elasticidad-precio de la decisión de fumar = $-0,085$ a $-0,628$
Rusia Lance, Akin, Loh y Dow (2002)	Encuestas longitudinales de hogares, 1992-2000	$\beta_p = -0,02$ a $-0,176$
Sudáfrica Berg y Kaempfer (2001)	Encuesta de hogares, 1997 (6.500 hogares negros y 1.350 hogares blancos)	$\beta_p = -0,8$ a $-1,79$

Sudáfrica van Walbeek (2002)	Encuestas de ingresos y gastos domésticos de 1990 y 1995	$\beta_p = -0,81$ a $-1,39$
Sri Lanka Arunatilake (2001)	Datos de series cronológicas mensuales 1999 a 2000	$\beta_p = -0,227$ a $-0,908$
Sri Lanka Arunatilake (2002)	Datos a nivel doméstico 1999-2000	$\beta_p = -0,45$
Tailandia Supakorn (1993)	No disponible	$\beta_p = -0,67$
Tailandia Sartinsart (1993)	Sistema lineal de gasto y datos a nivel doméstico de 1988	$\beta_p = -0,09$
Tailandia Sartinsart et al. (2003)	Encuesta socioeconómica de hogares 2000 Índice de precios al consumidor del Departamento de Economía de Empresa, Ministerio de Comercio)	$\beta_p = -0,393$
Turquía Onder (2001)	Encuesta de datos a nivel doméstico, 1994	$\beta_p = -0,41$
Ucrania Krasovsky, Andreeva, Krisanov, Mashliakivsky y Rud (2001)	Encuesta nacional de junio del 2001	$\beta_p = -0,4$
Ucrania Maksym Mashlyakivsky (2004)	Datos mensuales 1997 a 2003	$\beta_p = -0,3$ a $-0,48$
Uruguay Ramos (2006)	Datos trimestrales 1991-2003	$\beta_p = -0,34$ a $-0,55$

Cuadro 5. Países que asignan ingresos de la recaudación de impuestos al tabaco, por región

Región o país	Número de países o estados	Vínculo entre impuesto y programa de gastos	Tipo de programa de gasto
África	3	Débil	Amplio: juventud, deporte y recreación (Madagascar), hospital universitario de Brazzaville (Congo), salud (Comoras)
América Central y del Sur	9	Débil	Amplio: salud (El Salvador, Guatemala, Jamaica), educación seguridad social y de vejez (Costa Rica), deporte (Colombia), cancelación de la deuda y comisión anticancerosa (Uruguay), agricultura, incluidas subvenciones a productores de tabaco (Argentina), alivio de emergencias (Paraguay). Restringido: instituto oncológico (Panamá)
Europa	10	Débil	Ejemplos de gastos amplios: salud, seguridad social, cultura Ejemplos de gastos restringidos: prevención del tabaquismo, tratamiento de las enfermedades relacionadas con el tabaco (Finlandia, Islandia, Polonia, Serbia y Suiza)
América del Norte: Estados Unidos (federal y estados)	36	Débil	Federal: amplio (póliza de seguro de enfermedad para niños) Estados: amplio en todos los estados. A menudo los ingresos se comparten entre programas de gastos según porcentajes predeterminados. Ejemplos de gasto: salud, educación, deportes y actividades recreativas
África del Norte y Oriente Medio	7	Débil	Amplio: Alto Consejo para la Juventud (Jordania), Fondo Nacional de Solidaridad (Túnez) Restringido: control del tabaco y tratamiento de enfermedades del tabaco (Yemen), control del tabaco (Djibouti, Irán y Qatar), seguro de enfermedad para estudiantes (Egipto)
Asia Sudoriental	3	Débil	Amplio: salud (India, Nepal, Tailandia), seguridad social (India)
Pacífico Occidental	6	Débil	Amplio: salud (Corea, Mongolia, Filipinas), educación (Islas Marshall), ferrocarriles y cuentas de servicios especiales forestales (Japón) Restringido: control del tabaco (Tuvalu).

NOTAS: Este cuadro no es exhaustivo y se basa en la información públicamente disponible en los sitios web de los gobiernos. 1/ "Débil": Los ingresos provenientes de los gravámenes al tabaco se asignan a un fin específico parcialmente, o el gasto que se beneficia de los ingresos asignados a un fin específico también se benefician de otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, fondo general). "Ajustado": todos los ingresos son asignados a un fin específico y el programa de gastos se financia exclusivamente con ingresos asignados a un fin específico. 2/ "Amplio": el programa de gastos se define ampliamente (por ejemplo, salud, educación). "Restringido": el programa de gastos se define de forma restringida o específica (por ejemplo, prevención del tabaquismo).

Fuente: Recopilación de datos de la OMS por medio del cuestionario del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo* y comunicación personal.