



LA POLÍTICA DE LOS IMPUESTOS A LOS PRODUCTOS DE TABACO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Centro de Investigación para la Epidemia del
Tabaquismo – CIET

MARZO DE 2017

Resumen

Este documento describe la dinámica y la situación actual del consumo, precios e impuestos a los productos de tabaco en Uruguay. Plantea la necesidad de contar con un marco de política de impuestos a los productos de tabaco a largo plazo, adecuada a los objetivos planteados de reducción del consumo del tabaco en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que Uruguay ha decidido alcanzar. La declaración de Addis Abeba reconoce el potencial de los impuestos al tabaco: “En particular reconocemos que, como parte de una estrategia amplia de prevención y control, las medidas relacionadas con los precios y con los impuestos relativos al tabaco pueden ser un medio eficaz e importante de reducir su consumo y los gastos de atención de la salud y constituyen una corriente de ingresos para financiar el desarrollo de muchos países”

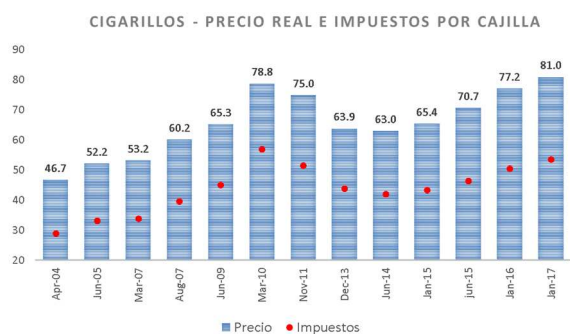
Dardo Curti
dardocurti@gmail.com

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. La necesidad de una política de impuestos al tabaco | 2 |
| 2. Evolución del consumo y los precios | 4 |
| 3. Asequibilidad de los productos de tabaco | 5 |
| 4. Los márgenes de la industria y el gobierno: una estrategia exitosa de la industria tabacalera | 6 |
| 5. La recaudación del impuesto | 8 |
| 6. Tabaco, pobreza, geografía y desarrollo | 10 |
| 7. Asignación de los recursos del impuesto al tabaco para alcanzar los ODS | 12 |
| 8. Un marco para la Política de Impuestos al tabaco en el marco de los ODS | 14 |
| 8.1. <i>Aspectos a considerar</i> | 14 |
| 8.2. <i>Medidas institucionales para el marco de política al tabaco</i> | 15 |
| 8.3. <i>Marco de funcionamiento de la política de impuestos al tabaco</i> | 15 |
| 8.3.1. <i>Meta intermedia: la asequibilidad de los productos de tabaco</i> | 15 |
| 8.3.2. <i>Meta final: el consumo per cápita de cigarrillos y tabaco de armar legales</i> | 17 |
| 8.3.3. <i>Meta final complementaria: el porcentaje de consumidores de cigarrillos ilegales...</i> | 18 |
| 8.3.4. <i>Medidas referidas a impuestos al tabaco específicamente</i> | 18 |
| 8.3.5. <i>Medidas referidas al consumo ilegal de productos de tabaco</i> | 19 |

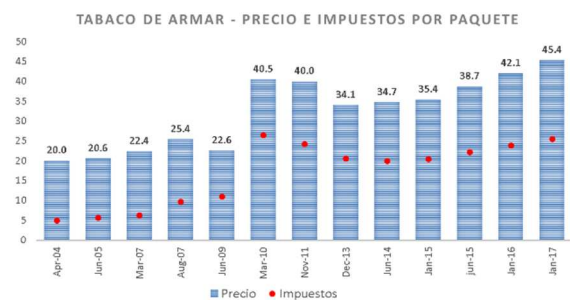
1. La necesidad de una política de impuestos al tabaco

Gráfica 1



La política de Control de Tabaco en el marco del Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y como política integral comienza con la aprobación de dicho convenio en Uruguay en 2004 y su implementación a lo largo de los años subsiguientes.

Gráfica 2



En lo relacionado al artículo 6 del CMCT el primer aumento en los impuestos ocurrió en junio de 2005, el que se fue incrementando de modo sostenido hasta marzo de 2010. Este aumento en los impuestos a los productos de tabaco, cigarrillos y tabaco de armar, se reflejó en un aumento en los precios de dichos productos,

con el consiguiente efecto a la baja en el consumo (ver más adelante).

Sin embargo, desde 2010 y hasta 2014 el impuesto a los productos de tabaco cae por efecto de la erosión que tiene la inflación en el valor real del impuesto, el que está fijado en términos nominales o monetarios, y de igual modo los precios tienden a reducirse.

Este efecto es agravado por el aumento en el ingreso en el quinquenio 2010-2014, en que el ingreso de los hogares y los salarios aumentaron fuertemente por ser un período de gran expansión de la economía. La combinación de precios en caída y aumento en los ingresos provocó que la *asequibilidad* aumentara de modo importante durante el período, lo que se reflejó en un estancamiento en la tendencia descendente que venía presentando el consumo de tabaco en período previo que va de 2004 a 2010.

Esta reversión de la política impositiva estuvo impulsado por la interferencia de la industria tabacalera, que hizo una fuerte campaña en los medios y cabildeo en el ministerio de economía y finanzas, con el argumento de que el contrabando estaba creciendo. La industria manejó en los medios que el contrabando de cigarrillos había alcanzado niveles de 25,3% en 2010 y mantuvo el discurso en los medios divulgando en 2015 que el contrabando era de 31,3% en 2014, de acuerdo a una encuesta de la empresa Ipsos contratada por la industria tabacalera.

Esto coincidió con un aumento en la inflación y el uso que hizo el ministerio de economía y finanzas del impuesto al tabaco, el que se congeló en términos nominales para lograr un impacto en el IPC y así mostrar cifras de inflación transitoriamente menores. Estos hechos determinaron que el impuesto fuera reduciéndose en términos reales y del mismo modo los precios de los cigarrillos y del tabaco de armar. En suma es un período que contrasta con el anterior tal como se ve en las gráficas 1 y 2. Por último desde 2015 la nueva administración retoma una política de aumento en los impuestos y nuevamente los precios de los productos de tabaco comienzan a aumentar.

Desde que se inicia la política de Control de Tabaco bajo el paraguas del CMCT en 2004, no se han asignado fondos obtenidos de los impuestos al tabaco para la propia política u otras políticas de salud. Esta es una carencia importante para un país que ha hecho de la política de Control de Tabaco una prioridad, lo que impacta directamente en la calidad de la política y en medidas que habría que desarrollar, pero que no se hacen por falta de recursos financieros.

En este sentido es necesario asignar fondos para la política de abandono de tabaco, de investigación, de campañas educativas y de medios, de mayores controles del comercio ilícito, en particular en la frontera, la extensión de la política de áreas libres de humo de tabaco, del etiquetado plano de las cajillas, y la implementación del Protocolo del comercio Ilícito de Productos de Tabaco que el parlamento ha ratificado.

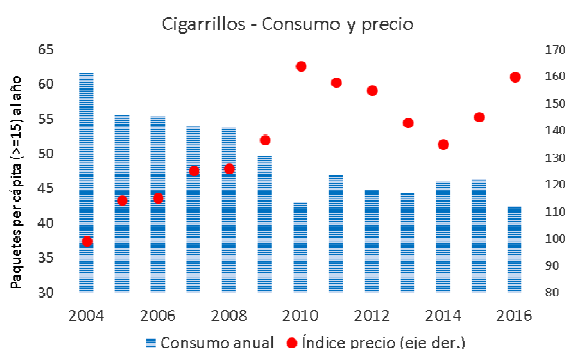
Es por lo anterior que se requiere establecer un marco de *política para los impuestos a los productos de tabaco* que articule los distintos aspectos que supone una política de impuestos al tabaco integral y consistente en el tiempo. Esto supone establecer los objetivos de la misma y un horizonte para alcanzarlos, se requiere también aplicar un conjunto de medidas, y hacer un seguimiento de los resultados que se obtengan.

Se requiere también definir una *institucionalidad* sobre quien está a cargo de esta política, lo que implica algunos cambios en el funcionamiento de las agencias involucradas, a fin de dotar de mayor *efectividad y transparencia* a la política de Control de Tabaco, en línea con los artículos 6 y 5.3 del Convenio Marco del Control de Tabaco (CMCT) sobre impuestos e interferencia de la industria tabacalera respectivamente.

Un aspecto crucial es que haya una entidad gubernamental a cargo de la política de impuestos a los productos de tabaco que actúe de *modo transparente y rinda cuentas* a la sociedad sobre la política adoptada, los resultados obtenidos y los análisis realizados que fundamentan las decisiones. La transparencia es un elemento esencial para mitigar la interferencia de la industria tabacalera, la que se debe complementar de un protocolo sobre las interacciones con la industria tabacalera que dote de mecanismos claramente previstos sobre como el sector público y en especial las agencias del gobierno involucradas en la política de Control de Tabaco debe interactuar con la industria tabacalera.

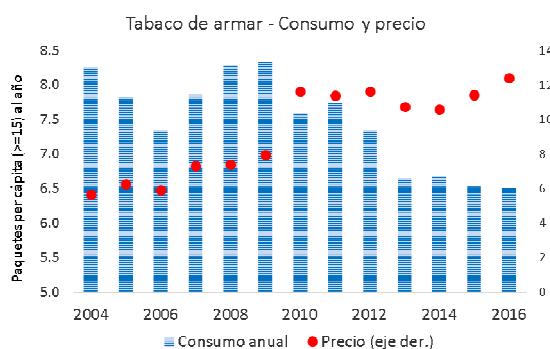
2. Evolución del consumo y los precios

Gráfica 3



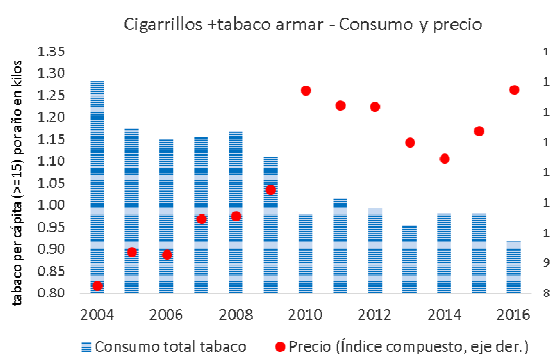
El precio promedio de los cigarrillos en 2016 aumentó un 10,3% y un 16,0% en términos reales respecto a 2015 y 2009 respectivamente¹. Como resultado el *consumo de cigarrillos per cápita*² en 2016 fue de 42,4 cajillas per cápita y en 2015 y 2009 había sido de 46,5 y 49,7 cajillas per cápita, lo que implica una caída de 8,7% y 14,6% respecto a 2015 y 2009 respectivamente³.

Gráfica 4



El precio promedio del tabaco de armar en 2016 aumentó un 8,4% y un 55,7% en términos reales respecto a 2015 y 2009 respectivamente. Aun cuando el encarecimiento de los cigarrillos comentado anteriormente genera un efecto de sustitución, el *consumo de tabaco de armar per cápita* cayó en 2016 un 0,4% y un 21,9% respecto a 2015 y 2009 respectivamente.

Gráfica 5



cigarrillos y del tabaco de armar.

La nueva administración que asumió en 2015 decidió retomar el crecimiento en el impuesto específico a los cigarrillos y al tabaco de armar, cumpliendo la ley vigente en el marco del CMCT, lo que ha determinado aumento en los precios de ambos productos (gráficas 3, 4 y 5). Esto a determinado que desde 2015 se inicie un nuevo ciclo de baja en el consumo de los

En 2016 se alcanzó el menor consumo histórico de tabaco en Uruguay, con un *consumo total de tabaco per cápita* de 0,921 kilos, cuando se había consumido 0,979 y 0,982 kilos per cápita en 2010 y 2016 respectivamente. Esto representa un descenso en 2016 de 17,1% y 6,2% respecto a 2010 y 2015 respectivamente.

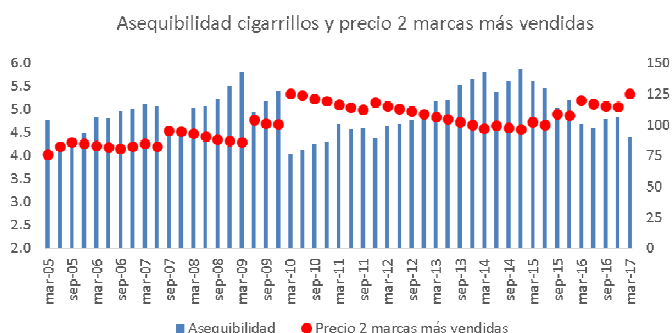
¹ En enero de 2017 hubo un nuevo aumento del impuesto específico resultando en un nuevo aumento en el precio de los cigarrillos y del tabaco de armar, los que han alcanzado el precio históricamente más alto.

² Población mayor a 15 años.

³ Los datos de ventas son de la Dirección General Impositiva (DGI) del ministerio de economía y finanzas y los datos de precios son del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

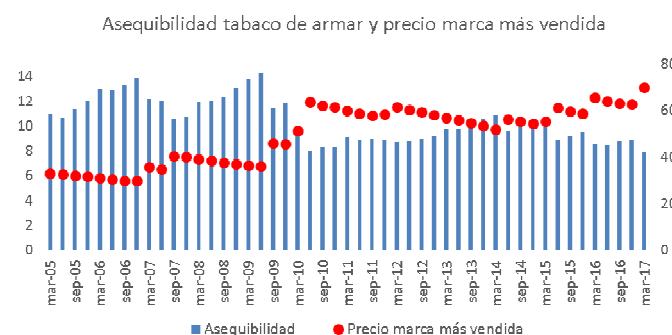
3. Asequibilidad de los productos de tabaco

Gráfica 6



Se definen dos indicadores de asequibilidad de los productos de tabaco, uno para medir la asequibilidad de los cigarrillos y otro para la asequibilidad del tabaco de armar.

Gráfica 7



El indicador de ingreso elegido para el cálculo de la asequibilidad es el ingreso de los hogares, que es elaborado a partir de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, encuesta con cobertura nacional y con una muestra que asegura que la estimación del ingreso medio tenga

una excelente calidad estadística.

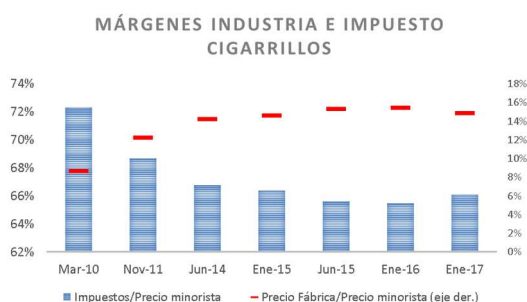
El indicador de asequibilidad de los cigarrillos se calcula dividiendo el ingreso de los hogares en términos reales (a precios de enero 2017) entre el valor de 100 cajillas de cigarrillos, tomando el precio de las dos marcas más vendidas (gráfica 6).

El indicador de asequibilidad del tabaco de armar se calcula dividiendo el ingreso de los hogares en términos reales (a precios de enero 2017) entre el valor de 100 paquetes de tabaco de armar, tomando el precio de la marca más vendida (gráfica 7).

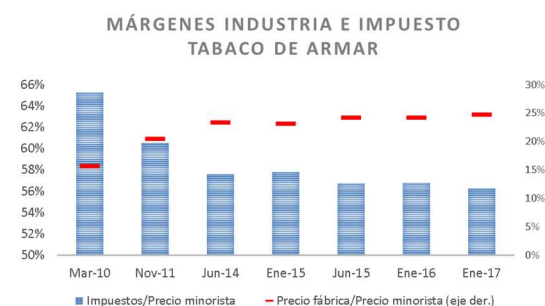
En ambas gráficas se observa que hay una relación inversa entre la asequibilidad y el precio de los productos de tabaco.

4. Los márgenes de la industria y el gobierno: una estrategia exitosa de la industria tabacalera

Gráfica 8



Gráfica 9



En marzo de 2010 el precio de fábrica de los cigarrillos sobre el precio minorista era 8,7% y en los sucesivos reajustes del precio en noviembre 2011, junio 2014, junio 2015, y enero 2016 dicho margen aumentó, hasta alcanzar el 15,5% en 2016. Esto es un indicador de una mejora muy importante en la rentabilidad de la industria tabacalera, el que ha alcanzado su máximo en los últimos años.

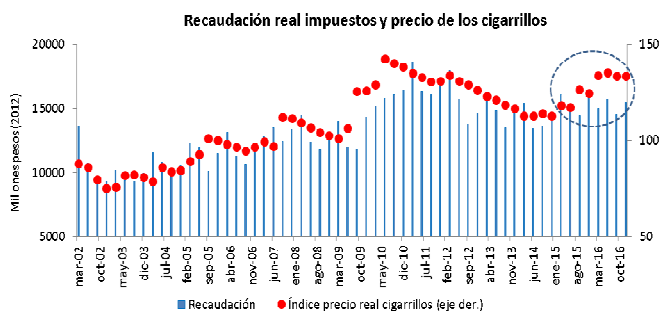
La contracara de lo anterior ha sido que el margen del gobierno en el negocio del tabaco ha disminuido desde un 72,3% en marzo de 2010 hasta 65,5% en enero de 2016 en que alcanzó su mínimo en el período considerado. Esto se explica porque los márgenes de los distribuidores mayoristas y minoristas han permanecido estables.

En el segmento de tabaco de armar la evolución de los márgenes ha tenido una evolución similar a la del segmento de cigarrillos⁴. En marzo de 2010 el precio de fábrica del tabaco de armar era de 15,7% del precio minorista y ha aumentado sistemáticamente en todo el período hasta alcanzar el 24,8% en enero de 2017. En enero de 2017 que los márgenes de la industria en el tabaco de armar han alcanzado el máximo de los últimos años.

A su vez el porcentaje de los impuestos en el precio minorista del tabaco de armar ha disminuido desde un 65,3% en marzo 2010 a 56,2% en enero de 2017. También en este caso como el margen de distribución no ha variado, la mejora de los márgenes de la industria han sido a costa del margen que obtiene el gobierno vía impuestos.

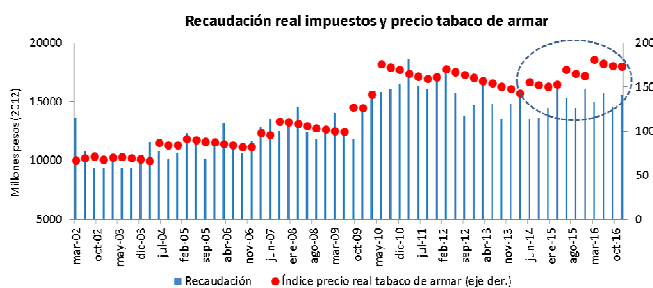
⁴ El segmento de tabaco de armar representa alrededor de 30% del mercado total de tabaco, correspondiendo el 70% restante a cigarrillos.

Gráfica 10



Este cambio en la distribución del precio entre los diferentes agentes que intervienen, industria tabacalera, distribuidores y estado, se inició en 2011 y se ha mantenido hasta el último aumento de impuestos en enero de 2017. El resultado es que la recaudación de los impuestos no ha aumentado lo que hubiera sido si la distribución del precio se hubiera mantenido en los niveles recomendados por las directrices del artículo 6 del CMCT.

Gráfica 11



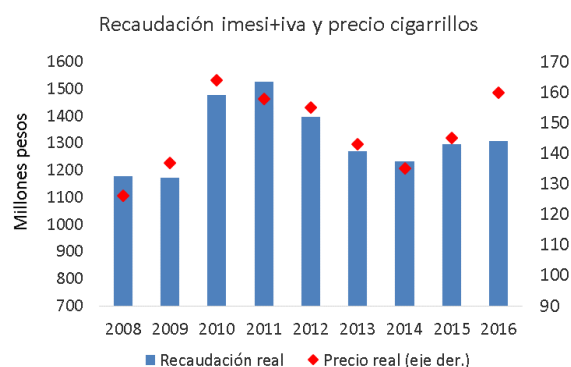
En las gráficas 10 y 11 se aprecia que desde 2015 hay un quedo en la recaudación de los impuestos a los productos de tabaco a pesar de que los impuestos y el precio han aumentado. Este es el efecto de la modificación de los márgenes de la industria y el gobierno que se inició en 2011, pero que en estos últimos dos años se ha sentido el efecto más claramente en un contexto de impuestos y precios de los productos de tabaco al alza.

Esta situación debe ser corregida por varios motivos:

- El consumo de tabaco tiene una externalidad negativa para la sociedad y en especial para el estado que debe asumir parte de los costos de salud.
- La industria no ha reparado a la sociedad por los costos generados durante décadas al sistema de salud.
- En Uruguay no hay cálculos sobre los costos totales (directos e indirectos) de la epidemia del tabaquismo, pero por analogía con países que tienen dicho cálculo, el costo anual probablemente sea superior a 2,5% del PIB (alrededor de 1350 millones USD).
- La situación actual sobre quién soporta los costos y los beneficios es la inversa de la que supone la lógica económica, la industria debería reducir sus beneficios y contribuir en mayor medida para financiar los costos de la epidemia del tabaquismo.
- La sociedad en general absorbe los costos directos e indirectos de la epidemia del tabaquismo, y el estado una parte significativa de estos costos.

5. La recaudación del impuesto

Gráfica 12



La recaudación sumada del imesi y del iva de tabacos⁵ correspondiente a las ventas de cigarrillos y tabaco de armar en 2016 aumentó 0,7% en términos reales respecto a 2015. Esta cifra es comparable con la evolución de las *ventas de cigarrillos per cápita de 2016 que cayeron 8,7%* respecto a las de 2015.

Como la elasticidad precio directa de la demanda de cigarrillos y tabaco de armar es menor a uno, la recaudación del imesi y del iva se mueve en el mismo sentido que el precio (ver gráficas 8, 9 y 10), el que se ha estado determinado por los impuestos y los márgenes de la industria y de distribución de los productos de tabaco.

En enero de 2017 el impuesto específico por cajilla ha aumentado un 15,3% y el precio ha aumentado en un porcentaje similar, lo que asegura que el precio promedio de 2017 sea superior al de 2016, por lo que es esperable que la recaudación del impuesto asociada a las ventas de 2017 tenga un nuevo aumento.

Figura 1



A mediados de marzo de 2017 en el diario nacional de más circulación en su tapa tituló *“La venta de cigarrillos cayó 8% durante 2016 y la recaudación bajó un 3,2%”*.

⁵ Los datos de recaudación del impuesto específico interno (IMESI) a los tabacos y del impuesto al valor agregado (IVA) de los productos de tabaco son de la Dirección General Impositiva (DGI) del ministerio de Economía y Finanzas.

El ingreso en 2016 por imesi y el iva⁶ de cigarrillos y tabaco de armar⁷, habría caído 1,8%; y la recaudación del imesi cayó 3,1% respecto a 2015. Sin embargo estas cifras no son comparables con las ventas del año 2016 porque hay un desfase de un mes entre la recaudación de los impuestos y las ventas en volumen físico de los productos de tabaco, lo que hace no comparables las cifras de ventas y recaudación publicadas por el diario *“El País”*.

La existencia de una política de impuestos a los productos de tabaco implica que debe haber una comunicación a la sociedad y a los medios efectiva sobre los objetivos que se persiguen, los medios que se han de emplear y una rendición de cuentas.

La sensibilidad existente en el país con el tema de impuestos en general, implica que se debe comunicar a la sociedad que el objetivo no es obtener ingresos sino desalentar el consumo, y que los ingresos que se obtengan se vuelcan a salud y a la propia política de Control de Tabaco. Esta política de comunicación tiene que definirse al mismo tiempo que la política de impuestos al tabaco, de modo que la sociedad tenga claro los objetivos que se buscan para obtener su apoyo y aprobación.

El otro aspecto esencial en la política de impuestos al tabaco es la rendición de cuentas a la sociedad. Dicha rendición de cuentas es parte de la política de impuestos al tabaco y debe utilizar la política de comunicación para hacer llegar la rendición de cuentas a la sociedad.

La rendición de cuentas debería de hacerse en términos de las medidas tomadas, objetivos cuantitativos perseguidos, los resultados obtenidos en consumo y prevalencia de tabaco, y en especificar los ingresos obtenidos por impuesto y si hubo alguna asignación para las políticas de salud y Control de Tabaco.

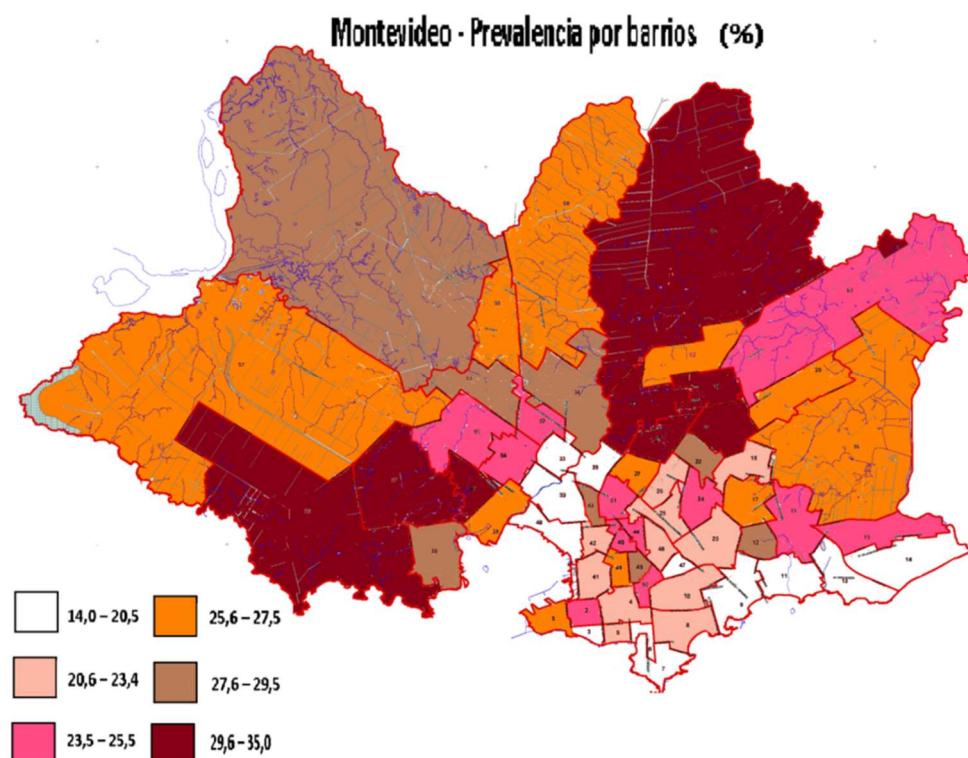
Más adelante se incluye la rendición de cuentas como un elemento de la política de impuestos al tabaco, la misma debería hacerse frente al parlamento mediante un informe que explica y detalle los conceptos comentados anteriormente y que el mismo se circule a los medios para su difusión para que la sociedad tenga claro tanto los resultados obtenidos como los destinos de los fondos de dichos impuestos.

⁶ La recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) del último trimestre de 2016 está estimada, para el resto del año es el valor real.

⁷ Este ingreso corresponde a las ventas del período diciembre 2015 – noviembre 2016.

6. Tabaco, pobreza, geografía y desarrollo

Figura 2



Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

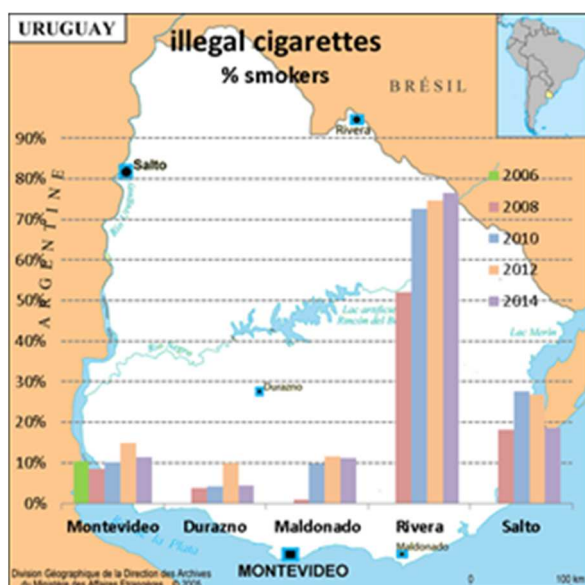
La prevalencia de tabaco sigue el mismo patrón que otras variables socio-económicas de la ciudad de Montevideo, los barrios costeros (en color blanco) de elevado nivel de ingresos y educativo tienen la mitad de prevalencia cuando se los compara con los barrios de bajo nivel socio-económico.

En los primeros los niveles de prevalencia eran entre 14% y 20%, en tanto que en los barrios periféricos y centrales de Montevideo más deprimidos socialmente la prevalencia trepa a niveles entre 25% a 35%. Este resultado se reproduce cuando se hacen cálculos de prevalencia por profesiones, allí aparece que trabajadores de la construcción y de profesiones con bajo nivel educativo llegan a tener una prevalencia por encima de 40%.

Estos hechos indican la necesidad de focalizar la política de Control de Tabaco en grupos socio-económicos, en mujeres jóvenes en general y en embarazadas, en trabajadores de ciertas profesiones.

También son ilustrativos que los costos humanos, sociales y económicos están actualmente y lo estarán en el futuro desigualmente repartidos en la sociedad, lo que hace del tabaco un problema humano y de desarrollo.

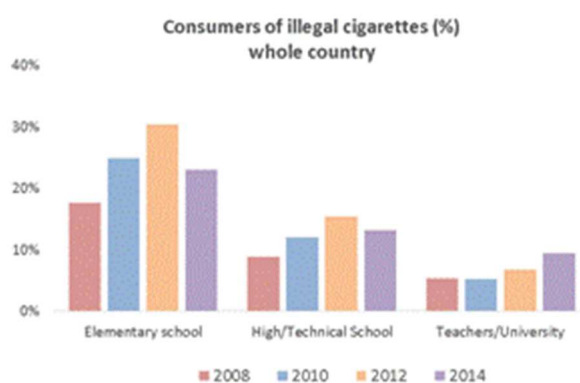
Gráfica 13



El comercio ilegal de productos de tabaco está desigualmente distribuido en el territorio uruguayo. El consumo de cigarrillos ilegales alcanza al 75% de los fumadores en Rivera y de alrededor de 25% en Salto, ciudades limítrofes con Brasil y Argentina respectivamente (gráfica 13)⁸.

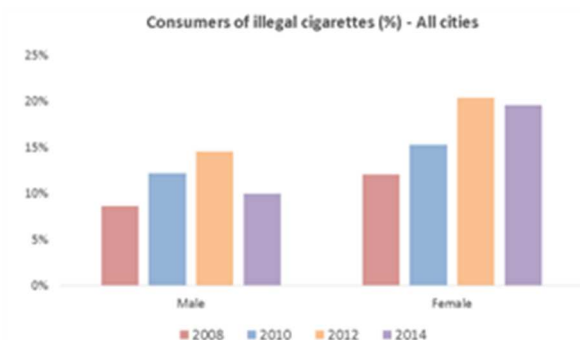
En Montevideo y zona metropolitana, Durazno y Maldonado el consumo de cigarrillos ilegales no ha pasado en general del 10 % de los fumadores, y en Montevideo se ha mantenido en ese nivel desde el año 2006.

Gráfica 14



El consumo de cigarrillos ilegales es realizado por personas de bajo nivel educativo mayoritariamente. En la gráfica 14 se observa que entre el 20% y el 30% de los fumadores con solo escuela primaria son quienes consumen cigarrillos de contrabando que compran en almacenes, quioscos y ferias vecinales.

Gráfica 15



Asimismo el porcentaje de mujeres fumadoras que consume cigarrillos ilegales ha aumentado consistentemente desde 2008 hasta 2014, hasta alcanzar niveles de casi 20% en 2012 y 2014.

⁸ Los datos son de la encuesta del "International Tobacco Project" (ITC) de la Universidad de Waterloo y Ciel. Esta encuesta se realiza a un panel de fumadores desde 2006 en Montevideo y desde 2008 en Rivera, Salto, Durazno y Maldonado, cada relevamiento se hace cada dos años.

7. Asignación de los recursos del impuesto al tabaco para alcanzar los ODS

Una parte de los ingresos del impuesto al tabaco se deberían asignar a la propia política de Control de Tabaco. Los aumentos de impuestos a los productos de tabaco no tienen como fin principal obtener ingresos, sino que su aumento está pensado para desalentar a los jóvenes en esta adicción, en alentar el abandono del tabaco y reducir el consumo de los que fuman.

Como fin subsidiario los impuestos contribuyen con el financiamiento de los costos que genera la propia epidemia del tabaquismo y con la prevención de la adicción, aunque en menor medida de lo que deberían, si se comparan los ingresos por impuestos al tabaco con los costos de la epidemia.

Las directrices del artículo 6 del CMCT recomiendan que los países destinen recursos de los impuestos al tabaco a la salud y a la propia Política de Control de tabaco. Una forma de hacer esto es a través de etiquetar que parte del impuesto específico interno (imesi) del tabaco se asigne a la propia política de Control de Tabaco, a la prevención de adicciones, a la implementación del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, y a la Dirección Nacional de Aduana para aumentar y mejorar los controles del comercio ilícito de tabaco.

No obstante también se pueden asignar recursos por vía presupuestal, asignando recursos financieros significativos relacionados con la mejora en la recaudación del imesi, y asociado a objetivos específicos de las áreas a las que se asignen los fondos. Esta asignación es temporal y sujeta al cumplimiento de los objetivos planteados por la política de Control de Tabaco.

En resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en julio de 2015, en la tercera Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo, la agenda de Acción de Addis Abeba⁹ se expresa preocupación por los costos que representan las Enfermedades No Transmisibles (ENTs): *“Observamos la enorme carga que representan las enfermedades no transmisibles para los países desarrollados y en desarrollo. Los costos son particularmente difíciles de asumir para los pequeños estados insulares en desarrollo”*.

En la misma declaración de Addis Abeba se reconoce a los impuestos al tabaco como una potencial fuente de ingresos: *“En particular reconocemos que, como parte de una estrategia amplia de prevención y control, las medidas relacionadas con los precios y con los impuestos relativos al tabaco pueden ser un medio eficaz e importante de reducir su consumo y los gastos de atención de la salud y constituyen una corriente de ingresos para financiar el desarrollo de muchos países”*.

⁹ http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

En el acuerdo de Addis Abeba sobre la Financiación del Desarrollo, la Addis Tax Initiative¹⁰ establece que *“La movilización de recursos internos y su uso efectivo es la clave de nuestra búsqueda común en pos del desarrollo sostenible y de la consecución de los ODS. Nos comprometemos globalmente a apoyar a países que necesiten ayuda, incluidos un incremento sustancial de la AOD y asistencia técnica para aumentar la capacidad de gestión tributaria y fiscal, en particular a PMA”*

Los derechos a la salud y a una vida saludable implican fortalecer esta área de Control de Tabaco. Este derecho que tienen quienes pagan el impuesto mejora además la eficiencia del impuesto, pues quienes lo pagan reciben beneficios del mismo, y dada la desigualdad de la prevalencia por estrato socio-económico, contribuye a la progresividad del impuesto y a la equidad social.

Los fondos deben aplicarse a varias áreas relacionadas con la prevención de la salud y a la propia política de Control de Tabaco. En este sentido los impuestos al tabaco pueden financiar programas relacionadas también con otros riesgos como dieta saludable, alcohol y sedentarismo. Es importante generar sinergias en los fondos y su aplicación efectiva para que las políticas que convergen hacia los ODS se implementen, maduren y logren resultados.

En relación a la propia política de Control de Tabaco se requieren fondos para abandono de tabaco, implementación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (PECIPT) y para la política contra el comercio ilegal de productos de tabaco, focalización de la política en mujeres (parte de la política de género), embarazadas y en barrios de bajo nivel socio-económicos, investigación en Control de Tabaco y en la cooperación internacional dado el liderazgo de Uruguay en Control de Tabaco.

¹⁰ https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration_ES.pdf

8. Un marco para la Política de Impuestos al tabaco en el marco de los ODS

8.1. Aspectos a considerar

- Los aumentos de impuestos que Uruguay ha hecho en el pasado han mostrado la efectividad de este instrumento, y dentro de ciertos límites, es la herramienta más efectiva para reducir el consumo de productos de tabaco a corto, mediano y largo plazo.
- Existe amplia experiencia internacional sobre la efectividad de los impuestos a los productos de tabaco para reducir el consumo y aumentar los ingresos de los estados.
- En los estratos socio-económicos bajos la prevalencia es aproximadamente el doble que en los barrios costeros de Montevideo, y en el interior del país para las personas de menores ingresos y menor nivel educativo.
- El tabaco de armar es consumido especialmente en los estratos socio-económicos más bajos, mayoritariamente por hombres de bajo nivel educativo.
- Los consumidores de cigarrillos ilegales son mayoritariamente mujeres jóvenes, con bajo nivel educativo, que viven en la frontera y en los barrios centrales y periféricos de Montevideo y en la zona metropolitana.
- El consumo de cigarrillos ilegales es elevado en los departamentos de frontera y son consumidos por una elevada proporción de fumadores (75% en Rivera, 25% en Salto).
- La distribución de cigarrillos ilegales se hace en su mayor parte por comercios formalmente establecidos (80%).
- Es probable que la distribución mayorista de cigarrillos legales también haga la distribución de los cigarrillos ilegales, al menos ciertos distribuidores.
- El tabaco es un problema de salud pública, social y económico; con aspectos de género a considerar; la epidemia del tabaco es un problema de desarrollo humano y social.
- Se requiere aplicar recursos que aportan los propios fumadores a través del pago de impuestos a los cigarrillos (iva e imesi) para políticas destinadas a desalentar el consumo de tabaco de modo que tengan impacto significativo focalizando en sectores sociales y zonas geográficas del país y de Montevideo y zona metropolitana.
- Se debe considerar aplicar los recursos del tabaco a otros factores de riesgo asociados a las Enfermedades No Transmisibles como alcohol, sedentarismo y dieta, problemas que son agudos en Uruguay por composición demográfica y hábitos de la población.

8.2. Medidas institucionales para el marco de política al tabaco

- Establecer una *política de impuestos a los productos de tabaco*. Esta medida debe ser formal, con objetivos, instrumentos para alcanzarlos, organismo responsable de su ejecución, y rendición de cuentas.
- Se requiere una *comisión técnica* a cargo de la política de impuestos al tabaco. Esta comisión técnica debe reportar al Mecanismo de Coordinación Nacional que establece la política general de Control de Tabaco.
- *Transparencia y rendición de cuentas* en la formulación de la política de impuestos al tabaco.
- Un *protocolo para el sector público para la interacción con la industria tabacalera*, en especial para las agencias involucradas en la política de Control de Tabaco.
- *Asignar un presupuesto* para la ejecución de la política de impuestos y de Control de Tabaco.

8.3. Marco de funcionamiento de la política de impuestos al tabaco

8.3.1. Meta intermedia: la asequibilidad de los productos de tabaco

Figura 3



En el marco de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas*¹¹, que Uruguay ha adoptado como marco para su desarrollo humano, económico y social, la política de impuestos debe contribuir sustantivamente. Para eso debe tener un objetivo de *reducir la asequibilidad de los productos de tabaco* en un horizonte temporal largo.

La reducción de la asequibilidad supone que los aumentos de precios de los productos de tabaco deben ser mayor al ingreso utilizado para medir la asequibilidad. En nuestro caso se utiliza el ingreso de los hogares para medir la asequibilidad, por lo que los precios deberán aumentar en un porcentaje mayor a este indicador para reducir la asequibilidad.

¹¹ Declaración de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>

Los ODS requieren que el consumo de tabaco debería disminuir al menos 50% para 2030 para contribuir al objetivo 3 de “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades” que en la meta 3.4 establece que se debe reducir en un tercio las muertes prematuras por Enfermedades No Transmisibles (ENTs) la prevención y el tratamiento.

En este marco de los ODS se propone plantear una *meta intermedia* de reducción de la asequibilidad paulatina y sostenidamente en el período 2017-2027, acompañando dicha reducción por la implementación estricta del CMCT y del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (PECIPT), lo que asegura una política integral de Control de Tabaco a nivel nacional.

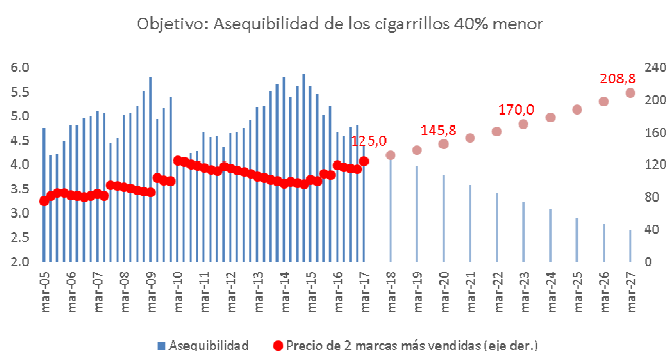
La *meta intermedia* es la asequibilidad de los productos de tabaco, que en el caso de Uruguay es doble por existir cigarrillos y tabaco de armar. La meta de *reducción de la asequibilidad* es una meta intermedia, pues la *meta final* se relación con la reducción del consumo, como se plantea más adelante.

Se plantea como objetivo para el periodo 2017-2027 una reducción del 40% de la asequibilidad de los cigarrillos y del tabaco de armar. En Uruguay esta meta implica que el precio de los productos de tabaco debe aumentar cada año por encima del ingreso de los hogares, y para alcanzar la meta propuesta el precio de cigarrillos y el tabaco de armar debe aumentar cada año 4% por encima del aumento del ingreso de los hogares en términos reales.

Operativamente esta meta se puede interpretar como que el crecimiento de cada año el precio de los cigarrillos y el tabaco de armar debe aumentar 4% más inflación más el aumento de la inflación y del ingreso de los hogares del período anterior, luego queda:

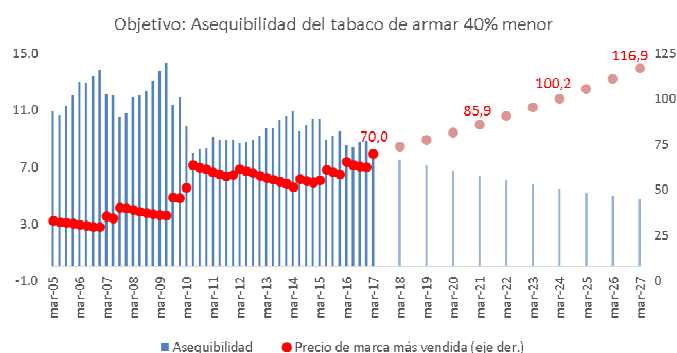
$\Delta Precio_t = (1 + 0,04)(1 + \pi_{t-1})(1 + Y_{t-1})$, donde π_{t-1} es la tasa de inflación del período anterior y Y_{t-1} es la tasa de variación del ingreso de los hogares del período anterior.

Gráfica 16



Aplicando la regla anterior, el precio de la cajilla debería aumentar al principio de cada año, considerando que en enero de 2017 el precio de la cajilla de las marcas más vendidas es 125 pesos, este debería ser los 208,8 pesos en enero de 2027 para lograr el objetivo de asequibilidad.

Gráfica 17



Aplicando la misma regla para el tabaco de armar, el precio del paquete de la marca más vendida que a enero de 2017 es 70 pesos debería llegar a 116,9 pesos.

La modelización del mercado de tabaco en Uruguay debería permitir estimar el impacto de tales aumentos en los precios sobre el consumo y sobre la recaudación del gobierno.

Un factor a considerar es que los movimientos de precios son importantes y los desplazamientos sobre la función de demanda implican que las elasticidades precio e ingreso directa y las elasticidades cruzadas se modificarán, lo que hará algo complejo la estimación de las variables de interés comentadas.

8.3.2. Meta final: el consumo per cápita de cigarrillos y tabaco de armar legales

La existencia de una relación estable entre impuestos, precios, ingreso y consumo per cápita de cigarrillos y tabaco de armar permite que se pueda establecer una meta final en términos de consumo per cápita de los productos de tabaco.

La meta final de consumo de tabaco per cápita es necesario explicitarla en términos cuantitativos y definir las decisiones que se tomaran desde el lado de la política para alcanzarla. En el esquema propuesto esto supone fijar un cierto nivel de asequibilidad de los productos de tabaco, lo que dado una cierta previsión sobre el ingreso del país, esto supone finalmente unos ciertos precios de los productos de tabaco.

En este documento se ha propuesto una meta intermedia de reducir la asequibilidad en términos reales 4% por año desde 2017 a 2027, no obstante se requiere estimar el impacto de una medida de este tipo sobre la meta final, es decir el impacto que tiene sobre el consumo per cápita de productos de tabaco de reducir la asequibilidad en los porcentajes planteados.

8.3.3. Meta final complementaria: el porcentaje de consumidores de cigarrillos ilegales

- Se debe fijar una *meta de porcentaje de consumidores de cigarrillos ilegales*. Esta meta debe establecerse de modo consistente con los objetivos de consumo legal.
- Dada la *diferente penetración del contrabando en las diferentes zonas* del país, dicha meta final complementaria debería diferenciar los departamentos de la frontera con Brasil y Argentina y el resto del país.
- Es requisito necesario de la política de impuestos a los productos de tabaco *monitorear la evolución del mercado de cigarrillos ilegales*. Esto implica tener encuestas regulares (máximo cada dos años) para conocer la relevancia del mercado ilegal de cigarrillos en las diferentes zonas del país y barrios de Montevideo y zona metropolitana.

8.3.4. Medidas referidas a impuestos al tabaco específicamente

- Establecer una *meta intermedia* de asequibilidad de los cigarrillos y del tabaco de armar, asumiendo un cierto valor del ingreso de la economía.
- Establecer una *meta complementaria* de porcentaje de consumidores de cigarrillos ilegales.
- Establecer una *meta final* en términos de consumo per cápita de cigarrillos legales y tabaco de armar.
- *Mayor participación de los impuestos en el precio a la venta al público*. La referencia es lo establecido en las directrices del artículo 6 del CMCT que señalan que los impuestos específicos deben ser al menos 70% del precio de venta al público. El objetivo de esta medida es asegurar que se logren recursos para financiar la epidemia y la política de Control de Tabaco destinada a prevenirla.
- *Fijación del impuesto en términos de unidad indexada* o indexación del impuesto automática dos veces al año.
- *Asignación de un presupuesto* a la política de Control de Tabaco de acuerdo al plan estratégico determinado por la Comisión Asesora de Control de Tabaco. Los fondos se obtendrán del propio impuesto específico a los productos de tabaco. Se deben establecer mecanismos de controles sobre la aplicación de los fondos.
- Una *rendición de cuentas de la política de impuestos al tabaco* a la sociedad y el parlamento por parte del responsable de la política de impuestos. Esto implica elaborar un informe anual a presentar a la sociedad y al parlamento para su consideración y las explicaciones que correspondan en casos de desvíos de los resultados respecto a los objetivos planteados.
- *Rendición de cuentas sobre la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Cada dos años se elaborará un informe especial respecto si la política de impuestos contribuye a los

Objetivos de Desarrollo Sustentables de Naciones Unidas comprometidos por Uruguay. Esto se puede hacer en el informe anual de impuesto al tabaco a presentar al parlamento.

- Una *comunicación clara y efectiva* de la política de impuestos al tabaco, en especial respecto a los objetivos de los impuestos, su asignación y los resultados obtenidos en consumo y prevalencia.

8.3.5. Medidas referidas al consumo ilegal de productos de tabaco

Se requiere implementar el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (PECIPT) que es una ley que aprobó el parlamento nacional en 2015, pero que aún no se está aplicando efectivamente.

Además de los recursos necesarios para la implementación de este protocolo es necesario fortalecer algunas áreas de la Dirección Nacional de Aduanas para fortalecer el control de fronteras e interno por el comercio de cigarrillos ilegales, especialmente en la zona de fronteras en donde el problema del contrabando es más agudo.

- *Implementar el Protocolo para la Eliminación de Productos de Tabaco.* Esto se puede hacer por etapas e implementarlo inicialmente parcialmente para ir completando las diferentes etapas.
- La *primera etapa debería implementar el licenciamiento* de las ventas de los productos de tabaco. Esta medida permitiría separar los comercios minoristas que venden cigarrillos legales de los ilegales y sería un mecanismo para alinear los incentivos de los comercios minoristas con los objetivos de la política de Control de Tabaco y en específico con la política de impuestos a los productos de tabaco.
- *Implementar políticas específicas en la zona de frontera* coordinando las acciones de los gobiernos locales (intendencias), DGI, aduanas, ministerio del interior y justicia. Esto implica capacitar recursos humanos y dotar de recursos financieros para alentar una política activa con los países vecinos.
- *Coordinar acciones con las aduanas de Argentina y Brasil.*
- *Revisar las penas a quienes incurran en delitos relacionados con el contrabando,* tanto ingresando los productos al país como aquellos que los comercializan.
- En una segunda etapa *implementar la diligencia debida,* de modo de generar incentivos para fortalecer la cadena legal de productos de tabaco, luego de tener el licenciamiento implementado, lo que supone que se tienen identificados a los participantes de la cadena de suministro de tabaco.
- Simultáneamente se debería solicitar un análisis de los sistemas de localización y seguimientos para definir los criterios con los que se evaluará a dichos sistemas.

- En una tercera etapa *aplicar un sistema de localización y seguimiento* a los productos de tabaco.
 - Con el avance de las etapas previas, en una cuarta etapa es necesaria la *cooperación a nivel internacional* para que el PECIPT pueda funcionar a nivel internacional tal como está previsto en el mismo.