

Dos de las propuestas del Manual Técnico son:

- Los países deberían establecer que la incidencia de los impuestos al consumo fuese, como mínimo, el 70% del precio de venta al público de un paquete de cigarrillos.
- Debería introducirse un impuesto sobre el tabaco para fines específicos con la intención de respaldar otros esfuerzos de control sobre éste y/o de fomento de la salud.

El artículo 6 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) (medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco) reconoce, de forma explícita, los derechos soberanos de los países a la hora de determinar su propia política fiscal.

Ir más allá de una sugerencia, limitarían efectivamente el derecho de los gobiernos a determinar su propia política fiscal, y no hacen intento alguno por tomar en consideración la necesidad de que la política se ajuste a las circunstancias de los diferentes países. Además, las propuestas del Manual Técnico también socavarían los derechos soberanos de los que disponen los países para determinar cómo deberían asignarse sus recaudaciones tributarias.

No existe una correlación entre la incidencia de los impuestos al consumo y el rendimiento fiscal de dichos impuestos, el precio minorista o la asequibilidad de los cigarrillos. Por tanto, la incidencia de los impuestos al consumo no proporciona una base sólida para lograr los objetivos del gobierno de aumentar los ingresos o de reducir la prevalencia del consumo de tabaco, es decir, las cargas impositivas más altas no garantizan los ingresos por impuestos más grandes y una reducción en el consumo.

Es importante tener en cuenta que un valor de referencia del 70% en términos de impuestos al consumo no representa una de las mejores prácticas basadas en pruebas. Tal y como establece el Manual Técnico, hay pocos países en todo el mundo en los que se haya alcanzado la incidencia del 70% de los impuestos al consumo, lo cual nos lleva a determinar que, en la actualidad, no existen pruebas lo bastante fiables como para poder respaldar la afirmación de que esto sea una de las “mejores prácticas” para lograr los máximos beneficios en salud pública y obtener mayor recaudación fiscal a través del tabaco. Además de que depende el nivel de IVA que cada país tiene.

La experiencia internacional, como la que se observa en Malasia, Irlanda, Turquía, Singapur y los países candidatos a acceder a la UE, que se recoge en el apartado VI de este informe, pone claramente de manifiesto que el tipo de recomendaciones políticas efectuadas en el Manual Técnico puede resultar muy destabilizador para los ingresos fiscales del gobierno derivados de los productos del tabaco. Muchos países que han aplicado subidas de impuestos excesivas han sido testigos de un brusco aumento del comercio ilícito de productos del tabaco, el cual supone un daño para la base tributaria a largo plazo y socava los objetivos de salud pública.

“no puede aplicarse una solución universal” cuando se trata de política fiscal. Los países presentan muchas diferencias entre sí (por ejemplo, su etapa de desarrollo económico y social o sus prioridades fiscales), y estas diferencias tienen que reflejarse en sus políticas de impuestos sobre el tabaco.

“La aplicación de impuestos con fines específicos sobre el tabaco destinados al control del tabaco y/o a otros programas relacionados con la salud (...) se da en relativamente pocos países, muy probablemente porque dicha aplicación introduce cierta rigidez en el proceso presupuestario. Esa rigidez limita la utilización de los ingresos para fines alternativos, desalienta la asignación óptima

de recursos y, en consecuencia, reduce el nivel de bienestar social". Además en el caso de México, existen resoluciones de la Suprema Corte de Justicia donde se indica la no factibilidad del etiquetado de impuestos.

El Manual Técnico se equivoca al sugerir que los gobiernos no deberían permitir que el temor a la pérdida de puestos de trabajo evite un incremento de los impuestos sobre el tabaco. La creación de puestos de trabajo es una de las principales prioridades de los gobiernos en la mayor parte de las economías. La producción de tabaco es una actividad legítima que crea multitud de empleos, tanto de forma directa, a través del cultivo del tabaco, como indirecta, mediante su cadena de suministro, que incluye a los productores y el canal de distribución. Ignorar el impacto de una subida de impuestos excesiva sobre el empleo sería exagerar el resultado que estas subidas de impuestos sobre el tabaco tendrían en los ingresos públicos.

En el propio texto del CMCT se reconoce claramente el derecho soberano de los gobiernos de determinar y establecer sus propias políticas fiscales.-- las cuales no hacen intento alguno por tomar en consideración la necesidad de que la política se ajuste a las circunstancias económicas y sociales únicas de los diferentes países.

no existe ninguna política fiscal 'universal'. Tal y como se establece en el prólogo de la publicación del Banco Mundial (2005) Crecimiento económico en los años 90: aprendiendo de una década de reformas en el contexto de las políticas relacionadas con el crecimiento económico, que puede aplicarse igualmente a la política fiscal: "No existe un conjunto universal y único de reglas... [H]ay que alejarse de las fórmulas y la búsqueda de las elusivas 'mejores prácticas'..."<sup>12</sup>

Recomendaciones relativas a la estructura y al nivel de los impuestos sobre el tabaco – p. ej., utilizar los impuestos al consumo para reducir el propio consumo de tabaco por motivos de salud pública; fijar los impuestos al consumo del tabaco en, al menos, el 70% de los precios de venta minorista (PVP); subir los impuestos para lograr mayores ingresos; actualizar impuestos específicos de acuerdo con la inflación; cuanto más sencillo, mejor; depender más de los impuestos al consumo específicos y generales que de los impuestos derivados de las importaciones; establecer impuestos equiparables en todas las categorías de productos del tabaco.

"El diseño de la estructura tributaria y la determinación del nivel de subida impositiva deberían valuarse detenidamente tomando en consideración la sensibilidad al precio y al ingreso de los consumidores..." (el subrayado es nuestro).<sup>18</sup>

(ii) La incidencia de los impuestos no sirve de guía para determinar el rendimiento fiscal, el precio minorista o la asequibilidad de los cigarrillos.

Este problema con la incidencia de los impuestos al consumo queda claro cuando analizamos la relación entre la mencionada incidencia de los impuestos al consumo y el rendimiento en diferentes países, tal y como se recoge en una amplia muestra reflejada en el gráfico 1. Entre los países que se analizan, la incidencia de los impuestos sobre el consumo va desde el 65% en el Reino Unido (parte izquierda del gráfico 1) hasta el 15% en Senegal (parte derecha del gráfico 1), pero no muestra correlación con el rendimiento de dichos impuestos al consumo. Por ejemplo, Australia presenta el segundo mayor rendimiento en términos de impuestos al consumo, pero el nivel de incidencia de éstos se sitúa en torno al punto medio de los países incluidos.

En realidad, lo que ponen de manifiesto los datos del Manual Técnico es que existe una gran variabilidad en la incidencia de los impuestos al consumo a nivel internacional. Es más: muestran que el nivel de incidencia no es un reflejo de la presión fiscal ni del nivel de precios minoristas. Esa variabilidad refleja una serie de factores, como la fase de desarrollo económico, la ubicación geográfica, las políticas fiscales y sociales, la disponibilidad de productos sustitutos y la magnitud del comercio ilícito. Para reflejar las diferentes circunstancias a las que se enfrentan los países en sus políticas fiscales sobre tabaco, resulta fundamental saber cuál es la situación en la que establecen sus propias políticas en la actualidad. Si tuvieran que seguir las recomendaciones establecidas en el Manual Técnico, los países perderían esta libertad.

“La presencia de un mercado ilícito, especialmente si es de unas dimensiones considerables, tiene consecuencias tanto sobre el consumo como sobre los ingresos fiscales. Si los cigarrillos de contrabando representan una parte elevada del mercado total, el precio medio de todos los cigarrillos caerá, lo cual provocaría un incremento en el consumo”.<sup>43</sup>

En términos generales, este enfoque “universal” tendrá un impacto diferente en cada país. No obstante, implicaría descensos muy marcados en la asequibilidad de los cigarrillos, así como un posible repunte del comercio ilícito, el cual se calcula que ya se encuentra en el 6-11% del consumo mundial.<sup>44</sup>

Aunque los mercados con precios elevados, generalmente, se enfrentarían a un incremento proporcional más pequeño que los mercados con precios bajos, la dimensión absoluta del incremento, en muchos casos, sería mayor. Eso implica que las diferencias de precio entre mercados se ampliarían en términos absolutos, lo cual estimularía aún más la compraventa transfronteriza y el contrabando.

## VII Conclusiones

Este documento ha analizado el “Manual Técnico sobre la administración de los impuestos sobre el tabaco” de la OMS (2011a). Sin embargo, el Manual Técnico no es técnico, ni tampoco se centra en la administración de impuestos. En vez de esto, fomenta una serie de políticas altamente indeseables.

Nuestro análisis muestra que estas recomendaciones:

Socavarían la soberanía de las naciones independientes a la hora de establecer sus políticas fiscales y de gasto. Representan una política fiscal endeble y podrían perjudicar a los objetivos de la mayoría de los gobiernos en relación con los ingresos fiscales y con la sanidad pública.

La recomendación del Manual Técnico relativa a un objetivo de incidencia del impuesto al consumo a escala internacional del 70% contradice la recomendación que efectuó la OMS a nivel nacional en un país, donde hizo hincapié en el hecho de que la parte de impuestos en el precio minorista de los cigarrillos no es importante para el control del tabaco, y que el enfoque de la política fiscal debería efectuarse sobre el incremento del precio minorista de los cigarrillos en vez de la incidencia del impuesto al consumo.

Aunque el Manual Técnico determina que:

“Para el éxito de la política fiscal sobre el tabaco es fundamental comprender el entorno político y económico de cada país”.<sup>56</sup> y admite que: “Los fuertes incrementos de impuestos pueden suponer alicientes financieros de cara al contrabando”.<sup>57</sup>