

**Conferencia de las Partes en el
Convenio Marco de la OMS
para el Control del Tabaco**

Quinta reunión
Seúl (República de Corea), 12-17 de noviembre de 2012
Punto 6.1 del orden del día provisional

**FCTC/COP/5/8
24 de julio de 2012**

Proyecto de directrices para la aplicación del artículo 6 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco

Informe del grupo de trabajo

1. En su cuarta reunión (Punta del Este (Uruguay), 15 a 20 de noviembre de 2010), la Conferencia de las Partes (COP) decidió¹ establecer un grupo de trabajo integrado por expertos en materia tributaria y de salud, y pedirle que presentara un informe sobre los progresos realizados o, a ser posible, un proyecto de directrices para la aplicación del artículo 6 (*Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco*) del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) con miras a su consideración por la COP.
2. De conformidad con esa decisión, el grupo de trabajo examinó en su reunión de 6 a 8 de diciembre de 2011 un primer proyecto elaborado por los facilitadores principales. A la luz de las deliberaciones de esa reunión y de los comentarios recibidos, los trabajos prosiguieron en una reunión de los facilitadores principales y algunas Partes que, a principios de marzo de 2012, habían manifestado su interés por participar.
3. El 11 de mayo de 2012 el proyecto de directrices se puso a disposición de las Partes (en un sitio web protegido) para que formularan comentarios en un plazo que expiraría el 25 de junio de 2012.
4. En vista del carácter sustancial y a veces conflictivo de muchos de los comentarios recibidos, los facilitadores principales decidieron tener en cuenta únicamente los cambios lingüísticos y editoriales que mejorarían la presentación de las directrices en esta fase, y someter los demás comentarios a la consideración de la COP.

¹ Véase la decisión FCTC/COP4(13).

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LOS COMENTARIOS RECIBIDOS

5. El derecho soberano de las Partes a determinar sus propias políticas tributarias se destaca actualmente como el primer principio rector. Algunas Partes consideraron que en las directrices se debería hacer mayor hincapié en esa cuestión. Además, algunas Partes pidieron que se acordara más relevancia a los objetivos de salud pública del CMCT de la OMS, en general, y a las directrices sobre la aplicación del artículo 6, en particular. Generalmente, los facilitadores principales estimaron que se había logrado un equilibrio entre las dos opiniones.

6. En lo que atañe a consideraciones de política económica más amplias, el proyecto de texto hace referencia a aspectos de asequibilidad, y considera que al gravar con impuestos los productos de tabaco es preciso tener en cuenta la inflación y los ingresos. Algunas Partes sugirieron que en las directrices se examinara la función de los productos de tabaco como propulsor de la inflación. Sin embargo, los facilitadores principales estimaron que ello excedería el ámbito de las directrices.

7. En cuanto a la posible injerencia de la industria tabacalera en las políticas sanitarias y tributarias relativas al tabaco, algunas Partes percibieron que ese riesgo se debería poner de relieve de manera más categórica. Otras Partes consideraron que la referencia a la protección contra intereses creados que figura en el texto se debería formular exactamente como en el artículo 5.3 del CMCT de la OMS, y mencionar la protección de las «políticas de salud pública relativas al control del tabaco». Algunos comentarios sugirieron que se añadiera texto para describir las respuestas posibles y más comunes de la industria tabacalera ante el aumento de las tasas tributarias.

8. Los comentarios recibidos reflejaron opiniones divergentes acerca de la manera de evaluar y presentar las respectivas ventajas de los diferentes sistemas tributarios y de hacer referencia a la experiencia nacional/regional a ese respecto. Algunas Partes sostuvieron que la descripción de ciertos sistemas no se debería incluir en las directrices. Otras Partes manifestaron su preocupación con respecto a la recomendación en favor de una estructura tributaria mixta (impuestos específicos y *ad valorem* con un nivel impositivo mínimo), por cuanto esa estructura no sería fácil de administrar y no se podría «copiar» simplemente, aun cuando algunas regiones hubiesen realizado una experiencia ampliamente positiva con la aplicación de esa estructura tributaria. Otras Partes insistieron nuevamente en las ventajas y las buenas experiencias realizadas con esa estructura, y subrayaron que solo es recomendable en combinación con una estructura de tasa tributaria específica (ya recomendada) en cuyo contexto prevalece la necesidad de un enfoque más simple y sólido.

9. En general se convino en que el sistema tributario no debería alentar la sustitución de un producto de tabaco por otro. Sin embargo, hay opiniones divergentes acerca de la manera de alcanzar ese resultado y de la viabilidad de imponer cargas tributarias similares a productos de tabaco diferentes, en todas las circunstancias, así como sobre la forma de evaluar esa carga tributaria. Algunas Partes abogaron firmemente por incluir en las directrices una referencia a una carga tributaria igual (o similar o comparable) para productos diferentes, mientras que otras consideraron que las directrices no deberían recomendar una carga tributaria similar para productos de tabaco diferentes, por cuanto esa decisión incumbía al derecho soberano de cada Parte.

10. La mayoría de los comentarios sobre las secciones dedicadas a la administración tributaria estimaron que el texto era demasiado prescriptivo. En cambio, algunas Partes pidieron información y orientación operacional aún más detalladas. En lo concerniente a autorización/otorgamiento de licen-

cia y seguimiento y localización, en particular, se señaló que esas cuestiones estaban previstas en el proyecto de protocolo sobre la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco.¹

11. El uso de ingresos procedentes de impuestos al tabaco para financiar programas de lucha antitabáquica («asignación específica») fue objeto de comentarios diversos: algunas Partes pidieron un texto más firme y una recomendación clara en favor de la «asignación específica», mientras que otras consideraron que ese tema no debería formar parte de las directrices en absoluto. Los facilitadores principales percibieron que se había llegado a un equilibrio entre esos dos puntos de vista.

12. En lo relativo a las ventas de productos de tabaco libres de impuestos y derechos de aduana y al comercio ilícito, los comentarios, en general, reflejaron la preocupación por la coherencia entre el proyecto de protocolo sobre la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco y el artículo 15 del CMCT de la OMS. Además, algunos comentarios sugerían que las recomendaciones iban demasiado lejos, en particular las relativas a ventas de productos de tabaco libres de impuestos y derechos de aduana. Los facilitadores principales consideraron que el texto actual asegura la compatibilidad con el proyecto de protocolo sobre la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco. No obstante, la COP podría desear incluir en sus deliberaciones la cuestión de la coherencia.

13. Con respecto a la cooperación internacional, algunas Partes y observadores acreditados ante la COP sugirieron que se debería fortalecer el texto y destacar la importancia de la disponibilidad de datos comparables (incluidos los de los informes periódicos) y de la asistencia técnica. Algunos comentarios abogaban por un compromiso claro respecto de un examen periódico de las directrices, mientras que otros estimaron que un mecanismo de examen no era adecuado o costoso.

14. En consonancia con algunos comentarios recibidos, se suprimieron los anexos originales en los que figuraban definiciones y bibliografía (literatura/referencias). Esto asegura una presentación más coherente y adopta un enfoque más horizontal en relación con la cuestión de las definiciones de diferentes productos de tabaco, si así lo decidiera la COP.

INTERVENCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

15. Se invita a la COP a que examine las directrices y considere la posibilidad de adoptarlas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las cuestiones mencionadas en la presente nota.

¹ El texto del proyecto de protocolo sobre la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco fue acordado por el Órgano de Negociación Intergubernamental de un Protocolo sobre Comercio Ilícito de Productos de Tabaco en su quinta reunión, que se clausuró el 4 de abril de 2012. Ese texto se presentó para que la COP lo adoptara en su quinta reunión (documento FCTC/COP/5/6).

ANEXO

PROYECTO DE DIRECTRICES SOBRE EL ARTÍCULO 6 DEL CMCT DE LA OMS

Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco

1. INTRODUCCIÓN**1.1 Propósito de las directrices**

De conformidad con otras disposiciones del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) y con las decisiones de la Conferencia de las Partes, el propósito de las presentes directrices es prestar asistencia a las Partes en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 6 del CMCT de la OMS. Las directrices se basan en los mejores datos científicos disponibles, las prácticas óptimas y las experiencias de las Partes que han aplicado satisfactoriamente medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir el consumo de tabaco (la cantidad absoluta utilizada en total) y su prevalencia (el porcentaje de la población que consume productos de tabaco).

1.2 Principios rectores

El consumo de tabaco genera una importante carga económica para toda la sociedad. Los mayores costos sanitarios directos derivados de enfermedades relacionadas con el tabaco, así como los costos indirectos más elevados asociados con las defunciones prematuras, la discapacidad debida a enfermedades relacionadas con el tabaco y las pérdidas de productividad, determinan importantes externalidades negativas provocadas por el consumo de tabaco. Los impuestos no solo limitan esas externalidades mediante la reducción del consumo y la prevalencia, sino que, además, ayudan a cubrir los gastos públicos de atención sanitaria relacionados con el consumo de tabaco.

En general se reconoce que las políticas relacionadas con los precios y los impuestos son el medio más eficaz para influir en la demanda y, por lo tanto, en el consumo de productos de tabaco. Consiguientemente, la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS es un elemento esencial de las políticas de control del tabaco y, en consecuencia, de los esfuerzos por mejorar la salud pública. Los impuestos sobre el tabaco se deberían aplicar como parte de una estrategia general para el control del tabaco, en consonancia con otros artículos del CMCT de la OMS.

La aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS se basará en los siguientes principios rectores.

i) La determinación de las políticas tributarias relativas al tabaco es un derecho soberano de las Partes

Todos los elementos de las directrices respetan el derecho soberano de las Partes a determinar y establecer sus políticas tributarias, de conformidad con el artículo 6.2 del CMCT de la OMS.

ii) Los impuestos eficaces sobre el tabaco reducen considerablemente el consumo y la prevalencia del tabaco

Los impuestos eficaces sobre los productos de tabaco aumentan el precio real de venta al consumidor (ajustado en función de la inflación), lo que conlleva una disminución del consumo y la prevalencia y,

de esa forma, permite reducir las tasas de mortalidad y morbilidad y mejorar la salud de la población. El aumento de los impuestos al tabaco es particularmente importante para proteger a los jóvenes contra la iniciación en el consumo de tabaco o la continuación de ese hábito.

iii) Los impuestos eficaces sobre el tabaco son una fuente de ingresos importante

Los impuestos eficaces sobre el tabaco representan una contribución significativa a los presupuestos nacionales. El aumento de los impuestos al tabaco generalmente incrementa los ingresos fiscales, porque el aumento tributario suele compensar con creces la disminución del consumo de productos de tabaco.

iv) Los impuestos al tabaco son económicamente eficaces y reducen las desigualdades en materia de salud

Por lo general se considera que los impuestos al tabaco son económicamente eficaces, dado que se aplican a un producto cuya demanda no es elástica. Los grupos de población de bajos y medianos ingresos son más sensibles a los aumentos de impuestos y precios; por consiguiente, el consumo y la prevalencia se reducen más entre esos grupos que entre los grupos de mayores ingresos, lo que conlleva una reducción de las desigualdades en materia de salud y de la pobreza relacionada con el tabaco.

v) Los sistemas y las estructuras fiscales que conciernen al tabaco deberán ser eficientes y eficaces

Los impuestos al tabaco se deberán estructurar de forma tal que se reduzcan al mínimo los costos derivados de su aplicación y, al mismo tiempo, se asegure el nivel deseado de recaudación fiscal y el logro de los objetivos sanitarios.

vi) Las administraciones encargadas de los impuestos al tabaco deberán ser eficientes y eficaces

Los sistemas eficientes y eficaces de administración de impuestos relacionados con el tabaco mejoran el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aseguran una mayor recaudación fiscal y, al mismo tiempo, reducen el riesgo de comercio ilícito.

vii) Las políticas tributarias relativas al tabaco se deberán proteger contra intereses creados

El desarrollo, la aplicación y el cumplimiento de las políticas relativas a impuestos y precios de productos de tabaco se deberán proteger contra intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, conforme se pide en el artículo 5.3 del CMCT de la OMS y en las directrices para su aplicación, así como de cualquier otro conflicto de intereses real o potencial.

1.3 Objetivos de las directrices

El principal objetivo de las directrices consiste en ayudar a las Partes a desarrollar políticas eficientes y eficaces en materia de impuestos y precios, que satisfagan sus necesidades de reducir el consumo de tabaco y su prevalencia, teniendo en cuenta la importancia de los ingresos derivados de los impuestos sobre los productos de tabaco. Se hace especial hincapié en que las políticas tributarias relacionadas con el tabaco pueden estar orientadas a reducir la asequibilidad y el consumo de los productos de tabaco, principalmente por la parte de las personas pobres y los jóvenes. Además, las directrices ayudarán a las Partes a determinar los tipos de impuestos y los productos que se gravarán con impuestos al ta-

tabaco, y a definir el nivel y la estructura apropiados de esos impuestos, con miras a alcanzar sus objetivos nacionales fiscales y de salud pública. Otro objetivo de las directrices consiste en ayudar a las Partes en el desarrollo de sistemas de administración tributaria que les permitan recaudar impuestos de manera eficiente y eficaz, y acrecentar su sensibilización respecto de la necesidad de adoptar medidas contra el comercio ilícito de productos de tabaco.

Las directrices proporcionan un panorama general de sistemas tributarios representativos ya existentes, así como de las mejores prácticas, e incluyen una serie de recomendaciones.

1.4 Alcance de las directrices

Las presentes directrices se centran en los impuestos indirectos (impuestos internos) que afectan directamente a los precios de los productos de tabaco. Otros impuestos o gravámenes, por ejemplo los impuestos sobre la renta, las tasas fiscales y las contribuciones al fomento de la inversión no están comprendidos en el ámbito de las presentes directrices. El impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los derechos de importación se describen brevemente en la sección 3.1.6.

Desde una perspectiva más amplia, es importante señalar que las políticas tributarias relativas al tabaco pueden afectar directamente el precio de los productos de tabaco al consumidor y, de ese modo, reducir el consumo, la prevalencia y la asequibilidad. Sin embargo, los impuestos al tabaco no existen en un vacío y se deben aplicar como parte de una estrategia integral para el control del tabaco, junto con otras políticas compatibles con otros artículos del CMCT de la OMS, en particular, los artículos 5 y 7. A ese respecto, también es preciso tener en cuenta consideraciones más amplias de política económica, especialmente la interrelación entre las políticas fiscales y de precios y el empleo, y el aumento de los ingresos y los resultantes efectos sociales en algunos sectores de la población. Tal análisis, sin embargo, excede el ámbito de las presentes directrices.

Las directrices también tienen en cuenta las repercusiones del comercio ilícito y transfronterizo sobre las políticas tributarias. Al establecer las políticas tributarias relativas al tabaco es esencial acompañarlas de todas las medidas posibles destinadas a eliminar cualquier forma de comercio ilícito, como principal objetivo en el contexto del control del tabaco, en consonancia con el artículo 15 del CMCT de la OMS y del proyecto de protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco.

2. RELACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS AL TABACO, SU PRECIO Y LA SALUD PÚBLICA

Los impuestos son un instrumento eficaz de las instancias decisorias para influir en el precio de los productos de tabaco. En la mayoría de los casos, el aumento de los impuestos sobre los productos de tabaco da lugar a precios más altos que, a su vez, determinan una reducción del consumo y la prevalencia y, consiguientemente, de la mortalidad y morbilidad, lo que conlleva el mejoramiento de la sa-

lud de la población.¹ La relación inversa entre el precio y el consumo de tabaco se ha demostrado en numerosos estudios y no se ha refutado.²

2.1 Relación entre el precio y el consumo/la prevalencia (elasticidad de precios)

Los impuestos y los precios de los productos de tabaco afectan al consumo y su prevalencia. Las evidencias sugieren que en los países de altos ingresos los efectos de un aumento de precios repercuten aproximadamente en igual proporción en la prevalencia y en la intensidad (la cantidad de productos de tabaco que un fumador sigue utilizando). Estudios comparables realizados en países de bajos y medianos ingresos han llegado a conclusiones similares.³

Cualquier política destinada a incrementar el precio real (ajustado en función de la inflación) mediante aumentos de los impuestos es eficaz para reducir el consumo de tabaco. Según los estudios mencionados en el *WHO technical manual on tobacco tax administration*, la relación entre los precios y el consumo de tabaco no es elástica, y ello implica que la disminución del consumo es inferior a la que sería proporcional al aumento del precio. Esa relación se determina por la elasticidad de la demanda con respecto al precio, o el cambio porcentual en el consumo, resultante de un cambio del 1% en el precio. Por ejemplo, si la elasticidad de la demanda con respecto al precio es -0,5, un aumento de precio del 10% dará lugar a un 5% de reducción en el consumo. La mayor parte de las estimaciones de la elasticidad de la demanda con respecto al precio varían entre -0,2 y -0,8.⁴

En todos los entornos, los estudios han demostrado que la elasticidad de la demanda con respecto al precio es mayor (en términos absolutos) a largo plazo, lo que supone que el consumo se reducirá más aún a largo plazo. Las personas de condición socioeconómica más baja son más sensibles a los cambios en los impuestos y los precios, dado que esos cambios tienen mayores consecuencias sobre sus ingresos disponibles.

En cuanto a los efectos de los impuestos y precios más altos sobre el consumo de tabaco por parte de los jóvenes, se estima que estos son entre dos y tres veces más sensibles a los cambios en los impuestos y precios que las personas de más edad.⁵ Por consiguiente, es probable que los aumentos de impuestos al tabaco tengan un efecto importante para reducir el consumo, la prevalencia y la iniciación en el hábito de fumar entre los jóvenes, y también las probabilidades de que los jóvenes pasen de la experimentación a la adicción.

Igualmente importante, los impuestos más elevados permiten lograr la reducción más marcada de la demanda de tabaco entre los grupos de población de bajos y medianos ingresos, o en países en los que

¹ *Políticas de precios e impuestos (en relación con el artículo 6 del Convenio)*, Informe técnico de la iniciativa OMS *Liberarse del Tabaco*. Informe presentado a la cuarta reunión de la COP, Punta del Este (Uruguay), 2010 (documento FCTC/COP/4/11): párrafo 4. Disponible en: http://apps.who.int/gb/ctc/PDF/cop4/FCTC_COP4_11-sp.pdf.

² Véase, por ejemplo, *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010, capítulo 1.

³ *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010: capítulos 1 y 2.

⁴ *Effectiveness of tax and price policies for tobacco control* (CIIC, Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volumen 14). Lyon, Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, 2011.

⁵ *Políticas de precios e impuestos (en relación con el artículo 6 del Convenio)*, Informe técnico de la iniciativa OMS *Liberarse del Tabaco*, párrafo 7.

los consumidores de tabaco son más sensibles a los aumentos de precios, con lo que contribuyen a luchar contra las injusticias en materia de salud.

Por lo general, un aumento de la tasa tributaria da lugar a un incremento de la recaudación fiscal. Dado que los precios de los productos de tabaco no son elásticos, se puede prever que el aumento de los impuestos podrá ser proporcionalmente mayor que la reducción del consumo, lo que implica que el aumento de ingresos es consecuencia del aumento de impuestos. No obstante, en teoría, sería posible que a partir de cierto punto los incrementos tributarios pudieran provocar una disminución de los ingresos porque los precios de los productos de tabaco se hubiesen vuelto más flexibles (lo que indicaría que la disminución del consumo es mayor de la que sería proporcional al aumento de precio). Sin embargo, muy pocos países, si acaso alguno, se han aproximado a este punto.

2.2 Tributación y asequibilidad (elasticidad con respecto a los ingresos)

La asequibilidad se define, generalmente, como el costo de los productos de tabaco en relación con los ingresos per cápita. Para estimar las tendencias de la asequibilidad y la elasticidad de la demanda con respecto a los ingresos es preciso utilizar técnicas de modelización apropiadas. Actualmente, la mayor parte de las estimaciones de asequibilidad se basan en los cigarrillos.

Un estudio realizado por la Facultad de Economía de la Universidad de Ciudad del Cabo (Sudáfrica) sugiere que la asequibilidad de los cigarrillos, más bien que simplemente su precio, es un determinante crucial de su consumo. Por lo tanto, una política eficaz orientada a reducir el consumo de tabaco debe tener en cuenta la evolución de los precios y de los niveles de ingresos.¹

El aumento de los ingresos da lugar a un incremento del consumo y su prevalencia, especialmente en los países de bajos y medianos ingresos. La elasticidad de la demanda con respecto a los ingresos es el porcentaje de cambio en el consumo como consecuencia de un 1% de cambio en los ingresos. La mayor parte de las estimaciones de elasticidad de la demanda con respecto a los ingresos en lo que atañe a los productos de tabaco varían entre 0 y 1. Una elasticidad de la demanda con respecto a los ingresos de 0,5 significa que un incremento del 10% en los ingresos provocará un aumento del 5% en el consumo de tabaco.²

Si los precios no aumentaran más que los ingresos, con el tiempo, los productos de tabaco se volverían inevitablemente más asequibles. Esa mayor asequibilidad daría lugar a un mayor consumo. Los datos disponibles sugieren que los productos de tabaco son cada vez más asequibles en los países de bajos y medianos ingresos, y que ese aumento de la asequibilidad se ha acelerado en los últimos años.³ En cambio, en los países de altos ingresos los incrementos de impuestos y precios generalmente han superado el aumento de los ingresos, lo que ha dado lugar, a partir de 1990, a una disminución de la asequibilidad de los productos de tabaco.

Algunos países han decidido aplicar sistemas y estructuras fiscales que atenúan los efectos de los impuestos al tabaco en los pobres. Sin embargo, de esa manera aumentan la asequibilidad de los produc-

¹ Blecher E. H., van Walbeek C. P. An international analysis of cigarette affordability. *Tobacco Control*, 2004, 13:339–346.

² *Políticas de precios e impuestos (en relación con el artículo 6 del Convenio)*, Informe técnico de la iniciativa OMS *Liberarse del Tabaco*, párrafo 4.

³ Blecher E. H., van Walbeek C. P. Cigarette affordability and trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 2009, 18:167-175.

tos de tabaco para los pobres, con lo que incrementan el consumo y la prevalencia y provocan una carga sanitaria y un costo económico desproporcionadamente elevados para los pobres, y mayores desigualdades en materia de salud. Además, el consumo de tabaco puede aumentar la pobreza por cuanto desvía recursos necesarios para alimentación, vivienda, educación y atención sanitaria. Dado que las personas pobres son más sensibles a los incrementos de impuestos y de precios, es probable que los aumentos de impuestos puedan limitar el consumo y la prevalencia en ese grupo, más que entre las personas ricas, y de ese modo reducir las desigualdades sanitarias y la pobreza relacionada con el tabaco.¹

La estructura tributaria también puede ayudar a reducir la asequibilidad de los productos de tabaco en general, principalmente entre los segmentos más vulnerables de la población, mediante la disminución de las diferencias entre los precios máximos y mínimos y la reducción de la gama de precios.

Recomendación

Al establecer o aumentar sus niveles nacionales de tributación las Partes deberían tener en cuenta, entre otras cosas, la elasticidad de la demanda con respecto al precio y a los ingresos, así como la tasa de inflación y los cambios en los ingresos familiares, a fin de procurar que los productos de tabaco se vuelvan cada vez menos asequibles y, de esa manera, reducir el consumo y la prevalencia. Por lo tanto, las Partes deberían considerar la posibilidad de introducir procesos de ajustes regulares (automáticos) o procedimientos de reevaluación periódica de los niveles de tributación de los productos de tabaco.

3. SISTEMAS DE TRIBUTACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE TABACO

3.1 Estructura de los impuestos al tabaco (*ad valorem*, específicos, combinación de ambos, impuestos mínimos y otros impuestos sobre los productos de tabaco)

Casi todos los gobiernos gravan con impuestos los productos de tabaco, aunque aplican diversos tipos de impuestos para conseguir una reducción del consumo de tabaco e ingresos fiscales estables. En la mayoría de los casos los productos de tabaco se gravan a escala nacional con los mismos niveles de tributación en todas las zonas del país (impuestos nacionales o federales). No obstante, unos pocos países aplican, además, impuestos subnacionales (regionales y subregionales) a escala estatal o provincial. En general, las capas impositivas coexistentes para el tabaco generan una mayor complejidad y reducen la eficiencia general de los sistemas fiscales.

Los sistemas fiscales pueden basarse en impuestos puramente específicos o *ad valorem*. Sin embargo, se pueden aplicar sistemas mixtos o híbridos que utilicen una combinación de impuestos específicos y *ad valorem*. Entre estos sistemas se incluye un impuesto *ad valorem* con un umbral determinado (suma mínima de impuesto) y un impuesto interno mixto, específico y *ad valorem*, con o sin umbral. Por lo general, cuanto más complejo es un sistema, más difícil es su gestión.

¹ John R. M. et al. *The economics of tobacco and tobacco taxation in India*. París, Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias, 2010; John R. M. Price elasticity estimates for tobacco in India. *Health Policy and Planning*, 2008, 23(3): 200-209; Nargis N. et al. (de próxima aparición). *Chapter on poverty*. Monografía del INC/OMS sobre aspectos económicos del tabaco y el control del tabaco.

3.1.1 Tipos de impuestos

En general, los impuestos específicos sobre los productos de tabaco son impuestos internos, mientras que otros impuestos no relacionados con el tabaco, incluidos el impuesto general sobre las ventas, el IVA y los derechos de importación, pueden aplicarse también a los productos de tabaco. Un impuesto interno es un gravamen sobre la venta, o la producción para la venta, de un producto determinado en un país, pero, generalmente, no sobre productos producidos en un país para su venta en el extranjero (exportación). Un impuesto interno puede ser *específico* (una suma fija basada en una cantidad, por ejemplo, el número de cigarrillos por paquete, o el peso) o *ad valorem* (un porcentaje del valor). Al igual que cualquier otro impuesto interno, los impuestos al tabaco son instrumentos destinados a incrementar el precio del producto en cuestión en relación con otros bienes o servicios, y son relativamente fáciles de gestionar, por cuanto se recaudan en las primeras fases de la cadena de producción.

3.1.2 Impuestos internos específicos

Los impuestos específicos se pueden establecer como un impuesto específico uniforme que grava con el mismo valor a todos los productos afectados, o bien con tasas variables que permiten establecer valores diferentes para los diversos productos. Por lo general se considera que los impuestos específicos uniformes son un piso para los precios (impuesto mínimo) porque generalmente es imposible establecer el precio por debajo del impuesto específico.

Un único impuesto específico uniforme representa un modelo simple y fácil de aplicar y gestionar y es de fácil comprensión para los ciudadanos. Una mayor dependencia respecto de gravámenes específicos puede provocar una mayor aproximación de los precios de venta al por menor en una región dada. Además, dado que se basan en la magnitud del consumo, más que en los precios, esos impuestos son más estables, fáciles de prever y de gestionar; aumentan la estabilidad de los ingresos fiscales; y garantizan esos ingresos con independencia de las estrategias de precios de la industria.

La carga administrativa que entraña la recaudación de un impuesto específico uniforme es baja porque solo es preciso determinar el volumen del producto, y no su valor (por ejemplo, el número de piezas o kilogramos disponibles para el consumo). No obstante, el valor real del impuesto disminuirá salvo que se lo aumente regularmente, al menos en correspondencia con la inflación. Por lo tanto, los sistemas de impuestos específicos se pueden fortalecer mediante la vinculación de los impuestos con un índice apropiado de precios al consumidor o de precio de venta al por menor, a fin de mitigar los efectos de la inflación.

Además, los impuestos específicos uniformes suelen dar lugar a precios relativamente más altos, incluso en productos económicos, y pueden provocar un ascenso de categoría, por cuanto será más probable que los consumidores opten por marcas de mayor precio, o menos probable que opten por marcas de menor precio, debido a que las diferencias entre los precios relativos de las marcas más baratas y las más caras serán pequeñas. En consecuencia, los márgenes del fabricante son más elevados en las marcas más caras. Los productos de bajo precio no proporcionan esos márgenes, porque deben ser más baratos que las marcas de precio elevado para mantener su competitividad.

3.1.3. Impuestos internos *ad valorem*

Los impuestos *ad valorem* se expresan como un porcentaje de cierto valor básico, que se aplica bien sea sobre el precio de venta al por menor (incluidos todos los impuestos aplicables), o bien sobre el precio del fabricante (o en fábrica) o sobre el precio del costo, seguro y flete CIF.

Los impuestos *ad valorem* tienen la ventaja que mantienen automáticamente su valor a pesar de la inflación, sin necesidad de ningún tipo de ajuste en las tasas fiscales. Además, también mantienen las diferencias entre los precios relativos de los productos caros y baratos, dado que ambos se gravan de manera comparable. Ese trato comparable dispensado a todos los actores del mercado (en los segmentos de precios bajos y altos) puede, sin embargo, desencadenar una mayor competencia de precios y, consiguientemente, un precio medio más bajo.

Por otra parte, los sistemas de tributación *ad valorem* requieren el cálculo de una segunda base imponible: además del volumen de productos disponibles para el consumo, es preciso determinar el valor de todos los productos de una categoría de precios dada, a fin de calcular la cuantía de los impuestos aplicables. Además, los sistemas *ad valorem* puros pueden tender a subvalorar el producto a fin de reducir el valor imponible de los productos, principalmente si se utilizan los precios en fábrica o el precio CIF como base imponible. Asimismo, los sistemas *ad valorem* puros pueden alentar mayores diferencias de precio entre diferentes productos. Esto podría llevar a los consumidores a comprar solo los productos más baratos. Las reducciones en el precio al por menor también reducirán la cuantía del impuesto, lo que supondrá un descenso de los ingresos fiscales.

Estos problemas se pueden evitar mediante la aplicación de un impuesto mínimo (específico) (véase la sección 3.1.5) si bien esta medida beneficia a los productores, mayoristas o distribuidores porque todos los agentes del mercado que venden el mismo producto deben pagar un impuesto mínimo claramente determinado. Además, los ingresos fiscales se benefician del mismo modo, dado que se garantiza una determinada cuantía mínima de ingresos tributarios (todos los productores, mayoristas o distribuidores deberán pagar ese impuesto mínimo independientemente del precio de venta del producto al por menor).

3.1.4 Combinación de impuestos internos específicos y *ad valorem*

Como una tercera categoría de impuestos internos los gobiernos pueden aplicar una combinación de impuestos internos específicos y *ad valorem*.

La determinación de los impuestos internos que aplican los países difiere en función de los grupos de ingresos y las regiones. En general, los países de bajos ingresos suelen preferir un impuesto interno *ad valorem*; en cambio, los países de altos ingresos suelen preferir un impuesto interno específico. En cuanto a los países de medianos ingresos, el panorama es menos claro.

Los sistemas mixtos generalmente combinan un impuesto específico para todas las marcas y tienen mayor repercusión sobre las marcas más económicas (mediante un impuesto específico mínimo) y un impuesto *ad valorem* que afecta mayormente a las marcas más caras. Esto contribuye a equilibrar la tributación entre todas las marcas y fijar reglas de juego uniformes para todos los fabricantes.¹

En un sistema mixto cada país hace hincapié en el elemento *ad valorem* o en el específico, según lo determinen las circunstancias nacionales y los objetivos de política que se persigan. Mientras que el componente *ad valorem* incrementa las diferencias absolutas entre los precios y, por lo tanto, favorece a las marcas de cigarrillos más baratas (lo que puede socavar los objetivos de las políticas de precios orientadas a promover la salud), el componente específico reduce las diferencias relativas entre los precios de las marcas baratas y caras y contribuye a minimizar la variabilidad de los precios.

¹ La legislación de la Unión Europea reconoce los objetivos sanitarios de los impuestos internos al tabaco y aboga por un sistema mixto. Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:ES:PDF>.

A fin de garantizar que en esa estructura tributaria mixta no se altere el equilibrio entre los componentes *ad valorem* y específicos, como consecuencia de la aplicación de un impuesto interno mínimo (específico) elevado, se suele considerar que el procedimiento más apropiado consiste en limitar la proporción del componente específico respecto del componente *ad valorem* (por ejemplo, el componente específico podría fijarse entre el 10% y el 75% del impuesto total, incluido el IVA). Esto asegura que la parte *ad valorem* de la tasa tributaria siga siendo significativa en el marco de una estructura mixta.

Además, un sistema mixto puede ayudar a prevenir una situación de tributación exclusivamente específica en un país, y exclusivamente *ad valorem* en un país vecino, lo que originaría un flujo transfronterizo de marcas de calidad (caras) de un país a otro, y un flujo de marcas baratas en la dirección opuesta.

En esas circunstancias, una estructura tributaria mixta consistente en un componente específico y uno *ad valorem*, combinados con un impuesto interno mínimo obligatorio, representa un sistema impositivo equilibrado y justo y, al mismo tiempo, preserva un alto grado de flexibilidad para las autoridades competentes. Por ese motivo, la aplicación de un sistema mixto ofrece ventajas innegables para obtener los beneficios de sus efectos combinados.

3.1.5 Sistemas con tasas mínimas

Para prevenir que los productos se puedan subvalorar con la intención de reducir su valor imponible, en los sistemas *ad valorem* o en los sistemas mixtos (véase la sección 3.1.4) se puede aplicar un nivel tributario mínimo expresado como una suma fija (umbral mínimo imponible específico), consistente en una tasa tributaria *ad valorem* y una específica. Los sistemas de tasas tributarias exclusivamente específicas nunca tendrán ese umbral mínimo.

La aplicación de un impuesto mínimo específico sobre todos los productos de tabaco de una categoría asegura una cuantía mínima concreta de impuestos internos que pagarán los fabricantes, independientemente del precio de venta al por menor del producto. En algunos países, los precios mínimos se utilizan con el mismo propósito. En consecuencia, se garantiza un ingreso fiscal concreto, incluso si los productos de tabaco se gravaran solo con un impuesto interno *ad valorem*.

El componente *ad valorem* del impuesto interno proporciona una progresión tributaria por encima del nivel impositivo mínimo específico, lo que impide que las marcas caras «escapen» de la carga impositiva más elevada. Asimismo, un incremento de los gravámenes mínimos reducirá la brecha entre los productos de tabaco más baratos y los más caros.

En el plano regional, se han hecho experiencias positivas mediante el uso generalizado de un sistema mixto con tasas mínimas (específicas y *ad valorem*) y, en su caso, la posibilidad de aplicar tasas mínimas nacionales individuales. Por ejemplo, para los cigarrillos, los Estados Miembros de la UE aplican un sistema mixto de impuestos internos que incluye un componente específico y uno *ad valorem*, y casi todos establecen un nivel impositivo mínimo nacional. Las cuantías mínimas fijadas son aplicables en toda la UE.¹

¹ Actualmente, en la UE los impuestos internos a los cigarrillos deben representar al menos el 57% del precio de venta al por menor, incluidos todos los impuestos, y totalizar, por lo menos €64 por cada 1000 cigarrillos, sobre la base del precio medio ponderado. En el precio final de los cigarrillos, el componente específico del impuesto interno no debe ser inferior al 5% ni superior al 76,5% de la carga fiscal total.

3.1.6 Otros impuestos sobre los productos de tabaco

Las presentes directrices no abarcan a otros impuestos que no se aplican específicamente a los productos de tabaco. Esos impuestos, si bien gravan a productos de tabaco y tienen un efecto apreciable en los precios, no se consideran de importancia significativa para la salud pública por cuanto todos los posibles sustitutos podrían gravarse con impuestos o tasas tributarias iguales o similares. Este es particularmente el caso del impuesto general sobre las ventas y del IVA, que normalmente son impuestos *ad valorem*. Los derechos y aranceles de importación representan un caso similar, aun cuando esos derechos se pueden aplicar a tasas diferenciales sobre los productos de tabaco. Esos derechos ofrecen diferentes posibilidades para incrementar los precios de los productos de tabaco, y se aplican siempre como un impuesto *ad valorem*, con las mismas ventajas y desventajas mencionadas anteriormente.

Recomendación

Las Partes deberían aplicar el sistema más simple y eficiente que satisfaga sus necesidades sanitarias y fiscales, con el menor número posible de excepciones y teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales. Desde una perspectiva presupuestaria y sanitaria, las Partes deberían aplicar sistemas tributarios específicos o mixtos con un nivel impositivo mínimo específico, dado que esos sistemas tienen ventajas considerables sobre los sistemas exclusivamente *ad valorem*.

3.2 Niveles de tasas tributarias aplicables

Es difícil fijar los niveles óptimos de tributación, debido a las diferencias existentes entre los sistemas fiscales, las circunstancias geográficas y económicas y los objetivos nacionales de salud pública y fiscales. La cuantía de los impuestos internos sobre los cigarrillos como porcentaje del precio de venta al por menor varían considerablemente en todo el mundo, desde una media del 25% en los países de bajos ingresos hasta una media del 60% en los países de altos ingresos.¹ Desde una perspectiva regional, la diferencia es aún mayor, y varía entre el 0% de impuesto interno en 19 de los 182 países que facilitaron datos (en su mayor parte países de las Regiones de la OMS de África y Asia Sudoriental) y una media del 62,61% en la UE (con un máximo del 73,47% de impuestos internos sobre el precio de venta al por menor, lo que supone una carga impositiva total del 90,14%).² En cuanto a los productos de tabaco distintos de los cigarrillos, la gama de niveles de impuestos internos aplicados es de amplitud similar.

Los bajos niveles de tributación sobre el precio de venta al por menor, así como las grandes diferencias entre regiones o países vecinos conllevan algunos efectos negativos, por ejemplo, los flujos transfronterizos y un aumento del comercio ilícito, lo que ocasiona una pérdida de ingresos y un menoscabo de las políticas de salud pública.

Según se ha mencionado, el establecimiento de un punto de referencia depende de diversos factores, especialmente políticos y económicos, de alcance regional y nacional. A ese respecto, expertos del

¹ Datos del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2009 - Crear ambientes libres de humo*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009. Disponible en http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789243563916_spa.pdf.

² *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010, capítulo 2; Informe mundial 2010 sobre los progresos realizados en la aplicación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010, págs. 9 y 10; Comisión Europea, Excise Duty Tables part III, julio de 2011. Disponible en http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.htm.

Banco Mundial y la OMS han formulado recomendaciones relativas al porcentaje de impuestos internos y la proporción de la carga fiscal total sobre el precio de venta al por menor.¹

Cuando proceda, una aproximación (incremento) regional de las tasas tributarias, en particular en lo concerniente al porcentaje de impuestos sobre el precio de venta al por menor, que permita aproximar los precios de venta al por menor, reduciría los incentivos del comercio ilícito y las compras transfronterizas y, de esa forma, aseguraría la generación de ingresos estables. Lo mismo se aplica a una mayor aproximación de las tasas tributarias y los precios de venta al por menor aplicados a diferentes categorías de productos de tabaco (véase también la sección 3.3).

En cuanto a la base más idónea para calcular los impuestos internos sobre los productos de tabaco, en particular los cigarrillos, el concepto de «categoría de precio más popular» como precio de venta al por menor se debería cambiar por el de «precio medio ponderado» para todos los cigarrillos. En la mayor parte de las regiones, los mercados nacionales ya no están dominados por la marca «nacional» más popular. A diferencia de la categoría de precio más popular, determinada sobre la base de la marca más vendida o de una categoría de precios determinada en un mercado nacional durante un periodo de tiempo dado, el precio medio ponderado como precio de venta al por menor abarca todos los cigarrillos y productos de tabaco disponibles para el consumo. Esto otorga mayor transparencia, determina una tasa tributaria justa y equilibrada y establece condiciones de juego uniformes para todo el sector tabacalero.²

Recomendación

En lo relativo a la estructura tributaria para los productos de tabaco las Partes deberían instaurar políticas coherentes a largo plazo y, en particular, establecer metas para sus tasas tributarias, con miras a alcanzar sus objetivos en un plazo determinado. Las tasas tributarias se deberían revisar e incrementar regularmente (tal vez, anualmente) para ajustarlas a la evolución de la tasa de inflación y del crecimiento de los ingresos. En la formulación de esas políticas se deberán tener en cuenta las particularidades regionales (por ejemplo, el comercio transfronterizo).

3.3 Carga tributaria similar y amplia para diferentes productos de tabaco

Existen amplias diferencias entre los tipos de productos de tabaco utilizados en diversas partes del mundo. Aunque muchas de las experiencias de las Partes en lo concerniente a la tributación de los productos de tabaco se refieren específicamente a los cigarrillos fabricados, las Partes deberían reconocer la necesidad de una política fiscal para todos los productos de tabaco. Además, se deberían simplificar y armonizar los sistemas a fin de asegurar que los diferentes productos de tabaco se graven en función de los mismos objetivos.

Las diferentes tasas de tributación sobre las distintas categorías de productos de tabaco (por ejemplo, cigarrillos fabricados o tabaco de liar) o sobre categorías de productos similares (por ejemplo, cigarrillos caros o baratos) pueden crear incentivos para que los consumidores cambien entre categorías de

¹ *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010, capítulo 2.6; La epidemia de tabaquismo. Los gobiernos y los aspectos económicos del control del tabaco, Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

² El precio medio ponderado se puede calcular de la manera siguiente: el valor total de todos los cigarrillos disponibles para el consumo (precio de venta al por menor, incluidos todos los impuestos) dividido por el número total de cigarrillos disponibles para el consumo en un periodo de tiempo dado (por ejemplo, un año). Véase también, Comisión Europea, Excise Duty Tables part III, julio de 2011.

productos o utilicen productos provenientes del circuito de comercio ilícito. Las tasas tributarias más altas sobre un producto en relación con otro pueden alentar a los consumidores a preferir productos con menos impuestos y, por lo tanto, más baratos.

En consecuencia, la esperada reducción del consumo puede verse contrarrestada por un cambio hacia otros productos de tabaco (efecto de sustitución) y un aumento de la evasión fiscal. Por ejemplo, en relación con los cigarrillos, el tabaco picado y los cigarrillos baratos son generalmente los principales productos alternativos para los consumidores, en caso de que los cigarrillos sufran un aumento de precio significativo. En ese caso, aun cuando los impuestos más altos suelen propiciar una reducción del consumo de tabaco, el efecto del aumento de los impuestos se puede ver debilitado por la sustitución de productos de tabaco caros con otros productos de tabaco, o por un cambio en favor de categorías más baratas de cigarrillos y marcas económicas.

Recomendación

A fin de evitar consecuencias negativas tales como la sustitución de productos o el incremento del comercio ilícito, y asegurar la consecución de los objetivos sanitarios, todos los productos de tabaco se deberían gravar de manera comparable, según proceda, con una carga impositiva similar y, al mismo tiempo, se deberían aplicar políticas y medidas rigurosas contra el comercio ilícito de productos de tabaco.

Las Partes deberían velar por que los sistemas tributarios se estructuren de tal forma que no alienten a los usuarios a elegir productos de tabaco más baratos de la misma categoría, o de categorías más baratas, en respuesta a los aumentos de impuestos. En particular, se debería incrementar la carga tributaria sobre otros productos de tabaco y, según proceda, asemejarla a la carga tributaria sobre los cigarrillos.

4. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La presente sección suministra información y recomendaciones sobre la administración eficaz de los sistemas de impuestos internos.

4.1 Autorización/licencia

El principal control para una administración eficaz de los impuestos al tabaco consiste en identificar todas las entidades sujetas a tributación y determinar el nivel de sus obligaciones tributarias. Las medidas comunes de cumplimiento de las obligaciones tributarias requieren que todos los productores, importadores, acopiadores y exportadores de productos de tabaco soliciten autorización, licencia o inscripción ante las autoridades tributarias, a fin de presentar las declaraciones de impuestos periódicas y efectuar los pagos ordinarios de impuestos de conformidad con la legislación fiscal.¹

Las licencias, inscripciones o autorizaciones se expiden bajo ciertas condiciones y a reserva de su posible modificación, revocación o cancelación por incumplimiento.

¹ La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) observa que los sistemas integrales de inscripción y numeración de contribuyentes es un aspecto vital de las disposiciones de administración tributaria en la mayoría de los países, por cuanto presta apoyo a la mayor parte de los procesos de administración tributaria y a las actividades de presentación, recopilación y evaluación de las declaraciones de impuestos. Véase *Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: Comparative information series (2008)*. Disponible en http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_33749_42174884_1_1_1_1,00.html.

En países con un gran número de minoristas informales el otorgamiento de licencias podría ser difícil. No obstante, el número de excepciones debería ser el mínimo posible.

Recomendación

Las Partes deberían asegurar el funcionamiento de sistemas transparentes de licencias, o de aprobación o control equivalentes.

4.2 Sistema de almacenamiento/transporte de bienes imposables y pagos de impuestos

En vista de la necesidad de realizar controles en los centros de producción y almacenamiento con el fin de asegurar la recaudación de los impuestos correspondientes, es preciso mantener un sistema de depósitos habilitados por las autoridades competentes, que facilite la realización de esos controles. Muchos países obligan y autorizan a personas físicas o jurídicas (en su calidad de depositarios autorizados) a que, en el ejercicio de sus actividades, produzcan, elaboren, almacenen, reciban y despachen productos sometidos a impuestos internos en régimen suspensivo de dichos impuestos. A los responsables de esos almacenes se les pueden exigir garantías que aseguren el pago de los impuestos. Los elementos de este tipo de sistemas pueden incluir: criterios rigurosos para otorgar la autorización; visitas al lugar de almacenamiento antes del otorgamiento de la autorización; medidas apropiadas de control de las existencias; verificación del origen de los productos imposables y de todo el proceso de producción; y codificación y marcado de los productos. El seguimiento de los movimientos de los bienes imposables sujetos a suspensión del impuesto interno también se puede realizar mediante un sistema informatizado como instrumento de control.¹

Recomendación

Las Partes deberían mantener un sistema de centros de almacenamiento o producción destinado a facilitar los controles fiscales. A fin de reducir la complejidad de la recaudación fiscal, los impuestos internos se deberían recaudar en el punto de fabricación, importación o despacho para el consumo del centro de almacenamiento o producción.

Se debería exigir por ley que los pagos de impuestos se realizaran a intervalos fijos, o mensualmente en una fecha establecida, y en caso ideal, deberían incluir información sobre los volúmenes de producción y venta, impuestos adeudados y pagados, y volúmenes de insumos de materias primas.

Además, las autoridades fiscales deberían permitir la publicación de informes, teniendo en cuenta las normas de confidencialidad.

4.3 Medidas para prevenir el acaparamiento

En algunos casos, los fabricantes o importadores pueden prever cambios en las tasas tributarias. Ello suele ocurrir cuando los impuestos se indexan en función de la inflación o de valores de referencia conocidos. Los fabricantes o importadores pueden tratar de aprovechar las tasas tributarias vigentes antes del aumento previsto de los impuestos, mediante el aumento de la producción o de las existencias de los productos (acaparamiento).

¹ En todos los países de la UE funciona un *excise movement and control system* (EMCS) que permite verificar todos los procesos de almacenamiento y los requisitos de movimiento. Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/circulation_control/index_en.htm.

Para impedirlo y asegurar que las autoridades perciban los ingresos adicionales derivados del aumento impositivo, y no que ello beneficie a los productores o importadores, las Partes deberían considerar la aplicación de medidas contra el acaparamiento, entre ellas:

- limitar la introducción en el mercado de volúmenes excesivos de productos de tabaco inmediatamente antes de un aumento de los impuestos;
- gravar los productos de tabaco ya producidos o almacenados antes de un aumento de los impuestos;
- gravar con el nuevo impuesto a todos los productos que no se hubieran suministrado al consumidor final, incluidos los de venta al por menor (impuesto a las existencias).

Recomendación

Antes de aumentar los impuestos las Partes deberían considerar la posibilidad de aplicar medidas eficaces contra el acaparamiento.

4.4 Mercado fiscal/seguimiento y localización

Generalmente se considera que la utilización del mercado fiscal es un instrumento apropiado para reforzar el cumplimiento de la legislación impositiva mediante el seguimiento de la producción y la importación. Además, el mercado fiscal puede facilitar la distinción entre los productos de tabaco lícitos e ilícitos. El mercado incluye timbres fiscales, timbres fiscales reforzados (bandas fiscales) y timbres fiscales digitales.

El mercado fiscal se aplica habitualmente sobre un lugar específico del paquete. El establecimiento de paquetes de tamaño normalizado facilita la aplicación del mercado fiscal e incrementa la eficiencia de la administración tributaria. A tenor del artículo 15 del CMCT de la OMS, el desarrollo de un sistema de seguimiento y localización que incluya el marcado de los productos de tabaco con un identificador único puede fortalecer la seguridad del sistema de distribución y ayudar en la investigación del comercio ilícito.

Recomendación

Cuando proceda, las Partes deberían considerar la posibilidad de exigir la aplicación del mercado fiscal a fin de fortalecer el cumplimiento de la legislación tributaria.

Según proceda, las partes deberían exigir el establecimiento de un sistema de seguimiento y localización de conformidad con el artículo 15 del CMCT de la OMS.

4.5 Cumplimiento

La administración eficaz de los impuestos sobre el tabaco requiere la clara designación de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos. Por lo general, las autoridades fiscales deberían tener atribuciones y capacidades para realizar actividades de registro, decomiso, retención y eliminación, en consonancia con las de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y deberían disponer de los instrumentos necesarios para ello, incluidas las tecnologías adecuadas. Además, el intercambio de información entre dichos organismos es un aspecto favorable para fortalecer el cumplimiento efectivo, de conformidad con las legislaciones nacionales.

Las sanciones por incumplimiento de la legislación fiscal suelen incluir la suspensión o cancelación de la licencia o la aplicación de condiciones más rigurosas sobre la licencia; multas y/o encarcelamiento; confiscación de los productos, confiscación de los equipos utilizados en la fabricación o distribución de los productos, especialmente maquinaria y vehículos; órdenes de cese o abstención de la práctica; así como otros recursos administrativos, según proceda. El pago atrasado de los impuestos puede ser objeto de sanciones e intereses, y la falta de pago puede dar lugar a impuestos retroactivos y punitivos.

Recomendación

Las partes deberían designar claramente a las autoridades encargadas de la recaudación fiscal y acordarles las debidas atribuciones.

Además, las Partes deberían velar por el intercambio de información entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Las Partes deberían establecer una gama de sanciones apropiadas con miras a desalentar la evasión fiscal.

5. USO DE LOS INGRESOS - FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL DEL TABACO

De conformidad con el artículo 6.2 del CMCT de la OMS, las Partes ejercerán su derecho soberano de decidir y establecer sus propias políticas tributarias. Como un aspecto integral de su derecho soberano, cada Parte podrá decidir de qué forma utilizará los ingresos derivados de los impuestos sobre el tabaco.

Como se ha señalado en las directrices para la aplicación de los artículos 8, 9 y 10, 12, y 14,¹ los impuestos internos sobre el tabaco ofrecen una posible fuente de financiación de actividades de control del tabaco. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 26.2 del CMCT de la OMS, las Partes podrían considerar la posibilidad de destinar la totalidad o una parte de los ingresos derivados de los impuestos sobre el tabaco, a la ejecución de programas de control del tabaco tales como los dirigidos a acrecentar la sensibilización, promover la salud y prevenir enfermedades, proporcionar servicios de ayuda para abandonar el tabaco, realizar actividades alternativas económicamente viables, y financiar estructuras apropiadas para el control del tabaco.

6. VENTA LIBRE DE IMPUESTOS/DERECHOS DE ADUANA

En las tiendas libres de derechos de aduana de los aeropuertos, en vehículos de transporte internacional y en tiendas libres de impuestos se suelen vender productos de tabaco que no están gravados con ningún impuesto interno. Por lo general, las ventas libres de impuestos o derechos de aduana en aeropuertos o en otros lugares específicos se realizan a viajeros que sacarán fuera del país los productos de tabaco exentos del pago de ciertos impuestos y derechos locales o nacionales. Por lo tanto, se considera que las ventas libres de impuestos o derechos de aduana son un tipo de exportación y, en consecuencia, no se gravan por una cuestión de principio. Sin embargo, en algunos países los viajeros pue-

¹ Las directrices se pueden consultar en: <http://www.who.int/fctc/protocol/guidelines/adopted/es/>

den comprar en las tiendas libres de derechos de aduana de aeropuertos no solo cuando salen del país, sino también cuando entran.

Las ventas libres de impuestos y derechos de aduana menoscaban la eficacia de las medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de productos de tabaco, dado que los productos de tabaco libres de impuestos son más baratos y asequibles que los productos gravados con impuestos. Esto es contraproducente para los objetivos sanitarios subyacentes en la tributación y perjudica la salud pública al alentar el consumo personal. Además, esas ventas menoscaban la recaudación fiscal porque generaron un resquicio legal en la estructura tributaria. En particular, las tiendas libres de impuestos o derechos de aduana situadas en las fronteras nacionales pueden originar el suministro ilícito de cigarrillos libres de impuestos o derechos de aduana a consumidores finales. Hay cada vez más pruebas de que los gobiernos están adoptando medidas para prohibir o restringir las ventas libres de impuestos o derechos de aduana.

El artículo 6 del CMCT de la OMS establece que cada Parte «adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes: [...] 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». Si bien corresponde a las Partes considerar la posible adopción de esas medidas, podría ser necesario hacer una distinción entre las particularidades del transporte terrestre, aéreo y marítimo y, especialmente, entre las tiendas fronterizas y los puntos de venta libres de derechos de aduana.

Las medidas internacionales dirigidas a prohibir las ventas libres de impuestos o derechos de aduana se formulan en torno a tres opciones básicas:

- prohibición de las ventas libres de impuestos o derechos de aduana;
- aplicación de impuestos internos a los productos de tabaco vendidos en tiendas libres de impuestos o derechos de aduana; o
- limitación de los productos de tabaco que los viajeros pueden adquirir a fin de restringir las importaciones privadas de productos de tabaco libres de impuestos o derechos de aduana, por ejemplo mediante la imposición de límites cuantitativos.¹

Recomendación

Las Partes deberían considerar la posibilidad de prohibir o restringir las ventas de productos de tabaco libres de impuestos o derechos de aduana. Las Partes deberían determinar en qué medida los productos libres de impuestos o derechos de aduana contribuyen al comercio ilícito, y adoptar las medidas necesarias si comprobaran la existencia de esa relación.

¹ Por ejemplo, la UE aplica límites cuantitativos para los viajeros que ingresan a un Estado Miembro de la UE procedentes de un Estado no miembro. Cada Estado Miembro puede decidir aplicar límites cuantitativos a los productos de tabaco con arreglo a las normas siguientes:

- Cigarrillos: 200 o 40 unidades por viajero mayor de 17 años;
- Puritos: 100 o 20 unidades por viajero mayor de 17 años;
- Cigarros: 50 o 10 unidades por viajero mayor de 17 años;
- Tabaco de fumar: 250 gramos o 50 gramos por viajero mayor de 17 años, considerando como puritos a los cigarrillos cuyo peso máximo sea de 3 gramos por unidad.

7. COMERCIO ILÍCITO

El artículo 15 del CMCT de la OMS es la principal referencia en lo concerniente al comercio ilícito de productos de tabaco.

El comercio ilícito facilita la disponibilidad y la asequibilidad de los productos de tabaco y, de esa manera, menoscaba las políticas tributarias y sanitarias relativas al tabaco. Al facilitar el acceso a cigarrillos artificialmente «baratos» a través de canales de venta no reglamentados, el comercio ilícito incrementa la prevalencia del hábito de fumar y del consumo de tabaco, principalmente entre los jóvenes, los pobres y las poblaciones de los países de bajos y medianos ingresos.

El comercio ilícito menoscaba la recaudación de impuestos y su administración, especialmente en los países que aplican impuestos altos.

Según la industria tabacalera, los aumentos de impuestos provocan el comercio ilícito. Sin embargo, muchos países han incrementado eficazmente los impuestos al tabaco y han conseguido aumentar sus ingresos sin que ello conllevara un aumento notable del contrabando.¹ La relación entre impuestos/precios y comercio ilícito depende en gran medida del grado de corrupción existente y/o de la facilidad con que se puedan burlar los controles legales.² Por consiguiente, cuando los países incrementan los impuestos al tabaco también deberían reforzar sus sistemas de recaudación fiscal y administración tributaria.

La experiencia ha demostrado que los impuestos y los precios no son la principal causa del comercio ilícito. El precio es solo uno de los numerosos factores que pueden influir en el comercio ilícito.³

Recomendación

Al aplicar el artículo 6 del CMCT de la OMS, las Partes deberían adoptar las medidas necesarias para prevenir el riesgo de comercio ilícito, en consonancia con sus obligaciones dimanantes del artículo 15 del CMCT de la OMS.

8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional en las esferas científicas y jurídicas, el suministro de los conocimientos técnicos pertinentes y el intercambio de información y conocimientos son elementos importantes que permiten fortalecer la capacidad de las Partes para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 6 del CMCT de la OMS. Esas medidas deberían ser compatibles con los compromisos que las Partes han contraído en materia de cooperación internacional, especialmente en el contexto de los artículos 4.3, 5.4, 5.5, 20 y 22 del CMCT de la OMS.

¹ *Illicit tobacco trade – Illegal profits and public peril*. Campaign for Tobacco-Free Kids, 2008:5-6. Disponible en http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf.

² Merriman D. *Understand, measure and combat tobacco smuggling*. Washington, D.C., Banco Mundial, 2002:8-9. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

³ *Tobacco smuggling*. Nota descriptiva distribuida en la 11.ª Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud, 6 a 11 de agosto de 2000. Disponible en http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_232.pdf.

De conformidad con el artículo 21 del CMCT de la OMS, los informes periódicos de las Partes son otro instrumento importante para el intercambio y la colaboración internacionales previstos en el Convenio. El artículo 6 del CMCT de la OMS estipula que de conformidad con el artículo 21 las Partes comunicarán, en sus informes periódicos, las tasas impositivas aplicadas a los productos de tabaco, y en el caso ideal indicarán la carga tributaria relativa y absoluta, así como las tendencias del consumo de dichos productos.

Generalmente, como una base para cualquier medida normativa y reglamentaria, se requieren datos transparentes y suficientemente amplios. Las organizaciones internacionales pertinentes desempeñan un papel importante en la obtención, recopilación y publicación de esos datos. Asimismo, las Partes deberían considerar la posibilidad de examinar los informes de otras Partes, así como los datos y tendencias consignados en los informes sobre los progresos realizados a escala mundial, presentados en cada reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes, con el fin de ampliar sus conocimientos sobre las experiencias internacionales en materia de políticas de impuestos y precios.

La cooperación internacional también contribuirá a asegurar el suministro de información coherente y precisa sobre las tendencias y experiencias mundiales, regionales y nacionales relativas a políticas de impuestos y precios, en particular por medio de la base de datos mundiales sobre la aplicación del Convenio, gestionada por la Secretaría del Convenio.

Además, las Partes deberían considerar la posibilidad de utilizar la dimensión multisectorial de las políticas de impuestos y precios, y cooperar con los mecanismos y organizaciones bilaterales y multilaterales pertinentes con el fin de acrecentar la sensibilización y promover la aplicación de políticas apropiadas.

Las Partes deberían cooperar en el examen y, en caso necesario, la actualización de las presentes directrices, con arreglo a un mecanismo y un calendario que establecerá la Conferencia de las Partes, a fin de asegurar que sigan proporcionando orientación y asistencia eficaces a las Partes, en lo concerniente al establecimiento de sus políticas de impuestos y precios relativas a los productos de tabaco.

= = =