

MEDIDAS FISCALES PROVINCIALES A LOS PRODUCTOS DE TABACO PARA DESINCENTIVAR SU CONSUMO Y PROVEER ASISTENCIA PARA DEJAR DE FUMAR

En Argentina el 25% de la población fuma¹, los cigarrillos se encuentran entre los más baratos de la región y las provincias deben afrontar grandes costos sanitarios ocasionados por el tabaquismo.

En este escenario, **la aplicación de tasas provinciales a los productos de tabaco es una herramienta eficaz para reducir el consumo de tabaco (con el consecuente beneficio para la salud), proveer servicios de cesación tabáquica y reducir los gastos sanitarios que generan las enfermedades ocasionadas por el tabaquismo.**²

→ ¿Cuáles son las características de una tasa?

Las tasas son tributos que paga el contribuyente a cambio de un servicio. La tasa, a diferencia de los demás tributos, debe generar una contraprestación directa a quien la abona. Esto implica que **el Estado cobra dicha tasa a cambio de un servicio que presta al contribuyente**, como es el caso de la tasa de justicia o la correspondiente al alumbrado, barrido y limpieza.

En este sentido, lo recaudado por una tasa aplicada a los productos de tabaco (donde los contribuyentes son las personas que compran cigarrillos u otros productos de tabaco), debería utilizarse en una contraprestación específicamente dirigida a dichos contribuyentes. Así, una tasa podría ser utilizada para la implementación de una “quit line” (línea gratuita telefónica de asistencia para dejar de fumar) o para el tratamiento, acompañamiento y rehabilitación de la adicción al tabaco en centros de salud. En cambio, una tasa a los cigarrillos no podría destinarse a, por ejemplo,

la creación de un fondo para la promoción del deporte, o a la creación de un fondo para equipar hospitales.

→ ¿Qué debería contemplar una política de tasas provincial para ser efectiva y reducir el consumo de tabaco?

- Ser diseñada con el objetivo de lograr una mejora de la salud pública, es decir, reducir el consumo de tabaco (en lugar de estar dirigida solamente a aumentar la recaudación).
- Establecer ajustes periódicos y programados (por ejemplo, un incremento por año para los primeros cinco años) que compensen los efectos de la inflación y sobrepasen el crecimiento del ingreso para evitar que los productos de tabaco se vuelvan más baratos y accesibles (asequibles) en el tiempo.
- Especificar una contraprestación directa que esté efectivamente a disposición del contribuyente.

- Garantizar que se aplique a todos los productos de tabaco, no solo a los cigarrillos para evitar la sustitución de los cigarrillos por otros productos (como cigarros, tabaco para armar, cigarrillos, etc).

- Garantizar que la tasa se aplique, se recaude y se controle de manera efectiva. Para ello debe aplicarse en el eslabón de la cadena más fácil de recaudar y controlar. Dependiendo de la provincia, puede que resulte más efectivo recaudar y controlar la tasa en los distribuidores mayoristas y que estos trasladen el aumento al punto de venta y luego al consumidor.

→ **¿Existen ejemplos de otros países que hayan aplicado medidas tributarias a los productos de tabaco en el nivel subnacional o provincial?**

Sí. Estados Unidos ha sido uno de los países que ha avanzado con la adopción de medidas fiscales a los productos de tabaco en el nivel subnacional. Desde principios de los 2000, y especialmente a partir del 2006, se han observado aumentos de los impuestos estatales en más de 20 estados. Solo en 2010, por ejemplo, se aumentaron los impuestos a los cigarrillos en 6 estados: Hawái, Utah, Carolina del Sur, Washington, Nueva York y Nueva México. En todos los casos aumentó la recaudación fiscal. Al mismo tiempo, en todos los estados que aplicaron impuestos significativos a los productos de tabaco se observó un incremento de los ingresos fiscales y una disminución del consumo.³

Canadá es otro país federal que también avanzó con impuestos al tabaco a nivel provincial. Entre 2006 y 2012 se implementaron importantes aumentos de impuestos que llevaron al crecimiento de los precios del tabaco con la consecuente disminución del consumo y aumento de la recaudación fiscal.⁴

En Australia se aplicó una tasa de licencia (licence fee), donde los territorios aplicaban la carga a los mayoristas. La tasa aseguraba que se cubrieran los costos de la regulación y se generaran ingresos adicionales para los territorios. A partir de 1997 el Gobierno Federal acordó cobrar la sobretasa y transferirla a los territorios y Estados. De este modo, las tasas subnacionales funcionaron como el puntapié inicial para el cambio del sistema tributario en el país.⁵

→ **La industria tabacalera sostiene que las medidas fiscales provinciales sobre los productos de tabaco producirán pérdidas y aumentarán la evasión y/o el comercio ilegal, ¿esto es correcto?**

No. Estos son los dos falsos argumentos que suelen utilizar las compañías tabacaleras y sus aliados para oponerse a las medidas fiscales subnacionales sobre los productos de tabaco.

Sin embargo, la experiencia internacional desmiente estos argumentos. Se ha demostrado que cuando una jurisdicción subnacional aumenta el precio de sus cigarrillos vía una medida tributaria recibe más ingresos de lo que hubiera recaudado en ausencia de dicho aumento, al mismo tiempo que experimenta una caída en el consumo de productos de tabaco. Esto es así aun en casos en los que se verifica que los consumidores viajan a territorios vecinos en búsqueda de precios más bajos, ya que esta dinámica solo se mantiene en el corto plazo.

De hecho, las investigaciones muestran que el comercio ilegal y la evasión no sólo son incapaces de eliminar el aumento de los ingresos fiscales, sino también que constituyen un problema mucho más pequeño de lo que las empresas tabacaleras y sus aliados sostienen.^{6,7}

Además, las jurisdicciones subnacionales pueden aplicar una serie de medidas de control para evitar la evasión del pago de la tasa debido al comercio interprovincial y cualquier evasión a las medidas fiscales a los cigarrillos que pudiera ocurrir.⁸

Por otro lado, la experiencia de otros países indica que después de la implementación de medidas tributarias a los cigarrillos, muchos fumadores, que inicialmente intentan almacenar cigarrillos antes de la entrada en vigencia del aumento o comprar cigarrillos en jurisdicciones vecinas, rápidamente vuelven al patrón de compra normal en su propio lugar de residencia. Tal es el caso de lo ocurrido en el Estado Nueva York, Estados Unidos, luego del

aumento de impuestos a los cigarrillos aplicado en el año 2000. Si bien al año de entrada en vigencia del impuesto en dicho estado se verificó una disminución significativa de las ventas de paquetes de cigarrillos –mayor a la que la reducción del consumo podía explicar– al año siguiente la venta de paquetes retornó a los valores esperados. Esto ocurrió porque los fumadores dejaron de comprar cigarrillos en estados vecinos (el mecanismo de compra en estados vecinos se puede sostener por muy corto tiempo) y por la comodidad de comprar de a un paquete en los puntos de venta de su ciudad. Luego de los sucesivos aumentos a los impuestos a los productos de tabaco, el Estado de Nueva York aumentó sus ingresos fiscales significativamente.⁹

Los casos internacionales han demostrado que **las medidas tributarias a los cigarrillos y demás productos de tabaco en el nivel subnacional constituyen una medida altamente efectiva para reducir el tabaquismo, proteger la salud pública y aumentar los ingresos fiscales de las jurisdicciones locales, que son a menudo quienes enfrentan los costos sanitarios de las enfermedades atribuibles al tabaco.**

- Más información sobre experiencias y evaluaciones de impacto de políticas subnacionales de aumentos de impuestos al tabaco (en inglés):

http://www.tobaccofreekids.org/facts_issues/fact_sheets/policies/tax/us_state_local/

REFERENCIAS

1 Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, 2013. Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/images/stories/publicaciones/pdf/11.09.2014-tercer-encuentro-nacional-factores-riesgo.pdf> (Acceso mayo de 2015)

2 Ver Campaign for Tobacco-Free Kids (TFK) Factsheet, Tobacco Tax Increases are a Reliable Source of Substantial New State Revenue, Disponible en: <http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0303.pdf> (Acceso mayo de 2015)

3 Ver Orzechowski & Walker, Tax Burden on Tobacco. U.S. Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, Disponible en: http://www.taxadmin.org/fta/tobacco/papers/tax_burden_2012.pdf (Acceso mayo de 2015)

4 Tobacco Use in Canada: Patterns and Trends. Supplement: Tobacco control policies in Canada. 2013. Edition. University of Waterloo, Ontario. Disponible en: www.tobaccoreport.ca y en www.propel.uwaterloo.ca (Acceso mayo de 2015)

5 Treasury, A. and P. Costello, Tax Reform: Not a New Tax, a New Tax System: the Howard Government's Plan for a New Tax System 1998: Treasury.

6 Farrelly, M, et al., State Cigarette Excise Taxes: Implications for Revenue and Tax Evasion, RTI International, May 2003, Disponible en: http://www.rti.org/pubs/8742_Excise_Taxes_FR_5-03.pdf (Acceso mayo de 2015)

Ver también: Yurekli, A & Zhang, P, "The Impact of Clean Indoor- Air Laws and Cigarette Smuggling on Demand for Cigarettes: An Empirical Model," Health Economics 9:159-170, 2000.

7 Emery, S, et al., "Was There Significant Tax Evasion After the 1999 50 Cent Per Pack Cigarette Tax Increase in California?" Tobacco Control 11:130-34, June 2002, Disponible en: <http://tc.bmjournals.com/cgi/reprint/11/2/130.pdf> (Acceso mayo de 2015)

8 Ver TFK Factsheet, State Options to Prevent and Reduce Cigarette Smuggling and Block Other Illegal Efforts to Evade State Tobacco Taxes, Disponible en: <http://tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0274.pdf> (Acceso mayo de 2015)

Ver también TFK factsheet, The Many Ways States Can Raise Revenue While Also Reducing Tobacco Use and Its Many Harms & Costs, Disponible en: <http://tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0357.pdf> (Acceso mayo de 2015)

9 TFK Factsheet, The New York City Experience: New Revenues from a \$1.42 Per Pack Cigarette Tax Increase, Disponible en: <http://tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0307.pdf> (Acceso mayo de 2015)