



Documento informativo

Fecha de publicación: noviembre 2017

Políticas fiscales para desincentivar el consumo de productos no saludables: observaciones y recomendaciones al proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno.

INTRODUCCIÓN

El martes 31 de octubre, el Ministro de Hacienda de la Nación, Nicolás Dujovne, presentó un proyecto de reforma tributaria que incluye un nuevo esquema impositivo para productos no saludables como cigarrillos, bebidas alcohólicas y azucaradas.

El proyecto¹ establece una modificación en las alícuotas de impuestos internos a estos productos. El texto inicial establecía que en el caso de bebidas alcohólicas como whisky, coñac y otras bebidas blancas, la alícuota pasaría del 20% al 20-29%; en las cervezas, del 8% al 17%; en espumosos y champañas, de 0% a 17% y, por último, la alícuota para vinos y sidras sería del 10% (actualmente es 0%). Tras la presentación inicial de este nuevo esquema, y dada la presión de los gobiernos provinciales y las industrias del sector de vinos y cervezas, el gobierno nacional dio marcha atrás con las nuevas alícuotas propuestas para vinos, cervezas y champañas.

En relación a las bebidas no alcohólicas (gaseosas, jugos, etc.) que hoy tienen una alícuota de 4%-8%, el proyecto estipula un nuevo porcentaje de 0% para las bebidas no alcohólicas sin azúcar añadido y de 17% para las que tienen azúcar. Para los cigarrillos, por su parte, el proyecto establece un impuesto mínimo y una alícuota del 70%. También fija un aumento de la alícuota a otros productos de tabaco como por ejemplo cigarros y cigarrillos que pagarán una tasa del 20%.

El miércoles 15 de noviembre la reforma entró al Congreso de la Nación para su discusión. El equipo de FIC Argentina y referentes de CEDES analizaron en detalle el texto completo de la norma con el objetivo de evaluar su impacto en la reducción del consumo de productos no saludables y en la protección de la salud de la población.

ANÁLISIS DE LA NORMA

Un punto común entre los tres tipos de productos alcanzados (tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas no alcohólicas) es que las alícuotas propuestas son relativamente bajas como para generar una reducción significativa en el consumo, desde una perspectiva de salud pública. A su vez, la propuesta se apoya en sistemas de impuestos ad valorem –porcentajes sobre precios de venta- los cuales, sin un análisis específico por producto y grupo social, puede generar impactos relativamente pequeños en la salud y no necesariamente sostenibles en el tiempo.

Frente a este escenario, se recomienda migrar progresivamente a sistemas mixtos, con impuestos fijos, con criterios automáticos de actualización y que tengan como propósito una reducción progresiva de la asequibilidad de estos productos. Los impuestos ad valorem, por el contrario, permiten gran margen de maniobra a las industrias para condicionar el impacto efectivo de la política de precios.

El **punto más preocupante de la reforma desde una óptica de salud pública** es la modificación propuesta para los cigarrillos debido a que establece una reducción de la alícuota de los impuestos internos del 75% al 70%. Esta baja podría traducirse en una reducción de los precios de estos productos y, en consecuencia, se podría generar un aumento del consumo y una reducción de la recaudación del Estado.

De esta manera, la norma –en general- podría considerarse como una medida regresiva en materia de protección del derecho a la salud ya que implica un retroceso en algunas de las medidas de salud que se han tomado con anterioridad²³.

A continuación se presenta un análisis detallado por grupo de productos:

1) TABACO

En la Argentina, el aumento de impuestos internos a los cigarrillos vigente desde mayo 2016, promulgado por el Decreto N° 626/16 y renovado por el Decreto N° 15/2017, implicó un suba de la alícuota del 60% al 75%, lo que provocó un aumento casi instantáneo de aproximadamente 50% en el precio de los cigarrillos.

Según estimaciones de FIC Argentina, la caída inicial en las ventas se ha ido recuperando significativamente en los meses posteriores. Ello se explica por el aumento de la asequibilidad de los cigarrillos y la sustitución por marcas más baratas. Este escenario requiere de una **política de largo plazo para reducir de manera sostenida el consumo de tabaco**, lo cual no alcanzó a lograrse más allá del efecto inicial de 2016.

La norma propuesta por el gobierno alcanza a cigarrillos y otros productos de tabaco. Para los cigarrillos establece un precio mínimo a través de un impuesto fijo de \$28 actualizable trimestralmente por IPC, lo cual constituye una buena aproximación para complementar el sistema ad valorem vigente. Sin embargo, es necesario considerar que este impuesto fijo sólo aplicará a un pequeño porcentaje del mercado, en tanto 70% de las ventas totales está constituido por marcas Premium, con precios superiores al promedio. Si bien al momento de anunciar la reforma, el Ministro de Hacienda afirmó basarse en recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), reducir los impuestos al tabaco después de un año y medio de vigencia de la alícuota en el 75% no constituye un fundamento claro de salud pública y va en sentido contrario al objetivo de reducir el consumo.

En base a estimaciones de FIC Argentina, **si la industria tabacalera decidiera trasladar a precios esta reducción de impuestos, los cigarrillos podrían bajar hasta en un 15% del monto actual, o permitir un reajuste de precios entre productos, manteniendo el consumo estable.**

Recomendaciones para mejorar la medida

- Mantener la alícuota ad-valorem en un 75% e incluir un componente fijo en los impuestos internos en todos los productos de tabaco. El monto específico se estima con un valor de \$20 (o \$25).
- Establecer una actualización programada del componente fijo en función de las previsiones de inflación de precios al consumidor del BCRA.
- Incrementar la alícuota de impuestos internos para otros productos del tabaco y no únicamente a los cigarrillos, del actual 16% al 50%. De esta manera se evita la brecha de precios entre productos.

2) BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS

La regulación que busca desincentivar el consumo de bebidas no alcohólicas azucaradas es central, dado que éstas constituyen una de las principales fuentes de ingesta de azúcar agregada con impacto directo en obesidad. Ello es particularmente relevante en nuestro país, donde el consumo agregado de azúcar es tres veces superior a lo aconsejado por la OMS, al tiempo que la ingesta de bebidas azucaradas por persona ubica al país en los primeros puestos de consumo mundial con 154,6 litros/año por habitante en 2014, siendo la primera consumidora mundial en ese año (Fuente: Euromonitor).

La ley vigente no hace distinción entre bebidas no alcohólicas con o sin azúcar agregada. La nueva normativa, por el contrario, propone un incremento de los impuestos internos del 4% al 17% en aquellas bebidas con contenido en azúcar y bajarlo al 0% a las bebidas edulcoradas, siempre que no tengan azúcares añadidos. Este escenario, si bien está orientado en la dirección adecuada en la búsqueda de menor riesgo de obesidad, otorga un importante margen a la industria. Ella podría reorientar su estructura de precios entre productos de una misma marca, y eventualmente no trasladar (o trasladar parcialmente) el aumento de impuestos a los precios de las bebidas azucaradas. Un estudio llevado a cabo por el equipo de economía y enfermedades no-transmisibles del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), muestra que el impacto de un incremento de 10% en el precio de las bebidas gaseosas azucaradas llevaría a una caída del 11,2% en el consumo, en tanto que en jugos el efecto sería de una reducción del 10,7%.

Sin embargo, la norma podría generar mecanismos de reorganización de precios al interior de la firma, que lleven a mitigar en parte los efectos benéficos de la medida en la salud poblacional, ya

que la oferta de productos de las empresas incluyen tanto bebidas azucaradas como no azucaradas.

Asimismo, establecer una alícuota de 0% para las bebidas edulcoradas o light, y equipararlas al agua mineral, es desaconsejada por la evidencia actual⁴⁵⁶⁷⁸ que muestra el efecto potencialmente obesogénico de los edulcorantes.

Otro aspecto crítico de la norma es que, en el artículo 125 de las disposiciones generales, se exceptúan de la aplicación inmediata de la alícuota de 17% a: (a) las bebidas con azúcar agregada que contengan 5% de jugo de limón o 10% de jugo de fruta y (b) a aquellas que contengan jarabes para la preparación de bebidas no alcohólicas (jarabe de maíz de alta fructosa, por ejemplo) que tengan 20% de jugo de fruta. De esta manera, todos estos productos entrarían en un régimen gradual de incremento de impuestos internos en alícuotas progresivas de 6% (tan sólo un 2% más de lo que pagan hoy), del 11% en el primer año y finalmente 17% en el segundo, por lo cual la aplicación de la medida sería plena recién al segundo año luego de la sanción. Más allá de la pertinencia de avanzar gradualmente en su implementación, desde una óptica de salud pública, el riesgo para la salud que provoca el contenido en azúcar no es contrarrestado por la presencia de jugo.

Recomendaciones para mejorar la medida

- Planificar en el corto o mediano plazo la puesta en marcha de un impuesto específico por cantidad de azúcar añadida, actualizable, a todas las bebidas no alcohólicas con azúcar agregada y con edulcorantes, con alícuotas crecientes (más bajas para las bebidas edulcoradas y relativamente más altas para las bebidas azucaradas).
- Mantener el impuesto a las bebidas edulcoradas en el 8% y minimizar el plazo de aumento pleno a 17% de las bebidas azucaradas como mínimo, más allá del porcentaje de jugo añadido.

3) BEBIDAS ALCOHÓLICAS

En términos generales y tal como ocurre con los otros productos alcanzados por la norma, las alícuotas propuestas son limitadas e insuficientes en comparación con otros países. Ello es particularmente relevante en vista de los niveles de consumo de alcohol que la Argentina detenta y que la ubica en los lugares más altos de la Región⁹ y con uno de los precios y niveles de carga fiscal más bajos del mundo. Es pertinente mencionar que la Argentina es el segundo país de Latinoamérica con mayor consumo per cápita de alcohol puro (9.3 litros anuales, superado levemente por Chile, con 9.6 litros).

Un estudio reciente del CEDES buscó estimar la elasticidad precio de la demanda por bebidas alcohólicas en Argentina y se obtuvo como resultado preliminar que ante un incremento del 10% en el precio del vino, su consumo se reduce en un 5.7%. Asimismo, ante un aumento del 10% del precio, el consumo para las cervezas se reduciría un 6,3% y para las bebidas con mayor graduación alcohólica, un 6,5%.

Ante el escenario actual y como consecuencia del aumento propuesto por la reforma, el país ostentaría un consumo de 8.8 litros de alcohol puro, posicionándose en el cuarto lugar de la región junto a Paraguay, lo cual es claramente insuficiente desde una perspectiva de salud pública. Similares consideraciones aplican a la situación del consumo de cerveza y bebidas con elevada graduación alcohólica.

A fin de disminuir el consumo per cápita de manera que la Argentina se ubique en una posición menos expuesta (como por ejemplo la de Uruguay que se encuentra en octavo lugar), debería reducirse el consumo en un 18.3%. Para ello, el impuesto al vino debería incrementarse de 0% a 32%, en contraposición al 10% propuesto inicialmente. En cervezas, el pasaje sería del 8% actual al 37% y en el caso de las bebidas de mayor graduación alcohólica, el impuesto debería incrementarse del 20% al 48%. Estos datos demuestran que el anteproyecto de reforma no implicaba una reducción suficiente para garantizar el objetivo de salud pública propuesto.

Un aspecto crítico en lo que respecta a bebidas alcohólicas es que, tras el anuncio inicial del nuevo esquema impositivo, el gobierno dio marcha atrás con las alícuotas propuestas para vinos, cervezas y champaña, manteniendo las tasas actuales de 0%, 8% y 0%, respectivamente. Se trata de una acción que va en sentido opuesto al objetivo de reducir el consumo de estos productos. Esta decisión, a su vez, pone en dudas la intención de la medida en materia de protección de la salud, tal como fue anunciada, ya que mantiene el estado de situación tal como se encuentra en la actualidad, garantizando que el consumo per cápita no se reduzca y relegando la protección de la salud por sobre los intereses comerciales.

Recomendaciones para mejorar la medida

- Se recomienda implementar un impuesto específico, actualizable, a todas las bebidas alcohólicas con alícuotas crecientes a su graduación. A su vez, los estándares internacionales establecen la recomendación de fijar un impuesto mínimo (similar a las recomendaciones en materia de tabaco) para evitar la brecha de precio entre distintas bebidas, que podría repercutir en un aumento en el consumo de aquellas con menor graduación.



CONCLUSIONES

El análisis detallado del texto del anteproyecto de ley identifica diversos puntos críticos. A partir de ello, FIC Argentina y CEDES sugieren una serie de recomendaciones para mejorar la propuesta que alcanza tanto a los productos de tabaco, como a las bebidas azucaradas y alcohólicas. Al momento, la medida no reúne los requisitos necesarios para ser considerada una política de salud pública eficaz.

Los aumentos de impuestos son las medidas más costo-efectivas para desincentivar el consumo de tabaco, bebidas azucaradas y alcohólicas, siempre que se diseñen conforme lo establecido por los estándares en la materia.

Las enfermedades no transmisibles (cardio y cerebro vascular, diabetes, cáncer y enfermedades respiratorias crónicas) constituyen la primera causa de muerte en nuestro país. Sus principales factores de riesgo son el consumo de tabaco, la mala alimentación, el sedentarismo y el consumo excesivo de alcohol. Por eso, es necesario avanzar con medidas integrales que prevengan estos factores de riesgo. En ese sentido, las políticas fiscales con foco en la protección de la salud, son una herramienta clave para desincentivar el consumo de productos no saludables y promover la creación de entornos saludables.

REFERENCIAS

¹ Proyecto de ley disponible en:

<http://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/TP2017/0020-PE-2017.pdf>

² Decreto 626/2016 disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260938>

³ Decreto 15/2017 disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/Z1Z5SkNORjF1V2srdTVReEh2ZkU0dz09>

⁴ Ruanpeng D, Thongprayoon C, Cheungpasitporn W, Harindhanavudhi T. Sugar and artificially sweetened beverages linked to obesity: a systematic review and meta-analysis. *QJM: An International Journal of Medicine*. 2017:hcx068

⁵ Swithers SE. Artificial sweeteners are not the answer to childhood obesity. *Appetite*. 2015;93:85-90.

⁶ Suez J, Korem T, Zeevi D, Zilberman-Schapira G, Thaiss CA, Maza O, et al. Artificial sweeteners induce glucose intolerance by altering the gut microbiota. *Nature*. 2014;514(7521):181-6.

⁷ Swithers SE. Artificial sweeteners produce the counterintuitive effect of inducing metabolic derangements. *Trends in Endocrinology & Metabolism*. 2013;24(9):431-41.

⁸ De Koning L, Malik VS, Rimm EB, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened and artificially sweetened beverage consumption and risk of type 2 diabetes in men. *The American journal of clinical nutrition*. 2011;93(6):1321-7.

⁹ Global status report on alcohol and health. WHO, 2014. Disponible en www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/