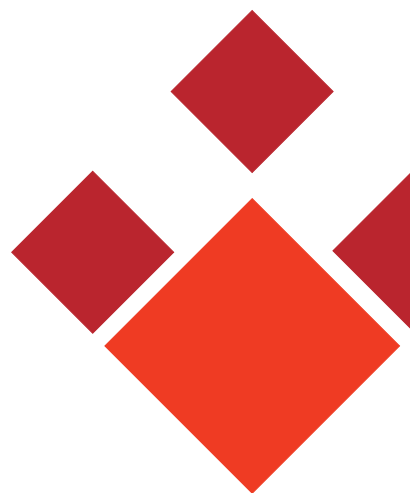


CONVENIO MARCO
DE LA OMS PARA EL
CONTROL DEL TABACO



Directrices
para la aplicación del
artículo 6



CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO

Directrices para la aplicación artículo 6

Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS

MEDIDAS RELACIONADAS CON LOS PRECIOS E IMPUESTOS PARA REDUCIR LA DEMANDA DE TABACO

1. INTRODUCCIÓN

Finalidad 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, la finalidad de las presentes directrices es prestar asistencia a las Partes para que logren sus objetivos y cumplan sus obligaciones en virtud del artículo 6 del CMCT de la OMS. Las directrices se basan en los mejores datos científicos recopilados, 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.

1. 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.

1.1 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, tal como se establece en el artículo 6.2 del CMCT de la OMS.

1.2 Los impuestos eficaces sobre el tabaco reducen considerablemente el consumo del tabaco y su prevalencia

Los impuestos eficaces sobre los productos de tabaco que aumentan el precio real de venta al consumidor (ajustado en función de la inflación), son deseables porque reducen el consumo y su prevalencia y, de esa forma, permiten reducir la 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.

1.3 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.

1.4 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.

1.5 Los sistemas fiscales que conciernen al tabaco y su administración deberán ser eficientes y eficaces

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

Los sistemas eficientes y eficaces de administración de impuestos relacionados con el tabaco mejoran el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación de impuestos, al tiempo que reducen la evasión fiscal y el riesgo de comercio ilícito.

1.6 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 como parte de las políticas de salud pública se deberán proteger contra intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, incluida la táctica de utilizar el argumento del contrabando para impedir que se apliquen políticas relativas a impuestos y precios, 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.

Alcance de las directrices

Las presentes directrices se centran en los impuestos al consumo, pues son el medio principal de aumentar el precio de los productos de tabaco con respecto a los precios de otros bienes y servicios. 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 3.1.5.

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. 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, así como 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.

El comercio ilícito de los productos de tabaco es materia del artículo 15 del CMCT de la OMS y del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco. Muchas Partes han aumentado eficazmente los precios del tabaco y han logrado aumentar los ingresos sin que haya aumentado el comercio ilícito. El comercio ilícito de productos de tabaco socava las medidas relacionadas con los precios y las medidas fiscales concebidas para reforzar la lucha antitabáquica y, por consiguiente, aumenta la accesibilidad y asequibilidad de dichos productos. Atajar el comercio ilícito acrecienta la eficacia de las políticas de precios e impuestos para reducir el consumo de tabaco y alcanzar

las metas de captación de ingresos y de salud pública que se persiguen mediante la gravación impositiva del tabaco.

Uso de términos

Se describe a continuación el significado de varios términos para los fines de las presentes directrices:

“Acaparamiento” es el aumento de la producción o de las existencias de un producto antes de que se produzca un aumento previsto de los impuestos;

“Asequibilidad” es la relación del precio con el ingreso por persona;

“Compra transfronteriza” es la adquisición de productos de tabaco que pagan impuestos en una jurisdicción donde los impuestos o los precios son menores para su consumo en una jurisdicción donde los impuestos o los precios son más altos;

“Consumo” es la cantidad absoluta de productos de tabaco en conjunto; “Contrabando” es la compra de productos de tabaco que pagan impuestos en una jurisdicción donde los impuestos o los precios son menores, para revenderlos en una jurisdicción donde los impuestos o los precios son más altos;

“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 reales;

“Elasticidad de la demanda con respecto al precio” es el porcentaje de cambio en el consumo como consecuencia de un 1% de cambio en el precio real;

“Externalidad negativa” es el costo que deben sufragar quienes no son consumidores;

“Impuesto al consumo” o “impuesto interno” es un impuesto o derecho aplicado a la venta o producción de ciertos productos, como los de tabaco;

“Impuesto escalonado” es el que se establece según tasas diferentes a distintas variantes de un producto, sobre la base de diversos factores como el precio, las características del producto o las características de la producción;

“Impuesto general sobre las ventas” es el que se aplica a una extensa variedad de productos y generalmente está basado en el precio al por menor;

“Impuesto indirecto *ad valorem*” es el que se aplica a determinados productos sobre la base de su valor, por ejemplo, el precio de venta al público, el precio del fabricante (o en fábrica) o el precio del costo, seguro y flete (CIF);

“Impuesto indirecto específico” es el que se establece en función de la cantidad, por ejemplo, una cuantía fija por cigarrillo o dependiendo del peso;

“Impuesto mixto o híbrido” es el que incluye tanto un componente tributario específico como un componente ad valorem;

“Impuesto o derecho de importación” es el que se aplica a determinados productos importados, como los de tabaco;

“Impuesto sobre el valor añadido” se aplica a una extensa variedad de productos (nacionales e importados) sobre la base del valor agregado en cada etapa de la producción o distribución;

“Impuesto uniforme” es el que se aplica mediante la misma tasa a todas las variantes de un producto, como las marcas de un cigarrillo y sus variantes;

“Intensidad” es la cantidad de productos de tabaco consumidos por el consumidor promedio de tabaco;

“Precio medio ponderado” es el peso promedio al consumidor de un producto de tabaco, basado en los precios de cada marca y ponderado por las ventas de cada una;

“Prevalencia” es el porcentaje de la población que consume un producto de tabaco;

“Proporción del precio al por menor que representa el impuesto al consumo” es el porcentaje del precio al por menor de un producto de tabaco, incluidos todos los impuestos, que corresponde al impuesto al consumo aplicado a dicho producto;

“Proporción del precio al por menor que representan los impuestos” es el porcentaje del precio al por menor de un producto de tabaco, incluidos todos los impuestos, que corresponde a todos los impuestos aplicados a dicho producto;

“Real” quiere decir que se ha ajustado en función de la inflación;

“Sustitución de productos” es el cambio de un producto de tabaco por otro que hace el consumidor, por ejemplo de cigarrillos a tabaco en hoja, como resultado del cambio de los precios relativos u otros factores.

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

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

Los impuestos y los precios de los productos de tabaco influyen en el consumo y su prevalencia. Datos de investigación de todo el mundo indican que los efectos de un aumento de precios repercuten en igual proporción en la prevalencia y en la intensidad.

Cualquier política de aumento de los impuestos al tabaco que incrementa eficazmente el precio real reduce el consumo de tabaco. Según los estudios mencionados en el *WHO technical manual on tobacco tax administration y en IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14*, la relación entre los precios reales 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. Por ejemplo, si la elasticidad de la demanda con respecto al precio es de -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.

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 con el paso del tiempo. 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. 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 y precios más elevados permiten lograr la reducción más marcada de la demanda de tabaco entre los grupos de población de bajos ingresos, o en países en los que los consumidores de tabaco son más sensibles a los aumentos de precios, con lo que contribuyen a luchar contra las desigualdades 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.

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

El aumento de los ingresos da lugar a un incremento del consumo y su prevalencia, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos. 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.

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

Algunas políticas tributarias pueden hacer que ciertos productos de tabaco sean más asequibles para segmentos vulnerables de la población (jóvenes y grupos de ingresos bajos). El incremento del consumo de tabaco por estos grupos puede acentuar las desigualdades de salud, empeorar la pobreza y acarrear otras consecuencias. Las políticas de impuestos sobre el tabaco que disminuyen la asequibilidad pueden ocasionar bajas proporcionalmente mayores del consumo de tabaco por grupos vulnerables que son más sensibles a las variaciones 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 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)

Los gobiernos ejercen su derecho soberano a determinar la estructura y el sistema de los impuestos al tabaco, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, para alcanzar sus objetivos de salud pública, fiscales y de otra índole.

Los sistemas fiscales relacionados con el tabaco pueden basarse en impuestos puramente específicos, *ad valorem* o alguna combinación de ambos (sistemas mixtos o híbridos). En algunos sistemas los impuestos varían según el precio u otras características del producto (impuestos de distinto nivel). Por lo general, los sistemas tributarios más complejos, en particular los de distintos niveles y los que incluyen exenciones, son más difíciles de administrar; en especial, las exenciones tributarias pueden menguar la eficacia de las políticas tributarias en los resultados de salud pública.

3.1.1 Tipos de impuestos

En general, los impuestos específicos sobre los productos de tabaco son impuestos internos, mientras que otros impuestos específicos no relacionados con el tabaco (por ejemplo, el impuesto general sobre las ventas, el IVA y los derechos de importación) pueden aplicarse también a los productos de tabaco. Las presentes directrices se centran en los impuestos al consumo, pues son el medio principal de aumentar el precio de los productos de tabaco con respecto a los precios de otros bienes y servicios.

3.1.2 Impuestos específicos al consumo

Los impuestos específicos pueden ser uniformes o de distintos niveles. Para aplicar impuestos específicos uniformes se establece un piso (precio mínimo). Además, los impuestos específicos uniformes suelen dar lugar a precios relativamente más altos, incluso en marcas económicas.

Por comparación con los impuestos *ad valorem*, los específicos pueden reducir los incentivos para que los consumidores cambien a las marcas de precio más bajo porque generan menores diferencias de precios entre las marcas de precio alto y las de precio bajo.

Un impuesto específico uniforme se aplica y administra con facilidad, pues únicamente se determina el volumen, no el valor del producto. Como los ingresos en concepto de impuestos dependen del volumen y no del precio, resulta más sencillo prever su cuantía, amén de que son más estables y no dependen tanto de las estrategias de fijación de precios de las industrias. Con todo, el valor real del impuesto específico irá menguando a menos que se aumente periódicamente por lo menos en consonancia con la inflación.

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). Por comparación con un impuesto específico uniforme, un impuesto *ad valorem* ocasiona diferencias de precio más amplias entre las marcas de precio más bajo y las de precio más alto y refuerza los incentivos para que los consumidores cambien a las más baratas. Si es el único que se aplica, el impuesto *ad valorem* puede propiciar una competencia de precios más acentuada y, por consiguiente, dar lugar a un precio promedio más bajo.

Este tipo de impuesto resulta difícil de aplicar y administrar porque exige determinar el volumen y el valor del producto. Además, los sistemas *ad valorem* puros pueden acusar el efecto de la subvaloración del producto con el fin de reducir el valor imponible de los productos, principalmente si se utilizan los precios en fábrica o el precio CIF como base imponible. El problema de la subvaloración se puede contrarrestar aplicando un impuesto específico mínimo, que garantiza la recaudación de una cantidad mínima en concepto de impuesto interno de todas las marcas, con independencia del precio de venta al por menor.

Habida cuenta de que los ingresos en concepto de impuestos se basan tanto en el volumen como en el precio, los que derivan de un impuesto *ad valorem* son más difíciles de prever, menos estables y más dependientes de las estrategias de fijación de precios de la industria. Sin embargo, los impuestos *ad valorem* tienen la ventaja de mantener su valor real cuando los precios aumentan por la inflación.

3.1.4 Combinación de impuestos internos específicos y *ad valorem*

Las estructuras impositivas mixtas (o híbridas) aplican a un tiempo impuestos internos específicos e impuestos *ad valorem*. De ordinario, los sistemas mixtos combinan un impuesto específico uniforme, que tiene un efecto relativamente mayor en las marcas menos costosas, y un impuesto *ad valorem*, que tiene un efecto absoluto mayor en las marcas más costosas. En un sistema de este tipo, se hace hincapié en el componente *ad valorem* o en el específico según las circunstancias nacionales y los objetivos normativos que se persiguen. Mientras que el componente *ad valorem* aumenta las diferencias absolutas entre los precios y, por lo tanto, fomenta el consumo de las marcas de cigarrillos más baratas (lo que socava los objetivos de salud pública), el componente específico reduce las diferencias relativas entre los precios de las marcas baratas y las caras, y contribuye a reducir al mínimo la variabilidad de los precios.

Una estructura tributaria mixta pretende combinar las ventajas de los impuestos específicos puros y los impuestos *ad valorem* puros. Resulta más difícil de aplicar y administrar que una estructura basada en un impuesto específico uniforme porque exige determinar el volumen y el valor del producto.

Una estructura tributaria mixta es menos sensible a la infravaloración del producto que un sistema *ad valorem* puro. Para disminuir aún más la sensibilidad frente a la infravaloración, se puede aplicar un nivel impositivo mínimo específico. De esta manera se garantiza la recaudación de una cantidad mínima en concepto de impuesto interno de todas las marcas, con independencia del precio de venta al por menor.

Habida cuenta de que los ingresos en concepto de impuestos se basan tanto en el volumen como en el precio, los que derivan de una estructura tributaria mixta son más difíciles de prever, menos estables y más dependientes de las estrategias de fijación de precios de la industria, por comparación con los ingresos derivados de una estructura basada en un impuesto específico uniforme. Sin embargo, el valor real de la totalidad de los impuestos se verá menos mermado con el tiempo a causa de la inflación que cuando se implanta una estructura basada en un impuesto específico uniforme.

3.1.5 Otros impuestos sobre los productos de tabaco

Las presentes directrices no abarcan otros impuestos que no se aplican específicamente a los productos de tabaco (por ejemplo, el impuesto general sobre las ventas o el impuesto al valor añadido). Si bien esos impuestos gravan a los productos de tabaco y tienen un efecto apreciable en los precios al por menor, por lo general no afectan a la relación de dicho a precio con los precios de otros bienes y servicios; por lo tanto, ejercen un efecto menor en la salud pública.

Algunos países no gravan los productos de tabaco con impuestos al consumo y por lo común dependen de otras medidas como los derechos a la importación. Dichos países deberían considerar la posibilidad de gravar los productos de tabaco con impuestos al consumo a fin de reducir eficazmente el consumo de tabaco mediante políticas de precios e impuestos.

Recomendación

Las Partes deberían aplicar el sistema más simple y eficiente que satisfaga sus necesidades de salud pública y fiscales, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales. Las Partes deberían considerar la posibilidad de 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

Como se reconoce en el principio rector 1.1, las Partes tienen el derecho soberano a determinar y establecer sus políticas tributarias, incluidos los niveles de tasas tributarias aplicables. No existe un único nivel óptimo de impuestos al tabaco que rijan para todos los países; ello se explica por las diferencias de los sistemas fiscales, las circunstancias geográficas y económicas, y los objetivos nacionales fiscales y de salud pública. A la hora de establecer niveles de impuestos al tabaco se presta más atención a los precios al por menor que a las tasas tributarias individuales. A este respecto, la OMS ha formulado recomendaciones en torno a la proporción de los impuestos al consumo en los precios al por menor de los productos de tabaco.¹

Para determinar la base más eficaz para el cálculo de la proporción de impuestos en los precios al por menor, se prefiere el concepto del “precio medio ponderado”.

Los países deberían establecer políticas a largo plazo con respecto a la estructura tributaria del tabaco a fin de lograr sus objetivos de salud pública, fiscales y de otro tipo. La asequibilidad de los productos de tabaco (véase el apartado 2.2) es una consideración importante, de modo que las tasas impositivas deben seguirse de cerca para ajustarlas periódicamente en función de aquella.

¹ WHO technical manual on tobacco tax administration. Organización Mundial de la Salud, 2010. (Recomienda que los impuestos al consumo representen como mínimo el 70% del precio al por menor de los productos de tabaco.)

Además, la combinación de impuestos al tabaco en los precios al por menor difiere enormemente en todo el mundo. Cuando en una región o en países vecinos se producen grandes diferencias en los impuestos y los precios, se crean las condiciones para la sustitución de productos, las compras al otro lado de la frontera y el contrabando. Para disminuir esos incentivos, los países cuyos precios de los productos de tabaco son relativamente bajos deberían considerar la conveniencia de aumentar los impuestos para elevar los precios.

Recomendación

En lo relativo a la estructura tributaria para los productos de tabaco, las Partes deberían instaurar políticas coherentes a largo plazo y revisarlas periódicamente, en particular las metas para sus tasas tributarias, con el fin de alcanzar sus objetivos en materia de salud pública y fiscales en un plazo determinado.

Las tasas tributarias se deberían revisar, incrementar o ajustar de forma periódica, tal vez anualmente, para tener en cuenta la evolución de la tasa de inflación y del crecimiento de los ingresos, con miras a reducir el consumo de productos de tabaco.

3.3 Carga tributaria similar y amplia para diferentes productos

de tabaco

Existen amplias diferencias entre los tipos de productos de tabaco que se consumen en diversas partes del mundo. Aunque una buena parte de la experiencia de las Partes en lo concerniente a la tributación de los productos de tabaco se refiere 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 que los diferentes productos de tabaco se graven en función de los mismos objetivos. Frente al alza de precios del tabaco derivada de los aumentos de impuestos, algunos consumidores reaccionan cambiando a productos o marcas más baratos, lo cual reduce (pero no elimina) la baja global del consumo de productos de tabaco que cabría prever de un aumento de los impuestos.

Además, las diferencias de precios derivadas de tasas tributarias diferentes sobre distintos productos de tabaco (por ejemplo, cigarrillos fabricados o tabaco de liar) o dentro de una misma categoría de productos (por ejemplo, cigarrillos caros o cigarrillos baratos) crean incentivos para que algunos consumidores opten por los productos más baratos.

Recomendación

Todos los productos de tabaco se deberían gravar de manera comparable, según proceda, en particular cuando exista riesgo de sustitución.

Las Partes deberían velar por que los sistemas tributarios se estructuren de tal forma que sean mínimos los incentivos para que los usuarios cambien a productos de tabaco más baratos de la misma categoría, o de categorías más baratas, en respuesta a los aumentos de impuestos o de precios al por menor, o a otros efectos conexos de los mercados.

En particular, la carga tributaria sobre todos los productos de tabaco debería ser revisada periódicamente y, de ser necesario, aumentada y, cuando sea oportuno, establecida a un nivel similar.

4. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

4.1 Autorización/licencia

El control de la cadena de suministro del tabaco es importante para que la administración tributaria sea eficiente y eficaz.

Los sistemas de concesión de licencias, de aprobación, de control o equivalentes se deben aplicar a las entidades pertinentes para el control de la cadena de suministro, en concordancia con el artículo 6 del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco.

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.

Recomendación

Se exhorta a las Partes a adoptar y emplear medidas y sistemas de centros de almacenamiento y producción para facilitar los controles fiscales respecto de los productos de tabaco.

A fin de reducir la complejidad de los sistemas de recaudación fiscal, los impuestos internos se deberían imponer 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 transfieran a intervalos fijos, o mensualmente en una fecha establecida, y en caso ideal, deberían incluir información sobre los volúmenes de producción y/o venta, los precios por marcas y los impuestos adeudados y pagados, y podrían incluir información sobre los volúmenes de insumos de materias primas.

Además, las autoridades fiscales deberían permitir la publicación de la información contenida en los informes, a través de los medios de difusión existentes, incluidos los medios en línea, teniendo en cuenta las normas de confidencialidad establecidas en la legislación nacional.

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 indizan 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).

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 con el nuevo impuesto a los productos de tabaco ya producidos o almacenados, y 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

Generalmente se considera que la utilización del marcado fiscal es un instrumento apropiado para reforzar el cumplimiento de la legislación impositiva mediante el seguimiento de la producción y la importación. Además, el marcado fiscal puede facilitar la distinción entre los productos de tabaco lícitos e ilícitos. El marcado 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.

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 investigaciones, 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, encarcelamiento o ambas cosas; confiscación de los productos, confiscación de los equipos utilizados en la fabricación o distribución de los productos, especialmente maquinaria y vehículos; órdenes de cesación 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 de conformidad con la legislación nacional.

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, 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 los ingresos derivados de los impuestos sobre el tabaco a los programas de control del tabaco. Algunas Partes destinan los ingresos en concepto de impuestos sobre el tabaco a los programas de control, pero otros no lo hacen.

Recomendación

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 26.2 del CMCT de la OMS, las Partes podrían considerar la posibilidad de destinar los ingresos derivados de los impuestos sobre el tabaco a los programas de 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. Sin embargo, en algunos países los viajeros pueden 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 generan un resquicio legal en la estructura tributaria ya que los productos libres de impuestos o de derechos de aduana podrían dar origen a un comercio ilícito. 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.

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 bien
- 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.

Recomendación

Las Partes deberían considerar la posibilidad de prohibir o restringir las ventas a viajeros internacionales o la importación por estos de productos de tabaco libres de impuestos o derechos de aduana.

7. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional en las esferas científica y jurídica, 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.

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 absoluta, así como la proporción del precio que representan los impuestos.

La cooperación internacional ayuda a proporcionar información coherente y exacta acerca de las tendencias mundiales, regionales y nacionales, así como las experiencias en relación con las políticas de impuestos y de precios, en

particular mediante la base de datos sobre la aplicación del tratado que mantiene la Secretaría del Convenio. Las Partes pueden tener en cuenta los informes de otras Partes, así como los datos y las tendencias que se desprenden de los informes sobre los progresos realizados a nivel mundial presentados en cada reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes, para acrecentar su conocimiento de las experiencias internacionales con respecto a las políticas de impuestos y precios.

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 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 que sigan proporcionando orientación y asistencia eficaces a las Partes en lo concerniente al establecimiento de sus políticas de impuestos y precios en materia de productos de tabaco.

8. REFERENCIAS GENERALES

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).

Puede consultarse en: http://apps.who.int/gb/fctc/S/S_cop4.htm.

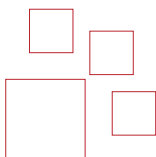
Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of

Cancer Prevention: Tobacco Control. Volumen 14). Lyon, Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, 2011.

WHO technical manual on tobacco tax administration. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010.

Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control, Washington, DC, Banco Mundial, 1999.

These guidelines were originally published as WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Articles 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013 edition.



Secretaría del Convenio
Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco
Organización Mundial de la Salud
Avenue Appia 20, 1211 Ginebra 27, Suiza
Tél: +41 22 791 50 43 Fax: +41 22 791 58 30
Mail: fctcsecretariat@who.int
Web: www.who.int/fctc