

Las reformas fiscales al tabaco reducen su consumo y no dañan la salud del bolsillo

Luis Huesca y Linda Llamas

Los impuestos al tabaco constituyen una medida efectiva para disminuir su consumo (OMS, 2013; Chaloupka et al., 2021). En el año 1981 se introdujo el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a productos del tabaco. Por décadas, dicho impuesto especial fue exclusivamente de tipo ad-valorem, gravando con una tasa mayor a los cigarros con filtro que aquellos sin filtro. A partir de que México ratificó el Convenio Marco del Control del Tabaco (CMCT) en 2004, se aprobaron reformas paulatinas al impuesto especial.

¿Aumentó realmente el Impuesto especial al tabaco?

En el año 2010 se introdujo un componente específico, por lo que, a partir de entonces el IEPS para los cigarros es de tipo mixto. Se estipuló un incremento gradual del componente específico por cigarro, del orden de 4 centavos en 2010, 6 centavos en 2011, 8 centavos en 2012, hasta alcanzar 10 centavos (DOF, 2009). Sin embargo, la cuantía establecida por la reforma fue muy baja (de apenas \$0.80 por cajetilla de 20 cigarros en el año 2010).

En ese mismo año, se presentó una iniciativa de reforma para incrementar la cuota fija a \$0.40 pesos por unidad y ajustarla anualmente por inflación; sin embargo, no fue aprobada. Al año siguiente (en 2011), entró en vigor una nueva disposición en la que se estableció una cuota específica de \$0.35 por cigarro (DOF, 2010), lo que implicó un aumento del componente específico en un 775%.

Con dicha reforma, los montos del impuesto especial representaron 68.8% del precio final de venta (\$7.00 por cajetilla) (Reynales-Shigematsu et al., 2019). Pese a tan importante avance, la reforma no contempló la actualización de la cuota específica por inflación. Ello implicó que la cuantía del impuesto se debilitara en el tiempo en términos reales (gráfica 1). La introducción del componente específico reduce las diferencias relativas de los precios, por lo que desincentiva que los consumidores cambien de marcas caras a baratas. Sin embargo, es trascendental que la cuota específica se actualice al menos por inflación para prevenir que dichos productos se vuelvan más asequibles.

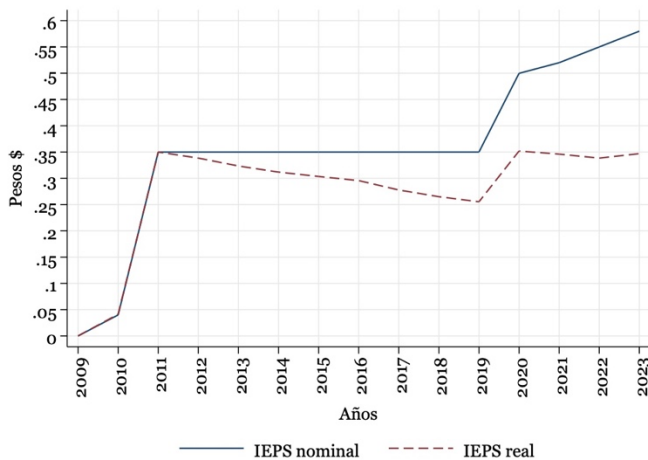
La caída en consumo y el aumento en ingresos fiscales son robustos

El Banco Mundial señala que la política tributaria implementada por México entre los años 2007 y 2011, en combinación con otras medidas de control de tabaco, se asoció con una reducción en el consumo de 30%. De hecho, la prevalencia de consumo de tabaco pasó de 22.9% en 2008 a 19.1% en 2011 (World Bank Group, 2019). Por su parte, la GATS (Global Adult Tobacco Survey, 2023) reporta que la prevalencia de fumadores diarios no cambió significativamente entre 2009 y 2023 (fue del 15.9% y 15.3% respectivamente), en tanto que la cantidad diaria de cigarros consumidos se redujo de 9.4 a 7.7 unidades, respectivamente (World Bank Group, 2019).

Si bien, en México hubo propuestas de reforma posteriores para incrementar la cuota específica en 2013 y 2016, éstas no prosperaron (Saldaña y Melgoza, 2020) y no fue sino hasta el año 2020 que entró en vigor la reforma que actualizó por inflación la cuota de \$0.35 a \$0.4944 por cigarro (\$9.98 por cajetilla) (DOF, 2019) y estableció de manera permanente el ajuste anual por inflación.

En 2011 se introdujo un componente específico al IEPS pero éste perdió su valor debido a la inflación, hasta que en 2019 se actualizó para quedar igual que en 2011 en términos reales

Gráfica 1. Impuesto específico en cada cigarro: Nominal Vs real, 2011-2023 (2011=100)



Fuente: Estimación propia con datos de la SHCP e INEGI, años correspondientes.

En la gráfica 1 se observa cómo al implementar el IEPS específico en el año 2011 resultó ser \$0.35 pesos. Este impuesto se mantuvo de 2011 a 2019 y por tanto la política fiscal no tuvo ninguna actualización en términos reales. También se aprecia cómo entre 2020 al año 2023 el ajuste por inflación del impuesto específico apenas compensa el nivel que tuvo durante 9 años sin haberse modificado en términos

reales, lo cual invita a volver a proponer una reforma fiscal que incremente adecuadamente su tasa.

Incrementar la magnitud del impuesto al tabaco más allá de la inflación permitiría reducir su consumo, obtener más ingresos fiscales y mitigar los daños a la salud asociados sin impacto en pobreza

Las dos reformas impositivas al tabaco que acontecieron en 2011 y la más reciente de 2019, tuvieron impactos diferenciados respecto de indicadores básicos como el gasto y consumo de tabaco, los ingresos públicos y las condiciones de pobreza de los fumadores y de no continuar fortaleciendo la política impositiva del tabaco ésta se vea estancada en el tiempo, ya que solo actualizar las tasas con la inflación no ha sido suficiente. En el año 2019 la reforma al impuesto especial para ajustarlo por la inflación que se había mantenido sin cambios desde 2011 ha tenido beneficios pero no como los que se observaron en la reforma previa de 2011.

La reforma de 2011 redujo el consumo en tabaco en 32.7%; mientras que el efecto de la reforma de 2019 fue del -1.9%

El 20% de los hogares con fumadores en mayor pobreza vio reducir el consumo en un 21%, en tanto que el 20% más rico lo redujo en 4.5%. La recaudación tuvo mayor magnitud en los quintiles más altos de ingreso. En el primer quintil la recaudación presentó una reducción del 51%, pero del segundo quintil en adelante se incrementó con el 14%, el 88%, el 24% y el 87% respectivamente en la reforma de 2011; mientras que el quintil más alto vio aumentar la recaudación en 16.7% con la reforma de 2019.

¿Las reformas fiscales al tabaco tuvieron impacto en la pobreza?

Se realizó un ejercicio estadístico para aislar el efecto de la reforma fiscal en la pobreza. Contrario a lo esperado, en 2011 tuvo un efecto reductor en la pobreza de -4.4% en los hogares con fumadores; en tanto que en 2020 el efecto fue de -2.6 %. Es decir, las reformas al tabaco no ejercieron un efecto empobrecedor en dichos hogares; por lo que los niveles de pobreza del país en 2020 se atribuyen a la pandemia y no por el incremento en el precio de los cigarrillos.

Los niveles de pobreza observados en el país no son atribuibles a las reformas impositivas al tabaco

Nuestros hallazgos resaltan la necesidad de impulsar reformas por un incremento de impuestos al tabaco de manera significativa actualmente y no solo ajustando por inflación, dado que esta indexación si bien es necesaria, no permite continuar con efectos positivos en recaudación y en caídas en consumo y ambos indicadores permanecen inalterados en el tiempo.

Cuadro 1. Efecto de las reformas impositivas al tabaco en México

Reforma	Prevalencia *	Gasto	Consumo	Recaudación n	Pobreza
2011	↓ - ↓ 6.8%	↓ - ↑ 5.5%	↓ - ↓ 32.7%	↑ 9.1% ↑	↓ - ↓ 4.4%
2019	-4.9%	6.5%	-1.9%	6.5%	- 2.6%

Notas: Reducción: ↓ Reducción moderada: ↓ Incremento: ↑ Incremento moderado: ↑
 *Calculada como el porcentaje de hogares con gasto positivo en tabaco.
 Fuente: Elaboración propia CIAD.

CONCLUSIONES

Ambas reformas impositivas ocurridas en los años de 2011 y 2019 fueron efectivas en reducir el consumo de tabaco y produjeron reacomodos en el gasto de los consumidores pero que no resultaron en un aumento de las condiciones de pobreza.

La reforma del año 2011 fue más efectiva al observarse cambios más significativos en los indicadores que la reforma acontecida en el 2019. La reforma fiscal al tabaco de 2011 fue importante ya que representó un ajuste significativo por vez primera al componente específico.

Con el uso de la información oportuna de las encuestas sobre gasto e ingresos de los hogares en los años previos y posteriores a la medida fiscal, se encontró que las reformas impositivas son muy eficaces y que no dañan el bienestar en la población consumidora de tabaco.

Por el contrario, dichas reformas permiten una mejora de la recaudación y al mismo tiempo, reducir el consumo de los cigarrillos y que la variación en el gasto de tabaco sea menor en el presupuesto de las familias mexicanas. Ello permite advertir la necesidad de promover incrementos en los impuestos específicos

al tabaco con mayor nivel ya que solo indexarlo con la inflación estancará los avances en el control del tabaco en el país. Para más información, consulta el reporte completo en los sitios de Economics for Health <https://economicsforhealth.org> y de impuestos al tabaco del CIAD <https://www.ciad.mx/impuestosytabaco/>.

REFERENCIAS

Chaloupka, F. J.; Drope, J, Siu, E., Vulovic, V., Stoklosa, M., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G. & Lee, H. (2021). Tobacconomics cigarette tax scorecard: Scoring component policy note – tax structure. Chicago IL. Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. www.tobacconomics.org

OMS (2013). Directrices para la aplicación del artículo 6. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, Ginebra, Suiza.

OMS (2021). WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>

Saldaña, Nantzin y Melgoza, Alejandro (2020). Así ha sido la ‘jugada maestra’ de las tabacaleras. Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en: https://www.ethos.org.mx/finanzas-publicas/reportajes/asi_ha_sido_la_jugada_maestra_de_las_tabacaleras

World Bank Group (2019). Mexico: Overview of Tobacco Use, Tobacco Control Legislation, and Taxation.