

Socavar las políticas impositivas del gobierno

Estrategias comunes empleadas por la industria tabacalera en respuesta a los incrementos de los impuestos al tabaco

Actualización, Abril 2016

Acaparamiento

Cambio de los atributos de los productos del tabaco o sus procesos de producción

Reducción de precios

Sobrevaloración o un aumento de los precios superior al incremento de los impuestos

Subvaloración

Plazo para el aumento de precios

Discriminación de precios y actividades de promoción de precios

Cambio del número de cigarrillos en un paquete

Explotación de la estructura impositiva compleja



tobacconomics

Economic Research Informing Tobacco Control Policy

Socavar las políticas impositivas del gobierno

Estrategias comunes empleadas por la industria tabacalera en respuesta a los incrementos de los impuestos al tabaco

Actualización, Abril 2016

El Proyecto sobre la Economía del Control del Tabaco es patrocinado por la Unidad de Investigaciones sobre el Desarrollo y el Trabajo de la Facultad de Economía de la Universidad de Ciudad del Cabo, en colaboración con la Sociedad Americana contra el Cáncer, la Fundación Bill y Melinda Gates y la Fundación Africana para el Desarrollo de Capacidades.

El objetivo de este proyecto es ampliar los esfuerzos de investigación actuales en la economía del control del tabaco y mejorar el conocimiento de las cuestiones económicas y fiscales entre los defensores del control del tabaco y los legisladores para fortalecer el apoyo a los impuestos y el incremento de los precios del tabaco en el África subsahariana. Visite www.tobaccoecon.org

Tobacconomics es una colaboración de investigadores de renombre que han estado estudiando los aspectos económicos de la política de control del tabaco durante casi 30 años. El equipo está dedicado a ayudar a que investigadores, defensores y legisladores puedan acceder a las últimas y mejores investigaciones sobre lo que funciona, o no funciona, en el control del consumo de tabaco y el impacto que tiene en nuestra economía. Como programa de la Universidad de Illinois en Chicago, Tobacconomics no está afiliada a ningún fabricante de tabaco. Visite tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.

Agradecimientos: los autores desean agradecer a las siguientes personas por su ayuda en la revisión de los borradores de este documento: Johanna Birckmayer, PhD, MPH, Claudia Oakeshott, LL.M., Frank Chaloupka, PhD, Noila Sorenson, MPA, y Evan Bletcher, PhD.

Referencia bibliográfica sugerida: Ross H and Tesche J (2016). Undermining Government Tax Policies: Common strategies employed by the tobacco industry in response to increases in tobacco taxes *Updated, April 2016*. Prepared for the Economics of Tobacco Control Project, School of Economics, University of Cape Town and Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago.

Este documento está disponible en:

<http://tobaccoecon.org/publications/reports/>

<http://tobacconomics.org/research/>

Contenidos

Resumen ejecutivo, **iv**

Introducción, **1**

Estrategia 1: Acaparamiento, **2**

Estrategia 2: Cambio de los atributos de los productos del tabaco o sus procesos de producción, **4**

Estrategia 3: Reducción de precios, **6**

Estrategia 4: Sobrevaloración o un aumento de los precios superior al incremento de los impuestos, **8**

Estrategia 5: Subvaloración, **10**

Estrategia 6: Plazo para el aumento de precios, **12**

Estrategia 7: Discriminación de precios y actividades de promoción de precios, **14**

Estrategia 8: Cambio del número de cigarrillos en un paquete, **16**

Estrategia 9: Explotación de la estructura impositiva compleja, **18**

Conclusión, **20**

Referencias, **21**

Resumen ejecutivo

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco obliga a las Partes del Tratado a aplicar medidas en materia de impuestos y precios para reducir la demanda de tabaco. Además de la reducción de la demanda, los incrementos en los impuestos al tabaco aplicados de manera eficaz también pueden aumentar los ingresos gubernamentales. Sin embargo, debido a que los eficaces impuestos al tabaco amenazan la rentabilidad de los productos de tabaco para las empresas que los producen, la industria tabacalera emplea estrategias para negar o minimizar los efectos de los incrementos de los impuestos al tabaco.

El tema de este informe, el primero de una serie que consta de dos partes que exploran las estrategias de la industria tabacalera para reducir la responsabilidad impositiva, trata acerca de las estrategias de la industria tabacalera para evitar el impacto de los aumentos en los impuestos al tabaco planificados sobre las ganancias de la industria.¹ Destinado a funcionarios del gobierno y personal responsable del desarrollo y administración de políticas impositivas gubernamentales, describe siete estrategias con frecuencia empleadas por las compañías de tabaco para socavar los efectos previstos de una fuerte política impositiva del tabaco: acumulación, cambio de los atributos del producto o procesos de producción, reducción en los precios, incrementos constantes en los precios, reducciones constantes en los precios, cronometrización de los aumentos en los precios de manera ventajosa, participación en la discriminación del precio u oferta de promociones, cambio en el paquete y explotación de las estructuras impositivas complejas. El debate sobre cada estrategia aborda la motivación de las empresas tabacaleras a participar en este tipo de estrategias, las consecuencias de las estrategias para los gobiernos y las empresas y las medidas que los gobiernos pueden adoptar para contrarrestar las medidas de la industria tabacalera para socavar los incrementos en los impuestos al tabaco. Cada estrategia se ilustra con uno o más estudios de casos de diversos países.

El informe concluye con una sección sobre el tipo de datos que los gobiernos deben recopilar con el fin de controlar las acciones de la industria tabacalera en respuesta a los aumentos en los impuestos al tabaco y formular respuestas eficaces.

¹ La primera parte cubra los esfuerzos de la industria tabacalera para evitar y minimizar los aumentos en los impuestos, los esfuerzos de la industria por reducir el impuesto actual y las actividades legales de la industria para reducir la responsabilidad impositiva y mitigar el impacto de los aumentos en los precios.

Introducción

Aumentar el precio del tabaco mediante el incremento de los impuestos al tabaco es una de las medidas más efectivas para reducir el consumo de tabaco. El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco obliga a las Partes del Tratado a aplicar medidas en materia de impuestos y precios para reducir la demanda de tabaco.

Debido a que los incrementos en los impuestos al tabaco tienen el potencial de afectar la rentabilidad de la industria del tabaco, la industria ha desarrollado numerosas estrategias para mitigar su impacto e incluso utilizar los cambios impositivos a su favor. Estas estrategias varían entre las distintas jurisdicciones y dependen principalmente de las circunstancias particulares del mercado del tabaco local, incluidas la estructura del sistema impositivo de la industria del tabaco y la madurez del mercado. Sin embargo, las respuestas de la industria son muy previsibles, sobre todo teniendo en cuenta que el mercado mundial del tabaco está dominado por unas pocas grandes empresas.ⁱⁱ

Este documento describe las estrategias comunes empleadas por la industria del tabaco en respuesta a los incrementos en los impuestos al tabaco y explica las motivaciones de la industria para la adopción de estas estrategias. Para cada estrategia, se proporcionan ejemplos de estudios de casos. También se sugieren posibles contramedidas para mitigar el impacto de la respuesta de la industria.

ⁱⁱ En 2011, cinco empresas controlaban en conjunto el 81 % del mercado mundial del tabaco: Philip Morris International, British American Tobacco, Imperial Tobacco, Japan Tobacco International y la empresa estatal China Tobacco Company (Atlas del Tabaco, 2013).

ESTRATEGIA 1:

Acaparamiento

Definición

El acaparamiento (también se conoce como distribución anticipada) ocurre cuando las empresas tabacaleras saturan el mercado con sus productos antes de que entre en vigor un nuevo incremento de impuestos. En la mayoría de las jurisdicciones, los impuestos especiales se pagan cuando se liberan los productos para la venta desde la fábrica o el centro de almacenamiento hasta el primer eslabón de la cadena de distribución, y no en el punto de venta minorista. En el caso de los productos importados, los derechos de aduana se pagan en el momento del despacho de importación. Cuando se determina un incremento de los impuestos para una fecha específica, las compañías tabacaleras se aprovechan de este lapso de tiempo entre la liberación de los productos para su distribución (y pago de impuestos) y la compra real de los productos mediante la liberación de cantidades de productos más grandes de lo normal desde la fábrica (con el fin de pagar la tasa de impuestos antes del aumento de impuestos). Como resultado, el mercado tiene un exceso de oferta de productos gravados con la tasa de impuestos más baja cuando la nueva tasa de impuestos más alta entra en vigor. Con esta estrategia, la industria puede animar a sus clientes a acaparar cigarrillos antes de un incremento de los impuestos, elevando así las ventas minoristas antes de que el nuevo impuesto entre en vigor.

Motivación

Mediante el exceso de oferta de productos antes de un incremento de los impuestos, la industria tabacalera es capaz de retrasar el pago de un nuevo impuesto más alto hasta agotar los productos en existencia. Esto le permite a la industria beneficiarse con la diferencia entre el nuevo y el viejo impuesto una vez que la nueva tasa impositiva entre en vigor. La industria puede trasladar estos beneficios a los consumidores y seguir vendiendo los cigarrillos con las tasas impositivas más bajas con el fin de evitar que el incremento de los impuestos afecte a las ventas durante un período de tiempo limitado. Por otra parte, la industria puede ajustar sus precios inmediatamente para reflejar la nueva tasa impositiva más alta, pero distribuir los cigarrillos acaparados por los que se pagaron tasas impositivas más bajas. Esto incrementa temporalmente la ganancia por paquete de la industria hasta que el suministro de los cigarrillos con impuestos más bajos se agote. Cuanto más anticipadamente se conozca un incremento de

impuestos, más tiempo tendrá la industria para producir y distribuir grandes cantidades de cigarrillos, ya sea a precios más bajos en función de la vieja tasa impositiva o a precios más altos en base a la nueva tasa impositiva. La única limitación para la industria es la vida útil de sus productos y su capacidad de producción.

Implicaciones

Cuando el acaparamiento ocurre antes un incremento de los impuestos, las ventas oficiales (que se registran cuando se pagan los impuestos al consumo) aumentan durante el período anterior a un incremento de los impuestos y caen tras el incremento de los impuestos a medida que el mercado absorbe los productos acaparados. El acaparamiento reduce la recaudación impositiva del gobierno inmediatamente después de un incremento de los impuestos, pero este impacto es solo a corto plazo (por lo general dura de tres a cuatro meses). Dado que el acaparamiento finalmente será absorbido por el mercado, la industria comenzará a pagar la nueva tasa impositiva más alta sobre los productos liberados para su distribución, y las ventas y los ingresos fiscales alcanzarán un nuevo nivel de equilibrio que reflejará el efecto real del incremento de los impuestos en la demanda.

El acaparamiento puede retrasar el efecto del incremento de los impuestos en el consumo de tabaco si los productos con impuestos más bajos se venden a un precio más bajo mientras los productos acaparados continúan en el mercado. Si la industria y los minoristas deciden ajustar los precios inmediatamente después del incremento de los impuestos, el efecto de los impuestos más altos en el consumo no se retrasará, mientras que la industria y los minoristas obtendrán una ganancia adicional. A pesar de que la industria tabacalera es la causa de la caída de las ventas oficiales y la recaudación impositiva después de un incremento de los impuestos en caso del acaparamiento, la industria puede utilizar la reducción en las ventas y los ingresos oficiales para alegar que el incremento de los impuestos está causando un aumento en el comercio ilícito y reduce las ventas legítimas y los ingresos gubernamentales.

¿Qué se puede hacer?

Los gobiernos deben controlar la venta de tabaco y los ingresos fiscales antes y después de un incremento de los impuestos a fin de determinar si la industria participa en el acaparamiento antes de un incremento

de los impuestos, identificar correctamente las razones de cualquier cambio en las ventas e ingresos fiscales y preparar respuestas. En Filipinas, por ejemplo, la Oficina de Recaudación Interna estaba al tanto del acaparamiento antes de que un impuesto superior entrara en vigor en enero de 2013.¹

En las jurisdicciones con timbrados fiscales sobre los productos de tabaco, los gobiernos pueden evitar el acaparamiento mediante la prohibición de las ventas de productos con timbrados fiscales anteriores después de un incremento de los impuestos o mediante un control de la rapidez con la que pueden venderse los productos almacenados. En Polonia, por ejemplo, los timbrados son válidos únicamente durante el año calendario en curso y hasta el último día de febrero del próximo año.² Los mayoristas en Hungría deben vender cigarrillos dentro de los 15 días siguientes a la aplicación de una nueva tasa impositiva.²

Los gobiernos también pueden limitar la cantidad de timbrados fiscales o productos que la industria puede lanzar al mercado en los meses previos al incremento de los impuestos mediante el uso de tendencias de venta anteriores para pronosticar la demanda del mercado.

Si las empresas tabacaleras en Dinamarca (donde cualquier incremento de los impuestos siempre entra en

vigor el 1 de enero) compran 20 % más de timbrados fiscales de lo que normalmente compran durante el período del 31 de octubre al 31 de diciembre, la compra superior al 20 % se considera una compra de enero del próximo año.² En el Reino Unido, las empresas se enfrentan a un límite en la cantidad total de cigarrillos que pueden liberar para el consumo entre el 1 de enero y el “Budget Day” (es decir, la fecha en que se anuncian los cambios en los impuestos al consumo).²

En algunos países, los mayoristas son responsables de pagar la diferencia entre la antigua y la nueva tasa impositiva. En Letonia y Eslovenia, se hace un inventario en el momento del incremento de los impuestos y las empresas deben pagar al gobierno la diferencia impositiva total.² En muchos estados de los EE. UU., aquellos que tienen productos de tabaco en existencia (es decir, minoristas y mayoristas, fabricantes, importadores) están sujetos a un impuesto a las existencias de planta. El impuesto a las existencias de planta es un impuesto al consumo que se paga por única vez por un producto que está experimentando un incremento de impuestos. El monto del impuesto a las existencias de planta es igual a la diferencia entre la nueva tasa impositiva y la tasa impositiva inmediatamente anterior.³

ESTUDIOS DE CASOS: ACAPARAMIENTO

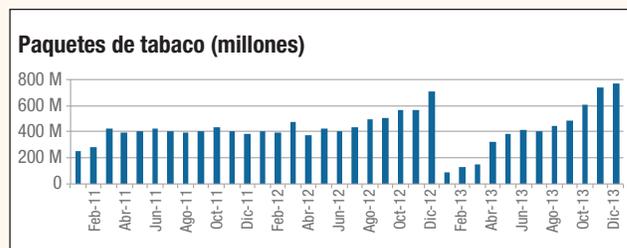
FILIPINAS

En 2013, Filipinas adoptó un nuevo régimen de impuestos al consumo, lo que aumenta sustancialmente los impuestos cada año durante los próximos seis años, mientras que también reduce los cuatro niveles del sistema impositivo a un solo nivel en el año 2017.⁴

La industria sigue de cerca el desarrollo de la nueva legislación fiscal. En previsión de un incremento de los impuestos, la industria comenzó a desembolsar una cantidad sustancial de cigarrillos en el mercado (*ver la Figura 1*) evidente por la cantidad de cigarrillos retirados de los centros de almacenamiento para su distribución al por menor (cuando se pagan los impuestos) en los últimos cuatro meses de 2012, la cual fue mayor que en cualquier momento de los dos años anteriores. Como resultado, el mercado de los cigarrillos experimentó un exceso de oferta de productos en diciembre de 2012, cuando se aprobó la ley. La industria redujo su oferta al mercado en enero de 2013, ya que esperó a vender los cigarrillos producidos o importados gravados con la tasa de impuestos más baja en 2012. Por lo tanto, el mercado estuvo compuesto por los “viejos” cigarrillos con impuestos más bajos y los “nuevos” cigarrillos con impuestos más altos en los primeros meses de 2013.

Cuando el exceso de oferta de cigarrillos se absorbió después de cuatro meses, la cantidad de cigarrillos retirados de los depósitos para su distribución al por menor regresó a sus niveles de equilibrio de mercado. La Figura 1 muestra también una distribución anticipada similar hacia finales de 2013 en previsión del incremento de los impuestos de enero de 2014. Esta manipulación del mercado por parte de la industria se manifiesta no solo en las estadísticas de “retiros”, sino también en los ingresos fiscales asociados, que reflejan los cambios en los “retiros”.

Figura 1: Retiros de paquetes de tabaco, Filipinas, 2011-2013



Fuente: Gobierno de Filipinas, 2014

ESTRATEGIA 2:

Cambio de los atributos de los productos del tabaco o sus procesos de producción

Definición

Las estructuras de los impuestos al tabaco pueden ser bastante complejas y los tipos y tasas de impuestos pueden variar en función de las diferentes características de los productos del tabaco. Por ejemplo, en algunos sistemas impositivos, los tipos y las tasas de impuestos dependen de la longitud de los cigarrillos, el peso del producto, el precio del producto o el tipo de producto (por ejemplo, las tasas de impuestos pueden ser diferentes para el tabaco de pipa y el tabaco para liar). Las tasas también pueden variar por alguna característica del proceso de producción, tales como la escala de producción.

Cuando se aumentan los impuestos en algunos tipos de productos más que en otros, la industria tabacalera puede explotar las diferentes clasificaciones de impuestos y tratar de reclasificar sus productos en las categorías con una tasa impositiva inferior. En tales casos, la industria tabacalera puede cambiar los atributos físicos de sus productos o sus métodos de producción para que clasifiquen en una categoría impositiva inferior. Por ejemplo, la industria puede cambiar el peso o la longitud de un producto, de manera que se pueda definir como un tipo diferente de producto. La industria tabacalera también puede ajustar sus procesos de producción a fin de que sus productos se clasifiquen dentro de una categoría impositiva de producción inferior.

Motivación

Los sistemas impositivos complejos que imponen diferentes tasas impositivas en función de los atributos del producto a menudo proporcionan muchas oportunidades para las empresas tabacaleras para modificar productos o procesos de producción con el fin de evitar el pago de impuestos más altos y evitar el impacto de los incrementos de impuestos previstos sobre la venta de tabaco y las ganancias.

Implicaciones

Si la industria del tabaco puede reclasificar con éxito algunos o todos sus productos a una tasa impositiva más baja, la recaudación fiscal del gobierno será inferior a lo esperado.

Si la industria no modifica su estrategia de fijación de precios, tales reclasificaciones pueden reducir el efecto del incremento de los impuestos sobre el consumo de tabaco, ya que los precios no aumentarán como se esperaba.

¿Qué se puede hacer?

La mejor estrategia para evitar que la industria tabacalera manipule las características de sus productos para reducir su obligación impositiva es la aplicación de una estructura impositiva uniforme, según lo recomendado por las Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS. Esto exige que los gobiernos impongan la misma tasa impositiva sobre todos los productos del tabaco, independientemente de sus características, precios o proceso de producción, sin excepciones. La reforma fiscal de Filipinas de 2012, por ejemplo, establece dos niveles de impuestos entre 2013 y 2016 con un único impuesto uniforme aplicado en el 2017.

Como se recomienda en las directrices del artículo 6, todos los productos del tabaco deben ser gravados de manera similar, según proceda, en particular cuando existe el riesgo de sustitución. El objetivo es minimizar la diferencia de la tasa impositiva entre los diferentes tipos de productos, ya que esto reducirá la motivación de la industria tabacalera para reclasificar sus productos a fin de reducir la obligación impositiva. Siempre que sea posible, los productos del tabaco comparables deben estar sujetos a impuestos similares.

Cuando los países mantienen estructuras impositivas complejas, puede que sea necesario aplicar políticas específicas para evitar que la industria se aproveche del sistema impositivo, como el ejemplo de Indonesia descrito anteriormente.

Algunos gobiernos también regulan la cantidad de cigarrillos por paquete para evitar que la industria manipule los precios. Cuando no se regula la cantidad de cigarrillos por paquete, las empresas tabacaleras pueden fabricar paquetes con menos cigarrillos y con ello ocultar los aumentos de precios que generan mayores ganancias para la empresa, compensando así los posibles daños a las ganancias causados por la reducción de las ventas después de un incremento de los impuestos.

ESTUDIOS DE CASOS: CAMBIO DE ATRIBUTOS

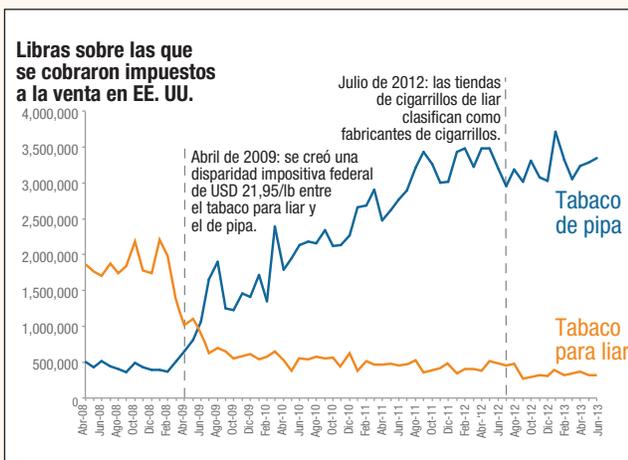
EE. UU.⁵

En abril de 2009, los impuestos federales al consumo para todos los productos del tabaco se incrementaron, pero el monto del incremento varió según el producto.

Por ejemplo, el nuevo impuesto sobre el tabaco para liar (RYO) fue de US\$ 21.95 por libra más que para el tabaco de pipa. En los EE. UU., se permite a los productores clasificar el tipo de tabaco en ausencia de normas reglamentadas y, después del incremento de los impuestos, la industria tabacalera etiquetó el tabaco RYO como tabaco de pipa y redujo así su obligación impositiva. Como resultado, las ventas de tabaco RYO se redujeron en alrededor de un 75 %, es decir, de aproximadamente dos millones a 500 000 libras al mes, mientras que las ventas de tabaco de pipa aumentaron más de cuatro veces en un plazo de cuatro meses después del incremento de los impuestos (ver Figura 2). La venta de tabaco de pipa relativamente más barato se facilitó aún más con la instalación de máquinas comerciales en los puntos de venta que permitían a los clientes liar sus propios cigarrillos con tabaco de pipa y así obtener cigarrillos por aproximadamente un tercio del precio de los cigarrillos fabricados.

Si bien las ventas de tabaco de pipa se estabilizaron en 2012 a raíz de la legislación federal que exige a los minoristas que permitan el uso estas máquinas registrarse como fabricantes, la diferencia de precios entre el tabaco RYO y el tabaco de pipa, así como la discrepancia en las ventas, persiste.

Figura 2: Ventas de tabaco RYO y tabaco de pipa en Estados Unidos de 2008 a 2013.



Fuente: Tynan M, Morris D, Weston T. Implicaciones continuas de gravar el tabaco para liar como tabaco de pipa en los EE. UU. *Tobacco Control*. 2014;0:1-3. PMID: 247219685

INDONESIA

Indonesia cuenta con un sistema de impuestos al tabaco muy complejo. Las tasas de impuestos al tabaco varían según el tipo de producto (kretek o cigarrillo blanco), el modo de producción (hechos a máquina o liados a mano) y también según el nivel de producción de las instalaciones de fabricación (Tabla 1). Por ejemplo, los kreteks hechos a máquina que se producen en instalaciones que fabrican más de dos mil millones de cigarrillos pagan una tasa impositiva más alta que los kreteks hechos a máquina que se producen en las instalaciones que fabrican menos de dos millones de unidades.⁶ Dado que la tasa impositiva favorece la producción a menor escala, las empresas tabacaleras fueron motivadas a dividir la producción en un gran número de pequeños productores para reducir su obligación impositiva. Los pagos de impuestos más bajos compensaron con creces las ganancias potenciales de las economías de escala de las instalaciones con volúmenes de producción más grandes.

Para hacer frente a esta evasión de impuestos, el gobierno cambió la ley para que las filiales de grandes empresas que anteriormente se beneficiaban con la ventaja fiscal ya no cuenten con autorización para presentar sus impuestos independientemente de la empresa matriz.⁷

Tabla 1: Estructura de los impuestos al tabaco en Indonesia, 2013

TIPOS	CATEGORÍA DE PRODUCCIÓN	RANGO HJE* POR CIGARRILLO	IMPUESTO POR CIGARRILLO (RP) 2013
	Grupo	Volumen de producción (miles de millones de cigarrillos)	
Cigarrillos Kretek hechos a máquina	I	>2	670 631-669
	II	≤2	550 440-549
Cigarrillos blancos hechos a máquina	I	>2	680
	II	≤2	445 345-444
Cigarrillos Kretek liados a mano	I	>2	750 550-749
	II	0.4-2	380 350-379
	III	<0.4	336-349 250

*HJE: precio de venta fijado por el gobierno

ESTRATEGIA 3:

Reducción de precios

Definición

Las empresas tabacaleras pueden reducir los precios de algunos o todos sus productos en respuesta a un incremento de impuestos.

Motivación

Las empresas tabacaleras pueden reducir sus precios con el fin de reducir su obligación impositiva y/o para cumplir con un objetivo de ventas.

Si un país tiene un impuesto ad valorem al tabaco (un impuesto al consumo aplicado como un porcentaje del precio de los productos del tabaco), las empresas tabacaleras pueden reducir el efecto del incremento de los impuestos mediante la reducción de los precios, los cuales se utilizan para calcular la obligación impositiva. Al hacerlo, pueden reducir sus márgenes de ganancias y/o el margen de ganancias de sus socios distribuidores. Sin embargo, sus ganancias totales no pueden verse afectadas si los precios más bajos generan más ventas.

En las jurisdicciones que imponen diferentes tasas impositivas en base a las categorías de precios (bandas o niveles), la industria puede reducir los precios en algunas marcas en respuesta a un incremento de los impuestos para que estos productos vuelvan a clasificarse en una categoría de precios con una tasa impositiva más baja.

Las empresas tabacaleras también pueden decidir reducir los precios de forma selectiva solo en algunos productos con el fin de minimizar el efecto del incremento de los impuestos en las ventas. Este tipo de estrategia de fijación de precios está diseñada para mantener en el mercado a los clientes sensibles al aumento de precios mediante la oferta de productos más asequibles y, al mismo tiempo, preservar o incluso aumentar los precios para los clientes menos sensibles al aumento de precios que consumen productos más caros.

En los sistemas en los que no se aplica un impuesto sobre los precios de venta al por menor, los productores/importadores pueden conspirar con los distribuidores para cobrar una parte del precio a los distribuidores y, al mismo tiempo, hacer figurar precios artificialmente bajos en los libros de los productores/importadores. El precio base bajo mantiene una obligación impositiva baja, mientras una parte de las ganancias se cobra en el punto en el que no se paga una tasa impositiva. Por ejemplo,

un productor podría liberar productos desde la fábrica a un precio y pagar impuestos sobre ese precio. El distribuidor entonces podría marcar considerablemente sus precios cuando los vende a los minoristas y devolver al productor una parte de este precio más alto. Si los productores también son propietarios de los puntos de distribución, pueden beneficiarse con el precio interno en sus propios sistemas contables para tener el mismo beneficio.

Estos tipos de esquemas de “coimas” pueden ser legales o ilegales, según el país. Tales esquemas permiten pagar menos impuestos sobre los productos y dejan como resultado precios más bajos.

Implicaciones

La reducción del precio base de los productos del tabaco puede reducir los beneficios de la industria tabacalera obtenidos en los precios en fábrica (es decir, el precio base o precio de productos cuando salen de la fábrica); sin embargo, puede aumentar el beneficio total de la industria mediante el ahorro en el pago de impuestos y el aumento de las ventas si la reducción de precios e impuestos se traslada a los consumidores en forma de precios bajos.

Bajar los precios con el fin de reducir la obligación impositiva seguramente disminuirá los ingresos del gobierno y limitará el efecto del incremento de los impuestos sobre el consumo de tabaco. Sin embargo, el efecto específico dependerá de la cuota de mercado de los productos sujetos a tal manipulación de impuestos y la estrategia de fijación de precios general de la industria después del incremento de los impuestos.

¿Qué se puede hacer?

Los sistemas impositivos específicos, en los que el impuesto al tabaco se calcula en base a cantidad en lugar de precio, son menos susceptibles a este tipo de manipulación de precios por parte de la industria que los sistemas de impuestos ad valorem sobre el tabaco.

Del mismo modo, una estructura impositiva uniforme evitará que las empresas tabacaleras bajen los precios con la intención de llevarlos a un nivel con una tasa impositiva más baja.

Es posible que los países con sistemas impositivos más complejos necesiten medidas adicionales para impedir que la industria se beneficie con el sistema mediante la reducción de precios. Pakistán tiene dos niveles de impuestos específicos con cigarrillos de precios más bajos que pagan una tasa impositiva más baja. Con el fin de evitar que la industria baje sus precios con la intención de calificar para las categorías impositivas más bajas, los fabricantes no pueden reducir sus precios cuando se anuncia el presupuesto (y las nuevas tasas impositivas).⁸

Fijar un impuesto específico mínimo (la cantidad mínima de dinero recaudada por cigarrillo) es otra posible herramienta para evitar que la industria baje los precios para reducir su obligación impositiva. El impuesto mínimo garantiza la recaudación de una cuota impositiva mínima sobre cada paquete, por lo tanto, elimina la motivación para reducir los precios en aquellas marcas donde la cuota impositiva mínima excede la cuota impositiva calculada mediante la fórmula impositiva existente.

Algunas jurisdicciones han tratado de reducir la manipulación de los precios de la industria mediante la adopción de leyes de precios mínimos. Estas leyes exigen que todos los productos cumplan con un precio mínimo. La eficacia de las leyes de precios mínimos en la venta de tabaco y en los ingresos gubernamentales ha sido cuestionada con la evidencia empírica que favorece claramente la fijación de un impuesto específico mínimo sobre un precio mínimo. Elevar el impuesto específico mínimo al nivel del precio mínimo es una alternativa para fijar un precio mínimo. Al elevar el impuesto mínimo, el gobierno recibe ingresos fiscales adicionales, en lugar de que la industria reciba el beneficio de un precio mínimo obligatorio.

ESTUDIOS DE CASOS: REDUCCIÓN DE PRECIOS

SENEGAL

Senegal utiliza dos tasas de impuestos ad-valorem. En enero de 2012, Senegal elevó el impuesto ad valorem de 40 % a 45 % sobre el precio de venta al por menor del tabaco de primera marca y de 20 % al 40 % en marcas económicas. En previsión de un incremento de los impuestos, Philip Morris International (PMI) redujo el precio de un paquete de cigarrillos Marlboro de 650 francos CFA (US\$ 1,20) a 400 francos CFA (US\$ 0,79) en diciembre de 2011.⁹ Al bajar el precio, Marlboro calificó como una marca económica y se le asignó la tasa de 40 % en enero de 2012 para evitar cualquier incremento en los impuestos.

Al bajar los precios de Marlboro, PMI no solo redujo el pago de impuestos, sino que, además, incrementó su cuota de mercado. Un portavoz de PMI comentó que “La industria [tabacalera] está perdiendo mercados importantes en Europa y América del Norte y está buscando refugio en África”.¹⁰

RUSIA

Antes de 2007, Rusia impuso un impuesto ad-valorem al tabaco en base al precio en fábrica de los productos del tabaco. Los productores de tabaco aprovecharon el impuesto ad valorem y su control del sistema de distribución para reducir su obligación impositiva. Los productores vendían cigarrillos a los distribuidores a un precio considerablemente reducido y luego utilizaban este precio rebajado como base para calcular el impuesto ad valorem. Una vez que recaudaban el impuesto, los distribuidores fijaban precios altos para los cigarrillos y compartían el margen de ganancia adicional con los productores.

En 2007, este vacío legal fue cerrado al cambiar la base para el impuesto ad-valorem del precio en fábrica al precio de venta al por menor y al introducir un impuesto mínimo por paquete.¹¹

ESTRATEGIA 4:

Sobrevaloración o un aumento de los precios superior al incremento de los impuestos

Definición

La sobrevaloración ocurre cuando la industria tabacalera aumenta sus precios por encima del incremento de los impuestos.

Motivación

La industria tabacalera es muy consciente del efecto de los precios más altos en la demanda. Mediante el aumento de los precios, incluso por encima del importe del incremento de los impuestos, la industria puede aumentar su margen de ganancias y compensar cualquier reducción de los ingresos debido a la disminución de las ventas resultantes de los precios altos. Sin embargo, ya que cada empresa tabacalera también se centra en su cuota de mercado, este tipo de respuesta se observa principalmente en mercados dominados por una sola empresa y en los mercados maduros y altamente concentrados con un número limitado de empresas (por ejemplo, EE. UU.) La sobrevaloración también ocurre en los mercados maduros, donde los índices de tabaquismo ya alcanzaron su punto máximo y son estables o decrecientes.

Al aumentar los precios paralelamente al incremento de los impuestos, la industria puede culpar a la política tributaria del gobierno por el aumento en los precios de los productos y reducir potencialmente el apoyo público a nuevos incrementos en los impuestos, a pesar de que los precios finales son en gran medida el resultado de la política de fijación de precios de la industria.

Así como puede reducir los precios de manera selectiva, la industria tabacalera podría sobrevalorar los precios imponentes solo en algunas marcas, generalmente las más costosas, ya que sus consumidores son menos sensibles a las variaciones de precios. La industria a menudo utiliza la combinación de sobrevaloración e subvaloración; sobrevaloración en los productos de primera calidad e subvaloración en los productos más económicos para los consumidores menos sensibles (*Ver la Estrategia 5 para conocer la definición de subvaloración*). Este tipo de estrategia de fijación de precios se utiliza para maximizar la demanda de los productos y los márgenes de ganancias.

Implicaciones

Dado que la sobrevaloración se traduce en precios más altos, esto no es en sí mismo un resultado negativo desde una perspectiva de salud pública. En efecto, si hay sobrevaloración en todo el mercado, esto podría generar una reducción en la demanda superior a la esperada como consecuencia del aumento impositivo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, las empresas tabacaleras pueden sobrevalorar el precio imponente de algunos productos y al mismo tiempo subvalorar el precio de otros productos. Esto aumentará la segmentación del mercado y reducirá el efecto general en la demanda de tabaco, ya que aquellos que tendrían que dejar de fumar pueden simplemente cambiar a productos más baratos (un fenómeno llamado “baja en el nivel comercial”).

En caso de sobrevaloración, la recaudación impositiva resultante del incremento de los impuestos puede ser inferior a lo previsto ya que la demanda disminuirá más debido a que el aumento impositivo superó las expectativas. El efecto general en la recaudación de impuestos dependerá de la estructura impositiva y la repercusión de la baja en el nivel comercial.

¿Qué se puede hacer?

Si bien la sobrevaloración puede producir un resultado positivo desde una perspectiva de salud pública, se traduce en mayores ganancias para la industria tabacalera y en una recaudación impositiva inferior a lo previsto. También es una indicación de que el mercado puede absorber los precios más altos y, por lo tanto, una señal para el gobierno de que los impuestos se pueden aumentar.

El continuo incremento de los impuestos eventualmente puede limitar la capacidad de la industria para sobrevalorar los precios imponentes y generar beneficios positivos en el ámbito de la salud pública y mayores ingresos públicos. Los países también pueden gravar las ganancias excesivas, lo que aumentaría aún más la recaudación impositiva y reduciría los incentivos para la sobrevaloración. Sin embargo, un impuesto a las ganancias no tiene el mismo resultado en el ámbito de la salud pública como el incremento del impuesto al consumo y añade complejidad al sistema impositivo.

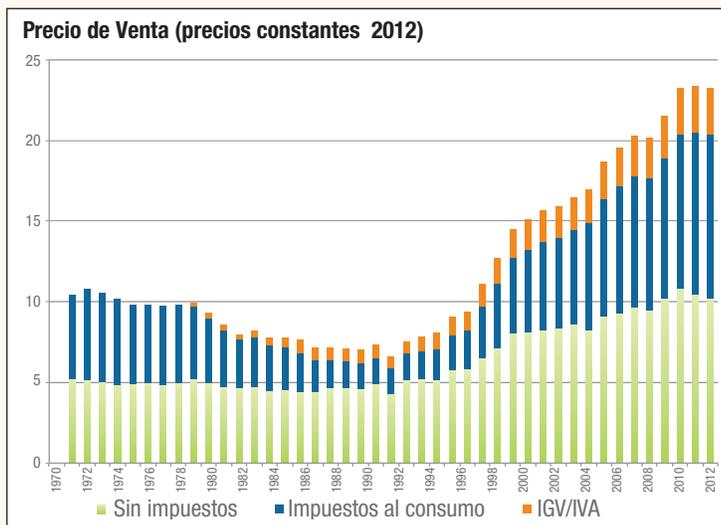
SUDÁFRICA

Sudáfrica implementa un impuesto específico uniforme (es decir, el mismo valor del impuesto a todos los cigarrillos); sin embargo, desde principios de 1990, este impuesto específico se ha establecido como un impuesto ad valorem sobre el precio minorista de la marca más popular. En 1994, el Ministro de Finanzas (MoF) sudafricano anunció que el gobierno aumentaría el total de los impuestos a los productos del tabaco en un 50 % del precio minorista (este total incluye el impuesto al consumo y el impuesto al valor agregado). El MoF anunció que este objetivo se logró en 1997 y el total de impuestos al tabaco se mantuvo en un 50 % hasta el año 2003. En 2003, el total de impuestos como un porcentaje del precio de venta al por menor se elevó a 52 %.

La industria tabacalera aumentó los precios de los cigarrillos, y por consiguiente, los márgenes de ganancias, a un paso más acelerado que el aumento a los impuestos al tabaco fijado por el gobierno entre principios de 1990 y 2005. En promedio, por cada 10 centavos de aumento en el nivel real del impuesto al consumo interno, el precio real minorista de cigarrillos aumentaba a aproximadamente 18 centavos.¹²

La industria mantiene su rentabilidad general mediante el aumento de las ganancias por cada cigarrillo, a pesar de que las cantidades están cayendo.

Figura 3: Composición del precio de venta al por menor de cigarrillos, Sudáfrica, 1970-2012



Fuente: van Walbeek C. Industry responses to the tobacco excise tax increases in South Africa. South African Journal of Economics. 2006;74(1): 110-122.

AUSTRALIA¹³

En el período comprendido entre agosto de 2011 y febrero de 2013, los impuestos al consumo sobre un paquete de 25 cigarrillos aumentaron a AU\$ 0,24 mientras que el precio neto de impuestos aumentó a AU\$ 1,75. En términos porcentuales, los impuestos al consumo aumentaron 2,8 % en el período, mientras que el precio medio neto de las empresas tabacaleras se elevó a 27 %. Por ejemplo, un paquete de Winfield de 25 unidades de BAT Australia pasó de \$16,55 en agosto de 2011 a \$18,75 en febrero de 2013. De los \$2,20 de aumento, solo 44¢ correspondían al impuesto al consumo y el impuesto general a las ventas (IGV), el resto era ganancia para las empresas tabacaleras y los minoristas. El paquete de Philip Morris

Choice de 25 unidades subió \$1,80 en el mismo período, pero solo 41¢ correspondían al impuesto al consumo y el IGV.

A pesar de los aumentos en los impuestos al consumo durante este período, el importe total de los impuestos al consumo pagado por BAT Australia y Philip Morris se ha mantenido prácticamente sin cambios, debido a la reducción del volumen de los cigarrillos vendidos.

A pesar de los decrecientes volúmenes de venta, las ganancias de las tres empresas tabacaleras más grandes (British American Tobacco, Philip Morris e Imperial Tobacco) durante 2013 llegaron a AU\$ 2,2 mil millones, un aumento del 100 % desde 2008.

ESTRATEGIA 5:

Subvaloración

Definición

La subvaloración es lo opuesto a la sobrevaloración. La subvaloración ocurre cuando la industria tabacalera aplica un aumento a los precios que es inferior al importe del incremento de los impuestos; es decir, que la industria absorbe parte del incremento de los impuestos.

Motivación

Mediante la subvaloración, la industria disminuye el efecto del incremento de los impuestos en los consumidores y reduce el efecto del incremento de los impuestos en la demanda. Esta respuesta es generalmente temporal, ya que la subvaloración disminuye el margen de ganancias de la industria a expensas de preservar el mayor volumen de ventas posible.

La industria tabacalera no puede subvalorar el valor imponible de todos sus productos; por ejemplo, puede subvalorar los precios de las marcas económicas o muy económicas sujetos a un aumento impositivo para adecuarse a los consumidores sensibles a las variaciones de precios. La industria tabacalera podría combinar la estrategia de subvaloración de productos económicos con la estrategia de sobrevaloración de productos costosos para minimizar el impacto de un incremento de los impuestos sobre las ventas y para preservar su margen de ganancias original.

Implicaciones

La subvaloración afecta la eficacia de la salud pública de los incrementos de los impuestos, ya que los precios más bajos a los esperados se traducen en una demanda superior a la esperada, sobre todo si la industria utiliza la subvaloración para atraer a los clientes sensibles a los cambios de precios, como los jóvenes. Por otro lado, los ingresos por impuestos al consumo en general serán más altos de lo esperado ya que el impuesto más alto será recaudado sobre las ventas mayores a lo previsto.

¿Qué se puede hacer?

El continuo incremento de los impuestos eventualmente limitaría la capacidad de la industria para subvalorar los precios imponibles, tal como lo muestra el ejemplo de Ucrania.

Establecer un piso o impuesto mínimo es otra herramienta posible para evitar la subvaloración de los precios imponibles por parte de la industria. El impuesto mínimo garantiza la recaudación de una cuota impositiva mínima sobre cada paquete, por lo tanto, elimina la motivación para subvalorar los precios en aquellas marcas donde la cuota impositiva mínima excede la cuota impositiva calculada mediante la fórmula impositiva existente.

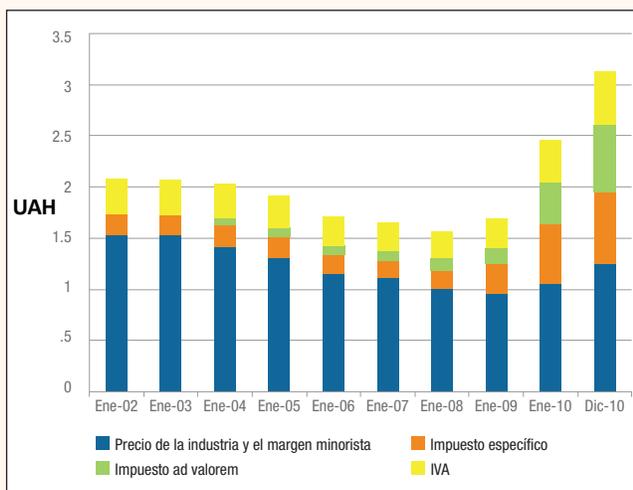
Un impuesto mínimo impide a las empresas tabacaleras reducir su obligación impositiva en un sistema de impuestos ad-valorem o de distintos niveles.

UCRANIA¹⁴

Entre 2008 y 2010, Ucrania aumentó los impuestos al tabaco en cinco oportunidades. En 2007 y 2008, cuando los aumentos impositivos eran pequeños y el impuesto representaba un porcentaje relativamente pequeño del precio minorista, la industria tabacalera fue capaz de proteger a los consumidores contra estos aumentos mediante la subvaloración de los precios imponibles. Entre enero de 2007 y enero de 2008, el impuesto real al consumo, ajustado en función de la inflación, aplicado a los cigarrillos aumentó en un 6 por ciento, sin embargo, los precios reales de los cigarrillos cayeron un 11 por ciento (Figura 4).

Después de aumentos impositivos más significativos en 2009, la industria tabacalera sobrevaloró los precios imponibles, por lo que trasladó el incremento de los impuestos a los consumidores y agregó un nuevo incremento de precios para aumentar sus propios márgenes de ganancias. Desde enero de 2009 a diciembre de 2010, los precios reales de la industria (sin aplicación de impuestos) aumentaron de UAH 1,32 a UAH 1,8, lo que representa un aumento del 39 %.

Figura 4: Porcentaje de los impuestos aplicados a los precios reales (ajustados en función de la inflación) de los cigarrillos en Ucrania (2002-2010)



Fuente: Ross H, Stoklosa M, Krasovsky K. Economic and Public Health Impact of 2007 - 2010 Tobacco Tax Increases in Ukraine. Tobacco Control.2012; Online First. doi:10.1136/tc.2010.040071

CHINA

China National Tobacco Company, CNCT (Compañía Nacional de Tabaco de China) es un monopolio estatal, que establece los precios mayoristas y de producción conjuntamente con otros organismos gubernamentales. En mayo de 2009, China aumentó las tasas de impuestos al consumo del 45 % al 56 % sobre el precio de producción de los cigarrillos de clase A (que cuestan 7 RMB [US\$ 1,03 o más] y del 30 % al 36 % en los cigarrillos de la clase B [que cuestan entre 5 RMB (USD 0,74) y 7 RMB [USD 1,03] por paquete a nivel de producción).

Como resultado del incremento de los impuestos, los precios de producción aumentaron

un promedio de 11,7 %. Al mismo tiempo, el sector del gobierno chino que controla la CNTC decidió no aumentar los precios minoristas de los cigarrillos, lo que impidió que la industria traslade el incremento de los impuestos a los consumidores. Esto redujo el margen de ganancias de la industria y los ingresos asociados en una parte del gobierno, mientras aumentó la recaudación de impuestos al tabaco controlada por otra parte del gobierno. Puesto que los precios no aumentaron, no hubo ningún cambio en el consumo de cigarrillos. Si este incremento de impuestos se hubiera trasladado a los consumidores, los precios minoristas medios se habrían incrementado en un 3,4 %.¹⁵

ESTRATEGIA 6:

Plazo para el aumento de precios

Definición

Los aumentos de precios pueden coincidir exactamente con los incrementos de impuestos o pueden ocurrir semanas/meses antes o después de un incremento de los impuestos. Los precios pueden aumentar por única vez o pueden aumentar gradualmente con el tiempo.

Motivación

Al aumentar los precios antes de que un incremento de impuestos entre en vigor, las empresas tabacaleras tratan de sensibilizar a sus clientes con precios más altos y al mismo tiempo recaudan ganancias adicionales. Los aumentos de precios graduales permiten que los clientes se ajusten gradualmente a los precios más altos e impiden la “desagradable sorpresa” y la decepción de saber que algo que desean comprar se ha vuelto muy caro.

Implicaciones

Aumentar los precios antes de que un incremento de los impuestos entre en vigor reducirá el consumo y disminuirá la recaudación impositiva previa al incremento de los impuestos. La pérdida de recaudación provisoria se revertirá una vez que el nuevo impuesto entre en vigor. Sin embargo, el efecto del incremento de los impuestos en el consumo se reducirá posteriormente debido a que la demanda ya ha respondido a los nuevos precios antes de que el nuevo impuesto entrara en vigor. La industria puede aprovechar este hecho al afirmar que el incremento de los impuestos solo afectó a la recaudación impositiva, pero no la demanda de sus productos y, por lo tanto, que es un fracaso desde la perspectiva de la salud pública.

Retrasar el aumento de los precios hasta después de una modificación de los impuestos se traducirá en un aumento provisorio de la recaudación impositiva superior a lo previsto y no cambiará el nivel de consumo inicial. Una vez más, esto puede ser utilizado por la industria para señalar el fracaso en materia de salud pública. Una vez que la industria aumente sus precios, el consumo caerá y la recaudación impositiva probablemente descenderá desde su nivel artificialmente alto como consecuencia del retraso en el aumento de los precios. La industria puede utilizar esto como una oportunidad para señalar el fracaso del incremento de los impuestos para aumentar la recaudación. Sin embargo, la razón de la caída de la recaudación fiscal es el hecho de que era artificialmente alta inmediatamente después del incremento de los impuestos, ya que la industria sacrificó parte de su potencial de ganancias para mantener sus precios sin cambios por algún tiempo.

Los aumentos de precios graduales pueden traducirse en una menor disminución en la demanda de tabaco en comparación con una situación en la que los precios se incrementan por única vez. Por otro lado, la recaudación impositiva será mayor a lo previsto debido a que las ventas aumentaron más de lo previsto.

¿Qué se puede hacer?

Es importante controlar los precios de los productos del tabaco y la proliferación de marcas (en particular el lanzamiento de marcas baratas) antes y después de los cambios impositivos con el fin de evaluar la estrategia de la industria. Esto ayudará a la interpretación de las estadísticas de ventas e ingresos a medida que estén disponibles y contrarrestará la industria desinformación.

BOSNIA Y HERZEGOVINA

Desde el año 2009, Bosnia y Herzegovina (BiH) ha tenido un sistema de impuestos al consumo mixto con una tasa de impuesto ad valorem del 42 % sobre el precio de venta minorista más un impuesto específico inicial de 7,50 (marcos convertibles o KM) por 1000 cigarrillos. El impuesto específico está aumentando cada año a 7,50 KM por 1000 cigarrillos hasta alcanzar el impuesto mínimo de la UE de 64 euros (126 km) sobre los 1000 cigarrillos de la marca más popular.ⁱⁱ En 2014, el impuesto al consumo específico aplicado a los cigarrillos fue de 45 KM (US\$ 31,50) por 1000, o de 0,90 KM (US\$ 0,63) por paquete.

La mayoría de las empresas tabacaleras han respondido con un aumento de sus precios al mismo tiempo que los aumentos de impuestos. Philip Morris, sin embargo, tomó la decisión estratégica de posponer sus aumentos de precios por un par de meses después de cada aumento de impuestos con el fin de obtener una ventaja competitiva transitoria, especulando que algunas de las personas que se cambian a sus marcas mientras están transitoriamente más baratas pueden permanecer leales a la marca, incluso después de sus aumentos de precios. Resultó ser una estrategia exitosa puesto que la cuota de mercado de Philip Morris se incrementó de 14,4 % en 2011 a 18,5 % en 2012.¹⁶

ⁱⁱ En 2014 el impuesto mínimo de la UE sobre los cigarrillos aumentó a 90 euros. La base ha cambiado de la marca más popular a un precio promedio ponderado de la UE.

EE. UU.

En febrero de 2009, el gobierno de Estados Unidos aprobó un aumento del impuesto al consumo de cigarrillos a nivel federal de US\$ 0,39 a US \$1,01 por paquete a partir del 1 de abril de 2009. En previsión del incremento de los impuestos, los principales fabricantes de cigarrillos aumentaron los precios aproximadamente un mes antes de que el nuevo impuesto entrara en vigor, en parte para compensar

una caída esperada en las ganancias. Por ejemplo, Philip Morris subió los precios de Marlboro a US\$ 0,71 por paquete y los precios de las marcas más pequeñas a US\$ 0,81 centavos por paquete a principios de marzo de 2009, por lo tanto, sobrevaloró los precios impositivos antes del incremento impositivo de US\$ 0,62. Otras grandes empresas siguieron su ejemplo.¹⁷

ESTRATEGIA 7:

Discriminación de precios y actividades de promoción de precios

Definición

La discriminación de precios consiste en vender el mismo producto a diferentes precios a distintos clientes. La industria tabacalera promueve la discriminación de precios mediante el uso de varias promociones de precios para reducir el precio o agregar valor a sus productos para una determinada categoría de consumidores [por ejemplo: mediante el uso de cupones, muestras, regalos con la compra o bien precios diferenciales por ubicación geográfica o tipo de tienda (por ejemplo, las rebajas minoristas)].

Motivación

La industria del tabaco puede utilizar la discriminación de precios para preservar la asequibilidad de los productos en todos los grupos de ingresos después de un incremento de los impuestos. El objetivo es evitar que los consumidores de tabaco sensibles a las variaciones de precios dejen de fumar o reduzcan su consumo diario y asegurarse de que los posibles nuevos clientes no se sientan amedrentados por los precios altos. Esto minimizará el efecto de un incremento de los impuestos sobre las ventas.

Implicaciones

La discriminación de precios permite a la industria maximizar la rentabilidad minimizando el efecto del incremento de los impuestos sobre la demanda. La industria alcanzará un mayor índice de ganancias con

los consumidores menos sensibles a las variaciones de precios y un menor índice de ganancias con los consumidores más sensibles. Un menor índice de ganancias se compensa con un mayor volumen de ventas.

Los consumidores de los grupos de ingresos más bajos y sensibles al aumento de precios tienen más probabilidades de aprovechar las promociones de precios debido a que el costo de su tiempo es menor (es decir, lleva tiempo encontrar promociones, ir a un lugar determinado, cortar cupones, etc.). De este modo, las promociones de precios afectan de manera desproporcionada a los pobres, lo que reduce el efecto positivo del incremento de los impuestos sobre el consumo de tabaco en los grupos de bajos ingresos.

La recaudación impositiva será mayor de lo previsto si la disminución de las ventas que se espera de un incremento de los impuestos es menor de lo previsto debido a prácticas de discriminación de precios de la industria.

¿Qué se puede hacer?

La prohibición de las actividades de promoción de precios y descuentos evitará (o al menos limitará) que la industria promueva estas actividades; muchos países ya han dado este paso.

EE. UU.

Antes del aumento del 159 % del impuesto federal al consumo de tabaco en los Estados Unidos en abril de 2009, Philip Morris USA envió un correo electrónico a sus clientes invitándolos a registrarse en su sitio web para ser elegibles para los cupones promocionales. Estos tipos de cupones son particularmente atractivos para las mujeres, los jóvenes, las minorías y los grupos sensibles a las variaciones de precios en los que se centra específicamente la industria.¹⁸ El correo electrónico manifestaba lo siguiente:

E-mail

El 4 de febrero de 2009, el gobierno federal promulgó una ley para financiar la expansión del State Children's Health Insurance Program, SCHIP (Programa Estatal de Seguro Médico para Niños) que incrementa los impuestos al consumo de cigarrillos en un 158 %.

Como resultado, verá el precio de todos los cigarrillos, incluido el nuestro, con el aumento en las tiendas minoristas.

Sabemos que son tiempos difíciles, por lo que nos gustaría ayudar. Lo invitamos a registrarse en Marlboro.com para ser elegible para cupones de cigarrillos y ofertas especiales utilizando este código: MAR1558.

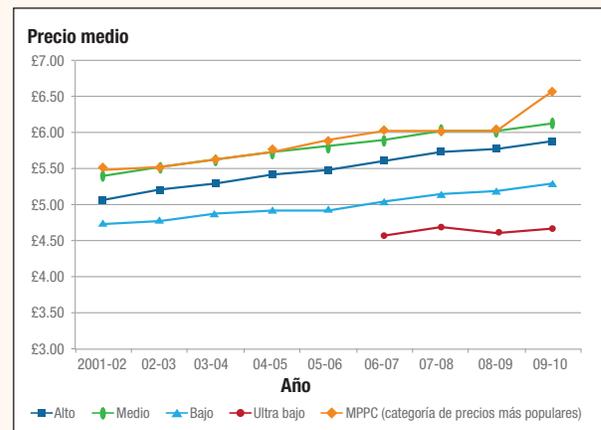
Gracias,
Philip Morris USA

REINO UNIDO

De 2001 a 2008, los impuestos al tabaco en el Reino Unido se incrementaron anualmente en función de la inflación. En 2009 y 2010, los impuestos al tabaco se incrementaron en un 5 % y un 1 % por encima de la tasa de inflación, respectivamente.¹⁹ En respuesta al incremento de los impuestos, la industria introdujo una nueva categoría de precios ultra bajos (ULP) en 2006 y amplió las tres categorías de precios existentes (altos, bajos, medios) a cuatro. Desde su introducción en el mercado, la industria mantuvo la estabilidad de los precios reales de estos cigarrillos muy baratos, protegiéndolos de los efectos de las variaciones impositivas al absorber el incremento de los impuestos. Mientras protegía el segmento ULP, los precios de los otros segmentos de precios aumentaron más de lo que los aumentos impuestos exigirían y la industria obtuvo una ganancia extra en las marcas incluidas en estos segmentos de precios. De este modo, la industria sobrevaloró los precios impositivos de sus marcas más caras, mientras que subvaloró los precios impositivos de las marcas menos costosas. Como resultado de esta discriminación de precios, los fumadores más sensibles se cambiaron a los productos del tabaco más baratos y la cuota de mercado de los cigarrillos ULP se duplicó del 10 % en 2006 al 20 % en 2009. Un menor índice de ganancias en la venta de cigarrillos ULP se compensó con un mayor volumen de ventas. La estrategia de precios de la industria disminuyó el beneficio para la salud pública de los impuestos más altos y contribuyó a la persistencia de las desigualdades relacionadas con el tabaco en el Reino Unido.²⁰

Después de aumentos impositivos más significativos en 2009, la industria tabacalera sobrevaloró los precios impositivos, por lo que trasladó el incremento de los impuestos a los consumidores y agregó un nuevo incremento de precios para aumentar sus propios márgenes de ganancias. Desde enero de 2009 a diciembre de 2010, los precios reales de la industria (sin aplicación de impuestos) aumentaron de UAH 1,32 a UAH 1,8, lo que representa un aumento del 39 %.

Figura 5: Precios promedio ponderados, reales de los cigarrillos por segmento de precios en el Reino Unido (2001 - 2010)



Fuente: Gilmore A, Tavakoly B, Taylor G, Reed H. Understanding tobacco industry pricing strategy and whether it undermines tobacco tax policy: the example of the UK cigarette market. *Addiction*. 2013; 108 (7):1317-1326.

ESTRATEGIA 8:

Cambio del número de cigarrillos por paquete

Definición

Las compañías de cigarrillos reducen la cantidad de cigarrillos por paquete después de un incremento en los impuestos para mantener un precio por paquete similar al precio anterior a dicho aumento.

Motivación

La industria tabacalera cambia la cantidad de paquetes por paquete para mitigar el impacto de un aumento impositivo/de precio en las ventas mediante la preservación de la accesibilidad percibida de un paquete de cigarrillos. Esta percepción puede reducir la motivación de los fumadores para dejar de fumar o cambiar por una marca más económica. No obstante, en los informes de los medios de comunicación que hablan sobre la reducción de los cigarrillos por paquete en el Reino Unido, la industria ha manifestado que los consumidores prefieren precios estables frente al tamaño.²¹

Implicancias

El impacto del aumento en los impuestos sobre el consumo de tabaco será inferior al previsto mientras que los ingresos impositivos excederán las expectativas. La industria puede vender menos cigarrillos por fumador, pero minimiza el impacto del aumento en los impuestos en los índices de tabaquismo.

¿Qué se puede hacer?

Algunos gobiernos regulan la cantidad de cigarrillos por paquete. Este tipo de regulación impide que la industria manipule los precios que ocultarían los aumentos de precios después de un incremento en los impuestos.

ESTUDIO DE CASO: CAMBIO DEL NÚMERO DE CIGARRILLOS POR PAQUETE

ALEMANIA

Desde 2002 hasta 2005, Alemania experimentó una serie de cinco pequeños incrementos en los impuestos al tabaco, que dieron lugar a un aumento general en el precio de aproximadamente 1 euro por paquete o del 33%. En su mayoría, los precios de los cigarrillos aumentaron también (vea la Tabla 2). Para preservar la accesibilidad de un paquete de cigarrillos, las compañías tabacaleras decidieron, en 2005, reducir la cantidad de cigarrillos dentro

de un paquete de 19 a 17. Esto produjo una reducción en el precio del paquete de cigarrillos, incluso a pesar de que el precio por cigarrillo aumentó. En consecuencia, menos fumadores dejaron de fumar después del incremento en los impuestos de septiembre de 2005 (índice de abandono del 6,1%) en comparación con un incremento en los impuestos similar en diciembre de 2004 (índice de abandono del 7,5%) o en marzo de 2004 (índice de abandono del 7,9%).²²

Tabla 2: Alemania: Precio de Marlboros y cigarrillos por paquete 2001 a 2005

	AUMENTO EN LOS IMPUESTOS (€)	PRECIO POR PAQUETE (€)	% DE CAMBIO	CIGARRILLOS POR PAQUETE	PRECIO POR CIGARRILLO (€)	% DE CAMBIO
2001		2,81		19	0,15	
Enero de 2002	0,010	3,00	6,8 %	19	0,16	6,7 %
Enero de 2003	0,010	3,20	6,7%	19	0,17	6,3 %
Marzo de 2004	0,012	3,60	12,5 %	19	0,19	11,8 %
Diciembre de 2004	0,012	4,00	11,1 %	19	0,21	10,5 %
Septiembre de 2005	0,012	3,80	-5,0 %	17	0,22	4,8 %

Fuente: Hanewinkel R, Isensee B. Five in a row—reactions of smokers to tobacco tax increases: population-based cross-sectional studies in Germany 2001–2006. *Tobacco Control* 2007;16:34-37.

ESTRATEGIA 9:

Explotación de estructuras impositivas complejas

Definición

La industria tabacalera explota la complejidad del sistema impositivo y acuerda un aumento en el índice impositivo mientras que, simultáneamente, cambia otras características de la ley impositiva para neutralizar o reducir el impacto del incremento en los impuestos.

Motivación

La industria tabacalera desea minimizar sus pagos impositivos todo lo que sea posible. Al cambiar determinadas características de la ley impositiva, la industria garantiza que un incremento en los impuestos aprobado tenga un impacto mínimo en su responsabilidad impositiva.

Implicancias

El gobierno recibirá menos ingresos de los previstos, mientras que la industria tabacalera con frecuencia usa la ocasión del incremento en los impuestos para aumentar sus precios y su margen de ganancias. Si los precios minoristas de los cigarrillos aumentan como consecuencia de la estrategia de precios de la industria, el consumo de cigarrillos se reducirá.

¿Qué se puede hacer?

Los gobiernos necesitan simplificar sus estructuras impositivas y cerrar los vacíos de modo que la industria tabacalera no pueda explotarlas para su beneficio. El mejor sistema impositivo en esta cuestión cobra una cantidad fija de impuesto por paquete: independiente del tipo de cigarrillo o marca. Este impuesto específico debe ajustarse periódicamente en función de la inflación y el crecimiento de los ingresos de modo que los cigarrillos se tornen menos accesibles. Si los cigarrillos se tornan menos accesibles, los índices de tabaquismo reducirán con el tiempo.

ESTUDIO DE CASO: EXPLOTACIÓN DE ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS COMPLEJAS

JAMAICA

Jamaica grava tres tipos de impuestos sobre los cigarrillos: Impuesto sobre el consumo especial (SCT), que posee componentes específicos y ad valorem, Impuesto al consumo interno (ET) ad valorem e Impuesto sobre el consumo general (GCT) ad valorem. El componente ad valorem del SCT se aplica solamente cuando los precios de los cigarrillos alcanzan un determinado nivel de umbral. Por lo tanto, todos los cigarrillos pagan SCT específico, pero solo las marcas más costosas pagan el SCT ad valorem sobre el monto que excede el umbral. Todos los cigarrillos están sujetos a ET y GCT.

En un esfuerzo por recaudar ingresos sobre los impuestos, el gobierno de Jamaica incrementó el componente específico de SCT de J\$ 25,36 a J\$ 38,40 por paquete y aumentó el GCT del 15% al 16,5% en abril de 2005. No obstante, la industria del tabaco negoció un aumento simultáneo en el umbral para aplicar el componente ad valorem del SCT de J\$ 50,48 a J\$ 86,76 por paquete. El ET permaneció intacto en el 23% de la suma del precio de la fábrica anterior y el SCT.

Incluso a pesar de que el incremento del impuesto dio lugar a un incremento de algún componente

del impuesto general, el umbral del SCT más alto negociado por la industria tabacalera redujo el componente ad valorem del SCT. Por ejemplo, el SCT específico de una marca popular, Craven, aumentó J\$ 13,04; pero el SCT ad valorem se redujo J\$ 6,57. Incluso a pesar de que el impuesto total de esta marca se incrementó J\$ 20,19 (gracias al ET y GCT aplicados al precio más alto de la industria), el impuesto total por paquete de Craven debería haber aumentado J\$ 40,94 si el umbral de SCT no se modificaba. Si la industria del tabaco no cambiaba su precio, el cambio en la ley impositiva no hubiese producido un aumento en el monto del impuesto recaudado por paquete de Craven (Tabla 3, última columna).²³

Al manipular el sistema impositivo, la industria tabacalera logró neutralizar el impacto del aumento en los impuestos y usó esta victoria para aumentar sus precios J\$ 19,81 por paquete (Tabla 3). El hecho de que el gobierno tuviera que incrementar el impuesto a los cigarrillos se ha publicitado bien y ha creado un ambiente aceptable y adecuado para que la industria aumente el precio de los cigarrillos. La industria tabacalera aumentó la rentabilidad como consecuencia del aumento en los impuestos.

Tabla 3: Impacto del aumento impositivo de abril de 2015 sobre un paquete de cigarrillos Craven.

	Antes de los cambios en los impuestos (2)	Después de los cambios en los impuestos (3)	Diferencia entre columna (2) y (3)	Después del cambio impositivo con precio constante
Precio de venta mayorista	87,23	107,04	19,81	87,23
SCT (específico)	25,36	38,40	13,04	38,40
SCT (ad valorem)	14,66	8,09	-6,57	0,19
ET+GCT	52,75	66,47	13,72	54,46
Precio minorista con impuestos	180,00	220,00		180,28
Cambio en impuestos			20.19	

Fuente: Van Walbeek CP, Lewis-Fuller E, Latta S, and Barnett J. *The economics of tobacco control in Jamaica: Will the pursuit of public health place a fiscal burden on the government? Report written for the Jamaican Ministry of Health. 2005.*

Nota: los datos iniciales fueron recibidos del Ministerio de Finanzas.

Según el análisis presentado en el Cuadro 3, el gobierno de Jamaica simplificó el sistema de impuestos sobre el consumo de cigarrillos en abril de 2008. Abolió el componente ad valorem del Impuesto Especial al Consumo (SCT, por sus siglas en inglés)

y la tasa ET ad valorem. El gobierno mantuvo el componente específico del SCT, que aumentó considerablemente. Estos cambios alinearon a Jamaica con la mejor práctica internacional con respecto a la estructura impositiva del tabaco.

Conclusión

Como se indica en la sección “¿Qué se puede hacer?” debajo de cada estrategia, los gobiernos no carecen de poder cuando se trata de responder a las estrategias de la industria tabacalera para minimizar el efecto de los incrementos de los impuestos al tabaco. Los gobiernos tienen el poder de reglamentar la industria (*ver los detalles en la sección “¿Qué se puede hacer?” de cada estrategia específica*). Para ello, es necesario controlar el comportamiento de la industria y recopilar datos para entender qué hace la industria y cuándo reglamentar.

Para controlar eficazmente la industria, el gobierno debe recopilar o exigir a la industria que proporcione los siguientes datos a las autoridades del gobierno:

- ventas/retiros de los centros de almacenamiento por marcas y/o categorías de precios
- recaudación impositiva por marcas y/o categorías de precios
- cambios en los precios de los productos del tabaco por categorías de productos y marcas
- datos sobre las promociones de precios, tales como los regalos con la compra, la oportunidad de ganar un premio, cupones de descuento, etc.
- cambios en las características de los productos, tales como el tamaño del paquete, el peso, la longitud, etc.
- introducción de nuevos productos/marcas, sus especificaciones y sus precios
- total de los gastos de promoción por categorías de productos.

Los gobiernos tendrán que analizar sistemáticamente dichos datos para detectar una posible evasión fiscal por parte de la industria. El análisis de estos datos permitirá al gobierno responder con rapidez a prácticas de evasión fiscal, lo que aumentará tanto la recaudación impositiva como el efecto positivo de la política tributaria del tabaco en la salud pública.

Referencias

1. Martin K. Retailers hoarded cigarettes and alcohol ahead of sin tax implementation. ABS-CBN News Twitter Archives. Web. 2013 January 2.
2. Pederson H, Floristean A, Iseppi L, Dawkins R, Smith C, Mørup C, Bundgaard Rohde H, Yin S, Schoen P, Le Den X. Study on the measuring and reducing of administrative cost in imposing excise duties on tobacco products. European Commission Contract Study no.4. 2014.
3. U.S. Department of Treasury Alcohol and Tobacco Tax Bureau. Floor Stocks Tax FAQs. Fact Sheets. U.S. Department of Treasury. 14 May 2014
4. SEATCA. ASEAN Tobacco Tax Report Card. Web. 2013 May. Available from: <http://seatca.org/asean-tobacco-tax-report-card-may-2013>
5. Tynan M, Morris D, Weston T. Continued implications of taxing roll-your-own tobacco as pipe tobacco in the USA. *Tobacco Control*. 2014;0:1–3. PMID: 247219685
6. Barber S, Adioetomo SM, Ahsan A, Setyonaluri D. Tobacco Economics in Indonesia. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease; 2008.
7. Euromonitor International. Tobacco in Indonesia. Euromonitor Online Trade Report. c 2013. October 2013.
8. Burki SJ, Pasha AG, Pasha HA, John R, Jha P, Baloch AA, Kamboh GN, Cherukupalli R, Chaloupka FJ. The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation in Pakistan. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease; 2013 December.
9. Conway-Smith, E. Senegal: Outrage over \$0.79 packs of Marlboro cigarettes. GlobalPost. Web. 2011 December 22. www.globalpost.com/dispatches/globalpost-blogs/weird-wide-web/senegal-cigarettes-price-marlboro-philip-morris.
10. Cockburn S. Senegal on the frontline of the battle with Big Tobacco. Integrated Regional Information Network. Web. 2013 November 19. www.irinnews.org/report/99154/.
11. Ross HZ, Shariff S, Gilmore A. Economics of Tobacco, Taxation in Russia. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease; 2008.
12. Campaign for Tobacco Free Kids. Tobacco Tax Success Stories: South Africa. Web. 2012 October. Available from: global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/success_SoAfrica_en.pdf.
13. Chenoweth N. Tobacco companies' \$2.2b payday. Financial Review. Web. 2014 July 2. www.afr.com/p/national/tobacco_companies_payday_vm5rVKdQATIEqE9Q4YfJxO.
14. Ross H, Stoklosa M, Krasovsky K. Economic and Public Health Impact of 2007 - 2010 Tobacco Tax Increases in Ukraine. *Tobacco Control*. 2012;21: 429-435. doi:10.1136/tc.2010.040071
15. Hu T, Zhengzhong M, Shi J. Recent tobacco tax rate adjustment and its potential impact on tobacco control in China. *Tobacco Control*. 2009 October 21;19:80e82. doi:10.1136/tc.2009.032631
16. Euromonitor International [databased on the internet]. Tobacco in Bosnia and Herzegovina. Euromonitor Online Trade Report. c 2013 [2013 October].
17. Adelman D, Grainger M, Khoo E. Tobacco No Surprise: RAI and LO Raise Prices \$0.71/pack. Morgan Stanley Research North America. 2009 March 6.
18. White VM, White MM, Freeman K, Gilpin EA, Pierce JP. Cigarette Promotional Offers: Who Takes Advantage? *American Journal of Preventative Medicine*. 2006 March; 30 (3): 225-31 PMID: 16476638.
19. Ash UK. The economics of tobacco. Fact sheets. Ash UK. 2011 February.
20. Gilmore A, Tavakoly B, Taylor G, Reed H. Understanding tobacco industry pricing strategy and whether it undermines tobacco tax policy: the example of the UK cigarette market. *Addiction*. 2013.
21. Fewer cigarettes in packs... but the price stays the same for smokers. *The Daily Mail*. 28 February 2011.
22. Hanewinkel R, Isensee B. Five in a row—reactions of smokers to tobacco tax increases: population-based cross-sectional studies in Germany 2001–2006. *Tobacco Control* 2007;16:34-37.
23. Van Walbeek CP, Lewis-Fuller E, Lalta S, and Barnett J. The economics of tobacco control in Jamaica: Will the pursuit of public health place a fiscal burden on the government? Report written for the Jamaican Ministry of Health. 2005.