



Enfocando las propuestas de la Comisión Europea para modificar las Directivas de la UE en lo referente a la estructura y los tipos de los impuestos que gravan las labores del tabaco

(por las que se modifican las Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE y 95/59/CE en lo referente a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco)

NÚMERO CUATRO/ENERO DE 2009



Introducción:

En julio de 2008 la Comisión Europea publicó una propuesta que actualizaba la normativa vigente de la UE en materia de tributación de los productos tabaqueros. Esta edición de Spotlight pretende explicar el contexto de estas propuestas, el proceso legal que deberán seguir a nivel de la UE y, lo que es más importante, la razón por la que los impuestos que gravan el tabaco son una de las formas más eficaces de reducir los porcentajes de consumo de tabaco. El tabaco es la principal causa de mortalidad evitable en la UE; cada año mueren 650 000 personas por causas relacionadas con el tabaco¹. La tributación forma parte de una estrategia

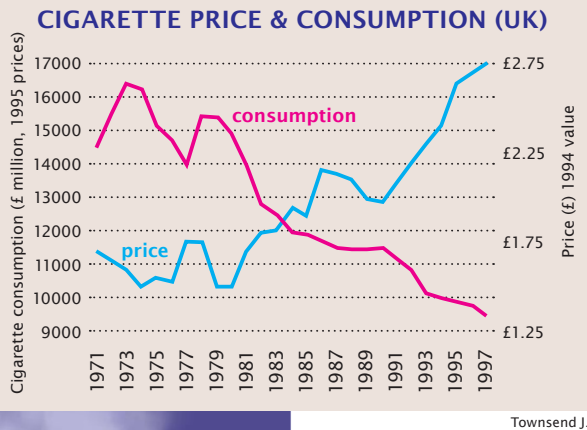
global para controlar el consumo de tabaco y pueden desempeñar un papel esencial en la reducción del número de fallecidos. Según el Banco Mundial, la forma de intervención más efectiva contra el consumo de tabaco es que el precio de éste sea alto a causa de una elevada carga impositiva.²

¿Por qué se deben gravar las labores del tabaco?

Desde hace muchos años, los impuestos que gravan el tabaco han supuesto una fuente constante de ingresos para los gobiernos y su finalidad es cubrir, al menos en parte, los gastos asociados al tabaquismo. Los impuestos que gravan el tabaco también pretenden disuadir de su consumo. El aumento del precio del tabaco mediante impuestos

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/tobacco-20080716/COM459_en.pdf

² Jha P, Chaloupka FJ. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. Washington DC: World Bank, 1999



ha demostrado ser la forma más eficaz de ayudar a las personas a dejar de consumirlo³. Según los estudios, un incremento del 10% en el precio supone entre un 2,5% y un 5% de reducción en el consumo a corto plazo y posiblemente hasta un 10% a largo plazo, si los precios se incrementan para equipararlos

a la inflación. Los jóvenes son especialmente sensibles a las subidas de precios, y esto puede ayudar a reducir los porcentajes de fumadores jóvenes a un número dos o tres veces menor que el de fumadores adultos. Por ejemplo, en 2002, el programa de control del tabaquismo de la ciudad de Nueva York que implantó el alcalde Bloomberg incluyó una subida en los impuestos sobre el tabaco. Durante los 10 años anteriores a la adopción de este programa en la ciudad de Nueva York no había disminuido el porcentaje de fumadores. Entre 2002 y 2007, los porcentajes de adolescentes fumadores cayeron del 17,6% que se registró en 2001 al 8,5% de 2007, un nivel casi dos tercios más bajo que el porcentaje anterior disponible de adolescentes fumadores del país⁴. Los grupos socioeconómicos más humildes son más sensibles a este tipo de modificaciones impositivas⁵.

Los impuestos sobre el tabaco consiguen reducir los porcentajes de fumadores porque:

- Motivan a los fumadores a dejarlo y a los jóvenes a no empezar a fumar
- Reducen el efecto de la inhalación pasiva de humo en los no fumadores
- Tienen un efecto inmediato

Y además:

- Suponen un coste mínimo para los gobiernos
- Aumentan los ingresos de los gobiernos
- Reducen las desigualdades en materia de salud dado que inciden especialmente en las capas sociales más humildes y les motivan a fumar menos o a dejar el tabaco

¿Cómo se gravan los productos tabaqueros en la UE?

Como la mayoría de los bienes de consumo, el

tabaco está sujeto al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Las labores del tabaco, como el alcohol y los hidrocarburos, también están sujetos a un impuesto especial. A diferencia de otros bienes sujetos a impuestos especiales, el tabaco elaborado en la UE está gravado por una combinación de dos tipos de impuestos especiales: específicos y ad valorem.

Los impuestos especiales fijos o específicos son aquellos que se imponen a modo de cantidad fija por cada 1000 cigarrillos (o por cada paquete de 20 cigarrillos). Se aplica el mismo impuesto independientemente del precio base y por tanto no aumenta las diferencias de precio entre las marcas de tabaco más baratas y más caras. Además, los impuestos específicos no permiten a las empresas tabacaleras manipular el precio para reducir su carga impositiva.

Los impuestos especiales ad valorem se basan en el precio de los productos tabaqueros, esto es, son un porcentaje de los precios al por menor del fabricante. Esto puede suponer diferencias de precio más amplias entre las distintas marcas de cigarrillos. A diferencia de los impuestos especiales específicos, los impuestos ad valorem aumentan con la inflación del mismo modo en que lo hacen los precios fijados por los fabricantes y otros precios.

¿Quién se beneficia de los impuestos de la UE sobre el tabaco?

Los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los combustibles fósiles son de ámbito nacional, es decir, todos los ingresos recaudados con los impuestos especiales son directamente para los Estados miembros de la UE.

¿Por qué hay diferencias entre los impuestos en los distintos Estados miembros?

La entrada en el Mercado Único Europeo en 1993 supuso la introducción de niveles mínimos comunitarios para los impuestos especiales. Los Estados miembros tenían potestad para aplicar impuestos especiales más elevados, lo que ha motivado grandes diferencias entre los impuestos recaudados mediante la venta de productos tabaqueros. Las diferencias en los precios/ impuestos aumentaron aún más cuando doce nuevos países con impuestos especiales bajos pasaron a formar parte de la UE en 2004 y 2007. Varios de estos países necesitaron prórrogas temporales para la aplicación de las normativas comunitarias en materia de impuestos especiales al objeto de contar con más tiempo para aumentar éstos y equipararlos a los mínimos admisibles en la UE. Un análisis de los precios y los impuestos especiales que gravan los cigarrillos en la UE muestra que en 2006, por ejemplo, los cigarrillos pertenecientes a la categoría de precios más solicitada eran casi siete veces más caros (impuestos incluidos) en el Reino Unido que en Letonia.

3 Hu T-W, Sung H-Y, Keeler TE. Reducing cigarette consumption in California: tobacco taxes vs. an antismoking media campaign. *Am J Public Health* 1995b;85(9):1218-22

4 <http://www.ersnet.org/IrPresentations/84/bloomberg/index.htm>

5 Townsend J, Roderick P, Cooper J. Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity. *BMJ* 1994;309:923-927

¿Por qué es necesario actualizar el sistema impositivo actual?

- Las enormes diferencias existentes entre los impuestos y los precios de los cigarrillos en los distintos Estados miembros de la UE permiten a los consumidores evitar pagar impuestos mediante la sustitución de los productos y la compra transfronteriza o ilegal de productos tabaqueros. Estas prácticas pueden neutralizar el efecto de las políticas de control del consumo del tabaco y suponer pérdidas en la recaudación de impuestos.
- La importancia de los impuestos como medida eficaz y eficiente de control del consumo de tabaco se ha reafirmado desde que se acordara imponer impuestos especiales en la UE en un principio.
- Las normas impositivas que afectan al tabaco en la UE deben reflejar los progresos de la política comunitaria, como el Artículo 152 del Tratado de la UE, que establece que todas las políticas comunitarias deben contemplar un alto grado de protección de la salud de las personas.
- En 2005 la Comunidad Europea y los 26 Estados miembros de la UE firmaron el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. El Artículo 6 del CMCT reconoce que el precio y las medidas impositivas suponen un medio eficaz e importante para reducir el consumo del tabaco entre varios segmentos de la población, especialmente los jóvenes⁶. Aquellos países que adopten el CMCT deben tener en cuenta los objetivos de salud pública cuando establezcan su política impositiva.

¿Cuál es el objetivo de la propuesta de la Comisión?

- Actualizar los niveles de impuestos del tabaco en la UE para adaptarlos al nivel de la inflación desde que se establecieron en un principio.
- Asegurar unos precios mínimos por motivos de salud
- Solucionar las irregularidades que existen en la actualidad en el mercado de la UE, que pueden suponer la elusión fiscal y la sustitución de productos (es decir, de los cigarrillos elaborados por los de liar, para los que se utiliza picadura fina de tabaco)
- Simplificar el sistema de impuestos especiales
- Reducir las diferencias entre países comunitarios en lo que respecta a los impuestos del tabaco

¿Cuál es el efecto esperado de esta propuesta?

- **Descenso en el consumo de tabaco:** Los estudios económicos señalan que la subida de los impuestos que gravan el tabaco supone un descenso en el consumo de éste. El Banco Mundial

PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA PROPUESTA:

Suprimir el concepto de categoría de precios más solicitada como referencia para fijar los requisitos mínimos de los impuestos especiales de la UE. La categoría de precios más solicitada hace referencia al precio de venta al por menor de cigarrillos de la categoría de precios más demandada de un país.

Introducir el concepto de precios medios ponderados de todos los cigarrillos como referencia para definir la carga fiscal mínima. Los impuestos especiales subirán de forma gradual durante cinco años hasta que alcancen al menos los 90€ por cada 1000 cigarrillos (nivel impositivo mínimo independientemente de los precios medios ponderados) y suponga al menos el 63% de los precios medios ponderados.

Introducir una incidencia mínima obligatoria, tanto en términos monetarios como ad valorem, para la picadura fina de tabaco igual a 2/3 del impuesto que grava los cigarrillos. A partir del 1 de enero de 2014, los Estados miembros podrán aplicar un impuesto especial a la picadura fina de tabaco de liar de al menos el 42% del precio de venta al por menor, todos los impuestos incluidos, y de no menos de 60€ por kilo (es decir, un nuevo nivel impositivo mínimo similar al de los impuestos que gravan los cigarrillos).

Subir los nuevos impuestos de forma que alcancen al menos el 10% y no más del 75% (el anterior rango iba del 5% al 55%)

Restringir las definiciones de los puros y el tabaco de pipa. Los impuestos de los puros son muy bajos en comparación con los de los cigarrillos. Se han desarrollado nuevos productos que se consideran dentro de la categoría de puros pero que se consumen y se presentan como cigarrillos, para evitar la mayor carga impositiva aplicable a éstos. Esto será imposible con la nueva definición.

Introducir la obligación de los Estados miembros de proporcionar a la Comisión información sobre cantidades y precios de labores del tabaco. Esto ayudará a la Comisión a realizar estimaciones de la repercusión de las políticas impositivas.

calcula que un aumento del 10% en los precios reales disminuye el consumo de cigarrillos en alrededor del 4%. Los economistas llaman a esta cifra "elasticidad precio de la demanda". Los jóvenes y los estratos sociales más desfavorecidos son los más sensibles a los cambios en los precios de las labores del tabaco. Los últimos estudios económicos reflejan que los fumadores quieren que suban los impuestos para que esto les "empuje" y les ayude a dejar de fumar⁷.

- **Equiparación de los precios de los productos tabaqueros en la UE:** Esto debería suponer una reducción en las compras transfronterizas y en la elusión fiscal.
- **Mantenimiento de los ingresos a los Estados miembros de la UE:** La industria tabacalera suele esgrimir el argumento de que las subidas en los impuestos sobre el tabaco supondrán un descenso en los ingresos del gobierno. De hecho, los ingresos provenientes de los impuestos subirán debido a que los precios elevados

¿QUÉ ES LA ELASTICIDAD PRECIO DE LA DEMANDA?

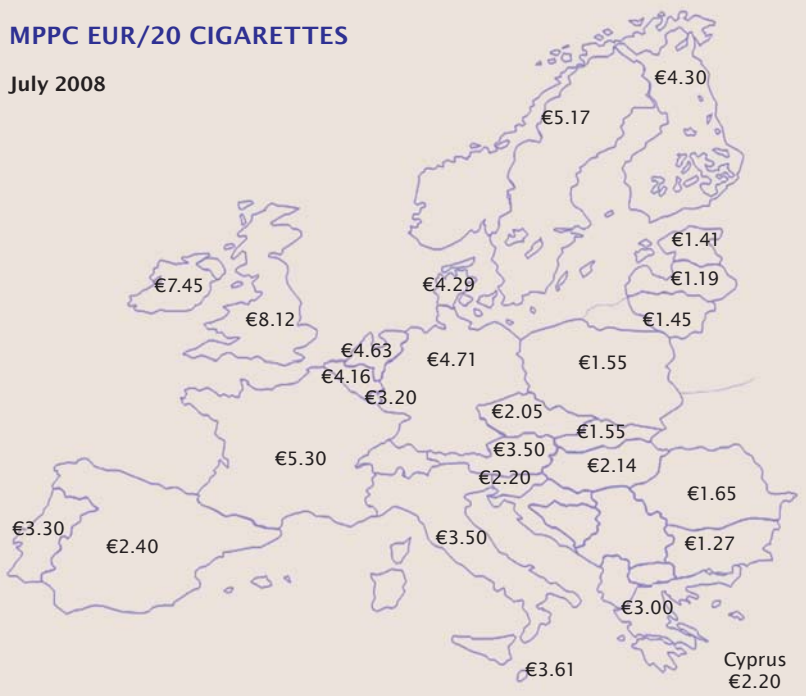
Se trata de una forma de medir la respuesta de la demanda ante un cambio en el precio. La elasticidad varía según el producto del que se trate. Los productos que responden a necesidades básicas (o que son adictivos o carecen de productos sustitutivos) suelen ser menos sensibles a los cambios de precio, dado que los consumidores continúan comprando estos productos a pesar de que su precio aumente.

La elasticidad se puede calcular mediante estimaciones econométricas, que ofrecen valores negativos en aquellos casos en que el aumento de precios reduce la demanda. Los cambios en los precios pueden suponer un cambio en el número de consumidores de un producto y en la cantidad del mismo que se compra.

Las personas con menos ingresos tienden a presentar una mayor elasticidad precio.

MPPC EUR/20 CIGARETTES

July 2008



reducen el consumo pero en una proporción menor a la de la subida de los precios⁸.

- **Contribución a la lucha contra el contrabando de tabaco:** A pesar de que el precio no es la causa principal del contrabando, si existe una diferencia sustancial entre los impuestos y el precio se puede alentar esta práctica fraudulenta. El contrabando no sólo tiene lugar de países con precios bajos hacia países con precios altos. Hasta hace poco, en Europa los mayores índices de contrabando se registraban en los países en los que los impuestos que gravaban el tabaco

eran los más bajos.⁹ A mediados de los años 90, España tenía impuestos más bajos y cifras de contrabando más elevadas que la mayoría de los países europeos. Para 2002 el contrabando se había reducido en España del 16% a menos del 2% del mercado, y los precios del tabaco se habían duplicado. Los ingresos provenientes de los impuestos habían aumentado en un 155%¹⁰. El contrabando es una actividad ilegal y sólo se puede evitar de forma efectiva mediante la adopción activa de leyes.

¿Cómo se elaboró la propuesta relativa a los impuestos del tabaco?

Antes de realizar el borrador de la propuesta, la Comisión consultó con los Estados Miembros de la UE, con organizaciones para la salud y empresas tabaqueras. En 2007 se invitó a todas las partes implicadas a responder a una consulta realizada por Internet.

¿Cuál es el procedimiento para la adopción de la nueva propuesta sobre los impuestos del tabaco?

Todos los Estados miembros de la UE deben mostrarse de acuerdo con la propuesta para que pueda aprobarse.

¿Participará el PE en tal proceso?

Sí. Se consultará al Parlamento Europeo su opinión sobre las propuestas. A pesar de que su opinión no tiene peso legal, el apoyo de los MPE supondría un claro indicio para que los Estados Miembros de la UE pongan la salud pública por delante de los intereses económicos de una serie de empresas tabaqueras.

¿Cuándo se aprobará la propuesta?

Tras los debates que tengan lugar en 2008-09, las propuestas se aprobarán en 2009 si las ratifican todos los Estados miembros de la UE. Una vez aprobada, la propuesta se implantará de forma progresiva durante cinco años y será totalmente efectiva antes del 31 de diciembre de 2013, con un periodo de extensión del plazo de entre uno y dos años para los nuevos Estados miembros de la UE.

¿La opinión pública está a favor de los impuestos sobre el tabaco?

Los gobiernos de todo el mundo llevan siglos aplicando impuestos al tabaco. Tanto la opinión pública como la clase política los aceptan de buen grado porque el tabaco no es un bien de primera necesidad y resulta relativamente fácil recaudar impuestos mediante su venta. Una

9 Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco smuggling. Factsheet No. 17. August 2004. Disponible en Internet en <http://oldash.org.uk/html/factsheets/html/fact17.html>

10 El tabaco o la salud en la Unión Europea: pasado, presente y futuro. Consorcio Aspect de la Unión Europea, 2004. Disponible en Internet en http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco

8 Joossens L, Raw M, Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain, Tobacco Control 2008;17:399-404 disponible en Internet <http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/full/17/6/399>

encuesta reciente de YouGov encargada por ASH UK en febrero de 2008 reveló que el 64% de la opinión pública británica estaba de acuerdo con la subida de los impuestos que gravan el tabaco como medida política. También queda patente que asignar a los ingresos provenientes de los impuestos del tabaco el control del consumo del tabaco y otros programas sociales, aumenta aún más el apoyo de la ciudadanía.¹¹

¿Las entidades que luchan contra el consumo de tabaco apoyan las propuestas?

En términos generales, sí. Apoyamos la inclusión de la salud pública entre los objetivos de la política impositiva de la UE, pero con ciertas reservas. La **picadura fina de tabaco** sigue beneficiándose de precios más baratos que los de los cigarrillos. La tasa de inflación ha subido desde que las propuestas se elaboraron y seguirá haciéndolo. Para que los impuestos tengan un efecto continuado en los precios, deben indexarse con la inflación, de otro modo habría una reducción en el nivel de impuestos en la práctica. Instamos a los gobiernos nacionales a adoptar medidas más contundentes que el acuerdo de mínimos que se propone en la nueva ley.

¿Qué opina la industria tabaquera de los impuestos que gravan el tabaco?

En 1996 el periódico "Tobacco International"¹² describió el intento fallido de la UE de revisar en aquel momento los impuestos que gravan el tabaco a nivel europeo como un claro triunfo del sector: *"Las presiones de las tabaqueras nacionales, el pensamiento confuso de los burócratas de Bruselas, y la debilidad del conjunto de los Comisarios se han combinado para enviar a la papelera el último borrador de propuesta de la Comisión de la UE, que pretendía subir los impuestos especiales de los cigarrillos y del tabaco de liar"* y *"mientras la Comisión estaba elaborando sus propuestas, la industria tabacalera tuvo la oportunidad de*

intervenir, lo que hizo, esta vez con éxito". En 2008, Tobacco International está evitando ostensiblemente hacer mención alguna a la propuesta de la CE relativa a los impuestos de las labores del tabaco; sin embargo, un artículo relacionado con el grupo Imperial Tobacco Group que, al igual que sus colegas de BAT y Phillip Morris, está intentando hacerse fuerte en los mercados en vías de desarrollo y emergentes, revela claramente el efecto que ya han causado los impuestos en Europa en comparación con otras partes del mundo: *Las pérdidas en los mercados maduros derivadas de la prohibición de fumar y los impuestos podrán compensarse con los beneficios obtenidos en los nuevos mercados, donde las normativas no son tan restrictivas y los costes para el empresario no son tan elevados*¹³.

¿Tienen los impuestos un papel importante en el CONVENIO MARCO PARA EL CONTROL DEL TABACO (CMCT)?

Sí. El Artículo 6 del CMCT recomienda a las partes contemplar políticas de impuestos y de precios entre sus políticas nacionales para la salud. La OMS recomienda a los gobiernos subir los impuestos que gravan el tabaco, y que todos los productos tabaqueros se graven por igual y se ajusten regularmente a la inflación. Los impuestos sobre las labores más económicas deben equipararse a los de los cigarrillos para evitar que se sustituyan y continúe el consumo. Asimismo, la conclusión de las negociaciones que tuvieron lugar en la tercera Conferencia de las Partes (COP) de noviembre de 2008 fue que la Iniciativa Libre de Tabaco¹⁴ de la OMS desarrollaría un informe técnico sobre el Artículo 6 (fiscalidad) para presentarlo en la próxima Conferencia que se celebrará en 2010.

"La forma más eficaz de disuadir a los niños de adquirir el hábito de fumar es aumentar los impuestos del tabaco. Los altos precios evitarán que algunos niños y adolescentes empiecen a fumar y alentarán a aquellos que ya fuman a reducir el consumo".

Banco Mundial, informe "Curbing the Epidemic", 1999*
*<http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.asp>

11 Disease Control Priorities in Developing Countries | Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka, James Moore, and others <http://files.dcp2.org/pdf/DCP/DCP46.pdf>

12 Garran, R., Setback for RYO: EU's tobacco tax harmonisation, Tobacco International, December 1995, 43-45.

13 <http://www.tobaccointernational.com/0808/feature2.htm>

14 <http://www.who.int/tobacco/es/index.html>



La **Smoke Free Partnership (SFP)** es una asociación estratégica, independiente y flexible formada por la Sociedad Europea de Enfermedades Respiratorias, las instituciones Cancer Research UK y el Institut National du Cancer y la Red Europea del Corazón. Su misión es fomentar el control del tabaco y apoyar la investigación de políticas en el marco de la UE y a nivel nacional, en colaboración con otras organizaciones de la UE para la salud y con redes de control del tabaco.

Contacto: 49-41 rue du Treves, 1040 Bruselas, Tel: +32 2 238 53 63, www.smokefreepartnership.eu

Autores del borrador: *Gráinne Crowley y Florence Berteletti Kemp*

Editores: *Ángel López Nicolás*