



El aumento del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos en presencia de un mercado negro: la reforma brasileña de los impuestos al tabaco del 2011*

Roberto Magno Iglesias¹

Forma de citar (artículo original)

Iglesias RM. Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform. Rev Panam Salud Publica. 2016; 40(4):243-9.

RESUMEN

La reforma del impuesto al consumo de cigarrillos Brasileño de 2011 aumentó significativamente las tasas de impuestos en presencia de una alta proporción de cigarrillos ilegales y baratos que contribuían al consumo total. Con anterioridad a 2011, la política de impuestos al tabaco en Brasil había reducido el impuesto selectivo al consumo de cigarrillos como proporción del precio final de venta, por temor al contrabando. Este informe analiza dos hipótesis que explican por qué las autoridades fiscales cambiaron de dirección. La primera hipótesis está relacionada con un desinterés en el comportamiento de los precios de la industria del tabaco antes de 2011 (esto es, en lugar de reducir los precios tras una reducción de los impuestos, las compañías legales aumentaron los precios netos de impuestos por encima de la inflación y los costos clave). La segunda hipótesis considera las inconsistentes evaluaciones de la industria sobre el tamaño del mercado ilícito, lo que finalmente socavó la credibilidad de la industria con las autoridades fiscales. El autor concluye que la reforma de 2011 fue diseñada para revertir la debilidad de las políticas anteriores, lo cual efectivamente se logró. La experiencia post-2011 en Brasil indica que el aumento a los impuestos al consumo de cigarrillos puede incrementar la recaudación de impuestos del gobierno y reducir la prevalencia del consumo de cigarrillos a pesar de un amplio contrabando de productos de tabaco.

Key words

Taxation of the tobacco-derived products; smoking; tobacco industry; tobacco-derived products commerce; health policy; Brazil.

En el 2011, Brasil llevó a cabo la reforma del impuesto selectivo al consumo a los cigarrillos a pesar de la presencia de un mercado negro que contribuye de manera considerable al consumo total del país. Antes de la reforma, la política de impuestos al tabaco en el país había sido impulsada por el temor a un mercado negro surgido a mediados de los años noventa

(1), alimentado por las ventas legales de los productos al Paraguay, que luego volvían a entrar en el Brasil ilegalmente. A fin de disminuir el comercio ilícito, en 1999 el Ministerio de Finanzas del Brasil redujo el impuesto selectivo al consumo de cigarrillos como proporción del precio final de venta de más de 30% a cerca de 25% y cambió el sistema de dicho impuesto de una tasa única *ad valorem* a un sistema específico escalonado (de varios niveles). Al mismo tiempo, el gobierno decidió prohibir las exportaciones de tabaco a otros países latinoamericanos con el fin de reducir la exportación legal de productos de tabaco al Paraguay, que luego volvían de

manera ilegal al Brasil. Después de la decisión de 1999, el Brasil inició un largo camino para frenar la evasión interna, que formaba parte del problema del mercado negro, pero no podía frenar las fábricas de cigarrillos ni la producción en el Paraguay, que habían prosperado.

El sistema específico escalonado se instituyó en junio de 1999. Posteriormente, las tasas específicas se ajustaron en diciembre del 2002, enero del 2004 y julio del 2007. Entre 1999 y 2007, los aumentos se hicieron por debajo de las tasas de inflación. El último aumento con ese sistema se hizo en marzo del 2009. La reducción del impuesto selectivo al

* Traducción oficial al español del artículo original en inglés efectuada por la Organización Panamericana de la Salud. En caso de discrepancia entre ambas versiones, prevalecerá la original (en inglés).

¹ Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), Rio de Janeiro (Brasil). Envíe la correspondencia a Roberto Magno Iglesias, correo electrónico: riglesias8@gmail.com

consumo de cigarrillos como proporción del precio de venta final pretendía mantener unos precios reales bajos de los cigarrillos legales, con el fin de estimular un segmento del mercado barato, lo que podría considerarse una especie de estrategia basada en el mercado para reducir el comercio ilícito. A pesar de esta política, los productos ilícitos siguieron llegando de las fábricas del Paraguay, que producían cigarrillos baratos y abastecían el mercado ilícito en Brasil.

Durante las conversaciones que llevaron a la reforma del 2011, el temor al contrabando no ocupó un lugar central y las autoridades tributarias esperaban que un aumento del impuesto al consumo efectivamente incrementara la recaudación fiscal y redujera al mismo tiempo el consumo. Las autoridades se enfocaron en que las medidas impositivas pueden influir en las decisiones de consumo de tabaco y en la necesidad de contar con una política impositiva que cumpla con el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2). La reforma del 2011 reflejó un cambio importante del rumbo seguido por las autoridades tributarias con respecto al impuesto directo a los productos de tabaco en el Brasil.

En el presente artículo se examina por qué las autoridades tributarias cambiaron de opinión a pesar de la presencia del contrabando; se analiza la política de impuestos al tabaco, el desempeño de los precios fijados por la industria tabacalera y las evaluaciones de la situación del contrabando efectuadas por la industria antes de la reforma del 2011. En particular, se pone de relieve la manera como las autoridades tributarias llegaron a la conclusión de que el contrabando no era en realidad importante para la industria tabacalera, dadas sus políticas de precios incompatibles con una amenaza real del mercado procedente de los cigarrillos baratos ilegales.

Examinar y conocer lo que sucedió en el Brasil antes de la reforma del 2011 podría ayudar a las autoridades tributarias de otros países y a la comunidad de control del tabaco a entender cómo la industria tabacalera emplea indebidamente el argumento del contrabando para oponerse al aumento de los impuestos al consumo de tabaco. Examinar la experiencia del Brasil con dicha reforma quizá ayude también a otros países a evaluar más a fondo el contexto de su propio

mercado y los posibles resultados del aumento de los impuestos a los cigarrillos cuando existe contrabando.

El contexto anterior y los motivos del cambio de política

Aunque, como se mencionó, las autoridades tributarias justificaron su cambio de rumbo citando la influencia de los impuestos sobre el comportamiento de consumo de tabaco y la necesidad de una nueva política tributaria que fuera acorde con el CMCT de la OMS (2), no ha sido fácil descifrar los motivos exactos por los que adoptaron este criterio diferente. Esta dificultad se debe en parte a que la propuesta de aumentar el impuesto selectivo al consumo de cigarrillos se presentó junto con otras propuestas relacionadas con la recaudación fiscal, como las exenciones tributarias y los subsidios. Esas medidas de impuestos y subsidios se presentaron juntas como una medida provisional y posteriormente se convirtieron en la Ley 12.546 (3).

Varias cosas extrañas sucedieron durante el debate en torno a la reforma del 2011. Por una parte, el argumento del contrabando no fue aducido en absoluto por la industria tabacalera al oponerse a la propuesta de las autoridades tributarias. Lo sorprendente fue que, en vez de ello, trató de incorporar, en la misma propuesta del gobierno, varias medidas para debilitar las políticas no relacionadas con el precio, como las áreas designadas para fumadores, la protección legal de los componentes del cigarrillo y las estrategias de publicidad y patrocinio. Por otro lado, las autoridades tributarias parecían no abrigar ningún temor al contrabando al proponer políticas completamente nuevas, como los ajustes anuales de las tasas impositivas en porcentajes muy por encima de la inflación prevista para las tasas del nivel inferior.

¿Por qué se prescindió del argumento del contrabando? Mediante la observación del comportamiento de la industria y mis relaciones personales con las autoridades tributarias brasileñas,¹ postularía dos hipótesis: primero, el comportamiento incongruente de fijación de

precios consistente en aumentar el precio de los cigarrillos antes de los impuestos por encima de la inflación (y por encima del costo de componentes clave), sin considerar la situación de contrabando que la propia industria estaba aduciendo; y, segundo, las evaluaciones incongruentes de la industria tabacalera con respecto a las dimensiones del mercado negro. Estas dos actitudes de la industria quizá hayan desacreditado el argumento del contrabando que esgrimían.

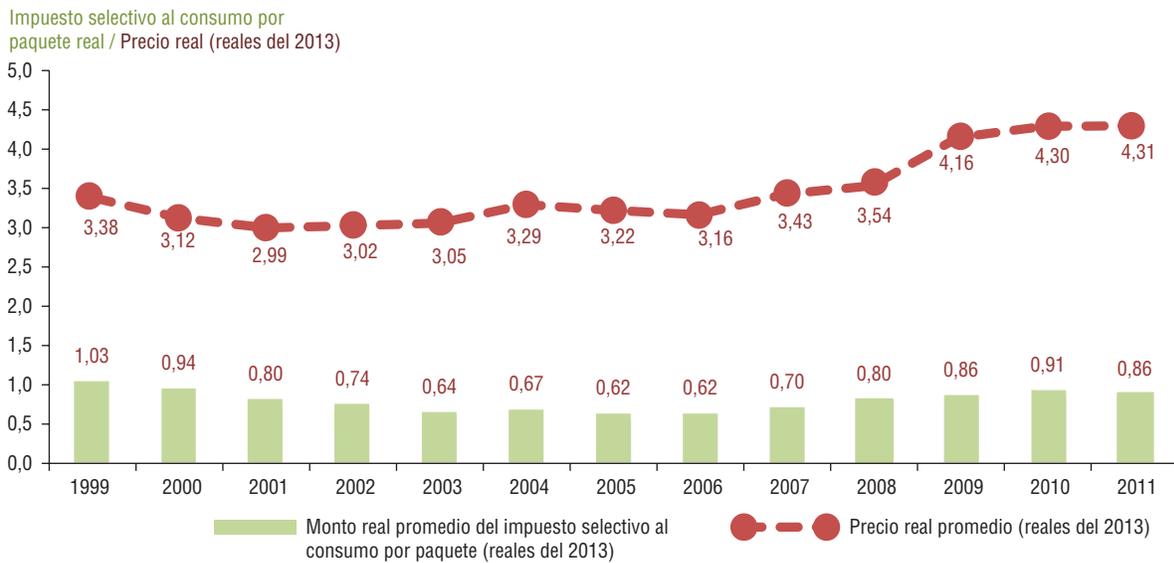
Las incongruencias del comportamiento de fijación de precios. Para criticar a la industria tabacalera por la incongruencia de su comportamiento en la fijación de precios, es necesario definir cuál podría considerarse la práctica congruente en esta situación. Como ya he dicho, las autoridades tributarias habían dispuesto reducir el peso de los impuestos al consumo de cigarrillos sobre el precio de venta al por menor con el fin de bajar los precios reales y la diferencia entre el precio de los cigarrillos legales y los ilegales, más baratos. En consecuencia, el comportamiento congruente de fijación de precios consistiría en aumentar el precio antes de los impuestos² de acuerdo con la inflación general o el alza del costo de los insumos clave; o bien, como mínimo, reducir los márgenes de utilidad y los precios finales para aumentar la participación en el mercado y ganarle terreno a los cigarrillos ilegales, más baratos.

La política de impuesto selectivo al consumo del cigarrillo pasó por dos fases entre 1999 y el 2011: el descenso del monto real en concepto de impuestos por paquete antes del 2007 y su aumento a partir de ese año. En la figura 1 se observa el comportamiento de las cantidades reales en concepto de impuestos por paquete y los precios promedio de los cigarrillos en valores constantes (reales brasileños del 2013) a lo largo de todo el período.

Antes del 2007, las autoridades tributarias lograron claramente reducir el valor real del impuesto selectivo al consumo por paquete. Teniendo en cuenta los objetivos de estas autoridades, la política funcionó bien solo hasta el 2001—cuando las disminuciones de los precios reales igualaron las reducciones reales del monto en concepto de impuestos—; pero a partir de entonces la

¹ Las dos hipótesis postuladas fueron el resultado de varias conversaciones con personal técnico de la Secretaría Federal de Recaudación del Brasil. Esta es solo una interpretación porque, por tradición, dichos técnicos no hacen declaraciones públicas ni pormenorizadas con respecto a su análisis de políticas en torno a temas delicados, como la tributación del tabaco.

² El precio de venta al por menor del cigarrillo puede desglosarse en precios antes de impuestos e impuestos indirectos (impuesto selectivo al consumo + otros impuestos indirectos).

FIGURE 1. Precios promedio y monto del impuesto selectivo al consumo por cajetilla de cigarrillos, en reales brasileños constantes del 2013, Brasil, 1999–2011

Fuentes: Monto promedio del impuesto selectivo al consumo por paquete = recaudación en concepto del impuesto selectivo al consumo de los cigarrillos/ventas de cigarrillos legales, Secretaría de Recaudación Federal del Brasil.

Precio promedio de los cigarrillos = valor de la cajetilla de cigarrillos en el índice de precios al consumidor (IPC), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Los valores constantes de 2013 se obtuvieron ajustando los valores nominales mediante el IPC.

industria comenzó a aumentar los precios reales a pesar de la tendencia decreciente de los impuestos en ese momento. Como resultado, entre el 2004 y el 2006, el monto promedio del impuesto selectivo al consumo por cajetilla se mantuvo por debajo de los niveles reales del 2001 al 2003, pero los precios reales de los cigarrillos fueron casi 10% mayores de lo que eran al comienzo del decenio (Figura 1).

Desde el punto de vista de las autoridades, la política tributaria no podía considerarse un éxito a fines del 2006. El desempeño de los precios parecía indicar que la industria tabacalera tenía otros objetivos más allá de combatir el contrabando. Por ejemplo, en el 2006, el monto real del impuesto selectivo al consumo representaba menos de 60% del valor de 1999 y los precios reales por paquete eran únicamente 6% más bajos que los de 1999, lo cual indicaba que las empresas cigarreras no estaban muy resueltas a reducir los precios ni la diferencia entre los precios reales de los cigarrillos legales y los ilegales.

El comportamiento de fijación de precios de la industria podría haber sido el resultado de presiones en materia de costos, que obligaron a las empresas a aumentar los precios antes de los impuestos. En el cuadro 1 se presenta la variación real (ajustada en función

de la inflación) de los precios antes de los impuestos, el monto del impuesto selectivo al consumo por paquete, los precios de la hoja de tabaco y los precios al consumidor durante el período 1999–2009.³

Según el cuadro 1, las empresas cigarreras experimentaron una reducción enorme de costos entre 2000 y 2003 debido a la caída de los precios de la hoja de tabaco. Sin embargo, en vez de reducir los precios antes de los impuestos, los aumentaron y con ello ampliaron los márgenes de utilidad por paquete. Entre 2004 y 2006, tal vez hubo cierta reducción de los márgenes de utilidad, porque los productores de cigarrillos aumentaron los precios finales (cerca de 6,1%) por debajo de los aumentos de costo de las hojas de tabaco (cerca de 11,2%). En términos generales, sin embargo, en el lapso del 2000 al 2006 las empresas cigarreras

aumentaron tanto los precios antes de los impuestos como los márgenes de utilidad.

En la segunda fase del período de estudio (2007–2011), las autoridades tributarias aumentaron las tasas impositivas más enérgicamente (Figura 1). Esta nueva fase de una política activa en materia de impuesto selectivo al consumo se llevó a cabo debido al desagrado de las autoridades tributarias con el comportamiento de fijación de precios de la industria durante la primera fase. En el cuadro 1 se observa que el monto real del impuesto selectivo al consumo por paquete aumentó 39% entre 2006 y 2011, lo que ocasionó un alza de casi 36% en el precio final por paquete. Un examen más minucioso de los componentes de los precios finales revela que la industria no estaba plenamente convencida de combatir el contrabando mediante los precios; es decir, no estaba dispuesta a sacrificar el margen de utilidad (cuadro 1). Probablemente motivadas por las conversaciones con las autoridades tributarias en el 2006 y el 2007, las empresas tabacaleras absorbieron parte de los aumentos del precio de la hoja de tabaco de ese período, lo cual redujo los elevados márgenes de utilidad. No obstante, entre el 2009 y el 2011, la industria buscó mejores márgenes de utilidad, en

³ La variación de los precios de la hoja de tabaco se usa como un sustituto de la variación del costo por cigarrillo porque la hoja es el insumo principal. No hay ningún índice exclusivo de los precios de la hoja del tabaco puesta en fábrica; por consiguiente, se usa un índice de precios de las exportaciones de hoja de tabaco. Como el Brasil es un exportador importante de este producto, los precios en el mercado interno deben usar los precios de exportación como base, representando el costo de oportunidad de la venta de la hoja dentro del país. Para estimar la repercusión sobre los costos de los cigarrillos, se supuso que los costos de la hoja representaban 70% del costo total de la cajetilla.

CUADRO 1. Variación en términos reales de los precios de los cigarrillos al consumidor y sus componentes, Brasil, 2000–2011

	Precios de la hoja de tabaco	Precio antes de los impuestos	Monto del impuesto selectivo al consumo por paquete	Precios al consumidor
Variación acumulada (%)				
Primer período: 2000–2006				
2000–2003	–40,1%	13,3%	–38,3%	–9,7%
2004–2006	16,0%	6,1%	–2,5%	3,5%
2000–2006	–30,6%	20,2%	–39,8%	–6,5%
	Precios de la hoja de tabaco	Precio antes de los impuestos	Impuesto selectivo al consumo, total	Precio de venta al por menor
Segundo período: 2007–2011				
2007–2008	18,5%	5,2%	28,4%	11,9%
2009–2011	7,6%	16,5%	7,9%	21,9%
2007–2011	27,4%	22,6%	38,6%	36,3%

Fuentes: Precios de la hoja de tabaco, Fundación de Comercio Exterior, Rio de Janeiro.

Monto del impuesto selectivo al consumo por paquete, Secretaría de Recaudación Federal del Brasil.

Precios al consumidor, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Precio antes de los impuestos, cálculo del autor basado en la proporción de los impuestos en relación con los precios.

clara contradicción con la idea de usar la moderación de precios para reducir la participación de los cigarrillos ilícitos en el mercado.

Incongruencias de las estimaciones del contrabando

En el Brasil, al igual que en muchos países en desarrollo, la industria tabacalera es la única afectada por el mercado negro de cigarrillos. Estudios de carácter académico y basados en estadísticas han comprobado que las evaluaciones financiadas por la industria tienden a sobreestimar las dimensiones y el alcance de ese mercado con el fin de influir en la política de impuesto selectivo al consumo del tabaco (4,5). Lamentablemente, las autoridades tributarias y sanitarias brasileñas han tenido dificultades para promover estudios independientes que apliquen otros métodos factibles. En fecha reciente, un equipo de investigadores y personal del Instituto Nacional del Cáncer (Río de Janeiro) calculó el aumento del comercio ilícito de tabaco basándose en dos rondas de la Encuesta Mundial sobre el Tabaco y los Adultos y otros métodos (6).

Antes del 2011, la industria tabacalera cometió varios errores en sus evaluaciones de la magnitud y el alcance del contrabando en el Brasil. Entre el 2001 y el 2003, la industria tabacalera cometió su primer error al permitir una proporción elevada y constante de comercio ilícito (alrededor de 30%, básicamente el mismo tamaño que a fines de los años noventa) después de las reducciones reales del monto promedio de los

impuestos al consumo y los precios por paquete⁴ y a pesar de la introducción de varias medidas encaminadas a combatir el contrabando. En la Figura 2 se muestran las cifras de la industria con respecto al mercado negro como un porcentaje del consumo total y del precio real promedio de los cigarrillos (en precios del 2007). Por ejemplo, los precios reales promedio en el 2001 eran 20% menores que en 1998, pero la participación del mercado negro siguió siendo grande y de tamaño similar (más de 30%). Además, durante esos años el gobierno y el congreso brasileños adoptaron varias medidas para combatir el contrabando y los productos ilícitos que provenían del Paraguay. Una descripción de algunas de esas medidas, que consistieron en investigaciones parlamentarias, investigaciones policíacas de los contrabandistas, reglamentaciones adicionales de la producción y nuevos timbres fiscales, se presenta más detalladamente en otro trabajo (1).

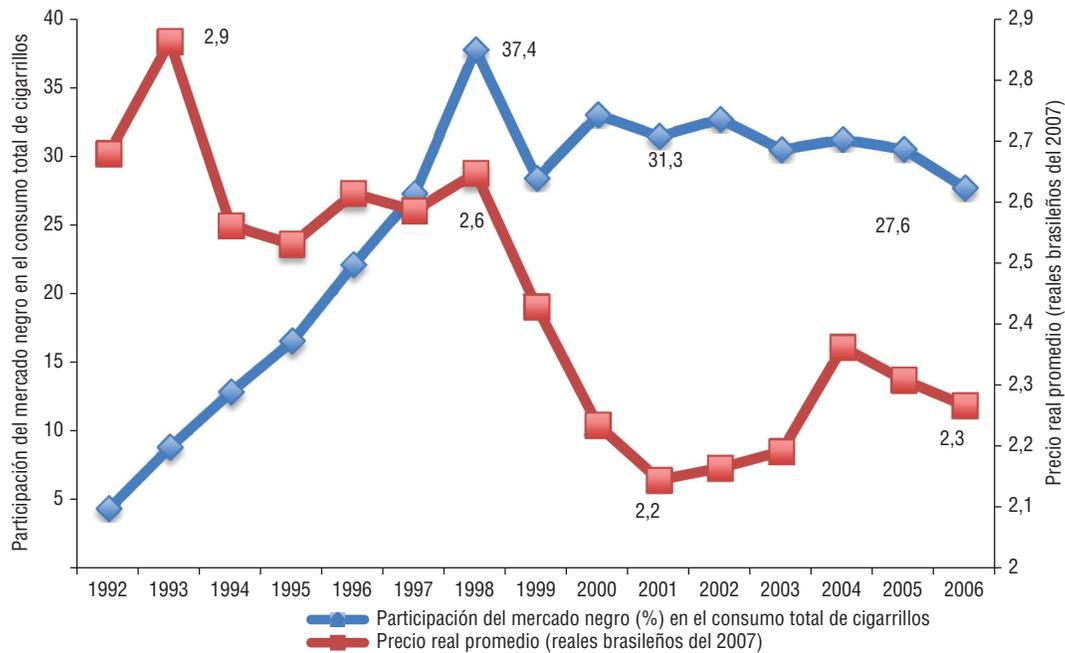
En el 2008, se instituyó un sistema para contrarrestar la evasión tributaria interna mediante la identificación única de cada cajetilla de cigarrillos. El sistema, llamado SCORPIOS, incluía controles en la línea de ensamblaje, con lo cual se eliminaba toda posibilidad de subnotificación por las fábricas legales del Brasil. En cierto sentido, el país estaba aplicando varias disposiciones del Protocolo para

la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco del CMCT de la OMS (7) incluso antes de que este fuera adoptado por la Conferencia de las Partes en el 2012. Gracias a ello, era de prever el descenso de las cifras del mercado negro; sin embargo, la industria mantuvo con obstinación sus estimaciones artificialmente elevadas y constantes de que el contrabando representaba 30% del mercado.

Entre el 2007 y el 2011, se produjo una tendencia al alza de los precios reales promedio (Figura 1) sin que se hubiesen tomado medidas extraordinarias contra el contrabando. Sorprendentemente, las estimaciones de la industria tabacalera con respecto al tamaño del mercado de contrabando seguían siendo de 27%, menos que a comienzos del decenio y en clara contradicción con la predicción basada en su argumento tradicional de que existe una relación directa entre los aumentos de impuestos y precios y el volumen del contrabando. Las estimaciones de la industria para el período 2007–2011 podrían considerarse como otro error, lo que contribuyó a minar su credibilidad a ojos de las autoridades tributarias.

El tercer error en relación con las evaluaciones del contrabando y las definiciones de políticas adecuadas para combatirlo fue la posición adoptada por la industria tabacalera en relación con las negociaciones entre las autoridades tributarias del Paraguay y del Brasil. En efecto, entre 2009 y 2011, dichas autoridades intentaron llevar a buen puerto un proceso difícil dirigido a legalizar las importaciones de cigarrillos paraguayos.

⁴ El mantenimiento de altos niveles de participación del mercado negro estimados debe haber formado parte de su estrategia para inducir a las autoridades a usar la política tributaria como un instrumento contra el comercio ilícito.

FIGURE 2. Participación del mercado negro (%) en el consumo total de cigarrillos y precios reales promedio de los cigarrillos en reales brasileños (R\$) constantes del 2007, Brasil, 1992–2007

Fuente: Las estimaciones efectuadas por la industria en cuanto a la participación del contrabando en el mercado fueron proporcionadas por la Secretaría Federal de Recaudación. Precios promedio: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, datos del IPC.

En lugar de apoyar o abstenerse de interferir, la industria tabacalera brasileña intentó bloquear la iniciativa, tanto directa como indirectamente. Aunque los motivos de su posición no estaban claros, la tentativa de bloqueo se percibió claramente como una maniobra para socavar una posible solución al problema del contrabando.

Las sobreestimaciones observadas de la proporción del mercado atribuida al contrabando por la industria tabacalera fueron confirmadas recientemente por la propia industria en una entrevista pública acerca del comercio ilícito en el Brasil (8), en la cual se reconoció que, antes del 2012, el comercio ilícito promedió tan solo 20%.

LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE CIGARRILLOS DEL 2011

En el 2011, las autoridades tributarias propusieron un cambio en el régimen fiscal del impuesto indirecto a los cigarrillos y grandes aumentos de las tasas correspondientes. Este cambio fue motivado, entre otras cosas, por el comportamiento incongruente de la industria tabacalera descrito anteriormente. El Gobierno del Brasil se proponía aumentar impuestos al consumo de cigarrillos

para compensar las nuevas exenciones tributarias de los “bienes preferentes” (bienes de consumo duraderos, por ejemplo, automóviles, lavadoras); es decir, había también un interés por mejorar la recaudación. El nuevo sistema de impuestos al tabaco se había preparado en el curso de tres años por la Secretaría Federal de Recaudación. Después del 2011, la política brasileña de impuestos al tabaco concordaría de antemano con las políticas que más tarde se propondrían en las Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS (9).

La propuesta modificaba la estructura anterior de varios niveles del impuesto selectivo al consumo al ofrecer dos opciones a los productores de tabaco: una, netamente *ad valorem*, y la otra, una combinación de tasas únicas y específicas *ad valorem*. Las tasas específicas se redujeron inicialmente de varias a solo dos, eliminando la distinción entre tamaño del cigarrillo y encaminándose a establecer una tasa única en el 2015. El motivo de agregar una tasa *ad valorem* a la estructura tributaria era la intención del gobierno de captar parte de los beneficios de las estrategias de fijación de precios de la industria. La propuesta también confirió al poder ejecutivo la autoridad para fijar y

aumentar el precio mínimo al consumidor para todo el país.

Dos opciones de impuesto selectivo al consumo

El productor de tabaco podía elegir entre dos opciones de pago del impuesto selectivo al consumo, a saber:

1. El sistema general. En esencia, es un regreso al sistema que rigió en el Brasil hasta mayo de 1999. Las empresas que optaran por este sistema pagarían una tasa *ad valorem* de 300% sobre una base imponible, establecida como 15% del precio al consumidor. Esto significa que la tasa *ad valorem* correspondería a 45% del precio al consumidor.

2. El sistema especial. Representa un sistema mixto, con tasas específicas y tasas *ad valorem*. La ley determina algunos parámetros para estas tasas. La cuota específica no puede ser menor de R\$ 0,80 y la tasa *ad valorem* no puede ser mayor de un tercio del sistema general (en el caso de una tasa *ad valorem* general de 45%, la tasa especial *ad valorem* no podía ser mayor de 15%). Las autoridades tributarias se reservan el derecho a fijar las tasas dentro de esos parámetros.

Aumentos frecuentes de la tasa impositiva y precios mínimos

En contraposición a las prácticas anteriores consistentes en efectuar ajustes esporádicos, las autoridades tributarias se valieron de la ley para establecer ajustes anuales a las tasas impositivas y los precios mínimos durante el período 2012–2015. Mediante el decreto presidencial 7.555/2011, modificado por el decreto 7.593/2011 (10, 11), se establecieron las tasas pormenorizadas del nuevo sistema del impuesto selectivo al consumo de los productos de tabaco creado por la ley 12.546 (3). A continuación, se explican los detalles principales.

1. *Aumentos de tasas específicas en el período 2012–2015 (por encima de la inflación prevista para el nivel bajo) en el sistema especial.* El punto efectivo de partida fue de R\$ 0,90 para un paquete corriente (blando) y de R\$ 1,20 para una caja (paquete rígido) en el caso de tasas específicas, que se fusionaron en una tasa única de R\$ 1,30 en el 2015. En cuanto a las tasas *ad valorem*, en el 2012 la tasa estaba en 40% de la base imponible (es decir, 6% del precio al consumidor). Las tasas *ad valorem* fueron aumentando un punto porcentual cada año hasta el 2015. Esas definiciones fueron especialmente importantes habida cuenta de los aumentos menores de la tasa impositiva del pasado

y el rápido crecimiento económico del país, combinación que había hecho los cigarrillos cada vez más asequibles hasta la reforma del 2011.

2. *Los aumentos progresivos del precio mínimo.* El precio mínimo se fijó inicialmente en R\$ 3 y se incrementó 17% en el 2013, 14% en el 2014 y 13% en el 2015. Cabe señalar que, en el 2012, las tasas de inflación previstas para los años siguientes estaban muy por debajo de 8%, de manera que los aumentos se fijaron por encima de dichas previsiones.

Tras la aplicación de la ley, el sistema brasileño de impuestos al tabaco se volvió gradualmente más compatible con las metas de control del tabaco. Además de los aumentos de la tasa por encima de la inflación, había otros puntos positivos con respecto a la salud pública y el control del tabaco, como la igualación de las tasas impositivas en los paquetes blandos y los rígidos para el 2015 y la prevención de la manipulación de precios mediante la introducción de los precios mínimos.

RESULTADOS DE LA REFORMA

La reforma del 2011 ha tenido repercusiones significativas sobre la recaudación en concepto de impuestos al consumo y la prevalencia del tabaquismo en el Brasil. Además, a partir de la experiencia obtenida con las políticas de impuestos

al tabaco entre 1999 y 2015 se pueden extraer varias enseñanzas.

Aumento de la recaudación

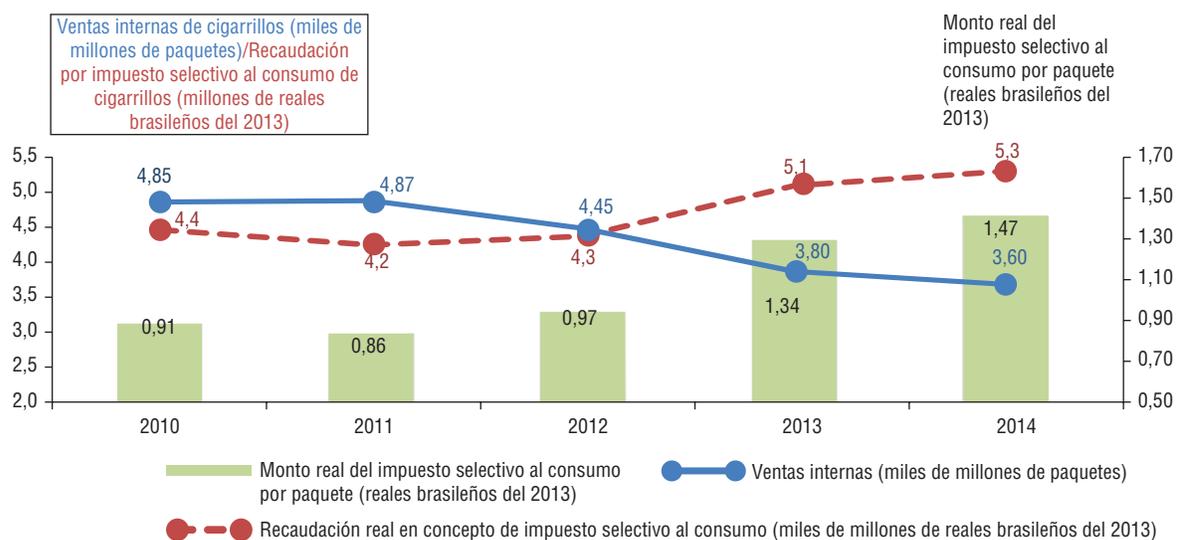
El aumento de la recaudación es una inquietud de todos los responsables de las políticas tributarias; a este respecto, la reforma del 2011 fue un éxito. En la figura 3, se aprecia que los ingresos aumentaron 20% en términos reales, de R\$ 4.200 millones en el 2011 a R\$ 5.300 millones en el 2014, a pesar de la contracción de las ventas legales de 26% entre el 2011 y el 2014. La figura 3 también pone de relieve un hecho sencillo detrás de este resultado: un aumento del impuesto por paquete de casi 62% entre el comienzo de la reforma y el 2014.

Disminución de la prevalencia del tabaquismo

Se observó una reducción sistemática de la prevalencia del tabaquismo por medio de VIGITEL, una encuesta telefónica anual de los factores de riesgo en las ciudades brasileñas principales. Los datos de la figura 4 se refieren a la prevalencia actual del tabaquismo entre la población adulta (mayores de 18 años). La prevalencia del tabaquismo disminuyó de más de 13% en el 2011 a 10,8% en el 2014.

Entre otros factores que favorecían la decisión de dejar de fumar, cabe citar los

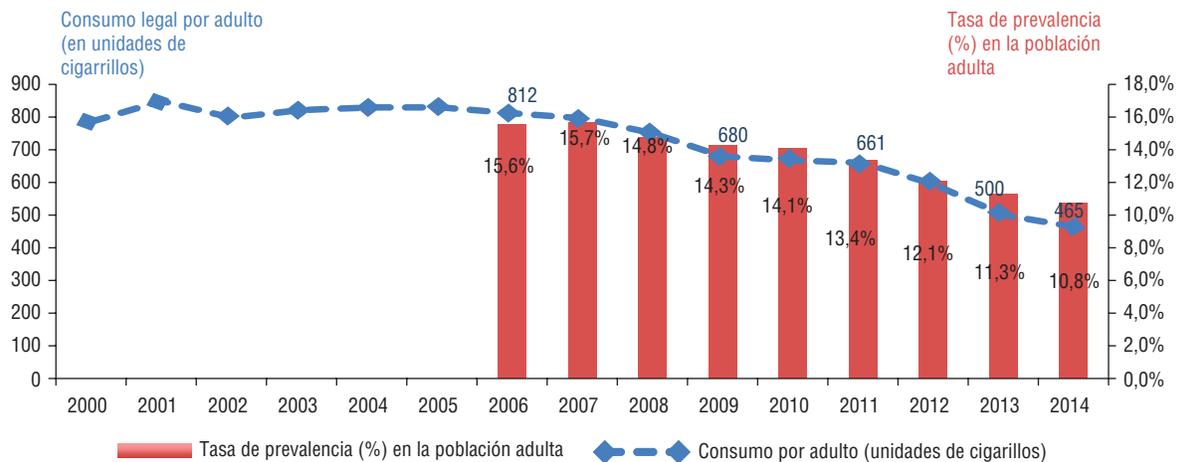
FIGURE 3. Ventas internas de cigarrillos, recaudación por impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y monto promedio real del impuesto selectivo al consumo por cajetilla, en miles de millones de reales brasileños (R\$) del 2013, Brasil, 2010–2014



Ventas internas de cigarrillos (miles de millones de paquetes)/Recaudación por impuesto selectivo al consumo de cigarrillos (millones de reales brasileños del 2013).

Monto real del impuesto selectivo al consumo por paquete (reales brasileños del 2013)

Fuentes: Ventas internas y recaudación en concepto de impuesto selectivo al consumo de tabaco, Secretaría Federal de Recaudación. Monto real del impuesto selectivo al consumo por paquete = recaudación real en concepto de impuesto selectivo al consumo/ventas de cigarrillos legales, Secretaría Federal de Recaudación.

FIGURE 4. Tasa de prevalencia (%) del tabaquismo en la población adulta y consumo legal por adulto (en cigarrillos), Brasil, 2000–2014

Fuentes: Prevalencia del tabaquismo, VIGITEL, Ministerio de Salud del Brasil.

^a *Consumo por adulto:* ventas internas divididas por la población adulta (mayores de 15). Secretaría Federal de Recaudación e Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas.

precios reales del cigarrillo que estaban afectando al comportamiento de consumo de tabaco y la creación generalizada de espacios sin humo de tabaco a nivel estatal. La reducción de la prevalencia del tabaquismo en estas circunstancias significa que los aumentos de impuestos y de precios redujeron el consumo total de cigarrillos, un objetivo importante de salud pública, independientemente de la participación en el mercado de los cigarrillos legales comparados con los ilegales.

ENSEÑANZAS DE POLÍTICA

De la experiencia de la aplicación del impuesto selectivo al consumo del tabaco en el Brasil de 1999 al 2015 cabe extraer dos enseñanzas. Primera, la reducción del monto del impuesto selectivo al consumo por paquete quizá no reduzca sustancialmente el comercio ilícito en un país con redes extensas de contrabando y un productor ilícito más barato al cruzar la frontera. Segunda, es posible aumentar las tasas impositivas, obtener una recaudación mayor y reducir el consumo total, aun cuando exista contrabando.

Los impuestos más bajos no reducen el comercio ilícito

Las redes de contrabando son inversiones sumergidas efectuadas por los contrabandistas y productores de cigarrillos ilícitos actuales y pasados. Cuando la red existe y la inversión se ha hecho, puede funcionar con distintos grados de ganancias; por consiguiente, las

reducciones al producto legal a grandes intervalos no afectan a las actividades ilícitas.⁵ Para contrarrestar el comercio ilícito, hay que hacer algo más que reducir los incentivos en cuanto a los precios. La red de contrabando debe ser neutralizada e inactivada por las fuerzas de la ley.

Otro escollo que debe salvar una política de reducciones de la proporción representada por los impuestos y del monto de estos también se observó en el Brasil. Las empresas tabacaleras pueden optar por no acatar la política y, por el contrario, aprovechar la oportunidad para aumentar los márgenes de utilidad por paquete. Al no reducir los precios ni las diferencias entre los precios reales, la política de reducción tributaria puede resultar completamente ineficaz. En el caso del Brasil, las empresas tabacaleras mostraron que podían aumentar los precios reales a pesar de la presencia del contrabando, cosa que hicieron entre el 2002 y el 2006 y nuevamente en el 2010 y el 2011.

El aumento de los impuestos incrementa la recaudación gubernamental

A pesar de las aseveraciones por parte de la industria tabacalera en el sentido de que existe continuidad entre el mercado legal y el mercado negro del cigarrillo, ella misma demostró a las

autoridades tributarias brasileñas que ambos mercados se diferencian. Por este motivo, si las autoridades tributarias aumentan las tasas de impuesto selectivo al consumo, aumentará la recaudación por este concepto; y las empresas tabacaleras pueden aumentar los precios antes de los impuestos para mantener sus ganancias, todo ello en unas circunstancias en que las personas reducen el consumo, dejan de fumar completamente o compran cigarrillos en el mercado negro.

Análisis del comportamiento de la industria

En el presente informe también se dan a conocer algunos elementos del método aplicado para analizar el comportamiento de fijación de precios de la industria y sus estimaciones de la situación del contrabando, que podrían ser útiles para otros países donde el debate en torno al comercio ilícito ha representado un obstáculo a los aumentos de impuestos al tabaco. Un seguimiento estrecho de las decisiones en materia de precios, teniendo en cuenta los costos y las condiciones tributarias, parece ser útil para definir el comportamiento de la industria ante una situación de contrabando.

Además, las mediciones independientes del tamaño del mercado negro de los cigarrillos o, alternativamente, la correlación entre políticas contra el contrabando y el análisis del consumo ilegal efectuado por la industria podrían ser útiles para evaluar la exactitud de las

⁵ Este es el llamado "efecto de histéresis" del comercio internacional que opera en este tipo de comercio.

evaluaciones del contrabando realizados por esta.

Conclusiones

La reforma brasileña del impuesto al tabaco instaurada en el 2011 iba dirigida a contrarrestar la debilidad de las políticas

anteriores y dio buen resultado. La experiencia posterior a ese año en el Brasil indica que el aumento de los impuestos al consumo de cigarrillos puede incrementar la recaudación pública y reducir la prevalencia del tabaquismo, a pesar de que esté generalizada la venta de productos de tabaco ilícitos más baratos.

Conflictos de interés: Ninguno declarado por los autores.

Declaración. Las opiniones expresadas en este manuscrito son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los criterios ni la política de la *RPSP/PA-JPH* y/o de la OPS.

REFERENCIAS

- Iglesias R, Prabhat J, Pinto M, Da Costa e Silva VL, Godinho J. Tobacco control in Brazil. Washington, DC: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial; 2007.
- Organización Mundial de la Salud. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 2005. Se consigue en: <http://www.who.int/fctc/es/>. Consultado el 22 de junio del 2016.
- Presidência da República. Casa Civil. Lei N° 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Se consigue en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm Consultada el 22 de junio del 2016.
- Stoklosa M, Ross H. Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw, Poland. *Tob Control*. 2014;23(e1):e30-4. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2013-051099.
- Van Walbeek C, Shai L. Are the tobacco industry's claims about the size of the illicit cigarette market credible? The case of South Africa. *Tob Control*. 2015;24(e2):e142-6. doi:10.1136/tobaccocontrol-2013-051441.
- Iglesias RM, Szklo AS, De Souza MC, Almeida LM. Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the Global Adult Tobacco Survey. *Tob Control*; 2016. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2015-052465.
- Organización Mundial de la Salud. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, 2013. Se consigue en: <http://www.who.int/fctc/protocol/Protocol-to-Eliminate-Illicit-Trade-in-Tobacco-Products-ES.pdf?ua=1>. Consultado el 31 de mayo de 2016.
- Ragazzi AP. Valor Econômico. Para BAT, resultado fraco da Souza Cruz reforça OPA. 28 de julio de 2015. Se puede conseguir en: www.valor.com.br/empresas/4152034/para-bat-resultado-fraco-da-souza-cruz-reforca-opa. Consultado el 22 de diciembre del 2015.
- Organización Mundial de la Salud. Proyecto de Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS. 2014. Se consigue en: http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/adopted/Guidelines_article_6_es.pdf?ua=1. Consultado el 31 de mayo del 2016.
- Presidência da República. Decreto N° 7.555/2011. 19 de agosto de 2011. Se consigue en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7555.htm. Consultado el 22 de junio del 2016.
- Presidência da República. Casa Civil. Decreto N° 7.593/2011. 28 de outubro de 2011. Se consigue en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7593.htm. Consultado el 22 de junio del 2016.

Manuscrito recibido el 19 de enero del 2016. Aceptada para publicación, tras revisión, el 29 de marzo del 2016.

RESUMEN

El alza de los impuestos indirectos en presencia de un mercado negro de cigarrillos: la reforma brasileña de los impuestos sobre el tabaco del 2011

La reforma brasileña de los impuestos indirectos sobre los cigarrillos, que tuvo lugar en el 2011, redundó en un marcado aumento de los impuestos en presencia de una situación en que los cigarrillos baratos y de fabricación ilícita constituían una gran proporción del consumo total. Antes del 2011, la política fiscal del Brasil respecto del tabaco había reducido la fracción del precio al consumidor que correspondía al impuesto indirecto por temor al contrabando. En el presente informe se examinan dos hipótesis acerca de por qué las autoridades cambiaron de rumbo. La primera tiene que ver con la indiferencia frente al contrabando que se trasluce en las prácticas de fijación de precios de la industria tabacalera antes del 2011 (en lugar de bajar los precios después de la reducción del impuesto, las empresas lícitas aumentaron los precios netos de impuestos por encima del nivel de inflación y de los costos básicos). La segunda hipótesis guarda relación con la incongruencia de las evaluaciones del tamaño del mercado negro realizadas por la industria, que acabó por menoscabar su credibilidad ante las autoridades tributarias. El autor llega a la conclusión de que la reforma del 2011 tuvo por objetivo revertir la debilidad de las políticas anteriores y considera que, de hecho, lo consiguió. La experiencia del Brasil después del 2011 indica que un aumento de los impuestos indirectos sobre el cigarrillo puede engrosar las arcas públicas y reducir la prevalencia de tabaquismo y el consumo de productos del tabaco pese al extenso contrabando de estos productos.

Palabras clave

Tributación de los productos derivados del tabaco; consumo de tabaco; industria del tabaco; comercialización de productos derivados del contrabando; política de salud; Brasil.