

Title: "Raising tobacco taxes in selected countries of Central America"

By: Alejandro Ramos-Carbajales, MSc. Project leader

Report Type: *Final technical report*

Date: as of Jan 31, 2014

IDRC Project Number: Centre File 106841-001

IDRC Project Title: "Raising tobacco taxes in selected countries of Central America"

Country/Region: Guatemala, El Salvador, Honduras (Central America)

Full Name of Research Institution: Inter American Heart Foundation (IAHF); Fundación InterAmericana del Corazón (FIC)

Address of Research Institution: 7272 Greenville Avenue, Dallas, Texas, USA, 75231

Name(s) of Researcher/Members of Research Team: Alejandro Ramos-Carbajales (Project leader since February 2013), Dora Oliva (Project leader until January 2013), Hugo Vallarino, Raul Batres, Liliana Choto de Parada, Dardo Curti (econometrician until January 2013). FOSDEH researchers in Honduras: Lic. Rodulio Perdomo, Héctor Alvarado, Josiel Sánchez

Contact Information of Researcher/Research Team members: Alejandro Ramos-Carbajales, email: aleram22@gmail.com. Phone: +5989-9607845

TABLE OF CONTENTS

<i>Title: “Raising tobacco taxes in selected countries of Central America”</i>	<i>1</i>
Abstract	4
I. The Research Problem	5
II. Objectives	6
III. Main results	6
Objective 1.1. Econometric work to sustain increased taxation on tobacco products.	6
Methodology.....	6
El Salvador.....	9
Activities.....	9
Outputs	10
Outcomes.....	10
Honduras.....	12
Activities.....	12
Outputs	12
Outcomes.....	12
Guatemala.....	12
Activities.....	12
Outputs	13
Outcomes.....	13
Objective 1.2 - To help redesign tobacco tax legislation to produce higher taxes and prices.....	14
El Salvador.....	15
Activities.....	15
Outputs	15
Outcomes.....	15
Honduras.....	16
Activities.....	16
Outputs	16
Outcomes.....	16
Guatemala.....	17
Activities.....	17
Outputs	17
Outcomes.....	17
Objective 1.3. To help review and make changes in tax administration, including supply chain controls	18
El Salvador.....	18
Activities.....	18
Outputs	18
Outcomes.....	19
Honduras.....	19
Activities.....	19
Outputs	19
Outcomes.....	19
Guatemala.....	19
Activities.....	19
Outputs	19
Outcomes.....	19
Objective 1.4 - To conduct an advocacy strategy to raise taxes involving local NGOs.	21
El Salvador.....	21

Activities	21
Outputs	21
Outcomes	21
Honduras:.....	22
Activities	22
Outputs	22
Outcomes	23
Guatemala.....	23
Activities	23
Outputs	23
Outcomes	23
Objective 1.5 – To leave a trained economist and lawyer in each country connected to the tobacco control movement.....	24
El Salvador.....	24
Activities	24
Outputs	25
Outcomes	25
Honduras.....	25
Activities	25
Output.....	25
Outcomes	25
Guatemala.....	25
Activities	25
Output.....	25
Outcomes	25
Summary of overall outcomes and learning	25
Overall Risk and Recommendations	26
Risks	26
Data building slow and cumbersome and surveys not adequate for cross section demand studies ..	26
Tax administration and controls.	27
Tobacco taxation reform and opportunity.....	28
Recommendations.....	29

Index of Tables

Table1 - Overview of survey methodology and data for cigarette demand studies, 9

Table2 - Results of long term econometric, 9

Table 3 - Targets of cigarette tax reform, 11

Table 4 – Impact of simulated tax, 11

Table 5 - Summary of advances in tax bill preparation and discussion, 14

Abstract

This Project aimed at providing more sound economic, technical, legal and strategic background to raise tobacco taxes in three countries of Central America: Guatemala, Honduras and El Salvador. We sought to produce new evidence on the impact of tax increases through econometric studies of the demand for cigarettes as a necessary step to simulate tax and price increase and persuade decision makers of the benefit of raising taxes for health and fiscal revenue reasons.

Econometric time series studies of aggregate demand were performed in Honduras and El Salvador but not in Guatemala, where the new data was insufficient to improve a previous 2010 meta-analysis study.

Long term price elasticities were found -0.62 in El Salvador and -0.72 in Honduras. Income elasticities were estimated at 0.62 in Honduras and El Salvador 1.90. The previous study estimated for Guatemala a price elasticity of -0.68 and an income elasticity of 1.08

The expected impact of cigarette taxes and prices was analyzed through a technical approach to simulate changes in tobacco taxes on retail prices, fiscal revenue, profit margins and taxes per cigarette pack using the elasticities' estimates from the aggregate demand studies.

Draft tobacco tax legislation was proposing specific type of taxes and increases in three years amounting to tax increases of as to raise prices higher than those of Costa Rica and close to those of Panama's, the higher in the Central American sub-region .

The impact of a newly designed cigarette tax policy was presented at workshops with parliamentarians, journalists and activists and occasionally to technical staff at the Ministries of Finance and Health in private meetings.

Keywords: Demand for tobacco products, tobacco taxes in Central America, tobacco tax legislation in Central America, tax burden on cigarettes in selected countries of Central America. Price and income elasticity econometric estimates of cigarette demand in Central America.

1. The Research Problem

The FCTC of the World Health Organization put together a set of policy measures and recommendations that have been scientifically proved to reduce supply and demand of tobacco products. Among them, there is an explicit reference to rising tobacco taxes and retail prices as one of the most, if not the single most, effective policy. (Part II, Art. 6)

Traditionally tobacco taxes have had a fiscal revenue objective. However, in the last years and due to academic research and studies committed by the WHO and the World Bank, the importance of tobacco tax and retail prices increases to reduce consumption have come to light, pointing at that policy as one of the most effective measures to fight the addiction.

The policy of raising tobacco taxes is not only effective but cost effective with the main costs of the tax increase applying to the smoker and not to the rest of society. The tax increase may prove progressive in terms of income distribution if the proportion of poor smokers who quit is greater than the quit rate of other socio- economic groups. However, this remains an empirical matter.

Also, normally fiscal revenue increases after tax and retail price increases, due to the addictive nature of cigarette smoking that means price elasticity less than 1 in absolute terms.

The size of decrease in demand and the fiscal revenue increase is dependent on the value of the estimated price elasticity of demand and the evolution of the economy as a determinant of real income of smokers.

There is a need to counteract tobacco industry's statements, using different tools and in particular, through appropriate demand for cigarettes studies. These types of studies provide a solid grounding for tobacco tax policies through simulations of tax and price increases using the price and income elasticities estimates from the econometric work.

In fact, each participating country needs a local study using the country's revenue and cigarette sales data, prevalence and consumption besides the econometric estimates of their own demand studies to show civil society's organizations, economic, fiscal authorities and public opinion that raising taxes is a "win-win" policy.

In Honduras and El Salvador the Project team completed a research demand (time series) econometric study with modern techniques and a simulation on the impact of alternative fiscal policies.

In Guatemala, since demand studies and simulations had been completed in a previous recent study and the data base could not be improved¹, the Project used previous estimates of another study to move on an agenda for tax increases with authorities and parliamentarians.

¹ The study in 2010 was prepared by consultant Dardo Curti using the meta-analysis methodology that does not rely on country data for volume sales of cigarettes. (See attachment 1, unpublished paper)

The Project in Guatemala provided a continuing effort by this consulting group thru another Project funded by IDRC.² Also the Project searched for ways to provide expert advice on tax administration and on modern techniques for improved supply chain controls.

In the three countries the tobacco tax policy advanced with a new tobacco tax bill draft during the first quarter of 2013, technically based upon each country's tax structure and existing legal tax framework and with provisions based in best evidence and practices and the FCTC³.

This Project had as local counterparts the following non-government organizations (NGO): Observatorio del Convenio Marco del Control del Tabaco (CMCT) in Guatemala, Ex-Fusal in El Salvador, and the Alianza Hondureña para el Control del Tabaco in Honduras.

II. Objectives

General:

This Project aimed at providing more sound economic, technical, legal and strategic background to raise tobacco taxes in three countries of Central America (Guatemala, Honduras and El Salvador), producing econometric studies of demand for cigarettes, tax and price simulations using results from those studies and new draft tobacco tax legislation to be developed as part of the Project objectives. Finally, to help disseminate and lobby authorities for needed changes to reduce consumption and increase government revenue.

Specific:

Objective 1.1. Econometric work to sustain increased taxation on tobacco products.

Objective 1.2 - To help redesign tobacco tax legislation to produce higher taxes and prices

Objective 1.3. To help review and make changes in tax administration, including supply chain controls

Objective 1.4 - To conduct an advocacy strategy to raise taxes involving local NGOs

Objective 1.5 - To leave a trained economist and lawyer in each country connected to the tobacco control movement

III. Main results

Objective 1.1. Econometric work to sustain increased taxation on tobacco products.

Methodology

The traditional econometric work for the demand for any good and cigarettes in particular is a well known and widespread method of economic analysis. Given the appropriate data, it provides useful estimates of the key parameters: the price elasticity of demand and the income elasticity of demand.

² During 2011 there was a strong push for raising tobacco taxes in Guatemala by the civil society with technical assistance from consultants A. Ramos and H. Vallarino. The draft bill promoted by the civil society on tax increases was under Parliament discussion through 2011 and was finally dismissed when the new President came to office in January 2012 (an industry backed bill was passed).

³ A change in the existing tobacco tax law was needed to allow for the suggested increases in tobacco taxes. In other countries in the Latin American region such as Uruguay, Brazil and Peru the governments may raise the tax base or change the specific amount per unit of the cigarette tax without new parliamentary approval (but not the tax rate in an ad-valorem or mixed system).

The aim is to produce an aggregate (time series) and an individual level (cross section) demand for cigarette study (or both)

Given that well known software packages are available and adequate econometric methods are applied, the center of the problem is building the data base.

Data for a time series study and a cross section demand for cigarettes were requested to primary official sources in the three countries (tax agencies, statistics bureaus, central banks, customs agencies).

Faced with delays and slow responses to these requests, assistance was requested from parliamentarians (Guatemala) and government health agencies (such as FOSALUD in El Salvador) and private consultants (El Salvador and Honduras).

The survey questionnaire and methodology did not allow for individual level cross section studies in any of the three countries. The household approach to estimate the price elasticity of demand (approach of Angus Deaton⁴) could not be used (see Box 1 and Table 1). This approach uses household income and expenditure surveys that are normally implemented in most countries in the region and elsewhere to estimate a cross section demand of tobacco products by households (not individuals).

Consequently, the econometric work for the estimation of price and income elasticities of demand of cigarettes relied on aggregate time series data.

The use of a meta-analysis approach to estimation of the parameters of the demand function was not necessary in Honduras and El Salvador studies and in Guatemala had been performed in a recent Project as commented earlier.

The results of the econometric estimation are summarized in Table 2.

In the following a country by country analyses of the studies is presented.

⁴ Deaton, A. "The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy." The John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland 21211-2190, USA.

BOX 1 - An overview of the data requirements for cross section demand studies

Traditional demand studies rely on individual level data in cross section studies. The questionnaire given to just one member of the household would not suffice since this type of study requires information from every member of the household.

Normally the aim is to model a separate equation for smoking participation and other for smoking intensity. The sum of the two is then the price elasticity of demand.

In addition:

- To model smoking participation the survey data has to include smoking and non smoking households.
- Data on expenditures and prices paid at the individual level and brands smoked (this last requirement is used to compute smuggling)
- Income or a proxy (such as wealth, measured by household assets, etc.)
- Data must not be interval coded; individual answers must be included in the user data for the study.
- Even when prices paid by the individual are needed, given that the demand for cigarettes as any other demand of a good produces the simultaneity problem, there is a need to use an exogenous vector of the price level related to individual or household characteristics.

Very few surveys in the region may reach this level of requirements, except GATS (Global Adult Tobacco Survey) but this type of survey has only been implemented (and recently) in Panama (in the Central American region), In Mexico, Uruguay, Brazil and Argentina in other countries of the region.

The user data for the Panama survey has not been released yet (January 2014) by the Centers for Disease Control and Prevention (CDC) in its web page.

Angus Deaton's approach to household demand for cigarettes

Recent efforts by researchers in the region focus on a different approach that provides cross section household estimates of the cigarettes price elasticity of demand and use econometric techniques developed by Angus Deaton. The key feature is the use of household expenditure of cigarettes and physical volumes purchased to estimate "unit values" as a proxy for the price of cigarettes paid by the household.

Smoking participation and intensity may be modeled separately also but only at the household level;

Income elasticity of demand may not be estimated since the econometric methodology uses the household total expenditure as an explanatory variable (usually collinear with the household income).

Requirements to provide an adequate user data base for a household demand study:

- include expenditures and purchases of cigarettes in physical units to calculate unit values at the household level
- User micro data base should allow relating household data base to expenditures and consumption
- Data should not be provided as intervals of answers (example: did you smoke 1-5, 6-10, 11 to 20, more than 20 cigarettes x day), etc. This problem may be found related to several questions: amount of cigarettes smoked, expenditures, prices paid, income levels, etc.
- The basic geographical unit (primary sampling units, small clusters, etc.) should be reported in the user micro data as to maintain the assumption (needed by the econometric methodology) of constant cigarette prices within the geographical unit, meaning we need small geographical units (municipalities and not provinces).

Table 1 below summarizes the findings about several household surveys that have been implemented at the national level in the three countries.

Table1 - Overview of survey methodology and data for cigarette demand studies

Survey/type of problem		Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5	Type 6	OBSERVATIONS
El Salvador								
GYTS (2009)	Youth drug prevalence and consumption							No prices or income questions. Coded in intervals (questionnaire implemented by intervals of answers)
ENIG (2008)	Household income and expenditure							User data base not available yet. To be confirmed of the level of geographical allows the analysis
ENHPM (2011)	Multipurpose household survey							The questionnaire lacks a cigarette consumption question, it has only a cigarette expenditure
Guatemala								
GYTS (2008)	Youth drug prevalence and consumption							No prices or income questions. Questionnaire implemented by intervals
ENIGFAM (2009)	Household expenditures and consumption							No identification of the household with a variable in the data base to be linked with expenditures, consumption, etc. Only 8 regions the minimum geographical area
SECCATID (2007)	Drug use in population 12-65 ys.							No data on intensity of consumption, expenditures in cigarettes, prices, income. Primary sampling unit is "city"
Honduras								
GYTS (2003)	Youth drug prevalence and consumption							No prices, income or wealth questions. Questionnaire implemented by intervals
ENCOVI (2004)	Social and health status							Pending info on coding (if in intervals not workable)
COSUDE (2013)	Determinants of poverty							No volume of cigarettes, just expenditures
ENIGH	Household income and expenditures							Information pending

Source: Alejandro Ramos with assistance of Dr. Martin Gonzalez Rozada

Key for type of problem:

1. Questionnaire did not include either income, expenditures, consumption in physical units; unit values can not be calculated
2. Questionnaire was presented as intervals of answers:
3. Data reported by intervals but the basic data exists (intervals were performed at the coding stage) and could be recovered requesting it from the statistics agency that implemented the survey (unless statistical secrecy regulations are an impediment)
4. The basic geographical unit has been reported in the user microdata as "region" or some large area.
5. Same as 4) but the statistics agency may have the information at a lower geographical level,
6. User data available base does not allow to relate household data base to expenditures and consumption data base.



Table2 - Results of long term econometric estimates of price and income elasticities

	Price elasticity	Income elasticity
El Salvador	-0,62	1,90
Honduras	-0,73	0,62
Guatemala	-0,68	1,08

Source: Author's estimates for El Salvador and Honduras, Dardo Curti (2010) for Guatemala

El Salvador

Activities

Activities were directed to gather data and perform cross section and time series studies of the demand for cigarettes in El Salvador. The micro data for an individual or Deaton's type

of analysis could not be obtained, but given the methodology and questionnaire even with the data the study would not have been performed (Table 1).

The data for the time series proved also difficult to obtain, the sales data (a monthly series from at least 2000 needed for the econometric estimation) was finally sent by the DIGESTYC near the time of the completion of the Project, but it provided a solid ground for the study. The income data from periodic household surveys (ENIG) was inadequate for the study since the information is only collected annually in El Salvador and then a quarterly time series could not be constructed. Then, the proxy for smokers' income included in the equation was a quarterly figure of GDP (Gross Domestic Product).

A meta-analysis of the time series demand for tobacco was not attempted in the El Salvador study due to the solid result obtained with the data available for the time series study.

Outputs

The econometric time series study was completed as expected⁵ and this is probably the first time that this type of research is performed in El Salvador. (See Attachment 2).

The price elasticity of demand was estimated at -0.62 (see Table2), a figure in line with results from other studies in the region and other low income countries. The income elasticity estimated at 1.90 had the correct sign but was far higher in value than expected. Future studies will have to rely on better income information to improve these results.

A proposal for a new legislation on cigarettes taxes utilized the elasticities estimated in this study and simulations on tax and price change (See Attachment 3), changing the present mixed excise tax system (ad-valorem and specific) to a full specific tax per pack. A three year simulation was performed using the price and income elasticity estimates, the baseline fiscal revenue, consumption and estimated average cigarettes prices, a 2.5% annual increase in real income and an assumption that tobacco companies would not only increase prices by the amount of the tax but also raise them higher to maintain sales as in the baseline (profit margins decrease at year 3 and also volume sales but price increases compensate).⁶

These technical analyses show that with the projected changes in tax rates and system (a specific amount of tax per pack is proposed as the sole tobacco tax) in El Salvador as in other countries the expected tax increase proposed would have a strong impact in the third year at 93% in the specific cigarette tax per 20 cigarette pack and 165% in average price of the pack (Table 3). Consumption would decrease 21.7% and fiscal revenue increase by 54.7% (Table 4)

Outcomes.

As a first attempt in El Salvador to estimate a cigarette demand equation seemed satisfactory.

⁵ This study was performed by Alejandro Ramos with technical assistance from Professor Dr. Martin Gonzalez Rozada of Argentina who was not a consultant to the Project but accepted to review and make suggestions to the econometric work. Initially Dardo Curti was involved in the Project to perform the econometric study but resigned as consultant in January 2013 before the data base for the study had been completed.

⁶ This assumption seems realistic since tobacco companies and wholesalers normally oppose tax increases but facing the new tax typically increases wholesale prices higher than the tax amount per pack.

The data building process was slow and was finalized near the end of the Project's implementation when the tax authority finally delivered a time series data of cigarette volume sales. Previous attempts to obtain the data through official routes (even using FOSALUD to request to data from the other responsible government agencies) had failed. A local economist helped gathered data but did not participate in the econometric work for lack of time.

The inclusion of an explanatory variable in the demand equation such as migrant remittances (Central Bank of El Salvador data) which a priori seemed to be able to improve the income elasticity was not statistically significant.

Authorities had made clear at the beginning of the Project implementation that the micro data of the household income and expenditure surveys would not be available since the data were considered "politically sensitive."

After many attempts and with help from FOSALUD, the statistics agency (DIGESTYC) provided the questionnaire and methodology to assess the possibility of using the most recent household survey (EHPM, multiple purpose household survey, 2011).

However, the researchers of the Project reached the conclusion that the data were not adequate for a cross section study of individual demand for cigarettes (Table 1). Consumption of cigarettes for household members could not be identified, even in the case of using some price information to reach the quantity consumed. Then, the study of cross section demand had to be abandoned in El Salvador. The Angus type of approach could not be applied either for lack of the consumption question.

Data for the GTYS (Global Tobacco Youth Survey) were not obtained either. However, the GTYS would not be adequate for a demand study (see Table 1)

Table 3 - Targets of cigarette tax reform

	baseline				Target of tax reform				Indexation after third year
	Tax x pack	Price x pack	cigarette tax share	Total tax share (including VAT)	Tax x pack	Estimated new price x pack	cigarette tax share	Total tax share (including VAT)	
El Salvador	1,04	2,37	43,8%	55,3%	2,00	3,90	51,3%	62,8%	yes
Honduras	0,37	1,61	23,0%	34,5%	1,21	3,77	32,0%	45,0%	yes
Guatemala	0,67	1,41	47,9%	58,6%	1,54	3,21	48,0%	60,0%	No

Source: author's calculations

Note: All prices are an estimated average of 20 piece cigarette packs in each country and in US dollars

Targets are at year 3 for El Salvador and Honduras and year 4 Guatemala

Rate of exchange lempiras: 19,90

Rate of exchange quetzales: 7,80

El Salvador has no national currency uses US dollars

Table 4 – Impact of simulated tax and price increases

	decrease in consumption	increase in total fiscal revenue
El Salvador	21,7%	54,7%
Honduras	44,8%	61,7%
Guatemala	40,0%	67,5%

Note: Total fiscal revenue includes VAT

Source: author's calculations

Honduras.

Activities

FOSDEH produced a time series study of the demand for cigarettes as a part of a full report of the tobacco sector in Honduras. (Attachment 4)

Outputs

The estimation used up-to-date econometric techniques and the results are in line with other similar studies in other countries. Own price elasticity of demand was estimated at -0.73 and income elasticity at 0.62.

A proposal for a new legislation on cigarettes taxes utilized the elasticities estimated in this study and simulations on tax and price change (See Attachment 5). Honduras presently has a specific type of excise tobacco tax so there was no proposed change in the excise tax system. A three year simulation was performed using the price and income elasticity estimates, the baseline fiscal revenue, consumption and estimated average cigarettes prices, a 2.5% annual increase in real income and an assumption that tobacco companies would not only increase prices by the amount of the tax but also raise them higher to maintain sales as in the baseline (profit margins decrease at year 3 and also volume sales but price increases compensate).

The specific tax per 20 cigarette pack would increase at the third year by 227% and the price 134% (Honduras has one of the lowest taxes per pack at present, just US\$ 0.37, one half of Guatemala's and one third of El Salvador's, Table 3). The impact of the tax reform along these lines would be a decrease in cigarette sales of 44.8% and an increase in fiscal revenue of 61.7% in three years. (See Table 4)

Outcomes

FOSDEH researchers performed the econometric study with expertise and up-to-date econometric tools. FOSDEH also proved a valuable ally in technical discussions with the authorities and with Parliamentarians (see below)

The most recent household survey (ENIGH 2011) micro data were not obtained even after repeated requests by the Alianza Hondureña and FOSDEH

The micro data for a 2004 study of household on socio-economic status (ENCOVI) was finally obtained after long negotiations with authorities. The data would allow the use of the Angus Deaton's approach to a household demand study but there is a need of further information regarding the coding by intervals.

The GYTS survey of adolescents in schools was not usable as shown in Table 1.

Guatemala

Activities

The search of the data for a time series study faced the same problems than in 2010. The series of volume of sales after 1999 diverged from real income and could not be explained by changes in real prices or any other variable

After some discussions the Project's consultants decided that there was not an improvement on Dardo Curti's meta-analysis study of demand in 2010 that could be produced during the present Project.

Outputs

Curti's (2010) estimates of the long term price elasticity of demand were -0.68 and income elasticity 1.08.

A proposal for a new legislation on cigarettes taxes utilized the elasticities estimated by Curti and simulations on tax and price change (See Attachment 6). The present ad- valorem system is proposed to change to a full specific type of excise tax with tax per pack increasing in 4 years. A four year simulation was performed using the price and income elasticity estimates, the baseline fiscal revenue, consumption and estimated average cigarettes prices, a 2.5% annual increase in real income and an assumption that tobacco companies would not only increase prices by the amount of the tax but also raise them higher to maintain sales (profit margins per pack and volume sales decrease but prices increase to compensate).

The specific tax per 20 cigarette pack would increase at the third year by 127% and the same percentage for price per pack (Table 3). Estimated consumption decrease in three years is 40% and increase in fiscal revenue 67%. (Table 4)

Outcomes

The main complication in the data building for the time series study was already explained above and then a traditional econometric study was not possible.⁷

In Guatemala the micro data from the 2009 ENIGFAM household survey was obtained after several months of requests and discussion with INE (statistics government agency) but then the variable catalog and the questionnaire were never obtained.

The cross section demand study was not implemented not only for the lack of data but also because even if it were available, it would not be possible (see Table 1).

Other sources of data were explored and there were contacts with SECCATID (the drug prevention and control agency) that produce periodic prevalence studies of drug consumption (cigarette among them). The survey⁸ by SECCATID (2007) was examined. The questionnaire aimed at prevalence only; data on smoking intensity (cigarette consumption), expenditures on cigarettes, cigarette brands, prices, income and other information needed for an individual demand study was not included in the survey.

This seems to be a general problem with this type of adult drug consumption survey in the region.⁹

⁷ The Minister of Finance of Guatemala told Alejandro Ramos in one of the visits in 2012 not to "believe" in cigarette volume sales data from the tax authority (DEI) since it was distorted to accommodate the figure to tax revenue collected (the Director of DEI was fired soon afterwards).

⁸ Encuesta Nacional en Hogares sobre salud y el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas, SECCATID 2007

⁹ The exception is Peru where the drug prevention government agency DEVIDA added this type of questions in the most recent 2010 drug prevalence and consumption survey

The GYTS survey of adolescents in schools was not usable as shown in Table 1.

Objective 1.2 - To help redesign tobacco tax legislation to produce higher taxes and prices

In the three countries the Project's consultants Alejandro Ramos and Hugo Vallarino conducted extensive work to prepare new tax legislation to raise tobacco taxes.

The new proposals were based on tax simulations, present legislation in each country, recommendations by the present Guidelines for implementation of art.6 of the FCTC¹⁰ and the WHO Technical Manual for Tobacco Tax Administration¹¹ to move change the excise type in Guatemala (presently ad-valorem) and El Salvador (mixed system) to a specific amount per pack on (Honduras already has this system) and to proceed with tax increases at a gradual pace (three years in Honduras and El Salvador, four years in Guatemala) to accomplish desired tax share and price targets. (See Table....). CPI indexation was included in the tax reform in El Salvador; it presently exists in Honduras and in Guatemala has been ruled unconstitutional in previous rulings by the Constitutional Court, so this precluded its inclusion in the draft bill. Guatemala will have to revise periodically the specific tax to maintain and increase its real value and so accomplish desired results in terms of tobacco consumption.

In view that tobacco specific type of tax policy should not be diluted by inflation and real income increases, Consumer Price Index (CPI) indexation was introduced in the proposed legislation but recommendations were discussed with local NGO and Parliamentarians to move on with further increases after the three years of suggested increases and initial targets are reached.

Since both Panama and Costa Rica are regional models of tobacco tax policy, targets were set in terms of tax burden and price levels of these two countries.

Table 5 summarized the advances in tax bill preparation and discussion

Table 5 - Summary of advances in tax bill preparation and discussion

Objective	El Salvador	Honduras	Guatemala
1.2.1 Analysis of existing legislation	Completed	Completed	Completed
1.2.2 Initial discussion with authorities and parliamentarians of existing prices and tax burden, fiscal revenue, issues for tax reform	Completed. Reservations on tax increase due to Presidential pledge not to raise taxes. Unaware of possible tax evasion.	Completed. Interest in Parliament, Director of Tax authority mentioned "other priorities for tax reform", however the Finance Ministry may be interested in issues of tax evasion	Completed. Previous work in Guatemala taxes brought up complications for cigarette tax increases due to restrictive interpretation of indirect taxation by the Constitutional Court. A Parliamentarian group became interested and actively participated in

¹⁰ Only the recommendations approved in Seoul November 2012, the full Guidelines not approved yet as of July 28, 2013

¹¹ WHO, 2011

		and better controls, tax revenue increases	discussions and preparation of a draft bill to raise taxes
1.2.3 Simulations of cigarette tax increases upon consumption and fiscal revenue	Completed and used as a source for specific tax targets in draft legislation	Completed	Completed
1.2.4 Draft tax bills	Completed	Completed	Completed

El Salvador

Activities

In El Salvador a legal consultant was contracted briefly by the Project to discuss existing legislation and this report was used as one of the sources for a draft tobacco tax reform proposal. However, the draft tax bill was prepared by consultant Hugo Vallarino and Alejandro Ramos

Outputs

Tax increases proposed were based in the potential impact on consumption and fiscal revenue and aimed at using Panama and Costa Rica prices and tax burdens as benchmarks for the tax and price increases.

The legal framework is that of a typical tax law in El Salvador and the draft carefully harmonizes with other legal tax provisions; then, the proposal could be rapidly discussed in Parliament since it includes all needed formalities.

The new draft tobacco tax legislation used a gradual increase of the specific amount of tax over a three year period to avoid a sudden large change that could meet resistance from some Parliamentarians and more tobacco company lobbying against the tax increase (See Attachment 7).

It aims at raising taxes through a three year increase to push the retail price level (at year 3) for the bestselling brand to around 3.77 dollars per 20 cigarette pack. This would mean a tobacco tax burden on retail price of 51% and a total tax burden of around 60%. (Table 3)

Outcomes

There were few opportunities to discuss the proposed legislation with economic and tax authorities who did not seem interested. The tobacco companies seem to have a great deal of influence and besides, in previous conversation the Tax Director mentioned that the cigarette tax was not a policy priority

Even when the Director of FOSALUD and the Minister of Health were contacted and the legislation discussed with them (and warmly supported), both expressed that a new bill passed in Parliament changing the present cigarette tax would not be a probable event.

Finally, the presentation of the bill was made before the director of FOSALUD and staff and civil society in a workshop but it was not formally presented yet in Parliament (only discussed privately with some parliamentarians).

Honduras:

Activities

The new tax bill along lines discussed with the Project's consultants was initially drafted Dr. Espinal Irias, a top lawyer.¹² He had been the legal advisor when the Honduras tobacco control law was discussed and finally approved by Parliament sometime ago.

The final draft of the tobacco tax bill included some discussions with the NGO "Alianza Hondureña" and included some changes in Parliament.

Outputs

The Project's version of the new proposed cigarette tax legislation (Attachment 8) followed the same line of a specific type of excise tax, a three year target and used the Panama and Costa Rica tax situations as initial references to set the tax increases.

The new draft tobacco tax legislation used a gradual increase of the specific amount of tax over a three year period in the lines of the proposal in El Salvador and for the same reasons.

It aims at raising taxes through a three year increase to push the retail price level (at year 3) for the bestselling brand to around 3.77 dollars per 20 cigarette pack. This would mean a tobacco tax burden on retail price of 32% and a total tax burden of around 45% (Table 3). The low tax burden is a consequence of the high profit margins in Honduras compares to other countries in the region,

Indexation of the specific tax was also included in the bill to avoid future real decrease in fiscal revenue and reduced health impact of the recommended tax increase.

Outcomes

The draft tobacco tax legislation proposed by the Project's team is a well designed legal, constitutional and fiscal piece that follows up- to- date recommendations of the FCTC. Dr. Espinal Irias produced a first report on the existing tax legislation in Honduras and a first draft; afterwards several adjustments were made to his original draft by the Project's consultants

The final draft of the legislation was sent to Parliamentarians and publicly disseminated through meetings and workshops (see below under the advocacy objective). The draft was sent also to Ministry of Finance authorities.

The fact that the draft bill was prepared with assistance of an experienced and prestigious lawyer such as Dr. Espinal Irias makes the future parliamentary reception and discussion of the draft bill much easier.

In agreement with the President of Congress and staff, during the last visit of consultant Hugo Vallarino the draft legislation was amended to include a higher progressive increase in a specific tobacco tax (originally targeted to reach the level of the leading regional countries (Panama and Costa Rica). This strategy was devised to facilitate a more flexible parliamentary discussion and a fallback position (the original rates).

¹² Sadly Dr. Irias died October 2013

Guatemala.

Activities

The new draft legislation was based on a 2011 proposal by the same consulting team of Alejandro Ramos and Hugo Vallarino but with changes in some provisions regarding constitutional observations by the Constitutional Court in a 2010 ruling (see the discussion below under “Outcomes”).

Activities were the discussion with CREO parliamentarians (a group of government partners in Parliament¹³) and advisors regarding the main guidelines for a new cigarette tax legislation, including the technical and economic implications of suggested changes and the consultant’s suggested strategy of reaching in three years time the tax burden and cigarette prices of other countries in the region (Costa Rica and Panama), which are the highest in the central American region.

Outputs

Draft tobacco tax legislation was prepared for Guatemala (See Attachment 9).

It aims at raising taxes through a three year increase to push the retail price level (at year 4) for the bestselling brand to around 3.21 dollars per 20 cigarette pack. This would mean a tobacco tax burden on retail price of 48% and a total tax burden of around 60% (Table 3). In agreement with the counterpart NGO “Observatorio del CMCT” the target of this bill was set in a more gradual fashion in 4 years

The legal framework of the draft bill proposed by the Project is that of a typical tax law in Guatemala and the draft carefully harmonizes with other legal tax provisions and the final version could be discussed in Parliament since it includes all needed formalities.

Outcomes

Guatemala was a key country in several respects. In April 2010 it had undergone a demand of BAT for unconstitutionality of an article in the existing tobacco tax legislation (approved 27 years earlier) regarding the calculation of the taxable base of an ad-valorem type of tax.

The Constitutional Court ruled in favor of BAT in September 2011, the application of the tax law was suspended (until the problem could be fixed with another law) and consequently much of the following year tax revenues were lost (the time to approve the new tax law which happened in January 2013)

The new tobacco tax legislation passed by Parliament that did not increase taxes, it only met the constitutional observations from the Court and changed the tax base to accommodate the Court’s observations in the ruling.

Then, the present draft legislation prepared by the Project’s consultants and presented to Parliamentarians by the ONG “Observatorio del CMCT” in May 2013 is a second attempt in two years by the civil society to change the existing legislation on cigarette taxes and produce a tax increase as suggested.

¹³ These groups had several freshmen Parliamentarians eager to include social and health issues in the political agenda and also are close allies to the ruling party in Guatemala.

However, this time there has not been advances either. The economic and tax authorities of the new Government coming to office in January 2012 did not show any interest in moving on with the tax. Early interest by some Parliamentarians did not produce the necessary follow up. The key NGO working in Guatemala (the “Observatorio...”) was not capable of a sustained advocacy effort.

Objective 1.3. To help review and make changes in tax administration, including supply chain controls

The approach was to examine the legislation and administrative regulations to protect and control tax revenue in tobacco products and to suggest modifications to be included in the new tobacco tax legislation. Exchange with local tax authorities in the area of auditing and controls were an essential part of the strategy; however it was not successful in the three countries for reasons discussed below. So the outputs where some provisions included in suggested legislation, but the actual result of present auditing and controls could not be assessed by the team.

The consultant found several apparent weaknesses of the tax administrations of the three countries involved in the Project. As it was exposed before, tax and finance authorities never showed interest in collaborating directly with the project proposals or were available to the project will verify whether existing controls were carried out. Weaknesses that could be seen and which are common to the three countries are summarized in Box 2. The report concludes that there are important weaknesses in tax administration and controls in the three countries but that tax authorities were unwilling to discuss the issues with the consultant.

There were few chances to discuss track and trace systems for fiscal revenue protection. Authorities in the three countries had been approached by vendors but in no case showed the policy had priority.

El Salvador

Activities

The new tax legislation proposed by the Project’s consultants includes an art. 7 on tax administration and controls that has no changes with existing legislation. In theory these controls are appropriate but actual results from auditing and controls could not be discussed with authorities. This turns out from the general positioning of the tax and finance authorities, showing very little interest and stating that tax fiscal reform was conducted in other directions.

Outputs

See a summary of Vallarino’s¹⁴ report in Box 2.

¹⁴ Mr. Vallarino is a former Director of DGI (the Tax authority in Uruguay) who has been a consultant on tax policy and administration in the L.A region working for numerous regional and international agencies.

Outcomes

In general, authorities kept the line of not opening discussion on their tax administration or auditing procedures. This may be the result of a general view of tax matters being a part of a confidential area in public administration or may be a fear that outside technical expertise could point at weak procedures that could eventually be used politically against the government or the economic authorities.¹⁵

Honduras*Activities*

The situation here was also similar to El Salvador. Contacts with authorities allowed for some discussion on other matters but very little on tax administration.

Outputs

See Box 2

Outcomes

See comments for El Salvador

Guatemala*Activities*

Authorities contacted were not open to discuss tax administration issues with consultants of the Project.

Outputs

See Box 2

Outcomes

See comments for El Salvador

¹⁵ In this sense, the lack of progress in this objective may be a part of a more general problem in dealing with finance and fiscal authorities not only on tobacco control issues.

Box 2 - Summary of the tax administration report

o Tax returns filed with local tax authorities do not contain the mandatory requirements stated in the existing tax laws and so they were reaffirmed in the draft bills proposed by the Project in each one of the three countries. However, it was not possible to build consistent information about the physical volumes consumed and the origin of the tobacco products.

o In all three countries the consultants found that there were loose controls on importers and tobacco companies that could lead to evade tobacco taxes and possibly. There is evidence of recent decreasing evolution of cigarette tax revenue that could not be accounted for CIF or retail prices, demographics or success of tobacco control policies. This decrease is normally associated to a multinational tobacco company abandoning production in a given country and start importing cigarettes

o When the country only imports cigarettes (such as El Salvador) it relies on customs controls, which could be avoided with under invoicing and other practices, redirecting some custom duties or unpaid excise tax cigarettes to the domestic market. When there is production, imports and exports in a country (such as Guatemala and Honduras) the tax evasion is also possible. If the authorities' control of inventories and volumes exported is not adequate tobacco companies could declare as exports (which are normally tax exempt) cigarette production actually redirected to the domestic market.

o In all three countries the market as in most countries in the region is a duopoly of two multinational companies (BAT and PMI); they operate as producers and exporters in some countries, importers in other countries. A market with these features is suitable to apply tax withholding regulations in the specific and VAT taxes and other controls to decrease tax evasion

o Other fiscal control tool is the mechanism of "tax withholding " which is being used widely used in other countries in the region to secure tax revenue and not to waste control efforts down the sales chain where the number of potential taxpayers is large. The regulation of tax withholding is not used by the tax legislation as a tool of fiscal control in any of the three countries, a signal of an important inefficiency

Objective 1.4 - To conduct an advocacy strategy to raise taxes involving local NGOs.

The advocacy strategy was a centerpiece of the Project. Contacts with finance and fiscal authorities since the beginning of the Project were directed not only to obtain data for the econometric studies but refresh them on commitments derived from being Parties to the FCTC (Honduras and Guatemala) and to show the three countries the positive experiences of leading tobacco control countries in the sub region (Panama and Costa Rica).

Arts. 6 and 15 of the Treaty were discussed and regional experiences with tobacco tax reform (moving towards a specific type of excise tobacco tax, periodic increases in tax per unit, targets, revenue increase and consumption decrease.

The situation was somehow different in El Salvador which is not a Party to the Treaty.

El Salvador.

Activities

This country not being a Party of the FCTC meant that more complications could be faced to develop a successful advocacy effort. However, there were some advantages related to early meetings and encouragement from FOSALUD, a government institution involved in health prevention and control but also responsible of dealing with epidemics of infectious diseases, etc. The Director of FOSALUD Lic. Veronica Villalta was eager to participate in a well designed strategy to raise tobacco taxes.

Early contacts with the Vice Minister of Transparency (one of the two vice-ministries at the Finance Ministry) proved that the likelihood of raising tobacco taxes in El Salvador was not easy.

The President Mr. Funes is a smoker and made private ridicule in a few occasions of tobacco control efforts by the Ministry of Health. Also, the political situation as perceived by authorities called for not alienating the delicate political balance with the private sector and so Mr. Funes had made public his intention of “no new taxes” for the final part of his administration (ending in March 2014).

In this context, advocacy efforts were circumscribed to work with FOSALUD and contact some parliamentarians who were interested and received the tax reform draft but did not move along in Parliament for formal discussion and potential approval.

The NGO support of the Project was only by the Ex FUSAL organization, a very small institution.

In this context, one of the few dissemination activities carried out was a workshop attended by mostly health and statistics (DIGESTYC) staff, NGOs and some journalists. .

Outputs

A brochure (See Attachment 10) prepared by the consultants was delivered to the Ex-Fusal NGO and FOSALUD to carry on advocacy activities

Outcomes

The technical document with the simulation study was discussed with FOSALUD authorities but not with finance or tax authorities or parliamentarians.¹⁶ It was presented at a meeting with health authorities and personnel and civil society on May 3, 2013

The draft legislation was not discussed with parliamentarians or ministry of finance staff and authorities due to lack of available date for meetings during the last visit of the consultants A. Ramos and H. Vallarino.

At the time of finishing the first draft of the present Report (August 2013) a teleconference with participation of Lic. Veronica Villalta (Director of FOSALUD), Dr. Liliana Choto (Ex Fusal Director), Beatriz Champagne (IAHF) and Alejandro Ramos (consultant) agreed to promote a coordinated effort by public health agencies and civil society groups for a new push for FCTC ratification and tax increases in the run up to the end of the present government in El Salvador (March 2014).

A presentation of the tobacco tax bill took place in October 2013 by Ex-Fusal President Dr. Liliana Choto de Parada, a counterpart to the Project in El Salvador. The Minister of Health and other stakeholders of the health sector participated, but no tax or economic authorities

Honduras:

Activities

In this country the authorities were more receptive but eventually were not available for discussion of the draft tax proposal.

The main activity was a workshop with journalists ¹⁷:} held May 29, 2013, Hotel Honduras Maya, Tegucigalpa by the NGO “Alianza Hondureña contra el Tabaco”. Presenters were Dra. Suyapa (Alianza Hondureña, moderator), Dr. Hugo Vallarino (consultant), Dr. Rodulio Perdomo (FOSDEH) and the Minister of Health. The President of Congress and other Parliamentarians attended the event.

A second key presentation took place in Parliament June 4, 2013 when the tax bill was introduced in a special session (17 Parliamentarians were present at the meeting). It was considered highly successful by the Alianza Hondureña since the Speaker and several Parliamentarians of the three main Parties attended.

FOSDEH experts took responsibility to be the main presenters in this Parliamentary session since the Project’s activities had reached conclusion in Honduras at this stage

Outputs

In addition to the econometric study, simulations and the proposed new tax legislation already discussed in the present Report, a brochure to help disseminate and raise awareness on tobacco tax reform was also prepared for this country (see Attachment 11).

¹⁶ Early on at the beginning of the Project in 2012 Ministry of Finance’s authorities had shown interest in the study, but by the end of the Project when the econometric estimates and the simulation study were completed the same authorities did not accept a private meeting to discuss them.

¹⁷ “IMPUESTOS AL TABACO, EL COMPROMISO DE HONDURAS “(Tobacco taxes, Honduras’ commitment),

Outcomes

The legislature final year ended in December 2013 and then the opportunity now is to sustain an important effort to pass the tobacco tax bill during the early months of the new Parliamentary session, particularly given the interest shown by the new President of Honduras Juan Orlando Hernandez who took office in mid January 2014. He had publicly endorsed the proposed tax bill when heading Congress and recommended introducing it when the new Government came to office.

Guatemala.

Activities

The Project here introduced a particularly different strategy from that of the other two countries due to the extensive previous advocacy efforts by the civil society and the consultant team led by Alejandro Ramos in 2011-2012.

Guatemala was one of the countries targeted in an IDRC sponsored Project¹⁸ in 2009-2010 and during 2011 received another grant from another donor to push for tobacco tax reform. The new approach by the civil society groups there (mainly of the NGO “Asociacion de Medicos y Cirujanos Generales de Guatemala” and the “Observatorio para el Convenio Marco del Control del Tabaco”) was to use the need to reform the law in 2012 (due to the already explained Constitutional Court decision) to advance an aggressive request for higher taxes.

In this context, the NGO “Observatorio del CMCT” decided to explore the possibility of getting closer to one of the Parliamentarian groups (CREO) to play a key role in the new Congress.

Several meetings with CREO and the Project’s consultants then proceeded; an earlier draft of the draft legislation underwent a full discussion during the visits of Alejandro Ramos and Hugo Vallarino. Due to the deep knowledge of the problems with tobacco tax reform in Guatemala from a previous Project, the consultants and CREO advisors discussed in particular the constitutional complications for a new tax bill.

There was participation of the media after some of these meetings with Parliamentarians of CREO publicly endorsing the need for higher tobacco taxes.

Outputs

The draft bill was already discussed and it is also a major output for advocacy purposes. The consultants prepared several supporting documents which were discussed with CREO. Another important output is a brochure for dissemination and advocacy purposes on tobacco tax reform, prepared by the consulting team and delivered to the NGO Observatorio del Convenio Marco del Control del Tabaco. (See Attachment 12).

Outcomes

The new political scenario in early 2012 was not better than before for promoting tobacco control and tax reform, actually it was worse.

¹⁸ Studies of demand for tobacco products in countries of Latin America and the Caribbean. IDRC GRANT 103994-007FINAL TECHNICAL REPORT. Project leader: Alejandro Ramos, MSc. September 30, 2010 (unpublished)

The Project's work in Guatemala was preceded by another advocacy effort in 2010 that prepared a previous tobacco tax draft bill. This bill had been discussed in Parliament during the previous Government in 2011 but was not approved

The Project's strategy of building support for tobacco tax reform in Parliament based in the partner NGO's relationship with CREO worked initially and even when it was fruitful and a tax reform proposal was agreed, the presentation of the draft bill in Parliament did not go on as expected and towards the conclusion of the Project had not reached discussion in commission.

The Project tried to build upon the previous discussion on tax reform in 2010-2011 but found most of the officials and tax and finance authorities who had participated in those discussions had left the Administration.

The priorities for tax reform of the new government were not directed to excise taxes (tobacco among them) but again, just like in other countries in the region, focused on reducing tax evasion, improving VAT controls and tax rates and particularly, income tax reform.

In addition, the government perceived that leaning on the private sector was a key factor for success and the tobacco industry belongs there. Therefore the government did not want to be perceived against private enterprise and then an increase in taxes on tobacco was not in the political agenda.

Another complication came from an unexpected source: the powerful NGO Physicians and Surgeons Association changed authorities in December 2011 and the new Board meant to totally depart from the previous Board's priorities, tobacco control one of them.

Consequently advocacy efforts were circumscribed to the "Observatorio..." in theory a wide ranging coalition group of universities, medical and health nonprofit organizations, but in practice with little interest in tobacco taxes. ¹⁹

Objective 1.5 – To leave a trained economist and lawyer in each country connected to the tobacco control movement

El Salvador

Activities

Even when there were several attempts to hire a local economist to provide a more complete study of the cigarette market this was unsuccessful due to inadequate technical background or in other cases requested fees were higher than budgeted for this item expense in the Project's budget.

¹⁹ Dora Oliva, the key advocate in tobacco control in Guatemala left the Project and moved out of the country in January 2013

At least a dozen economists were interviewed in the beginning of the Project to have a local professional counterpart. Most were young graduates with inadequate training and three academics refused to join the Project due to low fees or potential conflict of interest.

Outputs

The objective of leaving a trained economist as a potential advocate of tobacco control activities could not be fulfilled in El Salvador.

Outcomes

Finally, an academic economist helped with the preparation of the data base for a fee but did not accept to provide the calculations due to limited time.

Honduras.

Activities

After some interviewing a local NGO of academic economists (FOSDEH) working on social issues was contracted to perform the econometric work. FOSDEH is a well known NGO that takes part in domestic policy discussions and is very well respected.

Output

OSDEH produced the econometric time series study of the demand for cigarettes in Honduras and remained highly interested in the topic.

Outcomes

FOSDEH participated in advocacy meetings and was a key presenter of the tax increase proposal (based upon the Project's results and simulations) in a special session in Parliament in June 2013

Guatemala.

Activities

The search for an economist for the Project was intense and several candidates were contacted.

Output

The search was not successful. Adequate candidates were committed to other problems, worked for organizations on a full time basis

Outcomes

There was no econometric work in Guatemala and the Project used for the simulations and the design of tax increase reforms the elasticity estimates from Dardo Curti's meta- analysis time series work of 2010, work performed in a previous Project with IDRC in Guatemala.

Summary of overall outcomes and learning

Time series econometric demand studies were completed in El Salvador and Honduras with satisfactory results. Cross section analysis was not possible due to inadequate data for a traditional individual or household type of study using Angus Deaton's approach. Some adjustments should be made in drugs and in household living standards and income and

expenditure surveys to allow for econometric cross section demand studies in these countries

Authorities do not seem to realize the potential impact of higher cigarette taxes on fiscal revenue and health, mainly because of tobacco companies' interference, the cigarette tax revenue is small and the priorities about fiscal reform are to reduce improve efficiency is centered on other taxes: the VAT type of general consumption tax and the personal income tax. It does not help either that the Inter American Development Bank (IDB) and the World Bank do not include cigarette taxation as a priority in the region.

A stronger push for higher tobacco taxes need more advocacy which is not provided by local NGO which are health related and have a difficult time understanding taxes and economic issues in general.

Even when more future research on demand and taxes in these countries and others in the region could be important, the main problem seems to be not lack of research but lack of motivation from authorities to change priorities in tax policy after facing the results of the demand studies.

Overall Risk and Recommendations

Risks

The three country study proved difficult to achieve but provided a lot of information for future research and improved advocacy efforts on tobacco tax reform.

However, authorities did not show a particular commitment for implementing the FCTC in respect to tobacco tax reform (El Salvador is not a Party) even when the evidence was produced of the positive impacts of this policy both in health and fiscal revenue perspectives

Honduras could be an exception if in the near future there are more sustained advocacy efforts with the new Government entering office January 2014. El Salvador will have a new Government in 2014 but there is a need to wait and see the political changes there. Guatemala does not seem a good prospect for tax increases.

Data building slow and cumbersome and surveys not adequate for cross section demand studies

The economic and statistics agencies in the three countries involved in the study exhibited similar degrees of reserve to publish household survey data which complicated the initial intention to produce cross sectional studies of the demand for cigarettes

There are several reasons for this outcome: in the first place, the obvious lack of transparency of government in these young democracies and scarce independent research by domestic researchers.

However, there were other reasons.

In El Salvador health authorities mentioned that data provided to an academic team on drug consumption a few years ago was used in a multicenter study that concluded that the country “did not have a drug problem”. This in turn created political problems since this conclusion collided with official positions on the subject.

Then, even when there is a Secretary of Transparency at the Ministry of Finance and a political will to make government more transparent, there is reluctance to provide data to independent research teams for a possible repetition of this of issue.

In Guatemala, where there is a huge problem of malnutrition in lower socioeconomic sectors of the population (and particularly in Native minorities) the dissemination of micro data of household surveys is met with reserve, red tape, slow response that complicate meeting deadlines in econometric work.

In any event, the search of adequate household surveys in the three countries did not provide the necessary data for a cross section demand for cigarette studies (as shown in Table A).

GATS type of tobacco prevalence and consumption surveys were not implemented in any of the three countries yet. The drug consumption and prevalence surveys implemented by drug control and statistics agencies in the three countries typically include cigarette as a research topic (among “legal drugs”) but focus mainly on prevalence and not on intensity of consumption (and also lack other requirements for a cross section demand for tobacco study, see Table A).

Time series studies also met data problems related in particular to the volume of legal cigarette sales. Tax bureaus are reluctant to provide the information because of tax secrecy regulations. Also, in Guatemala, where the volume sales of cigarettes was obtained from the tax authority it was labeled inadequate by economic authorities and in fact it was not consistent with the evolution of cigarette real prices and real income. Both in El Salvador and in Honduras a proxy for this variable was used (apparent consumption)

Tax administration and controls.

There seem to be problems in the area of not well developed tax administrations particularly in terms of lack of adequate systems for revenue protection, controls and auditing. Then, raising taxes could eventually not produce the desired results in terms of reduced consumption and increased fiscal revenue. An example in the Central American region is Panama where a large tax increases increased contraband cigarettes that reached 36% of consumption in 2013²⁰

The fact that most of the cigarette sales come from imports facilitates evasion by importers and tobacco companies.

The Project could not reach a conclusion on tax evasion by importers but it was noteworthy that as shown by D.Curti (2010), decreases in volume legal sales as measured by volume

²⁰ Global Adult Tobacco Survey (GATS). Panama, 2013

imports are not consistent with population and price data, seemingly opening up the possibility that tax evasion may exist.

There is a need for further research in this area.

The task will not be easy since the area of responsibility falls presently mostly on Customs Bureaus in these countries and these agencies are typically more difficult to reach to obtain the required data.

Tobacco taxation reform and opportunity.

As commented earlier in this Report, tobacco taxes are not a priority in any of the three countries even considering that two of them, Honduras and Guatemala, are Parties to the Treaty.

In the same line of other countries in the region²¹, the three countries of the Project do not prioritize reform of excise taxes and tobacco is part of these taxes. Tax policy as stated by authorities seems to be oriented towards reducing tax evasion (particularly in regards of the value added tax in view of the extensive informal sector in these economies), increasing rates of VAT and introducing or reinforcing the personal income tax. In the case of El Salvador there was also a commitment by the President “not to raise taxes” in the final period of his Administration.

There is a striking fact that the governments were reluctant to use the cigarette tax as a source of needed additional fiscal revenue even when facing budget deficits. The three countries have been facing an economic downturn in line with the United States, (their main trade partner and source of investments, lately facing low growth); this fact could make authorities more adept to obtain additional fiscal resources from items such as tobacco but unfortunately it did not.

There are examples in the region such as Mexico and Chile that raised tobacco taxes when they needed additional revenue to face reconstruction after earthquakes, and also El Salvador and Honduras years ago in the face of violent weather storms. However, it seems that there is no clear understanding that there is much room for tax increases in normal times and not only on catastrophic occasions.

A perception of the consulting team is that private enterprise has been lobbying for no new taxes in general and the tobacco industry has a clear advantage in respect to advocacy than the tobacco control movement in these countries.

Another risk is that even when tobacco tax increases are understood to be a highly cost effective tool to combat the epidemics by the health authorities, they have very little influence on tax policy with economic authorities

²¹ See for instance: Ramos-Carbajales, Alejandro, “Avances en las políticas de impuestos a los productos de tabaco en América Latina” in “Política pública para el control del tabaco en México”, Volume 1 pg. 166. Luz Myriam Reynales et al, editors, INSP Mexico, March 2013

Recommendations

1) In the area of research GATS type of studies is clearly the best tool for adequate cross section demand for cigarette studies. In the event they take a long time to be implemented in countries in the region an alternative would be to convince authorities of introducing the required changes in the household income and expenditures surveys which are periodically implemented to measure living standards and to provide information for the consumer price index.

In this line, authorities should be convinced that better research is in their interest too to produce better designed policy measures.

- Changes in household income and expenditures surveys to construct adequate data bases for demand studies should take account of the following: sampling units should be built as to allow for the uniformity of prices within the geographical area, meaning that large ones would not be adequate (uniformity of prices hard to maintain as an assumption). Households should be questioned on cigarettes expenditures, amounts purchased, answers not coded in intervals.
- Drugs consumption type of surveys should include intensity of consumption from individuals, expenditures in cigarettes, income or wealth indicators. Prevalence and intensity of consumption should allow for clear coding of consumption for a given period of time. Households with and without smokers should be included in the methodology to allow modeling smoking participation. Prices paid for cigarettes is a key indicator and the need to use instrumental variables to overcome the simultaneity problem would require good price information at the neighborhood of the smoker. Cigarette brands should be included in the questionnaire if contraband is an issue in the given country, and this seems a problem in the three countries of the Project.
- The use of a few numbers of brands in the questionnaire should be avoided, a complete list is best (use of “other brands” to group several minor brands should not be used for more than 5% of the answers in the questionnaire or when coding).
- In addition to these recommendations on the questionnaires and methodology of surveys, statistical agencies should be more helpful to researchers and publish usable micro data of the surveys and other information needed to analyze the data in their web pages.

2) The tobacco industry has been undermining efforts to raise tobacco taxes as they normally do in every other country. The issue of potential increases in illicit trade due to higher cigarette prices was mentioned by economic authorities and staff as a factor impeding higher tobacco taxes. The media in these countries “discussed” the issue of illicit trade in cigarettes periodically citing industry sources and from the industry’s perspective. If the tobacco control movement does not start addressing seriously the problem of illicit trade and resources are devoted to research in this area, the tobacco industry and its agents will continue to be successful in convincing economic authorities of the risk of raising taxes

and prices. Illicit trade not only involves tobacco and needs opening discussions with other agencies (customs, law enforcement, etc.)

3) There should be a more intense work with parliament members. Even when they may not have the constitutional power to raise taxes or the initiative, they are an important political platform to discuss tax increases and indirectly help open talks with economic authorities. The latter cannot ignore the parliamentarians. However, to reach parliamentarians there is a need of solid studies and strong and well respected tobacco control advocacy group or NGO working in the country.

4) The link between tobacco control and human rights was raised by some members of Parliament and the NGO push for this link; also of interest in Honduras was the link of tobacco control with a policy to reduce smoke in homes due to the health risk of using traditional wood stoves to cook. This might be a problem also in the neighboring countries, but was taken up by the President of Congress Mr. Juan Orlando Hernandez, a President elect in Honduras. It seems then that there should be further exploration if moving the agenda of taxation in the region does not need the inclusion of other related topics.

5) A successful agenda for tobacco tax reform will need stepped up efforts and a more active participation of the civil society in these countries and probably elsewhere. Studies of demand of the econometric type and simulations are a necessary condition but stronger NGO will be needed to improve advocacy.

Also, there is a need of continuity in the advocacy effort since economic and tax authorities resist changes in their tax priorities; even when after a while they could become more receptive then governments change every four or five years, economic and tax authorities leave office and many supportive parliamentarians do too.

2010

**Centro de
Investigación de
la Epidemia del
Tabaquismo**

Dardo Curti

[INFORME DE GUATEMALA]

1. Introducción

El objetivo del análisis es estimar las elasticidades precio directa e ingreso de la demanda de cigarrillos en Guatemala en el período comprendido entre marzo de 1995 y marzo de 2010.

En Guatemala hay dos impuestos a los productos de tabaco, uno de ellos es el Impuesto al Tabaco y sus Productos (ITP) establecido en 1977. En el caso de los cigarrillos el ITP es un impuesto ad valorem. La tasa que se aplica para el cálculo del ITP es del 46 % del precio de venta sugerido por el fabricante. En el caso de los cigarrillos elaborados a mano el ITP es 0 %. El otro impuesto que se aplica a los cigarrillos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuya tasa es del 12 %.

Los principales productos de tabaco son los cigarrillos y lo que llaman hechizos de tabaco, que es tabaco envuelto en la hoja de maíz, esto se consume especialmente en los departamentos de Oriente en las zonas rurales. No parece haber un consumo significativo de este producto.

Las dos tabacaleras que hay son BAT (Tabacalera Nacional con un 47 % mercado en 2010) y Phillips Morris (Tacasa con el restante 53 % del mercado). Las marcas de cigarrillos más importantes son Rubios, Pall Mall, Payasos, Marlboro, Belmont, Diplomat y Plaza. La BAT importa el producto desde países de la región y Phillip Morris tiene producción en Guatemala y lo que importa es el tabaco para producir los cigarrillos.

En una visita para determinar la viabilidad de este estudio realizada en 2008, las personas entrevistadas que están cerca del tema destacaron que existe contrabando, en especial en los departamentos y este proviene de México, Panamá, Honduras y El Salvador.

De acuerdo a una encuesta del año 2000, la prevalencia en hombres es 26 y mujeres es 11, sin embargo la prevalencia por departamentos cambia significativamente. Esto se debe a aspectos culturales como que las mujeres indígenas no fuman y las mujeres ladinas si fuman, son más liberales, muchas de ellas trabajan, estudian, son profesionales. La composición étnica de los departamentos difiere de unos a otros y este parece ser uno de los factores que explica las diferencias en la prevalencia de acuerdo a la cantidad de indígenas, ladinos y blancos que componen la población.

2. Antecedentes legales

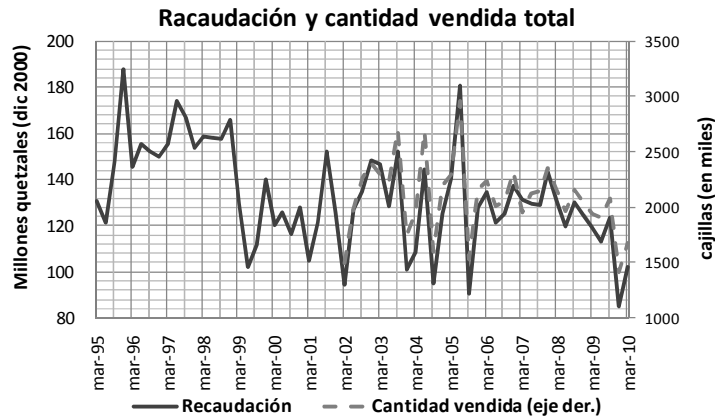
Decreto	Tasa	Base impositiva	Tasa efectiva	Observaciones
61 1977	100 %	Al menos 46 % del precio venta sugerido por el fabricante, importador, distribuidor o intermediario según quien realice la venta al público, deduciendo el valor del IVA (art. 27). Los cigarrillos importados pagarán sobre el precio CIF más recargos y aranceles (art. 30).	46 %	No se considera precio de venta sugerido el precio facturado por el fabricante, distribuidor o importador (art. 27)
65 1979	100 %	Para la producción nacional es el precio de venta en fábrica (art. 1). Para los cigarrillos importados es el precio CIF más recargos (art. 2).	100 %	El art. 1 modifica el 22 del 67 – 1977. El art. 2 modifica el art. 27 del 67 – 1977. Para los cigarrillos importados las rebajas, descuentos, comisiones y cualquiera otra ventaja comercial que conceda el fabricante o el exportador no afectarán el precio declarado.
53 1995	100 %	Al menos 44 % del precio de venta sugerido por el fabricante, importador, distribuidor o intermediario (art.1). Para los cigarrillos importados se mantiene el precio CIF más recargos y aranceles.	44 %	
117 1997	---	---	---	El impuesto se destinará a financiar el presupuesto del sector salud
36 2001	100 %	Al menos 44 % del precio de venta sugerido por el fabricante, importador, distribuidor o intermediario, deduciendo el valor del IVA (art. 36).	44 %	El art.36 modifica el art 27 del 67 – 1977. No se considera precio de venta sugerido el precio facturado por el fabricante, distribuidor o importador (art. 27)
65 2001	100 %	Al menos 46 % del precio de venta sugerido por el fabricante, importador, distribuidor o intermediario, deduciendo el valor del IVA (art. 13).	46 %	El art. 13 modifica el 27 del 67 – 1977. No se considera precio de venta sugerido el precio facturado por el fabricante, distribuidor o importador (art. 27)
80 2005	---	---	---	El congreso ratifica el Convenio Marco para el Control del Tabaco
74 2008	---	---	---	Se aprueba la ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco.

Como se observa en la antepenúltima fila del cuadro anterior, a la fecha el impuesto a los productos de tabaco es el 46 % del precio de venta sugerido por el fabricante, importador, distribuidor o intermediario, deduciendo el valor del IVA. Se aclara específicamente que este precio de venta sugerido no considera el precio facturado por el fabricante, distribuidor o importador.

La legislación vigente deja en manos de las empresas productoras de productos de tabaco la tasa efectiva del impuesto, pues las empresas pueden modificar a su antojo el precio sugerido y por esta vía determinar el monto que pagan de impuesto por cada cajilla de cigarrillos.

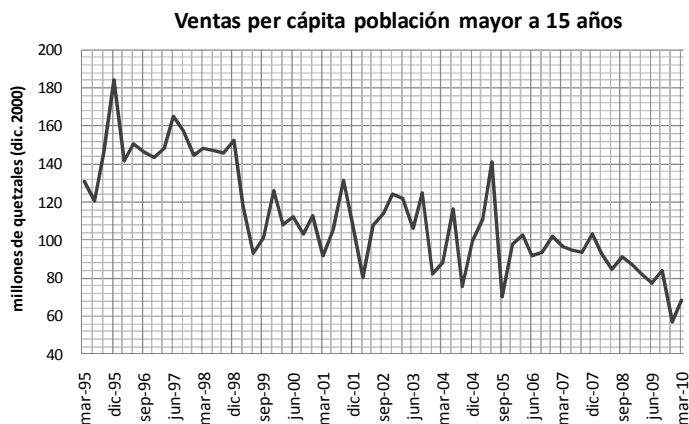
3. La evolución de las ventas y sus fundamentos

Gráfica 1



Fuente: Sat

Gráfica 2

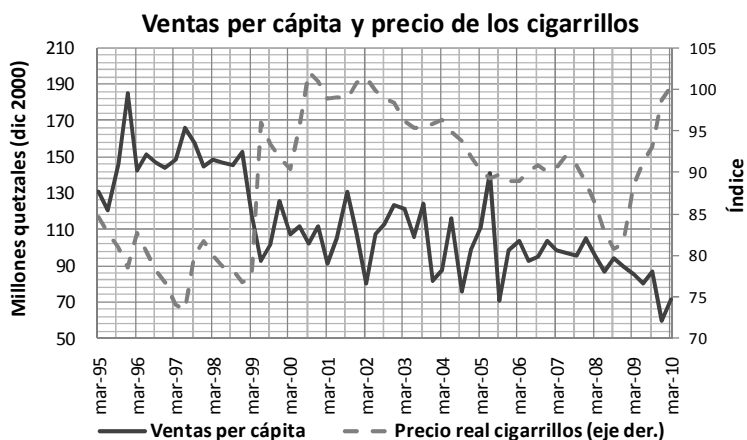


Fuente: Sat y Celade

Las ventas totales (medidas en cajillas vendidas) han permanecido estables desde 2002 a la fecha, aunque con oscilaciones significativas hasta el año 2005, como se ve en la gráfica 1. La evolución de la recaudación total del impuesto a los cigarrillos (expresada en millones de quetzales a precios constantes de diciembre de 2000) evoluciona acorde a la cantidad de cajillas vendidas para el período en que hay datos para ambas variables (2002 a 2010). La recaudación total del impuesto a los cigarrillos presenta un salto hacia abajo en marzo de 2009 y se mantiene estable en el nuevo nivel alcanzado desde esa fecha.

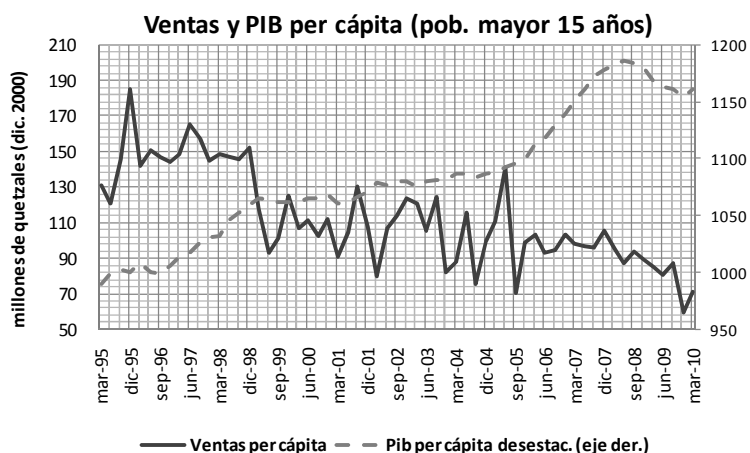
Si se emplea la recaudación para estimar las ventas per cápita de la población mayor a 15 años, además de observarse el escalón hacia abajo en marzo de 1999, se observa una tendencia hacia descendente permanente desde 1995 hasta el primer trimestre de 2010, tal como puede observarse en la gráfica 2. La población mayor a 15 años a principios de 1995 alcanzaba unas 5,45 millones de personas y a principios de 2010 se estima en 8,29 millones de personas, lo que implica un aumento de 2,84 millones. Sin embargo, durante los 15 años que

Gráfica 3



Fuente: Sat e Instituto Nacional de Estadística

Gráfica 4



Fuente: Sat, Banco Central de Guatemala y Celade

van de 1995 a 2010 tanto la cantidad vendida de cajillas de cigarrillos como la recaudación del impuesto a los cigarrillos permanece estable y las únicas variaciones son oscilaciones entorno a 124,9 millones de quetzales que es el promedio de la recaudación entre marzo de 1999 y marzo de 2010. Como resultado de esta evolución de ventas y población, las ventas per cápita de la población mayor a 15 años presentan la tendencia descendente comentada en el párrafo anterior.

La gráfica 3 revela una relación negativa entre la evolución del precio de los cigarrillos y de la recaudación per cápita (población mayor a 15 años) que se emplea como variable proxy de las ventas. El escalón hacia abajo en las ventas aparece explicado por un aumento en el precio de los cigarrillos legales. La correlación entre el precio de los cigarrillos y las ventas per cápita es -0,63.

En el gráfico 4 se muestran las ventas per cápita de la población mayor a 15 años y el PIB per cápita de la población mayor a 15 años a precios constantes. Desde 1995 el PIB per cápita tiene una tendencia creciente, con un quiebre en 2008 por la crisis internacional,

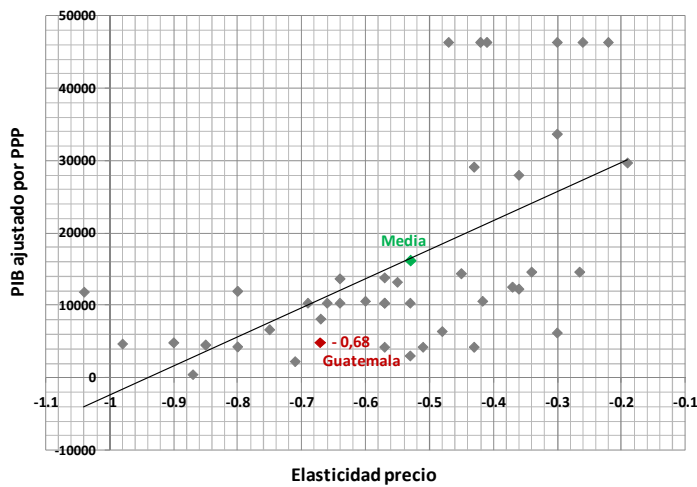
mientras que las ventas per cápita mantienen una tendencia descendente desde 1995 hasta 2010 como se comentó anteriormente. Hay aquí dos resultados sorprendentes, uno es la tendencia descendente que tienen las ventas per cápita a lo largo de todo el período, y el segundo es que dicha tendencia se da en un contexto en que la tendencia del PIB per cápita es de crecimiento. Incluso en dos subperíodos de fuerte crecimiento del PIB per cápita, uno verificado entre 1996 y 1998 y el otro entre 2005 y 2008, se tiene que las ventas per cápita igual mantienen una tendencia descendente.

Esta evolución de las ventas per cápita plantea serias dudas sobre la calidad de los datos de las ventas legales para representar el fenómeno del consumo de cigarrillos en Guatemala. Es posible suponer que hay otros fenómenos no considerados en las cifras manejadas que distorsionan muy fuertemente las estimaciones del consumo de cigarrillos a través de las ventas que se declaran ante el SAT.

Los datos disponibles sobre las ventas, tanto en cantidad como en valor, no permiten estimar una función de demanda por alguno de los métodos econométricos que tradicionalmente la literatura sobre el tema utiliza. La econometría asume un conjunto de hipótesis para realizar su análisis, pero un presupuesto a todo ello es que el conjunto de información con que se construye el análisis representa de un modo adecuado el fenómeno que se pretende representar con los modelos econométricos. Este presupuesto no se cumple para el caso de la información disponible en Guatemala. La variable dependiente de la función de demanda de cigarrillos es la cantidad consumida por los consumidores per cápita, y la evolución de esta variable no parece representar adecuadamente el fenómeno del consumo de cigarrillos en el período de análisis.

4. El meta-análisis

Gráfica 5



El problema que presenta la información disponible impide utilizar la metodología econométrica y obliga a recurrir al meta-análisis como herramienta que permita tener alguna estimación para Guatemala de las elasticidad precio y de la elasticidad ingreso de la demanda de cigarrillos con una base científica.

Se revisaron 41 trabajos de estimación de la función de demanda de cigarrillos para diferentes países y se de allí se obtuvieron la elasticidad precio directa de la demanda y la elasticidad ingreso de la demanda. Para algunos países se relevaron más de una estimación. En algunos de los trabajos la elasticidad ingreso no se calculaba, por lo que para no perder la observación se agregó la elasticidad ingreso calculada para el mismo país en otro trabajo y quedo una observación constituida por la elasticidad precio directa calculada y la elasticidad ingreso asignada que corresponde al mismo país estimada por otro trabajo.

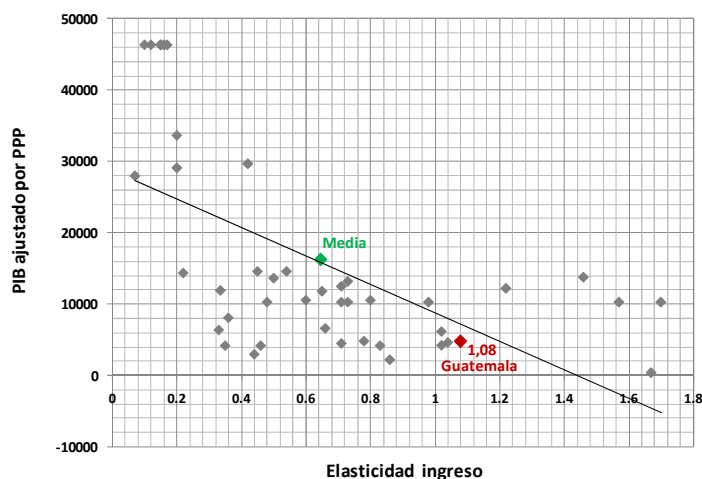
La estimación de la función de la elasticidad precio emplea como variables explicativas el PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra (PPP) y el porcentaje de población rural que tiene cada país. Como se ve en la gráfica 5, se espera que a mayor PIB per cápita mayor es la elasticidad precio directa; a mayor porcentaje de población rural menor nivel educativo y esto se asocia a una menor elasticidad precio.

El resultado de la estimación es el siguiente.

$$e_{p_i} = -0,47 + 5,00 * pib_ppp_i - 0,38 * pob_rural_i$$

En que e_{p_i} es la elasticidad precio directa del país i , pib_ppp_i es el PIB per cápita ajustado por paridad de poderes de compra del país i y pob_rural_i es la proporción de población rural del país i . Con esta función se estimó la elasticidad precio para Guatemala, introduciendo su PIB per cápita y el porcentaje de población rural. La estimación da una elasticidad precio centrada en -0,68 con un intervalo de confianza al 95 % entre -0,55 y -0,81.

Gráfica 6



Para estimar la función de la elasticidad ingreso se emplean como variables explicativas el PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra y el porcentaje de población alfabetizada. Se espera que a mayor PIB per cápita la elasticidad ingreso sea menor, tal como se puede apreciar en la gráfica 6.

El resultado de la estimación es el siguiente:

$$e_{ing_i} = 0,95 - 8,72 * pib_ppp_i - 0,75 * tasa_alfabet_i$$

Donde e_{ing_i} es la elasticidad ingreso del país i y $tasa_alfabet_i$ es la tasa de alfabetización del país i . Con esta función se estimó la elasticidad ingreso para Guatemala introduciendo su PIB per cápita y la tasa de alfabetización. La estimación dio una estimación de elasticidad ingreso de 1,08 con un intervalo de confianza al 95 % entre 0,83 y 1,33.

Con estas estimaciones se simuló las ventas de cigarrillos tomando una elasticidad precio de -0,68 y una elasticidad ingreso de 1,08. Luego estos valores se utilizaron como coeficientes en la siguiente ecuación.

$$\log(ventas_estimadas_1) = -0,68 * e_p + 1,08 * e_{ing}$$

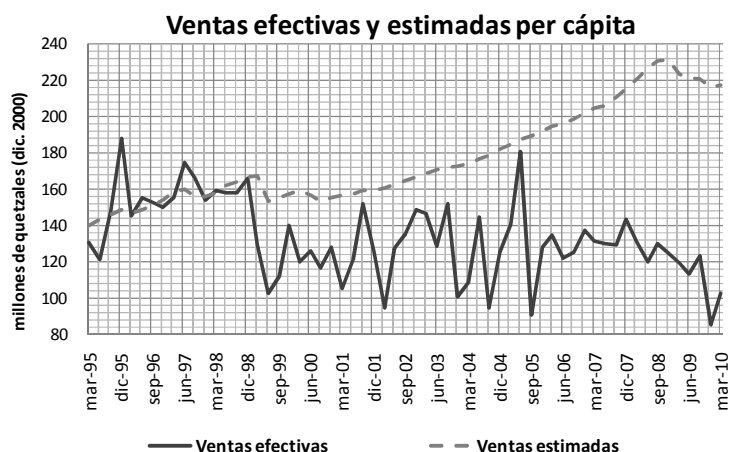
Luego se calcularon las ventas estimadas aplicando la función exponencial al logaritmo de las ventas estimadas y se ajustó el nivel (ordenada en el origen) ajustando una constante (53,1) por la diferencia promedio entre las ventas efectivas y las ventas estimadas entre 1995 y marzo de 1999.

Es decir que se aplicó la siguiente fórmula.

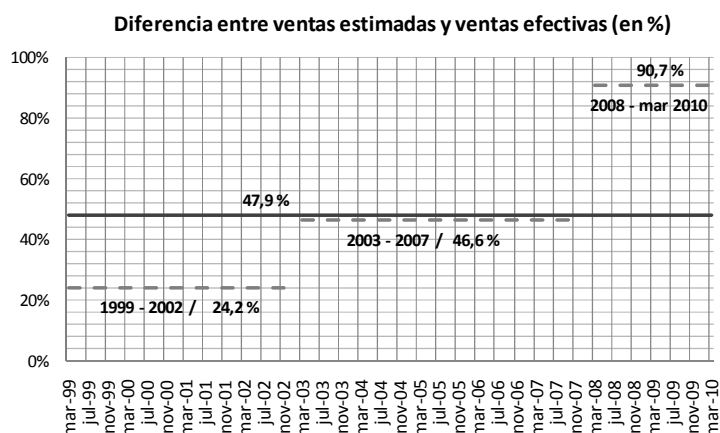
$$ventas_estimadas_2 = 53,1 + \exp^{\log(ventas_estimadas_1)} = 53,1 + ventas_estimadas_1$$

Esta función permitió crear una serie de ventas estimadas desde 1995 hasta marzo de 2010 bajo la hipótesis de que las elasticidades precio directa e ingreso fueran las estimadas por el meta-análisis.

Gráfica 7



Gráfica 8



En la gráfica 7 se ven las ventas efectivas y estimadas per cápita de la población mayor a 15 años para el período 1995 a marzo de 2010, las ventas estimadas calculadas con la metodología antes descrita. Para el período 1995 a marzo de 1999 coinciden pues la metodología empleada al hacer el ajuste para establecer la ordenada en el origen supone que coinciden en promedio las dos series en dicho lapso.

A partir de marzo 1999 a marzo de 2010 se comienza a observar una discrepancia entre ambas series y en este lapso la diferencia entre las ventas estimadas y las ventas efectivas es el 47,9 %, aunque la diferencia se vuelve creciente con el transcurso del tiempo. En la gráfica 8 puede verse que en el período comprendido entre marzo 1999 y diciembre 2002 la diferencia promedio entre las ventas efectivas y las ventas estimadas es 24,2 %. En el período que va del primer trimestre de 2003 a fines de 2007 la discrepancia alcanza el 46,6 % y para el último período que se inicia en 2008 y finaliza a principios de 2010 la diferencia alcanza el 90,7 %.

5. Conclusiones

El análisis efectuado muestra que la evolución de las ventas efectivas de cigarrillos no ha evolucionado durante los últimos quince años de acuerdo a los fundamentos que rigen su demanda, el precio y el ingreso per cápita de los consumidores.

Si bien la metodología de meta-análisis tiene sus limitaciones, como fortaleza del análisis realizado cabe destacar que los países de ingreso medio, medio bajo y bajo están muy representados en la muestra tomada y que los intervalos de confianza elaborados indican que el margen de error puede modificar los porcentajes estimados de discrepancia entre las ventas efectivas y las ventas estimadas, pero no lo suficiente como para que cambie el resultado cualitativo de que las ventas efectivas han estado muy por debajo de las ventas estimadas según los fundamentos de la demanda.

Los factores que pueden estar detrás de estos resultados son el contrabando y la evasión impositiva, fenómenos que están presentes en varios países de América y Guatemala no escapa a tales disfuncionalidades del funcionamiento económico que debilitan las políticas de control de tabaco.

Una conclusión es que se requieren nuevos análisis que arrojen luz de modo más contundente sobre el consumo de cigarrillos en Guatemala y que permita estimar con precisión que parte del consumo es de cigarrillos ilegales.

Una metodología empleada en varios países es una encuesta sobre el consumo de cigarrillos, lo que además de permitir conocer exactamente la prevalencia general, los grupos étnicos más afectados por la pandemia del tabaquismo, la participación en el mercado de cigarrillos legales de cada empresa; también pondrá números sobre el porcentaje de cigarrillos ilegales, su precio, donde son adquiridos por los consumidores, conocer los canales de distribución y las características de los consumidores de cigarrillos ilegales (ingreso, localización, sexo, edad, etc.).

Anexo I: Aspectos legales

DECRETO 61 – 77

ARTICULO 22

Se fija un impuesto para los cigarrillos fabricados a máquina equivalente al cien por ciento (100%) del precio de venta en fábrica de cada paquete de diez cajetillas de veinte cigarrillos cada una, sin impuesto. Para los cálculos impositivos, cada paquete se tomará como una unidad y las fracciones de centavo que resultaren del cómputo, se forzarán a la unidad de centavo inmediata superior. Si excepcionalmente se empaquetase mayor o menor número de unidades, se harán los correspondientes cálculos proporcionales a la unidad impositiva."

**Reformado por el Artículo 1, del Decreto Número 65-79 del Congreso de la República.*

ARTICULO 23

Los fabricantes de cigarrillos elaborados a máquina emplearán facturas para la venta de sus productos en las que figurarán impresos los precios de venta en fábrica sin impuesto de las diversas marcas. En renglones separados se hará constar la cantidad correspondiente al impuesto a que se refiere el artículo anterior calculado sobre dicho precio de venta en fábrica sin impuesto. Cualquier descuento o comisión concedida a comerciante, no afectará en ninguna forma el cálculo del impuesto aunque el fabricante haya recibido una cantidad menor que la que correspondería según el precio de venta en fábrica sin impuesto. El impuesto del timbre se calculará sobre lo efectivamente recibido en concepto de precio, excluyendo el impuesto de cigarrillos que establece el Artículo 22 de esta ley.

ARTICULO 24

Los fabricantes de cigarrillos elaborados a máquina son responsables del pago del impuesto a que se refiere el artículo 22 de esta ley, el que se causa por la transferencia de dominio del producto a cualquier título. Sin embargo del monto total del impuesto causado, podrá deducirse:

- a) El precio de venta en fábrica, sin el impuesto a que se refiere esta ley, de los cigarrillos elaborados a máquina que fueren obsequiados como propaganda, muestras o a trabajadores del fabricante. Esta deducción no podrá exceder del medio del uno por ciento del monto total del impuesto de cada mes; y
- b) El precio de venta en fábrica, sin el impuesto a que se refiere esta ley, de los cigarrillos que por deterioro, daños u otras causas requieran su retiro del mercado y su consiguiente destrucción, la cual se hará en presencia de las autoridades de la Dirección General de Rentas Internas, levantando el acta correspondiente. Esta deducción no podrá exceder de un cuarto del uno por ciento del monto total del impuesto de cada mes.

ARTICULO 25

El monto del impuesto deberá enterarse en las cajas fiscales con la presentación de la declaración jurada correspondiente, a la Dirección General de Rentas Internas o a la Administración de Rentas Departamental, según el caso dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento de cada mes.

El monto del impuesto recaudado se destinará para financiar el presupuesto del sector Salud.

**Adicionado el último párrafo por el Artículo 13, del Decreto Número 117-97 del Congreso de la República.*

ARTICULO 26

Para los efectos del control y fiscalización de este impuesto, la Dirección General de Rentas Internas deberá comprobar la exactitud de los datos reportados en las declaraciones juradas, mediante las verificaciones que estime precedentes, por lo que las Administraciones de Rentas Internas Departamentales deberán enviar mensualmente las declaraciones juradas recibidas que correspondan.

ARTICULO 27

Los importadores de cigarrillos elaborados a máquina pagarán el impuesto del cien por ciento (100%) a que se refiere el artículo 22 de esta ley, en las aduanas de la República, al momento de liquidar la póliza respectiva. Para el cálculo y pago de este impuesto las Aduanas de la República tomarán como base los datos consignados en la declaración jurada autorizada por la Dirección General de Rentas Internas, conforme lo establece el artículo 30 de esta ley.

En todo caso, tanto para los cigarrillos fabricados a máquina, de producción nacional, como para los importados, la base imponible no podrá ser menor que el cuarenta y seis por ciento (46%) del precio de venta sugerido al público por el fabricante, el importador, el distribuidor o el intermediario, según quien realice la venta al público. No se considera precio de venta sugerido al público, el precio facturado al distribuidor o intermediario por el fabricante o importador. Dicho precio deberá ser reportado a la Administración Tributaria, deduciendo el Impuesto al Valor Agregado.

**Reformado por el Artículo 2, del Decreto Número 65-79 del Congreso de la República de Guatemala.*

**Adicionado un segundo párrafo por el Artículo 1, del Decreto Número 53-95 del Congreso de la República de Guatemala.*

**Reformado el segundo párrafo por el Artículo 3, del Decreto Número 36-2001 del Congreso de la República de Guatemala.*

*Reformado el segundo párrafo por el Artículo 1, del Decreto Número 65-2001 del Congreso de la República de Guatemala.

DECRETO 65 - 79

ARTICULO 1

Se modifica el artículo 22 del Decreto 61-77 del Congreso, Ley de Tabacos y sus Productos, el cual queda así:

"Artículo 22.- Se fija un impuesto para los cigarrillos fabricados a máquina equivalente al cien por ciento (100%) del precio de venta en fábrica de cada paquete de diez cajetillas de veinte cigarrillos cada una, sin impuesto. Para los cálculos impositivos, cada paquete se tomará como una unidad y las fracciones de centavo que resultaren del cómputo, se forzarán a la unidad de centavo inmediata superior. Si excepcionalmente se empaquetase mayor o menor número de unidades, se harán los correspondientes cálculos proporcionales a la unidad impositiva."

ARTICULO 2

Se modifica el artículo 27 del Decreto 61-77 del Congreso, Ley de Tabacos y sus Productos, el cual queda así:

"Artículo 27.- Los importadores de cigarrillos elaborados a máquina pagarán el impuesto del cien por ciento (100%) a que se refiere el artículo 22 de esta ley, en las aduanas de la República, al momento de liquidar la póliza respectiva. Para el cálculo y pago de este impuesto las Aduanas de la República tomarán como base los datos consignados en la declaración jurada autorizada por la Dirección General de Rentas Internas, conforme lo establece el artículo 30 de esta ley".

ARTICULO 3

Se modifica el artículo 30 del Decreto número 61-77 del Congreso, Ley de Tabacos y sus productos, el cual queda así:

"Artículo 30.- Los importadores de cigarrillos elaborados a máquina, previo a su importación, presentarán una declaración jurada a la Dirección General de Rentas Internas para su autorización consignando las características de la marca, especificando el valor CIF, los derechos y demás recargos arancelarios e impuestos por la importación, siempre que no se trate de productos exonerados en virtud de tratados centroamericanos y otros convenios internacionales, los gastos de flete seguro y otros gastos normales que efectivamente pague el importador, lo cual servirá de base para el pago del impuesto del cien por ciento (100%) que causan los cigarrillos elaborados a máquina conforme a esta ley. Las rebajas, descuentos, comisiones y cualquiera otra ventaja comercial que conceda el fabricante o el exportador no afectarán el precio declarado. Dicha declaración jurada una vez autorizada, deberá enviarse a la Aduana respectiva para que sirva de base para el cálculo del impuesto a que se refiere esta ley".

DECRETO – 95

ARTICULO 1

Se adiciona un segundo párrafo al Artículo 27 del Decreto número 61-77 del Congreso de la República, reformado por el Decreto número 65-79 del Congreso de la República, el cual queda así:

"En todo caso, tanto para los cigarrillos fabricados a máquina, de producción nacional, como para los importados, la base imponible no podrá ser menor que el cuarenta y cuatro por ciento (44%) del precio de venta sugerido al público por el fabricante o el importador y reportado a la Administración Tributaria, deduciendo el Impuesto al Valor Agregado."

ARTICULO 2

El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial. Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento. Dado en el Palacio del Organismo Legislativo; en la ciudad de Guatemala, a veinticinco días del mes de julio de mil novecientos noventa y cinco.

DECRETO 117 - 1997

ARTÍCULO 13

Se reforma el artículo 25 del decreto 61 de 1977

Decreto Número 61-77 del Congreso de la República, Ley de Tabacos y sus Productos, para adicionarle el párrafo siguiente:

"El monto del impuesto recaudado se destinará para financiar el presupuesto del sector Salud."

DECRETO 36 – 2001

ARTÍCULO 13

Se reforma el segundo párrafo del artículo 27 del Decreto Número 61 – 77, Ley de Tabacos y sus Productos, reformado por el artículo 2, del Decreto Número 65 – 79, el cual fue adicionado por el artículo 1 del Decreto Número 53 – 95, todos del Congreso de la República, el cual queda así:

“En todo caso, tanto para los cigarrillos fabricados a máquina, de producción nacional, como para los importados, la base imponible no podrá ser menor que el cuarenta y cuatro por ciento (44 %) del precio de venta sugerido al público por el fabricante, el importador, el distribuidor o el intermediario. Dicho precio deberá ser reportado a la Administración Tributaria, deduciendo el Impuesto al Valor Agregado. No se considera precio de venta sugerido al público, el precio facturado al distribuidor o intermediario por el fabricante o importador.”

DECRETO 65 - 2001

ARTICULO 1

Se reforma el segundo párrafo del artículo 27 del Decreto numero 61-77, Ley de Tabacos y sus Productos, reformado por el artículo 2 del Decreto Número 65-79, adicionado por el artículo 1 del Decreto Numero 53-95 y reformado por el artículo 3 del Decreto numero 36-2001, todos del Congreso de la República, el cual queda así:

"En todo caso, tanto para los cigarrillos fabricados a máquina, de producción nacional, como para los importados, la base imponible no podrá ser menor que el cuarenta y seis por ciento (46%) del precio de venta sugerido al publico por el fabricante, el importador, el distribuidor o el intermediario, según quien realice la venta la público. No se considera precio de venta sugerido al público, el precio facturado al distribuidor o intermediario por el fabricante o importador. Dicho precio deberá ser reportado a la Administración Tributaria, deduciendo el Impuesto al Valor Agregado".

ARTICULO 2

Se reforma el párrafo segundo y final del artículo 40 de la Ley de Tabacos y sus productos, Decreto numero 61-77 del Congreso de la Republica y sus reformas, el cual queda así:

"Los responsables de este delito serán sancionados con prisión de dos a seis años y multa igual al impuesto defraudado."

ARTICULO 3

Se reforma el párrafo segundo y final del artículo 41 de la Ley de tabacos y sus Productos, Decreto Número 61-77 del Congreso de la Republica y sus reformas, el cual queda así:

"Los responsables de la comisión de este delito serán sancionados con prisión de dos a seis años y multa igual al impuesto defraudado, sin perjuicio de la obligación de pagar los tributos defraudados."

ARTICULO 4

Se reforma el artículo 52 de la Ley de tabacos y sus Productos, Decreto numero 61-77 del Congreso de la República y sus reformas, el cual queda así:

"Artículo 52. Régimen punitivo administrativo. Las infracciones a las disposiciones en el orden administrativo de la presente ley, se sancionarán de acuerdo a lo previsto en el código Tributario o el Código de Salud, según corresponda".

ARTICULO 5

Se derogan los artículos 45, 53 y 56 de la Ley de tabacos y sus Productos, decreto numero 61-77 del Congreso de la República y sus reformas.

ARTICULO 6

Los ingresos que se perciban como producto de las reformas al Decreto número 61-77 del Congreso de la Republica, Ley de tabacos y sus Productos, se destinarán específicamente para fortalecer el financiamiento de los gastos de salud preventiva y curativa, a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

ARTICULO 7

El presente Decreto entrará en vigencia el uno de Diciembre del año dos mil uno y será publicado en el diario oficial.

**El modelo econométrico y estimaciones de
elasticidades precio e ingreso en la demanda de
cigarrillos en El Salvador**

Working Paper

Alejandro Ramos-Carbajales, MSc¹

Martin González-Rozada, PhD.²

Setiembre 2013

¹ Interamerican Heart Foundation

² Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires y FIC Argentina

TABLA DE CONTENIDOS

<i>Introducción.</i>	<i>4</i>
<i>1) Determinación de la base de datos</i>	<i>5</i>
Grafica 1 – Evolución del precio real y el consumo	6
Grafica 2 – Evolución del ingreso real	6
<i>2) Definición del modelo econométrico</i>	<i>7</i>
Tabla1 - Test de la raíz unitaria del ingreso real	8
Tabla 2 – Contraste de Perron sobre el ingreso real	8
Tabla 3 – Test de la traza de Johansen	9
<i>3) Resultados</i>	<i>11</i>
Tabla 4 – Resultados del modelo de corrección de errores	12
<i>4) Simulación de una política de impuestos</i>	<i>13</i>
Tabla 5 – Estructura del precio al consumidor principales marcas de cigarrillos	14
Tabla 6 – Propuesta de aumento en impuestos marca mas vendida (Diplomat)	14
Tabla 7 - Hipótesis 1: aumento del impuesto sin suba del ingreso real	14
Tabla 8 - Hipótesis 2: aumento del impuesto y del ingreso real en 2.5% anual acumulativo en los tres años	15
<i>ANEXO A – Evolución de precios, ventas y carga fiscal ante el escenario de aumento de impuestos propuesto</i>	<i>17</i>

Introducción.

Existe una amplísima literatura sobre la demanda de cigarrillos en todo el mundo, últimamente también para países en desarrollo.³

Al efecto de estimar la demanda de cigarrillos en El Salvador se siguieron como enfoques los pasos metodológicos actualizados y estudios recientes en la región^{4 5}

La demanda de cigarrillos como demanda de un producto adictivo tiene determinadas características que la distinguen de otros bienes de consumo típicos (no adictivos). En efecto, en los diversos estudios realizados en el mundo generalmente la elasticidad precio de la demanda es menor a 1 en valor absoluto.

Esto indica que se trata de un bien con una rigidez relativa en la demanda frente a variaciones de precios: la demanda cae como resultado de ser un bien normal pero menos que proporcionalmente al aumento de precio.

Esta característica es uno de los pilares en que se sustenta una política de aumento de precios e impuestos, ya que el doble efecto de un aumento de precios vía impuestos es el de reducir el consumo y aumentar la recaudación fiscal.

Esta característica transforma a la política de impuestos a los cigarrillos en un instrumento de los más efectivos en políticas de salud para enfrentar la epidemia evitable del tabaquismo

El aumento de los ingresos disponibles por parte de los fumadores tiene un efecto contrario como es de esperar. A mayor ingreso mayor consumo y en este caso la elasticidad ingreso es por tanto de signo positivo y en la mayoría de los estudios se ubica alrededor de 1. O sea que es un bien normal respecto del ingreso

Existen por tanto diversos enfoques que buscan caracterizar la demanda en términos cuantitativos a través de la estimación de la elasticidad precio (o sea, cual es el porcentaje de caída de la demanda frente a un determinado aumento de precio) y de la elasticidad ingreso de la demanda

Básicamente las elasticidades pueden estimarse en un modelo de corte transversal (a través por ejemplo de una encuesta de fumadores y no fumadores) o un modelo de demanda agregada donde las variables son dinámicas (series de tiempo con la amplitud requerida).

³ Ver por ejemplo una discusión en: Ross, HJ y Chaloupka, FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. Revista de Salud Publica de México, 2006-;8, suppl: I S113-S120

⁴ Ramos-Carbajales, Alejandro y Curtí, Dardo.

<http://bvs.insp.mx/rsp/antecedentes/numero.php?year=2010&vol=52&num=2&tipo=suplemento>.

⁵ Gonzalez Rozada, M y Rodriguez Iglesias, G. Análisis de la Demanda de Cigarrillos en Argentina Documento preparado para el proyecto Economía del Tabaco en Argentina, Buenos Aires 2013 (Working paper)

En el caso de El Salvador se trabajó solamente con un modelo del segundo tipo

1) Determinación de la base de datos

El modelo requiere al menos tres series de datos: cantidad demandada o un proxy, precio real de los cigarrillos e ingreso de los fumadores (o también un proxy del mismo).

Qt - Para representar el consumo que nunca es observable a nivel agregado se usa como mejor aproximación las ventas sujetas a impuestos. En el caso de El Salvador será aproximada por una serie mensual de ventas con fuente Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la que como primer paso será desestacionalizada. Luego la serie será trimestralizada

Pt - es el cociente de la serie de precios de los cigarrillos entregada por la DIGESTYC y el índice de precios al consumo. Los precios de los cigarrillos resultan de una base de mercado recogida para el IPC en 1992 y 2009 por la DIGESTYC

Yt – el ingreso real ofrece problemas para realizar un “proxy” por ausencia de encuestas periódicas de hogares y por la existencia de un importante circuito de economía informal. Por tanto, como mejor aproximación se usó una serie trimestral del ingreso nacional bruto disponible. A partir del PIB (Producto Interno Bruto) trimestralizado del Banco Central se agregaron las remesas provenientes del exterior que constituyen alrededor del 10% del PIB.⁶

El periodo de análisis fue entonces trimestral a partir de 2000 Q1 hasta 2012 Q4 inclusive, determinado por la disponibilidad de los datos de ventas entregados por la DGII.

La variable volumen de ventas fue desestacionalizada mediante la construcción de una nueva serie trimestral denominada “volventas_sa”. Como primer paso para su determinación se realizó una estimación por mínimos cuadrados ordinarios (OLS) de las ventas trimestralizadas sobre tres variables ficticias representando los trimestres 1, 2, 3 y una constante. Se calcularon los residuos de dicha regresión y se le sumó el promedio de la serie de ventas. Esta nueva serie así construida fue utilizada en el modelo econométrico como la variable dependiente.

En segundo lugar se observó la representación gráfica de las tres variables.

Se observa que el precio real y la cantidad demandada de cigarrillos están relacionados inversamente como resulta normal en la demanda.

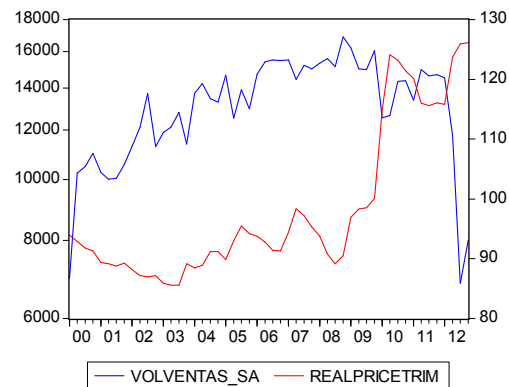
⁶ Sin embargo, no se dedujeron las rentas enviadas al exterior, porque no están trimestralizadas en la información del Banco Central de Reserva y son un porcentaje menor del ingreso bruto interno disponible

Sin embargo luego de 2008 se observan algunos cambios importantes, que se reflejan como producto de un cambio de precios (aumento importante) y una caída del ingreso producto de la crisis económica.

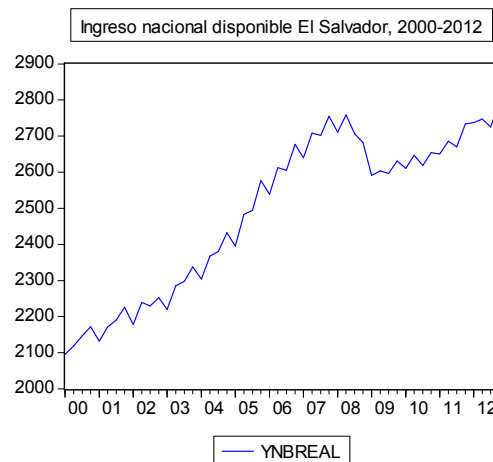
La serie del ingreso real muestra una caída y posterior recuperación en 2008. Las tabacaleras ante la caída de las ventas aumentaron fuertemente el precio real para no perder utilidad global del negocio.

Estos cambios considerados en su conjunto pueden requerir una atención especial en el modelo econométrico ya que puede invalidar algunos contrastes si no se toman en cuenta. (Ver abajo).

Grafica 1 – Evolución del precio real y el consumo



Grafica 2 – Evolución del ingreso real



En efecto, la curva de demanda pudo haberse trasladado y luego de 2008 se utilizara una variable ficticia para contemplar esto en el estudio econométrico.

También es observable una fuerte caída de las ventas al final del periodo y dada esta característica, será conveniente tratar como valores extremos (outliers) a estos trimestres (también a los iniciales de la serie) y así se hace mediante la creación de la nueva variable ficticia “dum_outliers”.

2) Definición del modelo econométrico

El modelo se focaliza en la relación de largo y corto plazo que define la demanda de cigarrillos como resultado de los cambios en el precio e ingresos reales.

No se definieron variables ficticias especiales por medidas de políticas que pudieran afectar la curva de demanda en el periodo⁷ ya que no existieron importantes cambios en las políticas que pudieran afectar la demanda independientemente del precio y del ingreso. Por el lado de la oferta, la salida de las empresas tabacaleras del mercado de producción de cigarrillos ocurrió antes del periodo de análisis.

Sin embargo, como se observó anteriormente, la crisis de financiera de 2008 en Estados Unidos golpeó a la economía salvadoreña en varios sentidos, disminuyendo exportaciones y por tanto el ingreso de exportadores, generando desocupación y más emigración, así como aumento de remesas familiares (especialmente al final del periodo en 2012). Por tanto se incluirá una variable ficticia s_4 con valor 0 antes de 2008 y 1 luego hasta el final.

La estimación de la demanda no puede realizarse directamente por OLS (mínimos cuadrados ordinarios)⁸ sin evaluar previamente que las variables sean $I(0)$ o sea estacionarias o estén cointegradas.

La prueba más usual para evaluar la estacionariedad de una serie es el contraste de Dickey Fuller aumentado (ADF). Este contraste establece como hipótesis nula (H_0) que existe una raíz unitaria, es decir, que la variable que se analiza es $I(1)$, mientras que la hipótesis alternativa es que la serie es estacionaria.

El resultado para las variables: ventas desestacionalizadas ($volventas_sa$), precio real ($realpricetrim$) e ingreso real ($ynbreal$) es de que todas son no estacionarias siguiendo un proceso estocástico integrado de primer orden.

Se presenta el resultado del análisis de ADF solo para $ynbtrim$, pero para las otras variables es igual.

El valor del estadístico de contraste -1.08 no es superado por los valores críticos usuales por tanto no se rechaza que la variable tiene una raíz unitaria, lo que equivale a decir que es $I(1)$ (integrada de primer orden, debe diferenciarse una vez para que sea estacionaria).

⁷ La ley integral que consagra espacios libres así como advertencias sanitarias y otras medidas con restricciones es de 2011, casi al final del periodo de análisis.

⁸ En presencia de variables no estacionarias la estimación por OLS puede generar resultados espúeos

Tabla1 - Test de la raíz unitaria del ingreso real

Null Hypothesis: YNBREAL has a unit root	
Exogenous: Constant	
Lag Length: 5 (Automatic based on SIC, MAXLAG=10)	
t-Statistic	
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-1.082445
Test critical values: 1% level	-3.581152
5% level	-2.926622
10% level	-2.601424

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
Dependent Variable: D(YNBREAL)
Method: Least Squares
Date: 09/20/13 Time: 11:21
Sample (adjusted): 2001Q3 2012Q4
Included observations: 46 after adjustments

Como resultado, las variables individualmente son no-estacionarias, contienen una tendencia estocástica, es decir, pueden representarse como caminos aleatorios

Sin embargo, la variable ingreso real (ynbtrim) presenta un caso especial. Como se comento anteriormente al observar la gráfica de la misma se sospecha un cambio estructural a partir del segundo trimestre de 2008.

Si hay cambios estructurales, estos contrastes como el ADF se sesgan hacia el no rechazo de la hipótesis nula de una raíz unitaria.

Por tanto en este caso se utiliza el contraste de Perron (1989). El test es una variante del ADF donde la hipótesis nula del test es una raíz unitaria con un cambio estructural exógeno que ocurre en el momento indicado, en este caso en el segundo trimestre de 2008 y la hipótesis alternativa es que la serie es estacionaria con un cambio exógeno en la tendencia en ese momento

La tabla siguiente muestra los resultados de aplicar el test de Perron a la serie de ingreso real (ynbtrim).

Tabla 2 – Contraste de Perron sobre el ingreso real

Test de Raíz Unitaria de Perron				
Variable	Estadístico-t de Perron	Valor Crítico 1%	Valor Crítico 5%	Rezagos
Log(YNBTRIM)	-2.0104	-4.55	-3.95	5

Nota: El número de rezagos en el test fue seleccionado de acuerdo al criterio de información de Schwartz.

El test acepta la hipótesis nula de raíz unitaria en presencia de cambio de estructura en la serie.

De esta forma se confirma que las tres variables son $I(1)$

La teoría económica establece que existe cointegración si una combinación lineal de variables no estacionarias es estacionaria. Y deben ser del mismo orden, de lo contrario no serían cointegradas en ningún caso.

En el caso que nos ocupa, las tres variables son $I(1)$ por tanto debe realizarse algún procedimiento de análisis para evaluar si están cointegradas

Si las variables están cointegradas es posible mantener la relación de largo plazo entre las mismas y el modelo será pasible de una estimación y no será espuria la relación entre las variables.

Uno de los test más utilizados para determinar si existe cointegración en las variables es el test de la traza de Johansen:

Tabla 3 – Test de la traza de Johansen

Date: 09/20/13 Time: 07:01
Sample (adjusted): 2001Q2 2012Q4
Included observations: 47 after adjustments
Trend assumption: Linear deterministic trend
Series: LOG(VOLVENTAS_SA) LOG(REALPRICETRIM) LOG(YNBREAL)
Lags interval (in first differences): 1 to 4

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.449974	37.38971	29.79707	0.0055
At most 1	0.115106	9.293558	15.49471	0.3389
At most 2	0.072672	3.546072	3.841466	0.0597

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Se trata de un test multivariante y secuencial.

Se muestra el resultado para 4 rezagos en primeras diferencias, que es el que rechaza que exista una relación de cointegración (primera línea de la tabla) y no puede rechazar que hay al menos una relación de cointegración (segunda línea de la tabla de resultados).

La evidencia empírica del contraste del test de la traza de Johansen sugiere que existe cointegración entre las variables en niveles y por lo tanto la función de demanda de cigarrillos puede especificarse en términos de elasticidades de corto y largo plazo mediante un modelo de corrección de errores.

Seguidamente se describe la fundamentación de la elección de este modelo para la función de demanda de cigarrillos en El Salvador

La base teórica de este modelo es de que si bien las variables están relacionadas en el largo plazo, en el corto plazo pueden desviarse del equilibrio, por lo que pueden existir elasticidades de respuesta en este caso del precio y del ingreso sobre las ventas de cigarrillos que difieran de las de largo plazo, cualquiera que sea este en términos de tiempo

Dada la característica de trayectorias aleatorias I(1) de las variables del modelo, y que están cointegradas, esto implica que en el corto plazo la mejor predicción de dicha trayectoria la constituye el valor de la variable en un momento inmediatamente anterior mas su tasa promedio de crecimiento más un componente aleatorio.

Por tanto, las diferencias entre dos valores consecutivos en el tiempo de las variables (primeras diferencias en las variables del modelo) se plantean como:

$$\begin{aligned}\Delta c_t &= g_c + \eta_{1,t} \\ \Delta p_t &= g_p + \eta_{2,t} \\ \Delta y_t &= g_{y1} + \eta_{3,t y} \\ \Delta y_t &= (g_{y1} + g_{y2}) + \eta_{3,t r}\end{aligned}$$

En el caso de la variable proxy del ingreso se modela respetando que existe un cambio a partir del segundo trimestre de 2008

La relación entre estas tres variables determina que en equilibrio las tres tasas de crecimiento sean iguales. Esto es, el consumo de cigarrillos, el precio y el ingreso de los consumidores se mueven juntos a lo largo del tiempo debido a que la trayectoria del crecimiento de estas variables es común.

Este modelo asume una relación lineal para la demanda de cigarrillos entre el consumo total de cigarrillos, su precio real y el ingreso real de la población.

Esta función representa la relación de equilibrio de largo plazo entre las variables medidas en logaritmos naturales,

$$c_t = k_i + \lambda_1 p_t + \lambda_2 y_t + u_t$$

Donde: c_t es el logaritmo natural del consumo de cigarrillos (aproximado por las ventas desestacionalizadas, $volventas_sa$), p_t es el logaritmo natural del índice de precio de venta real de los cigarrillos ($realpricetrim$), y_t es el logaritmo natural del ingreso real de la población en el periodo t (aproximado como se explico y representado por la variable $ynbtrim$). k_i , λ_1 y λ_2 son parámetros a estimar y u_t es un error estacionario con media cero.

λ_1 y λ_2 son las elasticidades de largo plazo a estimar respecto del precio del ingreso real respectivamente, de la demanda de cigarrillos

Sin embargo en el corto plazo se debe utilizar un modelo que contemple desviaciones del equilibrio, ya que se trata de variables estocásticas y la hipótesis es que existe un equilibrio de largo plazo, pero en el corto plazo normalmente existen desviaciones

Por tanto, el siguiente modelo contempla esta posibilidad, un modelo dinámico con r trimestres de rezago tendría la representación formal siguiente:

$$\Delta c_t = \delta + (\alpha - 1) \left\{ c_{t-1} - \frac{k^*}{1-\alpha} - \frac{\beta}{1-\alpha} p_{t-1} - \frac{\gamma}{1-\alpha} y_{t-1} \right\} + \sum_{j=1}^{r-1} \alpha_j^* \Delta c_{t-j} + \beta_0 \Delta p_t + \sum_{j=1}^{r-1} \beta_j^* \Delta p_{t-j} + \gamma_0 \Delta y_t + \sum_{j=1}^{r-1} \gamma_j^* \Delta y_{t-j} + \varepsilon_t$$

En este modelo la dinámica del consumo a través de la diferencia en un periodo t frente al anterior se explica por dos componentes. El primero es la diferencia entre el consumo en el periodo anterior y la relación de equilibrio (el termino entre llaves). Esta afectado por un coeficiente que puede ser positivo o negativo.

El término entre llaves es además es igual a u_{t-1} , por lo tanto, para que las variables se encuentren en equilibrio en el largo plazo u_{t-1} debe ser igual a 0.

Todos los demás componentes en primeras diferencias son los efectos de corto plazo en el cambio de las variables.

Esta ecuación tiene entonces un mecanismo dinámico que parte del nivel de consumo anterior y supone un mecanismo de “corrección” de la separación del consumo en el corto plazo respecto del largo plazo. Si por ejemplo el ingreso sube en un periodo $t-1$ esto “empuja” el consumo en $t-1$ pero dado que entra con signo negativo en el termino entre llaves, el coeficiente $(\alpha-1)$ tendrá signo negativo “corrigiendo” este desvío de corto plazo para el periodo t siguiente. De allí que el termino entre llaves se denomine “mecanismo de corrección de errores”

3) Resultados

El modelo se estimo mediante el procedimiento VEC (Vector error correction) de Johansen

Los rezagos que se aplican surgen del test anterior de la traza (son 4 en primeras diferencias, lo que implica 5 en niveles)

Se observa que el modelo responde adecuadamente a los datos, la relación de largo plazo determina una estimación estadísticamente significativa al 5% de significación de la elasticidad precio de -0.62, que es un valor que indica correctamente el signo (en la estimación entra con signo cambiado) y consistente con otros estudios y con recientes estimaciones en Honduras

La elasticidad ingreso es también significativa estadísticamente al 5% y estimada en 1.90, correcto el signo e indica respuesta elástica del consumo al ingreso real.

Si bien el valor estimado de esta elasticidad es algo superior a las estimaciones en otros estudios, igualmente debe considerarse como producto de la dificultad de realizar un proxy del ingreso de los fumadores dada la extensión de la economía informal en El Salvador y que se utiliza una variable de aproximación del ingreso que proviene de las cuentas nacionales con una aproximación al ingreso por remesas familiares medidas por el Banco Central.⁹

Las elasticidades de corto plazo (primera columna variables en diferencias para cada rezago, para el precio y el ingreso) son no significativas, lo que indica que dado que el rezago en niveles es de 5, el equilibrio de largo plazo frente a un cambio en el precio real y el ingreso se alcanza en 5 trimestres. Este resultado es similar al de otros países de la región

Tabla 4 – Resultados del modelo de corrección de errores

Vector Error Correction Estimates			
Sample (adjusted): 2001Q2 2012Q4			
Included observations: 47 after adjustments			
Standard errors in () & t-statistics in []			
Cointegrating Eq:		CointEq1	
LOG(VOLVENTAS_SA(-1))		1.000000	
LOG(REALPRICETRIM(-1))		0.623753 (0.12272) [5.08254]	
LOG(YNBREAL(-1))		-1.909826 (0.13327) [-14.3303]	
C		2.588874	
Error Correction:		D(LOG(VOLVENTAS_SA))	D(LOG(REALPRICETRIM)) D(LOG(YNBREAL))
CointEq1		-0.968832 (0.35364) [-2.73962]	0.168386 (0.12274) [1.37186] 0.136690 (0.03063) [4.46193]
D(LOG(VOLVENTAS_SA(-1)))		-0.050771 (0.37146) [-0.13668]	-0.112352 (0.12893) [-0.87143] -0.148235 (0.03218) [-4.60664]
D(LOG(VOLVENTAS_SA(-2)))		0.023001 (0.31163) [0.07381]	-0.166944 (0.10816) [-1.54344] -0.106541 (0.02700) [-3.94656]
D(LOG(VOLVENTAS_SA(-3)))		0.203871 (0.27855) [0.73190]	-0.220152 (0.09668) [-2.27710] -0.091077 (0.02413) [-3.77443]
D(LOG(VOLVENTAS_SA(-4)))		0.033602 (0.18855) [0.17821]	-0.058527 (0.06544) [-0.89432] -0.030801 (0.01633) [-1.88574]
D(LOG(REALPRICETRIM(-1)))		-0.308050 (0.66787) [-0.46124]	0.294724 (0.23181) [1.27142] -0.151353 (0.05786) [-2.61605]
D(LOG(REALPRICETRIM(-2)))		0.642297 (0.64606) [0.99417]	-0.352285 (0.22424) [-1.57102] -0.007835 (0.05597) [-0.14000]
D(LOG(REALPRICETRIM(-3)))		0.696267	-0.304320 -0.088614

⁹ Es posible que incluso parte de las remesas de inmigrantes en el exterior no estén bancarizadas en cuyo caso el ingreso verdadera sería mayor al medido y esto reduciría el verdadero valor de la elasticidad ingreso de la demanda. Todo esto requiere mayor investigación.

	(0.70141) [0.99267]	(0.24345) [-1.25004]	(0.06076) [-1.45840]
D(LOG(REALPRICETRIM(-4)))	0.116228 (0.55609) [0.20901]	0.037536 (0.19301) [0.19447]	0.093033 (0.04817) [1.93126]
D(LOG(YNBREAL(-1)))	-0.818725 (1.17849) [-0.69473]	-0.229379 (0.40904) [-0.56078]	-0.028239 (0.10209) [-0.27662]
D(LOG(YNBREAL(-2)))	-1.663457 (1.06124) [-1.56746]	0.169539 (0.36834) [0.46028]	0.111881 (0.09193) [1.21700]
D(LOG(YNBREAL(-3)))	0.340808 (1.13813) [0.29945]	-0.233912 (0.39503) [-0.59214]	-0.110154 (0.09859) [-1.11726]
D(LOG(YNBREAL(-4)))	1.071194 (1.14452) [0.93594]	-0.715929 (0.39725) [-1.80224]	0.641031 (0.09915) [6.46551]
C	0.027941 (0.03059) [0.91355]	0.018232 (0.01062) [1.71740]	0.008251 (0.00265) [3.11410]
DUM_OUTLIERS	-0.633701 (0.09374) [-6.75998]	0.012415 (0.03254) [0.38157]	0.003072 (0.00812) [0.37831]
S4	-0.023196 (0.03565) [-0.65065]	-0.006099 (0.01237) [-0.49289]	-0.011919 (0.00309) [-3.85919]
R-squared	0.695289	0.437296	0.882795
Adj. R-squared	0.547848	0.165019	0.826083
Sum sq. resids	0.208841	0.025159	0.001567
S.E. equation	0.082078	0.028488	0.007110
F-statistic	4.715710	1.606073	15.56622
Log likelihood	60.59359	110.3282	175.5622
Akaike AIC	-1.897600	-4.013967	-6.789881
Schwarz SC	-1.267762	-3.384129	-6.160044
Mean dependent	-0.005283	0.007318	0.005781
S.D. dependent	0.122063	0.031176	0.017049
Determinant resid covariance (dof adj.)		2.32E-10	
Determinant resid covariance		6.66E-11	
Log likelihood		350.5762	
Akaike information criterion		-12.74792	
Schwarz criterion		-10.74032	

El estudio permite una primera aproximación a la estimación de la demanda de cigarrillos en El Salvador que resulta en primera instancia adecuada.

Los resultados son similares a otros estudios. La demanda es inelástica al precio y elástica al ingreso, en este caso un llamado de atención a los formuladores de políticas porque frente a un nivel creciente de la economía y consiguiente incremento del ingreso real de la población existirá un más que proporcional incremento de la demanda de cigarrillos. Por tanto el precio, que es la variable de control a través del impuesto a los cigarrillos, deberá crecer para enfrentar esto y no permitir que mejore la asequibilidad para el fumador

4) Simulación de una política de impuestos

Se realiza un ejercicio de simulación del cambio en el consumo de cigarrillos frente a estas estimaciones de las elasticidades y distintos escenarios de las políticas de precios e impuestos y cambios en el ingreso real

La situación de punto de partida de los precios e impuestos para una cajetilla de 20 cigarrillos es la siguiente (mediados de 2012):

Tabla 5 – Estructura del precio al consumidor principales marcas de cigarrillos

	Marlboro	Paramétrica	Diplomat	Paramétrica	Delta	Paramétrica
Comercialización	1,22	46,56%	1,06	44,68%	0,89	42,24%
Selectivo - Espec	0,4500	17,11%	0,4500	18,99%	0,4500	21,43%
Selectivo - AdVal	0,65	24,83%	0,59	24,83%	0,52	24,83%
IVA	0,30	11,50%	0,27	11,50%	0,24	11,50%
	2,63	100,00%	2,37	100,00%	2,10	100,00%
Carga tributaria	53,4%		55,3%		57,8%	

Frente a esto la propuesta de la sociedad civil ha sido la de promover en el parlamento un cambio en la normativa fiscal que permita subir los impuestos y “empujar” los precios de tal forma de acercarse a los niveles actuales de carga fiscal y precio al consumidor de Costa Rica y Panamá, los más altos de la sub región.

El tipo de impuesto que se recomienda pasaría de un sistema mixto como el actual a uno exclusivamente específico (suma fija por cajetilla), siguiendo las recomendaciones de la OMS y el CMCT

Tabla 6 – Propuesta de aumento en impuestos marca mas vendida (Diplomat)

	Actual - Diplomat		Año 1		Año 2		Año 3	
	UsD	%	UsD	%	UsD	%	UsD	%
Margen May / Min	1,06	44,68%	1,24	40,11%	1,39	38,50%	1,45	37,21%
Selectivo - Espec	0,45	18,99%	1,50	48,39%	1,80	50,00%	2,00	51,28%
Selectivo - AdVal	0,59	24,83%		0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
IVA	0,27	11,50%	0,36	11,50%	0,41	11,50%	0,45	11,50%
PVP	2,37	100,00%	3,10	100,00%	3,60	100,00%	3,90	100,00%
Carga tributaria		55,3%		59,9%		61,5%		62,8%

La propuesta es que tomando la marca Diplomat como representativa, de un nivel de impuesto y precio de US\$ 0.45+0.59= 1.06 en la línea de base se lleve a 1.50, 1.80 y 2.00 en el correr de tres años.

Estas subas impactarían sobre el precio, y considerando que las tabacaleras también acomoden a estos aumentos para no reducir su ingreso, los precios subirían anualmente desde 2.37 a 3.10, 3.60 y 3.90 dólares al cabo de los tres años de intervención.

Dado que el nivel que interesa para el fumador es el nivel de precios, se usan estos datos para confeccionar las dos tablas de simulación siguientes¹⁰:

Tabla 7 - Hipótesis 1: aumento del impuesto sin suba del ingreso real

	Aumento del IPT (acumulativo anual)	Variación del precio al retail	Variación acumulada del consumo (sobre año base)	Recaudación fiscal total (incluido IVA) en Millones de USD	Carga fiscal total s precio al retail
--	--	--------------------------------	--	--	---------------------------------------

¹⁰ (Ver Anexo A por el detalle de los cálculos del ejercicio de simulación)

Año 1 -	45%	30.8%	-15.3%	65.6	60%
Año 2 -	20%	16.1%	-22.8%	71.2	61.5%
Año 3 -	11%	8.3%	-26.6%	75.0	62.8%

Tabla 8 - Hipótesis 2: aumento del impuesto y del ingreso real en 2.5% anual acumulativo en los tres años

	Aumento del IPT (acumulativo anual)	Variación del precio al retail	Variación acumulada del consumo (sobre año base)	Recaudación fiscal total (incluido IVA) en Millones de USD	Carga fiscal total s/ precio al retail
Año 1 -	45%	30.8%	-10.5%	69.3	60%
Año 2 -	20%	16.1%	-18%	75.8	61.5%
Año 3 -	11%	8.3%	-21.7%	80.0	62.8%

En la Hipótesis 1 se plantean los aumentos de precios recomendados en tres años pero el ingreso real de la población no aumenta, de manera que la elasticidad ingreso no tiene impacto sobre el consumo=ventas.

En esta Hipótesis 1 el aumento del impuesto se proyecta que debe ser del 45% el primer año, un 20% el segundo y 11% el tercero. Con estos aumentos de impuestos y manteniendo la composición del precio al consumidor, las ventas caerían 26.6% en tres años, o sea que el consumo se reduciría más de un cuarto sobre el nivel del año base. Paralelamente, la recaudación fiscal subiría a 80 millones de dólares (sobre un nivel actual de 55 millones anuales) y la presión fiscal total sobre el precio al consumidor llegaría a 62.8%

En la Hipótesis 2 la variante es solamente considerar un aumento del ingreso real del 2.5

cada año de los tres años de la proyección. El resultado es solamente una menor caída del consumo que en la Hipótesis 1, pero igualmente el consumo cae algo más de un quinto sobre el año base. El aumento de la recaudación sobre el año base es mayor en esta hipótesis 2 que en la anterior ya que las ventas son mayores

En conclusión este ejercicio de simulación muestra el impacto favorable de los aumentos propuestos, dadas las elasticidades precio e ingreso estimados. También llaman la atención de que frente a aumentos del ingreso real (normalmente por efectos del crecimiento económico) la política de impuestos y precios al tabaco debe considerar aumentos adicionales de los impuestos para enfrentarla.

En el ejemplo si dada la elasticidad precio se establece como objetivo reducir algo más de un cuarto el consumo no alcanza el aumento del impuesto de USD 1.04 a 2 dólares si es el caso que la economía crece al 2.5%.

Este escenario incluso empeorar (no es mostrado aquí pero es evidente) si la economía entra en un sendero de mayor crecimiento y también consiguientemente los ingresos reales de la población.

ANEXO A – Evolución de precios, ventas y carga fiscal ante el escenario de aumento de impuestos propuesto

Tabla A.1 - ALTERNATIVAS DE AUMENTO DEL IMPUESTO AL TABACO EN EL SALVADOR

	Volumen físico declarado	ImpProd Tab (IPT)	ImpProd Tab (IPT) Sugerido	PVP Actual sin IVA	PVP Sugerido IVA Incl	Variación PVP	Elasticidad Precio	Elasticidad ingreso real	Aumento Anual del PVP	Caída anual vol ventas por efecto precio	Suba anual vol ventas por efecto ingreso	Variación acumul vol ventas = consumo en%	Rec ImProd Tab (IPT)	Recaudación IVA	Aum Rec Impuesto ProdTab (IPT)	Aumento Rec IVA	Recaudación fiscal total	Carga tributaria IPT	Carga tributaria IVA	Carga Tributaria Total
	Mill	USD	USD	USD	USD	%	e1	e2	%	%	%	%	Mill USD	Mill USD	Mill USD	Mill USD	Mill USD	%	%	%
Situación actual	41,7	1,038	1,038	2,10	2,37	0,00%	-0,62	1,91					43,3	11,4			54,7	43,8%	11,5%	55,3%
Año 1	37,3	1,04	1,50	2,74	3,10	30,80%	-0,62	1,91	30,8%	-15,3%	4,8%	-10,5%	56,0	13,3	12,7	1,9	69,3	48,4%	11,5%	59,9%
Año 2	34,2	1,50	1,80	3,19	3,60	51,90%	-0,62	1,91	21,1%	-22,8%	4,8%	-18,0%	61,5	14,2	5,6	0,9	75,7	50,0%	11,5%	61,5%
Año 3	32,6	1,80	2,00	3,45	3,90	64,56%	-0,62	1,91	12,7%	-26,6%	4,8%	-21,7%	65,3	14,6	3,7	0,5	79,9	51,3%	11,5%	62,8%

Tabla A.2 - CARGA FISCAL (TAX SHARE) ACTUAL Y PROYECTADA

	Actual - Diplomata		Año 1		Año 2		Año 3		
	USD	%	USD	%	USD	%	USD		%
Margen May / Min	1,06	44,68%	1,24	40,11%	1,39	38,50%	1,45		37,21%
Selectivo - Espec	0,45	18,99%	1,50	48,39%	1,80	50,00%	2,00		51,28%
Selectivo - AdVal	0,59	24,83%		0,00%	0,00	0,00%	0,00		0,00%
IVA	0,27	11,50%	0,36	11,50%	0,41	11,50%	0,45		11,50%
PVP	2,37	100,00%	3,10	100,00%	3,60	100,00%	3,90		100,00%
Carga tributaria		55,3%		59,9%		61,5%			62,8%

Tabla A.3 - Hipotesis 1: aumento anuales de precios de 30,8% el 1er año, 16% el segundo y 8.33% el tercero sin aumento del ingreso real en los tres años

	ITEM	Situacion actual	1era etapa	2da etapa	3ra etapa
Precio	Precio en dolares	2,37	3,10	3,60	3,90
Selectivo	impuesto selectivo al cigarrillo, USD x cajetilla	1,04	1,50	1,80	2,00
IVA	USD x cajetilla	0,27	0,36	0,41	0,45
Carga Tributaria IPT	Carga Tributaria IPT, %	43,8%	48%	50%	51,3%
Carga Tributaria IVA	Carga Tributaria IVA, % s prec al retail	11,5%	12%	12%	11,5%
Margen Mayorista/ Minorista	Margen Mayorista/ Minorista, % s precio al retail	1,06	1,24	1,39	1,45
Ventas anuales	Ventas anuales, millones cajetillas	41,7	35,30	32,18	30,6
Ganancia Mayorista/Minorista	Ganancia Mayorista/Minorista, millones de dolares	44,2	43,90	44,59	44,4
Recaudacion total:	Recaudacion total (mill de USD)	54,7	65,55	71,25	75,0
Valor total Ventas	Valor total Ventas (mill de USD)	98,8	109,45	115,84	119,4
Variación Recaudación	Variación Recaudación (mill de USD)	-	10,87	16,58	20,3
Evolucion de las ventas en volumen	Variacion %	-	-15,3%	-8,9%	-4,8%
Variacion ventas acumulada en 3 años					-26,6%

Tabla A.4 - Hipotesis 2- Idem anterior variacion de precios con aumento del ingreso de 2,5% anual acumulativo en los tres años

	ITEM	Situacion actual	1era etapa	2da etapa	3ra etapa
Precio	Precio en dolares	2,37	3,10	3,60	3,90
Selectivo	impuesto selectivo al cigarrillo, USD x cajetilla	1,04	1,50	1,80	2,00
IVA	USD x cajetilla	0,27	0,36	0,41	0,45
Carga Tributaria IPT	Carga Tributaria IPT, %	43,8%	48%	50%	51,3%
Carga Tributaria IVA	Carga Tributaria IVA, % s prec al retail	11,5%	0,12	0,12	11,5%
Margen Mayorista/ Minorista	Margen Mayorista/ Minorista, % s precio al retail	1,06	1,24	1,39	1,45
Ventas anuales	Ventas anuales, millones cajetillas	41,7	37,32	34,19	32,6
Ganancia Mayorista/Minorista	Ganancia Mayorista/Minorista, millones de dolares	44,2	46,40	47,39	47,4
Recaudacion total:	Recaudacion total (mill de USD)	54,7	69,29	75,71	79,9
Valor total Ventas	Valor total Ventas (mill de USD)	98,8	115,69	123,09	127,3
Variación Recaudación	Variación Recaudación (mill de USD)	-	14,61	21,03	25,2
Evolucion de las ventas en volumen	Variacion %	-	-10,5%	-8,4%	-4,6%
Variacion ventas acumulada en 3 años					-21,7%

Proyecto: “Incremento de los Impuestos al Tabaco en Países Seleccionados de Centro América”- Fundación Interamericana del Corazón (FIC), con apoyo financiero del Centro de Desarrollo de Investigaciones Internacionales (IDCR) de Canadá

**Alejandro Ramos – Hugo Vallarino
Consultores**

1 – Antecedentes

El presente informe se emite a los efectos de poner en consideración y verificar con las contrapartes en el Salvador los diferentes cambios que ha tenido la legislación vinculada a los impuestos nacionales que gravan a los productos del tabaco.

Esta situación actual de los impuestos deberá ser la base para las estrategias de cambio en la carga tributaria sobre los productos del tabaco.

El presente informe describe los impuestos actuales y la legislación vinculada a la tributación sobre los productos del tabaco en El Salvador, incluyendo datos sobre recaudación y una estimación puntual de los posibles volúmenes de venta involucrados.

Debido a que en El Salvador aún no se han desarrollado estudios de demanda y efectos del aumento de precios en el consumo de cigarrillos se estiman resultados en la línea de los estudios efectuados en la región en países vecinos como Honduras y Guatemala.

Igual criterio se adoptó para estimar el número de cigarrillos fumados por día por parte de la población fumadora, esto es, cuántos cigarrillos promedio fuma cada individuo. Sin embargo, a los efectos de estimar la prevalencia de fumadores de la población entre 12 y 64 años se utilizó una encuesta del año 2005 y el censo de población del año 2007.

2 – Impuestos sobre los cigarrillos y productos del tabaco.

El Cuadro 1 resume los últimos cambios de la legislación que estableció impuestos sobre el tabaco y el estado actual de los impuestos.

Cuadro 1

Actualización de la legislación vinculada a impuestos sobre los cigarrillos y productos del tabaco

Nombre del Tributo	Base Legal	Base Imponible	Tarifa
Impuesto Sobre Productos del Tabaco	Decreto Legislativo No. 235 de fecha 17 de diciembre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 239 Tomo 385 de fecha 21 de diciembre de 2009.	Los cigarros, cigarrillos, cigarritos y cualquier otro producto elaborado de tabaco, de fabricación nacional o importados. También estarán gravados los productos que contengan mezclas de tabaco y sucedáneos del mismo	
Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (Impuesto al Valor Agregado)	Decreto Legislativo No. 224 de fecha 12 de diciembre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 237, Tomo 385 de fecha 17 de diciembre de 2009.	Se aplica a los cigarrillos y otros productos elaborados del tabaco	13 % sobre precio de venta al público sin el impuesto

3 – Comentarios al cuadro de resumen sobre legislación vigente.

Los impuestos sobre cigarrillos y productos del tabaco en general han estado gravados por impuestos selectivos y generales (tipo IVA) desde hace muchos años. Mas cercano en el tiempo se puede establecer que los cigarrillos al menos desde el año 2009 han estado gravados por una combinación de un impuesto ad-valorem y un impuesto específico más un impuesto general (IVA)

En la actualidad, y desde diciembre de 2009 los impuestos nacionales¹ sobre los productos del tabaco se pueden establecer en:

¹ No se consideran en este caso los tributos que cobran los gobiernos locales si existieran.

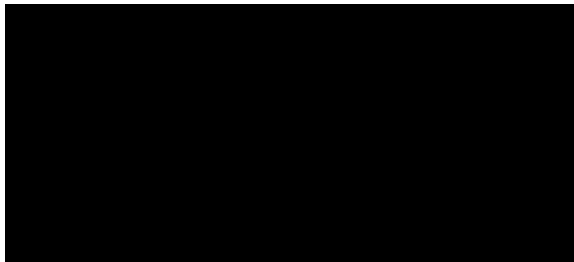
- Un impuesto selectivo de tipo ad valorem del 39% sobre el precio de venta al público (IVA) excluidos el IVA y el propio impuesto
- Una tarifa fija de 0,0225 centavos de dólar por cada cigarrillo, equivalente a 0,45 centavos de dólar por cada cajetilla de 20 cigarrillos.
- Un impuesto general de tipo valor agregado a la tarifa general del 13 %

4 – Efectos en la carga tributaria de los cambios impositivos.

Para analizar estos efectos consideramos una paramétrica que incluya los impuestos y dejamos por defecto los costos de fabricación o importación (incluyendo los costos fiscales), la ganancia del productor y los gastos y beneficios de la cadena hasta el precio de venta al público.

En este caso se considera el precio medio corriente de una cajetilla de cigarrillos de 20 unidades de la marca más vendida en El Salvador.

Cuadro 2

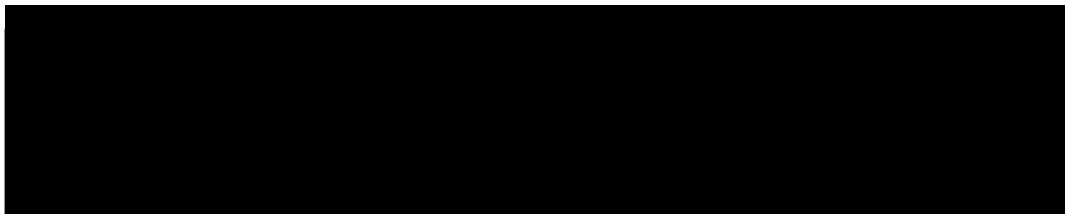


El Cuadro 2 considera un precio de venta al público (PVP) de USD 2,37 y los impuestos selectivos específico y ad valorem actual de USD 0,45 más el impuesto de 39% sobre el PVP excluido los impuestos. La carga tributaria actual es de 43.8 % sobre el PVP mas 11.50 % del IVA sobre PVP.

5 – Recaudación del impuesto sobre cigarrillos

La recaudación del impuesto a los cigarrillos en el salvador se expone en el Cuadro 3.

Cuadro 3



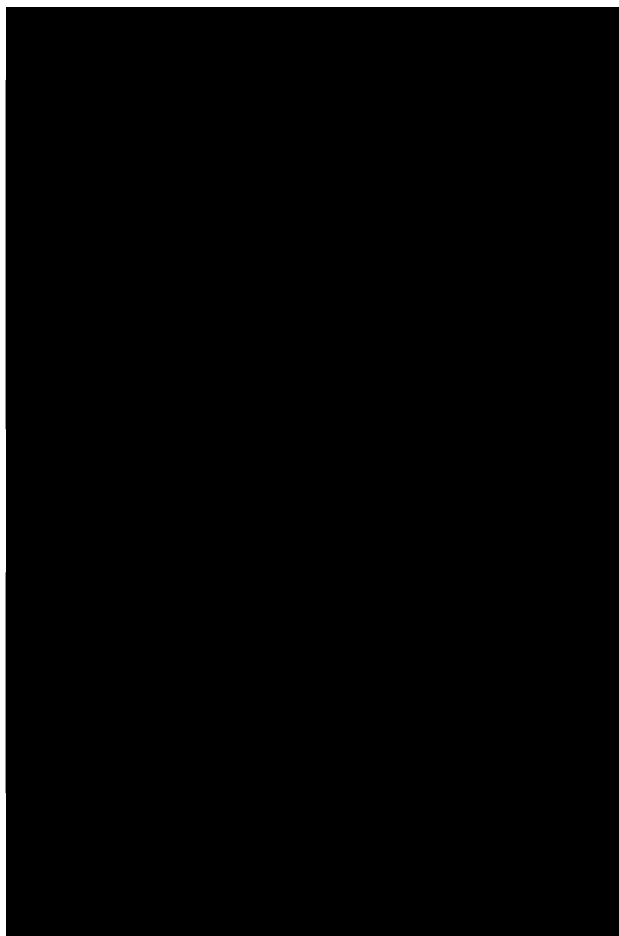
Los datos observados muestran una caída de casi 6 millones de dólares entre el año 2011 y 2012. El año 2011 fue el que mostró los mayores niveles de recaudación. El IVA asociado a esta recaudación se ha estimado en USD 11.3 millones.

6 – Estimación del volumen físico consumido

Esta estimación se efectúa en un punto y al solo efecto de verificar diferencias entre el consumo aparente y la declaración de impuestos efectuada por las empresas para un período en que está vigente el impuesto de suma fija y el impuesto ad valorem considerando un precio medio de USD 2,37 por cajetilla de veinte unidades. Sobre la base de USD 0,965 de impuesto a los cigarrillos incluyendo específico y ad valorem se estima establecer el número de cajetillas involucradas en la misma.

En el Cuadro 4 se hacen estos cálculos.

Cuadro 4



Como se observa, hay una brecha de poco mas de 32 millones de cajetillas de 20 entre el consumo aparente y el consumo declarado. Los datos utilizados para prevalencia según edades y sexo surgen de una encuesta del año 2005, única información que se disponía. El número de cigarrillos diarios de los fumadores se estimó sobre la base de lo observado en la región, en este caso Guatemala.

7 – Estimación de los resultados por cambios tributarios en el Impuesto de Producción y Consumo de Cigarrillos (IPyC)²

7.1 – Supuestos de partida

Los supuestos de partida para las estimaciones se refieren a:

- El precio de venta al público (PVP) de referencia actual es la cajetilla de cigarrillos Diplomat de 20 unidades equivalente a USD 2.37
- El consumo declarado se estima en 41.7 millones de cajetillas de 20 unidades al año.
- El impuesto actual selectivo a los cigarrillos (específico mas ad valorem) es de USD 0.965 por cada cajetilla de 20 cigarrillos.
- El PVP incluye un impuesto sobre las ventas tipo IVA del 13%
- La recaudación del impuesto específico es de USD 40.3 millones.
- La recaudación del impuesto sobre las ventas (IVA) asociada a la recaudación del impuesto específico se estimó en USD 11.3 millones. Esta estimación solo considera el débito fiscal. No hay información suficiente para determinar el crédito fiscal de la industria por sus insumos, por tanto el valor considerado es una estimación máxima.

Con estos datos se estimaron el margen bruto de la producción, importación e intermediación y la carga tributaria incluidos en el PVP (Ver Cuadro 2)

Para la establecer la elasticidad de la demanda y la elasticidad del ingreso real se utilizaron los resultados del estudio realizado por el Ec. Alejandro Ramos que determinó un coeficiente de -0,62 de elasticidad precio y un coeficiente de 1,91 para la elasticidad del ingreso real.

7.2 – Simulaciones

Se parte del siguiente estado de situación

- Consumo declarado según recaudación del IPyC de cigarrillos: 41.700.000 de cajetillas de 20 al año
- Precio de Venta al Público promedio: USD 2.37 por cajetilla de 20 cigarrillos
- Carga tributaria de los impuestos selectivos: 43.8 % sobre PVP
- Carga tributaria del impuesto sobre las ventas: 11.5 % sobre PVP

² En documento aparte se propone un proyecto de ley que modifica la tributación actual del impuesto selectivo sobre cigarrillos y productos del tabaco con aportes y sugerencias de los consultores.

- Recaudación actual del IPyC base 2011: USD 40.3 millones.
- Estimación de la recaudación del impuesto sobre las ventas asociado: USD 11.3 millones.

El proyecto de ley propone sustituir los impuestos selectivos (específico más ad valorem) por un impuesto específico que se aplicará en forma progresiva durante tres años y luego se actualizará por el IPC. Estos valores situarían a El Salvador en la línea de países de la región como Panamá y Costa Rica, tanto en precio como en impuestos. En efecto, en la actualidad Panamá sobre un PVP de USD 3,73 por cajetilla de veinte unidades de la marca más vendida, tiene una carga tributaria del impuesto al tabaco del 71.5%. En el caso de Costa Rica la marca más vendida está en el orden de los USD 2,70 con una carga impositiva del 56.5%.

De acuerdo a la propuesta que se plantea para El Salvador, al final de las etapas de aplicación progresiva del impuesto sobre los cigarrillos se alcanzaría un PVP de 3,90 y una carga tributaria del impuesto selectivo del 51%

Para cada cajetilla de 20 cigarrillos se propone:

- Primer año: impuesto específico de siete centavos y medio de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.075) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco equivalente a USD 1,50 por cada cajetilla de 20 unidades.
- Segundo año: impuesto específico de nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.09) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco equivalente a USD 1,80 por cada cajetilla de 20 unidades.
- Tercer año: impuesto específico de diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.10) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco equivalente a USD 2,00 por cada cajetilla de 20 unidades.
- Aumento del PVP: Al cabo del tercer año se estima que el PVP aumentará un 64.6%
- La disminución del consumo con coeficiente de elasticidad precio de largo plazo del orden de -0,62 y elasticidad ingreso del 1,91 será de un 21.7 %
- Aumento de la carga tributaria: Al final del proceso de aumento del impuesto selectivo, si se verifican los PVP estimados la carga tributaria alcanzaría poco más del 51.3 % sobre PVP que agregado a la carga del IVA que es del 11.5% se alcanzaría al 62.8 % de carga tributaria total sobre PVP.
- El aumento de la recaudación del impuesto selectivo al final del proceso de aplicación de los aumentos por etapas alcanzará los USD 25.0 millones y tendrá asociado un incremento de IVA del orden de USD 3.3 millones. Estos incrementos significan un crecimiento del 62% para el impuesto selectivo y

poco más del 29 % para el caso del IVA asociado a la recaudación del impuesto selectivo.

Conclusiones.

El Salvador no es país ratificante del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) del cual son Estados Parte mas de 170 países actualmente y todos los de Latino América excepto Argentina y Estados Unidos

Sin embargo, no debería escapar al Gobierno y Parlamento y a la sociedad civil que la necesidad de avanzar en políticas de control de tabaco es fundamental en todos los países.

Estados Unidos tampoco es un país ratificante del CMCT, pero ha instrumentado medidas de control y también tributarias en la mayoría de los Estados de la Unión y ha logrado significativos avances en la reducción del consumo y la prevalencia.

La propuesta que se comenta en este documento apunta a que El Salvador tiene elementos importantes en las características de la demanda de cigarrillos (elasticidad precio menor que uno en valor absoluto pero alta comparativamente a otros países de la región) lo que permite afirmar que una política de impuestos y precios más altos tendrá efectos muy positivos sobre la reducción del consumo y también aumentará la recaudación fiscal.

Los ejercicios de simulación realizados ante los aumentos propuestos como objetivos para los próximos tres años podrían ubicar a El Salvador entre los países de avanzada en Centro América respecto del control del tabaco (Costa Rica y Panamá)

El país mejorará resultados con esta nueva política en un área de salud pública que atañe a las muertes y morbilidad evitables relacionadas con las enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, respiratorias, tumores malignos)

Asimismo, la política de aumento de impuestos a los cigarrillos permite simultáneamente mejorar los ingresos públicos. Salvo en el caso del control del alcohol en que los impuestos tienen el mismo efecto, no existen políticas de mejora de salud pública sin costos fiscales por lo que esta política es de un altísimo índice de costo efectividad (políticas públicas que deberían ser prioritarias)

Se estima por tanto que se está en una excelente oportunidad para avanzar en este campo, lo que no se debería desaprovechar

San Salvador, Marzo 2013

Revisado Montevideo, Febrero 2014

ESTIMACIÓN DEL MODELO DE LA DEMANDA DE TABACO

Esta parte de la investigación cuantifica la elasticidad precio e ingreso de la demanda de cigarrillo para el caso de Honduras. La elasticidad nos permitirá estudiar el grado de respuesta de la cantidad consumida de cigarros ante un cambio del precio real de venta o el ingreso real de las personas. En este sentido, el signo de dichas elasticidades nos permitirá concluir, si el incremento de los precios a través de impuestos, reduce el consumo. Por otro lado, su magnitud, sirve para investigar si el aumento de precios implica o no, un incremento en la recaudación fiscal. De esta manera, el signo y la magnitud de la elasticidad precio de demanda, ante una política de incremento de precios de venta de cigarrillos a través de impuestos, no solo ofrece una estimación de la posible caída del consumo de cigarrillos, sino una medida de la recaudación de impuestos.

Datos

Los datos con que se cuenta para realizar la estimación son de series temporales de frecuencia trimestral desde enero de 2004 hasta diciembre de 2011.

Variables

Las variables incluidas en la base de datos son: una variable explicada denominada consumo aparente del tabaco construida a partir de la diferencia de la producción más las importaciones menos las exportaciones (que se utilizarán como aproximación a la serie de consumo de cigarrillos). Por su parte, las variables explicativas, son el precio real promedio de los cigarrillos; así como una serie de ingresos reales de la Población adulta, con la misma frecuencia y para el mismo período temporal.

Cabe señalar, que debido a que las series estadísticas del consumo per cápita y precio son de frecuencia mensual, se ha construido promedios trimestrales de los datos, utilizando los mismos trimestres fijos: enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre. Además, se debe señalar que la información corresponde a precios de la marca belmont¹, compañía que controla el 96% del mercado legal de cigarrillos en Honduras, y con una de las mayores preferencias en los consumidores hondureños, por lo que de aparecer un probable sesgo en la estimación, no será significativo, es decir será despreciable para los cálculos.

Para comenzar el análisis, se dará un vistazo a las estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el modelo (ver Tabla 3). En promedio, durante todo el período analizado (32 observaciones o trimestres), se consumieron por adulto 5.5 de paquetes de cigarros de forma trimestral. El precio real de venta promedio fue de 12.7 lempiras por paquete de 20 cigarrillos durante el período analizado. El

¹ Mencionar porque la limitante del precio de otras marcas para hacer el análisis sobre el precio promedio ponderado.

ingreso promedio disponible real por adulto fue de casi 5,605 lempiras durante todo el período.

Tabla No 3. Estadísticas Descriptivas de las Variables del modelo en el lapso 2004-2011

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Consumo por adulto	32	5.5	0.8	4.2	6.9
Precio real	32	12.7	0.5	11.7	13.7
Ingreso disponible	32	5,605.1	942.8	4,316.9	7,193.0

Fuente: Cálculos del autor

Modelo económico de la demanda

La teoría económica sostiene que la demanda de un producto depende de una serie de factores entre los que se encuentran su precio, el ingreso de los consumidores, los gustos y preferencias, y algunos atributos específicos del producto. En particular, en la mayoría de los trabajos aplicados a la demanda de tabaco, se ha encontrado que el precio es un determinante importante del consumo: cuando éste aumenta, el consumo se reduce. Por el contrario, se ha mostrado que el ingreso guarda una relación positiva con el consumo (Chaloupka, et al., 2000).

El modelo teórico propuesto para ser estimado, considera que la cantidad demanda de cigarrillos por adulto, está en función del precio promedio real de los cigarrillos, el ingreso disponible real por adulto, y posiblemente otras variables no definidas a priori por la teoría económica, por lo que el modelo de la demanda quedaría expresado como:

$$C = f(P, Y, \text{otros factores})$$

La cuantificación empírica entre estas variables que establece la teoría económica para el caso de Honduras, requiere la estimación de un modelo econométrico, basados en la utilización de información del país. El propósito fundamental del modelo econométrico es proporcionar contenido empírico comportamiento teórico de la demanda.

Los signos esperados serían

$$(\partial C / \partial P) < 0 \quad (\partial C / \partial Y) > 0$$

Esto significa que la teoría de la demanda supone una relación la cantidad demanda y el precio de venta. Además, establece una relación positiva entre la cantidad demanda y el ingreso del consumidor. Para estudiar empíricamente, esta relación teórica supuesta para el caso de la demanda de tabaco en Honduras, se utilizan instrumentos como el coeficiente de correlación lineal entre el consumo y

las variables que la explican (precio e ingreso)². La matriz de correlaciones muestral de las variables en niveles es la siguiente:

Tabla 4. Matriz de Correlación entre variables del modelo

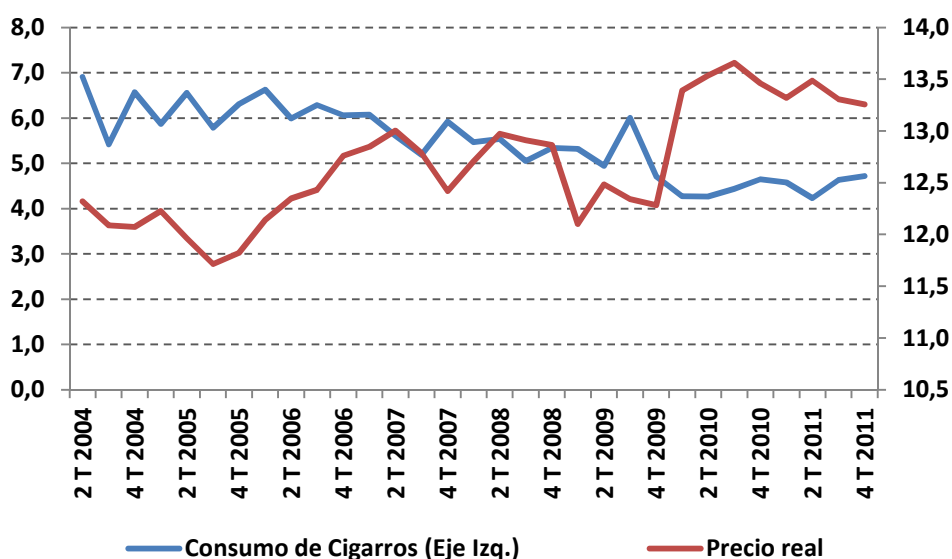
Variables	Consumo	Precio	Ingreso
Consumo	1.00		
Precio	-0.75	1.00	
Ingreso	0.84	-0.69	1.00

Fuente: Cálculos del autor

Los resultados muestran la relación inversa entre el consumo de cigarrillos y los precios reales, lo que cumple con el supuesto establecido anteriormente. De igual forma, se denota una relación positiva entre el consumo y el ingreso disponible real por adulto, consistente con los fundamentos de comportamiento de la teoría de la demanda³.

La Gráfica 6, muestra la relación entre el consumo de cigarros por adulto y su precio real entre 2004 y 2012. En términos generales, el consumo por adulto presenta una tendencia decreciente en todo el periodo, mientras que el precio real presenta una tendencia opuesta, aunque con mayores fluctuaciones, esto respalda la relación inversa entre ambas variables. En particular, se observa una caída del precio real de los cigarros entre 2008-2009, y otra más en el 2011.

Gráfico 6: Consumo de cajetillas por adulto y precio real. Honduras, 2004-2011



Fuente: Elaboración propia

² Se debe destacar que esta relación puede fallar en algunas ocasiones al cuantificar la presencia de una relación estadísticamente significativa entre dos variables, que en realidad no tiene sentido o no poseen relación lineal alguna, lo que se denomina como correlación espúrea o sin sentido.

³ Para prevenir la estimación de relaciones sin sentido económico o espurio, se estudiara la estacionariedad de las series de tiempo para todas las variables del modelo.

Especificación del modelo econométrico

Para identificar formalmente la relación entre el precio y el consumo de tabaco es necesario estimar la elasticidad precio de la demanda, la cual es una medida de la sensibilidad del consumo ante cambios en el precio, es decir, nos indica cuánto cambia el consumo de tabaco cuando cambia su precio. De igual forma, uno de los objetivos del modelo es la obtención de las elasticidades precio e ingreso de la demanda de tabaco. Debemos recordar que la elasticidad precio de la demanda es el cociente entre el crecimiento del consumo de cigarrillos y el crecimiento de precios, análogamente la elasticidad ingreso es el crecimiento del consumo entre el crecimiento del ingreso.

Por este motivo para seleccionar la forma funcional del modelo econométrico, utilizaremos un modelo doble logarítmico debido a que los coeficientes estimados coinciden con las elasticidades de la demanda. En un primer paso, proponemos un modelo para la relación de largo plazo entre las variables.

$$ct = \beta_0 + \beta_1 pt + \beta_2 yt + \epsilon_t \quad (1.1)$$

donde, ct es el logaritmo natural del consumo per cápita de cigarrillos (belmont), pt es el logaritmo natural del precio de venta promedio real de los cigarrillos (belmont) e yt es el logaritmo natural del ingreso disponible real de la población adulta. β_0 , β_1 y β_2 son parámetros y ϵ_t es un error estacionario con media cero. β_1 puede interpretarse como la elasticidad precio de largo plazo del consumo per cápita de cigarrillos con respecto al precio de venta, mientras que β_2 es la elasticidad de largo plazo del consumo de cigarrillos con respecto al ingreso real.

Luego es importante estudiar la relación de corto plazo para verificar la validez de la relación de largo plazo que, estaría representada de la siguiente manera:

Luego es importante estudiar la relación de corto plazo que, estaría representada de la siguiente manera:

$$\Delta ct = \alpha_0 + \alpha_1 \{ c(t-1) - \beta_0 - \beta_1 p(t-1) - \beta_2 y(t-1) \} + \sum_{j=1}^{r-1} \mu_j \Delta c(t-j) + \theta_0 \Delta pt + \sum_{j=1}^{r-1} \theta_j \Delta p(t-j) + \lambda_0 \Delta yt + \sum_{j=1}^{r-1} \lambda_j \Delta y(t-j) + \mu_t \quad (1.2)$$

donde, α_0 , α_1 , μ_j , θ_0 , θ_j , λ_0 , λ_j son los parámetros del modelo y μ_t es un término de error⁴. El parámetro que debemos estudiar con relevancia es α_1 , dado que

⁴ Este modelo permite estimar las elasticidades de corto plazo, particularmente, el parámetro θ_0 es la elasticidad de corto plazo del consumo por adulto de cigarrillos con respecto al precio real de venta, mientras λ_0 es la elasticidad de corto plazo del consumo por adulto de cigarrillos con respecto al ingreso disponible real por adulto. Bajo este enfoque, el efecto de corto plazo que se genera en el consumo por adulto de cigarrillos es producido por un cambio en el mismo mes de una de las variables explicativas (ingreso real disponible por adulto).

permite estimar la validez de la ecuación de largo plazo. Las condiciones que debe cumplir este parámetro es ser negativo y menor a la unidad.

Estimación y resultados

Estacionariedad en las variables

Para iniciar el análisis econométrico de corto y largo plazo, se debe establecer las propiedades de estacionariedad de la información. Este paso es fundamental para evitar la estimación de relaciones sin sentido o espúrea, este análisis se realiza debido a que las series de tiempo por naturaleza pueden hacernos encontrar una fuerte relación que en realidad no existe.

Para este análisis utilizamos la prueba de Perron(1989) que es una pruebas de raíz unitaria univariada y que funciona ante la presencia de un cambio estructural. Este test fue seleccionado, debido a posibles cambios estructurales en las variables del modelo econométrico, aunque usualmente se utiliza el test de Dickey-Fuller (1979) aumentado (ADF) pero ante presencia de probables cambios estructurales, los contrastes de estacionariedad tienden a sesgarse hacia el no rechazo de la hipótesis nula de una raíz unitaria.

El análisis de la estacionariedad de las variables⁵, inicia en aplicar logaritmo a las series y luego, se debe aplicar el test de Perron. De esta manera, a continuación se denotan los resultados de la aplicación del test a las variables incluidas en el modelo:

Tabla No 5. Test de Raíz Unitaria de Phillips-Perron

Variable	Estadístico		MacKinnon p-value	Valor crítico			Rezagos
				1%	5%	10%	
Consumo por adulto	Z(rho)	-8.572	0.231	-17.61	-12.69	-10.32	0
	Z(t)	-2.135		-3.71	-2.98	-2.62	
Precio real	Z(rho)	-4.88	0.54	-17.61	-12.69	-10.32	0
	Z(t)	-1.48		-3.71	-2.98	-2.62	
Ingreso real disponible	Z(rho)	-0.462	0.88	-17.61	-12.69	-10.32	0
	Z(t)	-0.579		-3.71	-2.98	-2.62	

Fuente: Elaboración propia

Nota: El número de rezagos óptimo se obtuvo según el test estandar GLS test

La Tabla 5, denota que el estadístico de contraste de Perron, es mayor que el valor crítico de la distribución con un nivel de significatividad estadística del 1%, por lo que las series del consumo, precio e ingreso, en forma individual no

⁵ Todas las estimaciones se realizaron utilizando Stata como software principal de la investigación.

rechazan la hipótesis nula de raíz unitaria. Esto significa que, el consumo de cigarrillos, los precios reales e ingreso disponible real son individualmente no estacionarias. Esto nos presiona a estudiar la condición de estacionariedad del termino error de la regresión para que la estimación de los parámetros sea válida.

Este paso consiste en estudiar si efectivamente, la combinación de estas variables sea estacionaria, más específicamente que estudiar si el conjunto de variables incluidas en el modelo son cointegradas, y no produzcan una relación espuria. Para esto, utilizamos la metodología de Engle- Granger para estudiar si existe cointegración entre las variables del modelo econométrico (Engle, R. y C.W.J. Granger 1987).

La tabla 6 muestra los resultados de la metodología de Engle-Granger para el conjunto de variables. La variable Errores representa los residuos (ϵ_t) de la estimación de la relación de equilibrio de largo plazo (1.1) entre consumo per cápita de cigarrillos, el precio real de venta y el ingreso disponible real por adulto⁶.

Tabla 6: Metodología de Análisis de Cointegración de Engle-Granger

Variable	ADF	P-valor	Rezagos
Errores	-3.056	0.03	5

Fuente: Elaboración propia

Nota: El número de rezagos óptimo se obtuvo según el test estándar de Dickey-Fuller GLS test

Este resultado significa que la variable Errores (ϵ_t) es estacionaria, lo que implica cointegración en el modelo 1.1, y por ende los parámetros encontrados son válidos. Esto nos permite realizar la estimación de un modelo de corrección de errores (ECM). Con el modelo ECM se tiene la oportunidad de obtener las estimaciones de las elasticidades, de corto y de largo plazo, del consumo per cápita de cigarrillos con respecto al precio real de venta y al ingreso disponible real.

Para estimar el modelo de corrección de errores se utilizó la metodología de Engle-Granger. Esto consiste, en primera instancia estimar la relación de equilibrio de largo plazo (1.1) y seguidamente, se estimar la relación de corto plazo, a través del modelo de corrección de errores (1.2).

La primera etapa generó los siguientes resultados:

Tabla 7: Estimación de las Elasticidades de Largo Plazo

Variable	Coeficientes	Desviación Estándar	Valor t	P valor
Log(prect)	-0.73	0.377	-1.93	0.06

⁶ Para este cálculo se utilizó el test de Dickey-Fuller aumentado (ADF)

Log(ingdt)	0.62	0.097	6.41	0.00
d3t09	0.19	0.068	2.74	0.01
_cons	-1.84	1.674	-1.1	0.28
R-Cuadrado ajustado	0.8135	Prob > F	0	

Fuente: Elaboración propia

Nota: Nota: d3t09 es una variable binaria que posee el valor de uno en el tercer trimestre de 2009, a fin de capturar el efecto del cambio estructural por el suceso económico y político de junio de 2009. Las variables están expresadas en términos logarítmicos.

Para validar los resultados de la tabla 7, debe estudiarse el cumplimiento de los principales supuestos del modelo de regresión clásico, resumidos a continuación:

Tabla 8. Resultados de las pruebas de diagnóstico aplicadas al modelo de largo plazo

Test	Supuesto	Resultado
Test de Hausman	Exogeneidad	El regresor precio es exógeno
Test de Breusch-Pagan	Homocedasticidad	El test mostró un valor p de 0.0513 que no rechaza la presencia de Homocedasticidad al 5% de significancia.
Test de Breusch-Godfrey	Ausencia de Autocorrelación	El test de Breusch-Godfrey generó un valor de 0.4621, denotando ausencia de autocorrelación.
Test VIF	Ausencia de fuerte Multicolinealidad	La media del valor vif fue de 1.86, lo que denota ausencia de fuerte multicolinealidad.
Test Ramsey (RESET)	Ausencia de Errores de Especificación	El test muestra un p valor de 0.1789 rechazando la omisión de variables.
Test de Skewness-Kurtosis	Normalidad	La prueba de normalidad estimó un valor p de 0.1287, mostrando la presencia de normalidad

Fuente: Elaboración propia

El diagnóstico es satisfactorio en la verificación del cumplimiento de los supuestos básicos del modelo de regresión, elemento que nos permite realizar inferencia adecuadamente, y por lo tanto interpretar los resultados con validación econométrica.

En este sentido, se puede observar en la Tabla IV 1, la elasticidad de largo plazo del consumo por adulto de cigarrillos con respecto al precio de venta real (el coeficiente de Log (prect)) es -0.73 , mientras que la elasticidad de largo plazo del

consumo de cigarrillos con respecto al ingreso real (el coeficiente de $\text{Log}(\text{ingreso real})$) es 0.62. Estos valores significan que, un aumento del 10% en el precio real de venta disminuye el consumo por adulto de cigarrillos en 7.3% en el largo plazo y un aumento del 10% en el ingreso disponible real por adulto incrementa el consumo por adulto de cigarrillos en 6.2% en el largo plazo.

El precio es significativo al 10%, mientras el resto de los estimadores de las variables explicativas son estadísticamente significativos al 5%. Además, se denota un buen ajuste del modelo, más específicamente se cuantifico un R^2 ajustado de 81.4%, es decir las variables independientes (exógenas) explicaron el 81.4% de la variables dependiente (consumo de cigarros). El valor p de la F, es igual a 0.0, lo que denota que el modelo es estadísticamente significativo a nivel global.

La elasticidad precio de demanda de cigarrillos en Honduras es consistente a las estimadas para países con ingresos bajos, algunos estudios sobre la elasticidad precio de la demanda de tabaco para otros países en desarrollo han mostrado que ésta se ubica en un rango de -0.6 a -1.0 (Jha, et al., 1999). Según Chaloupka, Hu, Warner, Jacobs y Yurekli (2000), la elasticidad precio de la demanda es mayor en los países con ingresos bajos y medios, que en los países con ingresos elevados, esto a su vez implica que la incidencia global de los impuestos sobre el tabaco tiende a ser menor en estos países. Con respecto, a la elasticidad ingreso de la demanda, nos permite establecer que los cigarrillos en Honduras deben considerarse un bien normal, esto implica que a medida que se incrementa el ingreso por adulto, aumenta el consumo de cigarrillos.

Una vez estimado el modelo de largo plazo, debemos corroborar que esta relación es estable y valida, para esto debemos estimar el modelo de corrección de error. La idea detrás de este modelo, es la representación de Granger, que mediante un proceso autoregresivo de promedios móviles (ARMA). El teorema de Granger, establece que si existe una combinación lineal estacionaria de un conjunto de variables no estacionarias, dichas variables pueden ser concatenadas, mediante un modelo de corrección de error (Enders, 1995).

En este sentido, la Tabla 8, muestra los resultados de las estimaciones de la dinámica de corto plazo.

Tabla 8 Modelo de Corrección de Errores

Variable	Coeficientes	Desviación estándar	Valor t	P valor
$\Delta(\text{const}(t-1))$	-0.3567	0.212	-1.68	0.107
$\Delta(\text{lprect}(t-1))$	0.5707	0.650	0.88	0.389
$\Delta(\text{lprect})$	-0.9718	0.614	-1.58	0.127
$\Delta(\text{lingdt}(t-1))$	0.3277	0.848	0.39	0.703
$\Delta(\text{lingdt})$	-0.1810	0.794	-0.23	0.822

Errormce(t-1)*	-0.7517	0.378	-1.99	0.059
_cons	-0.0120	0.022	-0.53	0.599
R-Cuadrado ajustado	0.480	Prob > F	0	

Fuente: Elaboración propia

*Significativo al 10%. El operador Δ , implica primeras diferencias de la serie logarítmica. Mientras t-1 denota el retardo de un periodo de la variable

Lo importante de analizar, en el modelo de corrección de errores, es el resultado del coeficiente de velocidad de ajuste (el coeficiente de $\text{errormce}(t-1)$), que denota un valor negativo, menor en valor absoluto a la unidad, y significativo al 10%, elemento que refuerza la hipótesis de relación de largo plazo entre las variables del modelo; además significa que si el consumo de cigarrillos cambia rápidamente de su sendero de equilibrio, retornaría a su trayectoria de crecimiento de largo plazo (equilibrio).

6.3. Efecto en la Recaudación fiscal del incremento del impuesto a los cigarrillos.

Dado que la elasticidad precio de los cigarros es inelástica, es decir, su valor absoluto es menor a la unidad, el incremento de los precios a través de impuestos no sólo reduce el consumo, sino que conlleva a un aumento en la recaudación fiscal. Esto ocurre porque la reducción en el consumo es proporcionalmente menor al aumento de los precios.

En este contexto, y tal como se mencionó anteriormente, la estimación de las elasticidades precio e ingreso de demanda de cigarrillos, es un instrumento válido para investigar el impacto del cambio en los precios ó el ingreso sobre el consumo de cigarrillos.

Para analizar el efecto que tendría el incremento de los precios de los cigarros a través de impuestos, se realizó un ejercicio de simulación. Cabe señalar que se supone que la industria mantiene constante su ganancia por cajetilla, lo que implica que, traslada por completo a los consumidores el aumento del impuesto (a través del incremento del precio)⁷.

Para esta simulación se utilizaron las estimaciones de largo plazo del consumo per cápita de cigarrillos presentadas en la Tabla 7. Esto es, la elasticidad de la demanda de cigarrillos con respecto al precio de venta es -0.73.

⁷ En realidad, la medida en la que el incremento del impuesto se reflejará en un incremento del precio final depende de varios factores. Sin embargo, Chaloupka, et al. (2000) sostienen que dada la naturaleza adictiva de los cigarros y la estructura oligopólica de la industria del tabaco existente en la mayor parte de los países, el incremento en los impuestos a los cigarros incrementará los precios en la misma o mayor proporción.

Para Diciembre de 2011, aproximadamente, el 33% del precio de venta de los cigarrillos representa impuestos recolectados por el Estado⁸. Además tenemos un precio de venta promedio nominal de 31.37 lempiras por cajetilla, Impuesto sobre cigarros de 10.36 lempiras por cajetilla, un consumo total de cigarrillos por 17, 480,873 cajetillas, una población mayor a 15 años de 5, 102,472 y un consumo por persona adulta de 3.4 cajetillas por año.

Vamos a generar tres escenarios, que considere en incrementar en 3,6 y 9 lempiras el valor del impuesto al cigarrillo (Lps.10.36 por cajetilla). Con este supuesto, los resultados serían los siguientes:

Simulación de Escenarios

Condiciones Iniciales		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Política de incremento de impuestos a los cigarrillos				
Impuesto (%)	= 33.0%	39%	44%	48%
Precio promedio venta nominal	= 31.4	34.4	37.4	40.4
Impuesto sobre Cajetilla de cigarros =	10.4	13.4	16.4	19.4
Precio promedio venta real	= 13.4	14.7	16.0	17.3
Efectos sobre variables relentes				
Consumo total	17,480,873	16,264,908	15,048,943	13,832,978
Recaudación Fiscal	181,101,844	217,299,168	246,200,702	267,806,446
Consumo Per capita	3.4	3.2	2.9	2.7

Fuente : Cálculos propios

*Se considera que la población adulta es 5, 102,472

Es claro que con el incremento del impuesto individual a los cigarrillos, el consumo individual y total disminuye, mientras la recaudación de impuestos se incrementa, como respuesta a una elasticidad precio inelástica y de signo negativo.

⁸ Se considera un impuesto fijo a la producción de Lps.7 por cajetilla, y un 16% que considera el impuesto al consumo (incluye el 1% cobrado por las alcaldías).

Proyecto: “Incremento de los Impuestos al Tabaco en Países Seleccionados de Centro América”- Fundación Interamericana del Corazón (FIC), con apoyo financiero del Centro de Desarrollo de Investigaciones Internacionales (IDCR) de Canadá

Honduras – Base legal y estrategias para establecer cambios en los impuestos sobre los productos del tabaco

**Lic. Alejandro Ramos – Lic. Hugo Vallarino
Consultores**

1 – Antecedentes

El presente informe se emite a los efectos de poner en consideración y verificar con las contrapartes en Honduras los diferentes cambios que ha tenido la legislación vinculada a los impuestos nacionales que gravan a los productos del tabaco.

Esta breve historia y la situación actual de los impuestos deberá ser la base para las estrategias de cambio en la carga tributaria sobre los productos del tabaco.

2 – Impuestos sobre los cigarrillos y productos del tabaco.

El Cuadro 1 resume los últimos cambios de la legislación que estableció impuestos sobre el tabaco y el estado actual de los impuestos.

Cuadro 1

Actualización de la legislación vinculada a impuestos sobre los cigarrillos y productos del tabaco

Nombre del Tributo	Base Legal	Base Imponible	Tarifa
Impuesto Sobre Venta de Cigarrillos	Creado mediante Decreto Ley No. 106 del 30 de Julio de 1955. Reformado por Decreto No.51-2003 del 10/04/2003.	Sobre el precio al consumidor final publicado sin el impuesto sobre ventas, tanto para la producción nacional como importada.	45% Ad-Valorem
Impuesto de Producción y Consumo de Cigarrillos	Ultima reforma contenida en el Decreto No. 219-2003 del 12/01/2004 Ley de racionalización de las Finanzas Públicas	Sobre el precio al consumidor final publicado sin el impuesto sobre ventas, tanto para la producción nacional como importada.	47.5% Ad-Valorem
Impuesto de Producción y	Ley de Fortalecimiento de	Etapas única de comercialización	Monto fijo de 350 lempiras por millar o

Consumo de Cigarrillos	los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, Decreto No.17-2010 del 22/04/2010 – Capítulo 4 – Impuesto de Producción y Consumo	tanto para los productos fabricados como para los importados Monto fijo único y definitivo sobre la base de cada millar o fracción de millar con independencia del número de cigarrillos contenidos en cada paquete	proporcional por fracción de millar. Este valor se ajustará anualmente a partir de enero de 2013 de acuerdo al Índice de Precios al Consumo del BCH con un tope máximo del 6%
Impuesto Sobre Ventas	Ultima reforma Decreto No.219-2003 del 12/1/2004	Se aplica en el caso de los cigarrillos y otros productos elaborados del tabaco una tarifa diferencial	15% sobre precio de venta al público sin el impuesto

3 – Comentarios al cuadro de resumen sobre legislación vigente.

Los impuestos sobre cigarrillos y productos del tabaco en general han estado gravados por impuestos selectivos y generales (tipo IVA) desde hace muchos años. Mas cercano en el tiempo se puede establecer que los cigarrillos al menos desde el año 2003 han estado gravados por impuestos ad-valorem. Uno de ellos selectivo y el otro general con una tarifa diferencial para estos productos.

En la actualidad, y desde mayo de 2010 los impuestos nacionales¹ sobre los productos del tabaco se pueden establecer en:

- Un impuesto selectivo de tipo específico con una tarifa fija de 350 lempiras por cada millar de cigarrillos o fracción proporcional.
- Un impuesto general de tipo valor agregado con una tarifa diferencial para productos del tabaco del 15 %

De acuerdo a la legislación vigente la tarifa de 350 lempiras tuvo un ajuste del 5.4% según datos de variación del IPC que determinó el BCH para el año 2012 estableciendo un impuesto de 7,37 lempiras por cajetilla de 20 cigarrillos a partir de Enero 2013.

4 – El proyecto propuesto

4.1 – Cambios propuestos por los consultores Lic. Hugo Vallarino y Lic. Alejandro Ramos del Proyecto FIC/IDCR

El impuesto específico sobre los cigarrillos vigente a la fecha está establecido en la denominada Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, Decreto No.17-2010 del 22/04/2010 – Capítulo 4 – Impuesto de Producción y Consumo donde se impone una tarifa fija de 350 lempiras por cada millar

¹ No se consideran en este caso los tributos que cobran los gobiernos locales

de cigarrillos o fracción. Este valor se actualiza por el índice de precios al consumo y no puede superar su ajuste en un 6% sobre el valor vigente.

El cambio legal propuesto es el siguiente:

ARTÍCULO 1. Reformar el Artículo 25, del Capítulo 4 – Impuesto de Producción y Consumo de la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, Decreto No.17-2010 del 22/04/2010 – por el siguiente

“ARTÍCULO 25. El valor base del impuesto se determina como un monto fijo, único y definitivo sobre la base imponible descrita en el artículo anterior, independiente del valor aduanero declarado en la importación, del valor exfábrica o del precio de venta al público de cigarrillos. El impuesto de los cigarrillos será:

Para el primer año de aplicación de la presente Ley de setecientos lempiras (Lps 700), por millar o proporcional por fracción de millar, de conformidad con la cantidad de cigarrillos vendida o importada.

Para el segundo año de aplicación de la presente Ley de mil lempiras (Lps 1000), por millar o proporcional por fracción de millar, de conformidad con la cantidad de cigarrillos vendida o importada

Para el tercer año de aplicación de la presente Ley de mil doscientos lempiras (Lps 1200), por millar o proporcional por fracción de millar, de conformidad con la cantidad de cigarrillos vendida o importada

El monto del impuesto específico sobre los cigarrillos deberá ser ajustado anualmente a partir del tercer año de aplicación de la presente ley, de conformidad a la variación positiva del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año anterior, publicado por el Banco Central de Honduras (BCH).

En el caso de otros productos elaborados de tabaco, el impuesto se calculará con base al contenido de tabaco de cada producto de acuerdo a la siguiente escala de tarifas:

Para el primer año de aplicación de la presente ley será de 0.97 (noventa y siete centavos lempiras) por gramo de tabaco.

Para el segundo año de aplicación de la presente ley será de 1.38 (uno con treinta y ocho centavos de lempiras) por gramo de tabaco.

Para el tercer año de aplicación de la presente ley será de 1.66 (uno con sesenta y seis centavos de lempiras) por gramo de tabaco.

El monto del impuesto específico sobre para otros productos elaborados del

tabaco, deberá ser ajustado anualmente a partir del tercer año de aplicación de la presente ley, de conformidad a la variación positiva del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año anterior, publicado por el Banco Central de Honduras (BCH).

La captación del impuesto se hará a nivel de productor y en la importación al momento de liquidación y pago.

Los productores y los importadores de cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco, están obligados a proporcionar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, los precios de venta al distribuidor de sus productos, dentro de los diez (10) días siguientes a la entrada en vigencia del Reglamento respectivo.

ARTÍCULO 2. El presente Decreto entrará en vigencia a partir del primer día del año siguiente a su aprobación.

Los cambios propuestos se refieren a:

- Elevar hasta 1.200 lempiras el valor de la tarifa para el millar de cigarrillos o fracción en tres etapas, llevando el impuesto a 24 lempiras por cajetilla de 20 unidades.
- Establecer, una vez cumplidas las etapas, un ajuste anual del valor específico sobre la base del IPC sin establecer máximo.
- Mantener un sistema de imposición similar a todos los productos de tabaco sin favorecer con menor impuesto a unos sobre otros por medio de utilizar el gramo de tabaco como base de imposición en el caso de los demás productos (cigarros, puros o tabaco de armar) a los efectos de no dejar huecos legales ni escapes.

La justificación para estos cambios tiene su base en las recomendaciones de la OMS y el CMCT que sugieren que los impuestos selectivos sobre productos del tabaco tengan una tarifa específica o impuesto de suma fija.

En el caso de Honduras esta etapa está cumplida y no es recomendable, para el caso de los cigarrillos, volver a un sistema “ad valorem” para todos los productos.

Se ha observado que en la ley que puso en vigencia la tarifa específica no hace alusión a otros productos que no sean cigarrillos.

El sistema de suma fija permite:

- Aumentar la carga tributaria en los productos de menor PVP que son los de más fácil acceso a la población vulnerable (jóvenes y población de ingresos bajos)
- Mejorar los controles sobre el volumen físico producido o importado

Para la propuesta se utilizaron los argumentos expuestos por el Dr. Rigoberto Espinal Irías en su proyecto, excepto en aquellos temas que involucraban a otros productos, ya que en esta propuesta solo se alude a los cigarrillos y productos del tabaco.

5 – Estimación de los resultados por cambios tributarios en el Impuesto de Producción y Consumo de Cigarrillos (IPyC)

5.1 – Cambios propuestos y justificación técnica

El impuesto específico sobre los cigarrillos vigente a la fecha establecido en la denominada Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, Decreto No.17-2010 del 22/04/2010 – Capítulo 4 – Impuesto de Producción y Consumo donde establece una tarifa fija de 350 lempiras por cada millar de cigarrillos o fracción. Este valor se actualiza por el índice de precios al consumo y no puede superar su ajuste en un 6% sobre el valor vigente. A partir de Enero de 2013 este valor fue fijado en 368,50 lempiras por cada millar de cigarrillos equivalente a un aumento de 5,28%

Los cambios propuestos se refieren están expuestos en el punto 4 del presente informe.

5.2 – Supuestos de partida

Los supuestos de partida para las estimaciones se refieren a:

- El precio de venta al público (PVP) de referencia actual es la cajetilla de cigarrillos Belmont de 20 unidades equivalente a Lps. 32,00
- El consumo declarado se estima en 90.4 millones de cajetillas de 20 unidades al año.
- El impuesto actual específico a los cigarrillos es de Lps. 7,37 por cada cajetilla de 20 cigarrillos.
- El PVP incluye un impuesto sobre las ventas tipo IVA del 15%
- La recaudación del impuesto específico es de 665.5 millones de lps.
- La recaudación del impuesto sobre las ventas (IVA) asociada a la recaudación del impuesto específico se estimó en 376.6 millones de lps. Esta estimación solo considera el débito fiscal. No hay información suficiente para determinar el crédito fiscal de la industria por sus insumos, por tanto el valor considerado es una estimación máxima.

Con estos datos se estimaron el margen bruto de la producción, importación e intermediación y la carga tributaria incluidos en el PVP

Sobre la base de estas estimaciones es posible establecer además:

- El volumen del negocio (total de ventas asociadas a la industria) y el margen bruto en valores absolutos de la parte que queda en la cadena (industrialización, importación, distribución mayorista y distribución minorista).
- Simular resultados y determinar comportamientos sobre la base de la elasticidad precio de la demanda y el efecto de la elasticidad ingreso considerando un aumento anual del ingreso per capita.

Para la elasticidad de la demanda se utilizaron los resultados del modelo econométrico, doble logarítmico estimado en forma preliminar por el citado estudio de FOSDEH, definido en una relación de largo plazo entre las variables.

$$ct = \beta_0 + \beta_1 pt + \beta_2 yt + \epsilon_t$$

donde, ct es el logaritmo natural del consumo aparente per cápita de cigarrillos (Belmont), pt es el logaritmo natural del precio de venta promedio real de los cigarrillos (Belmont) e yt es el logaritmo natural del ingreso disponible real de la población adulta. β_0 , β_1 y β_2 son parámetros y ϵ_t es un error estacionario con media cero. β_1 puede interpretarse como la elasticidad precio de largo plazo del consumo per cápita de cigarrillos con respecto al precio de venta, mientras que β_2 es la elasticidad de largo plazo del consumo de cigarrillos con respecto al ingreso real.

Los resultados se exponen en el Cuadro 2. Del mismo surge que la elasticidad de la demanda respecto del precio tiene un valor de - 0,73 y la elasticidad ingreso es de 0,62. Estos resultados son lo que se utilizan para las simulaciones de efectos económicos de cambios en el impuesto (IPyC) sobre cigarrillos.

Cuadro 2

Estimación de las Elasticidades de Largo Plazo

Variable	Coefficientes	Desviación Estándar	Valor t	P valor
Log Precio	-0.73	0.377	-1.93	0.06
Log Ingreso	0.62	0.097	6.41	0.00
Constante	-1.84	1.674	-1.1	0.28
R-Cuadrado ajustado	0.8135	Prob> F	0	

Fuente: FOSDEH

5.3 – Simulaciones

Se parte del siguiente estado de situación

- Consumo declarado según recaudación del IPyC de cigarrillos: 90.300.000 de cajetillas de 20 al año
- Precio de Venta al Público promedio: 32,00 lempiras por cajetilla de 20 cigarrillos
- Carga tributaria del IPyC: 23 % sobre PVP
- Carga tributaria del impuesto sobre las ventas: 13 % sobre PVP

- Recaudación base estimada del IPyC: 665.5 millones de lempiras
- Estimación de la recaudación del impuesto sobre las ventas asociado: 376.6 millones de lempiras

Se obtienen los siguientes resultados considerando los cambios tributarios propuestos en el proyecto de ley

- Nuevo IPyC al tercer año de aplicación del proyecto de ley: 24 lempiras por cajetilla de 20 cigarrillos
- Nuevo PVP estimando que la industria desea mantener el volumen de su negocio: 75 lempiras por cajetilla de 20 cigarrillos
- Aumento del PVP: 134.8 %
- Disminución del consumo con coeficiente de elasticidad precio de largo plazo de -0,73, elasticidad ingreso de 0,62 y estimando un aumento anual del ingreso real per cápita del 2.5%: 44.8 %
- La carga tributaria del IPyC pasa al 32% que sumada a la carga tributaria del impuesto general sobre las ventas al 45%
- Aumento de la recaudación del IPyC: 531.7 millones de lempiras
- Aumento de la recaudación del impuesto sobre ventas asociado: 111.4 millones de lempiras

Tegucigalpa, 8 de mayo de 2013

Revisado en Montevideo, Febrero 2014

Proyecto: “Incremento de los Impuestos al Tabaco en Países Seleccionados de Centro América”- Fundación Interamericana del Corazón (FIC), con apoyo financiero del Centro de Desarrollo de Investigaciones Internacionales (IDCR) de Canadá

**Alejandro Ramos – Hugo Vallarino
Consultores**

ANALISIS Y EVALUACION DEL IMPACTO DE UNA NUEVA TRIBUTACION A LOS PRODUCTOS DEL TABACO

1 - Antecedentes

Guatemala es país miembro del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que entre sus postulados plantea en su art. 6 que los países avancen en políticas tributarias y de precios para enfrentar la epidemia del tabaco

Guatemala no ha avanzado en esta orientación estratégica como lo han hecho otros países de la región y del mundo, también miembros del CMCT.

El impuesto actual a los cigarrillos sufrió su última modificación en Marzo de este año a través de un artículo en la Ley Anti evasión II que modifico la tasa y cambio la base imponible para levantar una impugnación presentada por una empresa tabacalera ante la Corte de Constitucionalidad en 2010.

Sin embargo, estos ajustes mantuvieron la presión fiscal por cigarrillo que existía antes de la impugnación y por tanto no significaron ningún cambio en la política de enfrentar la epidemia mediante el aumento de impuestos y precios ni por tanto un avance en el cumplimiento de lo planteado por el CMCT y las obligaciones que surgen del mismo para Guatemala.

La propuesta que se presenta en este informe es parte del intercambio de ideas y alternativas para aumentar la tributación a los productos de tabaco en Guatemala entre los asesores Lic. Hugo Vallarino y Lic. Alejandro Ramos de la Fundación Interamericana del Corazón, la Lic. Dora Oliva del Observatorio para el Control del Tabaco en Guatemala y el diputado Chinchilla y asesores técnicos de la bancada CREO entre el 29-31 de Octubre de 2012.

2 - Perfil de la propuesta seleccionada

A partir del resultado de las reuniones mantenidas se identifico como una alternativa que contemplara adecuadamente una estrategia de reducción del consumo con aumento de la recaudación fiscal la compuesta por un impuesto del tipo selectivo específico (o sea, una suma en quetzales por cajetilla de 20 cigarrillos) progresivo (o sea, una suma que varia año o año durante unos años) a partir de un aumento inicial que regirá el

primer año de 6Q hasta una suma de 9Q por cajetilla en cuatro años, conjuntamente con un IVA diferencial de 22 %

3 - Aspectos jurídicos de la propuesta

Según la información recibida en las reuniones de trabajo con los asesores de bancada, debido a una interpretación que realiza la Corte de Constitucionalidad de ciertas restricciones jurídicas (confiscatoriedad, doble imposición, incertidumbre jurídica) de la Constitución de Guatemala, se entendió prudente establecer un cambio que contemplara aumentos en el IVA y en el impuesto selectivo.

Asimismo, en el diseño de la propuesta de ley se acordó que se debería preparar con mucho cuidado una estrategia de presentación del proyecto de ley con una fuerte exposición de motivos que claramente señalara los aspectos de defensa de la salud pública y protección de los derechos humanos contenidos en una política de aumento de los impuestos y precios a los productos de tabaco.

La solución de avanzar con aumentos en los dos impuestos que actualmente gravan el cigarrillo y demás productos surgió del intercambio realizado en función del convencimiento de los asesores tributarios y jurídicos de la Bancada CREO de que es mas débil (relativamente) el problema de la doble imposición, debido a que hay muchos antecedentes de doble imposición en la legislación tributaria de Guatemala

4 - Proyecto de artículos a reformar en las leyes del IPT y del IVA.

En lo que sigue se proponen exclusivamente los artículos referidos a tarifas que deberían reformarse en ambas leyes.

Sin embargo, no debe abandonarse en el resto de artículos que sería necesario reformar en función de algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta y aprovechar al momento de los cambios:

- Dejar claramente establecidos los sujetos de la relación tributaria: ***Sujeto pasivo de derecho*** (contribuyente del impuesto indirecto que cobra en el precio de los productos) y ***Sujeto pasivo de hecho***, que es aquel que es percutido por la carga tributaria, en este caso los consumidores de productos del tabaco. Esto es típico de los impuestos indirectos como es el caso de los que afectan a los productos de tabaco. Sin embargo, hasta ahora esto no está claramente establecido en la legislación guatemalteca como es el caso en otros países de la región, lo que de no incluirse podría facilitar una posible impugnación por confiscatoriedad.
- El fortalecimiento de las disposiciones referidas a los controles aduaneros y de producción a través de mecanismos idóneos de última generación. Esto sería importante para enfrentar a voceros de la industria que siempre se oponen a los aumentos de impuestos por considerar que aumenta el contrabando. Las medidas para enfrentar el contrabando nunca son fiscales, como se ha demostrado en el mundo, sino de mejoras

de controles, represión y legislación penal con los contrabandistas que generalmente están solo sometidos en la práctica a penalidades administrativas y aduaneras pero raramente son procesados y encarcelados

4.1 – Cambios en el artículo de tarifas impositivas en la ley de IPT¹

(ARTICULO ...)Se reforma el artículo 29 el cual quedaría así:

Tarifas del impuesto A los cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada por el impuesto que establece esta Ley, se le aplicará:

Un importe fijo de 0,40 Q (cuarenta centavos de quetzal) por cigarrillo en el primer año de aplicación de la presente ley.

Un importe fijo de 0,50 Q (cincuenta centavos de quetzal) por cigarrillo en el segundo año de aplicación de la presente ley.

Un importe fijo de 0,55 Q (cincuenta y cinco centavos de quetzal) por cigarrillo en el tercer año de aplicación de la presente ley.

Un importe fijo de 0,60 Q (sesenta centavos de quetzal) por cigarrillo en el cuarto año de aplicación de la presente ley.

5- Análisis del impacto sobre consumo y recaudación de los aumentos de impuestos y simulación de resultados

El punto de partida para realizar estos cálculos en Guatemala fue el siguiente:

- Cigarrillos a un precio promedio por cajetilla de 11 Q y una carga tributaria de 37.0% de IPT más 10.7% de IVA, total 47.7% sobre el precio de venta al público.
- Una recaudación asociada a estos valores de 337.0 millones de Quetzales anuales del impuesto selectivo ad valorem actual (IPT) y 97.6 millones de Quetzales de IVA. Estos valores son representativos de la recaudación anual observada antes de que la British American Tobacco (BAT) obtuviera el dictamen favorable a su recurso ante la Corte de Constitucionalidad.

¹ En documento aparte se propone una propuesta de proyecto de reforma de la legislación vigente respecto a los impuestos sobre productos del tabaco.

Cuadro 1

Resultados económicos y financieros de esta opción

	Volumen físico	IPT anterior x cajetilla	Nuevo IPT	PVP estimado IVA incluido	Variación PVP	Caida acumulada volumen de ventas	Rec IPT	Rec IVA	Rec. total	Carga tributaria IPT	Carga tributaria IVA	Carga Tributaria Total
	Mill Cajetillas	Q	Q	Q	%	%	Mill Q	Mill Q	Mill Q	%	%	%
Situación actual	82,8	4,07	4,07	11,00	0,00%		337,0	97,6	434,6	37,0%	10,7%	47,7%
Año 1	60,4	4,07	8,00	18,50	68,18%	-27,1%	483,0	119,7	602,7	43,2%	10,7%	54,0%
Año 2	54,7	8,00	10,00	21,50	95,45%	-33,9%	547,3	126,1	673,4	46,5%	10,7%	57,2%
Año 3	52,4	10,00	11,00	23,00	109,09%	-36,7%	576,2	129,1	705,3	47,8%	10,7%	58,5%
Año 4	49,6	11,00	12,00	25,00	127,27%	-40,1%	595,4	132,9	728,3	48,0%	10,7%	58,7%

El Cuadro 1 muestra los resultados económicos y financieros. Estos cálculos se hicieron bajo determinados supuestos:

- Los precios de venta al público (PVP) que se estiman y exponen en el Cuadro 1 se establecieron como hipótesis plausible tomando en cuenta el aumento de los impuestos que se plantean en la ley y además que la industria también aumentará sus precios mayoristas. Esto surge de la evidencia en el mundo de que en un mercado duopólico (solo dos empresas), como el guatemalteco y con un producto adictivo, las empresas tabacaleras tienen amplio poder de fijación de sus precios y ante el aumento de los impuestos y luego de las protestas del caso, elevarán sus precios por cajetilla para compensar lo que percibirán como caída del mercado (en volumen de cajetillas vendidas) para mantener su ganancia global en el negocio. Las tabacaleras nunca pierden ni tampoco se pierde en la cadena de distribución. Las protestas por los aumentos de impuestos surgen porque prefieren ser ellos los que tienen control total de los precios y no compartir con el Estado esa atribución. Además, los precios altos desalientan a los jóvenes, que son su mercado futuro, por esa razón se resisten a aumentarlos a menos que deban hacerlo cuando existen aumentos de impuestos. Como se observa en el Cuadro 1 el precio debería llegar a los 25 Q por cajetilla, esto es aproximadamente USD 3,20 en valores de 2012.
- La carga tributaria pasará del 37% actual del impuesto selectivo sobre el precio de venta al público al 48%. Si se agrega la carga adicional del IVA la carga tributaria total aumenta de 47.7% a 58.7% sobre el precio de venta al público.
- La elasticidad precio se estima en un valor de -0,68, según estudios anteriores realizados por el equipo de consultores de la Fundación Interamericana del Corazón mediante técnicas econométricas avanzadas. Este indicador se interpreta como que por cada 10% que aumente el precio de venta al público el

consumo debería bajar casi un 6.8%. Debe notarse especialmente que esta característica de que el consumo cae menos porcentualmente que la suba del precio es lo que ocurre en todas partes del mundo con la demanda de un producto adictivo como el tabaco. Asimismo, esta es la característica que permite afirmar que siempre que sube el impuesto aumenta la recaudación fiscal.

- A los efectos de establecer el ajuste a la reacción del consumidor respecto del precio estos mismo cálculos permitieron establecer una elasticidad del ingreso de 1,91. El Cuadro 1 de simulación de resultados presentado estima los cálculos finales considerando el efecto de ambas elasticidades y suponiendo que el ingreso real per cápita crecerá un 2.5% anual.
- En el caso de la propuesta que se analiza, si se considera un aumento de 127% en el precio de venta al público (ver columna de PVP estimado IVA incluido y comparar el precio de 11 Q del Año 1 con el de 25 Q en el último año) el consumo debería caer aproximadamente un 40.1%.
- La propuesta implica que en el primer año de aplicación de la nueva legislación existiría una caída mas fuerte del consumo y luego el impacto año a año sera menor, pero permitiría no solo que el impuesto no pierda capacidad de recaudación respecto de la inflación, sino aumentos reales en los precios que implicarían una continuidad y sustentabilidad de la política.

6 - Conclusiones.

- Los resultados más destacables de la nueva propuesta son la reducción del consumo estimada en 40.1% en 4 años, con un impacto inicial en el primer año de un 27.1% y por otra parte se logra una recaudación, al final del proceso, del orden de los 594.4 millones de Q, esto es un 77 % de crecimiento sobre la recaudación actual del IPT. La recaudación del IVA asociada al impuesto selectivo sería del orden de los 132.9 millones de Q, implicando un aumento del 36% sobre la situación actual.
- La industria y la cadena de distribución no perderán tomando en consideración que tienen capacidad para ajustarse a estos cambios fiscales mediante aumentos en sus precios para compensar la caída de las ventas.
- La propuesta al incluir aumentos en el IVA y en el impuesto selectivo a los productos de tabaco tiene fortalezas importantes con respecto a los posibles temas jurídicos que se pueden enfrentar pero la propuesta de ley debe poner énfasis en la exposición de motivos el carácter esencial de un aumento de impuestos para cumplir con el CMCT y avanzar en una estrategia de derechos humanos en Guatemala. En efecto, el aumento de impuestos es la mejor

estrategia para que grupos menos favorecidos de la sociedad sean incentivados para dejar de fumar y por tanto tengan menor riesgo de enfermar.

- La propuesta está, en consecuencia, perfectamente enmarcada en el CMCT y posicionaria a Guatemala como uno de los países líderes en la región en políticas de control de tabaco

Ciudad de Guatemala, 1 de noviembre de 2012

Montevideo, Marzo/Abril 2013 – Revisado Febrero 2014

PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO

Que deroga el Decreto Legislativo No. 235 de fecha 17 de diciembre, publicado en el Diario Oficial No. 239 Tomo 235 de fecha 21 de diciembre de 2009 y establece una Nueva Ley de Impuestos sobre el Tabaco.

Materia: Derecho Tributario Categoría: Derecho Tributario

Origen: ORGANO LEGISLATIVO Naturaleza : Decreto Legislativo

Nº: Fecha:

Comentarios: *La Constitución de la República establece que es obligación del Estado asegurar la salud de los habitantes. Por lo tanto se necesitan obtener fondos para incrementar los recursos de salud, por lo que se determinan impuestos que gravan los productos del tabaco con el propósito de desalentar el consumo de los mismos.*

CONSIDERANDO

Que el consumo de tabaco es a nivel mundial la principal causa de muerte prevenible y que alrededor de 5% de los decesos atribuibles a ese factor de riesgo, aproximadamente 250.000 personas ocurre anualmente en países de ingresos medios y bajos de América Latina y el Caribe.

Que, si bien El Salvador no ha ratificado aun el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco (CMCT), vigente desde Mayo de 2003, el mismo ha sido un instrumento clave en la lucha contra la epidemia del tabaquismo en todos los países.

Que para el efectivo cumplimiento del referido convenio internacional al que se han suscrito más de 180 países, OMS recomienda la aplicación de seis medidas, cuya sigla se conoce en ingles como MPOWER (Monitor, Protect, Offer, Warn, Enforce & Raise):

Monitor (vigilar): vigilar el consumo de tabaco y medir el impacto en forma continua de las políticas de prevención.

Protect: proteger a toda la sociedad del humo del tabaco. Desarrollar políticas de ambientes libres de humo de tabaco en espacios públicos

Offer: ofrecer apoyo y asistencia a los fumadores que quieran dejar la adicción.

Warn: advertir sobre los peligros que implica el consumo del tabaco, a través de información e imágenes que ilustren sobre las graves enfermedades que provoca el hábito de fumar. Pictogramas en las cajetillas

Enforce: asegurar el efectivo cumplimiento de la prohibición de publicitar, promover y/o patrocinar los productos de tabaco, ventas a menores y otras prohibiciones

Raise: aumentar los impuestos al tabaco de manera que ello repercuta en forma importante en los precios de venta al público.

Que el consumo de productos de tabaco genera gastos elevados por la atención y tratamiento de las patologías derivadas y determinan altos costos asistenciales, que el

Banco Mundial ha estimado entre el 5 al 15% de los gastos sanitarios de los países de ingresos medios y altos.

Que, en consecuencia, el consumo de tabaco constituye un tema de salud pública, por lo cual la política fiscal debe tener en cuenta tanto la importancia del aumento de la recaudación que la imposición sobre el tabaco puede permitir, como su destino, para contribuir con recursos suficientes para atender los costos directos e indirectos de la salud pública que se plantean por las enfermedades derivadas del consumo de tabaco. Existen importantes costos sociales de tipo indirecto (no sanitario) ocasionados por las muertes tempranas, por la mayor pérdida de días de trabajo de los fumadores y los costos para las familias generados por el cuidado de los enfermos a consecuencia del tabaquismo.

Que está demostrado en la comparación internacional, que el aumento de los impuestos y precios a los productos de tabaco tiene el doble efecto positivo de reducir el consumo y la prevalencia así como de aumentar la recaudación fiscal, resultado que surge del carácter adictivo que determina que a pesar del aumento de los precios y de la caída del consumo, la recaudación fiscal aumento.

Que el aumento de los impuestos al tabaco es la medida más eficaz para lograr reducir el consumo, especialmente entre los jóvenes y los sectores de menor nivel socio-económico,

Que los objetivos del aumento de los impuestos a los productos de tabaco permiten además aumentar los ingresos fiscales porque en todos los países la reducción del consumo es menor al aumento de los precios

Que estos mayores ingresos fiscales se destinan en muchos países en parte para promover la salud a través del desestímulo del consumo de productos de tabaco o a otros programas prioritarios en el ámbito de la salud pública como prevención de adicciones, seguridad alimentaria, etc.

Que la Constitución de la República establece que es obligación del Estado asegurar la salud de los habitantes. Por lo tanto se necesitan obtener fondos para incrementar los recursos de salud, por lo que es necesario aumentar en forma importante los impuestos que gravan los productos del tabaco con el propósito de desalentar el consumo de los mismos.

Que, la Organización Mundial de la Salud (OMS) plantea que la carga impositiva del impuesto al tabaco (sin considerar impuestos generales del consumo como el IVA) respecto del precio final de los cigarrillos y productos de tabaco debe ser no menor al 70% del precio al consumidor. Sin embargo, en la República de El Salvador la referida carga tributario es de un 40 %.

Que consecuentemente el aumento del impuesto deber ser sustancial dado el atraso existente, estableciéndose como la mejor estrategia el sistema usado por muchos países y recomendado por la OMS de una suma fija de impuesto por cajetilla o cantidad de cigarrillos o productos de tabaco vendidos, monto fijo que se debe incrementar en forma progresiva en algunos años y que se actualizará luego por la evolución de la inflación para que no pierda su valor real

Que este mecanismo de impuesto fijo promoverá, al trasladarse a los precios, un fuerte aumento en todas las marcas de cigarrillos de bajo precio y evitara la dispersión de precios actual, mecanismo de mercado que solo facilita el mayor acceso a través de precios bajos a las personas jóvenes y de menor poder adquisitivo.

Que de acuerdo a los datos de la ejecución presupuestal según los datos del Portal de Transparencia de la República de El Salvador, la recaudación del impuesto sobre el tabaco ha disminuido. Después de alcanzarse una media de 40 millones de dólares en los años 2010 y 2011 se ha reducido a 35 millones de dólares en 2012.

Que los aumentos establecidos en la presente Decreto Legislativo permitirán al final del proceso incrementar en USD 21 millones de dólares de Estados Unidos de América, con el efecto del aumento en el IVA que obtendrá USD 2 millones de dólares de Estados Unidos de América adicionales.

Que es fundamental y necesario dotar a la Administración Tributaria de las más amplias facultades para fortalecer los instrumentos de control de manera a asegurar la recaudación y el combate al tráfico ilícito, lo cual incluye la utilización de nuevas tecnologías, cuyo costo debe ser soportado por el consumidor final, en razón de las externalidades negativas que el consumo de los productos del tabaco provoca.

POR TANTO:

En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda,

DECRETA la siguiente **LEY DE IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS DEL TABACO**

LEY DE IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS DEL TABACO

Objeto

Art. 1.- Los cigarros, cigarrillos, cigarritos y cualquier otro producto elaborado de tabaco, en lo sucesivo denominados en la presente ley Productos del tabaco, de fabricación nacional o importados, estarán gravados con el impuesto que establece la presente ley. Dicho impuesto se causará una sola vez y se pagarán en la forma y cuantía determinadas en esta Ley.

También estarán gravados con el impuesto que establece esta Ley los productos que contengan mezclas de tabaco y sucedáneos del mismo, sin tener en cuenta las proporciones presentes en la mezcla, excepto aquellos cuya introducción al país no sea permitida.

Dentro de los productos denominados cigarros se encuentran comprendidos entre otros los que genéricamente se conocen como puros.

Sujetos Pasivos

Art. 2.- Son sujetos pasivos del pago del impuesto establecido en esta Ley, los fabricantes y los importadores de los productos del tabaco a que se refiere el artículo anterior.

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, no se consideran sujetos pasivos, quienes fabriquen o elaboren artesanalmente tales productos en el país y que no lleguen

a los límites establecidos en el artículo 28 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios.

Hecho Generador

Art. 3.- Constituyen hechos generadores del impuesto específico, la producción e importación de los productos del tabaco a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, así como el retiro o desafectación del inventario de los mismos, destinados para uso o consumo personal del productor o de terceros.

También constituye hecho generador del impuesto regulado en la presente Ley, los cigarros, cigarrillos, cigarritos y cualquier otro producto elaborado de tabaco que los sujetos retiren de sus inventarios. También se consideran retirados o desafectados, todos los productos que faltaren en los inventarios y cuya salida de la empresa no se debiere a caso fortuito o fuerza mayor.

Base Imponible y Alícuota

Art. 4.- Se establece el impuesto específico sobre la producción e importación de los productos del tabaco, de la manera siguiente:

Se establece para el primer año de aplicación del presente Decreto Legislativo un impuesto específico de siete centavos y medio de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.075) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco. En el caso de producto de tabaco picado el impuesto específico se aplicará por cada gramo de contenido que será de tres centavos y medio de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.035)

En el caso de los productos denominados puros o habanos, se les aplicará un impuesto de doce centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$ 0,12) por unidad.

Se establece para el segundo año de aplicación del presente Decreto Legislativo un impuesto específico de nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.09) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco. En el caso de producto de tabaco picado el impuesto específico se aplicará por cada gramo de contenido que será de cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.04)

En el caso de los productos denominados puros o habanos, se les aplicará un impuesto de quince centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$ 0,15) por unidad.

Se establece para el tercer año de aplicación del presente Decreto Legislativo un impuesto específico de diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.10) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco. En el caso de producto de tabaco picado el impuesto específico se aplicará por cada gramo de contenido que será de cuatro centavos y medio de dólar de los Estados Unidos de América (\$0.045)

En el caso de los productos denominados puros o habanos, se les aplicará un impuesto de veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$ 0,20) por unidad.

A partir del cuarto año de aplicación del presente Decreto Legislativo los valores se actualizarán por el Índice de Precios al Consumo que calcula la DIGESTYC. La

actualización se redondeará cada cinco milésimos de dólar de los Estados Unidos de América (\$ 0.005)

El precio sugerido de venta al consumidor, deberá incluir todas las cantidades o valores que integran la contraprestación y se carguen o se cobren adicionalmente en la operación, además de los costos y gastos de toda clase imputables al producto, aunque se facturen o contabilicen separadamente, incluyendo: embalajes, fletes, y los márgenes de utilidad de los agentes económicos hasta que llegue el producto al consumidor final.

Además de lo anterior, para los productos importados el precio de venta al consumidor deberá incluir el precio CIF real o estimado por la Dirección General de la Renta de Aduanas; los impuestos, gravámenes, tasas, derechos o recargos y accesorios que sean liquidados en la póliza de importación, formulario aduanero o documento análogo. No podrá efectuarse importación de los productos del tabaco a que se refiere esta Ley, si no se hubiere presentado y aprobado la declaración de la lista de precios correspondiente.

Las muestras a las que no se les asigne valor económico también estarán gravadas por el impuesto, constituyendo la base imponible el precio de venta sugerido al consumidor que los mismos productos tienen cuando se comercializan.

Momento en que se causa el impuesto

Art. 5.- La fabricación de los productos del tabaco, como hecho generador se entiende ocurrido y causado el impuesto, al momento de la salida de la fábrica, de las bodegas, centros de almacenamiento o de acopio, o de cualquier otro establecimiento de los referidos productos, en el que el productor los almacene.

La importación de los productos aludidos en el inciso anterior se entenderá ocurrida y causado el impuesto al momento que tenga lugar su importación. Los productos importados deberán llevar en cada cajetilla, recipiente, envoltorio u otro tipo de empaque la leyenda siguiente: "Importación a El Salvador" y el nombre del importador; de no llevarlos no se permitirá la importación del producto. Los productos del tabaco que circulen, se almacenen o comercialicen en el mercado local que no cumplan con esos requisitos serán objeto de decomiso por parte de la Dirección General de la Renta de Aduanas en conjunto con la Policía Nacional Civil y de destrucción por parte de la autoridad judicial correspondiente, siguiendo el trámite que las leyes aduaneras o penales establezcan sobre el particular. La misma medida se aplicará para los productos que teniendo las leyendas en mención no hayan sido importados por el sujeto a quien acreditan como importador y éste no se encuentre registrado como tal en la Dirección General de Impuestos Internos.

En el caso del retiro o desafectación de tales bienes, se entiende causado el impuesto en la fecha de su retiro o desafectación. De no poder determinarse la fecha de su retiro o desafectación, la Dirección General de Impuestos Internos estará facultada para aplicar lo dispuesto en el artículo 193 del Código Tributario en cuanto a la determinación del faltante ó sobrante de inventarios y el artículo 16 de esta Ley.

Obligación de Registrarse

Art. 6.- Los productores de tabaco, los fabricantes de productos del tabaco, así como los importadores de los productos referidos, se encuentran obligados a registrarse como tales ante la Dirección General de Impuestos Internos en el Registro Especial de Productores, Fabricantes e Importadores de Tabaco y Productos del Tabaco que al efecto llevará la Dirección General de Impuestos Internos.

La obligación de registrarse deberán cumplirla los sujetos a que se refiere este artículo, dentro el plazo de 10 días hábiles siguientes al inicio de sus operaciones. Aquellos sujetos que ya se encontraren operando, deberán registrarse dentro del plazo de 10 días hábiles siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Para ese efecto, se adoptará como número de registro el que corresponda al Número de Registro de Contribuyente (NRC), al que se agregará un distintivo que permita identificar la calidad que ostenta el sujeto pasivo.

Cuando por cualquier circunstancia, un sujeto inscrito en el Registro Especial a que se refiere este artículo, cese operaciones o actividades, deberá informar mediante formulario a la Dirección General de Impuestos Internos, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que cese operaciones o actividades, a fin de que se cancele dicho registro.

Período Tributario. Obligación de Presentar Declaración, Contenido. Modificación

Art. 7.- Para efectos de esta Ley, el período tributario será de un mes calendario, en consecuencia, los fabricantes sujetos al pago del impuestos a que se refiere esta Ley, deberán presentar mensualmente una declaración jurada que contenga la información de las operaciones gravadas y exentas realizadas en cada período tributario, en la cual dejarán constancia de las operaciones realizadas, consignado en los formularios que la Dirección General de Impuestos Internos proporcione para tal efecto los datos e información que tales formularios requieran.

Dicha declaración también puede ser presentada por medios magnéticos o electrónicos cumpliendo las especificaciones técnicas que la Dirección General de Impuestos internos disponga.

La obligación de presentar la declaración a que hace referencia este artículo subsiste, aunque no se hayan realizado operaciones durante el período tributario.

Las declaraciones modificatorias se regirán por lo dispuesto en el Código Tributario. Asimismo, los productores en referencia deberán adjuntar a la declaración jurada mensual un informe en formulario físico, o a través de medios magnéticos o electrónicos según lo disponga la Dirección General de Impuestos Internos, que contenga los datos siguientes:

- a) La marca o denominación del producto;
- b) Precio de venta al consumidor final sugerido sin IVA;
- c) Inventario inicial;
- d) Producción del mes;

- e) Disponibilidad;
- f) Exportaciones;
- g) Ventas internas;
- h) Retiros o desafectaciones;
- i) Devoluciones sobre ventas;
- j) Inventario final;
- k) Unidades sujetas al pago de impuesto;
- l) Base imponible del impuesto específico;
- m) Impuesto específico;
- n) Impuesto a pagar.

Para los productos importados, el impuesto establecido en la presente Ley se liquidará en la declaración de mercancías, formulario aduanero o documento análogo, en el momento de su importación. Los importadores deberán llevar un registro que contenga la información relativa a los literales a), b), k) l), m), n), antes mencionados y el impuesto pagado, debiendo ponerlos a disposición de la Dirección General de Impuestos Internos cuando ésta lo requiera.

Lugar, Plazo y Requisitos de la Declaración y Pago

Art. 8.- La declaración jurada incluirá el pago del impuestos y deberá ser presentada en la Dirección General de Impuestos Internos, en la Dirección General de Tesorería o en los Bancos y otras instituciones financieras autorizadas por el Ministerio de Hacienda, en los primeros diez días hábiles del mes siguiente al período tributario correspondiente.

El impuesto sobre las importaciones deberán ser liquidados ante la Dirección General de la Renta de Aduanas en el mismo acto en que se determinen los derechos aduaneros y el pago deberá ser realizado en las Colecturías de la Dirección General de Tesorería, en los Bancos o en cualquier otra institución financiera autorizada por el Ministerio de Hacienda.

El pago del impuesto contenido en esta ley no constituye para los sujetos obligados a su pago renta gravable, ni costo o gasto deducible para efectos del Impuesto sobre la Renta.

Declaración Jurada de la Lista de Precios

Art. 9. Los fabricantes de los bienes gravados a que se refiere esta Ley, deberán presentar a la Dirección General de Impuestos Internos en el mes de enero de cada año, una lista de precios sugeridos de venta al consumidor final vigentes a la fecha de presentación de dicha lista, mediante formularios, o a través de medios magnéticos o electrónicos y con los requisitos e información que la referida Dirección General disponga, especificando la fecha a partir de la cual regirán los precios, así como la clase o marca comercial de los productos del tabaco.

Los importadores de los productos del tabaco deberán presentar a la Dirección General de la Renta de Aduanas una lista de precios sugeridos de venta al consumidor final por cada importación, que incluya las marcas de tales productos.

En todos los casos, las listas de precios tendrán carácter de declaración jurada y serán aplicables para el impuesto específico.

Las listas de precios deberán modificarse cuando se produzca o importe un nuevo producto o, cuando exista modificación en el precio sugerido de venta al consumidor final. Dicha modificación deberá ser informada diez días hábiles siguientes a la fecha en que se modifiquen los precios de venta sugeridos al público en general, especificando la fecha a partir de la cual rigieron los precios, así como la clase o marca comercial de los productos del tabaco.

Para los bienes a que se refiere esta ley, producidos en el país, el precio de venta sugerido al consumidor deberá hacerse constar en forma impresa en las cajetillas, recipientes, envoltorios u otro tipo de empaques que los contengan. En el caso de los productos del tabaco importados el precio de venta deberá ser colocado mediante etiqueta en cada cajetilla, recipiente, envoltorio u otro tipo de empaque que los contengan.

Para efectos de esta ley, se entenderá por precio sugerido de venta al consumidor final, el precio de venta al consumidor final de los productos del tabaco; no se considera precio sugerido de venta al consumidor final, el precio facturado al distribuidor, intermediario, detallista, o, a cualquier otro agente económico distinto al que vende los productos del tabaco al consumidor final, ni el que se determine en la transferencia de dominio de los productos afectos que realice el productor o importador de productos del tabaco a sujetos relacionados. Se entenderá por sujetos relacionados lo establecido en el Código Tributario.

Exención

Art. 10.- La fabricación nacional de los bienes objeto del gravamen que establece la presente ley que sean exportados, estará exenta de los impuestos establecidos en esta ley.

Obligación en Materia de Registros y Documentos

Art. 11.- Estarán obligados a llevar registro especial de control de inventarios de manera permanente, independientemente del sistema de control de inventarios que hayan adoptado, las personas siguientes:

- a) Los productores e importadores de tabaco; y
- b) Los productores e importadores de los bienes gravados por la presente Ley.

El registro de control de inventarios a que se refiere este artículo deberá cumplir en todo caso con las especificaciones mínimas que a continuación se enuncian:

Para quienes se encuentran comprendidos en el literal a) de este artículo:

1. Fecha de la operación.
2. Descripción de las operaciones, detallando si la operación consiste en producción, importación, exportación, compra, consumo, venta, retiro o desafectación.
3. Número del documento que respalda las entradas y salidas del tabaco.
4. Nombre del proveedor del tabaco, en el caso de la importación.
5. Saldo de tabaco al inicio del período.
6. Cantidades de tabaco comprado, producido, exportado o importado.
7. Producción exportada.
8. Identificación de los documentos legales que amparen las exportaciones y el lote al que corresponden.
9. Cantidades de tabaco utilizadas, vendidas o retiradas.

10. Saldo al final del período de cantidad de tabaco.

Para quienes se encuentran comprendidos en el literal b) de este artículo:

1. Los mismos requisitos de los numerales 1, 2 y 3 del inciso anterior, respecto de los productos del tabaco a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, así como las devoluciones de los productos gravados por esta Ley.
2. Identificación del lote de producción, en el caso de productores.
3. Nombre del proveedor, en caso de productos importados.
4. Saldo al inicio del período, de unidades producidas o importadas.
5. Unidades producidas o importadas.
6. Producción exportada.
7. Identificación de los documentos legales que amparen la exportación y del lote de producción al que corresponden.
8. Unidades vendidas de los bienes producidos o importados, retiradas o desafectadas de los inventarios por cualquier causa.
9. Saldo de unidades al final del período, producidas o importadas.
10. El impuesto específico que corresponde a cada operación.

El registro especial a que se refiere este artículo debe llevarse como parte del registro especial de control de inventarios que estipula el artículo 142 del Código Tributario. Dicho registro deberá reflejar en cualquier momento la existencia actualizada del inventario.

Obligación de Informar Ventas a Productores, Distribuidores y Detallistas

Art. 12.- Los productores e importadores de tabaco o de los productos a que se refiere el artículo 1 de esta ley, que transfieran tales bienes a productores, distribuidores o detallistas deberían informar a la Dirección General de Impuestos Internos por medio de los formularios que esta proporcione, dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente a aquel en el que las realizaron, los datos que a continuación se mencionan:

1. Nombre, denominación o razón social y NIT de los productores, detallistas o distribuidores;
2. Unidades o Cantidades Vendidas, según se trate de venta de los productos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley o de tabaco, respectivamente; y,
3. Monto de las operaciones.

Utilización de Documentos de Control

Art. 13.- Los productores de tabaco y de los bienes gravados por esta Ley, deberían utilizar documentos internos consistentes en hojas de costos de producción y comprobantes de requisición para el control de las unidades, de sus costos de producción y del tabaco utilizado como materia prima.

Las hojas de costos y comprobantes de requisición en mención, deberán ser numeradas correlativamente, consignar la identificación del lote de producción con el cual se relacionan y guardar correspondencia con las anotaciones efectuadas en la contabilidad.

Determinación de Base Imponible por Presentación Extemporánea de Lista de Precios

Art. 14.- Cuando el contribuyente no presente dentro del plazo legal la modificación de la lista de precios a la Dirección General de Impuestos Internos y dichos precios sean informados posteriormente pero antes de dar inicio al proceso de fiscalización y sean superiores a los que ha venido utilizando, la referida Dirección General podrán utilizarlos como base imponible para establecer el impuesto.

Determinación de la Base Imponible del Impuesto por Falta de Información de Lista de Precios

Art. 15.- Se faculta a la Dirección General de Impuestos Internos para determinar la base imponible del impuesto cuando no fuera presentada la lista de precios sugeridos al consumidor, tomando de referencia los precios de mercado al consumidor final vigentes durante el período en el que se realizaron las operaciones.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, se tendrá por no presentada una lista de precios, cuando no lo estuviere al momento de dar inicio un proceso de fiscalización.

El precio de mercado a que se refiere el inciso primero de este artículo se determinará promediando los precios que le tengan asignados cualesquiera dos establecimientos comerciales que vendan esos productos al consumidor final, en los mismos períodos tributarios.

Presunción Fundada en Diferencias de Inventarios

Art. 16.- Las diferencias de inventarios que se determinan de conformidad a lo establecido en el Artículo 193 del Código Tributario, se presumirán, salvo prueba en contrario, que constituyen:

a) En el caso de faltantes, unidades producidas que han salido de las fábricas, bodegas, centros de almacenamiento o acopio de los contribuyentes productores, que han sido omitidas de registrar y declarar. Para imputar las unidades no declaradas se realizará el siguiente procedimiento:

1) Se dividirán las unidades no declaradas entre las unidades producidas declaradas, registradas o documentadas en el ejercicio o período de imposición, por tipo de producto, obteniendo como resultado un factor por tipo de producto para imputar las unidades no declaradas.

2) El factor por tipo de producto se aplicará a las unidades producidas que han salido de las fábricas, bodegas, centros de almacenamiento o acopio declaradas, registradas o documentadas por período tributario mensual, imputándose de esta manera las unidades no declaradas a los períodos tributarios mensuales respectivos.-

b) En el caso de sobrantes, unidades producidas o importadas que han sido omitidas de registrar por el contribuyente productor o importador, en el período o ejercicio de imposición o períodos tributarios mensuales incluidos en el ejercicio comercial en que se determina el sobrante y que reflejan la existencia de un negocio oculto. Para determinar e imputar las unidades producidas no declaradas que han salido de las

fábricas, bodegas, centros de almacenamiento o acopio, así como de las unidades importadas no declaradas, se realizara el siguiente procedimiento:

1) Las unidades no declaradas por tipo de producto, se determinarán aplicando a las unidades sobrantes el índice de rotación de inventarios por tipo de producto. El índice en referencia se calculará dividiendo las unidades producidas que han salido de las fábricas, bodegas, centros de almacenamiento o acopio, declaradas, registradas o documentadas entre el promedio de las unidades del inventario inicial y final por tipo de producto en el ejercicio comercial o en el período tributario mensual en que se aplica el procedimiento. En el caso de las importaciones el índice se calculará de igual manera dividiendo las unidades importadas entre el promedio de las unidades del inventario inicial y final.

2) Las unidades no declaradas se imputarán a los períodos tributarios incluidos en el ejercicio comercial en que se aplica el procedimiento, en caso que no fuera posible establecer a que período imputar o atribuir las unidades por abarcar el procedimiento un año calendario, estas se imputarán con base a un factor que se obtendrá de dividir las unidades no declaradas entre las unidades producidas declaradas, registradas o documentadas en el período o ejercicio de imposición, por tipo de producto. En el caso de las importaciones el factor se obtendrá de idéntica forma, dividiendo las unidades no declaradas entre las unidades importadas en el período o ejercicio comercial, por tipo de producto.

3) El factor por tipo de producto se aplicará a las unidades producidas que han salido de las fábricas, bodegas, centros de almacenamiento o acopio declaradas, registradas o documentadas o a las unidades importadas por período tributario mensual, imputándose de esta manera las unidades no declaradas a los períodos tributarios mensuales respectivos. Para el caso del sujeto pasivo importador las unidades no declaradas imputadas se considerarán importadas en los primeros cinco días del período tributario mensual al que se imputan.

A las unidades no declaradas determinadas conforme al procedimiento establecido en este artículo, se calculará la base imponible para el impuesto específico y se aplicará la cuota correspondiente, de conformidad a lo establecido en esta Ley.

La Dirección General de la Renta de Aduanas podrá aplicar el procedimiento establecido en este artículo y utilizará para efectos de determinar el impuesto a que se refiere esta Ley, la última lista de precios informada en cada período tributario a que se le atribuye el faltante o sobrante y en su defecto podrán utilizar las presunciones establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de impuestos que corresponda liquidarlos a la Dirección General de la Renta de Aduanas, la Dirección General de Impuestos Internos remitirán a la primera Dirección General citada la información y documentación pertinente, para que ésta en el ejercicio de sus facultades realice la liquidación de impuestos a que haya lugar.

Incumplimiento a la Obligación de Presentar la Declaración Jurada de Lista de Precios

Art. 17.- Constituyen incumplimientos a la obligación de declarar la lista de precios sugeridos de venta a consumidor final:

a) No presentar o presentar fuera de plazo la declaración jurada de lista de precios sugeridos de venta a consumidor final. Sanción: Multa equivalente al cero punto cinco

por ciento sobre el patrimonio o capital contable que figure en el balance general menos el superavit por revalúo de activo no realizado, la que no podrá ser inferior a cuatro salarios mínimos mensuales.

b) No presentar o presentar fuera de plazo legal la modificación a la declaración jurada de lista de precios sugeridos de venta a consumidor final. Sanción: Multa equivalente al cero punto cinco por ciento sobre el patrimonio o capital contable que figure en el balance general menos el superavit por revalúo de activo no realizado, la que no podrá ser inferior a dos salarios mínimos mensuales.

El balance general del que se tomará el patrimonio o capital contable, a que aluden los literales a) y b) anteriores, corresponderá al del cierre del año calendario inmediato anterior, al del año en que deberá presentarse la declaración jurada de lista de precios sugeridos de vuelta a consumidor final.

El patrimonio o capital contable, se tomará del balance general que obtenga, disponga, establezca o determine por cualquier medio la Dirección General de Impuestos Internos con base a las facultades que le otorga el Código Tributario. Cuando no exista balance general o no sea posible establecer el patrimonio o capital contable, se aplicará la sanción de nueve salarios mínimos.

Art. 18.- Constituye incumplimiento a la obligación establecida en el inciso final del artículo 9 de esta Ley:

No hacer constar o no colocar por el productor o importador en las cajetillas, recipientes, envoltorios u otro tipo de empaques que contenga a los productos regulados en el artículo 1 de la presente Ley, el precio de venta sugerido al público. Sanción: Multa equivalente al cero punto cinco por ciento sobre el patrimonio o capital contable que figure en el balance general menos el superávit por revalúo de activo no realizado, la que no podrá ser inferior a cuatro salarios mínimos mensuales.

El balance general del que se tomará el patrimonio o capital contable, a que alude el inciso anterior, corresponderá al del cierre del año calendario inmediato anterior, al del año en que se constate el incumplimiento.

El patrimonio o capital contable, se tomará del balance general que obtenga, disponga, establezca o determine por cualquier medio la Dirección General de Impuestos Internos con base a las facultades que le otorga el Código Tributario. Cuando no exista balance general o no sea posible establecer el patrimonio o capital contable, se aplicará la sanción de nueve salarios mínimos.

Incumplimiento a la Obligación en Materia de Registros

Art. 18. Constituyen incumplimientos a la obligación en materia de registros:

a) Omitir llevar registro especial de control de inventarios de tabaco o registro especial de control de inventarios de los productos del tabaco a que se refiere el artículo 1 de esta ley: El incumplimiento anterior será sancionado de acuerdo al Artículo 243 literal a) del Código Tributario.

b) No llevar registro especial de control de inventarios de tabaco o registro especial de control de inventarios de los productos del tabaco en la forma prescrita en esta Ley y artículo 142 del Código Tributario. El incumplimiento anterior será sancionado de acuerdo al Artículo 243 literal b) del Código Tributario.

Lo dispuesto en los incisos penúltimo y últimos del artículo anterior también será aplicable al presente artículo.

Incumplimiento a la Obligación de Utilizar Documentos de Control

Art. 19.- Constituyen incumplimientos a la obligación de utilizar documentos de control:

- a) No utilizar documentos internos de hojas de costos de producción y comprobantes de requisición para el control de las unidades y sus costos de producción. Sanción: Multa equivalente a diez salarios mínimos por período tributario mensual en que no se ha utilizado hojas de costos o comprobantes de requisición.
- b) Utilizar documentos internos de hojas de costos de producción y comprobantes de requisición para el control de las unidades y sus costos de producción, sin cumplir los requisitos prescritos en esta Ley. Sanción: Multa equivalente a un medio de salario mínimo mensual por hoja de costos o de un cuarto de salario mínimo mensual por período tributario, cuando dichas hojas no cumplan los requisitos de numeración correlativa, de identificación de lote de producción o que no guarde correspondencia con las anotaciones en contabilidad del contribuyente productor.

Incumplimiento a la Obligación de Informar

Art. 20.- Constituyen infracciones a la obligación de informar:

No informar, informar fuera del plazo legal, informar conteniendo información incorrecta o inexistente o presentar por un medio distinto, el informe que contiene los datos prescritos en el Artículo 7 inciso quinto y el informe a que se refiere el artículo 12, ambos de esta Ley. Sanción: Multa equivalente del cero punto uno por ciento sobre el patrimonio o capital contable que figure en el balance general menos el superávit por revalúo de activos no realizado, la que no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual.

Lo dispuesto en los incisos penúltimo y último del artículo 17 de esta Ley será aplicable a lo dispuesto en este artículo.

Aplicación del Código Tributario

Art. 21. El Código Tributario será aplicable en todo lo que no estuviere previsto en la presente Ley.

Cuando se mencione en el contexto de esta Ley a salarios mínimos, se entenderá que se refiere a los del comercio.

Derogatoria

Art. 22.- Derogase el Decreto Legislativo No. 235 de fecha 17 de diciembre, publicado en el Diario Oficial No. 239 Tomo 235 de fecha 21 de diciembre de 2009

Vigencia

Art. 23.- El presente Decreto entrará en vigencia el primero de julio del año dos trece (primero de enero del año dos mil catorce)

PROYECTO
REFORMA ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LOS
INGRESOS, EQUIDAD SOCIAL Y RACIONALIZACIÓN DEL GASTO
PÚBLICO, DECRETO NO.17-2010 DEL 22/04/2010

I
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorable CONGRESO NACIONAL:

Con el respeto que vuestra alta investidura nos merece, proponemos un proyecto de reforma al artículo 25 de la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, aprobado mediante el Decreto Legislativo No. 17-2010 del 22/04/2010, fundando nuestra iniciativa de Ley en las siguientes motivaciones:

1

Que el Estado de Honduras reconoce el derecho a la protección de la salud y establece que es deber de todos participar en la promoción de la salud personal y de la comunidad.

2

Que de conformidad con los Artículos 15 y 16, párrafo segundo de la Constitución de la República, Honduras hace suyos los principio y prácticas del derecho internacional que propendan a la solidaridad humana y además declara que los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno; en este sentido, ha puesto en práctica algunos principios contenidos en el CONVENIO MARCO de la Organización Mundial de la Salud y de las DIRECTRICES sobre la Protección Contra la Exposición al Humo del Tabaco, Artículo 8 del CONVENIO MARCO, al emitir el Decreto Número 92-2010, contentivo de la LEY ESPECIAL para el CONTROL del TABACO, aprobado por el Congreso Nacional el diez (10) de junio del dos mil diez (2010) y publicado en LA GACETA, Diario Oficial de la República de Honduras, No. 32,296 el veintiuno (21) de agosto del dos mil diez (2010).

3

Mediante el Decreto Número Legislativo 92-2010, contentivo de la LEY ESPECIAL para el CONTROL del TABACO, se han puesto en vigor medidas que, con la participación de personas jurídicas y naturales, de instituciones públicas y privadas, que vigilan, alientan y procuran el cumplimiento de la Ley citada y su reglamento, se procura un ambiente con aire limpio del humo del tabaco; Sin embargo, debemos

reconocer que, dada la incidencia de los daños que el tabaco produce a las personas, causando enfermedades realmente graves, es imperativo aprobar otras medidas para lograr que la población consumidora de tabaco sea disuadida de continuar haciéndolo y con esas medidas contribuir efectivamente a la protección de la salud.

Igualmente es necesario tomar en consideración que tanto la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la conferencia celebrada en el año dos mil once (2011) en la República de Guatemala, han enfatizado la necesidad de aumentar los impuestos a los productos derivados del tabaco para dar cumplimiento al Artículo 6 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) pues en dicho precepto se establece que el incremento de tributos y precios al tabaco es, evidentemente, un elemento fundamental de la lucha contra el tabaquismo.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han formalizado un llamado a los Organismos del Estado a dar cumplimiento al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, el cual establece entre otras medidas, que las Partes signatarias deben adoptar o mantener políticas tributarias relacionadas con los precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendientes a reducir el consumo de tabaco, especialmente en los jóvenes, pues se ha demostrado científicamente que de un ochenta (80) a un noventa (90) por ciento (%) de los fumadores en todo el mundo se iniciaron en el tabaquismo antes de cumplir los veinte (20) años de edad. Así pues, cuando se adoptan medidas tributarias se está incrementando la protección a la salud de la población más joven.

Es visto que mediante Decreto No. 219-2003, aprobado por el Congreso Nacional el diecinueve (19) de diciembre del dos mil tres (2003) y vigente desde el 14 de enero de dos mil cuatro (2004) -fecha de su publicación en La Gaceta No. 30,287-, se emitió la “Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas” en el Artículo 10 estipuló la reforma al Artículo 6, párrafo tercero de la “Ley del Impuesto sobre la Renta”, contenido en el Decreto 24 del veinte (20) de diciembre de mil novecientos sesenta y tres (1963), dicha reforma estableció un impuesto a aplicar –entre otros artículos- a cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco con una tasa del quince por ciento (15%); además impuso a los productores y los importadores de cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco, la obligación de proporcionar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, los precios de venta al distribuidor de sus productos dentro de los diez (10) días siguientes a la entrada en vigencia del Reglamento respectivo.

También es importante reconocer que el cambio en la tributación a los productos del tabaco que sustituyó el contenido del decreto No. 219-2003 del 12/01/2004, gravaba los productos del tabaco con una tarifa ad valorem del 47.5% sobre el precio al consumidor final publicado, excluido el propio impuesto y el impuesto sobre ventas, tanto para la producción nacional como importada, por el contenido en la *Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público*, (Decreto No.17-2010 del 22/04/2010) – Capítulo 4: Impuesto de Producción y Consumo, en la etapa única de comercialización tanto para los productos fabricados como para los importados, que estableció un monto fijo único y definitivo sobre la base de cada millar o fracción de millar de 350 lempiras, con independencia del número de cigarrillos contenidos en cada paquete, lo cual determinó una disminución en la carga tributaria de los productos del tabaco. En efecto, es posible demostrar que sobre la base de un precio de venta al público (PVP) promedio de lps 32 por cajetilla de veinte cigarrillos la carga tributaria anterior era del 41% del PVP, pasa en la actualidad, con la disposición vigente citada, al 35%

8

En consecuencia, consideramos procedente, justo y necesario, establecer una nueva tarifa específica aplicable en la importación y la venta de productos del tabaco.

Dadas las motivaciones que dejamos expresadas a esa Honorable Asamblea Legislativa, hemos redactado el siguiente proyecto de Decreto que sometemos a vuestro ilustrado conocimiento y sea sometido a discusión y aprobación:

II

EL PROYECTO DE REFORMA

PODER LEGISLATIVO

DECRETO NÚMERO -2013

El Congreso Nacional,

CONSIDERANDO: Que el Estado de Honduras reconoce el derecho a la protección de la salud y establece que es deber de todos participar en la promoción de la salud personal y de la comunidad.

CONSIDERANDO: Que Honduras hace suyos los principio y prácticas del derecho internacional que propendan a la solidaridad humana y además declara que los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno; en este sentido, ha puesto en práctica algunos principios contenidos en el CONVENIO MARCO de la Organización Mundial de la Salud y de las DIRECTRICES sobre la Protección Contra la Exposición al Humo del Tabaco, Artículo 8 del CONVENIO MARCO, al emitir el Decreto Número 92-2010,

contentivo de la LEY ESPECIAL para el CONTROL del TABACO, el diez (10) de junio del dos mil diez (2010) y publicado en LA GACETA, Diario Oficial de la República de Honduras, No. 32,296 el veintiuno (21) de agosto del dos mil diez (2010);

CONSIDERANDO: Que si bien es cierto que mediante el Decreto Número Legislativo 92-2010, contentivo de la LEY ESPECIAL para el CONTROL del TABACO, se han puesto en vigor medidas que, con la participación de personas jurídicas y naturales, de instituciones públicas y privadas, que vigilan, alientan y procuran el cumplimiento de la Ley citada y su reglamento es imperativo aprobar otras medidas para proteger a la población del tabaquismo, contribuyendo efectivamente a la protección de la salud de las personas adictas al tabaco que se exponen a los efectos perniciosos de la nicotina;

CONSIDERANDO: Que es necesario tomar muy en cuenta que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la conferencia celebrada en el año dos mil once (2011) en la República de Guatemala, enfatizaron la necesidad de aumentar los impuestos a los productos derivados del tabaco para dar cumplimiento al Artículo 6 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) establece que el incremento de tributos y precios al tabaco es un elemento fundamental de la lucha contra el tabaquismo.

CONSIDERANDO: Que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han formalizado un llamado a los Organismos del Estado, a dar cumplimiento al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, el cual establece entre otras medidas, que las Partes signatarias deben adoptar o mantener políticas tributarias relacionadas con los precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendientes a reducir el consumo de tabaco, especialmente en los jóvenes, pues se ha demostrado científicamente que de un ochenta (80) a un noventa (90) por ciento (%) de los fumadores en todo el mundo, se iniciaron en el tabaquismo antes de cumplir los veinte (20) años de edad. Así pues, cuando se adoptan medidas tributarias se está incrementando la protección a la salud de la población más joven.

CONSIDERANDO: Que mediante Decreto No. 219-2003, aprobado por el Congreso Nacional el diecinueve (19) de diciembre de dos mil tres (2003) y vigente desde el 14 de enero de dos mil cuatro (2004), fecha de su publicación en La Gaceta No. 30,287, se emitió la “Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas” y, en el Artículo 10 estipuló la reforma al Artículo 6, párrafo tercero de la “Ley del Impuesto sobre la Renta”, contenido en el Decreto 24 del veinte (20) de diciembre de mil novecientos sesenta y tres (1963), y en dicha reforma estableció un impuesto a aplicar –entre otros artículos- a cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco con una tasa del quince por ciento (15%); además impuso a los productores y los importadores de cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco, la obligación de proporcionar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, los precios de venta al distribuidor de sus productos dentro de los diez (10) días siguientes a la entrada en vigencia del Reglamento respectivo.

CONSIDERANDO: Que es procedente, justo y necesario, establecer una nueva tarifa específica aplicable en la producción, importación y venta de cigarrillos y otros Estado para invertir en programas sociales, de salud y rehabilitación de adictos al tabaco, es realmente un factor que disuade al consumo de tales productos altamente dañinos para la salud de las personas y de la comunidad.

CONSIDERANDO: Que el Congreso Nacional tiene la potestad de reformar las leyes.

POR TANTO,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Reformar el Artículo 25, del Capítulo 4 – Impuesto de Producción y Consumo de la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, Decreto No.17-2010 del 22/04/2010 – por el siguiente

“ARTÍCULO 25. El valor base del impuesto se determina como un monto fijo, único y definitivo sobre la base imponible descrita en el artículo anterior, independiente del valor aduanero declarado en la importación, del valor exfábrica o del precio de venta al público de cigarrillos. El impuesto de los cigarrillos será:

Para el primer año de aplicación de la presente Ley de setecientos lempiras (Lps 700.00), por millar o proporcional por fracción de millar, de conformidad con la cantidad de cigarrillos vendida o importada.

Para el segundo año de aplicación de la presente Ley de mil (Lps 1000.00), por millar o proporcional por fracción de millar, de conformidad con la cantidad de cigarrillos vendida o importada

Para el tercer año de aplicación de la presente Ley de mil doscientos lempiras (Lps 1200.00), por millar o proporcional por fracción de millar, de conformidad con la cantidad de cigarrillos vendida o importada

El monto del impuesto específico sobre los cigarrillos deberá ser ajustado anualmente a partir del tercer año de aplicación de la presente ley, de conformidad a la variación positiva del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año anterior, publicado por el Banco Central de Honduras (BCH).

En el caso de otros productos elaborados de tabaco, el impuesto se calculará con base al contenido de tabaco de cada producto de acuerdo a la siguiente escala de tarifas:

Para el primer año de aplicación de la presente ley será de 0.97 (lempiras noventa

y siete centavos) por gramo de tabaco.

Para el segundo año de aplicación de la presente ley será de 1.38 (lempiras uno con treinta y ocho centavos) por gramo de tabaco.

Para el tercer año de aplicación de la presente ley será de 1.66 (lempiras 1 con sesenta y seis centavos) por gramo de tabaco.

El monto del impuesto específico sobre para otros productos elaborados del tabaco, deberá ser ajustado anualmente a partir del tercer año de aplicación de la presente ley, de conformidad a la variación positiva del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año anterior, publicado por el Banco Central de Honduras (BCH).

La captación del impuesto se hará a nivel de productor y en la importación al momento de liquidación y pago.

Los productores y los importadores de cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco, están obligados a proporcionar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, los precios de venta al distribuidor de sus productos, dentro de los diez (10) días siguientes a la entrada en vigencia del Reglamento respectivo.

ARTÍCULO 2. El presente Decreto entrará en vigencia a partir del primer día del año siguiente a su aprobación.

Dado en la ciudad de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, en el Salón de Sesiones del Congreso Nacional a los días del mes de de dos mil trece.

INICIATIVA DE LEY

REFORMAS A LA LEY DE TABACOS Y SUS PRODUCTOS, DECRETO NÚMERO 61-77 DE CONGRESO DE LA REPUBLICA Y SUS REFORMAS

DECRETO NUMERO ...

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

REFORMAS A LA LEY DE TABACOS Y SUS PRODUCTOS,
DECRETO NÚMERO 61-77 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

ARTICULO 1. Se reforma el nombre del Capítulo V, el cual queda así:

"CAPITULO V ACTO GRAVADO, HECHO GENERADOR Y LA BASE IMPONIBLE"

ARTICULO 2. Se reforma el artículo 22, el cual queda así:

"Artículo 22. Actos gravados. Se grava la distribución en el territorio nacional de cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, tanto de producción nacional como importados, a que hace referencia esta Ley."

ARTICULO 3. Se reforma el artículo 23, el cual queda así:

"Artículo 23. Hecho generador. El impuesto que establece esta ley se genera en la fecha en que los cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada, salen de las bodegas o lugares de almacenamiento de los fabricantes o importadores registrados para su distribución en el territorio nacional.

En el caso de las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes o importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, que realicen importaciones eventuales y para su propio consumo de los cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras citadas en el párrafo anterior, el impuesto se genera en el momento de su importación o internación al país por la Aduana correspondiente."

ARTICULO 4. Se reforma el artículo 24, el cual queda así:

“Artículo 24. Medida, período de imposición y base imponible.

Para los efectos de la aplicación del impuesto que establece esta ley, se grava por cajetilla de veinte cigarrillos cada una o su equivalente, o por unidad cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras. En caso que sean empaquetados en volúmenes mayores, para determinar la base imponible debe aplicarse la unidad o conversión a cajetilla de veinte cigarrillos.

El período de imposición es mensual.

La base imponible del impuesto se constituye por la cantidad de cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, tanto de producción nacional como importados, que se distribuyen en el territorio nacional por un sujeto pasivo de derecho, durante un mes calendario.”

ARTICULO 5. Se reforma el artículo 25, el cual queda así:

“Artículo 25. Fecha en que se causa el impuesto. El impuesto que establece esta ley se causa:

- a) Por cada uno de los despachos de cajetillas de veinte cigarrillos, o por unidad de cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada por este impuesto, en la fecha en que salgan de las bodegas o lugares de almacenamiento del contribuyente;
- b) En el caso de retiro por parte del fabricante o el importador, cuya distribución está gravada por este impuesto, para uso o consumo personal del propietario, de sus socios o accionistas, directores, funcionarios o empleados, en la fecha en que se produzca el retiro de las bodegas o lugares de almacenamiento del contribuyente;
- c) En el caso de las transferencias de dominio a título gratuito que realicen los fabricantes o los importadores, en la fecha en que se produzca la entrega real del producto gravado, cuya distribución está gravada por este impuesto; y,
- d) En el caso de las importaciones cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, que realicen directamente en forma eventual y para su propio consumo, las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes o importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, el impuesto se causa en la fecha de su ingreso al país por la Aduana correspondiente, ante la cual

deberá presentarse declaración jurada a la que se acompañará copia de la póliza de importación o Formulario Aduanero Unico Centroamericano, según corresponda, y deberá liquidarse y pagarse el impuesto establecido en esta ley.”

ARTICULO 6. Se adiciona el Capítulo V bis, con el texto siguiente:

**“CAPITULO V bis
DE LOS SUJETOS PASIVOS Y SUS OBLIGACIONES”**

ARTICULO 7. Se reforma el artículo 26, el cual queda así:

“Artículo 26. De los sujetos pasivos de derecho del impuesto.
Son sujetos pasivos de derecho del impuesto que establece esta ley y obligados directamente al pago del mismo:

1. Los fabricantes o los importadores domiciliados en el país de cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada; y,
2. Las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes ni importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, que realicen importaciones eventuales y para su propio consumo, cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada.”

Serán sujetos pasivos de hecho de este impuesto los consumidores de los productos gravados.

ARTICULO 8. Se reforma el artículo 27, el cual queda así:

“Artículo 27. Inscripción de los sujetos pasivos de derecho.
Los sujetos pasivos de derecho del impuesto a que se refiere esta ley, deben inscribirse en la Superintendencia de Administración Tributaria como fabricantes o importadores, en calidad de contribuyentes.

La falta de inscripción no libera a los sujetos pasivos de derecho de la obligación de pagar el impuesto, si efectúan operaciones gravadas antes de tal inscripción, sin perjuicio de imponerles las sanciones correspondientes. Los que ya se encuentren inscritos y estén operados conforme al régimen legal anterior en la fecha en que inicie su vigencia esta ley, quedan automáticamente registrados como tales conforme a las disposiciones de ésta, para lo que se faculta expresamente a la Superintendencia de Administración Tributaria a efecto de que realice su inscripción de oficio.

Cuando un sujeto pasivo de derecho registrado en la Superintendencia de Administración Tributaria decida dejar de serlo, deberá informarlo por

escrito a dicha Superintendencia antes o dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que cese actividades afectas, a fin de que se cancele su inscripción. A dicho informe deberá acompañar una declaración jurada en la que consignará las operaciones efectuadas desde la fecha en que presentó la última declaración mensual, hasta la fecha en que cesen totalmente sus operaciones gravadas.”

ARTICULO 9. Se reforma el artículo 28, el cual queda así:

“Artículo 28. Obligaciones de los sujetos pasivos de derecho.

Los sujetos pasivos de derecho del impuesto, además de lo relativo a su inscripción de los sujetos pasivos de derecho conforme lo que dispone el artículo anterior, y de la declaración y pago a que hace referencia el numeral 1 del artículo 26 de esta Ley, deben cumplir las obligaciones siguientes:

Los fabricantes: presentar a la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de cada mes calendario, un informe que contenga la integración de la cantidad que fabricaron, manufacturaron o importaron diariamente durante el mes calendario anterior, de cada una de los cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada, especificando la clase o marca comercial.

Los importadores: informar a la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro de los cinco (5) días hábiles previos a la importación de los cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada por esta ley, sobre las características, su valor CIF, los volúmenes, los gastos de flete, seguro y otros gastos que efectivamente pagará el importador. Copia sellada de la recepción de este informe la deberán presentar a la Aduana correspondiente, para los efectos de la autorización de la importación.

El informe con respecto a los cigarrillos podrá presentarse en cajetillas de veinte cigarrillos cada uno.”

ARTICULO 10. Se adiciona el Capítulo V ter, con el texto siguiente:

**“CAPITULO V
DE LAS TARIFAS, LA LIQUIDACION Y EL PAGO DEL IMPUESTO”**

ARTICULO 11. Se reforma el artículo 29, el cual queda así:

Tarifas del impuesto y destino del impuesto A los cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada por el impuesto que establece esta Ley, se le aplicará:

Un importe fijo de 0,40 Q (cuarenta centavos de quetzal) por cigarrillo en el primer año de aplicación de la presente ley.

Un importe fijo de 0,50 Q (cincuenta centavos de quetzal) por cigarrillo en el segundo año de aplicación de la presente ley.

Un importe fijo de 0,55 Q (cincuenta y cinco centavos de quetzal) por cigarrillo en el tercer año de aplicación de la presente ley.

Un importe fijo de 0,60 Q (sesenta centavos de quetzal) por cigarrillo en el cuarto año de aplicación de la presente ley.

Los ingresos que se perciban como producto de la recaudación de este impuesto, se destinarán específicamente para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con destino específico para Programas de prevención y control de tabaco, así como para tratamiento de enfermedades relacionadas con el tabaquismo.

ARTICULO 12. Se reforma el artículo 30, el cual queda así:

“Artículo 30. Declaración y pago del impuesto. Los sujetos pasivos de derecho que sean fabricantes o importadores registrados deberán declarar y pagar el impuesto que establece esta ley, por mes calendario vencido, en la forma siguiente:

1. **Los fabricantes:** deberán presentar, dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de cada mes calendario, en los formularios que serán proporcionados gratuitamente por la Superintendencia de Administración Tributaria, o en forma electrónica, declaración jurada que contenga: la cantidad de cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras despachados, conforme la fecha en que se causa el impuesto que establece el artículo 25 de esta Ley, y el total del impuesto a pagar, expresado en quetzales.

Juntamente con la presentación de la declaración jurada efectuarán el pago del impuesto resultante, en los bancos del sistema u otras instituciones autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria. En el caso de declaraciones electrónicas, deberá efectuarse la operación del débito en las cuentas de depósitos del sujeto pasivo de derecho, a favor de la Tesorería Nacional.

A la declaración jurada mensual deberán acompañar un anexo que contenga la información siguiente:

- a. Certificación extendida por el contador que el contribuyente haya registrado ante la Superintendencia de Administración Tributaria, que contenga expresado la cantidad, el movimiento de inventario así: el saldo anterior en unidad, cantidad de cajetillas de veinte cigarrillos, o unidad de cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras importados durante el mes que se declara, las salidas realizadas durante el mes por ventas u otros conceptos; y el saldo para el mes siguiente; y,
- b. Marca del producto cuya distribución está gravada, y cantidad que fueron destinadas para el autoconsumo.

2. **Los importadores:** deberán presentar dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de cada mes calendario, en los formularios que serán proporcionados gratuitamente por la Superintendencia de Administración Tributaria, o en forma electrónica, declaración jurada que contenga la cantidad de cigarrillos en cajetillas de veinte cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras despachados, conforme lo establece el artículo 25 de esta Ley; y el total del impuesto a pagar, expresado en quetzales.

Juntamente con la presentación de la declaración jurada, efectuarán el pago del impuesto resultante, en los bancos del sistema u otras instituciones autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria. En el caso de declaraciones electrónicas, deberá efectuarse la operación del débito en la cuenta de depósitos del sujeto pasivo de derecho, a favor de la Tesorería Nacional.

A la declaración jurada mensual deberán acompañar un anexo que contenga la información siguiente:

- a. Certificación extendida por el contador que el contribuyente haya registrado ante la Superintendencia de Administración Tributaria, que contenga expresado la cantidad, el movimiento de inventario así: el saldo anterior en unidad de cajetillas de veinte cigarrillos, o unidad de cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras importados durante el mes que se declara, las salidas realizadas durante el mes por ventas u otros conceptos; y el saldo para el mes siguiente; y,
- b. Marca de cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras cuya distribución está gravada, y cantidad en que fueron destinadas para el autoconsumo.

3. Las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes ni importadores debidamente registrados como tales en la Superintendencia de Administración Tributaria, que realicen importaciones eventuales y para su propio consumo de cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada, deben pagar este impuesto al presentar la declaración jurada a que se refiere el inciso d) del artículo 25 de esta Ley, de esta ley, previo al desalmacenaje del producto importado..”

ARTICULO 13. Se reforma el artículo 31, el cual queda así:

“Artículo 31. Distintivo de control de los productos. Se establece un distintivo que deberá adherirse, imprimirse o incorporarse a las cajetillas de veinte cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, cuya distribución está gravada por esta ley, para los efectos del control y la fiscalización del impuesto que se aplica a dicho producto.

La Superintendencia de Administración Tributaria proporcionará a los fabricantes e importadores registrados los distintivos después de que hayan efectuado el pago del impuesto que establece esta ley, realizándose la entrega conforme a la cantidad del producto. El Reglamento determinará las características del distintivo y su forma de aplicación, si lo consideran conveniente.”

ARTICULO 14. Se reforma el artículo 32, el cual queda así:

“Artículo 32. Información de Aduanas. Dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes, todas las aduanas del país a través de la Intendencia de Aduanas enviarán a las Intendencias de Recaudación y Gestión y de Fiscalización, todas de la Superintendencia de Administración Tributaria, un informe pormenorizado de las importaciones de los cigarrillos en cajetillas de veinte cigarrillos, cigarro-puro o simplemente puro, mixtura o puritos y picaduras, realizadas por los sujetos pasivos de derecho en el mes calendario anterior, acompañando las declaraciones juradas correspondientes, con indicación del número de la póliza de importación o Formulario Aduanero Unico Centroamericano utilizado, nombre y dirección del importador, descripción del producto cuya distribución está gravada, que fueron importados, y su partida arancelaria, y detalle pormenorizado de los distintivos utilizados.”

ARTICULO 15. Se reforma el artículo 33, el cual queda así:

“Artículo 33. Picaduras nacionales. Las picaduras de producción nacional o centroamericana pagarán un impuesto único equivalente a un quetzal (Q1.00) por cada kilo neto y será recaudado por medio de especies fiscales que se adherirán al paquete en que los expendía el fabricante.

Los paquetes serán convenientemente presentados en envoltorios del papel plástico o metal y deberán contener no menos de cincuenta gramos cada uno, salvo las picaduras para rapé que pueden contener hasta diez gramos.

Las picaduras que contienen tabaco no centroamericano pagarán cuatro Quetzales (Q4.00) por cada kilo neto y se enterará por el importador en la Administración Fiscal respectiva.”

ARTICULO 16. Se reforma el artículo 34, el cual queda así:

“Artículo 34. Código de Barras. La cajetilla de veinte cigarrillos y otros envoltorios o envasados deberá llevar impreso código de barras que indique el pago del impuesto respectivo. La Superintendencia de Administración Tributaria podrá implementar otro sistema moderno que permita su fácil identificación y control del pago tributario, de acuerdo al avance tecnológico, de tal forma que evite su alteración o manipuleo humano.”

ARTICULO 17. Reglamento. El Reglamento de la presente Ley deberá reformarse y regular las reformas a la Ley de Tabacos y sus Productos contenidas mediante esta disposición jurídica, treinta días después de entrar en vigencia la presente ley.

ARTICULO ... Derogaciones. Deróguese toda disposición que se oponga a la presente ley

ARTICULO ... Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el diario oficial.

El uso de tabaco es a nivel mundial la principal causa de muerte prevenible y de enfermedad evitable.

Se estiman alrededor de 6 millones de muertes por año, atribuidos a este factor de riesgo. De ellos 5% ocurren en países de ingresos medios y bajos de América Latina y el Caribe...

El tabaquismo crea una carga económica en la sociedad, con costos directos e indirectos, todos relacionados con enfermedades severas y de larga duración, discapacidades secundarias a estas, así como pérdida prematura de la vida, mayores ausencias al trabajo(ausentismo laboral) y pérdidas de productividad secundarias a todo ello.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial han demostrado plenamente que el aumento de precios e impuestos al tabaco es una medida muy efectiva para lograr dicho objetivo. Los países líderes en la región en control de tabaco son Uruguay, Costa Rica, Panamá, Ecuador; pero con pocas excepciones en América Latina todos han aprobado leyes integrales de control de tabaco y tienen estrategias de espacios libres de humo de cigarrillo.

Si bien El Salvador ha firmado el Convenio Marco para el Control del Tabaco, promovido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), no lo ha ratificado aun. De todos modos, la aprobación de la ley integral de control del tabaco (Decreto Legislativo 771 del 29 de Julio de 2011, luego reformado parcialmente por el Decreto 914 del 15 de Diciembre de 2011)) muestra que el país está alineándose progresivamente con esta estrategia promovida por la OMS a nivel internacional, donde otros 176 países que ya son Estado Parte del Convenio desde 2005 activamente aplican políticas de control del tabaquismo.

Convenio Marco (CMCT) establece en su Art. 6:

Artículo 6

1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco.

2. Sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes:

a) aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, políticas de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendientes a reducir el consumo de tabaco; (...)

Acerca de la Asociación de Exfumadores Salvadoreños (EXFUSAL).

Nace por iniciativa de un grupo de ciudadanos y ciudadanas valientes que conscientes de los daños que provoca el Tabaquismo en El Salvador, deciden enfrentarlo. Para ello formaron un grupo de trabajo que evolucionó hasta convertirse en una Asociación legalmente constituida, cuyo Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial del 18 de septiembre del año 2002.

Visión: Liberar del Tabaquismo a El Salvador y al mundo con propuestas viables.

Misión: Comprometernos a rehabilitar personas fumadoras, prevenir la adicción y proteger a fumadoras y fumadores pasivos.

Desde su fundación hemos trabajado para que el país tuviese un Ley para el control del tabaco la cual fue aprobada el 29 de julio de 2011 por Decreto Legislativo 771. Además coordinamos la Coalición salvadoreña para la Ratificación del Convenio marco para el control del tabaco de la OMS.

Hemos hecho proyectos con diferentes ONG: Tobacco free Kids, Framework Convention Alliance, Interamerican Heart Foundation, PAHO, Fondo Solidario para la salud (FOSALUD).

Aumentar los precios e impuestos para reducir el consumo de tabaco El Salvador



Contacto: Lic. Miguel Rodríguez Martel, Presidente. - **Dirección:** Avenida La capilla #415, Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador. - **Teléfono** (503) 2243-9440.
E-mail: maribelderodriguez@hotmail.com - Dra Liliana Choto de Parada Asesora Médica.
E-mail: lchparada@yahoo.com
InterAmerican Heart Foundation - www.iahf.org
Framework Convention Alliance - www.fctc.org/

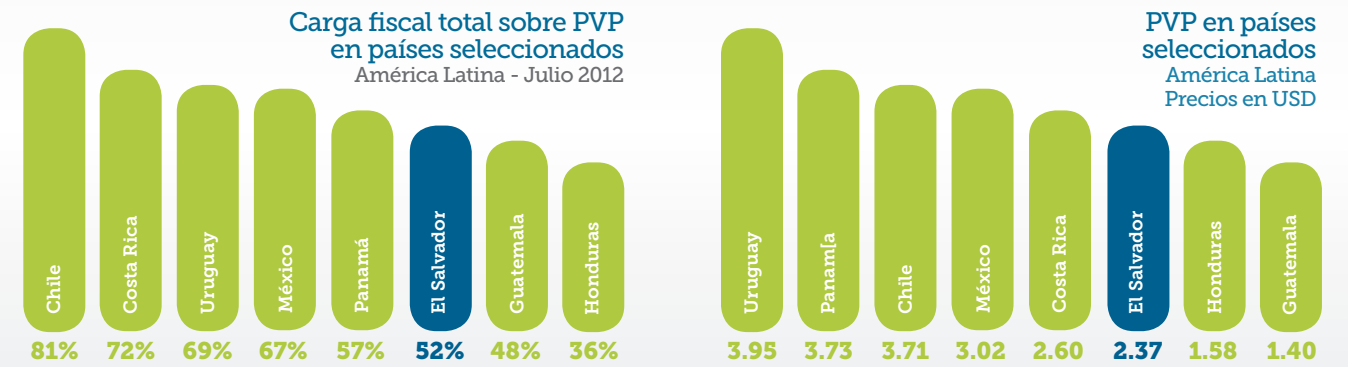
- Asociación de Exfumadores Salvadoreños (EXFUSAL).
- InterAmerican Heart Foundation
- Framework Convention Alliance

Entre las estrategias fundamentales introducidas por el Decreto 771 está la de crear espacios libres de humo en lugares públicos cerrados y áreas de trabajo, advertencias sanitarias en las cajetillas con pictogramas que ocupen al menos 50% de las dos caras, prohibición parcial de la publicidad y patrocinio de la industria y de las ventas a menores, ventas fraccionadas.

Pero se destaca la ausencia en la estrategia de control del tabaco en El Salvador de una medida de corte económico fundamental: es necesario impulsar los precios a través de una fuerte incremento de los impuestos a los cigarrillos para presionar sobre el bolsillo de los fumadores. Los aumentos de impuestos son trasladados al precio final por las tabacaleras y el mayor precio reduce el consumo. Pero además tiene otro impacto adicional muy beneficioso: aumenta la recaudación fiscal. Esto ocurre porque da-

das las características de la demanda de los productos de tabaco como bienes adictivos, típicamente los fumadores en todas partes reducen menos que proporcionalmente el consumo que el aumento de precios.

Idealmente los aumentos en los impuestos al tabaco deben ser implementados como parte de una estrategia integral donde se incluyan las políticas de espacios libres de humo, las advertencias sanitarias, prohibición de publicidad y patrocinio. Sin embargo, las características de la política de aumento de impuestos como una medida que se toma por el Ministerio de Hacienda y por el Poder Ejecutivo la hacen muy costo efectiva como estrategia aun tomada en forma separada de las demás.



Comparacion de precios, impuestos y cargas tributarias sobre cigarrillos

	Honduras	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Uruguay
Recaudación Impuesto sobre cigarrillos en mill Usd	30,8	39.9	45.7	44.8	238.4
Estimacion anual venta cajetillas cigarrillos	90.3	82.8	41,7	74.0	182.0
Recaudación Impuesto sobre cigarrillos en % sobre PIB	0.17%	0.08%	0.19%	0.20%	0.46%
Precio Venta al Público (PVP) en USD marzo 2013 (marca mas vendida)	1.58	1.40	2.37	2.60	3.95
Carga tributaria Impuesto sobre cigarrillos en % PVP	23.1%	37.0%	43.8%	57.8%	50.7%
Carga tributaria impuesto sobre ventas (IVA) en % PVP	13.0%	10.7%	11.5%	11.5%	18.0%
Carga tributaria total	36.1%	47.7%	55.3%	69,3%	68.7%
Margen del mayorista, distribución y minorista en % de PVP	63.9%	52.3%	44.7%	30.7%	31.0%
Margen del mayorista, distribución y minorista en dólares	1.01	0.73	1.06	0.80	1.22

Como está El Salvador en materia de impuestos a los cigarrillos con relacion a las recomendaciones internacionales y comparado con otros países de la región...?

Se encuentra debajo de los parámetros recomendados por los especialistas y por la OMS. El Salvador tiene una carga de impuesto selectivo a los cigarrillos de alrededor del 44% sobre el precio al consumidor de la marca más vendida (Diplomat). Conjuntamente con el IVA tiene una carga fiscal del 52% de dicho precio. La OMS, el Banco Mundial y otras organizaciones líderes en el mundo, plantean que la carga del impuesto al tabaco, en el precio al público no debe ser menor al 70% . En El Salvador aún incluyendo el impuesto sobre ventas está muy por debajo de los niveles recomendados. El nivel actual es muy inferior al que tienen los países líderes de la región

Con esta carga fiscal El Salvador recauda apenas 46 millones de dólares por el impuesto al tabaco y permite que la industria y la comercialización se queden con casi la mitad de lo obtenido por el precio, todo lo contrario ocurre en países líderes en estas políticas, como Costa Rica en Centroamérica y Uruguay en Sudamérica. Los impuestos al tabaco son una importante fuente de ingresos fiscales para muchos países y El Salvador en particular no lo aprovecha, cuando en países como Uruguay, con menos población y menos fumadores se recauda casi 6 veces más.

En El Salvador, los ingresos fiscales por los impuestos al tabaco no compensan los gastos en salud derivados de las enfermedades asociadas al tabaquismo. Según un comunicado de FOSALUD del 27 de Mayo de 2013 el gasto ambulatorio en niños de 1 a 9 años por patologías derivadas de las infecciones respiratorias agudas por exposición al humo del tabaco fue de casi 40 millones de dólares. Pero el impacto referido no incluye ni a los adultos ni a los gastos hospitalarios lo que eleva el gasto a un nivel mucho mas alto. El mayor costo será progresivamente al tratamiento de las enfermedades crónicas asociadas al tabaquismo, de las cuales en El Salvador actualmente las enferme-

dades pulmonares crónicas son las principales pero la continuidad de la epidemia determinará una creciente importancia de los Tumores cancerosos en pulmón y en otros órganos; los infartos al miocardio y otras enfermedades cardiovasculares. Todas son enfermedades que pueden llegar a ser invalidantes, causar muerte temprana y generar costos asociados para las familias y la comunidad. La recaudación fiscal del año 2012 (46 millones de dólares) solo alcanzaría para compensar apenas un poco más del 50% de dichos gastos sanitarios totales, incluyendo gastos ambulatorios y de hospitalización.

En efecto, se estima que en El Salvador el gasto total de salud (público y privado) en 3.9 % del PIB del año 2009, lo que equivale a casi 806 millones de dólares corrientes. Por lo tanto, suponiendo que en El Salvador el costo de la epidemia del tabaco se ubicara sobre el promedio de las estimaciones del Banco Mundial, o sea en torno a 10% de los gastos en salud del país, en 2009 dicho costo habría superado los 80 millones de dólares. Como actuar para posicionar a El Salvador claramente dentro de las estrategias esenciales del Convenio Marco, en el tema específico de aumento de impuestos a los productos del tabaco, aun sin haberlo ratificado?

Un nuevo proyecto de ley de impuestos a los cigarrillos y productos de tabaco

En cualquier nivel de impuestos las estrategias de los países líderes es aumentar las tarifas progresivamente. Frente al incremento de los impuestos a los productos de tabaco, la industria sube los precios y a veces más que lo que indica el aumento de los impuestos para sostener su rentabilidad. Por tanto, la política de aumento de los impuestos a los cigarrillos debe ser permanente, DURAR MUCHOS AÑOS. Los aumentos de impuestos no deben ser por única vez sino una política progresiva y de mediano a largo plazo.

Por ello las leyes de impuestos recomendadas plantean aumentos a lo largo de un período definido de años (por ejemplo, 3 a 5 años) y una revisión posterior, con incrementos superiores a la tasa de inflación. Esta medida forma parte de las Recomendaciones para la aplicación del Art. 6 del CMCT (Conferencia de las Partes de Noviembre de 2012 en Seúl, Corea) Un nuevo Proyecto de Ley de impuestos a los productos de tabaco debería focalizarse en un impuesto específico o de suma

fija por cigarrillo o cajetilla y debería aplicarse en forma progresiva con aumentos anuales durante algunos años. En efecto, desde el punto de vista de la reducción del consumo es mejor un tipo de impuesto fijo ya que limita la dispersión de precios al consumidor, evitando que existan marcas baratas que favorecen el consumo de los jóvenes, el ingreso a la adicción, y el consumo de los sectores de menos ingresos de la población.

Según estudios realizados por consultores internacionales, en El Salvador de un precio actual promedio de 2,37 dólares con un impuesto de alrededor de un dólar, si se llevara este impuesto progresivamente a 2 dólares en tres años, el precio quedaría en casi 3,90 dólares. En este caso, la reducción del consumo sería del orden del 30% y el aumento de la recaudación un 34%. Considerando el impacto de la nueva ley sobre la carga fiscal, el aumento del impuesto a los cigarrillos aumentaría de un 43.8% sobre el precio al publico actual a un 51.3% sobre el nuevo precio que recoge el impacto del aumento de impuestos. La carga fiscal total, incluyendo el IVA, aumentaría del 55.3% al 62.8%. En términos monetarios, la recaudación total pasaría de 59 millones de dólares anuales a 81 millones (incluyendo impuestos a los cigarrillos y el IVA). Los aumentos de impuestos sugeridos deberían en tres años permitir a El Salvador acercarse a la línea de países de la región como Panamá en materia de precios y impuestos. En efecto, en la actualidad Panamá sobre un precio de venta al público de 3.73 dólares por cajetilla de veinte unidades de la marca más vendida, tiene una carga tributaria del impuesto al tabaco del 71.5% (incluyendo el IVA).

Urge actuar por la salud de la gente y la imagen del país !!!

Valoremos la importancia de la nueva política fiscal: una reducción del 30% en el consumo tendrá efectos enormes sobre el desarrollo de la epidemia en el país y significaría un antes y después en el control del tabaco. Sin olvidar que es una medida de política enormemente costo efectiva ya que en realidad del punto de vista del Estado genera recursos fiscales adicionales El Salvador aun cuando no está ubicado entre los 176 países

que ya ratificaron el CMCT de la OMS, igualmente debe desarrollar una estrategia clara y permanente para reducir la epidemia evitable del tabaquismo. Debe avanzar entre otras políticas prioritarias para enfrentar la epidemia del tabaquismo, entre ellas las políticas de precios e impuestos recomendadas por el Convenio y que ya han sido utilizadas en muchos países de la región y el mundo con excelentes resultados en materia de disminución de la prevalencia y el consumo de cigarrillos.

Una verdadera política fiscal sanitaria respecto a los cigarrillos no debería plantearse solo para tres años, sino que a partir de allí debería continuar en el tiempo (como ya lo hacen varios países en el mundo como Gran Bretaña, Australia y otros que comienzan a hacerlo en la región como Costa Rica, Panama, Ecuador, Uruguay) ya que el aumento de impuestos a los cigarrillos y productos de tabaco es el único instrumento que a largo plazo continuará presionando sobre el consumo de cigarrillos.

Estamos a tiempo...!!!

Propuesta del Nuevo Impuesto

- Un impuesto se suma fija, eliminando el sistema actual que combina un impuesto fijo más un ad-valorem.
- Un aumento anual durante tres años que lleve al final del mismo el impuesto actual de 1,04 dólares a 2 dólares por cajetilla de 20 cigarrillos
- Fortalecimiento de los controles en ventas a menores, ventas fraccionadas, comercio ilegal de cigarrillos

El uso de tabaco es a nivel mundial la principal causa de muerte prevenible. Se estima que algo más de 5 millones de decesos por año pueden atribuirse a este factor de riesgo y, de ellas, alrededor de 5% ocurre en países de ingresos medios y bajos de América Latina y el Caribe.

Desde su adopción por la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2003, el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco (CMCT), ratificado por Honduras el 16 de Febrero de 2005, ha sido un instrumento clave en la lucha contra la epidemia del tabaquismo.

El tabaquismo crea una carga económica considerable en la sociedad en general por mayores costos directos de salud asociados con enfermedades relacionadas con el tabaco y mayores costos indirectos asociados con la pérdida prematura de vida, discapacidad debido a enfermedades relacionadas con el tabaco y las pérdidas de productividad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial han establecido que el aumento de los impuestos que gravan a los productos de tabaco es un instrumento fundamental para la reducción del consumo de estos productos y una de las políticas más efectivas en costos y eficientes para el alcance de dicho objetivo.

En consecuencia, la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS es un elemento esencial de las políticas de control del tabaco y de tal modo esfuerzos para mejorar la salud pública. Los impuestos sobre el tabaco deben ser implementados como parte de una estrategia integral de control del tabaco en consonancia con otros artículos del CMCT de la OMS.

Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS
(aprobado por Ley el 16 de Febrero de 2005)

Artículo 6

1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco.

2. Sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes:

a) aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, políticas de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendentes a reducir el consumo de tabaco; (...)

Alianza Hondureña Antitabaco

Oficinas del Colegio Medico de Honduras,
Centro Comercial Centroamerica, Tegucigalpa,
MDC, Honduras.

InterAmerican Heart Foundation

www.iahf.org

Framework Convention Alliance

www.fctc.org/

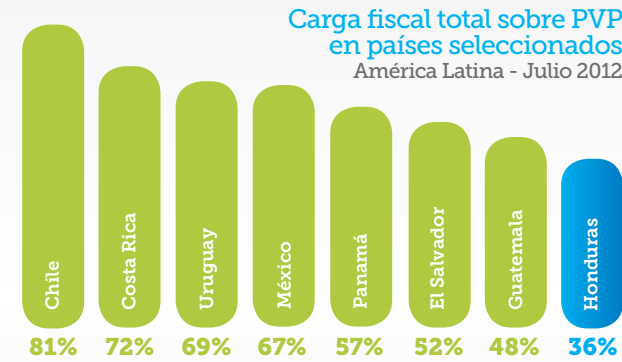


Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco en Honduras.

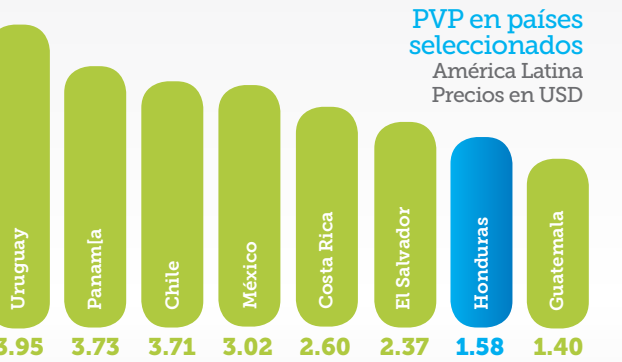
- Alianza Hondureña Antitabaco
- InterAmerican Heart Foundation
- Framework Convention Alliance

Algunas comparaciones regionales

Honduras ha avanzado en varios campos de la lucha contra la epidemia con la sanción de la ley Especial de Control del Tabaco del 21 de Agosto de 2010 pero no lo ha hecho en un aspecto crucial, que es el aumento de los impuestos y precios a los cigarrillos y productos de tabaco. El precio de la cajetilla de cigarrillos mas vendida se encuentra entre las mas bajas del continente y son menos de la mitad de los precios



de los países lideres en la región. La OMS y las mejores prácticas internacionales sugieren que la carga del impuesto al tabaco en el precio al público no debe ser menor al 70%. Honduras tiene una carga de impuesto selectivo a los cigarrillos de aproximadamente 23%, si se agrega el impuesto general apenas alcanza al 36% sobre el precio al consumidor de la marca mas vendida, es decir, un nivel muy inferior al que tienen los países líderes de la región y muy por debajo también de los parámetros recomendados por los especialistas y por la OMS.



Comparacion de precios, impuestos y cargas tributarias sobre cigarrillos

	Honduras	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Uruguay
Recaudación Impuesto sobre cigarrillos en mill Usd	30.8	39.9	45.7	44.8	238.4
Estimacion anual venta cajetillas cigarrillos	90.3	82.8	41.7	74.0	182.0
Recaudación Impuesto sobre cigarrillos en % sobre PIB	0.17%	0.08%	0.19%	0.20%	0.46%
Precio Venta al Público (PVP) en USD marzo 2013 (marca mas vendida)	1.58	1.40	2.37	2.60	3.95
Carga tributaria Impuesto sobre cigarrillos en % PVP	23.1%	37.0%	43.8%	57.8%	50.7%
Carga tributaria impuesto sobre ventas (IVA) en % PVP	13.0%	10.7%	11.5%	11.5%	18.0%
Carga tributaria total	36.1%	47.7%	55.3%	69.3%	68.7%
Margen del mayorista, distribución y minorista en % de PVP	63.9%	52.3%	44.7%	30.7%	31.0%
Margen del mayorista, distribución y minorista en dólares	1.01	0.73	1.06	0.80	1.22

La comparación regional muestra que Honduras además de tener baja carga fiscal y precios de los cigarrillos, recauda poco y permite que las tabacaleras y la comercialización se queden con dos tercios del precio, al inverso que países lideres en estas políticas como Costa Rica y Uruguay. Aun comparando con Guatemala y El Salvador, el ingreso fiscal por cajetilla es menor en Honduras

Como actuar para posicionar a Honduras claramente dentro del Convenio Marco en el tema aumento de impuestos a los productos de tabaco?

En Noviembre de 2012 en Seul, la Conferencia de las Partes del CMCT, se aprobaron un conjunto de recomendaciones para apuntalar la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS y ayudar a los Gobiernos a su implementación.

- Aumentar los impuestos sobre el tabaco es eficaz para reducir significativamente el consumo de tabaco
- Los impuestos sobre los productos de tabaco que conducen a los mayores precios al publico son deseables porque reducen el consumo y la prevalencia (cantidad fumadores) y a su vez reducen la mortalidad y mejoran la salud de la población (menor incidencia de tumores, enfermedades cardiovasculares y respiratorias)

• La reducción en el consumo mejora también otros aspectos no sanitarios ya que las muertes tempranas tienen efectos económicos sobre la familia y la sociedad, el mayor ausentismo laboral y otros costos vinculados a los cuidados a los enfermos por parte de las familias también son importantes.

• La política de aumentar impuestos y precios es particularmente importante para proteger a los jóvenes de iniciar o continuar el consumo de tabaco.

• Los impuestos sobre el tabaco son una importante fuente de ingresos fiscales, pero muchos países de la región y Honduras en particular no lo estan aprovechando. Honduras solo recauda el equivalente a 30 millones de dólares cuando países como Uruguay con menos fumadores recaudan casi 10 veces mas.

• En el caso de Honduras como en el de la mayoría de los países los ingresos fiscales por el los impuestos al tabaco no compensan los gastos en salud derivados de las enfermedades asociadas al tabaquismo. La recaudación fiscal de 2012 solo alcanzaría para compensar el 50% de dichos gastos sanitarios (utilizando una metodología de estimación proveniente del Banco Mundial)

Bases para un cambio de la política de impuestos a los cigarrillos en Honduras

Se parte del siguiente estado de situación

- Consumo declarado según recaudación del IPT de cigarrillos: 90.3 millones de cajetillas de 20 unidades.
- Precio de Venta al Público (PVP) promedio: L 32 cajetilla de 20 cigarrillos
- Carga tributaria de los impuestos selectivos: 23.1 % sobre PVP
- Carga tributaria del impuesto sobre las ventas: 13 % sobre PVP
- Recaudación actual del Impuesto de Producción y Consumo base 2012: USD 30.8 millones.
- Estimación de la recaudación del impuesto general sobre las ventas de productos de tabaco: USD 20 millones.

• Toda medida de política que enfrente con éxito la epidemia del tabaco tendrá impacto favorable sobre la morbi-mortalidad y los gastos asociados de las enfermedades no trasmisibles.

• Los impuestos sobre el tabaco son económicamente eficientes y reducen las desigualdades en salud ya que los grupos de población de ingresos bajos y medianos son más receptivos a los precios, por lo tanto consumo y prevalencia se reducen en estos grupos en mayor magnitud que en grupos de altos ingresos

• El gasto preventivo destinado a reducir la epidemia y a apoyar a los fumadores para que dejen de fumar resulta altamente beneficioso porque reduce costos futuros de atención médica y logra que el ex fumador viva más años. Además el CMCT recomienda que parte de los impuestos incrementales al tabaco se destine a reforzar campañas para dejar de fumar y a medidas preventivas entre niños y jóvenes, entre otras. Típicamente los países de la región

gastan poco en prevención y promoción de salud, los impuestos al tabaco permiten recaudar para mejorar esta situación si se destinan fondos presupuestarios con tal fin.

En los países con mayor grado de desarrollo las políticas públicas se enfocan a elevar el precio de los productos de tabaco a través de la vía fiscal

Los aumentos de impuestos no deben ser por única vez sino una política progresiva y de mediano largo plazo. Por ello las leyes de impuestos recomendadas plantean aumentos a lo largo de un periodo definido de años (por ejemplo, 3 a 5 años) y una revisión posterior , con incrementos superiores a la tasa de inflación. Esa medida es una de las recomendaciones que incluye el CMCT (Seul 2012)

Un nuevo proyecto de ley de impuestos a los cigarrillos y productos de tabaco

UN nuevo proyecto de ley debería proponer aumentar fuertemente el impuesto específico o de suma fija por cigarrillo o cajetilla y debería aplicarse en forma progresiva con aumentos anuales durante algunos años. Los valores sugeridos deberían en una primera etapa permitir a Honduras acercarse a la línea de países de la región como Panamá y Costa Rica, tanto en precio como en impuestos.

En efecto, en la actualidad Panamá sobre un PVP de 3,73 dólares por cajetilla de veinte unidades de la marca más vendida, tiene una carga tributaria del impuesto al tabaco del 71.5%. En el caso de Costa Rica la marca más vendida está en el orden de los 2,70 dólares con una carga impositiva total del 56.5%.

Sin embargo, una verdadera política fiscal sanitaria respecto de los cigarrillos debería continuar en el tiempo ya que es el único instrumento que a largo plazo continuara presionando sobre el consumo de cigarrillos

Urge actuar por la salud de la gente y la imagen del país

El país no solo está incumpliendo un relevante compromiso internacional, sino que además no está aplicando la legislación vigente, y en consecuencia no está protegiendo debidamente la salud de su población.

En síntesis, Honduras procuró asumir una posición de liderazgo en la lucha contra el tabaquismo a nivel mundial al aprobar la ley integral del control del tabaco y estar ubicado desde 2005 entre los 173 países que ya ratificaron el CMCT de la OMS, pero en lo interno no convalidó plenamente esa decidida acción, al no poner en práctica las políticas de precios e impuestos recomendadas por el Convenio.

Estamos a tiempo.

Tarifas del nuevo Impuesto

Se propone un aumento en tres etapas que lleve el impuesto actual de L 7,37 a L 24. por cajetilla de 20 cigarrillos y proporcionalmente a otros tamaños. El precio debería pasar de L 32 a L 75. por cajetilla de 20 equivalente a 3,71 dolares.





Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS

(aprobado por Ley el 14 de Julio de 2005)

Artículo 6

1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco.

2. Sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes:

a) aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, políticas de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendientes a reducir el consumo de tabaco; (...)

Observatorio del Convenio
Marco para el Control del Tabaco
observatoriocontroltabacogua@gmail.com

InterAmerican Heart Foundation
www.iahf.org

Framework Convention Alliance
www.fctc.org/



Aumentar los precios e impuestos para reducir el consumo de tabaco en Guatemala.



- Observatorio del Convenio Marco para el Control del Tabaco
- InterAmerican Heart Foundation
- Framework Convention Alliance

Como está guatemala en relación a otros países de la región...?

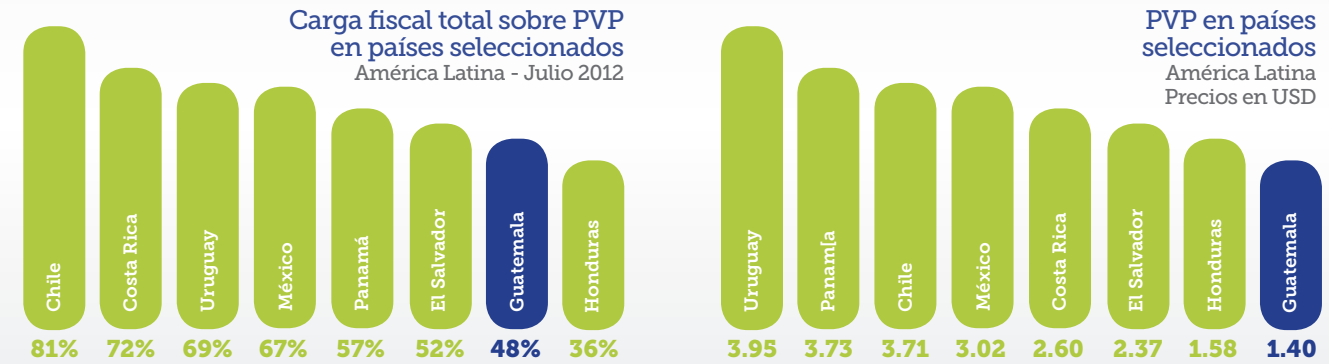
Tiene aprobado el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud-OMS- para el control del tabaco. (Decreto 47-2005, de fecha 14 de Julio de 2005)

-Tene aprobado el Decreto 74-2008, Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco. (Esto es un paso muy importante)Sin embargo falta legislar y cumplir con los demás aspectos contemplados en el Convenio Marco –CMCT- del cual es signataria. Falta definir políticas importantes, como

las relacionadas con: La Prohibición de la Publicidad, Promoción y Patrocinio por la industria tabacalera, Establecer advertencias sanitarias con pictogramas en todos los empaques de productos del tabaco... Y un aspecto crucial es: el aumento de los impuestos y precios a los cigarrillos y productos de tabaco.

Otras Consideraciones:

•El Precio de Venta al Público (PVP) de la Cajetilla de cigarrillos más vendida se encuentra entre los más bajos del Continente, teniendo un costo de menos de la mitad de los precios de los países líderes de la Región



Comparacion de precios, impuestos y cargas tributarias sobre cigarrillos

	Honduras	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Uruguay
Recaudación Impuesto sobre cigarrillos en mill Usd	30,8	39.9	45.7	44.8	238.4
Estimacion anual venta cajetillas cigarrillos	90.3	82.8	41,7	74.0	182.0
Recaudación Impuesto sobre cigarrillos en % sobre PIB	0.17%	0.08%	0.19%	0.20%	0.46%
Precio Venta al Público (PVP) en USD marzo 2013 (marca mas vendida)	1.58	1.40	2.37	2.60	3.95
Carga tributaria Impuesto sobre cigarrillos en % PVP	23.1%	37.0%	43.8%	57.8%	50.7%
Carga tributaria impuesto sobre ventas (IVA) en % PVP	13.0%	10.7%	11.5%	11.5%	18.0%
Carga tributaria total	36.1%	47.7%	55.3%	69,3%	68.7%
Margen del mayorista, distribución y minorista en % de PVP	63.9%	52.3%	44.7%	30.7%	31.0%
Margen del mayorista, distribución y minorista en dólares	1.01	0.73	1.06	0.80	1.22

• La OMS, el Banco Mundial y otras organizaciones líderes en el mundo, plantean que la carga del impuesto al tabaco, en el precio al público no debe ser menor al 70%. Guatemala tiene una carga de impuesto selectivo a los cigarrillos de alrededor del 38.3%, agregando el impuesto general apenas alcanza el 48% sobre el precio de venta al público de la marca más vendida.

• Es decir, un nivel muy inferior al que tienen los países líderes de la región y muy por debajo de los parámetros recomendados por los especialistas y por la OMS.

• Guatemala tiene baja carga fiscal y bajo precio de los cigarrillos, recauda poco y permite que la industria y la comercialización se queden con dos tercios de lo obtenido por el precio.

• Todo lo contrario ocurre en países líderes en estas políticas, como Costa Rica en Centroamérica y Uruguay en Sudamérica.

Como actuar para posicionar a Guatemala claramente dentro del Convenio Marco, en el tema específico de: Aumento de impuestos a los productos del tabaco.

En Noviembre de 2012 en Seúl, la Conferencia de las Partes del CMCT, se aprobaron un conjunto de recomendaciones para apuntalar la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS y ayudar a los Gobiernos a su implementación. A manera de ejemplo, solo mencionaremos algunos...

-Los impuestos al tabaco son una importante fuente de



ingresos fiscales para muchos países y Guatemala en particular no lo aprovecha, aquí solo se recauda el equivalente a 40 millones de dólares, cuando en países como Uruguay, con menos fumadores recaudan casi 8 veces más.

-En Guatemala, los ingresos fiscales por los impuestos al tabaco no compensan los gastos en salud derivados de las enfermedades asociadas al tabaquismo. La recaudación fiscal del año 2012 solo alcanzaría para compensar el 50% de dichos gastos sanitarios (utilizando una metodología de estimación proveniente del Banco Mundial).

Los aumentos de impuestos no deben ser por única vez sino una política progresiva y de mediano a largo plazo. Por ello las leyes de impuestos recomendadas plantean aumentos a lo largo de un período definido de años (por ejemplo, 3 a 5 años) y una revisión posterior, con incre-

mentos superiores a la tasa de inflación. Esa medida es una de las recomendaciones que incluye el CMCT (Seúl 2012)

Un nuevo proyecto de ley de impuestos a los cigarrillos y productos de tabaco

Un nuevo Proyecto de Ley debería proponer aumentar fuertemente el impuesto específico o de suma fija por cigarrillo o cajetilla y debería aplicarse en forma progresiva con aumentos anuales durante algunos años.

Los valores sugeridos deberían en una primera etapa permitir a Guatemala acercarse a la línea de países de la región como Panamá y Costa Rica, tanto en precio como en impuestos.

En efecto, en la actualidad Panamá sobre un Precio de Venta la Público de 3.73 dólares por cajetilla de veinte unidades de la marca más vendida, tiene una carga tributaria del impuesto al tabaco del 71.5%. En el caso de Costa Rica la marca más vendida está en el orden de los 2.70 dólares con una carga impositiva total del 56.5% .

Sin embargo, una verdadera política fiscal sanitaria respecto a los cigarrillos debería continuar en el tiempo ya que es el único instrumento que a largo plazo continuará presionando sobre el consumo de cigarrillos.

Urge actuar por la salud de la gente y la imagen del país.

En síntesis, Guatemala está ubicado desde el año 2005, entre los 173 países que ya ratificaron el CMCT de la OMS, pero en lo interno no convalidó plenamente esa

decidida acción, al no poner en práctica varias de las políticas que son necesarias para profundizar la lucha contra la epidemia del tabaquismo, entre ellas las políticas de precios e impuestos recomendadas por el Convenio.

Estamos a tiempo...!!!

Tarifas del nuevo Impuesto

Se propone un aumento en cuatro etapas que lleve el impuesto actual de Q 4.07 a Q 12. por cajetilla de 20 cigarrillos y proporcionalmente a otros tamaños

El precio debería pasar de Q 11 a Q 25 por cajetilla de 20 equivalente a 3,20 dólares

