



Impuestos y control del tabaco en el Perú: Lecciones de dos estudios recientes

Martin Valdivia

Foro Nacional: Políticas Efectivas para el Control del Tabaco
en el Perú

MINSA-OPS

Lima, 29 de Mayo 2019

La lucha global contra el consumo de tabaco

- Consumo de tabaco es la principal causa prevenible de muerte prematura
 - A nivel mundial, mueren más de 7 millones de personas al año por el consumo de tabaco (Banco Mundial, 2015)
 - Más que HIV/SIDA, tuberculosis y malaria juntos
 - Se duplicaría entre 2030-50, fundamentalmente en países de ingreso medio bajo
- Costo económico total: 1.8% del PBI (Goodchild, Nargis, d'Espaignet, 2018)
 - Gastos del sistema de salud en tratamientos
 - Mortalidad, discapacidad, pérdida de productividad

La lucha global contra el consumo de tabaco II

- OMS la ha declarado como una epidemia global
 - Lidera esfuerzo global para reducir sus costos
 - Desde el 2003, cuenta con una Convención Marco para el Control de Tabaco (FCTC), ofrece guías para una política integral que controle el consumo de tabaco
- Recomendaciones generales FCTC:
 - Enfoque integral: regula lugares de consumo, venta y la publicidad en diferentes medios, información sanitaria en cajetillas
 - Política más efectiva: impuestos específicos al tabaco
 - Ganancia doble: reduce consumos (mejora salud) y aumenta la recaudación de impuestos
 - Externalidades negativas e impuestos Pigouvianos
 - Salud de no fumadores, sobrecostos sistema de salud

La lucha global contra el consumo de tabaco II

- Recomendaciones específicas del FCTC para política tributaria:
 - Impuestos específicos (no tasas), para evitar q se pasen a marcas más baratas
 - Ajustes periódicos por inflación/asequibilidad, para sostener efecto sobre consumo
 - Uso específico de recursos adicionales: no es viable en Perú?

Control de tabaco en el Perú

- En el Perú, el consumo de tabaco genera más de 16,000 muertes por año (UPCH)
 - Se pierden -400,000 años de vida cada año
- Perú firma el FCTC en el 2004
 - En el 2006, se da norma que regula la información en las cajetillas, lugares donde se puede vender o promocionar cigarrillos
 - Nada de tributación al tabaco hasta el 2010

Tributación del tabaco en el Perú (ISC): Historia reciente

- 1999 (DS N° 045-1999-EF): ISC= S/. 0.05 por cigarillo
- 2001 (DS N° 222-2001-EF): ISC ad-valorem= 100% de valor de ex-fábrica
- 2003 (DS N° 113-2003 EF): ISC = 37% valor de venta (v.v.)
- 2004 (DS N° 025-2004 EF): ISC = 30% v.v.
- **2004: Perú firma el FCTC**
- 2010 (DS N°004-2010-EF): ISC = S/. 0.07 por cigarrillo
- **2016 (DS N°112-2016-EF): ISC = S/. 0.18 por cigarrillo**
- **2018 (DS N°092-2018-EF): ISC = S/. 0.27 por cigarillo**

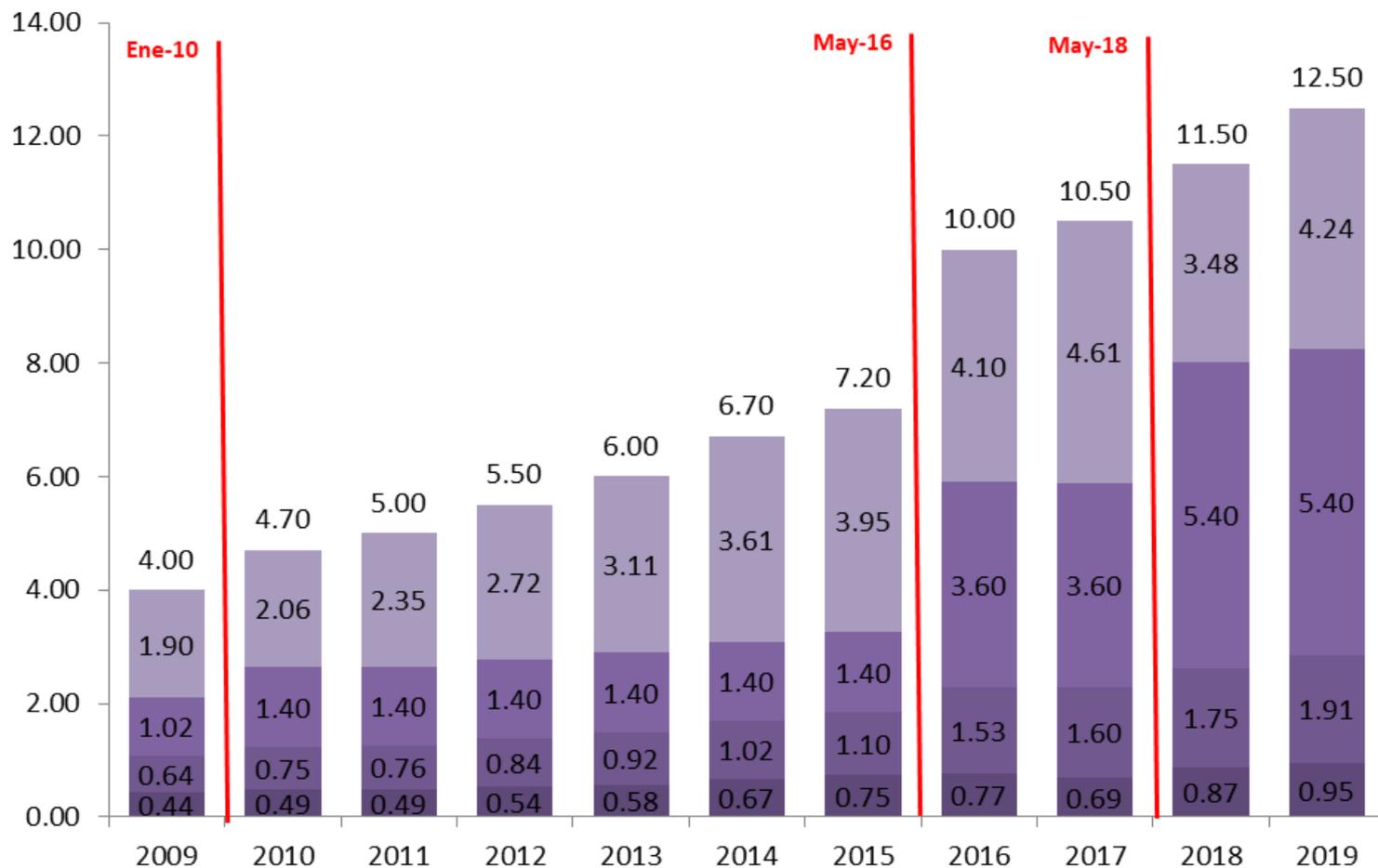
Dos estudios recientes acerca de los efectos de los ajustes tributarios recientes`

- Estudio GRADE
 - “Sensibilidad de la demanda e impuestos al tabaco: análisis de corte transversal”
 - Autores: Martín Valdivia, con Walter Noel y Emilia Palacio
 - Datos: DEVIDA (encuesta general y a estudiantes de secundaria)
- Estudio IEP
 - “Demanda de Tabaco y política tributaria: una mirada desde las series de tiempo 1993-2017”
 - Autor: Carlos de Los Ríos
 - Data: ENAHO, IPC, varios años
- Ambos estudios corroboran la eficacia de la política tributaria para controlar el consumo de tabaco en el Perú
 - Analizando la información relacionada a los tres últimos ajustes en el ISC

Preguntas específicas abordadas en los dos estudios (GRADE e IEP)

- Componente 1: La elasticidad precio de la demanda por cigarrillos justifica la noción de doble-ganancia para la política de tributación para el control del tabaco?
- Componente 2: Afectan el precio de los cigarrillos la decisión de los adolescentes de empezar a fumar?
- C3: Qué sugiere la evidencia acerca de la “regresividad” de esta política tributaria?
 - Heterogeneidad de la elasticidad precio/decisión de empezar a fumar, por NSE
- C4: Qué nos dice la evidencia acerca del efecto del aumento del ISC sobre el contrabando de cigarrillos?

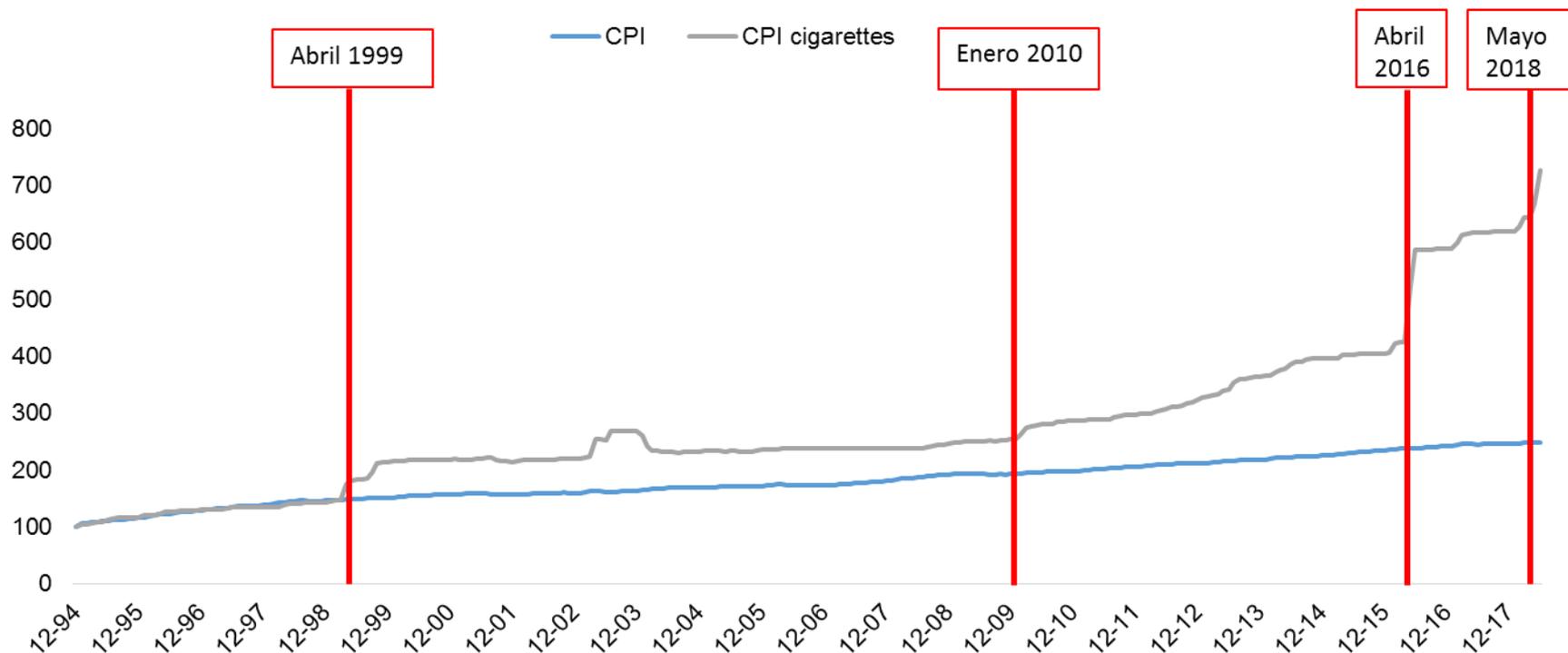
Estructura de precio de cigarrillos (cajetilla 20)*: 2009-2019



*De la marca más vendida(Hamilton) ■ CIF ■ IGV ■ ISC ■ Margen Total

Fuente: MEF

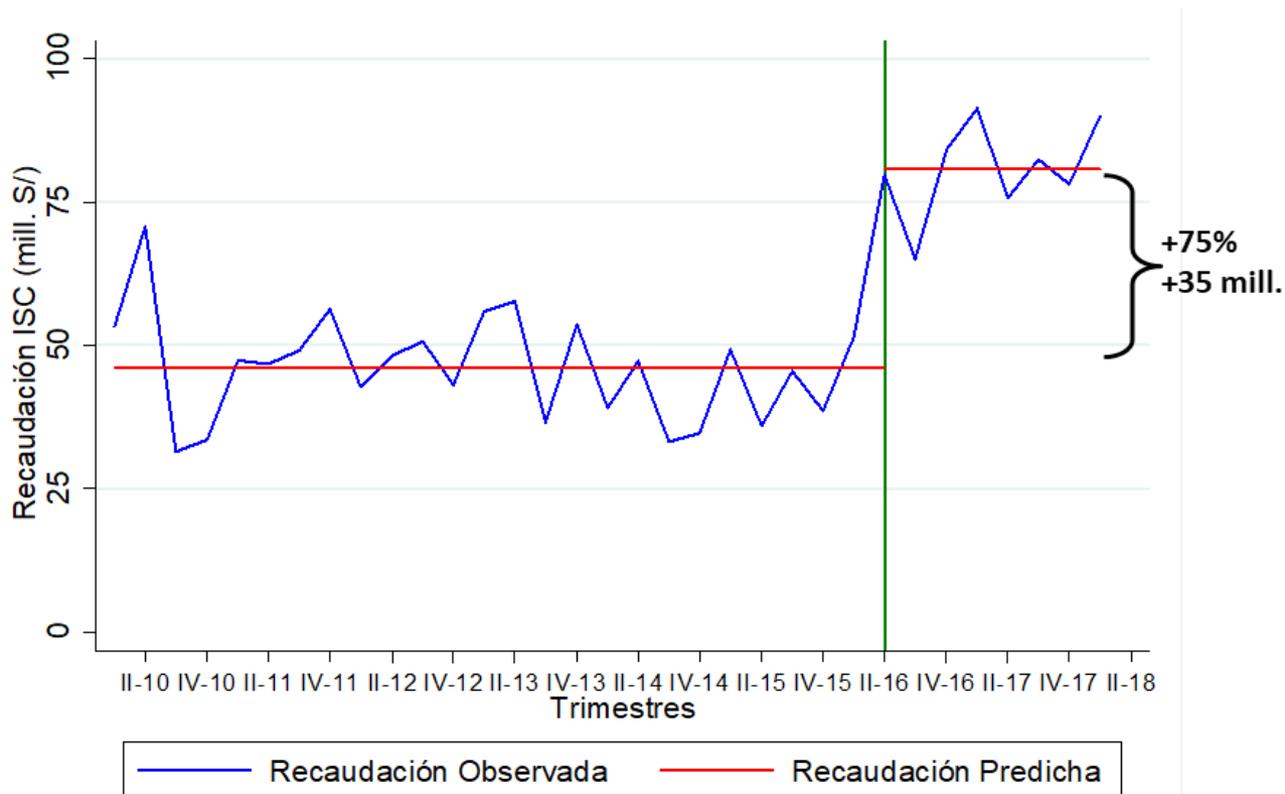
Evolución del IPC de los cigarrillos 1994-2018



Fuente: INEI, series

- Evolución del promedio de los precios de los cigarrillos, muestra el mismo patrón creciente, a partir del 2009-2010

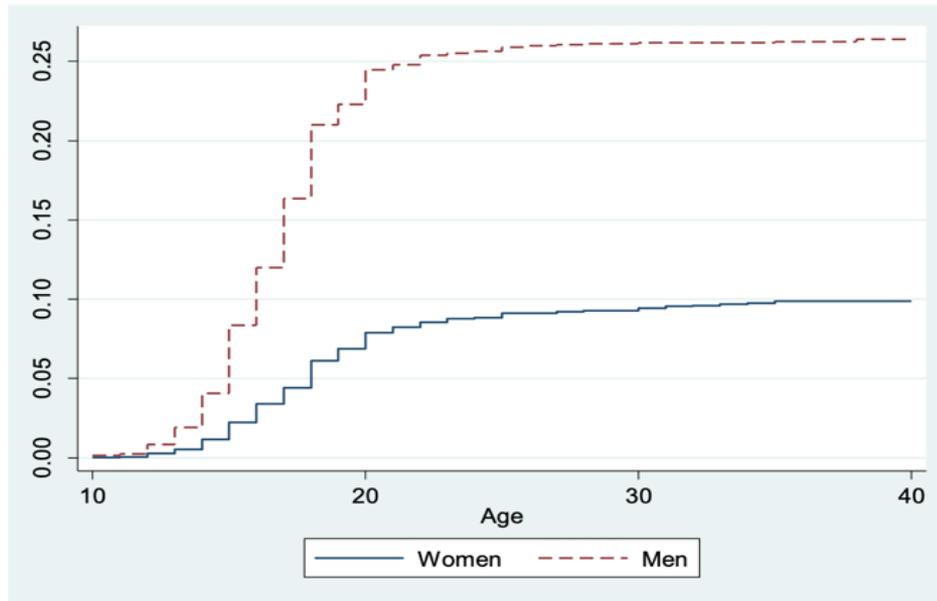
Efecto Recaudación: Aumento ISC 2016



Fuente: SUNAT

- Cambio estructural en Mayo 2016?
- 35 millns soles trimestrales, 140 mlns soles anuales
- Efecto recaudación importante

Componente 2: cuándo empiezan a fumar?



Fuente: DEVIDA 2010

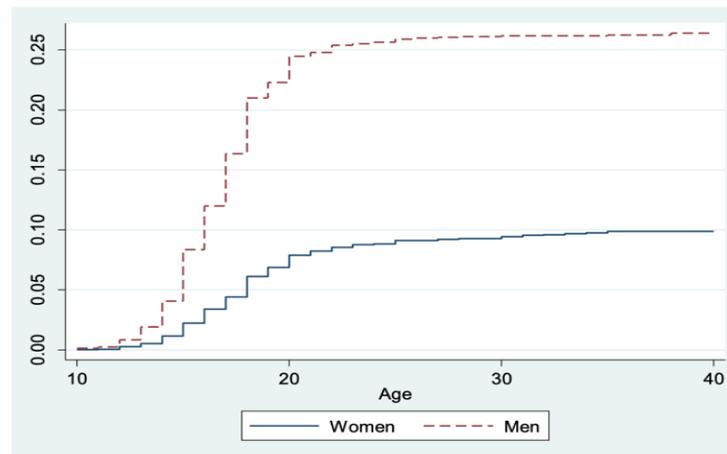
- **Mayoría de adultos fumadores empezaron a fumar de adolescentes**
- Pregunta: Afectan los precios la decisión de empezar a fumar?
- La literatura dice que mientras más joven empiecen, más probable que se convierta en fumador de adulto (Kendler, et. al., 2013).

C1: Qué nos dicen las estimaciones de la elasticidad precio?

- Ambos estudios reportan una elasticidad precio de la demanda por cigarrillos de -0.5
 - Un aumento de 10% en el precio de los cigarrillos lleva a una caída de 5% en el consumo
- Elasticidad promedio estimada para el Perú es consistente con estimados previos en la región (Guindon, Paraje y Chalopupka, 2015)
 - Algo menor que cuando se usan reportes de encuestas de gasto familiar (Gonzales y Ramos, 2016)
- Elasticidad promedio estimada confirma que estamos en el rango de la doble ganancia (efectos salud y recaudación)

C2: Precios y la decisión de los adolescentes acerca de empezar a fumar

- La decisión de los jóvenes de iniciarse en el consumo de cigarrillos es también sensible al aumento de impuestos al tabaco (estudio GRADE)
 - Semielasticidad negativa (-0.6) implica que una duplicación del precio de los cigarrillos implica una postergación de 15 meses en la decisión de empezar a fumar
 - Retrasar su inicio puede ayudar a reducir el número de adultos fumadores en el LP



C3: Regresividad de la política tributaria para los cigarrillos?

- **Patrones encontrados sugieren efectos más bien progresivos** (benefician más a los más pobres)
 - efecto estático vs efectos dinámicos
- Aunque impuesto afecta más a fumadores pobres (aportan a fisco más que proporcional)
- Recordar que los perjuicios de fumar son los altamente regresivos en el largo plazo – gastos catastróficos en salud, pérdidas en productividad afectan más a pobres (no están asegurados)
- Además, nuestra evidencia dice:
 - No pobres responden igual que pobres a aumentos de precios
 - Pero si vemos efecto progresivo en la decisión de los jóvenes para empezar a fumar: los más pobres postergan más su decisión de empezar a fumar ante aumentos de precio

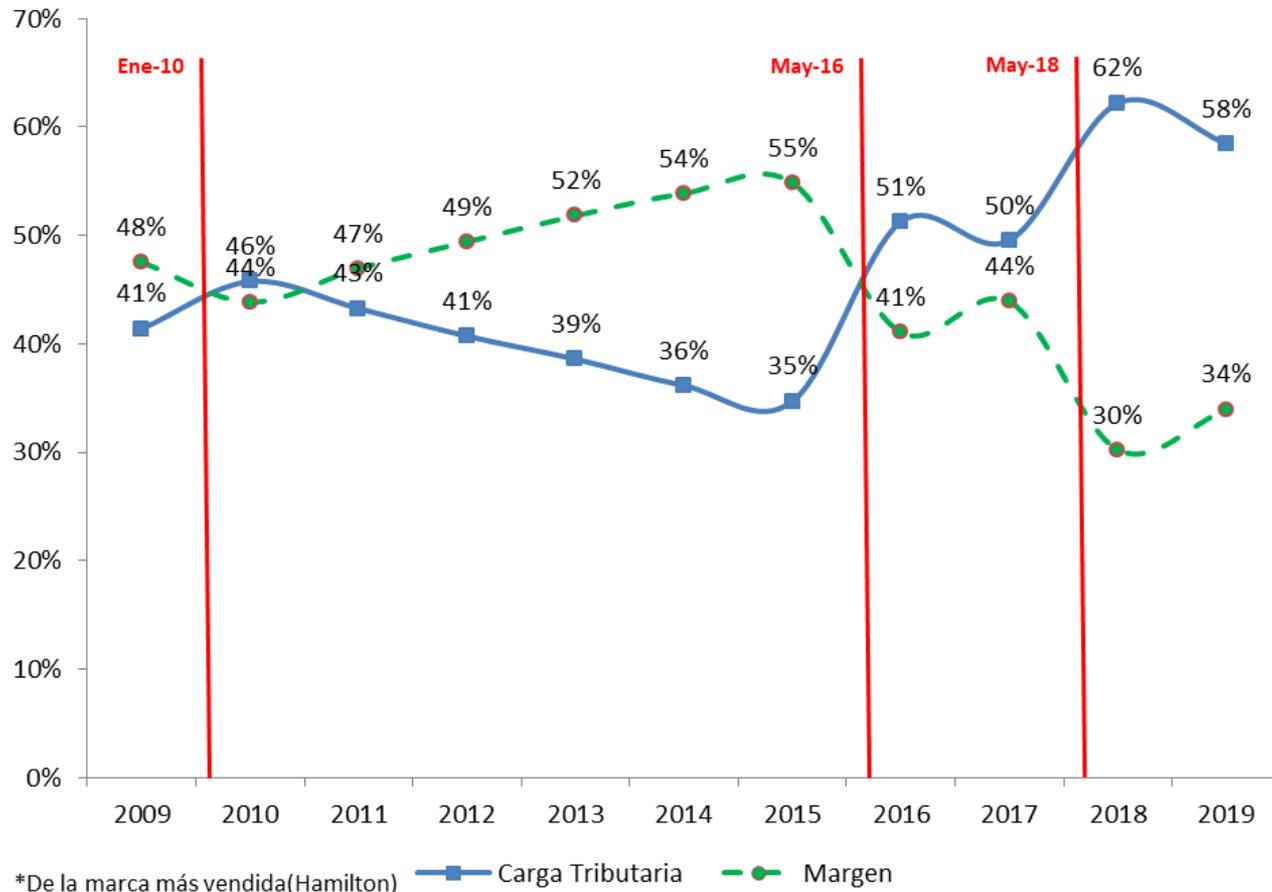
C4: No se observan efectos significativos sobre el contrabando de cigarrillos

- Aumento de contrabando es principal argumento de la industria tabacalera contra el aumento de los impuestos a los cigarrillos
- Ambos estudios (GRADE e IEP) concluyen que no hay evidencia que el aumento del ISC esté llevando a un aumento del contrabando

C4: No se observan efectos significativos sobre el contrabando de cigarrillos

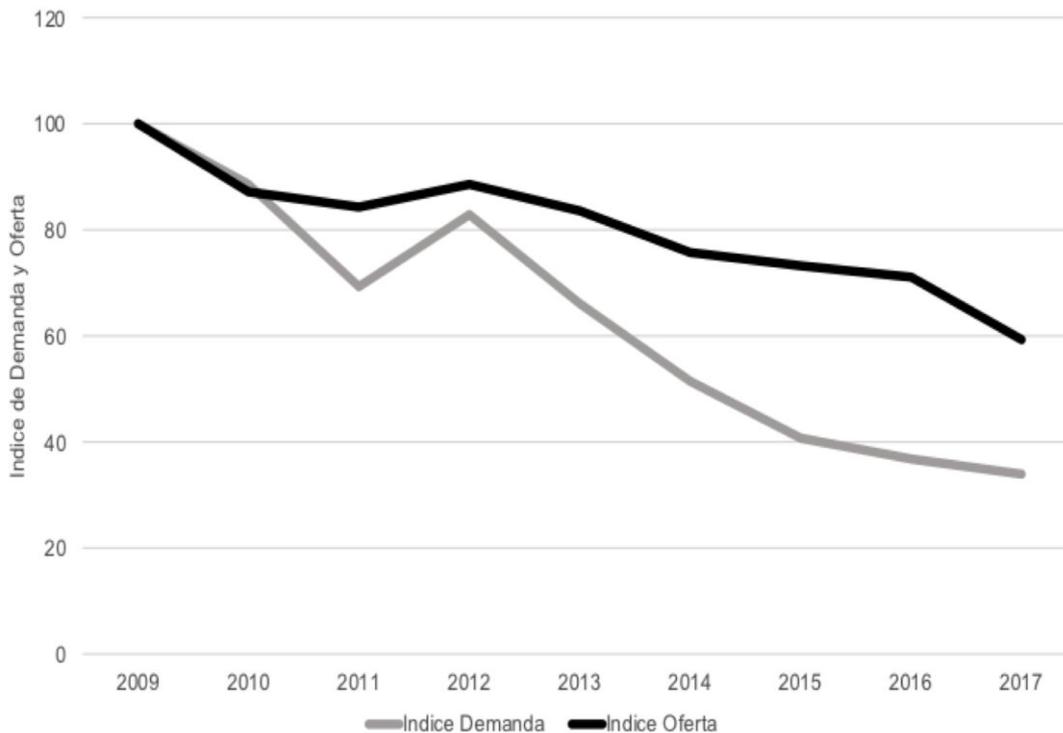
- **Estudio GRADE: Respuesta de industria tabacalera indica que la misma no ve aún al contrabando como un peligro serio**
 - Período 2010-16: precio y márgenes de comercialización aumentan aún sin aumento de ISC
 - Consistente con importante aumento de capacidad adquisitiva en ese período
 - Más aún, las dos subidas de impuestos (mayo 2016, 2018) hacen bajar los márgenes, y los precios
 - Industria reacciona transfiriendo buena parte del mismo al consumidor, aumentando el precio y recuperando márgenes
 - Comportamiento sugiere que la industria no ve al contrabando como riesgo importante
 - Al menos por ahora

Carga tributaria y márgenes 2009-18 (IGV+ISC como % del PVP)



Fuente: MEF

Estudio IEP: Análisis de brecha oferta-demanda 2009-2017



- Oferta – información SUNAT
- Demanda: ENAHO
- Tendencias decrecientes en ambas variables
- Pendientes muy similares
- Ergo, **no hay evidencia de aumento del contrabando ante aumento de impuesto y precio**

C4: Monitoreando los posibles efectos sobre el contrabando

- De todas maneras, la evidencia analizada nos refiere a lo que ha pasado hasta ahora
 - Siempre es posible que surja un cambio de tendencia a futuro
- Es importante mantener un monitoreo independiente de las tendencias del contrabando!!
 - Hay que fortalecer la capacidad de DEVIDA para mejorar sus encuestas, aumentar periodicidad, para que ajustes de política se basen en evidencia rigurosa

Mensajes

- Las estimaciones de la sensibilidad de la demanda nos confirman que estamos en un situación de doble ganancia con la política tributaria
 - Efectos significativos sobre la salud (LP) y sobre la recaudación tributaria (CP)
 - Política tributaria es progresiva en el LP
- Es necesario sostener y profundizar esta política de aumentar la carga tributaria de los productos de tabaco
 - No hay evidencias de un aumento significativo del contrabando de cigarrillos (contra-argumento industria tabacalera)
 - Hay que subir esa carga hasta el 75% del precio (recomendación OMS) – ajustes por inflación, capacidad adquisitiva)
 - Hay q monitorear acción de la industria, para asegurar que no se den fugas a la norma



GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo

www.grade.org.pe