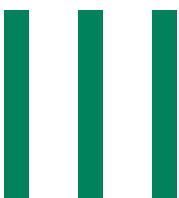


CAPÍTULO



Impuestos correctivos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Introducción

- A. Los impuestos correctivos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- B. Impuestos correctivos y salud pública: el caso del tabaco
- C. Impuestos correctivos y salud pública: el caso del alcohol
- D. Impuestos correctivos y salud pública: el caso de las bebidas azucaradas
- E. Impuestos correctivos y medio ambiente en países de la región

Bibliografía

Introducción

Además de servir como base de un adecuado financiamiento del Estado, los impuestos tienen la capacidad de incidir sobre las decisiones de producción, consumo e inversión y, por ende, sobre la composición final de la demanda de los consumidores al modificar la estructura relativa de los precios de los bienes y servicios disponibles en una economía. De esta manera, pueden ser utilizados como instrumentos para fomentar o, como se señalará en este informe, desalentar determinadas acciones económicas que se consideran nocivas o no deseadas desde una óptica del bienestar de la sociedad en su conjunto.

El desarrollo de la tributación ambiental en las últimas dos décadas, especialmente valorada en los países desarrollados, responde a esas características y es actualmente materia de debate en los principales foros internacionales sobre financiamiento del desarrollo. Sobre la base de argumentos similares, pero con un objetivo distinto, en los últimos años se ha difundido la aplicación de impuestos específicos para atender cuestiones de salud pública. Numerosos especialistas han alentado el aumento de los impuestos que gravan productos nocivos para la salud humana, entre los cuales sobresalen el tabaco en todas sus formas, las bebidas alcohólicas y, más recientemente, las bebidas azucaradas y otros alimentos poco saludables. En todos los casos se apunta a reducir el consumo de determinados bienes con consecuencias negativas tanto a nivel individual como para el resto de la ciudadanía.

El principal objetivo de este capítulo consiste en impulsar el debate acerca de los impuestos correctivos en los países de América Latina y el Caribe. La relevancia de este tópico para los gobiernos radica en la posibilidad de introducir reformas en sus sistemas tributarios que estén en línea con las tendencias internacionales, sin desatender la necesaria consolidación de los principales instrumentos de recaudación vigentes. Se trata de expandir el potencial de la tributación más allá del básico y fundamental objetivo recaudatorio, favoreciendo cambios en el comportamiento de los agentes económicos en favor del aumento del bienestar general en sus múltiples dimensiones.

A. Los impuestos correctivos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En los últimos años, en el marco integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se ha destacado el importante rol de la tributación como herramienta de desarrollo más allá de su función fundamental de obtención de recursos fiscales que aseguren el adecuado financiamiento del Estado, de manera tal de permitir que los países logren mejorar (en cantidad y en calidad) la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

Uno de los ámbitos en los que se advierte ese potencial y que ha sido reiteradamente enfatizado por varios organismos internacionales es el de la salud pública. Vale recordar que el tercer Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 es el de “garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”. En ese contexto, y como parte de una estrategia más amplia, han ganado creciente relevancia las políticas de precios, en particular el aumento de los impuestos sobre el tabaco y otros productos potencialmente insalubres, lo que permite abordar los problemas asociados a determinados comportamientos nocivos y contribuir a la reducción de

la prevalencia actual de las principales enfermedades no transmisibles. Debido a su potencial impacto sobre el precio de los bienes en cuestión, los impuestos aparecen como un instrumento eficaz para: i) desalentar y reducir el consumo de productos nocivos para la salud, ii) disminuir el costo fiscal asociado a los programas de atención de las enfermedades no transmisibles y iii) aprovechar los ingresos tributarios derivados de su aplicación para financiar políticas públicas coherentes con un desarrollo sostenible.

Por otra parte, además de la dimensión social y de la dimensión económica, la Agenda 2030 asigna especial importancia a la protección del medio ambiente. De hecho, una parte considerable del conjunto de los ODS se vincula, directa o indirectamente, con distintos aspectos de este problema. En este ámbito, la tributación también ocupa un lugar importante como uno de los instrumentos con la capacidad de influir sobre los comportamientos privados desalentando, en este caso, prácticas nocivas desde el punto de vista ambiental. Además, brinda la posibilidad de obtener una masa adicional de recursos tributarios que bien podrían fortalecer el financiamiento público general y, eventualmente, reforzar los programas de gasto público orientados a la protección ambiental o a la reconversión de actividades económicas para que sean sostenibles en estos términos.

Por lo tanto, como se señala en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018*, el rol de la política tributaria adquiere preponderancia a la hora de generar incentivos (y recursos) para el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 (CEPAL, 2018). En ese sentido, a lo largo de este capítulo se hará referencia a un conjunto heterogéneo de impuestos que aquí se denominan “correctivos” por compartir una lógica, explícita o implícita, que se centra en los efectos de los mismos sobre los precios de determinados bienes y a la esperable reducción de su consumo o de su producción, lo cual representa una modificación o corrección de ciertos comportamientos que, tanto desde la óptica individual como social, resultan perjudiciales para el bienestar. Se busca enfatizar este enfoque general sin dejar de identificar y resaltar las particularidades de los tributos que recaen sobre cada uno de los bienes mencionados y las implicancias que surgen de analizar una serie de evidencias concretas en la materia para los países de América Latina y el Caribe.

Cabe aclarar que, en teoría, todos aquellos impuestos capaces de provocar un aumento en el precio de los bienes que luego se refleje en una reducción de la demanda de los mismos y en beneficios concretos derivados de este cambio inducido de comportamiento podrían ser catalogados como impuestos correctivos. Sin embargo, los impuestos selectivos, es decir aquellos que gravan un producto o grupo de productos similares de manera diferente al resto general de los bienes disponibles en una economía, son los que tienen un mayor potencial para influir de manera más directa sobre el consumo o la producción de un determinado bien¹. Por lo tanto, el foco del análisis estará puesto mayormente en dichos gravámenes, lo que no significa desconocer su habitual coexistencia e interacción con otros impuestos indirectos que gravan los mismos bienes reforzando los efectos causados por los primeros.

En realidad, los impuestos selectivos constituyen una de las formas más antiguas de tributación (Crossen, 2005). Originalmente, los sistemas tributarios modernos fueron tomando forma a partir de la introducción de distintos impuestos destinados a gravar bienes muy específicos. Con el paso del tiempo, la agregación (no siempre coordinada) de estos tributos dio lugar a la aparición de los impuestos generales sobre las ventas y, en época más reciente, a la consolidación del impuesto al valor agregado (IVA) como principal fuente tributaria sobre los consumos. Esto provocó que los impuestos

¹ Los efectos correctivos de la imposición selectiva sobre un bien en particular también podrían alcanzarse mediante el establecimiento de alícuotas diferenciales en impuestos generales o, incluso, en presencia de iguales alícuotas de imposición general, cuando las mismas se aplican sobre bases imponibles incrementadas de alguna manera especial.

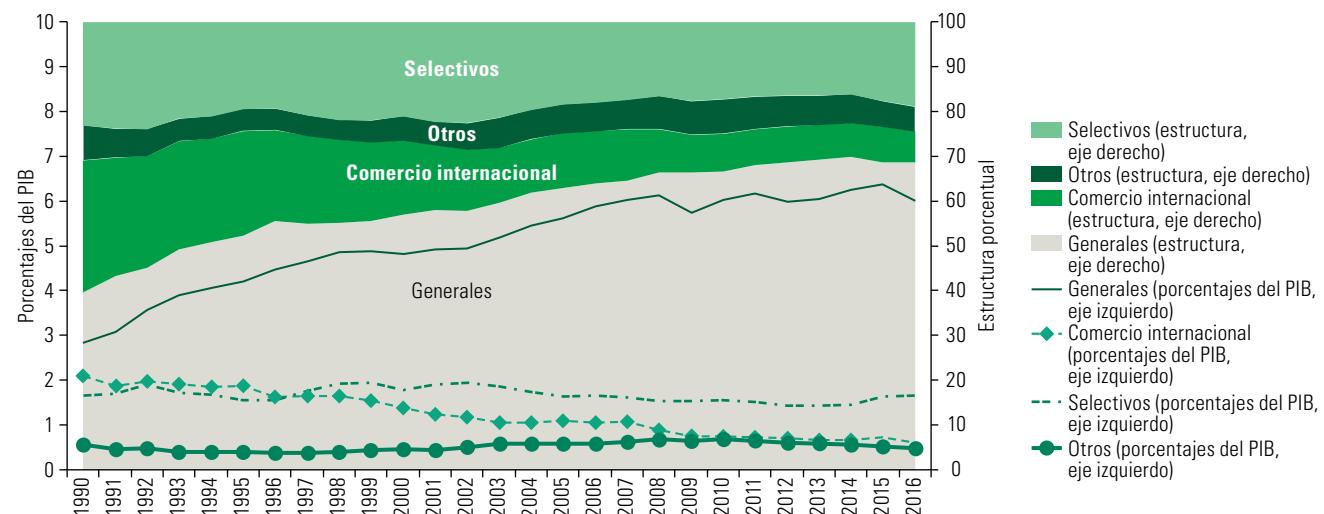


selectivos fueran perdiendo relevancia dentro de la estructura tributaria de los países y quedaran centrados en un conjunto acotado de bienes y servicios.

Este proceso, cuyas etapas se manifestaron primeramente en los países desarrollados, tuvo su correlato en la mayoría de los países de la América Latina (Cetrángolo y otros, 2018). En el gráfico III.1 se expone la evolución del conjunto de impuestos sobre bienes y servicios en el período 1990-2016, clasificándolos por grandes tipos de instrumentos tributarios. Allí puede comprobarse el gradual cambio de composición en este campo, con un acelerado ascenso de los impuestos generales como el IVA, una fuerte merma en los impuestos sobre el comercio internacional y una recaudación por impuestos selectivos que, a pesar de un lento declive desde 2000, se mantuvo relativamente estable en términos del producto con una leve pérdida en su peso relativo dentro de las estructuras tributarias de la mayoría de los países de la región.

Gráfico III.1

América Latina (18 países): estructura de los impuestos sobre bienes y servicios, promedio simple, 1990-2016
(En porcentajes del PIB y estructura porcentual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, París, OECD Publishing, 2018.

Históricamente, la gran mayoría de los impuestos selectivos ha compartido un objetivo primario orientado a la generación de recursos fiscales para el financiamiento de las funciones del Estado. Esto tiene cierta lógica debido a que los mismos suelen ser relativamente más fáciles de administrar al comprender grandes volúmenes de ventas, estar concentrados en pocos productores y contar con pocos productos sustitutos. Además, los principales bienes gravados con estos impuestos suelen tener una baja elasticidad precio de su demanda, es decir que su consumo no varía significativamente ante cambios en los precios; existen fundamentos teóricos (regla de Ramsey) para gravar estos bienes reduciendo los efectos distorsivos de la imposición sobre el consumo desde una óptica de eficiencia.

Sin embargo, también se reconoce que otro objetivo importante que puede justificar la utilización de estos tributos se relaciona con la intención por parte de los gobiernos de desalentar el consumo de bienes considerados nocivos para el bienestar general². Esta característica es la que transforma a un impuesto selectivo en lo que aquí se

² Existen también otros impuestos selectivos vigentes, como los que gravan a los productos suntuarios o “de lujo”, que pueden tener una finalidad distributiva al recaer sobre individuos de mayor nivel de gasto y mayores ingresos.

entiende como impuesto “correctivo” y, en este punto, es necesario considerar dos aristas paralelas del mismo objetivo que, como podrá comprobarse, constituyen el hilo conductor del debate actual acerca de la potencialidad de estos instrumentos en la actualidad.

Por un lado, la aplicación de impuestos sobre un bien en particular puede apuntar a la corrección de externalidades negativas derivadas del consumo o la producción de un determinado bien. El establecimiento de un cargo para generar como respuesta una reducción en el consumo de dicho producto hasta niveles socialmente aceptables es la conocida prescripción pigouviana (Pigou, 1920). En este caso, el énfasis estará puesto en los costos externos provocados a terceros, que generalmente se manifiestan desde el momento inmediatamente posterior al de la conducta nociva que les da origen o, a veces, en un plazo más alejado en el tiempo por la acumulación gradual de los efectos nocivos.

Los ejemplos más comunes pueden encontrarse en los bienes cuyo consumo excesivo deriva en problemas ambientales. El calentamiento global, la contaminación sonora, hídrica y aérea y la congestión del tránsito en las principales ciudades brindan un argumento más que válido para la aplicación de impuestos selectivos sobre los combustibles fósiles y los vehículos automotores con el fin de encarecer y desalentar su consumo masivo. Asimismo, el argumento de las externalidades negativas para justificar un gravamen correctivo también se aplica a la mayoría de los bienes cuyo consumo se suele asociar a problemas globales de salud pública, como el tabaco o las bebidas alcohólicas. En estos casos los costos externos se manifiestan no solo en consecuencias negativas para la salud (como las originadas por la exposición al humo del cigarrillo) sino que, además, pueden incluir costos económicos (menor productividad laboral, mayores costos globales de atención de la salud) y no económicos (exposición a accidentes de tránsito, violencia interpersonal, peor calidad de vida).

Por otro lado, los impuestos que gravan un bien en particular pueden ser útiles para la corrección de fallas de información dadas por la incapacidad de los consumidores/productores de tomar en cuenta todos los efectos perjudiciales asociados a determinados hábitos de consumo o técnicas de producción, muchos de los cuales se ponen de manifiesto en el largo plazo. Esto es de especial importancia al momento de diseñar y formular impuestos correctivos pues las generaciones más jóvenes y los hogares más pobres son más propensos a menospreciar o desconocer estos efectos que, ineludiblemente, se harán evidentes en el futuro.

Este segundo argumento para la utilización de impuestos correctivos resulta claro en el caso de bienes como el tabaco, el alcohol o las bebidas azucaradas. Los consumidores bien podrían desconocer cabalmente los riesgos que posee el consumo de estos productos o, aun teniendo conciencia de ellos, actuar en contra de su conveniencia a largo plazo —una vida larga y saludable— debido a la dificultad que conlleva la modificación de ciertos hábitos de consumo o, especialmente en los casos del tabaquismo y el alcoholismo, la desactivación de conductas adictivas en el corto plazo. Si bien resulta algo más difusa, este tipo de justificación también puede sostenerse en el caso de los impuestos ambientales puesto que, de ser efectivos, los propios consumidores de bienes nocivos para el medio ambiente —como pueden ser los combustibles fósiles— se verían beneficiados al tomar en consideración el daño provocado en el entorno en el cual ellos mismos se desarrollarán en el futuro.

Por lo tanto, el principal argumento para la implementación de impuestos correctivos —que se pretende enfatizar en estas páginas y es transversal a los principales bienes gravados de manera diferencial— comprende una visión integradora de los efectos perjudiciales sobre el propio individuo que consume el bien “nocivo”, en el corto plazo, pero más aún en el largo plazo, debido a fallas de información, así como también de los efectos externos causados sobre otros terceros, que se manifiestan de manera



completa o gradual de acuerdo al caso. Ambos efectos pueden tener distinta magnitud según las características del consumo de cada producto, pero, de cualquier manera, lo destacable es que se complementan y se potencian brindando fundamentos más sólidos para justificar este tipo de políticas públicas.

Más allá de estos fundamentos, los impuestos correctivos poseen una serie de efectos potenciales que resulta necesario identificar desde un primer momento. A continuación se hace una breve referencia general a los que se consideran más relevantes, con la aclaración de que los mismos adquieren características e intensidades particulares en relación a los bienes gravados. El análisis sistemático de estos efectos potenciales, de los objetivos que suelen dar justificación a los impuestos correctivos y de sus principales implicancias en términos de política pública se presentan en el diagrama III.1.

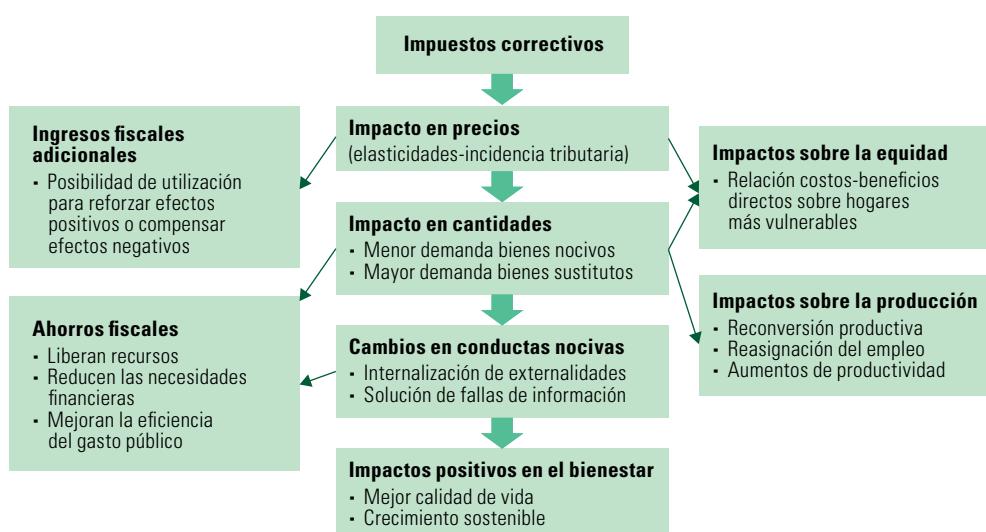


Diagrama III.1
Conceptos fundamentales para la descripción y evaluación de los impuestos correctivos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En primer lugar, la evaluación de los múltiples efectos derivados de la aplicación de un impuesto sobre determinados bienes como medio para disminuir su consumo (tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, combustibles fósiles, entre otros) comprende varios aspectos relacionados con las decisiones individuales de los consumidores y los productores, así como con sus reacciones ante la existencia (y los cambios) de distintos tipos de tributos en diferentes contextos. En resumidas cuentas, es indispensable analizar los efectos sobre los precios y las cantidades consumidas del bien alcanzado por un impuesto correctivo. En ese sentido, resulta clave evaluar qué tan sensible es la demanda de un bien ante cambios en su precio y en el precio de otros productos relacionados, lo que se resume en el concepto de elasticidad (directa y cruzada). En paralelo, debe evaluarse el modo en el cual se distribuye la carga fiscal entre productores y consumidores para determinar la incidencia efectiva del tributo y, en definitiva, el impacto de una modificación impositiva sobre los precios y sobre las cantidades demandadas por los consumidores.

En segundo lugar, cualquier impuesto correctivo tendrá un efecto sobre la recaudación. La potencial generación de recursos tributarios adicionales, que resulta beneficiosa para el financiamiento público e incluso permite destinar parte de esos recursos a programas de mitigación de los fenómenos que intenta contrarrestar, es un resultado esperable en el corto plazo por el solo hecho del incremento de la carga fiscal efectiva (a través del incremento de alícuotas, ampliación de la base imponible, entre otros) que recae sobre los bienes cuyo consumo se considera nocivo. En el mediano plazo,

la efectividad de estos tributos para desalentar su consumo tendría un efecto directo de reducción de las bases imponibles y, por lo tanto, se esperaría un flujo decreciente de recaudación con el paso del tiempo, tendiendo a estabilizarse en valores más bajos que los actuales y medianamente estables en el largo plazo.

En tercer lugar, los efectos extrarrecaudatorios de un tributo correctivo pueden ser variados de acuerdo al objetivo que persigan. En el área de la salud pública, los gravámenes selectivos o diferenciales sobre productos como el tabaco, el alcohol o las bebidas azucaradas pueden favorecer cambios superadores en los hábitos de consumo y derivar en mejoras sustanciales en la calidad de vida de las personas. Esto incluye la reducción en las tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades con claras asociaciones al consumo de los bienes gravados, el ahorro fiscal en los sistemas públicos de atención de la salud y el aumento de la productividad laboral, la acumulación de capital humano y, por ende, el nivel de producción total. En lo que respecta a la protección del medio ambiente, los impuestos correctivos pueden contribuir a reducir la gravedad de las externalidades y las fallas de información que buscan remediar, particularmente los costos asociados a la contaminación atmosférica e hídrica y al deterioro de los ecosistemas, lo que se traduciría en ganancias de bienestar por una disminución en la prevalencia de enfermedades asociadas a estos fenómenos, una mayor disponibilidad y conservación de los recursos naturales de los países y un proceso de crecimiento más sostenible.

Por otra parte, uno de los efectos adicionales de este tipo de impuestos, que generalmente ha sido utilizado como argumento en contra de su aplicación, está vinculado a sus efectos sobre la equidad. Más allá de la vasta evidencia en la materia, resulta innegable que los impuestos correctivos suelen resultar regresivos, es decir que recaen con mayor fuerza en los individuos y hogares de menores ingresos, en las estimaciones convencionales de incidencia distributiva. Sin embargo, los impactos distributivos de un impuesto correctivo no se limitan al ingreso o al gasto de los consumidores de los bienes gravados. Para aquellos que son particularmente sensibles a cambios en los precios, la aplicación de un impuesto correctivo tiene mayores efectos extrarrecaudatorios al reducir la cantidad consumida con mayor intensidad. De esta manera, si se comprueba una mayor elasticidad en los grupos más desfavorecidos de consumidores del bien alcanzado por el impuesto correctivo, el efecto regresivo en el corto plazo sobre aquellos que continuarán consumiendo el producto se verá compensado por el ahorro en el gasto que gozarán aquellos que modifiquen su comportamiento y reduzcan efectivamente su consumo en el mediano y largo plazo, que recibirán mayores beneficios relativos de los impactos extrarrecaudatorios que pretende generar un tributo con esta lógica correctiva.

Finalmente, de producir una reducción en la cantidad demandada de un bien cuyo consumo se considera nocivo, es esperable que un impuesto correctivo tenga efectos sobre los productores y el empleo en respuesta ante la previsible disminución futura de las ventas. Aunque este efecto posterior dependerá de las características propias de cada productor y de cada bien sujeto a imposición, es necesario evaluar la viabilidad de un proceso de reformulación o reconversión productiva a fin de lograr un nuevo equilibrio en el mercado. Esto podría tener repercusiones en el nivel de empleo del sector específico del bien gravado —al menos en el corto plazo— que deberían analizarse frente a la posible reasignación de trabajadores en otros sectores económicos alternativos, dependiendo ello de la magnitud y la velocidad de los cambios en la demanda y la oferta, y de la flexibilidad de los trabajadores de las distintas etapas de producción para moverse entre dichos sectores.

En definitiva, las nuevas tendencias de reforma tributaria, tanto en países desarrollados como en desarrollo, brindan un espacio real a los impuestos correctivos que, principalmente, apuntan a generar señales económicas para que los consumidores



y productores modifiquen sus comportamientos no solo en su propio beneficio, sino además para la sociedad en conjunto. Estos instrumentos, no obstante, poseen una serie de impactos potenciales que deben ser cuidadosamente evaluados para asegurar su adecuada efectividad, aprovechando los recursos tributarios adicionales que pudiera generar su aplicación y minimizando cualquier efecto colateral indeseado tanto para los propios consumidores como para la economía en general. Es necesario tener en cuenta que las innovaciones tributarias de este tipo presentan una serie de complejas dimensiones de economía política al suponer cambios que movilizan a diversos grupos de interés de la sociedad tanto a favor como en contra de su implementación efectiva (Lorenzo, 2015). En ese sentido, es especialmente relevante la tarea de información y comunicación tanto de los fundamentos que justifican estas líneas de reforma tributaria como de la estimación técnica de sus efectos esperados sobre la ciudadanía, lo que puede contribuir de manera significativa a su viabilidad en términos políticos.

B. Impuestos correctivos y salud pública: el caso del tabaco

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el consumo de tabaco es la principal y mayor causa de muertes prevenibles, con un saldo anual de más de 7 millones de personas fallecidas en todo el mundo³. Si bien los datos más recientes permiten comprobar una tendencia declinante en la prevalencia mundial de fumadores de tabaco en los últimos años, las tasas de mortalidad y morbilidad asociadas al tabaquismo continúan siendo elevadas en la mayoría de los países.

En los países de América Latina se estima que se producen 380.000 las muertes anuales como consecuencia del consumo de tabaco (Pichon-Rivière, A. y otros, 2016). Asimismo, el consumo nocivo de productos de tabaco crea costos considerables en términos de gasto público para el tratamiento de las enfermedades que genera tanto en los consumidores directos como en aquellos expuestos al humo de tabaco. En el estudio citado se encontró que el tabaquismo en la región consume cerca de 34.000 millones de dólares de los presupuestos sanitarios de estos países, lo que significa pérdidas por montos equivalentes al 0,7% del PIB regional y al 8,3% del gasto público en salud.

Entre los esfuerzos e iniciativas internacionales para hacer frente a esta problemática se encuentra la implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS), del cual la gran mayoría de los países de América Latina son signatarios (excepto la Argentina, Cuba y Haití) y que comprende un conjunto de estrategias simultáneas que sirven de guía para los países en la ardua tarea de reducir la demanda de tabaco a nivel nacional. Este instrumento de coordinación global, además de promover la prevención y la difusión de información hacia la sociedad, pone especial énfasis en el objetivo de desalentar el consumo a través del aumento de los impuestos y de los precios de venta al público de los productos de tabaco, muy especialmente los cigarrillos⁴.

Tanto por los costos externos como por las graves consecuencias sobre la salud, los impuestos al tabaco constituyen la herramienta de intervención pública más eficaz en función del costo para reducir su consumo, especialmente entre los grupos poblacionales más sensibles y vulnerables a las consecuencias perjudiciales para la salud, como los más jóvenes y, en general, los individuos de menores recursos económicos (Ross y Chaloupka, 2006).

³ Véase OMS, "Tabaco" [en línea] <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>.

⁴ Si bien aquí se hará referencia a la tributación del tabaco en general, abarcando al conjunto completo de todos los productos que contienen tabaco para su consumo final, el análisis de algunos aspectos específicos se concentrará en los impuestos sobre los cigarrillos por ser estos los más representativos.

Además, se reconoce que los aumentos significativos en el nivel efectivo de estos impuestos tienen el potencial de generar importantes volúmenes de recursos tributarios en el corto plazo. Una estimación reciente para 31 países de América Latina y el Caribe señala que un aumento del 50% en los impuestos selectivos por paquete de cigarrillos tendría el potencial de generar alrededor de 7.050 millones de dólares (equivalente a un incremento del 32% de la recaudación aportada por estos tributos) con una disminución en el volumen de ventas del 7% en respuesta a un aumento promedio del precio de los cigarrillos del orden del 28% a nivel regional (Goodchild, Sandoval y Belausteguiogitia, 2017).

En la actualidad, la recaudación tributaria generada por los impuestos selectivos en América Latina muestra una gran diversidad de realidades, aunque en la mayoría de los casos no es del todo significativa y representa un pequeño porcentaje de la carga tributaria, si bien en algunos casos es una importante porción de la recaudación por impuestos selectivos (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1

América Latina (países seleccionados): ingresos tributarios por impuestos selectivos a los productos de tabaco, 2006, 2011 y 2016

País	En porcentajes del PIB			En porcentajes de la recaudación total			En porcentajes de la recaudación por impuestos selectivos		
	2006	2011	2016	2006	2011	2016	2006	2011	2016
Argentina	0,49	0,40	0,52	1,94	1,35	1,67	29,82	27,94	32,50
Brasil	0,10	0,09	0,09	0,29	0,26	0,28	13,46	16,39	32,35
Chile	0,52	0,61	0,60	2,37	2,88	2,96	37,81	42,36	39,28
Colombia	0,08	0,08	0,06	0,44	0,40	0,29	9,61	9,18	4,98
Costa Rica	0,10	0,47	3,84
Ecuador	0,16	0,20	0,16	1,27	1,16	0,79	29,35	26,25	19,16
El Salvador	0,18	0,20	0,12	1,00	1,11	0,59	16,94	17,56	7,91
Guatemala	0,14	0,07	0,07	1,02	0,55	0,56	11,58	8,61	8,25
Honduras	0,26	0,20	0,11	1,46	1,17	0,54	7,82	7,61	3,77
México	0,15	0,21	0,19	1,27	1,57	1,21	38,83	32,07	9,06
República Dominicana	0,21	0,19	0,12	1,54	1,55	0,91	6,79	6,67	5,34
Uruguay	0,62	0,53	0,39	2,46	2,00	1,39	25,45	25,39	19,80
Venezuela (República Bolivariana de)	0,24	0,44	1,19	1,51	3,69	8,11	39,44	68,52	64,34
Promedio América Latina (13 países)	0,26	0,27	0,29	1,38	1,47	1,52	22,24	24,04	19,28

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, París, OECD Publishing, 2018 y fuentes oficiales de los países.

Nota: No se dispone de datos desagregados para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua, Panamá, el Perú y el Paraguay.

Sin embargo, desde la perspectiva de la imposición con fines correctivos, y aunque pueda servir como beneficio adicional, el objetivo recaudatorio no debería ser la principal justificación utilizada para generar un incremento en los impuestos al tabaco. En cambio, se trata de aprovechar la potencialidad de estos para generar señales económicas —a través de los precios de mercado— que permitan impulsar un cambio en el comportamiento individual, concretamente una reducción en el consumo, con el fin de obtener mejoras en términos de salud pública, ahorros fiscales en la atención



de la salud y bienestar general. Por ello, un aspecto muy relevante está vinculado a las elasticidades de la demanda, tanto respecto al precio (directa y cruzada) como al ingreso individual.

En ese sentido, aunque cada país tiene sus particularidades y requiere un examen particular, existe una vasta cantidad de evidencia que muestra que la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos se ubicaría entre -0,2 y -0,6 en la mayoría de los países desarrollados y entre -0,2 y -0,8 en países de renta media y baja, lo que sugiere, en ambos casos, la idea de que el cambio en las cantidades no sería proporcional a un cambio en el precio de estos productos (NCI/OMS, 2016). Para los países de América Latina, pese a una gran diversidad de estimaciones y metodologías, Guindon, Paraje y Chaloupka (2015) encuentran que la elasticidad promedio se ubica en torno a -0,3 en el corto plazo y -0,4 en el largo plazo, es decir que un aumento en el precio del 10% tendría como consecuencia una reducción del consumo de entre el 3% y el 4% según el período de análisis. Vale remarcar que el hecho de que la demanda de tabaco sea inelástica en la mayoría de los países no restringe las posibilidades de las políticas de precios, como el establecimiento o el aumento de los impuestos vigentes, de lograr su objetivo de política pública. Más bien, pone de relieve la necesidad de que los aumentos de alícuotas sean lo suficientemente significativos como para “torcer” esos patrones de comportamiento nocivos, dadas las características adictivas del consumo de tabaco.

Aún en el caso de incrementos impositivos significativos, ello no garantiza la efectividad de este tipo de medidas para conseguir resultados satisfactorios en términos de salud pública, ya que se requiere que el cambio en el impuesto provocado por las autoridades se traslade a los precios de una manera amplia e idealmente por completo. En ese sentido, aunque generalmente se tienda a asumir una traslación completa a los consumidores (influenciada por la baja elasticidad de la demanda y la concentración de la oferta en grandes empresas tabacaleras), las reacciones de los productores ante la eventual pérdida de participación en el mercado podrían dar lugar a excepciones. De hecho, algunas evidencias recientes sugieren que, en algunos casos, los impuestos a los cigarrillos, a diferencia de otros productos, no son completamente trasladados al consumidor y son probablemente absorbidos en la ecuación de rentabilidad del productor, lo cual relativiza el impacto de cualquier modificación impositiva tanto en los precios como en la cantidades consumidas (Harding, Ephraim y Lovenheim, 2012).

Una cuestión fundamental, que es común a otros impuestos de índole “correctiva”, tiene que ver con el diseño tributario. Al respecto, dado que permite perseguir distintos objetivos y que el consumo del producto adquiere fisionomías propias de acuerdo al país analizado, la práctica internacional en el área de tributación al tabaco es por demás diversa en el mundo y en la región. Esta diversidad se refleja en los distintos mecanismos tributarios aplicados sobre el tabaco, tanto en el tipo de impuesto, en el nivel de las alícuotas y en las bases imponibles, así como en los mecanismos disponibles para su efectiva administración.

Por un lado, gran cantidad de países aplican simultáneamente varios tributos sobre los productos de tabaco, principalmente impuestos generales al consumo, como el IVA, y derechos aduaneros a las importaciones e impuestos selectivos. Sin embargo, estos últimos son los que han recibido mayor atención en los últimos años por los efectos posiblemente mayores como instrumento para mejorar la salud pública, al tener la capacidad de generar un incremento del precio del tabaco en relación con el precio de otros bienes de la economía.

Los impuestos selectivos al tabaco están ampliamente difundidos en los sistemas tributarios de todo el mundo, existiendo una o más variantes en alrededor de 170 países según la OMS. A su vez, estos tributos admiten distintos diseños pero, básicamente, pueden ser específicos —generalmente aplicados sobre una unidad de producto—

o *ad valorem*—aplicados como porcentaje del precio del producto gravado⁵—, ambos con sus propias ventajas y desventajas de acuerdo a los objetivos de la política pública. No obstante, las experiencias más recientes de países y estudios relacionados apuntan a una mayor efectividad de los impuestos específicos en términos de efectos sobre los precios —reduciendo además el diferencial de precios relativos entre los productos más accesibles y los más caros— y de impacto en indicadores de salud pública, aun cuando requieran una actualización periódica en función de la inflación nacional para que sus efectos no se vean erosionados con el paso del tiempo (OMS, 2010a).

Asimismo, en un gran número de países se han adoptado sistemas mixtos que aprovechan las ventajas relativas de los dos principales tipos de impuesto selectivo. Por ejemplo, los países de la Unión Europea comparten un sistema tributario armonizado y aplican una combinación de ambos instrumentos en el caso de los cigarrillos, con un componente *ad valorem* que varía entre el 1% y el 52% del precio de venta al público (con impuestos incluidos) según el país, y un componente específico mínimo que actualmente va del 7,5% al 76,5% de la carga fiscal total (resultante de la suma del impuesto específico, el impuesto *ad valorem* y el IVA). Además, se prevé un gravamen total mínimo equivalente al 60% del precio medio ponderado de venta al por menor o a un valor de 90 euros por cada 1.000 cigarrillos, independientemente de dicho precio de referencia.

En América Latina también se observa una gran diversidad de criterios en los impuestos aplicados y en el diseño particular de los mismos, en gran parte debido a que la elección de estos instrumentos y su implementación efectiva depende de diferentes restricciones de administración tributaria, de las características propias de la industria tabacalera y de distintas consideraciones políticas que son propias de cada país. En el cuadro III.2 se presenta una descripción sintética de los principales elementos de los impuestos selectivos aplicados sobre el tabaco en los países de la región.

Como puede observarse, en los países de América Latina coexisten sistemas de impuestos selectivos específicos, *ad valorem* y mixtos o combinados, algunos de los cuales incluyen montos mínimos de impuesto por unidad de producto. En cuanto a la base imponible, en sistemas *ad valorem* se suele utilizar el precio de venta minorista, mientras que para los impuestos específicos se toma como referencia la unidad o la cantidad de cigarrillos por paquete, previéndose en algunos casos un sistema automático de actualización por precios. En todos los casos, los impuestos al tabaco en los países de la región tienen una única alícuota, lo que resulta más simple para la administración tributaria y reduce los incentivos a la evasión.

Relacionado con lo anterior, la OMS ha venido recomendando que la tasa resultante de la aplicación de impuestos selectivos al tabaco sea equivalente al menos a un 70% del precio de venta al consumidor final. Cabe señalar que esta alícuota será aún mayor en el caso de que se apliquen otros impuestos (por ejemplo el IVA) sobre los mismos productos alcanzados por el impuesto selectivo. De acuerdo a un reciente estudio de la Organización Panamericana de la Salud (2018), y si bien se dispone de datos hasta fines de 2016, puede observarse que: i) solo tres países —Argentina, Chile y Cuba—, alcanzaban el nivel de carga impositiva sobre los cigarrillos por impuestos selectivos recomendado por la OMS (se agregarían el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) si se consideran los impuestos totales sobre estos productos), ii) se comprueba una tendencia regional al alza de la carga impositiva sobre los cigarrillos en la gran mayoría de los 18 países seleccionados de América Latina, iii) salvo excepciones, como las del Brasil o el Paraguay, los impuestos selectivos representan la mayor porción de la carga impositiva vigente para estos bienes (véase el gráfico III.2).

⁵ Puede tomar como referencia el precio del producto en algún punto de la cadena de comercialización, ya sea el precio de fábrica (que no incluye ningún impuesto), el precio mayorista (cuya definición difiere de un país a otro y que puede incluir o no impuestos selectivos, aunque en ningún caso incluye el IVA), o el precio de venta minorista (que incluye ambos impuestos).



País	Sistema impositivo	Características (tasas y bases imponibles)
Argentina	Mixto	<i>Ad valorem</i> del 70% sobre el precio de venta al público, con impuesto mínimo fijo de 28 pesos (0,74 dólares) sobre cada cigarrillo
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Específico	139 bolivianos cada 1.000 unidades de cigarrillos (0,02 dólares por unidad)
Brasil	<i>Ad valorem/ Mixto</i>	300% sobre el 15% del precio de venta (régimen general)/66,7% sobre el 15% del precio de venta más 1,50 reales por paquete (0,02 dólares por unidad) (régimen opcional)
Chile	Mixto	49,82 pesos (0,07 dólares) por cigarrillo + <i>ad valorem</i> del 30% del precio de venta minorista
Colombia	Mixto	2.100 pesos (0,03 dólares) por caja de 20 cigarrillos + <i>ad valorem</i> del 10% sobre el precio de venta al público
Costa Rica	Mixto	23,39 colones (0,04 dólares) por cigarrillo + <i>ad valorem</i> del 95% sobre el precio de venta al público
Ecuador	Específico	0,16 dólares por cigarrillo
El Salvador	Mixto	0,0225 dólares por unidad + <i>ad valorem</i> del 39% sobre el precio de venta al público
Guatemala	<i>Ad valorem</i>	100% sobre el precio de venta de cajas de 10 o 20 cigarrillos
Honduras	Específico	433,12 lempiras por 1.000 cigarrillos (0,017 dólares por unidad)
México	Mixto	0,35 pesos (0,018 USD) por cigarrillo + <i>ad valorem</i> del 160%
Nicaragua	Específico	551,21 córdobas cada 1.000 cigarrillos (0,017 dólares)
Panamá	Mixto	100% del precio de venta al público con impuesto específico mínimo de 1,50 balboas (1,5 dólares)
Paraguay	<i>Ad valorem</i>	18% sobre el precio de venta al público
Perú	Específico	0,27 soles (0,08 dólares) por cigarrillo
República Dominicana	Mixto	26,08 pesos cada 10 cigarrillos (0,05 dólares por unidad) + <i>ad valorem</i> del 20% sobre el precio de venta al público
Uruguay	Mixto	103,57 pesos (base específica) + tasa <i>ad valorem</i> del 70%, resultante en un impuesto de 72,50 pesos por caja de 20 cigarrillos (0,11 dólares por unidad)
Venezuela (República Bolivariana de)	<i>Ad valorem</i>	70% sobre el precio de venta al público

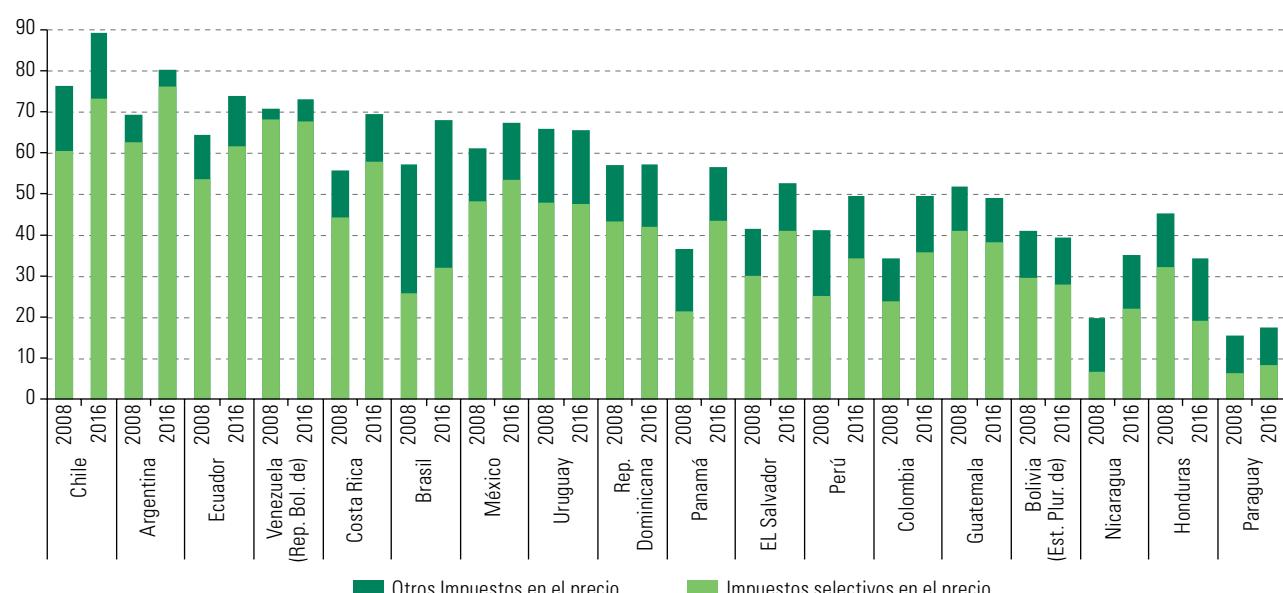
Cuadro III.2

América Latina (18 países seleccionados): características principales de los impuestos selectivos aplicados sobre los cigarrillos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación actualizada de los países seleccionados.

Gráfico III.2

América Latina (18 países): carga impositiva de impuestos selectivos e impuestos totales sobre cigarrillos, 2008 y 2016
(En porcentajes sobre el precio de venta de la marca más vendida en cada país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Status Report on Alcohol and Health 2018*, Ginebra, 2018.

Al respecto, durante los últimos años, varios países de la región continuaron implementando distintas reformas en sus sistemas tributarios sobre los productos de tabaco. Si bien poseen diferencias sustanciales en el contexto en el que fueron desarrolladas, en la situación previa correspondiente y en el alcance posterior, la gran mayoría ha compartido el enfoque de generar un aumento en el precio —a partir del incremento impositivo— para favorecer una reducción del consumo de tabaco, más allá de la esperable recaudación tributaria adicional.

En algunos casos se modificó la forma en la que se grava el tabaco. En 2017, en la Argentina, donde un año antes se había incrementado el impuesto *ad valorem* del 60% al 75%, se reformaron los componentes *ad valorem* y específico del impuesto vigente, generándose una reducción del 5% (del 75% al 70%) en la alícuota nominal del impuesto interno y un incremento del importe fijo por paquete (o impuesto mínimo), que pasó a 28 pesos (75% del precio de la categoría más vendida) por paquete con una actualización trimestral sobre la base de las variaciones del índice de precios al consumidor. En el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2018, se pasó de gravar el precio pagado en el origen del producto a una cantidad fija por cigarrillo: el impuesto pasó a 139 bolivianos cada 1.000 unidades de cigarrillos negros y cigarros, 74 bolivianos para los cigarrillos rubios y un 50% *ad valorem* para los demás tabacos. En Chile, en 2014, se elevó ocho veces el impuesto específico y se redujo del 60,5% al 30% el gravamen *ad valorem* de forma que, para una caja de 20 cigarrillos, el impuesto específico pasó de 109 pesos a 870 pesos aproximadamente, ubicándose en torno a 1.000 pesos en la actualidad⁶. De forma similar, en Colombia, en 2016, se estableció un impuesto que en 2017 llegó a 1.400 pesos y en 2018 a 2.100 pesos para cada caja de 20 cigarrillos, además de un 10% sobre el precio de venta al público.

En paralelo, en el Ecuador, el Paraguay y el Perú se aumentó la presión tributaria, pero sin modificar el tipo de impuesto: en el Ecuador, en 2016, cada cigarrillo pasó de tributar 0,1310 dólares a 0,16 dólares; en el Perú, en 2018, la tasa por cigarrillo pasó de 0,18 soles (0,05 dólares) a 0,27 soles (0,08 dólares), lo que constituyó el segundo incremento en dos años pues en mayo de 2016 había pasado de 0,07 soles a 0,18 soles por cigarrillo. En el Paraguay, en 2018, el impuesto al tabaco pasó del 16% al 18%, tras un proceso de discusión en el que se planteó elevarlo al 30%, mientras que en el Uruguay, donde se incrementó significativamente la carga impositiva efectiva en años anteriores, se actualizó la base imponible específica mínima, lo que, complementado con la tasa *ad valorem* del 70%, llevó el impuesto mínimo a 72,50 pesos por paquete (0,11 dólares por unidad) para 2019.

Como puede comprobarse, la mayoría de las reformas aplicadas en la región en los últimos años parecen estar en sintonía con las recomendaciones internacionales en la materia (OMS, 2015a; Banco Mundial, 2018a), al menos en cuanto a la utilización de impuestos selectivos específicos, la asignación de un mayor peso relativo a dicho componente en sistemas mixtos y la aplicación de una alícuota comparativamente elevada respecto de la mayoría de los bienes de consumo masivo⁷. En todo caso, la diversidad de realidades y las distintas velocidades que muestran los países de la región para avanzar en este tipo de reformas también se relaciona con otra de las principales

⁶ Dado que el cálculo del componente específico se realiza en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) y la reforma de 2014 estableció en un valor equivalente a 0,0010304240 UTM por cigarrillo, a enero de 2019 el impuesto específico es de aproximadamente 50 pesos por unidad.

⁷ Uno de los debates pendientes a nivel regional en materia de tributación al tabaco está vinculado al tratamiento específico de los cada vez más difundidos sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), conocidos comúnmente como cigarrillos electrónicos. Estos productos, aunque no se consideren productos de tabaco según la definición del CMCT OMS, han venido ganando muchos adeptos en los últimos años en varios países de la región, incluso en varios de ellos donde su venta se halla prohibida (la Argentina, el Brasil, México, Panamá, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)). Varios países de la OCDE han avanzado en los últimos años en materia de reformas tributarias específicas en esta área.



lecciones a nivel internacional: los aspectos de diseño tributario, especialmente para el caso del tabaco, no pueden modificarse sin tener en cuenta la complejidad intrínseca que posee la administración tributaria para este tipo de productos.

El hecho de que recurrentemente se insista en la conveniencia de utilizar sistemas de impuestos selectivos que resulten simples de administrar (por ejemplo, de tasa única y no de tasas diferenciales por tramos) está vinculado con el problema del comercio ilícito y del contrabando de productos de tabaco que, también en América Latina, constituye uno de los principales obstáculos de las políticas públicas implementadas por el Estado. Sin embargo, aunque un incremento de impuestos al tabaco en un país pudiera dar lugar a una mayor brecha de precios con respecto a sus países vecinos, y ello a un aumento en las compras transfronterizas, el contrabando de estos productos no se explica por el nivel impositivo, sino más bien por fallas en la aplicación de controles institucionales. Este desafío exige la implementación de múltiples medidas como los sistemas de seguimiento y localización para trazar el recorrido de los productos de tabaco en todos los puntos de la cadena de suministro, sea la producción nacional o de origen importado.

Asimismo, deben tenerse en cuenta diversas cuestiones de economía política al momento de abordar este tipo de reformas. Según la evidencia disponible, las preocupaciones acerca del carácter regresivo de los impuestos al tabaco pueden ser atendidas en la medida que se aporten evidencias acerca de los mayores beneficios potenciales para los sectores de la población más vulnerables: los jóvenes y las personas de menores ingresos suelen tener una mayor sensibilidad a cambios en los precios y, por ello, son los que cambian su comportamiento nocivo en mayor medida que otros, reciben mayores beneficios en términos de salud y también de ahorro en gastos en atención sanitaria (Goodchild, Perucic y Nargis, 2016). En cuanto al impacto sobre la industria del tabaco y el empleo, si bien requiere un análisis en particular, las evidencias hasta el momento parecen indicar que en la mayoría de los países las políticas de control del tabaco tendrían un efecto neutro o positivo en el empleo general (OMS, 2015a). En ambos casos, la asignación específica de parte de los recursos adicionales, aunque tenga sus propias contraindicaciones, aparece como una forma válida que utilizan los países no solo para reforzar el financiamiento de programas de salud pública orientados a la problemática del consumo de tabaco, sino también para amortiguar los efectos negativos de corto plazo que un incremento de los impuestos al tabaco podría generar sobre determinados grupos de la población.

C. Impuestos correctivos y salud pública: el caso del alcohol

De acuerdo a estimaciones de la OMS, el consumo nocivo de alcohol es responsable de más de 3 millones de fallecimientos en todo el mundo. En los países de América Latina esta cifra alcanzaría las 300.000 muertes anuales, de las que 80.000 no ocurrirían de no ser por el consumo de alcohol. En promedio, en la región se consume más cantidad de alcohol y con mayor intensidad que en otras partes del mundo, y las proyecciones auguran un mayor consumo para los próximos diez años (OPS, 2015).

Si bien las consecuencias negativas del consumo de alcohol no resultan novedosas y poseen raíces históricas que varían de acuerdo a cada país, en los últimos años se ha hecho cada vez más evidente la gravedad del problema, lo que requiere la elaboración e implementación de políticas y medidas destinadas a su control efectivo. Auspiciosamente, existe una serie de estrategias e iniciativas internacionales que apuntan a establecer los

lineamientos fundamentales para abordar este desafío global de salud pública, como la Estrategia mundial para reducir el consumo nocivo de alcohol de la OMS (véase OMS, 2010b), que, además, se vincula directamente con parte de la Agenda 2030. En ese marco se destaca la importancia de adoptar un enfoque integral que abarque múltiples líneas de acción, entre las que sobresale la orientada a desalentar el consumo de las bebidas alcohólicas a través de la aplicación de impuestos y otros mecanismos de fijación de precios para reducir la asequibilidad de estos productos y contribuir a la modificación de comportamientos nocivos (Babor y otros, 2010).

La tributación sobre el alcohol está ampliamente difundida a nivel mundial y también a lo largo de América Latina. De hecho, la mayoría de los sistemas tributarios modernos tienen o tuvieron algún tipo de impuesto aplicado a las principales bebidas alcohólicas desde sus orígenes. En todos los casos esta medida ha respondido —y, probablemente, aún responde en muchos países— al objetivo básico de obtener recursos tributarios para financiar al Estado. En los países de América Latina, no obstante, estos impuestos no resultan significativos en términos de recaudación en la mayoría de los casos, tanto en términos del PIB como en relación con indicadores vinculados con la recaudación tributaria global (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
América Latina (países seleccionados): ingresos tributarios por impuestos selectivos sobre bebidas alcohólicas, 2006, 2011 y 2016

País	En porcentajes del PIB			En porcentajes de la recaudación total			En porcentajes de la recaudación por impuestos selectivos		
	2006	2011	2016	2006	2011	2016	2006	2011	2016
Argentina	0,03	0,02	0,03	0,13	0,08	0,09	2,03	1,72	1,80
Brasil	0,11	0,07	0,04	0,31	0,21	0,13	14,67	13,10	15,18
Chile	0,12	0,11	0,14	0,52	0,52	0,70	8,37	7,64	9,25
Colombia	0,49	0,39	0,39	2,55	2,08	1,96	55,75	47,36	34,18
Costa Rica	0,19	0,15	0,14	0,92	0,73	0,62	6,15	5,52	5,12
Ecuador	0,18	0,20	0,23	1,39	1,15	1,15	32,10	26,00	27,74
El Salvador	0,25	0,32	0,35	1,42	1,78	1,74	24,12	28,11	23,46
Guatemala	0,09	0,07	0,08	0,68	0,58	0,60	7,78	9,20	8,96
Honduras	0,20	0,19	0,21	1,13	1,11	0,97	6,05	7,26	6,79
México	0,19	0,19	0,23	1,54	1,47	1,46	46,82	29,94	10,99
Nicaragua	0,46	0,47	0,47	2,66	2,30	2,08	14,68	16,82	16,27
Panamá	0,20	0,13	0,11	1,29	0,77	0,64	28,02	14,01	9,98
Perú	0,37	0,35	0,35	2,04	1,91	2,16	25,18	33,31	37,00
República Dominicana	0,84	0,74	0,71	6,15	5,96	5,24	27,18	25,60	30,63
Uruguay	0,16	0,16	0,12	0,64	0,62	0,43	6,63	7,82	6,15
Venezuela (República Bolivariana de)	0,17	0,20	0,66	1,09	1,69	4,50	28,35	31,48	35,66
Promedio América Latina (16 países)	0,25	0,24	0,27	1,53	1,43	1,53	20,87	19,06	17,45

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, París, OECD Publishing, 2018 y fuentes oficiales de los países.

Recién en los últimos años el papel extrarrecaudatorio de los impuestos al alcohol como herramienta correctiva de comportamientos nocivos ha ido ganando espacio entre las prioridades de los gobiernos de distintos países. En efecto, la tendencia actual en esta materia se asienta en argumentos relacionados con las limitaciones de los propios mercados para producir resultados óptimos y la consecuente necesidad de intervención por parte del Estado.



Por un lado, el alcohol tiene una serie de costos externos derivados de su consumo excesivo —quizás aún más evidentes que en el caso del tabaquismo— como pueden ser, entre otros, los accidentes de tránsito, la violencia doméstica, las presiones financieras sobre los sistemas de salud y las mermas en el rendimiento laboral, la productividad y, en última instancia, en el crecimiento económico potencial. Los impuestos pueden contribuir a reflejar adecuadamente dichos costos para que los consumidores asuman no solo los costos privados, sino también el costo social de su comportamiento nocivo. Por otro lado, el consumo problemático de bebidas alcohólicas tiene costos, tangibles e intangibles, que resultan de su consumo irracional debido a las adicciones que generan en una parte de la población, y a la desinformación o la subestimación de las consecuencias perjudiciales sobre los consumidores en el mediano y largo plazo. También en este caso la aplicación de impuestos podría brindar señales al público sobre dichos costos.

Tanto por el objetivo recaudatorio como por el de corregir externalidades y fallas de mercado, o incluso si se busca favorecer la prevención en la iniciación al consumo de alcohol de los más jóvenes, la utilización de los impuestos al alcohol como instrumento de política pública se apoya en su potencial impacto sobre el precio de las bebidas alcohólicas, en cómo este se traduce en una reducción de la cantidad consumida de estos productos y, en definitiva, en los efectos finales sobre la salud pública y otras dimensiones en las que sus consecuencias se suelen poner de manifiesto.

En ese sentido, como ya se ha señalado, resulta clave el concepto de las elasticidades directas y cruzadas de la demanda, especialmente al momento de prever el beneficio potencial que podrían tener este tipo de medidas. Afortunadamente, en la actualidad existe una importante cantidad de estudios académicos que han aportado evidencias acerca de los impactos potenciales de los impuestos al alcohol en distintos casos.

La gran mayoría de las estimaciones dan cuenta de valores de elasticidad que, aunque respetan la relación inversa entre precios y cantidades (ley de la demanda), parecen indicar que la caída en el consumo será proporcionalmente menor que un determinado incremento en los precios. Por ejemplo, en una extensa revisión sistemática de estudios de casos, Wagenaar, Salois y Komro (2009) encuentran que un aumento del 10% en el precio conduciría, en promedio, a disminuciones en el consumo del orden del 4,6% para las cervezas, el 6,9% para los vinos y el 8,0% para los licores y bebidas espirituosas, con una menor sensibilidad general a cambios en el precio entre los individuos que más consumen. Asimismo, las evidencias disponibles muestran que los aumentos de precios, como los producidos por incrementos tributarios, reducen tanto la prevalencia como la frecuencia y la intensidad del consumo de alcohol, con efectos generalmente mayores sobre los más jóvenes. Además, se traducen en resultados positivos de salud pública, como una reducción de la mortalidad vinculada a este comportamiento nocivo, de los accidentes de tránsito y de las enfermedades de transmisión sexual, entre otros (Wagenaar, Tobler y Komro, 2010).

No obstante estas evidencias, es preciso hacer algunas advertencias. Por una parte, el análisis de las elasticidades para el caso del alcohol debe considerar las características propias del consumo y la producción de bebidas alcohólicas en cada país en particular puesto que la respuesta final sobre las cantidades consumidas derivada de un incremento tributario —lo que suele denominarse elasticidad tributaria— dependerá también de la estructura de mercado y del traslado que el productor realice del impuesto al precio final de venta al consumidor.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los impactos en materia de salud pública que son producto de un aumento en el precio del alcohol, aun asumiendo una traslación total del impuesto, suelen demandar un tiempo relativamente prolongado

para su observación efectiva. Así, mientras los efectos directos se pueden materializar en el corto plazo, los efectos extrarrecaudatorios requieren adoptar una mirada de más largo plazo y un proceso de evaluación continua para establecer relaciones de causalidad de manera adecuada. Todo ello sin considerar la complejidad adicional que impone la determinación del objetivo de salud pública, cuando el enfoque de control socialmente arraigado para las bebidas alcohólicas apunta más hacia la moderación del consumo que a la completa abstención, como en el caso del tabaco, donde no existe un nivel de consumo “seguro” para la salud humana.

En lo que respecta específicamente a la práctica internacional, al ser un bien de consumo masivo, y de acuerdo con la configuración típica de los sistemas tributarios en la actualidad, las bebidas alcohólicas se encuentran generalmente sujetas a un conjunto de impuestos indirectos. En particular, se destacan los impuestos generales como el IVA, los aranceles aduaneros y los impuestos selectivos. Si bien todos ellos tienen incidencia sobre el precio final que enfrentan los consumidores de alcohol, los últimos son de particular interés en términos de políticas públicas pues gravan de manera diferencial las bebidas alcohólicas, constituyendo los instrumentos de mayor impacto potencial para incidir sobre su consumo.

De acuerdo a una publicación reciente de la OMS (2018), 155 países aplicaban algún impuesto selectivo sobre el alcohol en 2016. Como es esperable, existe una gran diversidad de tipos de impuesto aplicado, alícuotas y bases imponibles. Las alternativas varían según el impuesto se determine en función del volumen de etanol puro o la graduación alcohólica que contiene la bebida (impuesto específico), del volumen total o tamaño del envase de la bebida (impuesto unitario), del precio del producto (impuesto *ad valorem*), o de una combinación de ambos, por ejemplo en sistemas mixtos que constan de un impuesto específico mínimo y un componente *ad valorem* aplicado sobre un precio de referencia (del fabricante o del comerciante minorista).

Por supuesto, todas las variantes tienen sus ventajas y desventajas, quedando su elección determinada por un conjunto de factores políticos, sectoriales y de administración tributaria que son propios de cada contexto. Sin embargo, más allá de la diversidad y sobre la base de algunas evidencias concretas, la recomendación actual en materia de tributación sobre el alcohol resalta las ventajas del impuesto específico basado en la graduación alcohólica (más que en el volumen o peso y respecto de la variante *ad valorem*) por ser el de mayor efecto potencial sobre la salud al incentivar una sustitución en el consumo por bebidas de menor graduación, aun cuando se reconozca la necesidad de actualizar periódicamente los valores del impuesto para que su impacto correctivo no se vea reducido por efecto de la inflación (Sornpaisarn y otros, 2017).

En América Latina el panorama es también muy diverso (véase el cuadro III.4). En la mayoría de los casos se aplican sistemas que difieren por tipo de producto y, solo en algunos, por la graduación alcohólica del producto. Existen subcategorías y alícuotas especiales para productos particulares (como las cervezas artesanales) y cálculos basados tanto en el valor como en la naturaleza del producto, lo que torna complejo estimar la carga tributaria efectiva del impuesto selectivo a nivel del consumidor. De cualquier manera, se pueden comprobar ciertas regularidades, como la de imponer alícuotas menores para las cervezas que para los vinos (salvo excepciones como la Argentina) y aún menores que para los licores y destilados, o la de utilizar el precio de venta al consumidor como base imponible (incluido el propio impuesto) para impuestos *ad valorem*.



País	Tipo	Alícuotas (según producto gravado)			Base imponible
		Cerveza	Vino	Destilados	
Argentina	<i>Ad valorem</i>	16,3%	0%	35,1%	Precio de venta del fabricante
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mixto	3,17 por litro +1%	3,33 por litro +5%	13,89 por litro +10% <i>ad valorem</i>	Monto fijo (en bolivianos) por litro + porcentaje sobre precio de venta al público
Brasil	<i>Ad valorem</i>	6%	10%	20%, 25%, 30%	Precio de venta incluido el propio impuesto
Chile	<i>Ad valorem</i>	20,50%	20,50%	31,50%	Precio de venta (mismo que IVA)
Colombia	<i>Ad valorem</i>	20%	25%	35%/40%	Precio de venta
Costa Rica	Mixto	1,47 colones/ml + 10%	1,75 colones/ml + 10%	2,02 colones/ml + 10%	<i>Ad valorem</i> + según mililitros de alcohol contenido. El impuesto no se aplica a las bebidas de producción nacional destinadas a la exportación
Ecuador	Específico	12 dólares por litro de alcohol puro			Litro de alcohol puro
El Salvador	Mixto	0,09/0,16 dólares por cada grado alcohólico (GL) por litro + tasa <i>ad valorem</i> de 8%			Precio de venta al público + volumen de alcohol
Guatemala	<i>Ad valorem</i>	6,0%	7,5%	8,5%	Precio de venta al consumidor final sugerido
Honduras	Específico	5,34 lempiras por litro	6,70 lempiras por litro	36,18 lempiras por litro	Volumen líquido
México	<i>Ad valorem</i>	26,5%	26,5%-30,0%	53,0%	Precio de venta
Nicaragua	<i>Ad valorem</i>	33% / 36%	37%	37%	Precio de venta del fabricante
Panamá	Específico	0,045 balboas por GL por litro			Graduación alcohólica por volumen
Paraguay	<i>Ad valorem</i>	8%	10%	10%	Precio de venta
Perú	Mixto	1,25 soles y 35% <i>ad valorem</i> (GL<6 grados); 1,70 soles + 20% (GL entre 6 y 12); 2,70 soles + 30% entre 12 y 20 GL			3,40 soles por litro (>20GL) + 40% <i>ad valorem</i>
República Dominicana	Mixto	10% + 616,69 pesos			Precio de venta + volumen de alcohol (litro)
Uruguay	Mixto	67,16 pesos + tasa del 30%	168,28 pesos + tasa del 30%	164,29 pesos + tasa del 48% (whisky)	Base específica mínima por unidad física enajenada + componente <i>ad valorem</i> aplicado sobre la diferencia entre precio de venta del fabricante y el monto fijo
Venezuela (República Bolivariana de)	<i>Ad valorem</i>	15%	35%	50%	Precio de venta

Cuadro III.4
 América Latina y el Caribe (países seleccionados): características principales de los impuestos correctivos sobre las bebidas alcohólicas, 2018

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación tributaria de los países.

Durante los últimos años, varios países de la región introdujeron reformas en los impuestos al alcohol, generalmente diferenciando según el tipo de producto. En 2014, Chile estableció una alícuota común para vinos y cervezas del 20,5% (anteriormente era del 15,0%) y la alícuota para las bebidas destiladas pasó del 27,0% al 31,5%. En Colombia, en 2016, se modificó el impuesto a las cervezas nacionales, que en 2017 fue de 339 pesos por cada unidad de 300 cm³, un aumento del 6,65% en el gravamen si se compara con 317,95 pesos en 2016. En Panamá, en 2015, se aprobó un aumento del impuesto a los vinos, licores y cervezas de 4 céntimos y medio (0,045 balboas), que también afectó a las bebidas alcohólicas con menos del 20% de contenido alcohólico. En el Ecuador, en 2016, se aumentó el impuesto a los consumos especiales (ICE) de la cerveza, de 7,24 dólares a 12 dólares por cada litro de alcohol puro. La reforma tributaria de la República Dominicana de 2012 tuvo un efecto en los montos de los impuestos específicos de las bebidas alcohólicas. Desde 2013 el impuesto se actualiza anualmente: ese año el vino pagaba 489,6 pesos por litro absoluto de alcohol, mientras que en 2016 pasó a 567 pesos y en 2017 a 595,4 pesos.

Por su parte, en la Argentina, en 2017, se aumentaron los impuestos a las cervezas y las bebidas de alta graduación, que pasaron del 8,70% al 16,30% y del 25% al 35,10%, respectivamente (la reforma presentada también incluía la imposición del vino y el champagne, pero esto no fue aprobado). En el mismo año, en el Estado Plurinacional de Bolivia se actualizaron las alícuotas específicas del impuesto selectivo (ICE) y se estableció el 1% de alícuota porcentual para la cerveza de malta con 0,5 grados volumétricos; 3,33 bolivianos por litro para cualquier tipo de vino; 3,33 bolivianos por litro más una alícuota porcentual del 5% para sidra o espumante; 13,89 bolivianos por litro más una alícuota porcentual del 10% para el whisky, y 3,33 bolivianos por litro más un 10% (5% en los casos de licores) para destilados como ron, pisco, gin y vodka. Además, se aumentó un 40% el arancel de importación para cualquier tipo de bebida alcohólica. En el Perú, en 2018, se elevó el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a las bebidas alcohólicas: los licores de entre 0 y 6 grados de concentración de alcohol mantuvieron el ISC de 1,25 soles por litro producido y se elevó del 30% al 35% la tasa aplicada sobre el precio de venta, se establecieron nuevas escalas para bebidas con una graduación alcohólica entre 6 y 20 grados, mientras que los licores con mayor concentración de alcohol (por encima de los 20 grados) mantuvieron un impuesto de 3,40 soles por litro, pero vieron incrementada su tasa *ad valorem* del 25% al 40%.

Hasta el momento, el alcance de las reformas observadas en materia de tributación al alcohol ha enfrentado una serie de obstáculos recurrentes. Entre ellos se destacan la probable incidencia regresiva atribuida a estos impuestos bajo los estándares convencionales. Como en el caso del tabaco, esto podría ser válido en algunos casos de acuerdo al peso relativo de las bebidas alcohólicas en el gasto total de los hogares, si bien las evidencias de los países de la región muestran resultados mixtos según el tipo de bebida considerada. Además, los resultados dependen de si se analiza el efecto sobre todos los hogares o, específicamente, sobre aquellos que consumen bebidas alcohólicas (Sassi y otros, 2018). En realidad, para tener una mirada más integral habría que considerar las distintas elasticidades por nivel de ingreso y por grupos etarios para determinar si el efecto potencial del incremento de un impuesto correctivo y del precio beneficiará relativamente más a los individuos más expuestos y vulnerables a la problemática del alcohol, ya sea por sus patrones de consumo o por la falta de acceso a servicios de atención sanitaria, tanto en la prevalencia del consumo excesivo como en las repercusiones en la salud y la vida cotidiana de los consumidores.

Además, un hecho que puede relativizar el efecto potencial del uso de impuestos correctivos sobre las bebidas alcohólicas se relaciona con el consumo no registrado, que es notablemente significativo en algunos países América Latina y abarca todo el alcohol que no está sujeto a tributación ni pasa a través de instancias de control de calidad, razón por la cual su producción, distribución y comercialización no está reglamentada ni es sometida a la fiscalización del Estado y, por ende, no se tienen estadísticas ciertas de su magnitud. Además del contrabando, esto incluye la producción licores y otras bebidas con métodos artesanales y las compras transfronterizas. La OMS estima que, a escala global, este consumo no registrado, que escapa al alcance de la tributación selectiva, representa la cuarta parte del consumo total; en América Latina, este consumo no registrado promedia el 17% del total, aunque en la mayor parte de países andinos y centroamericanos supera el 20% y hasta el 30% (OPS, 2015). En tal sentido, un incremento importante puede proveer los incentivos financieros para una mayor evasión y para la producción y el comercio ilegal, razón por la cual debe acompañarse de estrategias de control y fiscalización por parte de la autoridad tributaria para asegurar la recaudación y evitar la comercialización y el consumo de bebidas de dudosa procedencia.



D. Impuestos correctivos y salud pública: el caso de las bebidas azucaradas

La obesidad es uno de los principales riesgos globales de salud y es una de las causantes de numerosas enfermedades no transmisibles, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y distintos tipos de cáncer en todos los países. De acuerdo a las estimaciones elaboradas por la OMS, en 2016 más de 1.900 millones de adultos (39% de la población mundial adulta) tenían sobrepeso y de ellos más de 650 millones (13%) eran obesos, atribuyéndose más de 2,8 millones de muertes anuales a estos trastornos. Entre 1975 y 2016 la prevalencia total de la obesidad se ha casi triplicado a nivel global, más aún entre las personas más jóvenes (pasó del 4% al 18% en niños y adolescentes).

Según el *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe* (FAO/OPS, 2017), en América Latina y el Caribe hay alrededor de 360 millones de personas con sobrepeso, cerca del 58% de los habitantes de la región, y la obesidad afecta a aproximadamente 140 millones de personas, lo que provoca 300.000 muertes al año. La obesidad afecta de manera desproporcionada a las mujeres ya que en más de 20 países de la región la tasa de obesidad femenina es mayor que la masculina en 10 puntos porcentuales. A nivel infantil, en la región el 7,2% de los menores de 5 años vive con sobrepeso (la media mundial es del 5,6%), lo que equivale a 3,9 millones de niños.

Las consecuencias de la obesidad sobre la salud humana se han hecho más evidentes en los últimos años, observándose un empeoramiento gradual durante los últimos 30 años en todos los principales indicadores para la región. El aumento en la ingesta de alimentos de alto contenido calórico —ricos en grasas y azúcar—, sumado a una menor actividad física derivada de formas de trabajo y vida social más sedentarias propias de la creciente urbanización, ha incidido claramente en el agravamiento de este fenómeno. Afortunadamente, existe una creciente conciencia social acerca de la necesidad de intervención del Estado en esta materia, requiriendo de un mayor esfuerzo de políticas públicas dirigidas a tal fin.

En ese sentido, se reconoce que las políticas de precios, especialmente la aplicación de impuestos correctivos, son una parte fundamental de las estrategias modernas para enfrentar esta problemática al brindar la posibilidad de inducir a una reducción en el consumo de comidas y bebidas que resultan nocivas y atentan contra una dieta saludable. Si bien esto es aplicable a un gran conjunto de productos, en los últimos años ha ganado repercusión la tendencia a imponer o incrementar los impuestos sobre las bebidas azucaradas en tanto estas, por su alto contenido de azúcar y por ser bienes de consumo masivo, tienen una fuerte asociación con la prevalencia de la obesidad, muy especialmente entre los grupos poblacionales más jóvenes y de menores recursos. Aunque menos difundidos, también se han registrado algunos casos de impuestos aplicados sobre distintos tipos de alimentos nocivos como los ricos en grasas o la comida “chatarra” (OMS, 2015b).

Los impuestos a las bebidas azucaradas y a los alimentos poco saludables en general, así como sucede con el tabaco y el alcohol, se basan en su efecto potencial sobre los precios de estos productos. Esto, como ya se señaló, requiere de un análisis acerca de las elasticidades de la demanda y el análisis de la estructura de mercado del producto cuyo consumo se desea desalentar a través del impuesto correctivo. Al respecto, las evidencias son cada vez más numerosas y han permitido verificar que el consumo de bebidas azucaradas es sensible —en mayor medida que el tabaco y el alcohol— y responde de manera inversa a modificaciones en sus precios (Powell y otros, 2013).

Recientemente se han observado casos de reformas tributarias con esta orientación, tanto en países desarrollados como en desarrollo, incluso en algunos de América Latina y el Caribe. Entre los primeros se destacan los impuestos a las bebidas azucaradas que se introdujeron o reformaron, en Francia (2012), Bélgica (2016) y más recientemente Portugal (2017), y Reino Unido e Irlanda (ambos en 2018). Previamente se habían implementado impuestos similares en Finlandia y Hungría (ambos en 2011); en Dinamarca se aplicaba un impuesto sobre bebidas azucaradas desde 1930 hasta que fue eliminado en 2014 y se introdujo un tributo sobre las grasas en 2011, que también fue derogado en 2013. En los Estados Unidos, se adoptaron distintas versiones de impuestos a las bebidas azucaradas a nivel subnacional (Albany, Berkeley, Oakland, San Francisco, Seattle). También existen tributos de este tipo en países como Egipto, Filipinas y Tailandia, a los que en abril de 2018 se ha sumado Sudáfrica como uno de los últimos casos innovadores en esta tendencia.

En América Latina, varios países han considerado la introducción o reforma de los impuestos orientados a la salud pública en los últimos años. Entre los que lograron introducir cambios significativos se encuentran Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, el Perú y Chile. En otros casos, como la Argentina, Colombia o el Paraguay, este tipo de propuestas fueron impulsadas por parte de los gobiernos de turno pero, por distintas razones, no prosperaron en el debate parlamentario (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5
América Latina y el Caribe (países seleccionados): principales proyectos de reforma recientes en materia de imposición sobre las bebidas azucaradas

País	Año de reforma o propuesta de reforma	Características
Argentina	2017 (rechazada)	La propuesta de reforma consideraba incrementar la alícuota efectiva del 8,7% al 20,5% y bajar o mantener la del agua mineral. La propuesta fue rechazada.
Barbados	2015	Se introdujo un impuesto selectivo del 10% sobre bebidas azucaradas, exceptuando aguas y jugos 100% naturales.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2017	Se actualizaron las alícuotas del impuesto selectivo específico a 0,43 bolivianos por litro para aguas y bebidas azucaradas y 4,84 bolivianos por litro para bebidas energizantes.
Chile	2014	Se aumentó alícuota especial a las bebidas azucaradas del 13% al 18%, y se redujo la de las bebidas no azucaradas del 13% al 10%.
Colombia	2016 (rechazada)	Se propuso un impuesto a las bebidas azucaradas (300 pesos por litro a nivel del productor) pero no prosperó.
Ecuador	2016	Se estableció el impuesto de 0,18 dólares cada 100 gramos de azúcar por litro en las bebidas azucaradas (25 gramos por litro), exceptuando a otras bebidas (lácteos, aguas y jugos naturales (50% de frutas)).
México	2014	Se introdujo un impuesto de 1 peso por litro (10% del precio aproximadamente) en las bebidas azucaradas.
Panamá	2018 (en estudio)	Este año se consideró la aplicación de un impuesto a las bebidas azucaradas (aumento del 5% al 8% del impuesto selectivo) que incluye asignación específica de su recaudación para financiar programas de prevención y tratamiento.
Paraguay	2018 (rechazada)	Existió una propuesta presentada al Congreso (que aumentaba la tasa del 5% al 20%), pero su tratamiento fue pospuesto para 2019.
Perú	2018	Se aumentó la tasa impositiva del 17% al 25% para las bebidas azucaradas que posean 6 o más gramos de azúcar por cada 100 mililitros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación tributaria de los países y proyectos de reforma presentados.

Entre los casos de reformas aprobadas, se destacan el de Chile, que en 2014 aumentó la tasa del IVA del 13% al 18% para todas las bebidas no alcohólicas que contuvieran más de 6,25 gramos de azúcar/edulcorante añadido por cada 100 mililitros de líquido, reduciendo paralelamente la tasa del gravamen del 13% al 10% para bebidas con una cantidad de azúcar agregado por debajo de dicho valor de referencia⁸. También el de

⁸ Asimismo, esta medida fue complementada con otras que también buscan combatir el crecimiento de la obesidad y la mala alimentación, como un impuesto del 20% a las comidas que excedan las 275 calorías o los 10 gramos de azúcar agregado por cada 100 gramos de alimento.



Perú, donde en mayo de 2018 se aumentó la tasa del impuesto selectivo al 25% para todas las bebidas no alcohólicas, incluidas aguas saborizadas y cervezas sin alcohol, excepto jugos de frutas u hortalizas, cuando su contenido de azúcar añadido sea de 6 gramos o más por cada 100 mililitros.

Sin embargo, el caso más emblemático en esta materia a nivel regional ha sido el de México, que en 2014 introdujo un gravamen de 1 peso por litro (en ese momento, aproximadamente un 10% del precio de venta). Complementariamente, se aplicó un impuesto *ad valorem* del 8% en los *snacks* y la comida “chatarra”. Al respecto, una serie de evidencias acumuladas han mostrado que, además de una masa adicional de recursos tributarios, el impuesto sobre las bebidas azucaradas ha tenido como resultado una disminución en el consumo de estos productos en los primeros dos años posteriores a su implementación (6%-12% en 2014 y 8% en 2015), con una mayor respuesta por parte de los consumidores de menores ingresos (9%-17% en 2014) y un incremento en el consumo de agua embotellada, lo que da indicios de cierta sustitución por productos más saludables (Colchero y otros, 2016). Además, en línea con las elasticidades calculadas previamente, también pudo comprobarse una reacción efectiva de los precios de los productos gravados ante la introducción del tributo (Grogger, 2015).

Una de las principales objeciones que suelen recibir las propuestas de reforma tributaria con objetivos de salud pública se relaciona con el potencial carácter regresivo del impuesto a las bebidas azucaradas. El ejemplo de México también ha servido para ilustrar que, en la mayoría de los casos, los hogares de menores ingresos asignan un menor gasto a las bebidas azucaradas y, aun así, muestran una mayor sensibilidad a cambios en los precios por lo que serán los que mayores beneficios potenciales acumulen en términos de salud pública (Colchero y otros, 2017).

La evidencia internacional confirma estas características del impuesto a las bebidas azucaradas, siempre que se consideren niveles significativos (superiores al 20% del precio de venta) para el impuesto aplicado (Sassi y otros, 2018). Respecto al diseño tributario, si bien existen diversas alternativas para lograr dicho objetivo, existe cierto consenso y evidencias concretas sobre las mayores ventajas de los impuestos específicos en cuanto a su potencial efectividad como instrumento de política de salud pública: i) reducen los incentivos a comprar variantes más baratas del mismo producto, ya que todos los productos con ciertas características enfrentan el mismo gravamen; ii) generan una recaudación más estable y no están sujetos a la manipulación del precio por parte de las empresas, aunque es esencial que se ajuste regularmente su valor para evitar su erosión por efecto de la inflación (Sharma y otros, 2014). La mayoría de las más recientes experiencias internacionales originadas sobre la base de objetivos de salud pública, incluido el caso mexicano, confirman esta tendencia de preferencia por los impuestos específicos. En América Latina, no obstante, pueden encontrarse ejemplos de los tres sistemas, mientras que las tasas también muestran una gran dispersión, pero con la gran mayoría (Perú es una excepción con un impuesto *ad valorem* del 25%) por debajo del 20%, que es el valor de referencia recomendado por la OMS como el indicado para tener efectos en términos de cambios en los hábitos de alimentación y en los indicadores de salud (OMS, 2015b).

A su vez, entre las alternativas posibles para las bebidas azucaradas, la determinación del impuesto específico puede establecerse en función del volumen líquido o del contenido de azúcar. En ese sentido, aunque la elección del instrumento tributario estará dada por una serie de factores propios de cada contexto, el enfoque de gravar de acuerdo al contenido nutricional aparece como el más efectivo para una mejora en los hábitos alimentarios ya que, además de inducir una reducción en el consumo y evitar la migración hacia opciones similares de menor precio, promueve que los consumidores tiendan a sustituir los productos gravados por otros menos nocivos o más saludables.

Además, a diferencia de lo que ocurre cuando se grava por volumen, también incentiva a los productores a reducir la cantidad de azúcar en las bebidas existentes y a desarrollar nuevas alternativas con menor cantidad de este ingrediente. No obstante, como señalan Marron, Gearing e Iselin (2015), este enfoque tiene sus propias complejidades. Las discusiones políticas generalmente se concentran en bebidas con azúcar agregada pero, en rigor, también sería necesario considerar el tratamiento específico para los jugos de frutas (los que suelen estar exentos de estos impuestos), las cervezas y otras bebidas que naturalmente contienen azúcar, si es que el contenido de azúcar —y no solo el de azúcar añadida— es la principal preocupación en términos de salud pública.

El diseño tributario adquiere gran relevancia en este caso en particular debido a que las bebidas azucaradas difieren sustancialmente en su contenido físico de azúcar, lo que, en definitiva, constituye el elemento objetivo cuyo consumo se busca desalentar con los impuestos correctivos. Los impuestos sobre volúmenes o sobre las ventas ignoran estas diferencias, lo que ha dado lugar a algunos instrumentos híbridos, como el caso de Hungría, donde el impuesto aplicado se basa en el volumen comercializado pero exime a las bebidas azucaradas cuando el contenido de azúcar es menor a 8 gramos cada 100 mililitros.

Sin embargo, las reformas más recientes apuntan a gravar una amplia gama de bebidas azucaradas con impuestos específicos calculados en función de los gramos de azúcar contenidos. Esto se puede comprobar en los recientes impuestos introducidos en el Reino Unido, Irlanda y Francia donde, en julio de 2018, se modificó el diseño original del gravamen para establecer una escala progresiva con un impuesto inicial de 0,03 euros por litro, que se incrementa gradualmente 0,02 euros por cada 10 gramos de azúcar adicional para la mayoría de las bebidas azucaradas. Estas experiencias no hacen más que mostrar la variedad de alternativas disponibles para los países de la región y la necesidad de incorporar distintos aspectos técnicos a la discusión acerca de estos instrumentos de política pública.

E. Impuestos correctivos y medio ambiente en países de la región

El concepto de desarrollo sostenible parte de una premisa básica que reconoce que la mayoría de las actividades económicas entrañan un daño ambiental que afecta tanto a quien lo produce como al resto de la sociedad y que, generalmente, no es debidamente considerado por quien lo produce. En ese sentido, al igual que en el ámbito de la salud pública, la utilización de impuestos correctivos constituye una de las alternativas con mayor potencial para producir cambios en el comportamiento de los individuos, corrigiendo tanto las fallas de información individuales como las externalidades, en favor de la protección del medio ambiente.

Si bien la opción de utilizar la tributación como mecanismo de solución eficiente para problemas de contaminación ambiental es de larga data en la mencionada prescripción pigouviana (Pigou, 1920), se reconoce que el desarrollo y la implementación práctica de este tipo de instrumentos es mucho más reciente. Su origen, al menos el que ha tenido luego repercusiones concretas en otras latitudes, se remonta a los primeros años de la década de 1990 cuando un grupo de países desarrollados del norte de Europa comenzaron a explorar distintas alternativas en ese camino e introdujeron las primeras versiones de las denominadas reformas fiscales verdes⁹.

Con el correr de los años y con la mayor conciencia internacional acerca del agravamiento de los problemas ambientales a escala global, la cuestión acerca de la

⁹ Véase una descripción sistemática de estas reformas en Fanelli, Jiménez y López Azcúnaga (2015).



potencialidad de los impuestos ambientales como instrumento de política pública fue ganando protagonismo en los principales foros de debate de los países en desarrollo. En América Latina esta tendencia tuvo relativo impacto al registrarse, recién en la última década, algunas experiencias y esfuerzos concretos en la materia. Sin embargo, la diversidad de instrumentos disponibles y las múltiples formas de implementación de los mismos han significado siempre una dificultad al momento de evaluar comparativamente la magnitud efectiva y potencial de este tipo de tributos en los distintos países de la región.

Al respecto, desde hace más de dos décadas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y la Comisión Europea han consensuado un conjunto amplio de impuestos relacionados con el medio ambiente, definiéndolos como “cualquier pago obligatorio y sin contrapartida cobrado por el gobierno general sobre bases fiscales consideradas de relevancia medioambiental particular”. Esto incluye impuestos, tasas y cargos que recaen sobre los productos energéticos (incluidos los combustibles fósiles), los vehículos automotores, los residuos sólidos y líquidos, las emisiones gaseosas medidas o estimadas y los recursos naturales en general (OCDE, 2010).

Esta clasificación permite englobar todos aquellos instrumentos con cierta potencialidad en términos de política ambiental para desincentivar comportamientos nocivos hacia el medio ambiente, más allá de que los mismos no hayan sido originalmente —ni estén actualmente— diseñados con una finalidad u orientación ambiental de manera explícita. Más allá de esta consideración, esta clasificación constituye una aproximación fundamental al ámbito de posibilidades en materia de tributación ambiental para cada uno de los países de la región.

En América Latina, los ingresos tributarios captados a través de impuestos relacionados con el medio ambiente ponen de manifiesto grandes diferencias entre los países. Las últimas cifras disponibles muestran que estos recursos aportan un promedio cercano al 1,3% del PIB y al 6,4% de la recaudación total, con escasas variaciones respecto a los valores observados en período anteriores; para el conjunto de países miembro de la OCDE —incluidos Chile y México— las cifras promedio son levemente mayores en el monto expresado en relación al PIB, pero similar en su peso relativo dentro de la carga tributaria total (véase el cuadro III.6).

Destacan, no obstante, las brechas existentes entre países de América Latina, donde la tributación relacionada con el medio ambiente tiene un peso específico distinto según cada país: mientras en un extremo se pueden mencionar a Costa Rica, Honduras, la República Dominicana, e incluso Paraguay, en todos los cuales estos recursos representan más del 10% de la recaudación tributaria con valores entre el 1,5% y el 2,5% del PIB en 2016, otros países como el Brasil, Colombia, El Salvador o el Perú muestran cifras muy poco significativas para estos conceptos, tanto en términos del PIB como del total recaudado.

Cabe señalar que estas diferencias, que también se observan claramente entre los países desarrollados, responden a una serie de factores que dificultan la comparación internacional y exigen adoptar una mirada global que abarque las distintas consideraciones. Por ejemplo, la gran mayoría de estos instrumentos son impuestos al consumo o la producción de carácter selectivo, es decir que gravan de manera diferencial a determinados bienes con un potencial impacto medioambiental, que, como se ha podido comprobar para el caso del tabaco y del alcohol, tienen desigual relevancia en las estructuras tributarias de América Latina por razones intrínsecas a los propios países. Además, la contabilización de impuestos relacionados con el medio ambiente, de acuerdo a la metodología convencional, excluye a los impuestos generales como el IVA que, aun cuando se apliquen a las mismas bases imponibles, poseen una importancia relativa superlativa en varios países de la región.

Cuadro III.6

América Latina y OCDE (países seleccionados y promedio): ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales, 2006, 2011 y 2016

(En porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación total)

País	En porcentajes del PIB			En porcentajes del total		
	2006	2011	2016	2006	2011	2016
Argentina	1,21	1,09	1,23	4,81	3,71	4,00
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,21	1,49	1,48	11,48	6,77	5,68
Brasil	1,01	0,92	0,77	2,90	2,77	2,40
Chile	1,05	1,05	1,22	4,77	4,97	6,03
Colombia	0,71	0,55	0,69	3,72	2,94	3,47
Costa Rica	2,38	2,26	2,24	11,38	10,64	10,02
Ecuador	0,16	0,29	0,44	1,27	1,65	2,18
El Salvador	0,47	0,60	0,68	2,65	3,33	3,40
Guatemala	1,12	0,78	1,02	8,16	6,13	8,15
Honduras	3,02	2,43	2,51	17,13	14,42	11,81
México	0,24	0,33	1,54	1,96	2,54	9,79
Nicaragua	1,55	1,41	1,54	9,07	6,97	6,78
Panamá	0,47	0,26	0,82	0,00	0,00	0,00
Paraguay	1,44	1,42	1,45	12,84	11,33	10,91
Perú	0,91	0,57	0,46	5,08	3,10	2,87
República Dominicana	2,42	2,25	1,89	17,75	18,18	14,01
Uruguay	2,06	1,69	1,79	8,19	6,37	6,46
América Latina (17 países)	1,32	1,14	1,28	7,25	6,22	6,35
OCDE (36 países)	2,36	2,28	2,35	7,05	6,99	6,89

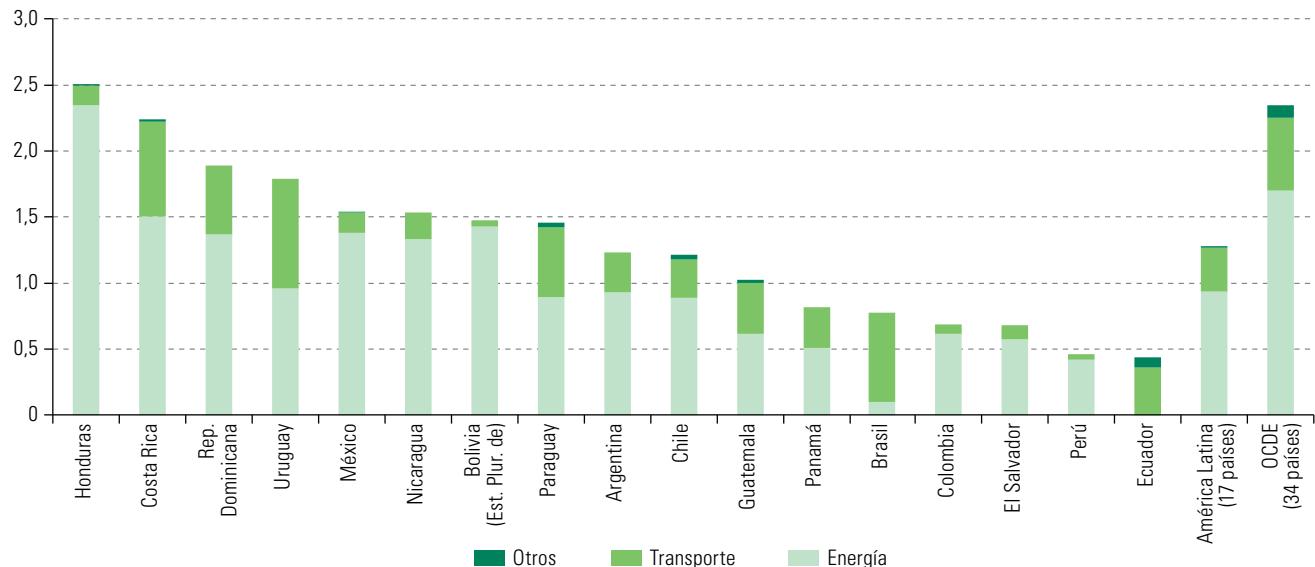
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, París, OECD Publishing, 2018.

En cuanto al tipo de instrumentos utilizados, convencionalmente los impuestos relacionados con el medio ambiente se suelen clasificar en tres grandes categorías generales según la base imponible en consideración. De acuerdo con este criterio, el primer grupo (“impuestos sobre la energía”) incluye los gravámenes aplicados sobre productos vinculados a la generación de energía con efectos contaminantes como los combustibles fósiles y la electricidad, además de los utilizados en el transporte, como las gasolinas y el diésel. Por su parte, la tributación del segundo grupo de instrumentos (“transporte”) incluye toda la gama de impuestos que gravan a los vehículos automotores y otros medios de transporte motorizados en virtud de su comercialización (nacional o importada), su propiedad (impuestos recurrentes), su registro y permiso de circulación o el uso de los caminos. Un tercer grupo (“otros”) engloba un gran número de instrumentos que, no obstante, son lo que muestran menor desarrollo y utilización tanto a nivel regional como internacional; entre otros, se incluyen tributos sobre sustancias gaseosas específicas con impacto potencial sobre la capa de ozono, la extracción y el desecho de agua, el manejo de los residuos sólidos, la extracción de recursos naturales de origen mineral, el uso de pesticidas y fertilizantes, entre otros.

En el gráfico III.3 se presenta la estructura de la tributación relacionada con el medio ambiente de la mayoría de los países de América Latina. En general, y en consonancia con lo que se ha observado también en los países desarrollados, se comprueba que la mayor parte de estos recursos tributarios provienen de la aplicación de impuestos sobre productos energéticos, principalmente sobre los combustibles fósiles líquidos. El conjunto de tributos sobre el transporte muestra también una significativa relevancia aunque solo en un grupo más acotado de países (sobresalen el Brasil, Costa Rica y el Uruguay), mientras que impuestos ambientales más específicos en cuanto a sus bases imponibles solo aparecen en contados casos.

Gráfico III.3

América Latina: estructura de la tributación relacionada con el medio ambiente, 2016
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De los rasgos comunes que caracterizan a la tributación vinculada al medio ambiente en América Latina, la preponderancia de los impuestos energéticos y, en ese grupo, de los impuestos sobre las gasolinas y el diésel, y de los tributos sobre vehículos automotores, es uno de los elementos a destacar. Aunque comparten aspectos en cuanto a la lógica que puede justificar su reforma con objetivos de protección ambiental, estas dos formas de tributación merecen ser analizadas por separado.

Por un lado, debe señalarse que la imposición sobre los combustibles es, quizás, la que mayor complejidad técnica muestra en un gran número de países debido, entre otros factores, a: i) las implicancias sectoriales y económicas asociadas, ii) los múltiples objetivos que pueden moldear las reformas tributarias específicas, iii) las restricciones que cada país enfrenta en relación con la disponibilidad física de hidrocarburos y la dependencia de numerosas industrias respecto de este insumo, y iv) las variantes utilizadas en el diseño tributario de estos impuestos para dar cuenta de la volatilidad típica de los precios internacionales de estos productos. En algunos países de la región, incluso se han utilizado tratamientos diferenciales dentro del mismo gravamen de acuerdo al destino (uso) específico del combustible o a la localización geográfica de los centros de producción dentro de un mismo país.

Además, resulta un hecho conocido que, históricamente, los precios de los combustibles en América Latina se han mantenido muy por debajo de los precios internacionales. En décadas pasadas, los precios internos de los productos derivados del petróleo no se rigieron por las normas convencionales de fijación de precios en función de los costos marginales o del costo de oportunidad, sino más bien por consideraciones políticas, metas de distribución del ingreso y la promoción de la industrialización. En los países exportadores de petróleo de la región, e incluso en aquellos no exportadores que tienen empresas petroleras estatales, esto ha significado la concesión de un subsidio implícito (por los ingresos de exportación no percibidos por el gobierno central), que muchas veces genera efectos contrapuestos a los originalmente buscados y que, en la mayoría de los casos, atenta contra los objetivos ambientales, ya que favorece un consumo excesivo de los combustibles. En ese sentido, particularmente en América Latina, la existencia de una cuantiosa masa de subsidios a los productos energéticos —entre

ellos, los combustibles— plantea un gran desafío en términos de política ambiental. Esto muestra un gran contraste respecto de otros países de la región, como la Argentina y el Brasil, donde los precios de la gasolina y el diésel son actualmente mucho más elevados dentro del contexto regional y se equiparan con los registrados en los países industrializados, con un importante predominio de impuestos cargados en los precios de comercialización (Fanelli, Jiménez y López Azcúnaga, 2015).

Con todo, la idea de utilizar los impuestos sobre productos energéticos y, particularmente los gravámenes sobre los combustibles, como herramientas de política pública para corregir comportamientos privados nocivos continúa siendo una alternativa válida para los países de la región. Para ello es necesario retomar el razonamiento plasmado a lo largo de estas páginas (véase el diagrama III.1), a partir del cual los impuestos correctivos tienen el potencial de incidir sobre los precios de determinados bienes cuyo consumo se busca desalentar, favoreciendo una reducción en las cantidades demandadas y una mejora del bienestar general por la mitigación del impacto ambiental de los comportamientos contaminantes.

Como elemento distintivo, con respecto a otros impuestos correctivos como los impuestos al tabaco, debe remarcarse que, con un enfoque realista acerca de los impuestos sobre los combustibles y las posibilidades de reforma con orientación ambiental, no pueden tener como objetivo la penalización completa de su consumo, al menos en el corto plazo. En cambio, como se señaló para el caso de las bebidas alcohólicas, resulta preferible enfocarse en el logro de un uso más racional y consciente de estos productos toda vez que constituyen insumos fundamentales para el crecimiento económico de los países y que los cambios estructurales en la matriz energética de un país suelen requerir de un período prolongado de tiempo. Además, las señales económicas que un impuesto correctivo sobre los combustibles busca dar a los consumidores de estos productos brindaría incentivos adicionales para un gradual proceso de sustitución en el consumo que, en este caso, se manifestará a través de la incorporación de tecnologías más limpias en términos ambientales, reforzando el impacto de modificación de hábitos y conductas individuales en el mediano y largo plazo.

Más allá de que se reconoce una amplia diversidad de sistemas impositivos aplicados sobre los combustibles en la región, en gran parte derivada de las múltiples consideraciones señaladas más arriba, en este ámbito también los impuestos selectivos —aún con métodos de cálculo más sofisticados— son lo que muestran mayor potencial como impuestos correctivos. En ese sentido, aunque en general para la región el diseño y la mayor parte de las reformas de dichos instrumentos responden a un claro objetivo recaudatorio, en años recientes algunos países introdujeron novedosas modificaciones orientadas a gravar con mayor intensidad los combustibles fósiles más contaminantes.

Por ejemplo, en México se estableció, a partir de 2014, un tributo sobre la enajenación y la importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono, complementario al impuesto selectivo que ya grava las gasolinas y el diésel, con alícuotas específicas que se actualizan anualmente de acuerdo con un índice de precios al consumidor. Colombia, desde 2017, cuenta con un impuesto nacional al carbono que grava la venta, el retiro, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles, con una tasa específica en función del factor de emisión de CO₂ de cada combustible. A fines de 2017, en la Argentina se reformó el diseño del impuesto selectivo sobre combustibles fósiles y se pasó de un sistema *ad valorem* a otro de tipo específico compuesto por un componente que intenta captar la emisión de gases contaminantes diferenciando las alícuotas según el combustible, además de un componente por litro de combustible establecido con el objetivo de mantener la recaudación del tributo. En la misma línea, en el Perú también se hicieron ajustes recientes en el diseño del impuesto selectivo para calibrar sus montos de acuerdo al grado de nocividad de los distintos combustibles fósiles.



La introducción o reformulación de estos tributos en función del daño ambiental estimado para cada uno de los combustibles disponibles también contribuye a resolver una característica histórica de su diseño específico. El hecho de que la gran mayoría de los países aplique mayores tasas de impuestos selectivos sobre las gasolinas que sobre el diésel puede dar origen a incentivos opuestos a los deseables y expone un conflicto recurrente entre objetivos de política. Desde el punto de vista ambiental, este tratamiento preferencial del diésel no encuentra justificativo, puesto que se trata de un combustible relativamente más contaminante (con una mayor tasa de emisiones contaminantes por litro) y, al estar este tipo de tributos generalmente determinados en función del volumen de combustible utilizado, una apropiada internalización de los costos ambientales asociados a esta variable debería reflejar el mayor daño por litro ocasionado por el consumo de diésel (Harding, 2014).

Cabe señalar que los casos mencionados para América Latina forman parte de la tendencia internacional que busca implementar los denominados “impuestos al carbono”, que en los últimos años se han venido multiplicando y consolidando como una de las formas más eficientes para asignar de manera explícita un precio a dicho componente indicado como el principal responsable del fenómeno de calentamiento global. De acuerdo a un estudio reciente del Banco Mundial (2018b), en la actualidad son más de 40 países los que han avanzado concretamente en esta estrategia, ya sea a través de la introducción de impuestos o de sistemas de permisos negociables de contaminación.

En América Latina, el caso emblemático es el de Chile que, en el marco de una reforma tributaria integral en 2014, introdujo un tributo cuyo alcance y diseño se asemeja más a los impuestos pioneros introducidos por los países escandinavos a inicios de los años noventa. Dicho instrumento, que recién entró en vigor en 2017 y comenzó a generar recaudación en 2018 superando las previsiones, grava las emisiones producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas, conformadas por calderas o turbinas, individualmente o en conjunto, sumen una potencia térmica superior o igual a 50 megavatios térmicos, excluidos expresamente aquellos que operen sobre la base de medios de generación renovable no convencional y que utilicen biomasa como fuente de energía primaria. Los compuestos contaminantes alcanzados por este impuesto son: material particulado, óxidos de nitrógeno y dióxido de azufre (que componen la categoría de daño local a la salud) y dióxido de carbono (como factor de daño global por cambio climático). El impuesto actualmente aplicado es de 5 dólares por cada tonelada métrica de CO₂ emitida.

Como para cualquier impuesto orientado a la corrección de comportamientos nocivos, con la lógica conceptual planteada a lo largo de este capítulo, un aspecto importante es la sensibilidad de la demanda frente a cambios en los precios de los productos cuyo consumo se intenta desalentar con la aplicación de estos instrumentos. En ese sentido, a partir de la evidencia internacional en la materia, Galindo et al. (2015) encuentran valores promedio de elasticidad precio de la demanda de gasolinas de -0,10 para el corto plazo y -0,31 para el largo plazo y atribuyen estas cifras tan reducidas a factores estructurales vinculados a la fase de desarrollo económico de América Latina, con precios relativos y sistemas alternativos de transporte público con serias deficiencias. Estos autores argumentan que las bajas elasticidades que caracterizan al consumo de gasolinas, pese a reducir las posibilidades de un impuesto con fines correctivos por requerir aumentos considerables en su nivel, permitirían obtener un buen rendimiento recaudatorio del gravamen.

Una objeción recurrente que suele enfrentar la aplicación de impuestos sobre los combustibles se refiere al potencial carácter regresivo que pueden tener sobre la distribución del ingreso. Se sostiene que los hogares de menores ingresos destinan una proporción relativamente mayor de sus ingresos al consumo de estos productos

y que un impuesto de este tipo será más gravoso para ese sector de la población. Sin embargo, las evidencias disponibles han mostrado que el impacto generalmente regresivo es bastante acotado y su influencia sobre la distribución del ingreso es mínima, llegando incluso a resultar neutrales o levemente progresivos en países de bajos ingresos, especialmente cuando se utiliza el consumo corriente como indicador de bienestar (Sterner, 2012). Como muestran Flues y Thomas (2015) para los países desarrollados, los efectos distributivos de los impuestos sobre la energía difieren según la fuente considerada. Así, mientras los impuestos sobre la electricidad y los combustibles para calefacción (como el gas natural) tienden a ser regresivos en todos los casos, los tributos que recaen sobre combustibles para transporte y vehículos automotores no lo son necesariamente. Es más, en varios casos estos últimos suelen ser suficientemente progresivos como para contrarrestar la regresividad de los primeros.

Por lo tanto, el impacto distributivo de una reforma tributaria ambiental dependerá de la combinación de bases tributarias sobre las que se aplica dicha reforma. También dependerá crucialmente de cómo sean utilizados los recursos tributarios generados. Una reforma progresiva podría conseguirse, por ejemplo, si los ingresos se utilizan para recortar impuestos o financiar programas de transferencias a los hogares de menores recursos, y sería aún más eficiente si se optara por reducir o eliminar impuestos distorsivos y regresivos. Por estas razones, los aspectos distributivos no deberían constituir un factor que impida la adopción de políticas tributarias destinadas a combatir los problemas ambientales, siempre en la medida en que se tomen en cuenta las condiciones iniciales existentes.

Por otra parte, la otra gran tendencia internacional en materia de tributación relacionada con el medio ambiente está dada por la introducción o la reforma de impuestos sobre el transporte, particularmente la imposición sobre vehículos automotores. Al respecto, desde su desarrollo a principios del siglo pasado, la tributación vehicular ha reflejado una variedad de influencias que trascienden la obvia necesidad de generar recursos tributarios. Consideraciones geográficas, industriales y sociales han incidido sobre el nivel y la estructura de estos tributos a lo largo del tiempo. En años más recientes, las cuestiones relacionadas con la energía y el medio ambiente dieron origen a un ajuste de estos impuestos, especialmente en los países desarrollados.

La imposición sobre los vehículos automotores, en su definición amplia, representa un claro ejemplo de la aplicación del espectro completo de impuestos al consumo de bienes, en particular en América Latina (Gómez Sabaini y Morán, 2013). En la mayoría de los países, este tipo de tributación resulta de la combinación de impuestos recurrentes (sobre la propiedad o el uso de los vehículos) y no recurrentes o de única vez (sobre la compra directa, la importación o el registro), así como de la aplicación conjunta de gravámenes *ad valorem* e impuestos específicos. En este último caso, su determinación suele tomar como referencia criterios que exceden lo económico, ya sean técnicos (cilindrada, antigüedad, peso), sociales (transporte, asistencia médica), comerciales (número de ejes, cantidad de pasajeros, capacidad de carga) o, incluso, ambientales (consumo de combustible, emisiones contaminantes, presencia de catalizador).

Aun cuando la contaminación ambiental se suele considerar la externalidad más común y ampliamente estudiada, el análisis se vuelve más complejo en el caso de los automóviles y el transporte terrestre motorizado, ya que su producción y consumo excesivos generan múltiples externalidades que pueden variar en el tiempo y según la ubicación geográfica. De acuerdo con Parry, Walls y Harrington (2007), los principales costos externos asociados incluyen, además de la contaminación del aire a nivel local y global, la dependencia económica de un insumo básico escaso como el petróleo, la congestión y los accidentes de tránsito, además, posiblemente, de la contaminación auditiva y los excesivos costos de mantenimiento de los caminos y rutas. Es por ello que, toda medida de política ambiental aplicada sobre los vehículos automotores



debería orientarse a buscar la mejor forma de atender las múltiples externalidades existentes en cada caso. Incluso, al inducir una reducción del consumo, un tributo sobre los combustibles podría contribuir al control de la contaminación ambiental y del calentamiento global y, al mismo tiempo, desalentar la utilización de vehículos (al aumentar implícitamente los costos relativos de operación), reduciendo externalidades como la congestión y los accidentes viales.

En los países desarrollados se han logrado avances concretos en el establecimiento de vínculos entre la tributación vehicular y las políticas ambientales. En los últimos años, los gobiernos de esos países han venido adaptando estos impuestos para tener en cuenta a la hora de su diseño aspectos tales como la eficiencia en el consumo de combustibles de los motores, las emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes, el planeamiento urbano y las políticas de transporte. Paralelamente, varios países (principalmente europeos) han venido incrementando sus esfuerzos en el área regulatoria a fin de lograr, en un trabajo conjunto con los fabricantes, mejoras concretas en la tecnología de los vehículos automotores nuevos, de modo de reducir tanto el consumo de combustible como las emisiones producidas por kilómetro recorrido (OCDE, 2018).

La diferenciación de los impuestos sobre la compra de vehículos de acuerdo con la eficiencia de los motores en el uso de combustible o el nivel de emisiones contaminantes puede dar a los potenciales compradores un incentivo inmediato para adquirir un vehículo que genere un menor grado de contaminación. La incorporación de estos criterios en impuestos recurrentes sobre el uso de estos bienes también podría generar los incentivos correctos en los consumidores, aunque de manera menos directa. En efecto, el establecimiento de impuestos elevados sobre la compra o el registro de vehículos automotores podría favorecer una limitación del número de vehículos nuevos en las rutas y los caminos.

Sin embargo, esto podría ser contraproducente en términos de política ambiental, puesto que los consumidores podrían mantener en circulación vehículos más antiguos —generalmente más contaminantes— atentando contra el normal reemplazo de las unidades existentes por otras tecnológicamente más modernas y menos nocivas para el medio ambiente. Es por ello que la política tributaria no solo debe adecuarse a los objetivos ambientales, sino que debería procurar cierta compatibilidad con la innovación y el cambio tecnológico, siempre en la medida en que esto permita reducir la cantidad de contaminación producida. Por esta razón algunos países europeos han puesto en marcha programas con exenciones impositivas, reintegros y descuentos para fomentar la compra de vehículos automotores nuevos simultáneamente con el desguace de automóviles más antiguos.

En los países de América Latina se han observado algunos ejemplos valiosos en términos de impuestos sobre vehículos automotores con orientación correctiva de conductas nocivas para el medio ambiente. Entre ellos se puede destacar el caso del Ecuador, que a fines de 2011 introdujo el impuesto ambiental a la contaminación vehicular (IACV), que grava la contaminación del medio ambiente producida por el uso de vehículos automotores de propiedad de sujetos naturales, aunque se contemplan una serie de exenciones para el sector público, el transporte público de pasajeros, taxis y ambulancias. La base imponible del tributo depende de la cilindrada del motor (medida en centímetros cúbicos), aplicándose un factor de ajuste definido por los años de antigüedad del vehículo a partir de su fabricación (Almeida, 2016).

Otro caso relevante es el de Chile donde, también como parte de la reforma tributaria de 2014, se introdujo un impuesto a emisiones contaminantes de vehículos nuevos, también llamado impuesto verde a fuentes móviles, que entró en pleno vigor en 2017. Se aplica como un pago por única vez, sobre la compra de vehículos motorizados nuevos (livianos y medianos) y su valor se determina a partir de una fórmula que contempla

el rendimiento urbano (kilómetros por litro de combustible), la emisión de óxido de nitrógeno del vehículo (en gramos por kilómetro) y el precio final de venta o importación, es decir que se incluye el IVA o los impuestos aduaneros.

Otros países han introducido reformas con orientación ambiental en impuestos selectivos preexistentes, como la República Dominicana que a fines de 2012 estableció un tributo a los vehículos nuevos o usados que se determina conforme a las emisiones de CO₂ por kilómetro y que se aplica además de la tarifa vigente del 17% para la expedición de la primera placa o registro inicial de los vehículos automotores. La base imponible está dada por el valor declarado en la aduana, sobre el que se aplican tasas que van del 0% (hasta 120 gramos de CO₂ por kilómetro) al 3% (más de 380 gramos de CO₂ por kilómetro) según las emisiones potenciales de cada vehículo, tomando como referencia una tabla de valores de emisión elaborada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a tales efectos.

Por su parte, en el Perú también se aprobó una reforma muy reciente del impuesto selectivo al consumo que busca incentivar el uso de vehículos menos contaminantes y una gradual renovación del parque automotor, diferenciando según el tipo de combustible utilizado para su operación. Para los vehículos nuevos, se eximió del pago (antes 10%) a las unidades que funcionan con gas, electricidad o son híbridos (tanto la producción nacional como la importación), mientras que se estableció un impuesto del 10% (antes exentos) a las unidades que consumen gasolinas y se lo incrementó del 10% al 20% para aquellas que utilizan diésel. En el caso de vehículos usados, se redujo la tasa para los vehículos a gas, eléctricos o híbridos del 30% al 10%, al tiempo que se aumentó la alícuota al 40% de su precio de venta para los vehículos a gasolinas y diésel.

Tanto en el caso de los vehículos automotores como de los combustibles fósiles necesarios para su operación, dada la complejidad de los fenómenos que se intentan abordar, la utilización de impuestos y otros instrumentos fiscales no provee una solución completa, sino que es necesario integrarla en estrategias multidimensionales de política pública para asegurar su efectividad. A su vez, los múltiples impactos adicionales de posibles reformas tributarias con este enfoque correctivo exigen un análisis pormenorizado de su naturaleza y la estimación precisa de su magnitud esperada dadas las fuertes presiones y restricciones de economía política a las que suelen estar sometidas (Lorenzo, 2015).



Bibliografía

- Almeida, M.D. (2015), "Política fiscal ambiental en el Ecuador: avances y desafíos," *Documentos de Proyectos* (LC/W.705), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Babor, T. y otros (2010), *Alcohol: No Ordinary Commodity, Research and Public Policy*, Society for the Study of Addiction/Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2018a), *Manual sobre los aspectos económicos de la aplicación de impuestos al tabaco*, Washington, D.C., Programa Mundial de Lucha contra el Tabaco del Grupo Banco Mundial.
- (2018b), *State and Trends of Carbon Pricing 2018*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- Cetrángolo, O. y otros (2018), "Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015: tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas," serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 164 (LC/TS.2018/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cnossen, S. (ed.) (2005), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, Oxford, Oxford University Press.
- Colchero, M.A. y otros (2017), "In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax," *Health Affairs (Millwood)*, vol. 36, N° 3.
- (2016), *Beverage Purchases from Stores in Mexico under the Excise Tax on Sugar Sweetened Beverages: An Observational Study*, BMJ.
- Fanelli, J.M., J.P. Jiménez e I. López Azcúnaga (2015), "La reforma fiscal ambiental en América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO/OPS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Organización Panamericana de la Salud) (2017), *2017 Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Flues, F. y A. Thomas (2015), "The distributional effects of energy taxes," *OECD Taxation Working Papers*, No. 23, París, OECD Publishing.
- Galindo, L.M. y otros (2015), "Meta-análisis de las elasticidades ingreso y precio de la demanda de gasolina: implicaciones de política pública para América Latina," *Revista CEPAL*, N° 117 (LC/G.2652-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2013), "Política tributaria y protección del medio ambiente: imposición sobre vehículos en América Latina," serie *Macroeconomía para el Desarrollo*, N° 141 (LC/L.3732), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goodchild, M., A. M. Perucic y N. Nargis (2016), "Modelling the impact of raising tobacco taxes on public health and finance," *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 94, N° 4.
- Goodchild, M., R.C. Sandoval e I. Belausteguiotia (2017), "Generating revenue by raising tobacco taxes in Latin America and the Caribbean," *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 41.
- Groger, J. (2015), "Soda taxes and the prices of sodas and other drinks: evidence from Mexico," *NBER Working Paper*, N° 21197.
- Guindon, G.E., G.R. Paraje y F.J. Chaloupka (2015), "The impact of prices and taxes on the use of tobacco products in Latin America and the Caribbean," *American Journal of Public Health*, vol. 105, N° 3.
- Harding, M. (2014), "The diesel differential: differences in the tax treatment of gasoline and diesel for road use," *OECD Taxation Working Papers*, N° 21, OECD Publishing.
- Harding, M., L. Ephraim y M.F. Lovenheim (2012), "The heterogeneous geographic and socioeconomic incidence of cigarette taxes: evidence from Nielsen Homescan data," *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, N° 4.
- Lorenzo, F. (2015), "La economía política de la reforma fiscal ambiental en América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/W.687), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marron, D.B., M.E. Gearing y J. Iselin (2015), *Should We Tax Unhealthy Foods and Drinks?* Washington, D.C., Urban-Brookings Tax Policy Center.

- NCI/OMS (Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos/Organización Mundial de la Salud) (2016), "The economics of tobacco and tobacco control", *NCI Tobacco Control Monograph Series*, Nº 21, Ginebra.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, París, OECD Publishing.
- (2010), *El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente*, París, OECD Publishing.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2018), *Global Status Report on Alcohol and Health 2018*, Ginebra.
- (2015a), *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2015: Raising Taxes on Tobacco*, Ginebra.
- (2015b), *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases: Technical Meeting Report*, Ginebra, mayo.
- (2010a), *Manual técnico de la OMS sobre administración de impuestos al tabaco*, Ginebra.
- (2010b), *Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2018), *Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas, 2018*, Washington, D.C.
- (2015), *Informe sobre la situación regional sobre el alcohol y la salud en las Américas*, Washington, D.C.
- Parry, I., M. Walls y W. Harrington (2007), "Automobile externalities and policies", *Journal of Economic Literature*, vol. 45, Nº 2, American Economic Association.
- Pichon-Rivière, A. y otros (2016), "Impacto económico del tabaquismo en los sistemas de salud de América Latina: un estudio en siete países y su extrapolación a nivel regional", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 40, Nº 4.
- Pigou, A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan and Co.
- Powell, L.M. y otros (2013), "Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes", *Obesity Reviews*, vol. 14.
- Ross, H. y F.J. Chaloupka (2006), "Economic policies for tobacco control in developing countries", *Salud Pública de México*, vol. 48, suppl. 1.
- Sassi, F. y otros (2018), "Equity impacts of price policies to promote healthy behaviours", *The Lancet*, 19 de mayo.
- Sharma, A. y otros (2014), "The effects of taxing sugar-sweetened beverages across different income groups", *Health Economics*, vol. 23.
- Sornpaisarn, B. y otros (eds.) (2017), *Resource Tool on Alcohol Taxation and Pricing Policies*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Sterner, T. (2012), "Distributional effects of taxing transport fuel", *Energy Policy*, vol. 41, febrero.
- Wagenaar, A.C., A.L. Tobler y K.A. Komro (2010), "Effects of alcohol tax price policies on morbidity and mortality: a systematic review", *American Journal of Public Health*, vol. 100.
- Wagenaar, A.C., M.J. Salois y K.A. Komro (2009), "Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies", *Addiction*, vol. 104, Nº 2.