

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2. DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LESLIE PANTOJA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Leslie Pantoja Hernández, diputada de la república, integrante del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Senadores la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma fiscal que presentó el Ejecutivo federal toca varias aristas importantes de nuestro sistema recaudatorio. Aunque la principal finalidad de esta iniciativa es transformar el sistema de recaudación, así como las bases gravables en nuestro país, existe un tema que ha sido incluido, de manera tangencial, en la reforma. Las reformas al impuesto especial sobre refrescos tienen un fin extrafiscal de fondo: la protección a la salud. Sin embargo, la iniciativa no desarrolla algún otro tema importante que pueda beneficiar a la protección de la salud pública.

El tabaquismo constituye uno de los mayores problemas de salud pública no sólo en nuestro país, sino en el mundo. Obviar este hecho implicaría negar decenas de miles de muertes anuales en nuestro país a causa del consumo de tabaco. Sin embargo, pese a esta realidad, la actual reforma fiscal no prevé un impuesto especial contra el tabaco, pese a haber sido demostrado que las políticas impositivas sobre los productos de tabaco son las medidas más eficaces para contrarrestar sus efectos.

En este tenor, la presente iniciativa presenta una reforma al impuesto especial sobre cigarrillos. El tabaquismo es uno de los problemas más grandes de la salud pública en nuestro país, por lo cual, los datos que ofrecen las encuestas sobre morbilidad y mortalidad son alarmantes, pero sobre todo en el consumo por parte de los jóvenes. Así, un impuesto a los cigarros podría beneficiar no sólo al fisco en su recaudación, sino apoyar a las políticas que actualmente se llevan a cabo en favor de la lucha contra el tabaquismo.

A continuación se hará una breve mención sobre las razones de los impuestos al tabaquismo, porqué es necesario un aumento al impuesto específico en cigarros y cómo funciona el actual impuesto. Después, se pasará a justificar cuales son los argumentos para tener un impuesto enfocado en un fin extrafiscal, de cuanto tendría que ser la propuesta para tener un efecto positivo y deseado, y, por último, la justificación que la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (Cofemer) da sobre el mismo.

El tabaquismo y sus consecuencias a la salud

La epidemia del tabaquismo, denominada como tal por la Organización Mundial de la Salud (OMS), tiene graves consecuencias en nuestro país y en el mundo.¹ En la actualidad, se estima que alrededor de 1,000 millones de personas consumen tabaco en todo el mundo y se prevé que el número de muertes excederá los 8 millones de personas para 2030.² En el caso de Latinoamérica, región socio-cultural de la cual nuestro país forma parte, hay más de 120 millones de fumadores y más de la mitad de ellos morirán como consecuencia de alguna enfermedad relacionada con el consumo de tabaco.

El consumo de tabaco es factor de riesgo para 6 de las 8 principales muertes de tabaco en el mundo.³ Fumar tabaco produce cáncer de pulmón, laringe, riñón, vejiga, estómago, colon, cavidad oral y esófago. De igual manera, tiene como consecuencia: leucemia, bronquitis crónica, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, cardiopatía isquémica, infarto, enfermedad cerebrovascular, aborto y parto prematuro, defectos de nacimiento e infertilidad, entre otros padecimientos. Además de éstas, el consumo de tabaco disminuye significativamente los años productivos de vida de las personas.⁴

Para el caso del tabaquismo en jóvenes, Mackay en el Atlas del Tabaco señala que una gran mayoría varones jóvenes fumadores empezó a consumir cigarrillos antes de alcanzar la edad adulta. Casi un cuarto de la gente joven que fuma probó su primer cigarrillo antes de los diez años. La aceptación del tabaquismo entre varones jóvenes se incrementa con la comercialización por parte de la industria del tabaco, el fácil acceso a los productos del tabaco, los precios bajos, la venta de cigarros por unidad, el uso y aprobación del tabaco por sus padres y hermanos, que fumen los amigos y la concepción errónea sobre que el fumar aumenta la popularidad social. Este aspecto resulta especialmente importante, pues, la principal razón por la cual los impuestos al tabaco son necesarios como medidas eficientes para el control del tabaco es su efecto disuasivo no en los consumidores actuales, sino en los potenciales, quienes son principalmente los jóvenes.

En nuestro país los datos también son alarmantes. Los estudios estiman que el tabaquismo produce más de 60 mil muertes por año, aproximadamente 165 muertes por día. En las encuestas más recientes, se establece que durante la última década, la edad promedio de inicio en el consumo de tabaco ha ido disminuyendo de manera alarmante, y hoy fluctúa entre los 11 y 12 años, e incluso menos.⁵ El Instituto Nacional de Salud Pública en la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 menciona que la edad promedio para consumir tabaco por primera vez fue de 20.4 años. Sin embargo, en la población adolescente fue de tan solo 14.1 años.⁶

Los costos del tabaquismo en México

Por otro lado, los costos derivados de las enfermedades ocasionadas por el tabaco en México son factor que debe ser tomado en cuenta, ya que no solo se trata de costos por atención a pacientes con alguna enfermedad derivada del consumo de tabaco, sino que existen otros elementos que también generan externalidades negativas. De acuerdo con el estudio de Cofemer Tabaquismo en México: análisis y recomendaciones de mejora regulatoria, se tienen costos directos, indirectos e intangibles atribuibles al consumo de tabaco.⁷

Los costos directos en atención médica asociados a las enfermedades causadas por el tabaquismo en México se calcularon en 75 mil 200 millones de pesos en 2008.⁸ Por otra parte, los costos indirectos resultados del tabaquismo son aquellos relacionados con la reducción de la productividad laboral de los fumadores, las incapacidades laborales, las pensiones por discapacidad permanente, las pérdidas económicas ocasionadas por las muertes prematuras relacionadas con el tabaquismo; así como la reducción potencial en el crecimiento económico debido a la inversión que se destina en tratar enfermedades y que podrían ser invertidas en la acumulación de capital humano e innovación tecnológica. El ejemplo más notable que menciona la Cofemer son los costos por ausentismo laboral atribuibles al tabaquismo, los cuales fueron de 143.9 millones de pesos en 2009 como subsidio por incapacidad de 2006 a 2009 en el IMSS. La productividad perdida atribuible fue de aproximadamente 438 millones de pesos en la misma institución.

Se puede concluir que tanto los efectos en la salud pública de las personas como el costo al erario que genera el consumo de tabaco son razones suficientes para tomar medidas eficaces contra el tabaquismo. Además, como se mencionaba anteriormente, las políticas para el control del tabaco deben tener un doble efecto: poder desincentivar las conductas actuales y tener características preventivas para evitar que nuevos consumidores entren en este mercado. Así, a continuación se presentan los argumentos de porqué una política impositiva resulta ideal para este caso.

Impuesto a cigarrillos en México

La estrategia más efectiva que los gobiernos tienen a su disposición para reducir los niveles de tabaquismo son los impuestos a los productos del tabaco. Los precios más elevados de los cigarrillos reducen el número de fumadores e incitan a quienes siguen fumando a consumir menos cada día e incluso dejar de fumar.⁹

La entrada de nuevos consumidores en el mercado resulta ser uno de los principales problemas que debe ser atendido como prioridad. Si bien, la atención a los adictos a la nicotina o al cigarrillo, los programas de educación y prevención, así como las medidas de concientizar a la población resultan clave para la lucha contra el tabaquismo; todas éstas carecen de sentido y efectividad si no se acompañan de medidas inmediatas que reduzcan

el consumo tabaco, desincentiven a los actuales consumidores y eviten la entrada de los consumidores potenciales. Y esto sólo se logra mediante políticas sobre los precios e impuestos.

Como se menciona anteriormente, los jóvenes son el principal punto de atracción para la industria tabacalera por representar un “consumidor potencial”. Así, el grado de adicción que puede desarrollar un joven, aunado a las facilidades con las que se puede conseguir productos de tabaco (ventas de cigarros por unidad, venta a menores, bajos precios) representan un factor de riesgo que debe de ser tomado en cuenta. De igual manera, los hogares con ingresos menores son los que gastan mayor parte de su presupuesto en productos de tabaco en comparación con aquellos hogares que perciben más. El consumo de estos grupos debe ser atacado y la mejor forma es mediante impuestos a los productos del tabaco.¹⁰

Así, aunque la principal función de los impuestos es conseguir los recursos monetarios necesarios para el buen funcionamiento del Estado, en cuestiones como los refrescos, alcohol y tabaco, existe otro factor más importante que motiva y justifica, jurídicamente, el incremento de impuestos a estos productos: el fin extrafiscal.

Los criterios judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han reconocido constitucionalmente aquellos impuestos que sirven para impulsar políticas económicas, financieras y sociales, como las que se relacionan con la prevención y cesación de conductas consideradas nocivas para la salud, sin que ello represente una transgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todos aquellos impuestos que tengan esta finalidad contienen un elemento denominado el fin extrafiscal.¹¹

“se advierte que las mencionadas finalidades económicas o sociales, o bien, las razones de política fiscal o extrafiscal que sustenten las categorías diferenciadoras establecidas por el legislador, cuando se materializan a través de bases objetivas y bajo parámetros razonables, no son una causa que justifique la violación a la garantía de equidad tributaria, sino que tal concatenación de circunstancias es lo que permite salvaguardar dicha garantía, es decir, cuando los indicados fines persiguen una finalidad avalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aportan elementos adicionales para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un determinado precepto.”¹²

Estas medidas se corroboran dentro de la exposición de motivos, de su proceso legislativo o incluso del precepto legislativo.¹³ Tal es el caso el IEPS en tabaco que a lo largo de sus reformas se ha citado como principal fundamento para contrarrestar los efectos negativos que el consumo de tabaco consume. La finalidad de este impuesto no sólo tiene la obligación de recaudar ingresos para el fisco sino de inhibir el consumo de tabaco en los sectores mencionados.

Producción y servicios. los fines que justifican la exención establecida en el artículo 8o., fracción i, inciso f), de la ley del impuesto especial relativo, se sustentan en el interés de proteger a la industria azucarera (legislación vigente en 2004).

Independientemente de que el tributo tenga como característica principal un fin recaudatorio, la excepción a los principios tributarios contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se fundamenta en la persecución de fines constitucionalmente legítimos, de manera que frente a estos objetivos, los principios de proporcionalidad y equidad no suponen límites estrictos, es decir, caben excepciones a dichos valores fundamentales cuando el tributo persigue fines extrafiscales que estén justificados, esto es, siempre que la utilización extrafiscal se dirija a la consecución de otros fines de interés público. En ese sentido, se concluye que la exención establecida en el artículo 8o., fracción I, inciso f), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios vigente en 2004, está sustentada en el interés público y constitucional de proteger a la industria azucarera, lo cual se enmarca en el capítulo económico de la Constitución Federal, concretamente en su artículo 28; de ahí que al tener rango constitucional el instrumento fiscal, por suponer la persecución de fines concretos constitucionales motivados en el proceso legislativo, debe estimarse acorde a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad a la finalidad que el legislador pretendió alcanzar.

En nuestro país existe un impuesto especial a los productos de tabaco desde 1984 cuando la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios fue creada. Sin embargo, en la última década el tema especial de los riesgos y costos que produce el tabaquismo han hecho que las reformas tengan un enfoque más fuerte en este fin extrafiscal que, en el caso del tabaco, representa desincentivar a los actuales consumidores, pero sobre todo evitar que nuevos consumidores jóvenes formen parte del negocio de la industria tabacalera.

A partir de 1999 las iniciativas impositivas a cigarrillos se han intensificado, al mismo tiempo que los problemas derivados del tabaquismo se han agravado. Generalmente estas reformas formaban parte de una reforma integral, por lo cual, su importancia era mermada. Sin embargo, cada vez con más frecuencia el discurso de prevención al consumo de tabaco, justificado con los problemas de salud en nuestro país, han tenido un papel fundamental en estas reformas.

De igual manera, las iniciativas han optado por eliminar aquellas decisiones que no han tenido el impacto esperado. Así, prácticas poco eficaces como los impuestos paulatinos o exposiciones de motivos sin una justificación médico-científica se han ido dejando de lado. En cambio, aumentos inmediatos o cuotas fijas son las políticas que más han servido y que deben de seguirse replicando. Ejemplo de esto es la reforma de 2009 en la cual se agrega el componente fijo de 0.10 centavos por cigarro o la reforma de 2010 que, además de aumentar el componente fijo a 0.35 centavos por cigarro, eliminó las cuotas paulatinas. Estos ejemplos forman parte de las acciones más eficientes que se han tomado para contrarrestar los efectos negativos del tabaquismo. Tan es así que actualmente el impuesto al cigarro se espera que recaude, sin ningún tipo de modificación, 37,208.4 millones de pesos.

Pese a la gran eficiencia del actual impuesto, para solventar y cubrir las necesidades que tiene nuestro país a consecuencia del tabaquismo la Cofemer ha realizado un estudio, antes citado, en el cual analiza una propuesta ideal para eliminar las externalidades negativas.

Recomendaciones de Cofemer

La Cofemer mencionó en su documento que el camino que México ha tomado en la regulación de políticas impositivas a los productos de tabaco es el correcto. Incrementar los impuestos específicos permite incrementar los precios de todos los cigarrillos en el mismo monto absoluto y reducir la diferencia relativa entre las marcas evitando la sustitución entre las mismas. De acuerdo con un estudio,¹⁴ cada aumento de 10 por ciento en el precio de venta implica una reducción del consumo en un 4 por ciento en países de ingresos altos y del 8 por ciento en países de bajos y medianos ingresos.

Por otra parte, un aumento en los impuestos al tabaco representaría una mayor recaudación para el Estado dada la inelasticidad de la demanda de estos productos. También se prevendrían enfermedades relacionadas al tabaquismo y con ello disminuirían los costos de los tratamientos asociados y principalmente se salvarían vidas. Con base en estas posibles consecuencias, la Cofemer reconoce el gran avance de nuestro país. Sin embargo, la misma Comisión reconoce la necesidad de acercarnos a las recomendaciones académicas e internacionales, por lo cual sería necesario que los impuestos totales alcancen un 75 por ciento del precio de venta al público.

Por lo tanto, para lograr una recaudación similar a las prácticas internacionales más eficientes se requeriría dos factores. Primero un incremento de 90 centavos por cigarrillo, con lo cual se ascendería a 18.00 pesos por cajetilla y un ajuste al índice de acuerdo a la inflación. Esto implicaría un incremento de 87.45 por ciento al IEPS específico como porcentaje del precio final al consumidor. Así, los impuestos al consumo de tabaco sumarían \$39.09 pesos por cajetilla. La carga impositiva total como porcentaje del precio final incrementaría 9 por ciento y en particular el IEPS incrementaría 11.27 por ciento como porcentaje del precio al consumidor de una cajetilla.

Bajo este escenario se lograría reducir el consumo del tabaco en 19.33 por ciento, mientras que la recaudación se incrementaría en 20.6 por ciento. El incrementar la carga impositiva a los productos del tabaco también tendrá un impacto sobre la disminución en muertes prematuras y reducción en gastos médicos relacionados con enfermedades causadas por el tabaquismo.

Por todo lo anteriormente expuesto, el que suscribe, presenta ante esta Honorable Cámara la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Artículo Único. Se reforma el artículo 2o., fracción I, inciso C), segundo párrafo de dicho inciso, y se adiciona un cuarto párrafo al citado artículo 2o., fracción I, inciso C), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

Artículo 2o.

A) y B).

C)

[...]

Adicionalmente a las tasas establecidas en este Inciso, se pagará una cuota de \$0.90 por cigarro enajenado o importado. Para los efectos de esta Ley se considera que el peso de un cigarro equivale a 0.75 gramos de tabaco, incluyendo el peso de otras sustancias con que esté mezclado el tabaco.

...

Las cuotas anteriores se actualizarán conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día 1 de enero de 2014.

Segundo. El crecimiento de la recaudación derivado del impuesto a cigarrillos, se utilizará para la prevención y atención de enfermedades relacionadas al tabaquismo.

Notas

1 WHO (2008). WHO Report on the global tobacco epidemic. 2008. The MPOWER package. Geneva. World Health Organization. ISBN 9789241596282

2 Ídem.

3 Supranota 1, WHO, 2008, The MPOWER package.

4 Mackay, Judith, et. al. The Tobacco Atlas, 2ª ed, American Cancer Society, 2006, página 35.

5 Valdés-Salgado R, Meneses-González F, Lazcano-Ponce EC, Hernández-Ramos MI, Hernández-Ávila M. Encuesta sobre Tabaquismo en Jóvenes 2003. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2004

6 Encuesta Nacional de Adicciones 2011

7 Cofemer, Tabaquismo en México: análisis y recomendaciones de mejora regulatoria

8 Llanes, J., Ramos, A., Reynales, L., Sáenz de Miera, B., & Waters, H. (2009). Proposal to Increase Cigarettes Taxes. Mexico City: Mexico Report of a Working Group

9 Cofemer, Tabaquismo en México: análisis y recomendaciones de mejora regulatoria

10 Supra Cofemer, página 57. Además, McKay

11 Época: Novena Época, Registro: 161079, Instancia: PRIMERA SALA, TipoTesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXXIV, Septiembre de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2011, Pag. 506,[J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Septiembre de 2011; Página 506, *Fines fiscales y extrafiscales*.

12 Época: Novena Época, Registro: 168133, Instancia: PRIMERA SALA, TipoTesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXIX, Enero de 2009, Materia(s): Constitucional,Administrativa Tesis: 1a. XX/2009, Pag. 551

13 Época: Novena Época, Registro: 170741, Instancia: PLENO, TipoTesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Administrativa

Tesis: P. XXXIII/2007

14 Waters

Dado en el Palacio Legislativo, a 24 de septiembre de 2013.

Diputada Leslie Pantoja Hernández (rúbrica)