

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, EN MATERIA DE BEBIDAS SABORIZADAS.

Quienes suscriben, ARMANDO RÍOS PITER, MARTHA TAGLE MARTÍNEZ, MARIO DELGADO CARRILLO, ZOÉ ROBLEDO ABURTO, integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 8 numeral 1, fracción II, 276 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Soberanía, la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, en materia de bebidas saborizadas, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes.

El problema del sobrepeso y la obesidad, como un problema de salud pública de carácter multifactorial, fue reconocido en la parte tributaria por el Ejecutivo Federal al presentar su propuesta de modificaciones legislativas en la materia el 8 de septiembre de 2013 ante esta Soberanía.

En concreto, el Presidente de la República precisó que:

“El problema de sobrepeso y obesidad se ha acentuado en México, registrando un incremento significativo en los últimos años. El efecto negativo que ejerce sobre la salud de la población que la padece incluye aumentar el riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles como: diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, así como cánceres de mama, esófago, colon, endometrio, riñón, entre otras.”

De igual forma, indicó que la atención a tales enfermedades representa un costo considerable para las finanzas públicas, costo que, incluso, se reconoció en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, indicando que:

“... la obesidad aumenta la demanda por servicios de salud y afecta el desarrollo económico y social de la población, de tal forma que de acuerdo con estimaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el costo de la obesidad fue de 67,000 millones de pesos en 2008 y, en caso de no actuar, el costo que implicará en el futuro será mayor a la inversión requerida hoy para implementar políticas que hagan frente a esta problemática.

De acuerdo con información de la ENSANUT 2012, de no aplicar intervenciones preventivas o de control costo-efectivas sobre la obesidad y sus comorbilidades, los costos podrían ascender para 2017 a 101,000 millones de pesos.”

Ahora bien, el propio Ejecutivo Federal reconoció que uno de los puntos que dan origen al problema del Sobrepeso y Obesidad es el consumo de “calorías vacías”. Al respecto, retomando lo señalado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), indicó que:

“La prevalencia de sobrepeso, obesidad y diabetes ha aumentado con rapidez en México, situación que es provocada, entre otros motivos, por el consumo de bebidas entre las que se incluye a los refrescos como las menos saludables, debido a que proveen excesivas calorías y ninguno o muy escasos beneficios nutricionales.

Otro factor que ha influido en la prevalencia de sobrepeso y obesidad es que las bebidas tienen poca capacidad de saciedad e implican una pobre compensación dietética. Estudios sobre las sensaciones del apetito apoyan la idea de que los líquidos tienen menos capacidad de producir saciedad que los alimentos sólidos.”

Derivado de este y otros aspectos, el Presidente de la República señaló y propuso:

“Dada la problemática de la alta prevalencia de estas enfermedades y sus impactos, es importante reforzar la implementación de políticas y programas efectivos de prevención de obesidad y diabetes.

En este sentido, cualquier esfuerzo para disminuir los efectos negativos de esta condición y los costos que genera su atención, debe ser analizado no solamente desde una política netamente de salud pública; es por ello que se ha considerado que una medida de carácter fiscal coadyuvaría con los propósitos mencionados.

En este sentido, en la presente iniciativa se propone al H. Congreso de la Unión gravar con el IEPS, a través del establecimiento a nivel de productor e importador de una cuota específica de 1 peso por litro a las bebidas saborizadas, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, dependiendo del rendimiento, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.”

Dicha propuesta se tradujo en una serie de modificaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios enfocadas a instrumentar el gravamen que nos ocupa, esto es, el establecimiento a nivel de productor e importador de una cuota específica de 1 peso por litro a las bebidas saborizadas, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, dependiendo del rendimiento, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas.

El IEPS a las bebidas saborizadas de \$1 peso por litro fue aprobado en octubre de 2013, en el marco de la discusión de la Reforma Fiscal, y empezó a implementarse a partir del 1ro de enero de 2014. Con este impuesto, México se posicionó como uno de los primeros países en América Latina en impulsar un impuesto de ese tipo, como parte de una agenda integral de políticas para afrontar la grave problemática de sobrepeso y obesidad que vive el país.

Dada la importancia de este gravamen, fue declarado constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión **515/2014**, en el que entre otros aspectos determinó que dicho impuesto no viola el principio de proporcionalidad tributaria, a saber:

“98. El impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación e importación de bebidas saborizadas tiene como objetivo la disminución en el consumo de dichos productos, sin que el legislador haya realizado distinciones acorde a la aportación calórica

de los mismos. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia no advierte alguna razón por la cual deba exigirse al legislador la imposición de una tarifa acorde a la cantidad de azúcar añadida a las bebidas saborizadas (y los productos de los cuales éstas se extraen), pues del proceso legislativo que dio origen a la medida fiscal sujeta a análisis, no se advierte que el legislador haya considerado que el consumo de ciertos productos deba ser desalentado con mayor intensidad que el de otros, pues lo cierto es que el legislador buscó desalentar el consumo de todas aquellas bebidas saborizadas que contienen cualquier tipo de azúcar (monosacáridos, disacáridos y polisacáridos), que sólo aportan “calorías vacías” al cuerpo y cuyo consumo está íntimamente relacionado con el sobrepeso y la obesidad en la población nacional.

99. A mayor abundamiento, el diseño de la tarifa fija puede atender a distintas consideraciones tales como los patrones de conducta de los consumidores y el impacto de la medida fiscal en aquéllos, la composición química de los productos y la eficiencia en la fiscalización de los sujetos obligados al pago del tributo. Dichas consideraciones de carácter económico sustentan la deferencia al conocimiento técnico de quienes diseñan políticas fiscales y, en consecuencia, la presunción de validez constitucional de la norma reclamada, misma que no ha sido desvirtuada por la contribuyente recurrente.

100. Independientemente de lo anterior, es importante destacar que la base del impuesto a las bebidas alcohólicas —con las cuales la contribuyente se pretende comparar— se calcula tomando en consideración el valor de la enajenación o importación de las bebidas o el total de litros enajenados o importados de dichos productos (artículo 2-C de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios). Lo anterior, pues, como lo sostuvo el Juez A Quo, en el caso de líquidos, los litros, como unidad de volumen perteneciente al sistema métrico decimal, resulta la forma natural para medir el consumo. De ahí que, a juicio de esta Sala, resulte adecuado que el legislador haya impuesto una tarifa fija que para integrar la base del impuesto, deba ser multiplicada por los litros de bebidas saborizadas y azucaradas que se consuman.

101. Es por todo lo anterior que esta Sala concluye que, contrario a lo hecho valer por la quejosa ahora recurrente, el artículo 2, fracción I, inciso G) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no es violatorio de la garantía de proporcionalidad tributaria.”

De lo que se aprecia que el diseño legislativo del gravamen a través de una cuota fija no resulta inconstitucional.

Por lo anterior, a juicio del quienes suscribimos este proyecto, el impuesto es una política pública loable que reconoce el problema de salud pública que vive México, causado por los grandes niveles de sobrepeso y obesidad. Pero en consideración de los elevados niveles de consumo de bebidas azucaradas en el país y la gravedad de la epidemia de obesidad y diabetes que confronta el país, se considera que la cuota actual no es suficiente y debe acatarse a las recomendaciones de expertos. Cabe señalar que identificar a las bebidas azucaradas como productos a los cuales es necesario aplicar una medida fiscal para desincentivar su consumo, recae, por una parte, en el hecho de que estas bebidas son fuente del 70% de los azúcares añadidos que consumen los mexicanos, incidiendo de manera directa en el aumento de peso y enfermedades crónicas. En este sentido, a continuación se formulan una serie de propuestas que harían más efectivo el cumplimiento tanto fiscal como extrafiscal que persigue la medida, y los resultados que ha dado la implementación del gravamen desde su entrada en vigor.

II. Resultados de la implementación del impuesto a las bebidas saborizadas.

Como se mencionó en el apartado anterior, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en materia de bebidas saborizadas entró en vigor el 1 de enero de 2014 y ha resultado una de las políticas más exitosas dentro de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, y ha logrado un amplio reconocimiento internacional.

En América Latina y en diversas regiones del mundo, se observa y analiza el caso mexicano como uno de éxito, y por lo tanto como un ejemplo para impulsar las medidas fiscales como herramientas para desincentivar el consumo de productos que inciden en el aumento de peso y en diversas enfermedades no transmisibles, como la diabetes, así como para obtener recursos para ser invertidos en programas de prevención y promoción a la salud.

Tal es el caso de Chile, Colombia y otros países en el continente americano, y de diversas ciudades en los Estados Unidos, los cuales se encuentran analizando la posibilidad de implementar un impuesto a las bebidas azucaradas. Otros países en el mundo que contemplan una medida fiscal de este tipo incluyen a la India, Sudáfrica y el Reino Unido. Este último aprobó en marzo de 2016 la implementación de un gravamen a ser implementado a partir de 2018, y que espera recaudar cerca de 520 millones de libras esterlinas (aproximadamente \$13,760 millones de pesos); recursos que serán destinados para medidas preventivas de sobrepeso y obesidad, especialmente aquellas dentro del sistema escolar inglés. Más recientemente, en junio de 2016, la ciudad de Filadelfia aprobó un impuesto a las bebidas azucaradas de 1.5 centavos por onza que se estima que dará ingresos a la ciudad por 91 millones de dólares que serán invertidos en expandir el programa de preescolar, así como para renovar parques, centros recreativos y bibliotecas.

A nivel internacional se ha impulsado el uso de medidas fiscales como una forma para disminuir el consumo de bebidas azucaradas, no sólo por parte de países, sino también de organismos internacionales. Tal es el caso de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS). En 2014, la OPS impulsó un Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia, recomendando la implementación de medidas fiscales para disminuir el consumo de las bebidas azucaradas y los productos de alto contenido calórico y bajo contenido nutricional, y citando a México como un ejemplo a seguir por otros países¹. Por su parte, en enero de 2016, la OMS, a través de su Comisión para terminar con la Obesidad Infantil, emitió una serie de recomendaciones para prevenir la obesidad en la infancia, entre las cuales destaca la implementación de medidas fiscales para desincentivar el consumo de bebidas azucaradas, basada en evidencia científica que destaca su impacto positivo en la reducción de su consumo, tomando en cuenta el ejemplo de nuestro país.²

¹ Organización Panamericana de la Salud (03 de octubre de 2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*. Disponible en: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&Itemid=270&gid=28899&lang=es

² Organización Mundial de la Salud (enero de 2016). *Reporte de la Comisión para terminar con la Obesidad Infantil*. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204176/1/9789241510066_eng.pdf

Ahora bien, desde finales de 2015, se han difundido cuatro estudios que analizan el impacto del IEPS a las bebidas saborizadas, de los cuales el único publicado en una revista académica con revisión por pares, que estuvo por tanto sujeto al escrutinio de la revisión científica internacional, y que no fue patrocinado por el sector privado, es el elaborado por el Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte de los Estados Unidos de América,³ mismo que muestra en resumen los siguientes resultados:

1. Que el impuesto logró reducir en 6% las compras de bebidas saborizadas (con impuesto) durante 2014, así como un aumento en las compras de bebidas sin impuesto del 4% (en su mayoría agua embotellada).
2. Que el impacto fue mayor en la población de menores ingresos, con una reducción en promedio del 9%, llegando a una reducción de 17% en diciembre de ese año.

En otras palabras, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a bebidas saborizadas ha demostrado ser una política de vanguardia a nivel regional e internacional, teniendo un impacto positivo en la disminución del consumo, principalmente en aquellos de menores ingresos. De acuerdo con el estudio mencionado, en 2014 el impuesto logró disminuir en 6% las compras de estas bebidas, cifra que fue disminuyendo gradualmente hasta alcanzar una reducción promedio del 12% en diciembre de ese año.

Uno de los principales argumentos de opositores a este impuesto es su impacto regresivo, al afectar a los más pobres. Sin embargo, el estudio del INSP precisa que el tercil de ingresos más bajos fue el más beneficiado por el impuesto, dado que el tercil que más redujo sus compras, en 9% durante 2014, el cual fue disminuyendo gradualmente hasta alcanzar una reducción promedio del 17% en diciembre de ese año. Este dato es particularmente importante dado que el sobrepeso y la obesidad, así como sus efectos directos en daños en la salud, impactan indiscriminadamente a toda la población, pero los sectores más pobres son lo

³ M Arantxa Colchero, Barry M Popkin, Juan A Rivera, Shu Wen Ng. (24/noviembre/2015). *Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study*. British Medical Journal. Disponible en: <http://www.bmj.com/content/352/bmj.h6704>

que se ven más afectados, al verse en la necesidad de pagar una alta cantidad de sus ingresos para cubrir los costos del tratamiento relacionado con estas enfermedades y por la pérdida de productividad. Dado que el alto consumo de refrescos y bebidas azucaradas en nuestro país se relaciona con enfermedades crónicas y catastróficas, el hecho que el impuesto a estos productos haya reducido su consumo infiere importantes beneficios en sus hábitos y salud.

Finalmente, el otro dato de gran relevancia del estudio es un aumento de 4% en las compras de bebidas sin impuesto en 2014 en la población general, que en su mayoría se debe a un incremento en las compras de agua simple embotellada.

Adicionalmente, en una revisión realizada por el INSP de los tres estudios que analizan el impacto del impuesto a las bebidas azucaradas, entre los que destacan aquel del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Colegio de México y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), se observa una reducción similar en las compras de estas bebidas en 6% para 2014, y en 8% para 2015. Este resultado se obtiene después de ajustar los datos presentados en los tres estudios (principalmente datos crudos de ventas de estos productos) a diferentes variables macroeconómicas (como aumento de la población, cambios en la actividad económica, y otros) y a diversos factores que influyen en las compras y el consumo de estas bebidas de manera independiente de los efectos del impuesto. Esto infiere un avance progresivo y efectivo de la política fiscal, y respalda los beneficios de la misma⁴.

En el mismo sentido, un estudio publicado recientemente en el blog de la revista científica *The Lancet* y elaborado por el economista Rajeev Cherukupalli de la Universidad de John Hopkins en los Estados Unidos, llega a una conclusión similar a la del INSP al incorporar únicamente la variable de población en los datos crudos de venta de las bebidas azucaradas en México, en aras de obtener el consumo per cápita de estas bebidas. Dicho estudio concluye que el consumo siguió a la baja en el segundo año de implementación del impuesto. Es decir, el

⁴ Instituto Nacional de Salud Pública (2016). *¿Por qué no es posible concluir sobre la utilidad del impuesto a las bebidas azucaradas en México en 2015 usando datos directos de ventas?*. Disponible en: <http://www.insp.mx/epppo/blog/4043-compra-venta-bebidas-azucaradas.html>

consumo per cápita disminuyó 5.4 litros per cápita entre 2013 al 2014, y 1.1 litros per cápita entre 2014 y 2015⁵.

En conclusión, como puede observarse, el impuesto a bebidas edulcorantes ha sido una política efectiva para disminuir y desincentivar su consumo, por lo que en nuestra opinión debe fortalecerse con una visión de largo plazo y de manera integral, y, por lo tanto, en términos del Derecho Humano del acceso a la Salud, debe convertirse en una medida permanente, que junto con las otras acciones de políticas públicas que forman parte de la estrategia de prevención de la obesidad y diabetes implementada por el Gobierno Federal, proteja y asegure el Derecho a la Salud, con énfasis en la población infantil.

III. Derecho a la Salud: Progresividad y Garantía.

El artículo 2.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que:

*“Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas tanto como por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga para **lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos**”.*

A su vez, el artículo 26 Convención Americana de Derechos Humanos dispone que:

*“**Desarrollo Progresivo.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos*

⁵ Cherukupalli, R. (10 de junio de 2016). *Growth rates and aggregates: bringing data to the soda wars*. The Lancet Global Health Blog. Disponible en: <http://globalhealth.thelancet.com/2016/06/10/growth-rates-and-aggregates-bringing-data-soda-wars>

que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

Por su parte, el Comité de Derechos Sociales y Culturales en su Observación 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, indica que:

“31. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado período no debe interpretarse en el sentido de que priva de todo contenido significativo las obligaciones de los Estados Partes. Antes al contrario, la realización progresiva significa que los Estados Partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del derecho”

...

36. La obligación de cumplir requiere, en particular, que los Estados Partes reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes”

Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú determinó que:

*“...si bien el artículo 26 no enumera medidas específicas de ejecución, dejando que el Estado determine las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que resulten más apropiadas, expresa la obligación jurídica por parte del Estado de encarar dicho proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en ese campo. El principio del desarrollo progresivo establece que **tales medidas se adopten de manera que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos.**”*

Así, la obligación de progresividad es complementaria a la obligación de garantizar que tiene el Estado, la cual se entiende como el “deber de impedir o hacer todo lo racionalmente posible para impedir que se violen los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción

del Estado por parte de cualquier persona, pública o privada, individual o colectiva, física o jurídica”. Debe tomarse en cuenta que en este vínculo entre progresividad y garantía de los derechos humanos, el Estado mexicano tiene una responsabilidad activa para dar cumplimiento al derecho a la salud, no basta con “no hacer”, sino es necesario impedir las acciones de terceros que causen una afectación a la salud.

Es de recalcar que el principio de progresividad lleva implícito, en si mismo, la prohibición a la regresividad en los derechos, es decir, “la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza la población”.⁶

De ahí que la adopción de medidas que regulen el consumo de bebidas que representan un daño grave a la salud, representa la progresividad en el derecho; por su parte, no adoptarlas, significa empeorar la situación del derecho a la salud, no porque se adopten medidas que contravengan este derecho, sino porque las afectaciones que se están haciendo al derecho a la salud no son estáticas, van en aumento. Tomar una posición neutra sobre un fenómeno social dinámico de ninguna forma representa progreso.

Por tanto, pensar en un aumento al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios representa un avance progresivo en la protección del derecho a la salud, que si bien debe ir de la mano con las políticas públicas, instituciones y demás normatividad que protege el efectivo acceso a este derecho, forma parte de las acciones integrales que el Estado Mexicano se ha comprometido en el marco de diversos tratados regionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Adoptar un marco legal óptimo que permita una mayor efectividad en el ejercicio de este derecho por una cantidad significativa de la población, representa un primer paso en el progreso hacia el cumplimiento amplio y eficaz del derecho a la salud.

⁶ Abramovich, Víctor y Courtis Christian. *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, 1ª reimp., 2ª ed., Ed. Trotta, 2014, p. 94.

Ahora bien, no debe perderse de vista que las obligaciones del Estado respecto al derecho a la salud son de “proteger” y “garantizar” el acceso efectivo a este derecho, lo que implica:

- *Proteger*: “Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes.”⁷

- *Garantizar*: “La obligación supone el deber de impedir o hacer todo lo racionalmente posible para impedir que se violen los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado por parte de cualquier persona, pública o privada, individual o colectiva, física o jurídica.”⁸

Ahora bien, para “garantizar” el derecho a la protección a la salud, en particular, hay que considerar que:

- “El libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”⁹.”

- “El Estado tiene la obligación de establecer medidas integrales para garantizar el correcto respeto a los derechos humanos, entre ellos el derecho a la salud.

- “Un problema socialmente importante requiere de una adecuada regulación jurídica a efecto de lograr alcanzar el propósito de mantenimiento o recuperación del bienestar general de la población”.¹⁰

⁷ Ibidem, p. 29.

⁸ Gros Espiell, Héctor. *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos . Análisis comparativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1991, pp. 65-66.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 1988, Corte IDH, sentencia de 29 de julio de 1988. Fondo, Serie C, No 4.

¹⁰ Charvel, Sofía y García Sarubbi, David. *Derecho y Salud Público. Un Análisis de la Legislación Comparada*, Ed. Fontamara, México, 2013, p. 34

De ahí que no sea suficiente con que el Estado genere o aumente políticas públicas que tengan como objetivo prevenir la obesidad o la diabetes, en este caso de carácter tributario, sino que es necesario que el Estado tenga un marco jurídico de protección adecuado, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención óptimas.

Actualmente, el Estado se ha limitado a realizar leyes que se ven sobrepasadas por problemas de salud tales como la obesidad, la diabetes y la hipertensión, mismas que son derivadas del consumo de productos como las bebidas saborizadas, objeto del impuesto referido. Las acciones emprendidas por el Estado hasta ahora no son del todo efectivas, ya que los recursos obtenidos con el IEPS a bebidas saborizadas no se han destinado de manera clara y efectiva a la atención de las enfermedades ocasionadas por el consumo de ese tipo de bebidas.

De esta manera, y dado que las medidas fiscales no son la única solución o una solución aislada en materia de prevención de la obesidad, una gran cantidad de organizaciones sociales y diversos senadores, varios firmantes de la presente propuesta, presentaron el 04 de diciembre de 2014 una iniciativa para la creación de la Ley General para la Prevención y el Control del Sobrepeso y la Obesidad, con el objetivo de contar con un marco normativo integral para enfrentar esta grave problema de salud pública, y que solicitamos sea dictaminada de manera positiva prontamente.

Asimismo, con respecto al destino de los recursos recaudados, el 22 de septiembre de 2015, se presentó una iniciativa, la cual sigue bajo discusión dentro de la Comisión de Salud, para crear el Fondo para la Promoción, Prevención, Detección, Tratamiento, Control y Combate al Sobrepeso, Obesidad, Diabetes y Enfermedades Crónico Degenerativas Relativas, con los recursos obtenidos por el IEPS a las bebidas saborizadas, como una propuesta para garantizar el destino social y el cumplimiento del objetivo social por el cual se aprobó el impuesto: la prevención de la obesidad.

Lo anterior sirve de sustento a las modificaciones que a continuación se describen.

IV. Contenido de la propuesta.

La propuesta consiste en i) establecer la cuota específica en un monto de 2 pesos por litro de bebida saborizada, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, dependiendo del rendimiento, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidas, y ii) establecer que el monto recaudado se destine a un gasto público especial.

A. Cuota específica de 2 pesos por litro de bebida saborizada.

Se estima que si bien existe un fin recaudatorio en la reforma planteada, que es por definición el que tienen los impuestos, el fin extrafiscal de la misma es el más importante, toda vez que permite adoptar medidas para reducir su consumo y combatir el sobrepeso y obesidad, así como las enfermedades asociadas con su consumo, a través del fortalecimiento de una política impositiva que, como ha quedado demostrado, inhibe el consumo de bebidas saborizadas cuyo consumo aumenta los riesgos de obesidad, diabetes y otras enfermedades crónicas y muerte prematura.

El aumento en el impuesto continuará generando mayores beneficios en la disminución de bebidas azucaradas asociadas con un mayor peso y otras enfermedades. De ahí que para cumplir con tal objetivo debe configurarse una política impositiva progresiva y que no simplemente implique una introducción de la medida, por lo que se considera que la aplicación de \$1.00 por litro a las bebidas saborizadas no es suficiente para tal fin. Una reducción del 6% en el consumo de bebidas asociado con la implementación del impuesto de \$1 peso por litro es importante, pero modesto, dados los elevados niveles de consumo de estas bebidas en la población y la evidencia del daño que causan en la salud.

Por ello y con el fin de que la medida impositiva propuesta contribuya a una mayor disminución del consumo de bebidas saborizadas y, como consecuencia, que se configure como una forma de combatir el problema de sobrepeso y obesidad que padece la sociedad

mexicana, se propone que la cuota se aumente a un 20% y se establezca en \$2.00 (Dos pesos 00/100 mn) por litro de bebida saborizada, conforme a las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.

En efecto, si bien, el principal objetivo del impuesto propuesto es desincentivar el consumo de estos productos al estar relacionados con un aumento en los índices de sobrepeso y obesidad, la recaudación que podría generarse con el gravamen sería de aproximadamente \$24,910 millones de pesos que permitiría destinarlos a ciertos gastos públicos especiales como más adelante se precisará.

De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Salud Pública sobre los diferentes niveles de impuesto a los refrescos, un impuesto del 20% ayudaría a disminuir el consumo de estas bebidas en aproximadamente 12-18%, y por lo tanto potenciaría el impacto positivo en salud y en materia preventiva. En términos de salud, esta disminución en consumo ayudaría a prevenir entre 800 mil y 1.275 millones de casos de diabetes para 2030, lo que significaría un ahorro de entre \$6.4 y \$50.9 mil millones de pesos¹¹.

Además, aunque el gasto en alimentos y bebidas como proporción del ingreso es mucho mayor en los hogares de menores recursos que en aquellos con mayores ingresos, el impacto de un impuesto de este tipo puede generar grandes beneficios para estas familias. Dado que el consumo de bebidas azucaradas se asocia con diferentes enfermedades, y por lo tanto en mayor gasto en salud, el reducir su consumo tendrá un efecto positivo, al reducir el gasto de bolsillo en atención médica y salud de las familias de menores recursos. De la misma manera, al destinar los recursos recaudados para un fin social, como es el aumentar el acceso al agua potable en zonas rurales, escuelas y espacios públicos, genera un beneficio social amplio y transversal.

Derivado de lo anterior, se somete a consideración de esta Soberanía modificar el inciso G), fracción I, del artículo 2o. propuesto, para establecer que el impuesto se calculará mediante la

¹¹ Colchero, M., et al., *Análisis del potencial del impuesto a refrescos en México como una estrategia de prevención de obesidad*. 15 Congreso en Investigación en Salud Pública, 2013.

aplicación de una cuota de \$2.00 por litro de bebidas saborizadas y por lo que respecta a concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, el impuesto se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de acuerdo con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener.

B. Destino de la recaudación de la contribución a un gasto público especial.

La reforma propuesta permite proveer al Estado de mayores recursos que permitan al sector salud hacer frente a los gastos que provocan las enfermedades relacionadas con el sobrepeso y la obesidad considerando que éste representa una de las principales causas prevenibles de diversas enfermedades, así como para continuar o implementar nuevos programas para la prevención, control y tratamiento de dichos padecimientos. Es decir, los recursos recaudados del impuesto deben destinarse, en primer lugar, a programas de prevención de la obesidad, priorizando la promoción a la salud, y en segundo lugar, a las acciones de atención de la obesidad mórbida y de las enfermedades asociadas al sobrepeso y la obesidad.

Algunas propuestas para el destino de los recursos recaudados por impuestos de este tipo se encuentran en el libro “Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado”, en el cual se destaca la importancia de,

“impulsar el uso de los ingresos fiscales a inversiones de carácter progresivo con efectos en la prevención y control de la obesidad; por ejemplo, la inversión en la dotación de agua potable a las escuelas públicas y a las comunidades y hogares en zonas marginadas”¹²

De acuerdo con estimaciones realizadas por la Unidad de Análisis Económico (UAE) de la Secretaría de Salud, el costo de la obesidad ha sido estimado en \$67 mil millones de pesos, tomando en consideración los costos directos por la atención médica e indirectos por pérdida

¹² Rivera Dommarco, J. et al. (2012). *Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. Página 31.

de productividad, y se calcula que para el 2017 fluctúe entre los \$151 mil millones y \$202 mil millones en pesos¹³. Estas cifras representan un gran obstáculo para la sostenibilidad del sistema de salud en México, lo que infiera un uso eficiente de los recursos existentes, pero también mayores recursos para invertir en acciones de prevención de los factores de riesgo relacionados con el sobrepeso y la obesidad, como es la alimentación inadecuada.

Por ello y considerando que el costo que se genera por los padecimientos asociados al sobrepeso y la obesidad es muy alto para el Estado, se estima necesario que los recursos extraordinarios que se generarían con la reforma planteada se destinen para los fines anteriormente planteados, dado que la inversión actual en prevención resulta insuficiente para afrontar este problema de salud. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016¹⁴, existen solamente dos partidas presupuestales enfocadas en la prevención de la obesidad que suman tan sólo \$352,168,083 pesos, lo que es una cifra pequeña a comparación de los recursos obtenidos por el IEPS a las bebidas saborizadas.

- Anexo 13 - Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que en su Ramo 12 – Salud incluye una partida para Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes por \$ 338,168,083 pesos.
- Anexo 18 – Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes, que en su Ramo 12 – Salud incluye una partida para Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes por \$ 14,000,000 pesos.

El destino de los recursos recaudados para un fin específico no implica ninguna violación de índole constitucional, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, mediante jurisprudencia, que las contribuciones destinadas a un gasto público especial no violan el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

¹³Op cit. Páginas 11-12.

¹⁴Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de noviembre de 2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf

Ello se observa en la Jurisprudencia 106/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, noviembre de 1999, página 26, que establece:

“CONTRIBUCIONES. LAS DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PÚBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

*Al establecer el precepto constitucional mencionado que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación relativa deba ingresar a una caja común en la que se mezcle con el de los demás impuestos y se pierda su origen, sino la prohibición de que se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad. Por tanto, **si el producto de la recaudación es destinado al pago de un gasto público especial que beneficia en forma directa a la colectividad, no sólo no infringe, sino que acata fielmente lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.***

En efecto, se considera congruente contar con mayores recursos fiscales que puedan ser canalizados a los rubros que directamente combaten el sobrepeso y la obesidad, dado el problema de salud pública que representa en nuestro país, en este caso, a través del Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal.

Además, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008, estableció implícitamente que el destino de recursos públicos a un gasto especial o específico no resulta contrario a la Constitución:

“... la garantía de los gobernados de que los tributos que paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva a que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o de gastos generales, según la teleología económica del artículo 31,

fracción IV, de la Constitución Federal, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca dicha Constitución, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -que es inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe edificarse, esencialmente, en cumplir con las obligaciones y aspiraciones que ese ámbito describe la Carta Fundamental.

De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, pues es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman tales necesidades de una persona no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social; (...)

Al respecto, emitió la Jurisprudencia del Pleno No. 15/2009, cuyo rubro y texto establecen:

GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

*El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que **una contribución será***

inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

Ahora bien, respecto de esta propuesta, es decir, de destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a bebidas saborizadas, a financiar las estrategias de prevención de la obesidad y la atención de la obesidad mórbida y de las enfermedades asociadas al sobrepeso y la obesidad, se estima necesario señalar que tampoco se vulnera la autonomía financiera de las entidades federativas, ya que los recursos que tendrán ese destino específico serán los que resulten después de aplicar el monto participable del mismo, de conformidad con la Ley del Coordinación Fiscal.

En otras palabras, no se propone ninguna 'etiqueta' de los recursos que por disposición legal les corresponden y que altere la libertad de gasto que poseen las entidades federativas, demarcaciones políticas y los ayuntamientos, sino simplemente a nivel Federal, con los recursos que le corresponden a la Federación, se destinen a cumplir con el objeto señalado.¹⁵

Sin que sea obstáculo para lo anterior el hecho de que en las leyes de Ingresos de la Federación de los Ejercicios Fiscales de 2014, 2015 y 2016, se estableciera una disposición transitoria (Artículo Sexto Transitorio) en la que se dispone que la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de cada uno de esos años hará un destino específico de los recursos que se recauden por el impuesto que nos ocupa, ya que esto ha sido letra muerta y dichos recursos no han tenido ese fin específico o especial que se propone, y dada la vigencia anual de las leyes de ingresos, en caso de aprobarse la presente Iniciativa la disposición relativa a la Ley de Ingresos para 2017 no se incluiría.

¹⁵ Lobato Díaz, Juvenal. "Etiquetar los impuestos a los productos de tabaco en México: ¿factible en el marco de la legislación mexicana?" en *Política Pública para el Control del Tabaco en México*, Instituto Nacional de Salud Pública, 2013

Por lo tanto, los y las legisladoras que presentan este proyecto de reforma, lo hacemos a nombre de diversas coaliciones y organizaciones de la sociedad civil que han sido promotoras de una agenda integral de políticas públicas para la prevención y combate de la obesidad en México, con especial atención de las niñas y los niños como un sector vulnerable de nuestra sociedad, como son la Alianza por la Salud Alimentaria; Coalición Contrapeso; Acción Educativa en Diabetes, Obesidad y Sobrepeso A.C.; Asociación Mexicana de Lucha contra el Cáncer A.C.; Anima Naturalis A.C.; Asociación Renal Renados A.C.; Asociación Mexicana de Diabetes, A.C.; Comité de Derechos Humanos Ajusco, A. C.; El Poder del Consumidor A.C.; Fundación Interamericana del Corazón México, A. C.; Fundación Mídete A. C.; Mamas Sanas A. C.; Pides A. C.; Red contra el Cáncer y The Hunger Project Mexico, A. C., quienes suscribimos ese proyecto

Con base en lo expuesto, presentamos ante esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en materia de bebidas saborizadas con azúcares añadidos, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se reforma el artículo 2º, fracción I, un inciso G), párrafo segundo, y se adiciona un último párrafo al citado artículo para quedar como sigue:

Artículo 2o.

I.

.....

.....

G)

La cuota aplicable será de **\$2.00** por litro. Tratándose de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, el impuesto se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de conformidad con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener.

.....

.....

Los recursos que se recauden de conformidad con lo dispuesto por este inciso deberán destinarse, en la misma proporción, al Sistema Nacional de Salud, en apoyo a las diferentes acciones en la materia emprendidas por el Estado Mexicano, sin perjuicio de la aplicación previa de las disposiciones en materia de Coordinación Fiscal.

.....”

TRANSITORIOS

Único. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017, una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, Ciudad de México, a 13 de julio de 2016.

Suscriben

Sen. Armando Ríos Piter

Sen. Martha Tagle Martínez

Sen. Mario Delgado

Sen. Zóe Robledo Aburto