

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 2°. DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL HUERTA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

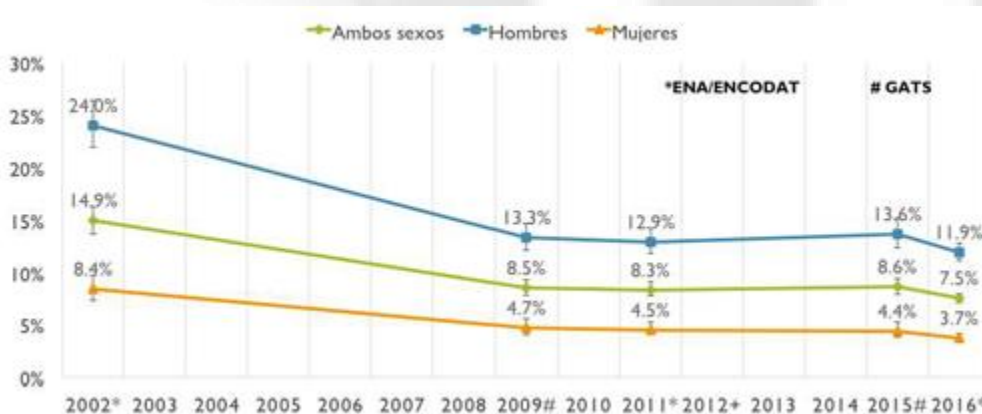
El que suscribe, diputado Manuel Huerta Martínez, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo primero, fracción I, 77, párrafo primero y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que busca que se reformen y adicionen diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Como parte de las políticas para desincentivar el consumo de tabaco, en 2009 se creó el componente fijo o específico del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a los productos de tabaco y a fines de 2010 el Congreso aprobó incrementarlo de 4 a 35 centavos por unidad con el fin de disuadir el consumo de tabaco.

Como resultado del incremento de 4 a 35 centavos implementado en enero de 2011 tuvimos, al menos, tres efectos inmediatos:

1. La recaudación aumentó 38 por ciento de 2009 a 2011 (SHCP).
2. El precio promedio de una cajetilla de cigarros de la marca más vendida aumentó 36 por ciento. (ITC, Inegi).
3. El diferencial de precios entre marcas se redujo y no se observaron cambios hacia marcas más baratas (Sáenz de Miera B, Thrasher JF, Chaloupka FJ, et al. 2014).



Sin embargo, y aún después de los resultados Después del incremento implementado en enero de 2011, no se hicieron otras modificaciones. El componente específico del IEPS al tabaco, a diferencia de otros IEPS específicos, no está indexado (ajustado por la inflación). Esto representa un grave problema, pues, desde la teoría económica, el impuesto podría estar perdiendo su fuerza como desincentivo hacia los consumidores y consumidores potenciales.

IEPS como % del precio final de los cigarrros más vendidos



Bajo este esquema, resulta interesante que la propuesta del Ejecutivo federal sobre el Paquete Económico contempla, en lo que respecta a los impuestos al tabaco, lo siguiente:

<p>Cuota y mecanismo de actualización propuestos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se propone actualizar la cuota vigente de tabacos labrados a partir del 1 de enero de 2020 a \$0.4980 por cigarro (9.96 pesos por cajetilla de 20 unidades). <ul style="list-style-type: none"> Dicha actualización reconoce la inflación del periodo de 2011 a 2019. También se propone que esta cuota se sujete a una mecánica de actualización anual, como sucede con las demás cuotas que se establecen en la Ley del IEPS y se exprese hasta el diezmilésimo.
---	--

Algunas de las razones que expuso el Ejecutivo Federal como beneficios de esta propuesta son los siguientes:

<p>Beneficios</p>	<ul style="list-style-type: none"> La actualización de la cuota específica evita que las personas trasladen su consumo de cigarrros caros a baratos. La cuota permite que la carga fiscal derivada de la cuota específica sea la misma con independencia de su precio y que ésta contribuya efectivamente a lograr reducir el consumo de tabaco. El mecanismo de actualización permite mantener la carga fiscal en términos reales y reducir la asequibilidad de estos productos.
--------------------------	--

Bajo esta lógica y con los antecedentes mundiales, creemos que es necesario un aumento mucho más significativo para que los efectos y beneficios sean mucho mayores. Por lo cual, se considera que con un incremento de 50 por ciento del precio de los cigarrros en México

- Se evitarían entre mil 698 y 4 mil 566 muertes anualmente.
- Se ahorrarían en costos de tratamiento entre mil 98 y mil 432 millones de dólares.
- Se tendría una ganancia aproximadamente de 13 millones de años de vida.
- Los hombres mexicanos en el grupo de ingresos más bajos (20 por ciento más pobre) ganarían aproximadamente 4 veces más años de vida en comparación con los hombres en el grupo de ingresos más altos.
- Por dejar de fumar, cada fumador en el grupo de ingresos más bajo ganaría en promedio cinco veces más años de vida en comparación con el grupo de ingresos más alto.

- Se evitarían MXN 82 mil millones por costos de tratamiento.
- El grupo de ingresos más bajos ahorraría 2.7 veces más en comparación con el grupo de ingresos más altos.
- Cerca de 700 mil hombres evitarían costos médicos catastróficos en México. Como resultado, 500 mil hombres, la cuarta parte de ellos en el grupo de ingresos más bajos, evitarían caer por debajo de la definición de extrema pobreza establecida por el Banco Mundial.
- En general, el grupo de ingresos más bajos percibiría 29 por ciento de los años de vida ganados y el 25 por ciento de los ahorros en costos de enfermedad y de atención médica; mientras, que pagaría sólo 10 por ciento de los 3 mil millones de dólares estadounidenses adicionales recaudados por los impuestos al tabaco.

Así, consideramos pertinente justificar este aumento bajo los siguientes argumentos:

Políticas impositivas sobre el control del tabaco

De acuerdo con la teoría económica, la intervención estatal se justifica al existir fallas de mercado, suficientemente grandes, para asumir los costos de dicha intervención. En el caso del tabaquismo existen dos grandes fallas de mercado: la desinformación y las externalidades negativas.

La desinformación deriva en el desconocimiento que tienen los consumidores sobre los efectos dañinos que producen los productos del tabaco. En cambio, las externalidades negativas son bastantes variadas. Principalmente se tienen los altos costos a la salud que asumen los estados por las enfermedades relacionadas con el tabaquismo, pero también se deben considerar los costos por la disminución de su población económicamente activa, o las llamadas “externalidades de cuidado” en las que los no fumadores sufren por la enfermedad o muerte de los fumadores.

Para regular las externalidades negativas que genera el tabaquismo, una de las medidas más eficaces son los impuestos del tabaco. La razón radica en que esta medida tiene una doble finalidad. Primero, desincentiva a los consumidores, sobre todo de dos grupos específicos sobre los que siente un interés particular: jóvenes y hogares con menos recursos; segundo, permite recaudar dinero para subsanar costos que asume el estado relacionados con la morbilidad del tabaquismo.

La entrada de nuevos consumidores en el mercado resulta ser uno de los principales, si no es que el principal, problema que debe ser atendido por las políticas para el control del tabaco. 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.¹

Existe una relación directa entre el consumo de tabaco y los impuestos en sus productos. Los estudios nos mencionan que por cada 10 por ciento de incremento en los impuestos de los cigarrillos, hay una disminución promedio de 4 por ciento en el consumo.² De igual manera, la correlación es mucho más fuerte en personas jóvenes, cuya respuesta es dejar la adicción al cigarro; así como en personas de menores recursos quienes disminuyen su consumo dos a tres veces más que otros fumadores ante un incremento del precio.³ Generalmente se tiende a pensar que las medidas fiscales afectan, principalmente, a los hogares de menores ingresos, por lo que hay una fuerte oposición al incremento. Sin embargo, estos estudios nos demuestran que la reacción de las personas con menores ingresos es dejar de consumir estos productos y la razón es muy sencilla: si bien los consumidores son considerados una demanda inelástica, estos dos grupos son bastante sensibles, por su mismo poder adquisitivo, a los cambios de precios. Así, se convierten en una demanda elástica en cuanto al precio (elasticidad de precio).⁴

Esta información es importante por dos razones. La primera es que corrobora los efectos que tienen las medidas impositivas. Si bien la finalidad de un impuesto es el alcance y la facilidad de su recaudación, es innegable que este tipo de impuestos tienen un fin totalmente extrafiscal, así, la recaudación monetaria por parte del estado queda soslayada por otra prioridad: la reducción del consumo. La forma en que la efectividad de estos impuestos debe medirse no radica en el monto fiscalizado sino en la efectividad de su finalidad, en el caso concreto, en la reducción de consumidores o, más importante aún, la disminución de nuevos consumidores.

El otro aspecto importante en cuanto a las externalidades que produce el tabaquismo ha sido mencionado más no desarrollado: los costos que asume el estado. El estudio que realizó la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria clasifica en tres los costos derivados de las enfermedades ocasionadas por el tabaco.

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 (Llanes, et al., 2009). Este monto se obtuvo al suponer que los gastos en atención médica representan 10 por ciento de todos los costos de atención médica, los cuales para México equivalen al 0.62 por ciento del producto interno bruto. 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 fundamentalmente a la inversión que se destina a tratar enfermedades que de otra manera podría invertirse en la acumulación de capital humano e innovación tecnológica. Finalmente, los costos intangibles se refieren al dolor y sufrimiento humano ocasionados por las enfermedades, discapacidades permanentes y muertes prematuras que el tabaquismo infringe a las personas que fuman y sus familias.⁵

La preocupación no es menor. El problema social y de salud se traduce en un problema económico relevante si se consideran costos, como lo dice el estudio, de 75 mil 200 millones de pesos, el 0.62 por ciento del producto interno bruto (PIB) en México. Estos sin tomar en cuenta los costos por incapacidades, mortalidad, sufrimiento, etc. que genera a las personas.

Los impuestos al tabaco, si bien no pueden subsanar este déficit, si generan recursos con los cuales el Estado puede subsanar esta falla de mercado. Los aumentos de impuestos específicos de manera abrupta, además ajustados a la inflación, tienen un doble efecto. Primero, como se menciona, excluyen a grupos de consumo, con lo cual se reduce el consumo y, segundo, generan mayores recaudaciones. Lo anterior, pues, la demanda del cigarro es inelástica, lo que lleva a que ciertos grupos se mantengan y paguen el impuesto, mientras que otros responden a la elasticidad del producto sino del precio.

Los argumentos anteriores han servido para justificar la existencia de las medidas impositivas en productos de tabaco. Ahora, se analizará de manera breve las facultades para regular en la materia y el sustento jurídico, para luego establecer que cambios se harán en la ley y cuál es la finalidad de éstos.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

En el caso nacional, los impuestos al tabaco se encuentran regulados en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Actualmente, esta regula una tasa del impuesto de 160 por ciento a cigarrillos y una cuota específica 0.35 pesos por cigarrillo enajenado o importado.

El IEPS fue implantado en 1981 como un impuesto al consumo *ad valorem*. Inicialmente los cigarrillos sin filtro y otros productos del tabaco como los puros pagaban una tasa muy inferior a la de los cigarrillos con filtro (20.9 por ciento del precio al minorista en comparación con 139.9 por ciento). Sin embargo, a finales del 2001 se aprobaron aumentos graduales a la tasa impositiva de los cigarrillos sin filtro para que se equiparara con la tasa impositiva de los cigarrillos con filtro, con lo cual desaparecieron varias marcas.⁶

Desde 2005 el IEPS *ad valorem* se ha aplicado uniformemente a los productos del tabaco con excepción de los fabricados enteramente a mano, siendo las tasas 160 por ciento y 30.4 por ciento, respectivamente. Adicionalmente, en noviembre de 2010, se reformó la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios añadiéndole un componente específico de 0.35 pesos por cigarrillo lo cual representa 7 pesos por cajetilla de 20 cigarrillos.⁷

Además de la progresividad que ha tenido este impuesto, se debe mencionar las distintas finalidades que ostenta. Si bien el propósito fundamental de las contribuciones es la recaudación de los recursos necesarios para sufragar el gasto público, diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han reconocido como constitucional la utilización de la política fiscal para impulsar a su vez 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.

Este tipo de medidas se reconocen como fines extrafiscales,⁸ las cuales son utilizadas por las contribuciones para servir como instrumentos eficaces de política pública sobre los cuales el Estado tiene un interés particular en impulsar:

“se advierte que las mencionadas finalidades económicas o sociales, o bien, las razones de política fiscal o extrafiscal que sustentan 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.”⁹

Estas medidas se corroboran dentro de la exposición de motivos, de su proceso legislativo o incluso del precepto legislativo.¹⁰ Tal es el caso el IEPS en tabaco, en la que se puede apreciar tanto en la exposición de motivos como en el dictamen realizado por las Comisiones correspondientes se menciona en reiteradas ocasiones que 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.

Época: Novena Época, Registro: 175499, Instancia: Segunda Sala, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXIII, marzo de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. XXIV/2006 página 534.

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.

Sin embargo, el impuesto como porcentaje del precio final se estima en 68.06 por ciento, mismo que es menor a 75 por ciento compatible con las mejores prácticas internacionales, y característico de países con políticas de control del tabaquismo exitosas. Esto simplemente refleja la necesidad y posibilidad de un aumento de impuestos. La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Cofemer) en su estudio nos menciona las siguientes proyecciones:

Adicionalmente, con un mayor impuesto específico a los cigarrillos se podrían incrementar los ingresos fiscales por concepto de impuestos gravados al tabaco. En 2008 se calculó el ingreso en aproximadamente 32 mil 400 millones de pesos. Estos han aumentado considerablemente a través del tiempo en términos reales con periodos de ingresos descendientes tendientes a corresponder con los años en que se aplicaron tasas impositivas del IEPS más bajas.

Se considera que con un escenario como el mencionado anteriormente, los ingresos fiscales podrían ascender a 35 mil millones por concepto de impuestos gravados al tabaco. Si parte de los ingresos por este concepto se destinaran a esfuerzos adicionales por reducir el consumo de tabaco, el efecto de un aumento en los impuestos en el consumo podría mejorarse.¹¹

Los aumentos de impuestos, aunque en un primer momento pueden parecer que carecen de un respaldo por parte de los ciudadanos, encuestas recientes mencionan la aceptación de los consumidores. El Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo (CMCT) reveló en su encuesta “Situación del tabaquismo en México 2012: análisis de las políticas públicas para el control del tabaco” que el 37 por ciento de los encuestados opinaba que los impuestos de los últimos 2 años han protegido la salud de las personas.¹² Pero incluso más importante es el nivel de aceptación que tendría un aumento al impuesto de tabaco, el cual contaría, según esta encuesta, con el apoyo de 68 por ciento con la finalidad de que se reduzca su consumo y los daños a la salud que causa.¹³ Por último, el mismo número considera que estos efectos deberían ajustarse a la inflación con tal de que no pierdan su efecto inhibitorio.

De este modo, la obligación del Estado mexicano para cumplir con los acuerdos internacionales, con base en los artículos 1 y 133, en específico con el CMCT en su artículo 6, al encontrarse nuestra regulación por debajo de los índices internacionales; conlleva a proponer las siguientes reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

En específico, se propone reformar la cuota específica señalada en el artículo 2, fracción I, inciso C), segundo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para que se aumente en 1 peso con 35 centavos por cigarro enajenado o importado, así como que su entrada en vigor sea inmediata. Esto implicaría que la cuota específica total por cajetilla aumentaría de 7.00 a 27 pesos por cajetilla. Esto nos permitiría ajustarnos a los estándares internacionales con un porcentaje de 75 por ciento de impuestos sobre el precio de venta al público, proporción recomendada.

Esto sería respaldado por la encuesta del Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo en el que se menciona que 44 por ciento de la población estaría de acuerdo con un aumento en 10 pesos adicionales a la cajetilla de tabaco. De igual manera, con el objeto de que la cuota específica no pierda su valor por el transcurso del tiempo, se propone su ajuste conforme a la inflación generada en el país, en los términos las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Por lo 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 \$ **1.3500** 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.

...

La cuota, a que se refieren los párrafos anteriores, se actualizará anualmente y entrará en vigor a partir del 1 de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año, así como la cuota actualizada, misma que se expresará hasta el diezmilésimo.

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día 1 de enero de 2020.

Notas

1 Supra Cofemer, página 57. Además, McKay

2 Supra nota 1. McKay.

3 Ídem

4 Supra Cofemer, página 57.

5 Supra, Cofemer, página 31.

6 Supra Cofemer, página 58.

7 Ídem.

8 Época: Novena Época, Registro: 161079, Instancia: Primera Sala, Tipo Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXXIV, Septiembre de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2011, página 506, (J); 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Septiembre de 2011; página 506, fines fiscales y extrafiscales.

9 Época: Novena Época, Registro: 168133, Instancia: Primera Sala, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXIX, enero de 2009, Materia (s): Constitucional Administrativa Tesis: 1a. XX/2009, página 551

10 Época: Novena Época, Registro: 170741, Instancia: **pleno**, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Administrativa.

Tesis: P. XXXIII/2007.

11 Supra Cofemer, página 59.

12 Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo Situación del tabaquismo en México 2012: análisis de las políticas públicas para el control del tabaco, página 9.

13 Ibídem página 10.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2019.

Diputado Manuel Huerta Martínez (rúbrica)