



Prevención del tabaquismo en España: Hacia políticas de impacto fuerte



Propuesta de reforma de la fiscalidad de los cigarrillos en España.

Informe del Comité Nacional para la Prevención del Tabaquismo.

Dirigido por: Ángel López Nicolás¹ y Jaime Pinilla Domínguez²

Diciembre de 2005

¹ Universidad Pompeu Fabra (Departamento de Economía y Empresa y CRES) y Universidad Politécnica de Cartagena (Departamento de Economía).

² Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Departamento de Métodos Cuantitativos en Economía y Gestión)

¿Lucha contra el tabaco?

Soy una fumadora empedernida. Tengo 41 años y quemo dos paquetes al día. Mis comienzos fueron como los de todos, a temprana edad. Tenía 13 años, edad crítica, 'edad del pavo'. Casi todos caemos en esa época. Compraba tabaco suelto, cigarrillo que a veces nos fumábamos entre varios. No había guerra contra el tabaco y cualquier menor lo podía comprar en cualquier sitio, fuera estanco, quiosco o máquina. Ahora que la guerra está totalmente declarada, que los adultos hasta hemos intentado dejarlo en más de una ocasión, incluso por el precio que estaba alcanzando la cajetilla, hay una campaña permitida por... (sinceramente, no sé por quién) ¿Gobierno, Ministerio de Sanidad y Consumo?, campaña de tabaco rubio barato, tabaco rubio gestionado por grandes multinacionales. Tabaco al alcance de cualquiera que lleve un euro y cuarenta céntimos en el bolsillo. A cambio te dan 20 cigarrillos que quemar. Cuando me paro a pensar que un paquete de tabaco puede costarle a nuestros jóvenes menos que una *coca-cola*, es cuando me doy cuenta de que la campaña de abaratamiento no va proyectada hacia los adultos ya enganchados (estamos dispuestos a pagar lo que haga falta); son los que empiezan ahora los que encuentran un camino fácil. He contado hasta cinco marcas diferentes que están por debajo del euro cincuenta. Marcas ya asentadas en nuestro país han quitado un cigarrillo al paquete y han abaratado el precio a unos extremos increíbles. Me consta que existen más marcas de cigarrillos rubios, los favoritos de los jóvenes, a menos de dos euros. Desde mi punto de vista, no es un camino para evitar el tabaquismo en nuestra sociedad. Fumar sale más barato que tomar una caña y el paquete dura más. Me duele el doble juego de prohibición y permisión. Y por mucho que me duela la comparación, lo que ocurre ahora con esta campaña de tabacos rubios en nuestra sociedad es como aquel primer *chute* de heroína que ofrece el *camello* sabiendo que después del primero vendrán más. Parece que en España basta poner una 'esquela' que diga 'el tabaco puede matar' para que se pueda comercializar a cualquier precio y cualquier tipo de tabaco. Yo, sinceramente, le llamo hipocresía.

- Carmen Álvarez Sánchez. Madrid.

Carta de una lectora al diario El País (publicada el 02-10-2005)

Introducción

La entrada en vigor de la Ley de Medidas Sanitarias Contra el Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco (a la que nos referiremos como “la Ley”) el 1 de enero de 2006 marcará un hito en la historia de la prevención del tabaquismo en España. Con la Ley nuestra sociedad avanza de manera firme hacia la implementación de lo que la OMS ha venido a llamar políticas de “impacto fuerte”. Este periodo de transición se caracteriza porque la opinión pública deja de considerar el tabaquismo como un comportamiento normal y se extiende el conocimiento de los efectos nocivos. Y es también en esta fase cuando se consolidan y refuerzan los avances legislativos de las fases iniciales o fases de políticas de “impacto débil”. La Ley proporciona una mayor protección ante el tabaquismo pasivo y generaliza las restricciones publicitarias, lo cual supone un importante cambio con respecto al conjunto disperso de medidas existentes hasta la fecha. Sin embargo, la verdadera transición culmina cuando se ponen en marcha medidas de índole económica, en concreto las relacionadas con la fiscalidad. Así, para los países que se encuentran en esta situación, la prioridad reside en, aparte de vigilar que la legislación aprobada se cumple, conseguir incrementos sostenidos en los impuestos sobre las labores del tabaco. Esta advertencia es especialmente relevante para el caso español debido a que, como se argumentará en esta parte del informe, en el apartado fiscal la situación dista mucho de lo deseable y lo factible.

El mercado español siempre se ha caracterizado por tener uno de los niveles de precios más bajos en relación a los países del entorno económico-social. Ahora bien, en los últimos años 2 o 3 se ha producido un cambio estructural consistente en la proliferación de marcas en el segmento de precios bajos, que ya no es exclusivo de las variedades de cigarrillos negros. En 2002 podíamos considerar como segmento de precios bajo las marcas con precio igual o inferior al líder de ventas en cigarrillos negros Ducados. En marzo de 2002 un paquete de Ducados costaba 1,5 €, lo que actualizando por inflación supondría aproximadamente 1,65 € de octubre de 2005. En un contexto donde las medidas de prevención del tabaquismo han ganado terreno progresivamente sorprende que, actualmente, tal y como podemos apreciar en la distribución de precios del gráfico 1 alrededor de un 20% de las más de 300 marcas (o variedades de una misma marca) presentes en el mercado español tienen un precio inferior a 1,65 euros, y que, como apreciamos en el gráfico

2, al menos 31 marcas (y no sólo cinco como detecta la ciudadana cuya opinión abre esta parte del informe) se puedan adquirir por menos de 1,5 €. ³ La aparición de estas nuevas variedades ha sido acompañada de una fuerte campaña de publicidad (véase imagen 1) que, si bien terminará con la entrada en vigor de la Ley en 2006, contribuirá a la consolidación de tales variedades en el mercado.

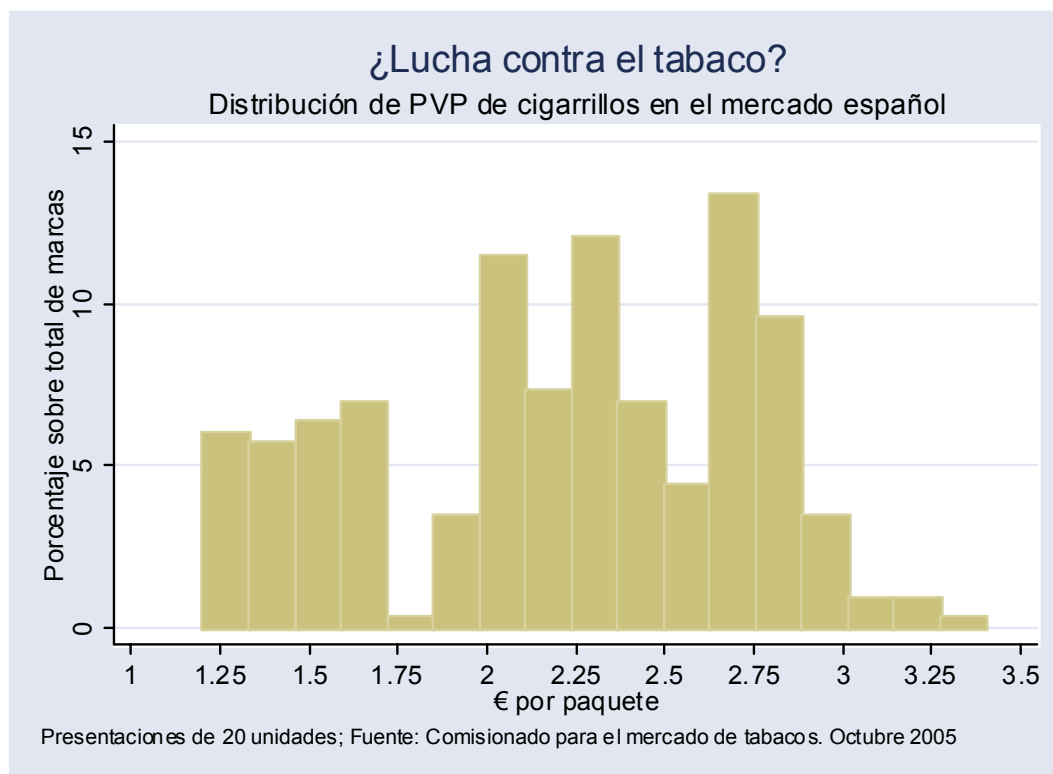
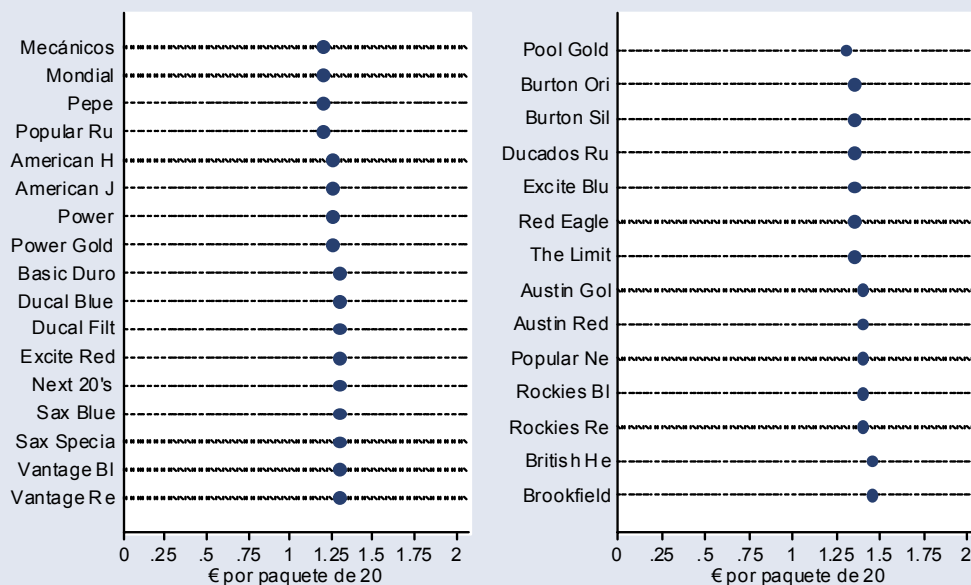


Gráfico 1

³ A fecha de cierre de este informe (diciembre de 2005) se comercializa en España una marca en presentación de 20 cigarrillos más barata que las que aparecen en el gráfico 2. Se trata de *Denim American Blend 20*, con un precio de 1,10 €. También se comercializan en presentación de 19 cigarrillos *Denim American Blend 19* a un precio de 1,00 €.

¿Lucha contra el tabaco?

Cigarrillos a menos de 1,50 € por paquete



Presentaciones de 20 unidades; Fuente: Comisionado para el mercado de tabacos. Octubre 2005

Gráfico 2



Imagen 1. Fuente: El País Semanal 18-9-2005

Hay un conjunto de factores que explican este preocupante fenómeno, que puede llegar a socavar gravemente los avances en prevención conseguidos con la Ley.

Probablemente la inminente prohibición de todo tipo de publicidad, lo cual obligará a las tabaquerías a competir en precios al no poder diferenciar sus productos mediante la inversión publicitaria, sea un factor relevante. Sin embargo, este informe mostrará que si el mercado español se está inundando de marcas baratas es principalmente porque el sistema fiscal lo permite. La reforma de la fiscalidad ha de ser por tanto un objetivo prioritario del movimiento de prevención a partir de ahora.

En los siguientes apartados analizaremos las causas que han favorecido la preocupante situación actual en lo referente al nivel de precios con el que es posible comercializar los cigarrillos en España, y propondremos medidas concretas de cara a modificar la situación en línea con algunos de nuestros países vecinos. La sección 2 muestra cómo la fiscalidad determina las características de los precios con los que se comercializa tabaco en la UE. En la sección 3 se presenta la base analítica que sirve para obtener las simulaciones del impacto de los impuestos sobre los precios de venta al público. En la sección 4 realizamos una comparativa del tratamiento fiscal de los cigarrillos en los países de la UE15, que sirve para que en la sección 5 propongamos una sencilla reforma fiscal que pondría freno a la proliferación de marcas baratas en el mercado español.

2. Sobre cómo la fiscalidad determina las características del mercado de cigarrillos en España

El régimen fiscal de los cigarrillos en España del tabaco está condicionado por la normativa de la Unión Europea (UE), que impone una estructura común y unos niveles impositivos mínimos. Esta normativa especifica que todos los cigarrillos han de soportar por igual los siguientes elementos:

Impuesto específico (o componente lineal): Este impuesto se suma al precio del productor y actúa como si, en efecto, el precio de salida de fábrica fuese más caro antes de aplicar el resto de impuestos. En este sentido la cuantía del impuesto específico es determinante a la hora de establecer un umbral mínimo de precios.

Impuesto ad valorem (o componente proporcional): Este impuesto es un porcentaje del precio de venta al público (PVP).

Además, el precio de los cigarrillos también contiene:

Impuesto sobre valor añadido (IVA): Funciona como en el resto de bienes y servicios, es decir es un porcentaje sobre el precio (neto de IVA). En el caso español la tasa es del 16%.

Comisión para los detallistas: En el caso español asciende al 8,5% del PVP.

En la actualidad las directivas europeas 92/79/CEE, 92/80/CEE, 95/59/CE y 2002/10/CE establecen, entre otras, las siguientes disposiciones:

- i) La carga fiscal total por impuesto especial (específico + ad valorem) debe representar como mínimo un 57% del PVP y no será inferior a 60 € por 1000 cigarrillos para la categoría de precios correspondiente a la marca más vendida. A partir del 1 de julio de 2006 se sustituirá la cifra de 60 € por 64 €.
- ii) El impuesto específico ha de representar entre un 5% y un 55% de la carga fiscal total (específico + ad valorem + IVA).

Además, por su importancia en el diseño de la reforma fiscal que vamos a proponer, es útil mencionar el artículo 3, punto 2, de la directiva 2002/10/EC. Este artículo establece que **los estados miembros pueden aplicar un impuesto mínimo sobre los cigarrillos con precios inferiores al de la marca más vendida. La cuantía de tal impuesto no puede exceder el impuesto especial (específica + ad valorem) que soporta la categoría de precios de la marca más vendida.** A fecha de Julio de 2005, entre los estados de la UE15, esta opción ha sido aplicada por Bélgica, Alemana, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia (véase gráfico 5).

En los gráficos 3 y 4 podemos observar como en España la tasa ad valorem es de las más altas de la UE mientras que la carga específica es de las más bajas.

Esta preferencia por la fiscalidad proporcional no es casual. Los motivos se encuentran en la historia reciente de los mercados de cigarrillos, cuya comercialización en Europa tiende a estar dominada por unas pocas compañías multinacionales. En el caso español, Altadis (*Fortuna, Ducados, Nobel* etc.) y Phillip Morris (*Marlboro, Chesterfield, LM* etc.) han copado tradicionalmente cerca de las tres cuartas partes del mercado por volumen de ventas. Hasta hace muy poco tiempo el mercado español ha estado dividido en tres segmentos principales: *Premium, precio medio y precio bajo*. La marca principal por volumen de ventas de cada uno de estos segmentos era, respectivamente, *Marlboro, Chesterfield y Fortuna*. Además, en España había un segmento adicional claramente diferenciado por precios bajos y constituido por la variedad de negro, cuya marca principal ha sido *Ducados*. En este último aspecto el mercado español se asemejaba al francés, donde la marca de negro líder por volumen de ventas en el segmento de la variedad de negro ha sido tradicionalmente *Gauloises Brunes*. Tanto en Francia como en España la gama de negro y la gama de *precio bajo* estaban mayoritariamente en manos de Altadis, la compañía resultante de la fusión de los ex monopolios estatales Tabacalera y Seita. Por el contrario, la presencia de Altadis en las gamas media y alta era marginal en los dos mercados, siendo Phillip Morris la compañía cuyas marcas lideran estos segmentos. La tradicional preferencia por la fiscalidad proporcional en España y Francia es resultado del deseo implícito de proteger a las empresas, antaño mayoritariamente públicas, que operaban principalmente en el segmento de precios bajos. Tal protección venía determinada por el hecho de que, a igualdad del resto de condiciones, un aumento del componente específico modificaría la estructura de precios de manera que las marcas de los segmentos

baratos se encarecerían con relación a las marcas de los segmentos superiores. Ello haría bascular la demanda hacia los segmentos altos en detrimento de las empresas que están más expuestas a los segmentos de negro y precio bajo.

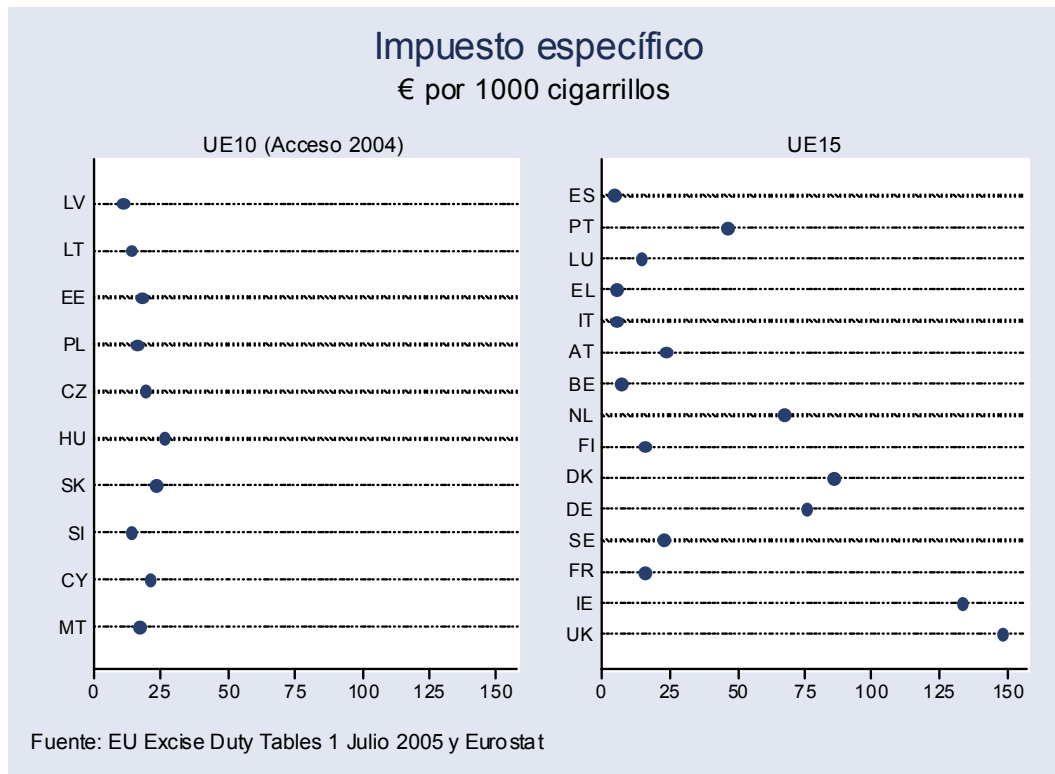
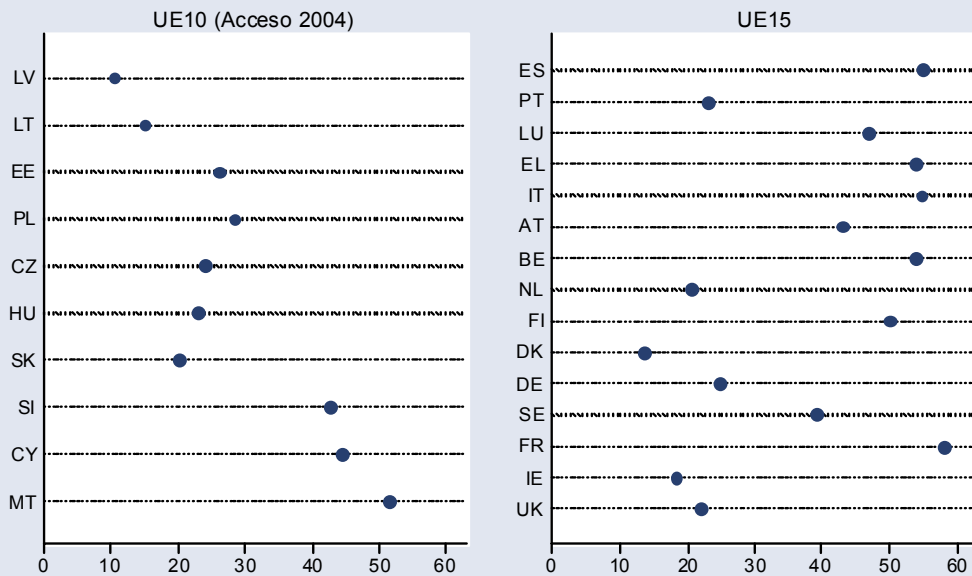


Gráfico 3

Impuesto ad valorem Porcentaje sobre PVP

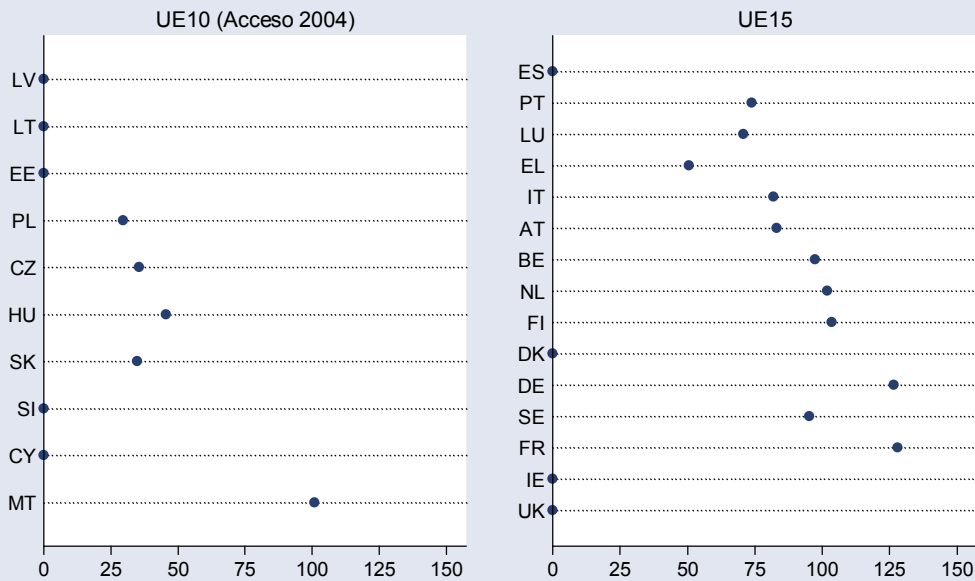


Fuente: EU Excise Duty Tables 1 Julio 2005 y Eurostat

Gráfico 4

Una consecuencia del uso de la fiscalidad proporcional a costa de aplicar niveles bajos para el impuesto específico es que el espectro de precios de venta al público simplemente refleja el espectro de precios de fábrica. Esto facilita la segmentación de precios por parte de las tabaqueras (ofertar cigarrillos de precios variados para consumidores con distintos poderes adquisitivos.) Como consecuencia, se propicia que los fumadores dispongan de mayores posibilidades de hacer “downtrading” – cambiar a marcas más baratas- cuando los impuestos aumentan. En paralelo, existe la posibilidad de mantener en el mercado marcas con muy bajo precio, para lo que basta lanzar cigarrillos con un precio de fábrica bajo. Precisamente esta estructura fiscal es la que ha posibilitado la aparición de las nuevas marcas baratas en España.

Impuesto especial mínimo(art. 3(2) Dir. 2002/10/EC) € por 1000 cigarrillos



Fuente: EU Excise Duty Tables 1 Julio 2005

Gráfico 5

No se trata pues de diferencias en los precios de fábrica de los cigarrillos entre mercados ni tampoco de diferencias en el coste de la vida lo que determina principalmente las diferencias en el precio de los cigarrillos entre países de la UE. Para ilustrar esta afirmación basta comparar, para una muestra de marcas comunes, los ingresos que recibe el fabricante en los mercados de España y del Reino Unido (gráfico 6). El caso más claro es el de la marca *Craven A*, que genera prácticamente los mismos ingresos para el fabricante en los dos mercados y sin embargo se vende a 2,85 € en España y a 6,32 € en el Reino Unido.

PVP y precios netos en España y Reino Unido

€ por paquete de 20

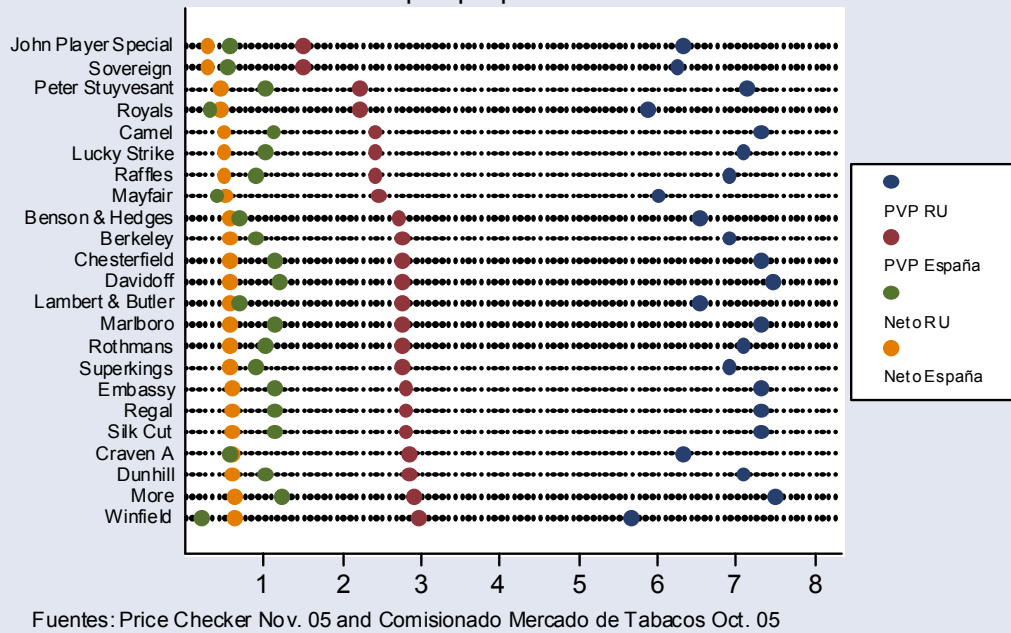
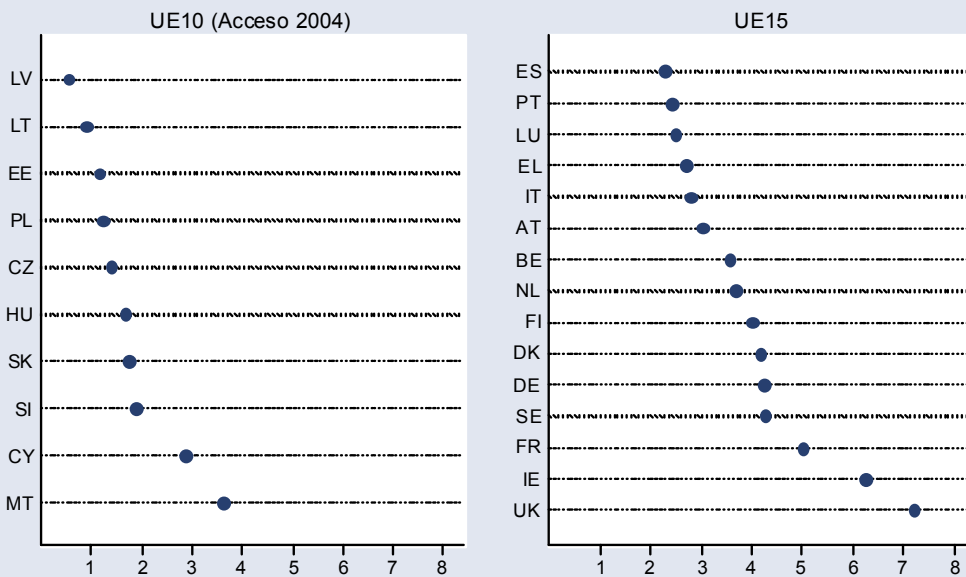


Gráfico 6

También podemos comparar los precios de la marca más vendida y comprobar que España tiene el precio más bajo en la UE15 (gráfico 7) y que sólo Luxemburgo queda por debajo del caso español cuando se ajusta por diferencias en el coste de la cesta de la compra (gráfico 8).

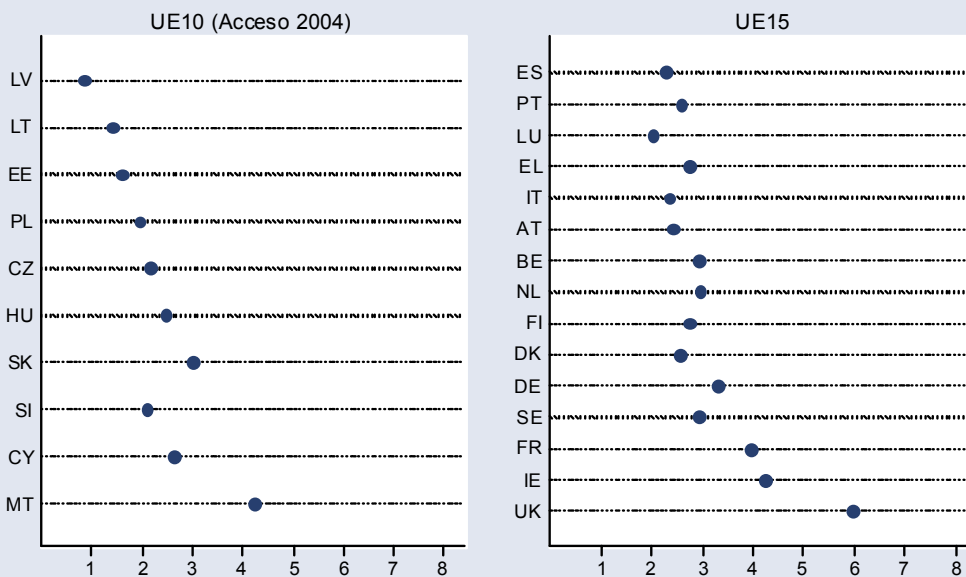
Precio de la categoría de producto más popular € por paquete de 20 cigarrillos



Fuente: EU Excise Duty Tables 1 Julio 2005 y Eurostat

Gráfico 7

Precio ajustado por diferencias en coste de la cesta de la compra € por paquete de 20 cigarrillos, categoría más popular



Fuente: EU Excise Duty Tables 1 Julio 2005 y Eurostat

Gráfico 8

3. El funcionamiento de los impuestos sobre los cigarrillos: aspectos formales

Con objeto de explicitar la metodología empleada para realizar los cálculos en los que se basa la discusión sobre posibles medidas fiscales, a continuación exponemos de manera analítica la relación existente entre las tasas fiscales y los precios de venta al público de los cigarrillos.

Sea a el impuesto ad valorem en tanto por 1, e el impuesto lineal en euros por paquete de 20 cigarrillos, i la tasa de IVA (0,16 por 1 en el caso español), c la comisión al detallista (0,085 en tanto por 1 en el caso español) y q el precio del productor (precio de fábrica). En función de estos componentes, el precio de venta al público, p , se determina de la siguiente manera:⁴

$$p = q + e + ap + i(q + e + ap) + cp \quad (1)$$

Es decir, al precio de fábrica se añaden el impuesto específico (e), el impuesto ad valorem (ap), se carga el 16% de IVA a la resultante, y finalmente se carga la comisión del detallista (cp).

A partir de la expresión (1) es fácil expresar el precio de venta al público como,

$$p = \frac{(q + e)(1 + i)}{1 - (a(1 + i) + c)} \quad (2)$$

Las tabaquerías no son precio aceptantes. En otras palabras, ante un cambio en las tasas fiscales el productor tiene la opción de mantener el precio de fábrica y por tanto trasladar el aumento impositivo completamente (o en una cuantía superior)⁵ al precio de venta al público, pero también puede absorber total o parcialmente la reforma fiscal modificando q (los ingresos que el productor recibe por paquete). Es interesante utilizar la relación entre precios del productor y precios de venta al público para tener una idea del precio de fábrica con el cual las tabaquerías están operando en el mercado español en estos momentos.

⁴ Agencia Tributaria (2003, p.52)

⁵ El presidente de Altria para Europa occidental confesó en su discurso ante los accionistas el pasado febrero que, al menos en el mercado alemán, han aprovechado las subidas fiscales para aumentar el precio de sus productos por encima de lo que sería estrictamente necesario. Véase Altria (2005)

A partir de la expresión (2) hemos calculado el precio de fábrica implícito para una selección de marcas -en presentación de 20 cigarrillos- representativa del espectro de precios del mercado español a fecha de 25 de octubre de 2005. En el gráfico 9 podemos apreciar como, para las marcas baratas (p. ej. *Pepe* con un PVP de 1,20 € por paquete) los ingresos para el productor ascienden a unos 20 céntimos de euro (0,197 € para ser más exactos). Para una marca situada en el segmento *premium* como Marlboro (PVP de 2,75 € por paquete) los ingresos para el fabricante ascienden casi al triple (0,568).

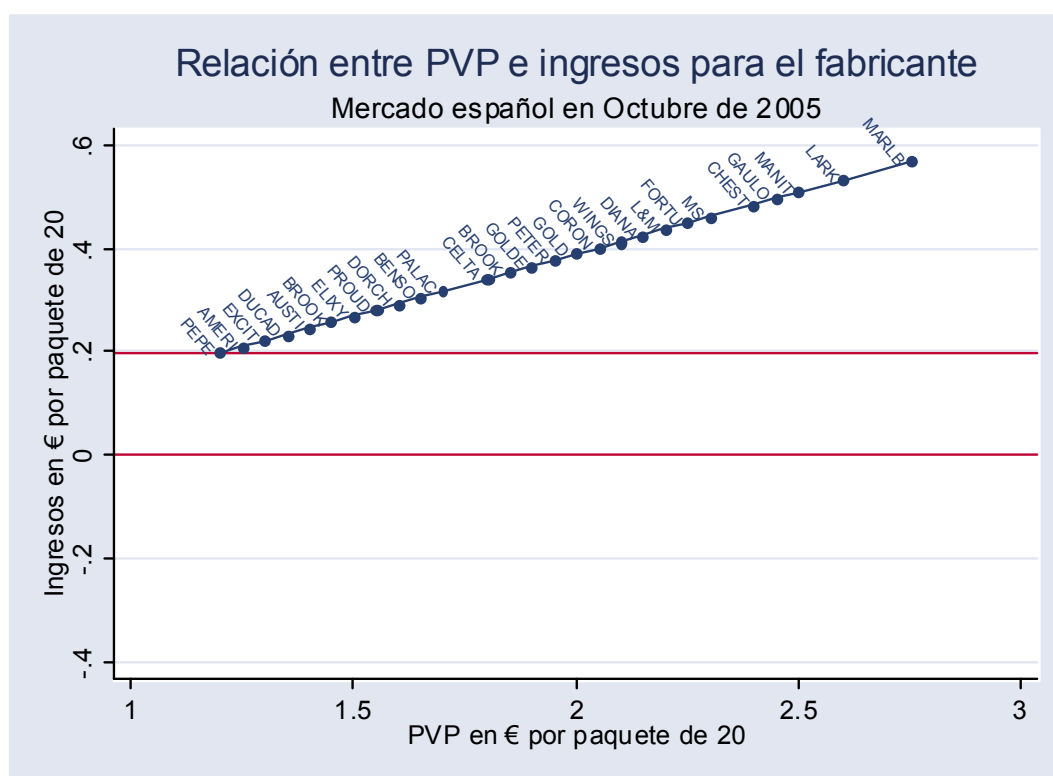


Gráfico 9

Es importante enfatizar que un cambio en las tasas impositivas no conduce necesariamente a un incremento en los precios de venta al público. Es decir, un fabricante tiene la posibilidad de modificar q dentro de unos ciertos márgenes. A continuación mostramos analíticamente la relación existente entre el nivel deseado de precio de venta al público y el precio del fabricante.

Si el fabricante quiere conseguir un precio de venta al público de p^* (a igualdad del resto de condiciones), q se fijará de acuerdo a la siguiente expresión

$$q = \frac{p^* [1 - (a(1+i) + c)]}{1+i} - e \quad (3)$$

Esto implica que un fabricante puede ajustar q para la categoría de precio más popular (MPPC) en orden a cumplir con los requisitos de la legislación europea, pero nada le impide, ni a él ni a otros fabricantes, ofrecer cigarrillos con marca distinta a precios de venta al público muy por debajo del nivel marcado por la MPPC. Por ello observamos en el gráfico 9 que existe un amplio rango de precios por debajo de los 2,25 € de *Fortuna*, la MPPC tradicional del mercado español.

Es fácil calcular cómo el fabricante puede modular el precio neto de impuestos de la MPPC. Sea M el impuesto especial mínimo fijado por la legislación europea (60 € por cada 1000 cigarrillos). La restricción de recaudación por impuesto especial mínimo implica que

$$e + ap_{MPPC} \geq M \quad (4)$$

donde p_{MPPC} denota el precio de venta al público para la MPPC. En conjunción con (2), la condición (4) implica que el fabricante deberá fijar q_{MPPC} del siguiente modo (a igualdad del resto de condiciones)

$$q_{MPPC} \geq \frac{(M - e)(1 - c)}{a(1 + i)} - M \quad (5)$$

donde q_{MPPC} es el precio del fabricante para la MPPC.

3.1 ¿Cómo afecta el artículo 3 punto 2 de la Directiva 2002/10/EC al precio de los cigarrillos?

La posibilidad de comercializar marcas para las que $q < q_{MPPC}$ se ha reducido en los estados miembro que han aplicado la opción contenida en el art. 3 punto 2 de la

Directiva 2002/10/EC art. 3 pt. 2 descrita anteriormente (los niveles de impuesto aplicado en cada caso están representados en el gráfico 5). En estos estados miembros la relación entre tasas impositivas y precios de venta al público se modifica para las marcas que tienen un precio inferior a la MPPC. En concreto, estas marcas deben soportar un impuesto especial, D (los niveles de impuesto aplicado en cada caso están representados en el gráfico 5), pero se abandona la separación entre impuesto específico e impuesto ad valorem.⁶ Por tanto el precio para tales marcas viene dado por

$$p = q + D + i(q + D) + cp \tag{6}$$

Así, para un precio de venta al público dado, p^* , los ingresos de la industria vienen dados por

$$q = \frac{p^*(1-c)}{i+1} - D \tag{7}$$

Tal y como veremos a continuación, esta nueva situación reduce el rango de precios de venta al público a los que la industria puede comercializar cigarrillos de manera beneficiosa.

La línea superior del gráfico 10 representa la relación entre precios de venta al público e ingresos para el fabricante para una muestra de marcas representativa del espectro de precios de los paquetes de cigarrillos de 20 unidades en el mercado español (la relación contenida en esta línea es idéntica a la presentada en el gráfico 9). Como ya hemos señalado, un paquete de *Pepe* se vende por 1,20 €, generando un ingreso para el fabricante de 0,197 € (mientras que el estanco recibe 0,102 €). Este nivel de 0,197 € por paquete es el mínimo al cual un fabricante comercializa cigarrillos en el mercado español actualmente, y en el gráfico se representa este umbral con una línea horizontal de color rojo. Otro umbral representado con una línea roja en el gráfico es el de ingresos nulos.

⁶ Véase Tobacco Observatory (2005).

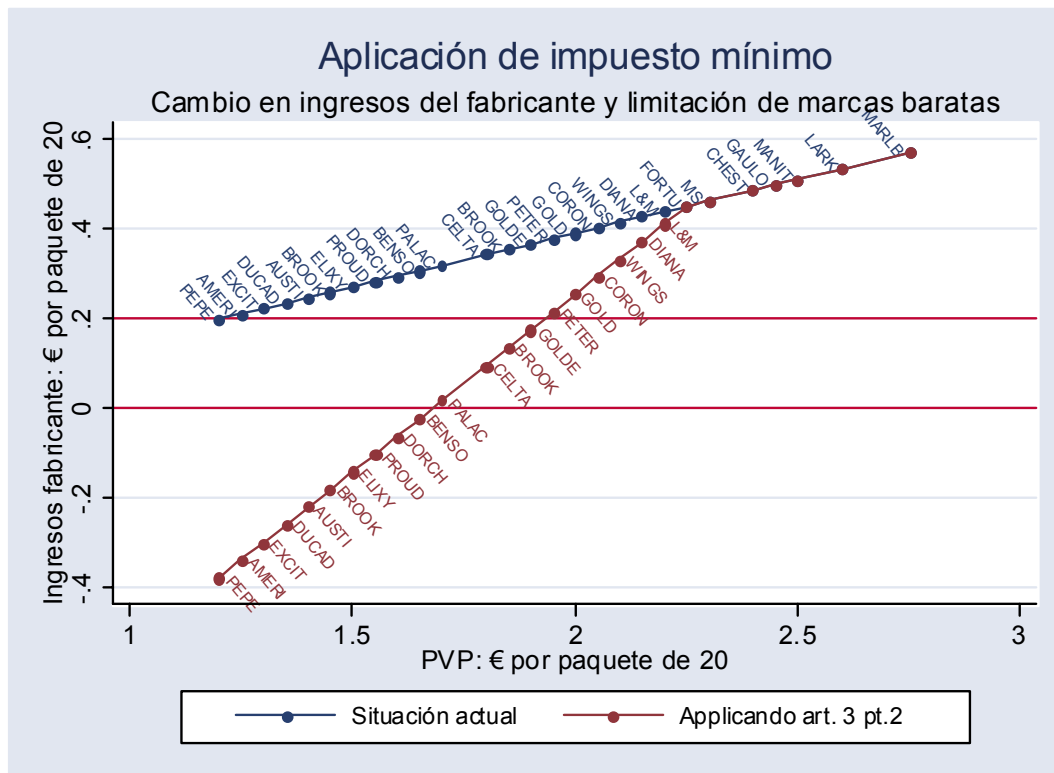


Gráfico 10

Si se aplicase la opción contenida en el artículo 3 punto 2 de la Directiva 2002/10/EC fijando el impuesto especial mínimo en un nivel igual al que genera la MPPC tradicional del mercado español (*Fortuna*), la relación entre los actuales precios de venta al público y los ingresos para el fabricante sería la correspondiente a la línea quebrada inferior en el gráfico. Nótese que las marcas que actualmente se venden por menos de 1,70 € (p. ej. *Benson and Hedges*, que cuesta 1,65 €) generarían pérdidas (ingresos negativos). Este nivel de 1,70 € es *de facto* un precio mínimo, aunque no *de iure*, ya que se consigue regulando las tasas fiscales y no precios directamente. Esta distinción es importante, ya que las normativas de la UE no permiten fijar un precio mínimo directamente, existiendo pronunciamientos del Tribunal Europeo de Justicia en contra de Grecia y Francia en este sentido.⁷

Pero la opción contemplada en el artículo 3 punto 2 puede elevar este precio mínimo *de facto* aún más. Si consideramos que los fabricantes no desearán obtener menos del mínimo de ingresos con que actualmente operan en España (0.197 € por 20 cigarrillos), entonces el menor precio de venta al público que genera tales ingresos

⁷ Véase Tobacco Observatory (2005).

es, según las expresiones anteriores y tal como se representa en el gráfico 9, 1,95 € (p. ej. *Peter Stuyvesant*). Las consecuencias de la aplicación de esta norma fiscal son particularmente relevantes para el caso español dada la necesidad, desde el punto de vista de los objetivos de salud pública, de limitar la comercialización de las marcas baratas o de los llamados “cigarrillos genéricos”.

4. ¿Qué está ocurriendo en los países de la Unión Europea?

La mayoría de los países de la UE15 (EL, IT, LU, BE, SE, FI, AT, PT, FR, NL, DE) han aprovechado la opción brindada por el artículo 3 punto 2 de la Directiva 2002/10/EC, y, salvo España, aquellos que no lo han hecho no tienen un problema de marcas baratas como el caso español porque utilizan un impuesto específico elevado (IE, UK).⁸

Aunque no disponemos de datos sobre las categorías de precio más baratas que se comercializan actualmente en el mercado en cada uno de los estados miembros de la UE15, es posible simular el efecto que esta norma ha tenido en el umbral mínimo de precios con los que se puede comercializar cigarrillos de manera beneficiosa respondiendo a la siguiente pregunta: ¿Qué precio de venta al público se tiene que aplicar en cada uno de los países miembros para obtener los ingresos por paquete que actualmente recibe la industria por la marca más barata en España?. Para ello adoptamos un precio de fábrica de 0.197 € y una comisión al detallista de 0.102 € por cada paquete de 20 cigarrillos. Estos ingresos corresponden a los generados por la categoría de precios más barata actualmente presente en el mercado español, 1,20 €, (p. ej *Pepe*).⁹ Con este ejercicio se sintetiza el efecto de la variabilidad de las normas fiscales en la UE15 sobre las posibilidades de venta de cigarrillos baratos.¹⁰

El gráfico 11 nos muestra **i) el precio mínimo factible**, dada la estructura de tasas específicas, ad valorem e IVA de cada país, **ii) cómo cambia tal mínimo aplicando la opción de un mínimo de recaudación para las marcas con precio por debajo de la MPPC en aquellos países que han aplicado la opción del artículo 3 punto 2 de la directiva** y **iii) el PVP de la MPPC** a efectos comparativos.

⁸ Los miembros que accedieron en 2004 disponen de un periodo de transición para adaptar su fiscalidad a las normas europeas, aunque alguno de ellos (CZ, HU, MT, PL, SK) ya aplica un impuesto mínimo.

⁹ Aunque, tal y como hemos reseñado en la nota 1, a fecha de cierre de este informe hay una marca en presentación de 20 cigarrillos 10 céntimos de euro más barata.

¹⁰ Para realizar esta simulación sustituimos *cp* en la ecuación (2) por un valor fijo de 0,102 €.

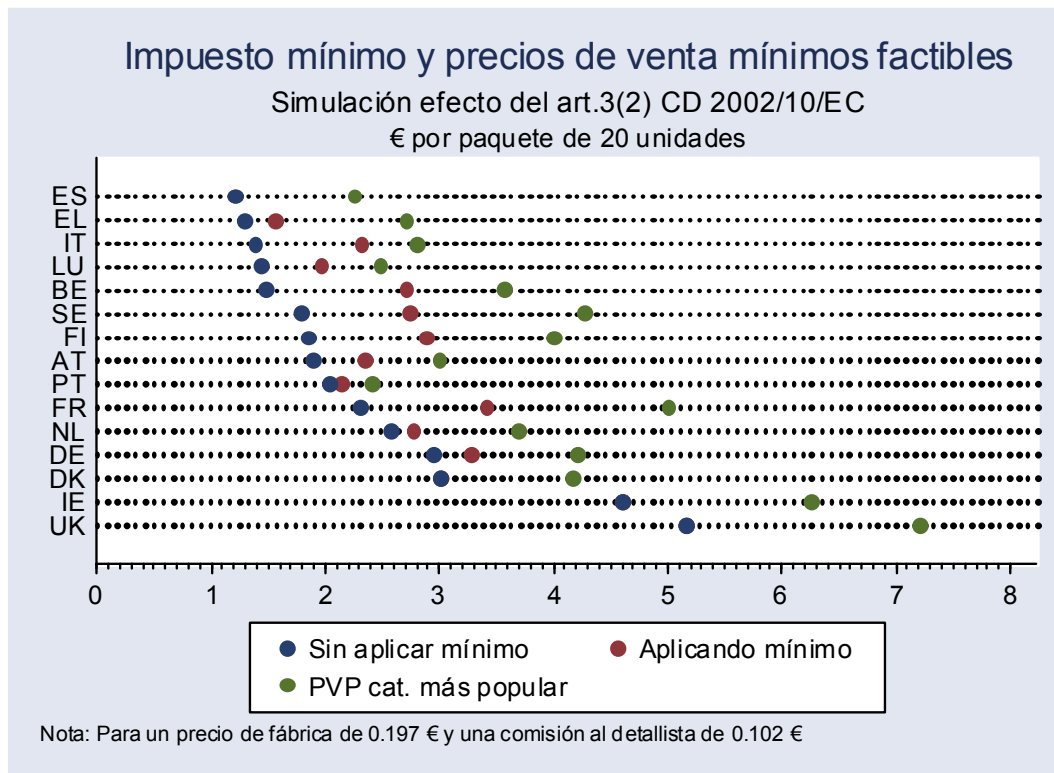


Gráfico 11

El gráfico 11 es revelador en varios sentidos:

- 1) Las tasas impositivas aplicadas en España actualmente permiten un precio mínimo inferior al que sería posible aplicar en cualquiera de sus socios de la UE15 aún si éstos no aplicasen la opción contenida en el artículo 3 punto 2 de la Directiva 2002/10/EC. Por vecindad geográfica y cultural destaca el caso de Portugal, donde el precio mínimo computado ronda los 2 €. Esta diferencia con respecto a España se debe a que Portugal aplica un impuesto específico de 46,33 € por 1000 cigarrillos mientras que en España aplica sólo 4,20 € por 1000 cigarrillos. Es más, a este nivel se llegó el pasado septiembre desde un nivel previo de 3,99 €. El español es el tipo específico más bajo de toda la UE25, e incluso más bajo que el aplicado en países como Rumania.

- 2) Sin el concurso del impuesto mínimo para las marcas baratas, el caso italiano sería prácticamente idéntico al español. En Italia y España, los impuestos específicos son 5,26 € y 4,20 € por 1000 cigarrillos respectivamente, las tasas ad valorem son el 54,74% y 54,95%

respectivamente, y las tasas de IVA son 16% y 20% respectivamente. Por ello, si no se aplicase el art. 3 punto 2, en Italia el precio mínimo que según nuestros cálculos se podría aplicar ronda los 1,30 €. Sin embargo, la aplicación de un mínimo de recaudación de 81,90 € por 1000 cigarrillos para las marcas con precios inferiores a la MPPC hace que, para obtener lo que genera un paquete de *Pepe* en España, en el mercado italiano se deba aplicar un precio de venta al público que ronda los 2,30 €.

- 3) En Francia, un mercado donde tradicionalmente se ha optado por la imposición ad valorem en detrimento de la específica por las mismas razones que en España, se ha conseguido elevar los umbrales de precios a niveles acordes con los objetivos de salud pública expresados en el *Plan Cancer* francés. En un mercado donde las tasas ad valorem y de IVA son similares a las españolas (57,97% y 19,6% respectivamente), esto se ha conseguido mediante una combinación de aumentos en el componente específico (en septiembre de 2003 era 7,70 € por 1000 cigarrillos, mientras que actualmente asciende a 15,07 € por 1000 cigarrillos) y la aplicación del artículo 3 punto 2 de la Directiva exigiendo un mínimo de recaudación para las marcas con precio inferior a la MPPC que actualmente se sitúa en 128 € por 1000 cigarrillos. Aún sin la aplicación del artículo 3 punto 2 el precio mínimo que computamos para Francia ya supera los 2,3 €. Si añadimos el efecto de esta norma el precio mínimo ronda los 3,40 €. Una mirada a la distribución de precios en el mercado francés (gráfico 12) nos muestra que la mayoría de marcas supera ampliamente los 4,5 €.

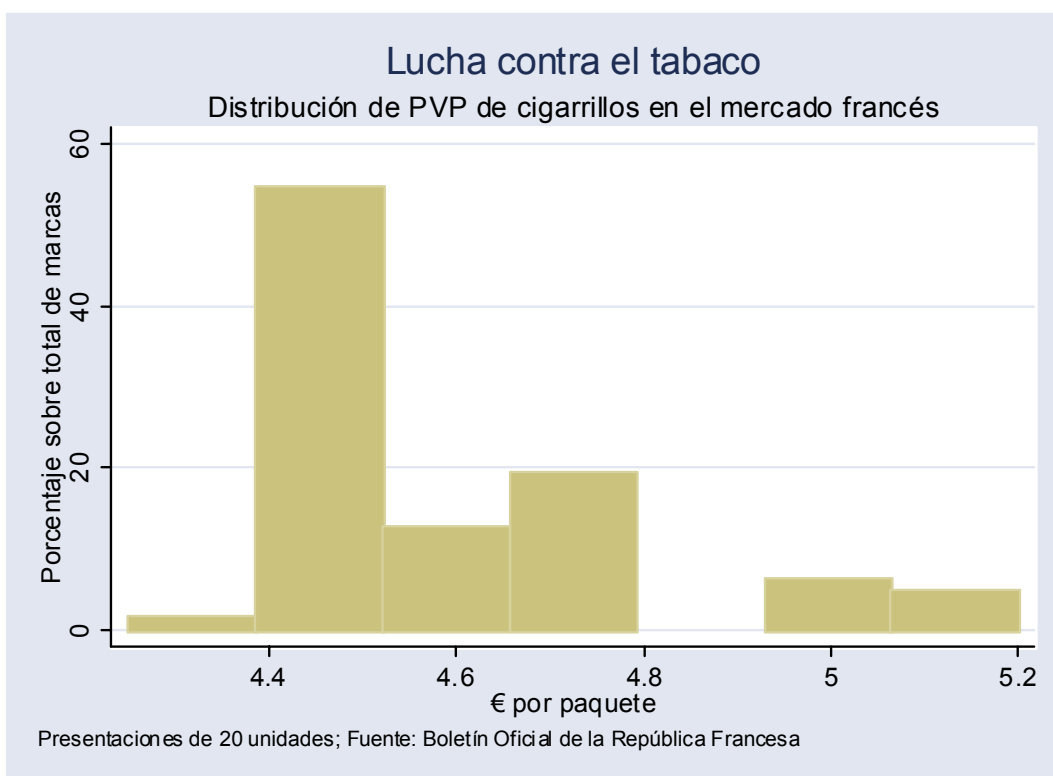


Gráfico 12

Y finalmente

- 4) Los mercados donde se aplica un impuesto específico elevado no necesitan aplicar del artículo 3 punto 2 de la directiva, como comentábamos anteriormente. En Irlanda y el Reino Unido el impuesto específico asciende respectivamente a 133,39 € y 148,19 € por 1000 cigarrillos. Esto hace que, aún sin la aplicación de la norma, el precio de venta al público requerido para conseguir lo que genera *Pepe* en España sea superior a los 4,5 € en ambos casos.

Atendiendo a lo expuesto hasta el momento, a continuación proponemos una reforma que ayude a alinear la fiscalidad del tabaco en España con los objetivos de salud pública.

5. Propuesta de reforma de la fiscalidad de los cigarrillos

A la hora de pensar en reformas fiscales que cuenten con un cierto grado de plausibilidad hemos de pensar en que será difícil cambiar radicalmente la estructura actual en el corto o el medio plazo. Por ejemplo, es poco probable que en España se cambie a una fiscalidad como la británica o la irlandesa que ponen más énfasis en el componente específico. Por ello proponemos una reforma similar en espíritu a las realizadas en países como Italia y Francia. De hecho, un buen punto de partida sería tratar de situarnos donde Italia está hoy con vistas a llegar al modelo francés en un plazo no demasiado largo. Para ello proponemos el siguiente escenario (escenario 1):

- 1) Aumentar el impuesto específico a 5,09 € por 1000 cigarrillos manteniendo la tasa ad valorem en el 54,95% actual.
- 2) Aplicar la opción contemplada en el artículo 3 punto 2 de la Directiva 2002/10/CE fijando la recaudación mínima por impuesto especial para las marcas con precios de venta inferior al de la MPPC en una cuantía igual a la que se recaudaría por impuesto especial en la MPPC tradicional (*Fortuna*).

Adicionalmente, proponemos actualizar anualmente el impuesto específico como mínimo con el incremento del índice de precios de consumo.

5.1 ¿Qué efectos inmediatos tendría las medidas fiscales contempladas en el escenario 1?

Es difícil predecir la reacción de la industria tabaquera en este escenario. Por ejemplo, es probable que muchas marcas baratas sean retiradas del mercado o sean simplemente reconvertidas. El motivo es que, para obtener ingresos positivos por estas marcas, los fabricantes tendrían que aumentar el precio hasta un segmento hoy ocupado por otras marcas consideradas “superiores”. En otras palabras, si a un fumador de *Pepe* (o categoría de precio similar) le aumentan el PVP hasta lo que hoy cuesta *Peter Stuyvesant* es probable que, si no deja de fumar, cambie a *Peter Stuyvesant* (o categoría de precio similar). En esas circunstancias, no sería inverosímil que lo que hoy se vende bajo el nombre *Pepe* se lance con otro nombre a un precio superior. Otra reacción probable es que a medio

plazo se produzca un incremento generalizado a lo largo de todo el espectro de precios.¹¹

En cualquier caso, lo que nos interesa desde el punto de vista de la salud pública es responder las siguientes pregunta **¿qué variaciones sufriría el espectro de precios si la industria decide mantener para cada marca el nivel de ingresos actual?**, y **¿cuál sería el umbral mínimo de precios que podríamos esperar?** Para responderlas utilizamos la información sobre ingresos del fabricante que ya hemos mostrado anteriormente y calculamos el PVP correspondiente de acuerdo con las normas fiscales del escenario 1. El gráfico 13 nos muestra la relación resultante entre ingresos del fabricante y precios de venta.

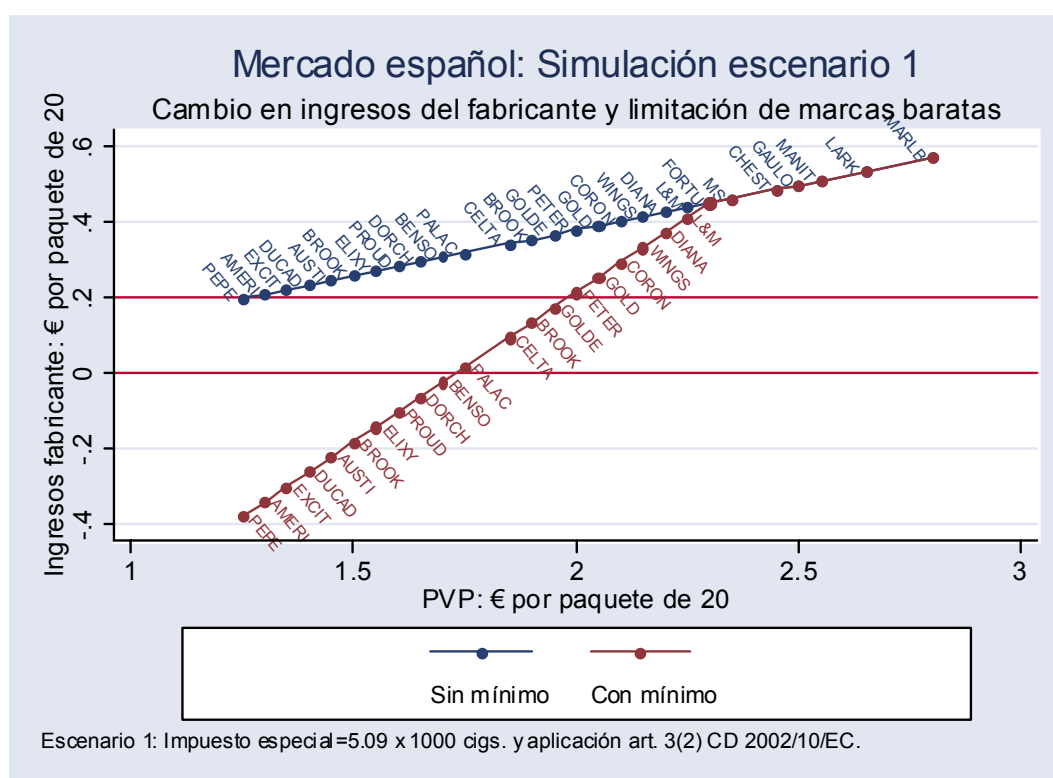


Gráfico 13

La línea superior muestra la relación entre ingresos del fabricante y el precio de venta correspondiente a la aplicación de la primera de las medidas contempladas en el escenario 1. Básicamente, los precios de venta aumentarían marginalmente con respecto a lo que ya hemos representado en los gráficos 8 y 9. Para obtener un ingreso de 0.197 €, un paquete de 20 cigarrillos *Pepe* tendría que venderse a

¹¹ Como hemos señalado anteriormente las tabaqueras también pueden “sobre-trasladar” el impuesto a los precios de venta al público.

aproximadamente 1,25 € (frente a los 1,20 € actuales). Y para mantener el nivel de ingresos actual, *Fortuna* tendría que venderse a aproximadamente 2,30 €. El nuevo precio de *Fortuna* generaría unos ingresos por impuesto especial de 68,26 € por cada 1000 unidades, nivel que serviría para fijar el mínimo exigible a las marcas de precio inferior según la segunda de las medidas fiscales en el escenario 1. Hemos de enfatizar que, por sí sola, la medida de aumentar el impuesto específico hasta 5,09 € por 1000 cigarrillos no soluciona el problema de las marcas baratas. De hecho, el aumento en el componente específico aprobado en septiembre de 2005 (de 3,99 € a 4,2 € por 1000 cigarrillos) no ha alterado en lo más mínimo la capacidad de comercialización de cigarrillos baratos. Sin embargo, si se aplica la segunda de las medidas, que explota lo dispuesto en el artículo 3 punto 2 de la Directiva 2002/10/EC, podemos observar que por debajo del nivel marcado por el nuevo precio de *Palace* (aproximadamente 1,75 €) el fabricante obtendría pérdidas (ingresos negativos). Obviamente, a no ser que algún fabricante esté dispuesto a perder dinero en cada paquete, no se ofertarían cigarrillos por debajo de este nivel. Si consideramos que la variedad más barata en la actualidad se puede comprar por 1,20 €, esto supondría un incremento notable.

Pero, tal y como se ha expuesto anteriormente, si suponemos que ningún fabricante estará dispuesto a recibir menos de 0,197 € por paquete entonces el precio de venta mínimo que resultaría es el que marca el nuevo precio de *Peter Stuyvesant* en el gráfico, 2 € aproximadamente. En la práctica podemos esperar que algún fabricante se situase a corto plazo en la zona entre 1,75 € y 2,05 € aún a costa de obtener menos de 0,197 € por paquete.

Aparte de los motivos de salud pública que de manera obvia recomiendan una solución como la propuesta en el escenario 1, tal reforma resultaría beneficiosa desde el punto de vista de la recaudación fiscal por unidad de venta física (y debido a su relación con este monto, los ingresos totales para el colectivo de estancieros). A continuación mostramos, para una selección de marcas representativa del mercado español, el cambio en ingresos por impuestos especiales (gráfico 14), por IVA, (gráfico 15) y el cambio en comisiones para los estancieros (gráfico 16) que resultarían en el escenario 1 en el supuesto de que los fabricantes mantengan el mismo precio de fábrica con el que actualmente trabajan.

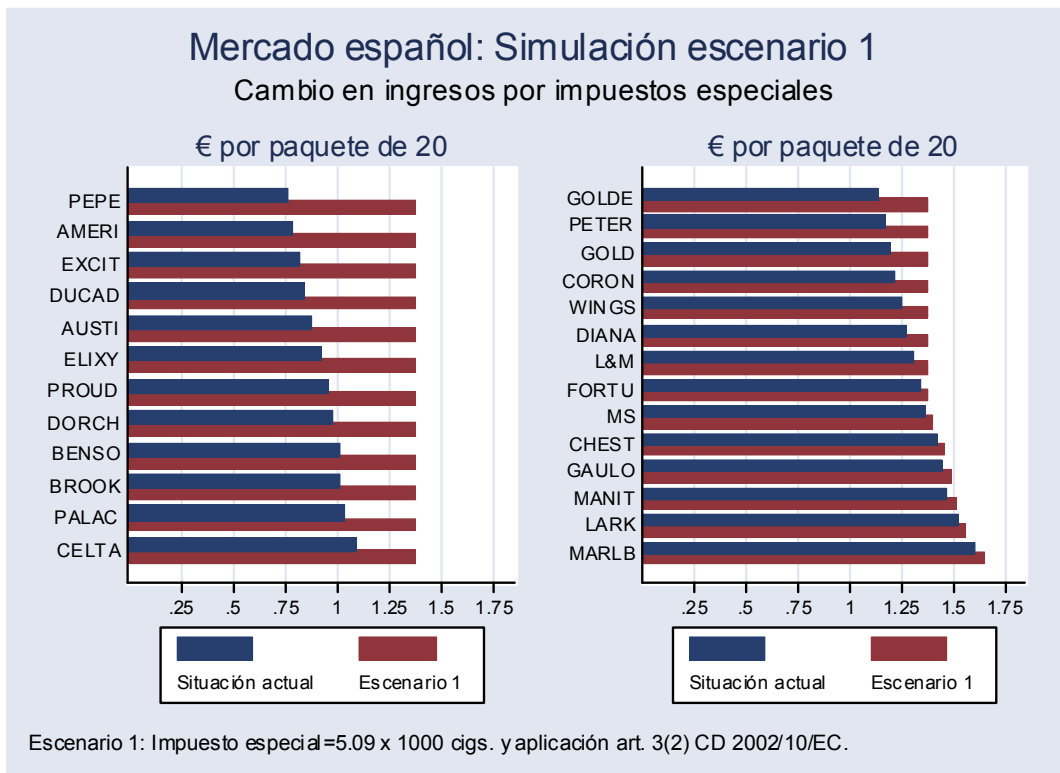


Gráfico 14

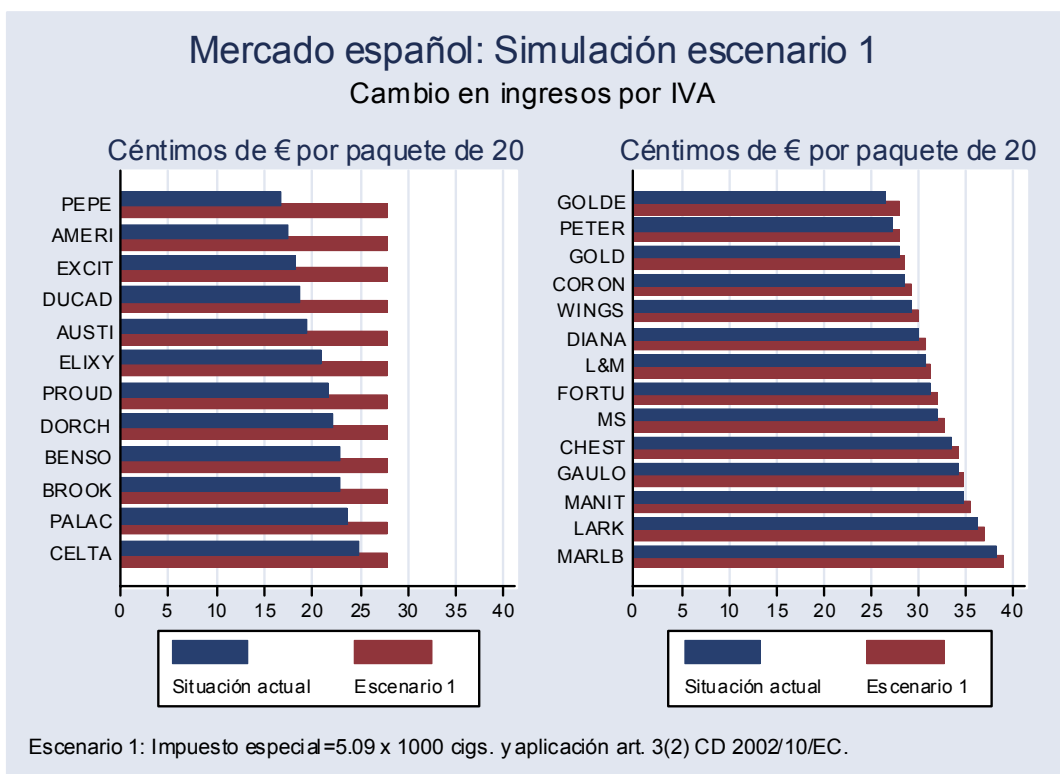
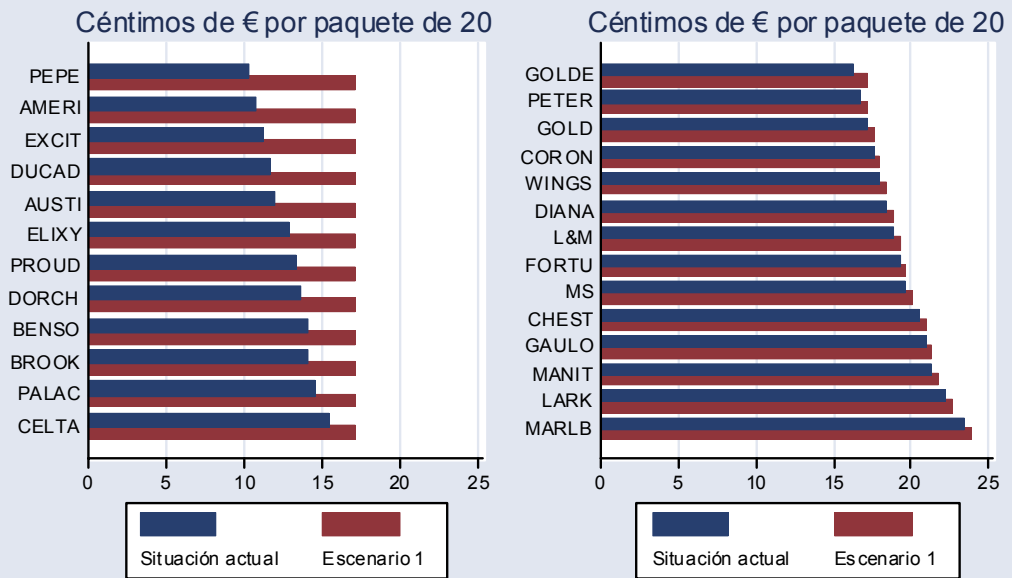


Gráfico 15

Mercado español: Simulación escenario 1

Cambio en comisión detallistas



Escenario 1: Impuesto especial=5.09 x 1000 cigs. y aplicación art. 3(2) CD 2002/10/EC. Sin traslación

Gráfico 16

6. Conclusión

Este informe ha mostrado cómo la fiscalidad de los cigarrillos en España puede ser reformada en orden sustentar los objetivos de salud pública que nuestra sociedad ha expresado al aprobar la Ley de Medidas Sanitarias Contra el Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco. Dadas las características de las normas europeas sobre fiscalidad, en España existen básicamente dos “policy levers” o instrumentos: i) las tasas para el impuesto específico y el impuesto ad valorem y ii) la posibilidad de aplicar un impuesto especial mínimo a las categorías de precio por debajo de la MPPC.

En cuanto al primero de los instrumentos, abogamos por incrementar el impuesto específico, ya que el nivel aplicado en España es de los más bajos del continente y también porque, como se ha explicado, la fiscalidad española está descompensada a favor del componente ad valorem por motivos históricos. El nivel de 5,09 € por 1000 cigarrillos para el componente específico que hemos propuesto no es fruto del azar, sino que corresponde al que, en la situación actual, generaría una recaudación por impuesto especial (específico + ad valorem) de 68,26 € por 1000 cigarrillos de la MPPC. Ajustando por diferencias en el coste de la vida, estos 68,26 € equivalen a 80 € a precios medios de la UE, y creemos que la próxima revisión de tipos a nivel europeo debería buscar este umbral mínimo para el gravamen que ha de soportar, en términos reales, la MPPC en cada mercado nacional. Obviamente, las autoridades españolas tienen la posibilidad de aumentar el componente específico en una cuantía superior a la aquí propuesta, que se debe considerar un mínimo *minimorum*.

Sin embargo el instrumento más importante a corto plazo desde el punto de vista de la salud pública para el caso español es la aplicación de un impuesto especial mínimo para todas las marcas con precio inferior a la MPPC. Dado el bajo nivel impositivo en España, proponemos que el nivel para este mínimo de recaudación se fije al 100% del impuesto especial recaudado por la MPPC. Como hemos mostrado, esta norma crearía los incentivos necesarios para eliminar la preocupante cola de marcas baratas que actualmente inunda el mercado en España.

La propuesta de reforma se complementa con la recomendación de observar de manera continua los cambios en el mercado de cigarrillos de cara a ajustar

periódicamente las tasas para adecuarlas a la inflación o a cualquier otro evento que pueda propiciar la comercialización de cigarrillos a precios tan baratos, en términos reales, como los actuales.

Un tema que queda fuera de los objetivos de este informe, aunque es de evidente interés para las autoridades fiscales, es el de los potenciales cambios en la recaudación total que podrían originarse con una reforma de tales características. A estos efectos, y a falta de un estudio más detallado que incorpore estimaciones de las elasticidades de demanda y oferta en los distintos segmentos del mercado español, podemos avanzar las siguientes reflexiones:

- Si bien el ingreso fiscal (y la comisión para estancieros) por paquete vendido aumenta con la reforma propuesta, es probable –y precisamente así se desea - que la demanda de cigarrillos descienda. Sin embargo, es bien sabido que la elasticidad precio de la demanda está muy por debajo de la unidad (la estimación de consenso es 0,4). Por ello la reforma supondría un aumento tanto de la recaudación fiscal como de la remuneración total del colectivo de estancieros.
- El diferencial de precios con los países vecinos de la UE, principalmente Francia, no cambiaría de signo. Por ello no es previsible que el actual patrón de ventas transfronterizas se altere, ni mucho menos que se revierta.
- Indudablemente los incentivos a la compra y venta ilegal de tabaco aumentan con el precio. Tanto por motivos de salud pública como de preservación de bases imponibles, las medidas de prevención del contrabando seguirán siendo necesarias.

Finalmente, no hay que olvidar la posición de la industria tabaquera ante una potencial reforma en los términos que hemos descrito. En este sentido debemos reseñar que la situación actual de “guerra de precios” no es el escenario ideal para una parte importante del sector. De hecho, el presidente para Europa Occidental de Altria (el grupo que incluye a Phillip Morris) manifestó en febrero de este año que su empresa está “tratando de convencer al Gobierno Español de que la introducción de un impuesto especial mínimo o un sistema de precios de referencia mínimos es interesante para sus objetivos de salud pública y de recaudación fiscal”, aunque

obviamente la preocupación de Altria no es otra que la presencia de marcas (cita en su discurso *Elyxir* y *Excite*) con precio muy por debajo de su producto estrella *Marlboro*.¹²

Esta conjunción de factores hace prever que el camino está relativamente despejado para iniciar una reforma fiscal que nos instale definitivamente en el grupo de países que aplican políticas de “impacto fuerte” para la prevención del tabaquismo. Ignorar el problema o retrasar su solución supondría un grave perjuicio para la salud pública.

¹² Véase Altria (2005)

Referencias

Agencia Tributaria (2003). Estudio relativo a 2003. Impuestos especiales. Impuesto sobre las labores del tabaco. <http://www.aeat.es/>

Altria (2005). Media. Press Releases: Remarks by Hermann Waldemer, Regional President, Western Europe Region. 23 de Febrero de 2005.

Tobacco Observatory (2005). Ricerche per l'Economia e la Finanza. Milano. Numero 4. Maggio 2005.