

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE y 95/59/CE en lo referente a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco»

COM(2008) 459 final — 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

El 11 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE y 95/59/CE en lo referente a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de marzo de 2009 (ponente: Martin CHREN).

En su 452º Pleno de los días 24 y 25 de marzo de 2009 (sesión del 25 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 32 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 Mientras que el principal objetivo de los primeros impuestos especiales sobre el tabaco era de índole puramente fiscal, en la actualidad su función está cambiando para convertirse cada vez más en un instrumento en el ámbito de la salud pública y las políticas sociales. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda el esfuerzo de la Comisión Europea para tener en cuenta, en sus políticas relativas al impuesto especial, otros efectos de las labores del tabaco que los meramente fiscales. Este nuevo enfoque se centra, en particular, en la consecución de los objetivos de política de sanidad fijados en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, que fue adoptado oficialmente por la UE en 2005 y por consiguiente pasó a ser vinculante para su política en este ámbito.

1.2 Sin embargo, cabe señalar que no deberían olvidarse, ni relegarse, otros objetivos políticos de la revisión del impuesto especial sobre el tabaco, incluido el objetivo básico de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, tal como se indica en el artículo 4 de la Directiva sobre el impuesto especial que grava las labores del tabaco. El CESE considera que la tarea más dura para los responsables en este ámbito es encontrar el equilibrio óptimo entre los intereses de las políticas económica, social, de seguridad y fiscal. Es necesario tener en cuenta diferentes aspectos y valores.

1.3 Cabe elogiar la propuesta de la Comisión Europea de ajustar gradualmente los tipos mínimos aplicados a la picadura fina a los aplicados a los cigarrillos y de hacer más severa la definición de cigarrillos, cigarrillos puros y tabaco de pipa a fin de evitar las manipulaciones con la denominación de las diferentes labores del tabaco para que se les aplique un impuesto especial más bajo.

1.4 El CESE respalda el enfoque de la Comisión Europea, que da más libertad a los Estados miembros para adoptar decisiones en la línea de sus objetivos políticos propios, por ejemplo una horquilla más amplia para la parte específica de la carga fiscal que grava los cigarrillos o normas más generosas por lo que se refiere al nivel impositivo mínimo para los cigarrillos.

1.5 El CESE recomienda que el impuesto mínimo propuesto de 90 euros se reduzca o que el periodo de cuatro años se extienda a ocho (hasta el 1 de enero de 2018). Debido a la diversidad de tradiciones y las diferencias sociales entre los Estados miembros, cabe señalar que en algunos países, y en particular en aquellos que han accedido recientemente a la UE, el aumento del impuesto especial mínimo de 64 a 90 euros por 1 000 cigarrillos podría tener varias consecuencias negativas. Algunos de estos países ni siquiera han alcanzado todavía el nivel del impuesto especial mínimo exigido por las Directivas actualmente en vigor. El aumento del impuesto especial mínimo a 90 euros para todos los precios de venta al por menor constituye un incremento del 41 % en un periodo de cuatro años, y es como mínimo un 300 % más elevado que el aumento previsto de los precios al consumo en la UE. Cabe la posibilidad de que un paso tan radical conlleve únicamente una disminución insignificante del consumo, reduzca los posibles ingresos fiscales, debilite el poder adquisitivo de los consumidores, impulse el contrabando y las actividades ilegales y haga aumentar la inflación.

1.6 Hay que tener en cuenta que pocas de las acciones propuestas harán progresar la armonización de los tipos impositivos en la Unión Europea. Es muy probable que, a la vista de las acciones que se proponen, las diferencias absolutas y relativas entre los Estados miembros en materia impositiva no desaparezcan.

1.7 Por ejemplo, históricamente la razón que justifica el requisito proporcional es la armonización del impuesto especial en la UE, pero aun así este objetivo no se ha alcanzado hasta ahora y puede incluso conducir a resultados opuestos. El aumento propuesto de la incidencia mínima del impuesto especial del 57 % al 63 % tendría como resultado una mayor divergencia de los impuestos especiales en términos absolutos, y podría tener importantes repercusiones inflacionistas, como se muestra en el informe de la evaluación de impacto elaborado por la Comisión. A la vista de los efectos discutibles de este requisito mínimo proporcional, deberían volver a analizarse seriamente y examinarse no solo la conveniencia de su aumento, sino también las razones mismas de su existencia.

1.8 La sustitución de la categoría de precios más solicitada por el precio medio ponderado como elemento de referencia a la hora de fijar el requisito mínimo proporcional apenas mejoraría la transparencia del mercado ni la previsibilidad de los ingresos públicos, como tampoco conllevaría una mayor armonización del mercado de los cigarrillos. Por este motivo, se plantea la cuestión de si no cabría simplificar aún más la propuesta de la Comisión.

1.9 La cuestión de cuál es el tipo de impuesto óptimo con que deben gravarse las labores del tabaco sigue abierta. La predilección por el tipo impositivo proporcional puede tener efectos positivos para eliminar el mercado negro, aunque este efecto depende de varios factores, por lo que no es inequívoco. Por otra parte, la preferencia por el tipo impositivo puramente específico podría contribuir a aumentar los ingresos fiscales y conllevar un nivel impositivo mínimo más elevado, lo que ayudaría a alcanzar los objetivos de política sanitaria y facilitaría la aproximación de los niveles impositivos en el mercado interior.

1.10 La obligación de fijar una incidencia mínima del impuesto especial (del 38 % y el 42 %, respectivamente) para toda la picadura fina, en lugar del impuesto mínimo actual fijado bien como un porcentaje del precio de venta al por menor, bien como una tasa fija por kilogramo, implicaría una estructura obligatoria del impuesto *ad valorem*, y suprimiría la actual libertad en cuanto a la estructura del impuesto para la picadura fina. Por este motivo, esta medida no puede preconizarse.

1.11 La relación entre la política fiscal y la política sanitaria viene en gran medida condicionada por la posibilidad de vincular los ingresos procedentes del impuesto especial sobre las labores del tabaco con actividades destinadas a la eliminación de las consecuencias negativas del consumo de tabaco. No obstante, a la vista del nivel de financiación global de estas actividades en la actualidad, es obvio que la mayor parte de los ingresos procedentes de los impuestos especiales sobre el tabaco se gasta en actividades y políticas que no tienen relación alguna con ese tipo de objetivos de política sanitaria. Así pues, no hay duda de que los objetivos fiscales siguen siendo objetivos primordiales de los impuestos especiales sobre las labores del tabaco.

2. Introducción

2.1 En virtud de lo dispuesto en las Directivas relativas a los impuestos sobre el tabaco, la Comisión Europea debe examinar cada cuatro años el correcto funcionamiento del mercado único, el valor real de los tipos del impuesto especial y los objetivos generales del Tratado. Las normas de la UE relativas al tabaco deben garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior y responder al mismo tiempo al objetivo de la UE de reducir el consumo de tabaco.

2.2 La actual revisión, cuarta en orden cronológico, propone la introducción de una serie de modificaciones importantes de la legislación comunitaria vigente a fin de modernizar las disposiciones en vigor y garantizar el establecimiento de condiciones equitativas en favor de los operadores. La reforma incluye varias propuestas:

2.3 Aunque los impuestos especiales sean primordialmente un instrumento para generar ingresos a nivel nacional, la elaboración de una política en este ámbito debe tomar en consideración los objetivos, más amplios, establecidos por el Tratado⁽¹⁾. Por otro lado, la protección de la salud pública constituye un aspecto fundamental de dicha revisión, habida cuenta de que, el 30 de junio de 2005, la Comunidad Europea se adhirió al Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco y de que varios Estados miembros han reclamado un mayor grado de protección de la salud humana y, por ende, el incremento de los niveles mínimos comunitarios del impuesto especial sobre las labores del tabaco.

2.4 La propuesta de la Comisión plantea el establecimiento de un impuesto consistente en un importe monetario mínimo y un nivel impositivo mínimo para todos los cigarrillos vendidos en la UE que permita responder a las preocupaciones expresadas en materia sanitaria con respecto a todas las categorías de cigarrillos. Asimismo, propone un incremento de los requisitos mínimos a fin de contribuir a la reducción del consumo de tabaco en los próximos cinco años, en particular tratando de evitar que las políticas de control del tabaco aplicadas por algunos Estados miembros se vean socavadas por la existencia de niveles notablemente inferiores en otros Estados miembros. Además, la propuesta otorga a los Estados miembros mayor flexibilidad a la hora de aplicar impuestos específicos y de recaudar impuestos especiales mínimos sobre los cigarrillos a fin de cumplir sus objetivos en materia sanitaria. Por último, armoniza los tipos mínimos y la estructura de la picadura fina para liar con los de los cigarrillos a fin de desincentivar la sustitución de los cigarrillos por picadura.

3. Resumen de las medidas propuestas por la Comisión

3.1 Sustituir la categoría de precios más solicitada por el precio medio ponderado como elemento de referencia a la hora de fijar el requisito mínimo proporcional. La Comisión considera que la utilización de la categoría de precios más solicitada como referencia para la fijación de los tipos mínimos no se ajusta a los objetivos del mercado interior, ya que lleva aparejada una compartimentación de los mercados del tabaco en los Estados miembros.

3.2 Aumentar el impuesto mínimo especial aplicado a los cigarrillos a fin de tener en cuenta la armonización del mercado interior y las consideraciones relacionadas con la salud. Se propone que, a partir del 1 de enero de 2014, el impuesto mínimo especial pase de 64 a 90 euros por 1 000 cigarrillos, y el mínimo proporcional aumente del 57 % al 63 % del precio medio ponderado. No obstante, los Estados miembros que apliquen un impuesto especial de al menos 122 euros por 1 000 cigarrillos, sobre la base del precio medio ponderado de venta al por menor, no estarían obligados a cumplir el requisito del 63 %. Además, los países que apliquen períodos de transición para alcanzar los niveles mínimos actuales del impuesto sobre los cigarrillos podrían utilizar períodos transitorios de 1 ó 2 años para cumplir también estos nuevos requisitos, más elevados.

⁽¹⁾ En efecto, el artículo 152 del Tratado exige que se garantice un alto nivel de protección de la salud humana en la definición y la ejecución de todas las políticas y acciones de la Comunidad.

3.3 Imponer el requisito de un tipo mínimo aplicable al impuesto especial establecido en la Directiva de la Unión Europea no solo a la categoría de precios más solicitada para los cigarrillos (como es el caso en la actualidad) sino a todos los cigarrillos vendidos en un país. Según la Comisión, esto permitiría establecer un nivel impositivo mínimo para todos los cigarrillos vendidos en la UE, dando así respuesta a las preocupaciones ligadas al mercado interior y de salud pública en relación con todas las categorías de cigarrillos.

3.4 Permitir que los Estados miembros puedan ampliar la horquilla de la cuota representada por el impuesto especial del 5 % - 55 % al 10 % - 75 % de la carga fiscal total, a fin de hacer más flexible la estructura del impuesto.

3.5 Ajustar gradualmente los tipos mínimos aplicados a la picadura fina para liar a los aplicados a los cigarrillos. Se propone una proporción de 2:3 entre la picadura fina y los cigarrillos. Por consiguiente, el impuesto especial mínimo para la picadura fina debería fijarse en 43 euros por kilo y el requisito mínimo proporcional en un 38 % del precio medio ponderado. La aplicación de la mencionada proporción a los incrementos propuestos para los cigarrillos, a partir del 1 de enero de 2014, llevaría aparejado un aumento del impuesto especial sobre la picadura fina que lo situaría en 60 euros y en un 42 %. Mediante esta propuesta se suprimiría también la posibilidad actual de optar bien por un requisito proporcional, bien por un impuesto mínimo específico para la picadura fina, lo que implicaría una estructura obligatoria *ad valorem* para este tipo de labor del tabaco.

3.6 Ajustar a la inflación los requisitos mínimos para los cigarrillos puros, cigarrillos y tabaco para fumar. Se trata de tener en cuenta la inflación registrada en el periodo comprendido entre 2003 y 2007 que, según los datos de Eurostat sobre el índice anual de variación del IPCA (índice de precios al consumo armonizado), se situó en un 8 %. Se propone aumentar el requisito mínimo a 12 euros en el caso de los cigarrillos puros y a 22 euros en el caso del tabaco para fumar.

3.7 Modificar y hacer más severa la definición de cigarrillos, cigarrillos puros y tabaco de pipa, a fin de evitar las manipulaciones con la denominación de las diferentes labores del tabaco para que se les aplique un impuesto especial más bajo.

3.8 La Comisión defiende que, atendiendo a consideraciones relacionadas con el mercado interior, presupuestarias o sanitarias, la aplicación de impuestos especiales específicos y mínimos presenta claras ventajas. Por este motivo, la Comisión propone que se conceda mayor flexibilidad a aquellos Estados miembros que consideran preferible un impuesto específico o un impuesto mínimo.

3.9 La Comisión Europea examina periódicamente la estructura y los tipos de los impuestos especiales en los Estados miembros, para lo que utiliza información sobre las cantidades y los precios de las labores del tabaco despachadas a consumo.

Con objeto de lograr una recopilación eficaz de los datos pertinentes procedentes de todos los Estados miembros, se proponen nuevas normas relacionadas con el suministro de información, así como con la definición de los datos estadísticos necesarios.

4. Diferentes enfoques aplicables a los tipos del impuesto especial

4.1 A lo largo del siglo y medio transcurrido desde que, en 1861, se comercializara en Londres el primer cigarrillo, el tabaco y las labores del tabaco han sido objeto de importantes reglamentaciones e impuestos. En este contexto, la creación de los impuestos especiales constituyó un hito. Mientras que el principal objetivo de los primeros impuestos especiales sobre el tabaco era de índole puramente fiscal, en la actualidad su función está cambiando para convertirse cada vez más en un instrumento en el ámbito de la salud pública y las políticas sociales.

4.2 Esta situación plantea toda una serie de cuestiones éticas y económicas, entre otras. La más frecuente es la de cuáles son las modalidades de imposición más adecuadas, en particular en el contexto del mercado único europeo. Surgen entonces cuestiones sobre cómo utilizar los ingresos procedentes de la fiscalidad sobre el tabaco, y si la política fiscal constituye el mejor instrumento para alcanzar los objetivos de las políticas sanitarias y sociales.

4.3 En Europa se viene intentando armonizar los impuestos especiales sobre el tabaco desde hace más de treinta años. El objetivo de este proceso era armonizar la estructura de la fiscalidad, y por tanto también de los tipos impositivos. Si bien el CESE respalda claramente la armonización en este ámbito, cabe lamentar que nunca se ha logrado una verdadera convergencia. Las tradiciones nacionales y las arraigadas divergencias históricas entre los regímenes fiscales nacionales son la principal razón de las diferencias que todavía persisten entre los Estados miembros.

4.4 En la actualidad pueden utilizarse tres tipos de estructuras del impuesto especial sobre el tabaco y las labores del tabaco: el impuesto específico, el *ad valorem* y un impuesto combinado. Hoy por hoy, los Estados miembros están obligados a aplicar estructuras combinadas a los cigarrillos, mientras que para las restantes labores del tabaco pueden escoger cuál de los tres tipos de impuestos aplicar.

4.4.1 El tipo impositivo *ad valorem* se establece como un porcentaje del precio de venta al por menor de la labor del tabaco. Por motivos fiscales, en una situación de inflación elevada, el tipo impositivo *ad valorem* es el de mayor eficacia para el gobierno, ya que los ingresos fiscales aumentan automáticamente con cada aumento del precio de la labor del tabaco. Por otra parte, el tipo impositivo *ad valorem* también puede disuadir a los productores de mejorar la calidad de sus productos, pues ello significa un aumento del precio y por tanto impuestos más elevados.

4.4.2 El tipo impositivo específico se establece como una cantidad fija por kilo o por unidad (en el caso de los cigarrillos puros y cigarrillos). El tipo específico es la herramienta más eficaz para disminuir el consumo de las labores del tabaco. Sin embargo, también presenta desventajas. Los productores de tabaco no pueden influir en el impuesto especial basado en el tipo específico, y la calidad o el precio de las labores del tabaco no afectan a los ingresos fiscales públicos.

4.4.3 La estructura combinada asocia los tipos impositivos específico y *ad valorem*. Los Estados miembros están obligados a utilizar este tipo impositivo en el caso de los cigarrillos. Sin embargo, también puede fijarse un impuesto especial mínimo; en este caso, su importancia aumenta con el incremento de la proporción *ad valorem* del tipo impositivo combinado total.

4.4.4 Además de estar gravadas por impuestos especiales, en la UE las labores del tabaco están también sujetas al impuesto sobre el valor añadido. De conformidad con la legislación, el tipo básico del IVA debe aplicarse a todas las labores del tabaco en todos los Estados miembros.

4.5 En el momento de fijar la estructura del impuesto especial sobre el tabaco, deberían quedar reflejados todos los factores relacionados. Asimismo, a la hora de elegir entre una u otra modalidad de imposición, deberían tomarse en consideración los puntos de vista del consumidor, el gobierno y los productores. No hay una estructura del impuesto óptima para todos, ya que la combinación óptima de los tipos impositivos específico y *ad valorem* depende de los objetivos políticos concretos de cada país o gobierno.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (undershifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimize evasion/avoidance and realize expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimizes the industry's ability to avoid taxes.
Domestic Producer: Profits and Marketshare	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Quelle: The World Bank, www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf

5. Diferentes enfoques aplicables a la base impositiva del impuesto especial

5.1 En el intento de armonizar las políticas impositivas de los Estados miembros de la UE se eligió la denominada «categoría de precios más solicitada» como mecanismo para calcular los requisitos fiscales mínimos para las labores del tabaco.

5.2 Sin embargo, cabe preguntarse si este concepto de categoría de precios más solicitada es una herramienta eficaz. Entre

las reservas que suelen expresarse con más frecuencia en relación con el uso de la categoría de precios más solicitada se encuentran las siguientes:

— no existen normas coherentes o armonizadas para la definición de la categoría de precios más solicitada, lo que origina grandes divergencias entre los Estados miembros (véanse la Imagen 1 y el Cuadro 1);

- desde la introducción de la categoría de precios más solicitada hace treinta años, la situación del mercado ha cambiado, y la diversidad de productos ha aumentado de manera significativa;
- los productores que dominan el mercado tienen el poder de incrementar la carga fiscal de sus competidores cambiando el precio de sus productos a fin de modificar la categoría de precios más solicitada;
- los precios de la categoría de precios más solicitada pueden cambiar de un año a otro, lo que complica el cálculo de los futuros ingresos derivados del cobro de los impuestos especiales, etc.

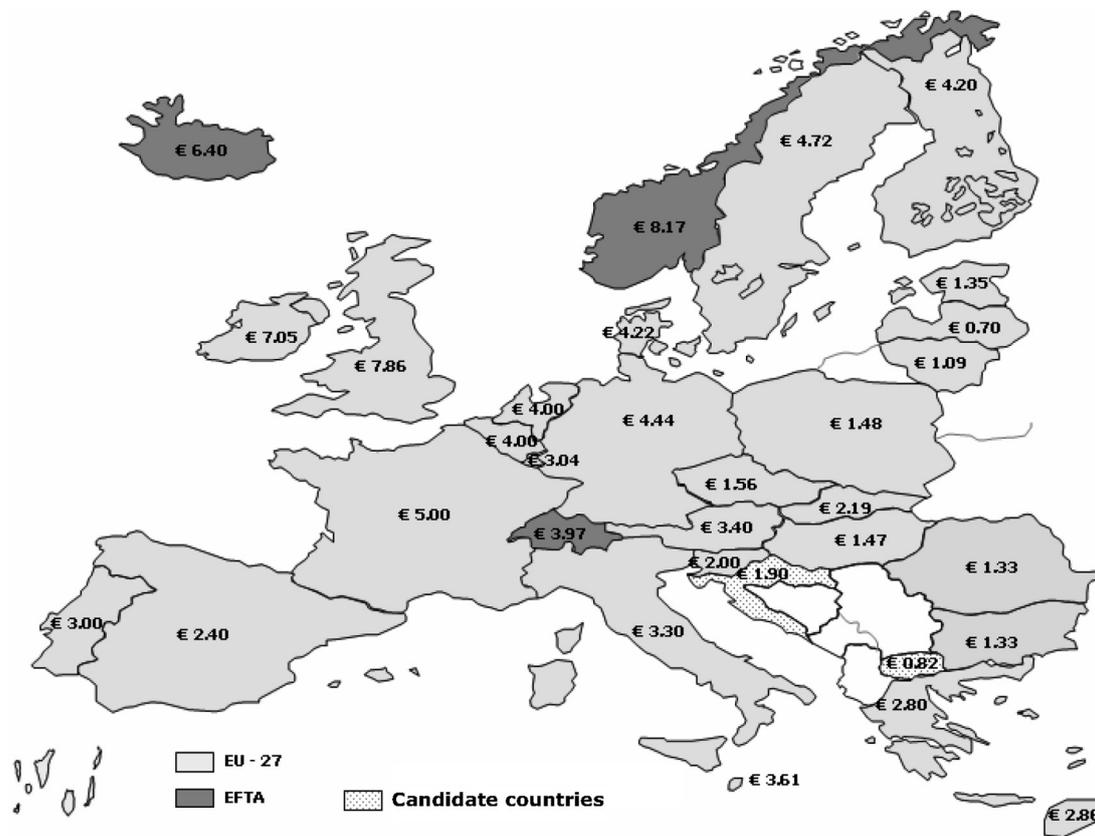
5.3 Por todos estos motivos, la Comisión Europea propone sustituir la categoría de precios más solicitada por el precio medio ponderado como elemento de referencia a la hora de fijar el requisito mínimo proporcional. Además, como resultado de este cambio, el requisito mínimo aplicable al impuesto especial establecido en la Directiva de la Unión Europea se aplicará no solo a la categoría de precios más solicitada para los cigarrillos (como es el caso en la actualidad) sino a todos los cigarrillos

vendidos en un país. El precio medio ponderado se calcula dividiendo el producto de la cantidad y el precio de los cigarrillos vendidos por el número total de cigarrillos vendidos. Esto puede tener un doble efecto sobre el nivel del impuesto especial. Si en un país se prefieren los cigarrillos relativamente caros, el impuesto especial mínimo calculado usando el precio medio ponderado como referencia sería menor que un impuesto especial calculado sobre la base de la categoría de precios más solicitada. Y viceversa: si se prefieren los cigarrillos relativamente baratos, el impuesto especial calculado sobre la base del precio medio ponderado sería más elevado que el calculado en función de la categoría de precios más solicitada. Si los cigarrillos más apreciados se hallan en una categoría intermedia de precios, el impuesto especial será el mismo independientemente del método de cálculo utilizado.

5.4 Para la planificación fiscal a nivel nacional, tanto la categoría de precios más solicitada como el precio medio ponderado son métodos complicados, pues cambian cada año y no son fácilmente previsibles. Si no se dispone de una metodología clara y uniforme para calcular el precio medio ponderado, existe el riesgo de que se transforme en una medida compleja y poco transparente. Por este motivo, se plantea la cuestión de si no habría simplificar aún más la propuesta de la Comisión.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> - Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Posibles repercusiones y políticas que deben tenerse en cuenta

6.1 *Objetivos de política sanitaria*

6.1.1 Tras la reunión de sus países miembros en 2003, la Organización Mundial de la Salud publicó su Convenio Marco para el Control del Tabaco, que describe maneras posibles de disminuir el consumo de tabaco. La UE adoptó oficialmente este Convenio el 30 de junio de 2005, y la Comisión Europea lo incluyó en la legislación aplicable en todos los Estados miembros.

6.1.2 La estrategia de la UE para combatir el consumo de tabaco se describe en el documento de la Comisión «Tobacco or Health in the European Union». Este documento considera que el impuesto especial sobre el tabaco es la principal herramienta para combatir el consumo de tabaco. El documento afirma claramente que, en el caso del impuesto especial sobre el tabaco, los objetivos de salud pública deberían estar por encima de los objetivos de política fiscal. La Comisión propone, entre otras medidas, que se excluya el tabaco del índice de los precios al consumo.

6.1.3 La Comisión Europea propone un aumento importante, aunque gradual, de los tipos del impuesto especial sobre el tabaco, poniendo énfasis en la armonización de estos tipos en todos los Estados miembros. En el caso de la picadura fina de tabaco se propone un aumento considerable del impuesto, ya que en la actualidad se constata un aumento significativo de la cuota del mercado de los cigarrillos para liar. La Comisión subraya que los Estados miembros deberían insistir en el control del contrabando y otras actividades ilegales relacionadas con las labores del tabaco.

6.1.4 Se calcula que el coste de la producción de tabaco en la UE asciende a unos 100 000 millones de euros. Se estima que 650 000 ciudadanos europeos mueren cada año como consecuencia del consumo de tabaco, y que aproximadamente trece

millones sufren enfermedades crónicas relacionadas con el hecho de fumar.

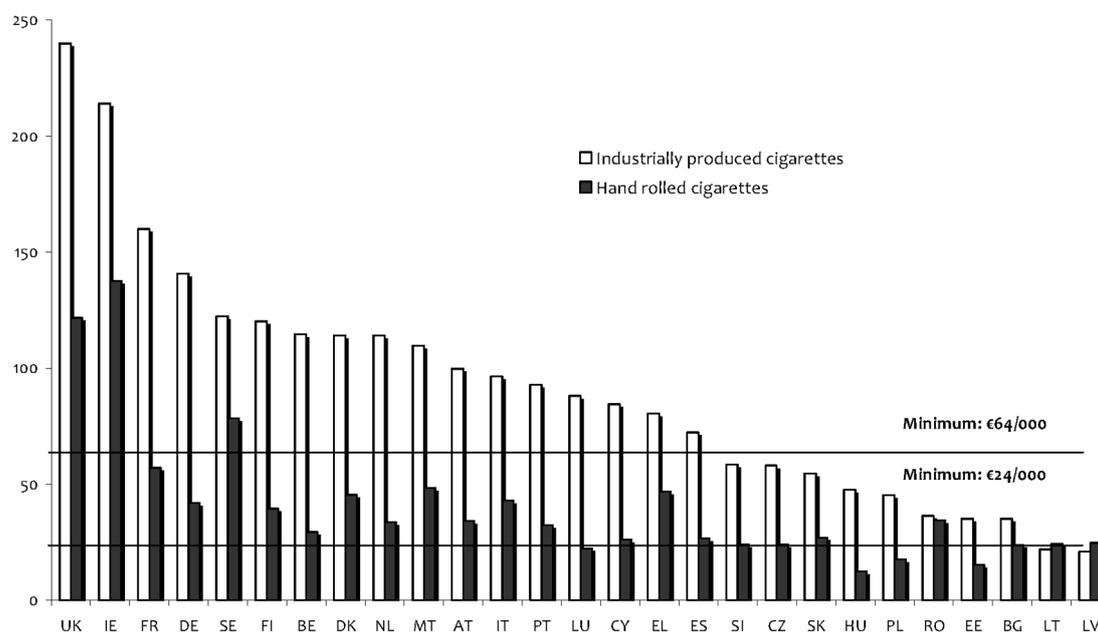
6.1.5 En el contexto de los impuestos sobre el tabaco debería hacerse hincapié en otro aspecto: la diferencia impositiva entre los cigarrillos y el tabaco para fumar, diferencia que tiene una gran influencia en el comportamiento de los consumidores. Varios estudios de la OMS ⁽¹⁾ relacionados con esta cuestión señalan que, hasta que todas las labores del tabaco no estén sujetas a una misma imposición, los fumadores seguirán sustituyendo una labor del tabaco por otra. Por este motivo, la OMS recomienda que todas las labores del tabaco –cigarrillos, tabaco, cigarrillos puros y otras – se graven con tipos impositivos equivalentes.

6.1.6 Además de aumentar los impuestos, algunos países también han introducido precios mínimos para los cigarrillos, ya que el aumento de los impuestos no siempre conllevaba el deseado incremento del precio a fin de reducir el consumo de tabaco. Hoy por hoy, cuatro países han introducido este tipo de medidas de incremento del precio (Italia, Irlanda, Austria y Francia, mientras que en Portugal la ley ofrece esta posibilidad), y los cuatro han sido demandados por la Comisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, pues esta considera una reglamentación de este tipo como una violación de la libertad de precios garantizada por las Directivas europeas en materia de impuestos y por el Tratado. Otra práctica común entre los gobiernos de los Estados miembros de la UE es intentar regular el número de cigarrillos contenidos en una cajetilla. A 1 de mayo de 2006, el número mínimo de cigarrillos contenido en una cajetilla estaba regulado en 17 de los países de la Unión Europea. En la mayoría de ellos, esta normativa había sido aprobada en el curso de los últimos cinco años. En resumen, observamos que los Estados miembros están complementando su marco fiscal con medidas para regular el precio y el contenido mínimo de las cajetillas, como instrumentos adicionales para conseguir el justo equilibrio entre los objetivos de política fiscal y sanitaria. La revisión en curso ofrece ahora la posibilidad de regular estas medias nacionales a nivel de la UE, a fin de impulsar la armonización a nivel europeo.

⁽¹⁾ Organización Mundial de la Salud, «Guidelines for Controlling and Monitoring The Tobacco Epidemic», 1998.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2 Objetivos de política social

6.2.1 Teniendo en cuenta experiencias de años anteriores, la Comisión Europea considera que para obtener una disminución del consumo de cigarrillos del 10 % en los 22 Estados miembros se necesita un incremento del 25 % del impuesto correspondiente. No obstante, este efecto podría diferir de un Estado miembro a otro, debido a las diferencias en los niveles de imposición. En algunos países el resultado puede ser diferente, en particular en el caso de los nuevos Estados miembros.

6.2.2 Un incremento del precio de los cigarrillos como resultado de un aumento del impuesto especial disminuiría el poder adquisitivo de los consumidores. Este efecto podría ser más fuerte en los países más pobres, en particular en algunos de los nuevos Estados miembros de la UE. En comparación a los antiguos Estados miembros de la UE, en algunos países de Europa Central y Oriental el nivel de vida sigue siendo bajo, y las personas gastan gran parte de sus ingresos en productos básicos. Aun cuando los precios de los cigarrillos en estos países son más bajos que en los antiguos Estados miembros de la UE, en relación con el poder adquisitivo no son, como tampoco lo son otros productos, más asequibles. Además, frecuentemente en los países con un bajo nivel de vida se gasta en productos

alcohólicos y del tabaco una mayor proporción de los ingresos. Por ello, el incremento de los precios tendría más repercusiones para los consumidores de los nuevos Estados miembros de la UE que para los de los países con un nivel de vida más elevado.

6.2.3 La demanda de cigarrillos es relativamente rígida, es decir, un aumento del precio de los cigarrillos no conlleva una disminución importante del consumo. Por este motivo, cuando el precio de los cigarrillos aumenta, los consumidores pueden responder de dos maneras: los habrá que se vean obligados a gastar menos dinero en otros productos, lo que implicará una reducción de su poder adquisitivo; otros empezarán a comprar cigarrillos y labores del tabaco más baratos (una especie de «paso a una categoría inferior»), o adquirirán cigarrillos procedentes del mercado ilegal.

6.2.4 Según un estudio médico, aunque generalmente el consumo de tabaco se vea reducido como resultado del aumento de los precios, las disparidades en los hábitos de consumo de tabaco relacionadas con las diferencias de ingresos pueden no desaparecer. De hecho, dicho estudio, publicado en el *American Journal of Public Health*, demuestra que, al aumentar el precio de la cajetilla de cigarrillos, las disparidades en el consumo de tabaco entre grupos de ingresos diferentes se agrandaron

⁽¹⁾ 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

cuando la proporción de fumadores con una renta baja aumentó. El estudio concluye que el aumento de los precios de los cigarrillos puede suponer una carga desproporcionada para los fumadores pobres ⁽¹⁾.

6.2.5 El aumento propuesto del impuesto especial mínimo a 90 euros para todos los precios de venta al por menor constituye un incremento del 41 % en un periodo de cuatro años, y es como mínimo un 300 % más elevado que el aumento previsto de los precios al consumo en la UE. Un incremento del impuesto especial de este orden haría aumentar la inflación. Un incremento importante del impuesto especial sobre los cigarrillos podría hacer subir el precio de este producto, lo que a su vez contribuiría a un aumento del índice de los precios al consumo. La exclusión del precio de los cigarrillos del índice de precios al consumo armonizado (tal como se propone en el estudio «Tobacco or Health in the European Union») eliminaría este efecto *de iure*, pero podría tener repercusiones sociales *de facto*, ya que implicaría un cálculo erróneo del índice de la inflación que podría tener un efecto negativo para el ajuste salarial.

6.3 Objetivos de política fiscal

6.3.1 Si se tienen en cuenta los ingresos procedentes de los impuestos especiales sobre el tabaco y la manera en que se gastan, no hay duda de que, en realidad, el objetivo principal del impuesto especial es financiar los gastos generales de los gobiernos nacionales.

6.3.2 La relación entre la política fiscal y la política sanitaria viene en gran medida condicionada por la posibilidad de vincular los ingresos procedentes del impuesto especial sobre las labores del tabaco a actividades destinadas a la eliminación de las consecuencias negativas del consumo de tabaco. No obstante, a la vista del nivel de financiación global de estas actividades en la actualidad, es obvio que la mayor parte de los ingresos procedentes de los impuestos especiales sobre el tabaco se gasta en actividades y políticas que no tienen relación alguna con ese tipo de objetivos de política sanitaria.

6.3.3 Así pues, no hay duda de que los objetivos fiscales siguen siendo objetivos primordiales de los impuestos especiales sobre las labores del tabaco. Sin embargo, en este caso el cumplimiento de los objetivos fiscales se ve complicado por la existencia del seguro médico público. Si los regímenes de seguro médico, y en particular las primas del seguro médico, reflejaran los riesgos vinculados al hecho de fumar, los fumadores se verían obligados a asumir los costes de su hábito. De esta manera se daría respuesta básicamente a la mayoría de las estrategias antitabaco de las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales.

6.3.4 Al examinarse los aspectos fiscales de los impuestos sobre el tabaco, conviene darse cuenta de que el aumento del impuesto especial podría suponer un incremento de los ingresos en el presupuesto, pero esto no tiene que ser necesariamente así. Es posible que, en lugar de un incremento de los ingresos, el

aumento del impuesto especial tuviera el efecto contrario, debido a un aumento del contrabando y el comercio ilegal o a una mayor popularidad de los cigarrillos más baratos. Una vez aumentado el impuesto especial, con la consiguiente expansión del mercado ilegal, la disminución de los ingresos debido a este mercado ilegal creciente puede ser mayor que el incremento de los ingresos resultante del aumento del impuesto.

6.4 Objetivos en el marco de la política de seguridad (comercio ilegal)

6.4.1 Los recaudadores de impuestos siempre tienen que hacer frente al fraude fiscal. Las principales actividades ilegales vinculadas a las labores del tabaco son la falsificación y el contrabando.

6.4.2 Desde el punto de vista de un economista, el incremento de los impuestos especiales estimula el contrabando de cigarrillos y el mercado ilegal. El contrabando es una actividad económica que se rige por la ley de la oferta y la demanda. Un aumento de los impuestos especiales incrementa la diferencia de precio entre los cigarrillos del mercado legal y los de contrabando y, como consecuencia, la demanda de cigarrillos de contrabando aumenta. Cuando la demanda aumenta, el precio de los cigarrillos de contrabando aumenta a su vez; esto hace que la actividad de contrabando resulte más provechosa, y como consecuencia se registra un incremento del contrabando. Esta apreciación es válida tanto para el comercio ilícito intracomunitario de tabaco como para el contrabando procedente de otros países. En los nuevos Estados miembros, en particular, el precio y otros factores son favorables a la extensión del contrabando originado fuera del mercado común: los precios en los países vecinos al este están alcanzando niveles relativamente más bajos, las patrullas fronterizas de los nuevos Estados miembros tienen recursos limitados, y a veces las actividades económicas sumergidas alcanzan proporciones considerables. Por ejemplo, en una encuesta llevada a cabo en Lituania en 2008 ⁽²⁾, un 38,9 % de los encuestados justificaba o tenía a justificar el contrabando. Además, cuando se examinan las condiciones que fomentan el desarrollo de un mercado ilegal, es importante tener en cuenta el volumen de la economía sumergida no solo en la UE, sino también en las fuentes potenciales de contrabando, es decir, los países limítrofes.

6.4.3 La situación que se acaba de describir podría ejemplificarse con el caso de Lituania. En un intento de armonizar el sistema fiscal nacional con el resto de la UE, entre 2002 y 2004 el impuesto especial sobre el tabaco sufrió un incremento significativo en Lituania (entre 2001 y 2004, la carga fiscal correspondiente al impuesto especial aumentó en un 121 %). Esto ha tenido como consecuencia una fuerte subida del precio de los cigarrillos. De hecho, el aumento del impuesto especial ha reformado el mercado del tabaco. Las ventas de cigarrillos en el mercado legal disminuyeron, mientras que el contrabando y el mercado negro ganaron terreno. Entre 2001 y 2004, el volumen de productos de contrabando incautados se multiplicó casi por trece. En 2004, el mercado legal y el ilegal tenían prácticamente cuotas de mercado equivalentes (sobre la base del recuento de las unidades vendidas).

⁽¹⁾ Franks et al.: «Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends», publicado en el American Journal of Public Health, octubre de 2007, Vol. 97, No. 10

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656.

6.4.4 A la hora de evaluar la efectividad de los impuestos especiales, resulta fundamental tener en cuenta los cambios en el consumo bruto de cigarrillos (es decir, tanto el consumo legal como el ilegal). Varias experiencias internacionales muestran que, más que a disminuir el consumo total, una imposición agresiva y el consiguiente incremento de los precios tienden a disminuir las ventas legales, y este efecto se debe a la expansión del mercado ilegal. Esto es también lo que ocurrió en Lituania: con el aumento del impuesto especial en el periodo 2002-2004, el consumo bruto disminuyó, aunque menos que las ventas legales de cigarrillos.

6.4.5 En septiembre de 2008, el Comisario europeo László Kovács admitió que los elevados precios y las diferencias de tributación se encuentran entre las principales razones que explican las importantes cantidades de contrabando, en particular de cigarrillos, que entran en la UE procedentes de determinados países limítrofes. Por este motivo, sería desacertado adoptar decisiones y aprobar aumentos de los requisitos impositivos mínimos en la UE que pudieran agravar aún más este problema.

6.5 *Objetivos relacionados con el mercado interior (armonización)*

6.5.1 A pesar de treinta años de armonización del impuesto especial sobre el tabaco en la Unión Europea, las diferencias entre Estados miembros en la imposición de las labores del tabaco siguen siendo importantes, tanto por lo que se refiere a la estructura del impuesto como a la carga fiscal total.

6.5.2 Aunque en algunos países la política sanitaria constituye la principal prioridad, las tradiciones y la situación social siguen originando profundas divergencias en la fiscalidad total del tabaco. La diferencia entre el rendimiento tributario del impuesto especial en la UE va de 242 euros por 1 000 cigarrillos en el Reino Unido a 19 euros por 1 000 cigarrillos en Letonia (a 1 de enero de 2007). De hecho, éste podría ser el principal motivo por el que, según los cálculos, el comercio ilegal dentro de la Comunidad Europea –en volumen de cigarrillos– duplica el comercio ilegal originado en terceros países.

6.5.3 Hay que tener en cuenta que pocas de las acciones propuestas harán progresar la armonización de los tipos impositivos en la Unión Europea. Es muy probable que, a la vista de las acciones que se proponen, las diferencias absolutas y relativas entre los Estados miembros en materia impositiva no desaparezcan.

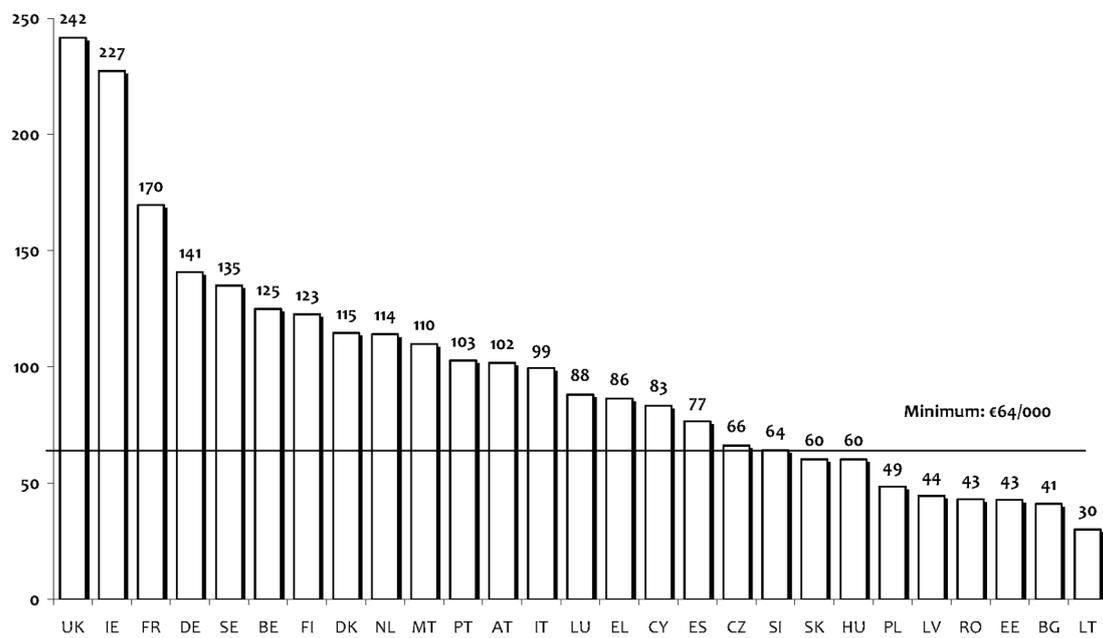
6.5.4 Por ejemplo, históricamente la razón que justifica el requisito proporcional es la armonización del impuesto especial en la UE, pero aun así este objetivo no se ha alcanzado hasta ahora y puede incluso conducir a resultados opuestos. Por ejemplo, en Eslovenia e Italia la incidencia del impuesto especial sobre la categoría de precios más solicitada es similar, del orden del 58 %, pero el rendimiento tributario del impuesto en Italia es un 80 % más alto que en Eslovenia, a saber, 102,38 euros frente a 57,6 euros por mil cigarrillos. El aumento propuesto de la incidencia del impuesto especial del 57 % al 63 % tendría como resultado una mayor divergencia de los impuestos especiales en términos absolutos, y podría tener importantes repercusiones inflacionistas, como se muestra en el informe de la evaluación de impacto elaborado por la Comisión. A la vista de los efectos discutibles de este requisito mínimo proporcional, deberían volver a analizarse seriamente y examinarse no solo la conveniencia de su aumento, sino también las razones mismas de su existencia.

6.5.5 De la misma manera, mediante el aumento propuesto del impuesto especial mínimo sobre los cigarrillos de 64 a 90 euros por mil cigarrillos solo se conseguirá la armonización si los países con impuestos más elevados no los incrementan aún más. Desde esta perspectiva, podría ser de interés examinar la posibilidad de establecer un nivel máximo impositivo que sustituyera al tipo mínimo actual.

6.5.6 Dado que hasta el momento varios Estados miembros no han sido capaces de ajustar el tipo mínimo impositivo de 64 euros por mil cigarrillos ni siquiera para la categoría de precios más solicitada, el incremento propuesto a 90 euros debería reconsiderarse y, por muchas razones, bien esta cifra debería reducirse, bien el plazo de aplicación de este incremento debería prolongarse hasta el 1 de enero de 2018.

Chart 2:

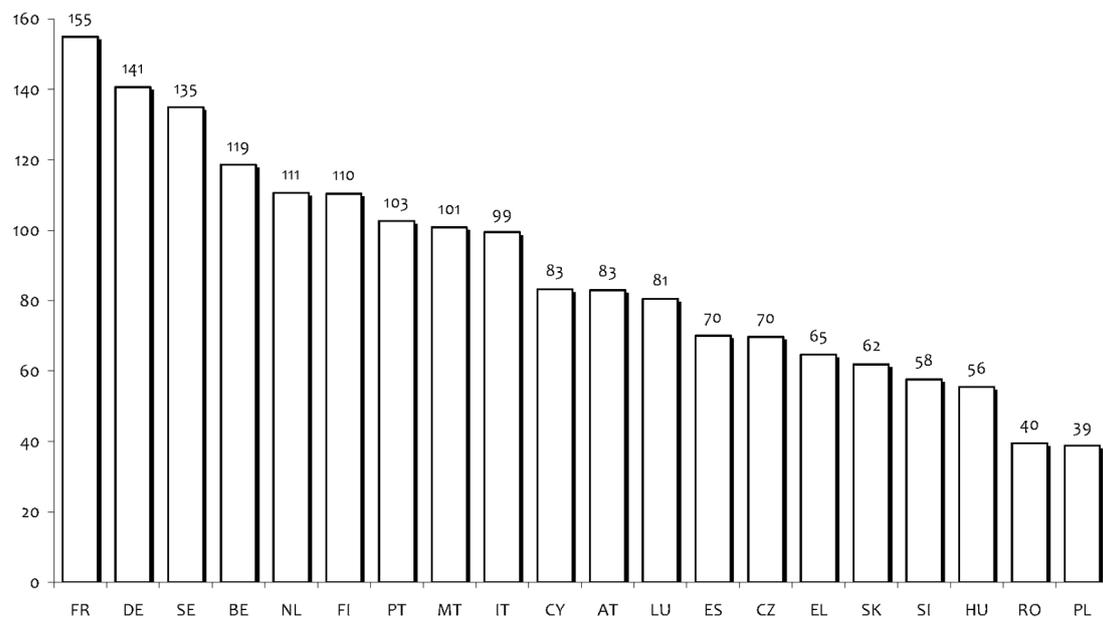
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

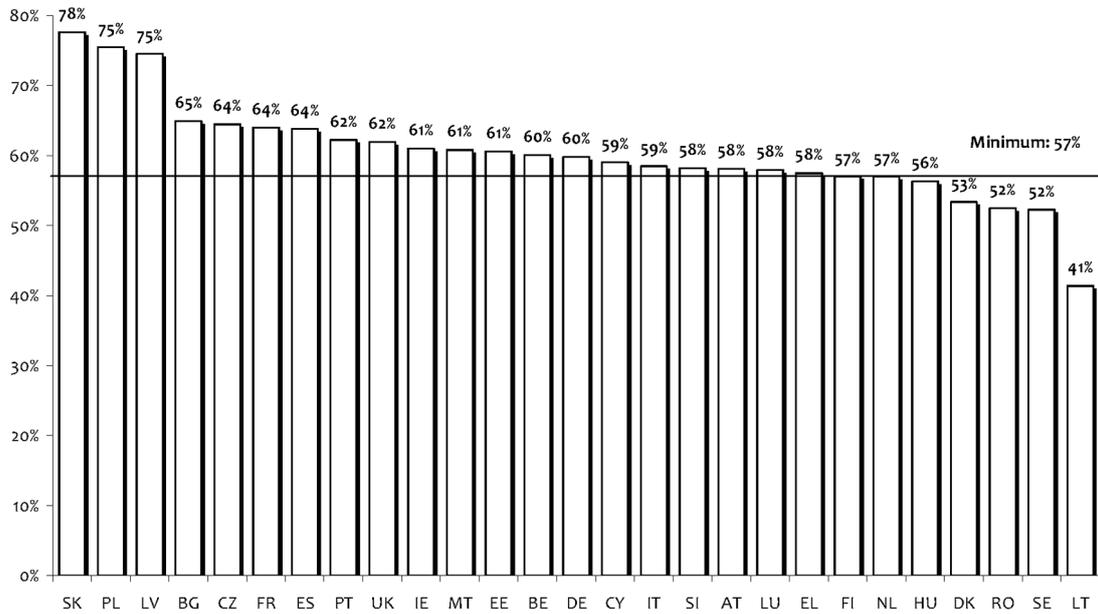
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

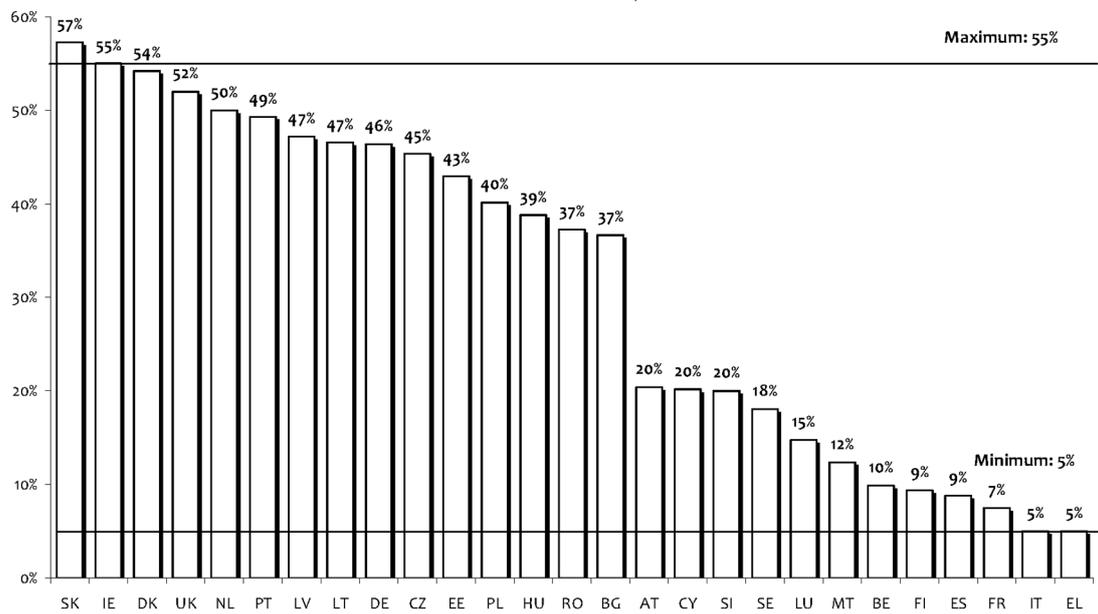
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Bruselas, 25 de marzo de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI