

PARAGUAY

Impuesto al tabaco: intereses particulares siguen primando sobre el interés común

Clara De Iturbe

Decidamos

Análisis concretos de las políticas que son relevantes a temas de gobernanza, desigualdad e implementación de los ODS en su país, ya sea por su contribución al logro de los ODS o porque son un obstáculo para los mismos

Durante 2018 esfuerzos por aumentar la extremadamente baja carga tributaria del tabaco se vieron truncados por el intenso lobby de los gremios de producción, sectores políticos afines al entonces presidente y empresario tabacalero, Horacio Cartes.

En un país de alrededor de 7 millones de personas como Paraguay, se estima que, cada año, se pierden 3300 vidas a causa del tabaco –que es causante de alrededor del 12% de las muertes y 22.386 eventos de salud, entre ellos 9.075 infartos y otras enfermedades cardíacas, 1.414 accidentes cerebro-vasculares (ACV), 1.410 nuevos diagnósticos de cáncer y 10.385 casos de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) (Bardach et al., 2018). Entre los tipos de cáncer, son atribuibles el 83 % de aquellos de pulmón y laringe, el 68 % de los de boca, faringe y esófago, siendo además importante la incidencia en el cáncer de estómago, renal y de vejiga (Bardach et al., 2018. p.603).

Si bien es un país con una relativamente baja incidencia de fumadores, los costos en la salud pública y en cuanto a la calidad de vida a raíz del consumo de tabaco son elevados para un país con un sistema de salud desfinanciado y un sistema de protección social que no llega a la mayoría de la población. Los costos de salud atribuibles al tabaco se estiman en 271 millones de dólares anuales, cifra que al momento de la realización del estudio representaba el 1,1 % del producto interno bruto (PIB) y 12,1 % del gasto total en salud del país, mientras que las recaudaciones del impuesto al tabaco fueron de apenas 55,1 millones de dólares (Bardach et al., 2018). Si no se implementan

medidas efectivas que ayuden a prevenir el tabaquismo y aumentar las recaudaciones, esta problemática se agravará aún más en los próximos años.

Los impuestos son una de las medidas más efectivas para combatir el tabaquismo ya que encarecen los productos y desincentivan su consumo afectando el bolsillo de los consumidores¹. También son fundamentales desde un punto de vista fiscal, ya que permiten recaudar recursos de un consumo dañino y reorientarlos hacia el financiamiento de políticas públicas –generalmente de salud y educación.

La situación sanitaria descrita más arriba se da en un contexto fiscal bastante precario. Paraguay, con una presión tributaria de apenas el 10% del PIB e indicadores sociales por debajo de los promedios regionales no puede garantizar el acceso y disfrute de los derechos de los habitantes y de esta manera cumplir con los compromisos que implican los ODS. Varios problemas aquejan al sistema tributario paraguayo, entre ellos, la baja recaudación se debe a las bajas tasas, alta evasión y elusión, privilegios tributarios y amplia deducibilidad de algunos impuestos.

Actualmente, los productos del tabaco están alcanzados por el IVA (que se aplica a casi todos los bienes y servicios

¹ Según la Organización Mundial de la Salud, las medidas de control del tabaquismo pueden dividirse en dos: por un lado se encuentran las medidas que reducen la demanda de tabaco y por el otro, las medidas que reducen la producción, distribución o disponibilidad del tabaco. Las primeras pueden incrementar los precios, por ejemplo, mediante impuestos o bien, pueden reducir la demanda por medio del etiquetado, campañas de concienciación, regulación de áreas de fumado y publicidad, entre otras.

con una tasa del 10 %) y el impuesto selectivo al consumo (ISC), que grava productos específicos a tasas diferenciadas. El ISC se regula de la siguiente manera: mediante una ley se fija el rango de la tasa, es decir una tasa mínima y una máxima y la tasa en sí es modificada con un decreto presidencial.

Entre el 2015 y el 2018 la ley fijaba el impuesto selectivo para el tabaco entre 16 % al 22 %. Por decreto, la tasa era de 16% en ese entonces, muy por debajo de los niveles de la región, donde se observan tasas que varían entre el 40% y el 80%. Con un proyecto de ley, se buscaba aumentar la tasa a un mínimo de 30% además de un cargo de unos 25 centavos de dólar (Gs. 1.500) por cada cajetilla. De esta manera Paraguay se acercaría un poco más a los promedios regionales (60%) y las necesidades locales.

Propuesta legislativa de aumento del impuesto al tabaco

Sección 1	Tasas	
	Mínima	Máxima
1. Cigarrillos perfumados o elaborados con Tabaco rubio egipcio o turco, virginia y similares	30%	40%
2. Cigarrillos en general no comprendidos en el numeral anterior	30%	40%
3. Cigarrillos de cualquier clase	30%	40%
4. Tabaco elaborado, picado o en otra forma excepto el tabaco en hojas	30%	40%
5. Tabaco elaborado, picado, en hebra, en polvo (rapé), o en cualquier otra forma	30%	40%
6. Esencias u otros productos de tabaco para ser vapeados, inhalados o aspirados por cigarrillos electrónicos, vaporizados o similares.	30%	40%

Cómo se evita un impuesto que nos convendría a (casi) todos/as

En los últimos años, se ha intentado elevar la carga tributaria del tabaco a través de varias iniciativas legislativas. La última fue un proyecto de ley impulsado por el partido de izquierda Frente Guazú y de centro-izquierda, Partido Democrático Progresista, que buscaba aumentar la tasa del impuesto selectivo al consumo de tabaco al rango de 30%-40%.

En Paraguay, las propuestas de aumento impositivo normalmente generan fuerte oposición especialmente en los sectores empresariales y de mayores ingresos, si bien la reticencia a pagar impuestos es general --debido a la corrupción imperante y la historia de baja contribución. Ante la necesidad imperante de aumentar las recaudaciones, el aumento del impuesto al tabaco resulta posiblemente la propuesta tributaria que genera mayor aceptación, por atacar al mismo tiempo un problema de salud pública.

No obstante, esta propuesta se ha encontrado con la fuerte oposición de los gremios de producción y sectores políticos afines al ex presidente de la república, Horacio Cartes (2013-2018), empresario tabacalero, dueño de Tabacalera del Este SA (Tabesa), la mayor empresa productora de cigarrillos del país².

El lobby de los gremios de producción no se hizo esperar. Entre ellos, la Cámara de Anunciantes del Paraguay (CAP) y representantes del sector tabacalero expresaron rechazo hacia la propuesta y advirtieron que se fomentaría el mercado ilegal. Por su parte el Ministerio de Hacienda hizo una fuerte presión para que se postergue el tratamiento de esta y otras propuestas de elevar tributos al consumo dañino porque sería más conveniente trabajar en una reforma tributaria amplia y consensuada con los distintos sectores. Sin embargo, resulta llamativa la oposición del ministerio que está a cargo de la administración de los ingresos y gastos a una propuesta que lograría mejorar las recaudaciones mientras se debaten otras propuestas.

El entonces ministro de salud, Antonio Barrios, se alineó al presidente y minimizó el impacto del tabaco en la salud pública, afirmando que las muertes por cáncer de pulmón: “No son muchas. Mueren muchas más personas por enfermedades cardiovasculares y en accidentes de tránsito que por cáncer del pulmón producido por el tabaco”. Sobre las afecciones cardiovasculares, resaltó “Son múltiples las causas: la obesidad, sobrepeso, la genética, las costumbres de alimentación no saludable e

² Tabesa también ha sido vinculada por varios expertos con el negocio de contrabando de cigarrillos en la región.

hipercalórica, la falta de ejercicios, el consumo exagerado de alcohol también favorecen las enfermedades cardiovasculares” (Abc Color, 4/12/17). Además opinó que es necesario tener propuestas “justas” para abordar los consumos dañinos que un impuesto al tabaco más bien se veía una persecución política al entonces presidente.

Los dichos del propio Ministro de Salud le valieron fuertes críticas y varios gremios médicos como la Sociedad Paraguaya de Neumología, la Sociedad Paraguaya de Oncología Médica, la Sociedad Paraguaya de Medicina Interna y la Sociedad Paraguaya de Pediatría se pronunciaron en contra de sus dichos (Última Hora, 5/12/17; Abc Color, 5/12/17).

Finalmente, la propuesta iniciada en la Cámara de Senadores fue modificada en la Cámara de Diputados y postergada en noviembre para su tratamiento a inicios de 2019. Los cambios incluyeron un aumento mínimo del impuesto (del 16% al 18%) y se eliminaron las disposiciones que dictan el destino de dichas recaudaciones.

Versión aprobada en la Cámara de Diputados

Sección 1	Tasas	
	Mínima	Máxima
1. Cigarrillos perfumados o elaborados con Tabaco rubio egipcio o turco, virginia y similares	18%	22%
2. Cigarrillos en general no comprendidos en el numeral anterior	18%	22%
3. Cigarrillos de cualquier clase	18%	22%
4. Tabaco elaborado, picado o en otra forma excepto el tabaco en hojas	18%	22%
5. Tabaco elaborado, picado, en hebra, en polvo (rapé), o en cualquier otra forma	18%	22%
6. Esencias u otros productos de tabaco para ser vapeados, inhalados o aspirados por cigarrillos electrónicos, vaporizados o similares.	18%	22%

Conclusión

Luego del revés que sufrió el proyecto que estaba siendo apoyado por varios sectores de la sociedad civil, restan continuar las presiones para aumentar los impuestos a una industria que genera enormes externalidades negativas en costos de salud. Es importante resaltar que desde el Ministerio de Hacienda se aseguró en repetidas ocasiones que el aumento sería gradual “hasta alcanzar el 22%”. Considerando que entre 2015 y 2019, a pesar de los enormes esfuerzos de la sociedad civil, gremios médicos y científicos, centros del pensamiento, entre otros, se logró incrementar el impuesto apenas 5 puntos, de 13% a 18 %³, nos queda la duda: a este ritmo tan “gradual”, ¿Cuántas décadas deberán pasar antes de alcanzar siquiera el promedio de la región hoy en día? ¿Cómo lograr que los procesos de debate y consenso de un impuesto tan importante como este se den en el marco de informaciones científicas y no sean capturadas por grupos de interés?

Para el 2019 se esperan avances hacia un nuevo ordenamiento tributario, mientras tanto, varias propuestas de impuestos siguen en el tintero⁴. ¿Primarán los intereses personales y corporativos de los poderosos por sobre la evidencia científica y las necesidades de financiamiento del país?

3 Hasta el 2015, la tasa era de apenas 13 %, ese año se elevó a 16 % y en mayo de 2018, a 18 %.

4 El proyecto de ley “Que modifica el artículo 19 sección II y los artículos 20 y 21 de la Ley 5.538/15 e incrementa el impuesto selectivo al consumo de bebidas con alcohol y con azúcar y establece el destino de lo recaudado” que elevaría los impuestos de las bebidas alcohólicas del 13% al 26% y de las bebidas azucaradas del 5% al 10%, cuyo tratamiento había sido postergado en el 2018 deberá resolverse en los primeros meses de este año.

Referencias

Abc Color. (4/12/17). Minimiza muertes por tabaco.

Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/barrios-minimiza-muertes-por-tabaquismo-1655408.html>

Abc Color. (5/12/17). Más médicos reaccionan ante declaraciones de Barrios. Disponible en:

<http://www.abc.com.py/nacionales/mas-reacciones-de-medicos-tras-declaraciones-de-barrios-1656221.html>

Bardach, A., Palacios, A., Caporale, J., Alcaraz, A., Rodriguez, B., Sequera V.G., Cañete, F., Augustovski, F., Pichon-Riviere, A. (2018). Carga de enfermedad atribuible al uso del tabaco en Paraguay y potencial impacto sanitario y económico del aumento del precio a través de impuestos. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica, 35(4), 599-609.

Última Hora. (5/12/17). Sociedades médicas responden a ministro: "El tabaco mata". Disponible en:

<https://www.ultimahora.com/sociedades-medicas-responden-ministro-el-tabaco-mata-n1122348.html>