

APORTES *al debate* *parlamentario*

17

Webinar

04 de mayo de 2021

Hacia la Modernización del Esquema Fiscal de las Bebidas Alcohólicas en México. Análisis en las esferas del campo, salud, pymes y fiscal.

El 4 de mayo de 2021, el Senador Gerardo Novelo Osuna y el Instituto Belisario Domínguez (IBD) llevaron a cabo el webinar “Hacia la Modernización del Esquema Fiscal de las Bebidas Alcohólicas en México. Análisis en las esferas del campo, salud, pymes y fiscal”, el cual contó con la participación del propio Senador Gerardo Novelo (Secretario de la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios), la Senadora Susana Harp Iturríbarria (Presidenta de la Comisión de Cultura), el Senador Ovidio Peralta Suárez (Presidente de la Comisión de Juventud y Deporte), la Senadora Alejandra del Carmen León Gastélum (Secretaría de la comisiones para la Igualdad de Género y de la Reforma Agraria) y el Senador Gustavo Madero Muñoz (Presidente de la Comisión de Economía).

En el análisis de la esfera del campo participó el productor de mezcal Valentín Sánchez, el Dr. Jorge Vera García (Presidente del Clúster Mezcal Oaxaca), el Dr. Hipócrates Nolasco (Presidente del Consejo Regulador del Mezcal), la Dra. Sarah Eva Martínez Pellégrini (del Colegio de la Frontera Norte) y el Dr. Diego Robles Gil (de Tequila Milagro). El panel de análisis correspondiente al tema de Salud contó con la participación del Dr. Gabriel Farfán (Presidente de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para los Resultados); el Dr. Gady Sabicky (Comisionado de CONADIC); el Mtro. Juan Arturo Sabines (Consultor nacional prevención y control de tabaco y alcohol OPS/OMS México); la Dra. Eunice Rendón (de la Red de Jóvenes Viral y Agenda Migrante) y del Mtro. Mtro. Raúl Martín del Campo (Director General de Atención y Tratamiento de Adicciones y Director de Planeación del Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz y Miembro de la Junta de Estupefacientes de la ONU). El panel 3 se enfocó en el análisis de las pymes, y participó la Mtra. Cristina Barba (Directora General de ACERMEX); el Lic. José de Lucas (Director General de AIRBAC) y el Lic. Iñaki Landáburu (Presidente Ejecutivo de ANDIVYL y ANAM). Finalmente, en la mesa de análisis Fiscal participó el Dr. Luis Foncerrada Pascal (Especialista en temas económicos y fiscales) y el Dr. Guillermo Lagarda (Investigador del Global Development Policy Center de la Universidad de Boston). El seminario contó con la moderación del Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro, Secretario Técnico del IBD y del Dr. José Luis Clavellina Miller, Investigador de la Dirección General de Finanzas del propio Instituto.

El objetivo del webinar fue proporcionar elementos de análisis en torno a la modernización del esquema fiscal de las bebidas alcohólicas a fin de generar un impacto positivo en la salud e incrementar la recaudación a través del Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS). El desarrollo de este evento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4914>

Bienvenida y Mensajes Iniciales

Sen. Gerardo Novelo Ozuna

Secretario de la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios.

El Senador Noveló dio la bienvenida al Webinar “Hacia la modernización del esquema fiscal de las bebidas alcohólicas en México” donde se analizaría la propuesta legislativa para la moderación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de bebidas alcohólicas.

En particular, agradeció a todos los actores que han aportado y nutrido la discusión sobre la importancia de modernizar este impuesto desde distintos campos, pues gracias a su esfuerzo fue posible un foro integral. Asimismo, agradeció a los senadores Alejandro Armenta y Susana Harp por acompañarlo en el impulso de esta iniciativa de modernización, así como al senador Ovidio Peralta, a la senadora Alejandra León, al senador Ernesto Pérez Astorga y al senador Gustavo Madero. También agradeció al IBD por hacer posible esta actividad y a los medios de comunicación que acompañaron el foro.

El Senador Novelo indicó que el tema tomaba especial relevancia en el contexto histórico en el que nos encontramos, cuando las limitaciones de nuestro sistema sanitario y las morbilidades asociadas que afectan a nuestra población, relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas, nos dejan en un estado de vulnerabilidad que se conjuga con los bajos niveles recaudatorios que distinguen a nuestro país. En este entorno, es necesario generar las condiciones adecuadas para un proceso de recuperación económica post pandémica, lo que nos lleva a buscar alternativas adecuadas para abordar una multiplicidad de problemas de forma creativa y cumpliendo con la promesa de no crear nuevos impuestos.

Finalmente, indicó que en este foro se buscaría generar una reflexión en torno a las múltiples dimensiones en las que se puede beneficiar al país con una modernización del IEPS en bebidas alcohólicas transitando de un esquema *ad valorem*

a un esquema de *ad quantum*. Aseguró que, la participación de todos los expertos evidenciaría el tiempo y la dedicación que se ha puesto para analizar la pertinencia de un cambio como el que se propone.

Sen. Susana Harp Iturribarría

Presidenta de la Comisión de Cultura.

Para la Senadora Harp, la iniciativa impulsada por el Senador Gerardo Novelo puede apoyar a los pequeños productores artesanales de mezcal. Destacó que el mezcal puede considerarse una cultura líquida, que se ha bebido desde hace siglos y que es parte del patrimonio cultural de México.

La Senadora Harp señaló también que, el gobierno trata de impulsar medidas para reducir las desigualdades que enfrentan, por ejemplo, los pequeños productores artesanales de mezcal, los cuales tienen procesos muy diferentes al de las grandes fábricas de empresas productoras de bebidas alcohólicas.

Para la Senadora Harp, las ventanas de oportunidad que se buscan abrir para pequeños productores, las suelen tratar de aprovechar algunos empresarios para sacar ventaja y esto implica obstáculos que complican la negociación para impulsar diversas medidas. Sin embargo, apuntó que se buscaría abrir este tipo de ventanas de oportunidad para pequeños productores, sin permitir que grandes empresarios traten de abusar para obtener ventajas de las medidas que serían implementadas.

Sen. Ovidio Salvador Peralta Suárez

Presidente de la Comisión de Juventud y Deporte.

El Senador Peralta señaló que, la Iniciativa es una propuesta innovadora que busca modificar el sistema fiscal del IEPS a bebidas alcohólicas de un sistema *ad valorem* a uno *ad quantum*, y que permitiría una recaudación adicional de 20 mil millones de pesos. Aseguró que estas modificaciones traerían beneficios adicionales en materia de salud, el campo y para las pequeñas y medianas empresas productoras de bebidas alcohólicas en México.

La modernización del sistema permitiría además formalizar empresas en el sector y pondría candados para quienes falsifican facturas por impuestos de importación y a quienes no pagan completamente sus impuestos.

La modernización del IEPS cumple con los principios de proporcionalidad, legalidad, generalidad, obligatoriedad, equidad y vinculación con el gasto público. Lo cual, pondría a México a la vanguardia a nivel internacional, ya que respecto a los países de la OCDE, México es de los pocos que mantiene un esquema *ad valorem*.

Sen. Alejandra del Carmen León Gastélum

Secretaría de las comisiones Para la Igualdad de Género y de la Reforma Agraria.

La Senadora León Gastélum comentó que en febrero pasado había presentado una iniciativa para eliminar el IEPS a la industria nacional del vino, pues existe en el país una desventaja respecto del esquema fiscal que se maneja en otros países. Manifestó estar de acuerdo con los cambios que se proponen en la iniciativa de forma que se uniera a los productores tanto de mezcal del sur del país, como de vino en el norte y de los productores artesanales de tequila y cerveza, pues promueve la inversión y genera incentivos en favor de los pequeños y medianos productores, los cuales son clave para la reactivación económica.

Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz

Presidente de la Comisión de Economía.

Para el Senador Madero, la Iniciativa trata de componer la estructura del IEPS a las bebidas alcohólicas. Señaló que, los IEPS son llamados impuestos al pecado, porque tratan de recaudar impuestos sobre aquellos productos o servicios que generan algún daño en la sociedad y, con los recursos generados por estos impuestos, poder atender dichos problemas.

En la industria de bebidas alcohólicas se han presentado distorsiones que la Iniciativa trata de

corregir. Indicó que, actualmente existen tres niveles de gravamen: las bebidas de baja graduación, que tienen menos de 14.0% de alcohol a las que se les cobra una tasa del 26.0%; las intermedias, que van del 14.0% al 20.0% de alcohol a las que se les cobra un 30.0%; y las de mayores de 20.0% grados de alcohol a las que se les cobra el 55.0%.

Sin embargo, reconoció que en las mismas tres categorías hay industrias comerciales amplias, industrias artesanales y mercado ilegal, que con el mecanismo impositivo actual se daña a los mercados artesanales y se favorece el mercado ilegal.

El Senador Madero comentó que, cuando se grava *quantum*, por grado de alcohol efectivo y no por el precio del producto, se evita dañar a los mercados artesanales. Se corrige la distorsión existente y se evade un daño no deseado a las industrias artesanales, tanto de cerveza como de licores, y, por otro lado, se reduce la piratería (adulteración de las bebidas alcohólicas que se venden por muy bajo precio).

Recuadro 1. Aspectos Relevantes de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversos artículos de la Ley del IEPS, con la finalidad de modernizar la configuración tributaria sobre las bebidas alcohólicas, bajo un enfoque de salud pública, bienestar económico y eficiencia recaudatoria.¹

Los promoventes de la Iniciativa (los senadores Gerardo Novelo Osuna, Alejandro Armenta Mier y Susana Harp Iturribarría) señalan que, la finalidad del IEPS a bebidas alcohólicas, de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), es desincentivar el consumo del producto que gravan, así como obtener recursos que contribuyan al gasto público para brindar servicios médicos a aquellas personas con enfermedades producidas por el consumo de estas bebidas. No se pretende inhibir el desenvolvimiento de la industria pues ésta genera empleos y tiene relevancia en el mercado, tanto interno como externo.

También se señala que, el IEPS que se cobra actualmente es de tipo *ad-valorem*, esto es, se

¹ Presentada en el Senado de la República el 10 de diciembre de 2020.

calcula aplicando cierto porcentaje al precio de venta de las bebidas alcohólicas y que desde 1994 se ha percibido un estancamiento en los ingresos de la recaudación del IEPS a estas bebidas.


De acuerdo con la Iniciativa, el IEPS no ha logrado desincentivar el consumo debido a las características adictivas de las bebidas alcohólicas. Además, apunta que la elasticidad precio de la demanda de largo plazo del consumo de bebidas alcohólicas ha demostrado ser mayor a uno, lo que implica que el incremento de los precios en el tiempo podría contener e, incluso, reducir su volumen de demanda.

La Iniciativa propone el cobro de un impuesto de cuota fija por litro de alcohol puro (*ad-quantum*), el cual ha sido recomendado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OMS, la OCDE y la Unión Europea. Se indica además que, de entre los 37 países pertenecientes a la OCDE sólo 4 de ellos, Chile, Corea del Sur, Israel y México, cuentan con un sistema de IEPS por valor (*ad-valorem*).

De acuerdo con la iniciativa el esquema *ad-quantum* es efectivo para combatir el mercado ilícito, la evasión fiscal y la producción de sucedáneos baratos pero de muy mala calidad; además, se trataría de un impuesto fácil de administrar; más difícil de evadir; los miembros de la industria serían tratados de manera equitativa; e incentivan la inversión en desarrollo de productos de calidad. Se menciona que, se trataría de un impuesto socialmente justo, fiscalmente simple, equitativo y dirigido, efectivamente, a corregir la externalidad social negativa, propia del consumo de este producto. La iniciativa advierte que, será necesario implementar una configuración tributaria que eleve el precio final de las bebidas más dañinas y, al mismo tiempo, promueva el desarrollo de las bebidas icónicas nacionales.

La propuesta es la aplicación de un impuesto de cuota fija *ad-quantum* de \$1.40 por cada grado de alcohol (grado G.L.) por litro de contenido en las bebidas alcohólicas; esto es, multiplicar la cuota aplicable por cada grado G.L., claramente visible en el etiquetado de cada lata o botella (%), y ese resultado, a su vez, multiplicarlo por el litro o su equivalente que dicha lata o botella contenga.

De acuerdo con la Iniciativa, una cerveza artesanal, con altos costos de producción, contribuye con \$2.49 pesos, esto es, \$3.66 pesos menor al impuesto IEPS actual, ya que el sistema *ad-quantum* establecería el gravamen en función contenido etílico de la bebida. Mientras que, bebidas como el mezcal, cuya venta, en general, es en botellas de 750ml con 40° Alc. vol. (G.L.), contribuiría al IEPS con \$42 pesos, haciéndolo más competitivo; ya que en la actualidad el precio promedio de una botella de mezcal ronda en entre 250.0 y 500.0 pesos, lo que causa un impuesto de \$80 a \$150 pesos con el sistema actual *ad-valorem*. De acuerdo con la Iniciativa, bajo el esquema propuesto se obtendría una recaudación adicional al menos 23 mil millones de pesos. Además, algunos productores de bebidas nacionales, en su amplia mayoría MiPyMes, verían una disminución en su carga tributaria.



Webinar: Hacia la Modernización del Esquema Fiscal de las Bebidas Alcohólicas en México.

Panel 1. Campo

Valentín Sánchez

Productor de Mezcal Rey Campero

Para Valentín Sánchez, desde la secretaría del Consejo Regulador del Mezcal se ha observado que en la industria del mezcal la mayor convergencia está entre los pequeños y muy pequeños productores de maguey y de mezcal que han elaborado sus productos de forma artesanal y tradicional, desde tiempos ancestrales. Sin embargo, la demanda de mezcal ha fluctuado. Hace 50 años se presentó un pico y el mezcal recuperó mercado, pero después experimentó una fuerte caída que le hizo casi desaparecer. Hace aproximadamente 12 años la demanda de mezcal creció rápidamente y se posicionó como una de las bebidas alcohólicas preferidas no sólo en México, sino también en la comunidad internacional. Lo anterior, parece obedecer a una creciente preferencia por parte de consumidores nacionales e internacionales por recuperar lo auténtico, lo tradicional.

Al renacer la industria del mezcal, los pequeños productores empiezan a ser tratados por el SAT como empresarios, sin que dichos productores cuenten con la preparación y condiciones para llegar a ser grandes empresarios.

Este tratamiento fiscal suele duplicar el precio de una botella de mezcal que llega a los consumidores finales, lo cual le resta competitividad a la industria mezcalera cuando se enfrenta con otras bebidas alcohólicas que, con una misma graduación alcohólica más no igual calidad de producto, están cuatro veces por debajo del precio final del mezcal.

Lo anterior, afecta a los productores mezcaleros porque puede dar la impresión de que son ellos quienes están elevando significativamente el precio al tratar de aprovechar el boom en su demanda, más no es así. A las comunidades mezcaleras les afecta el tener que pagar una alta carga impositiva.

Por otra parte, las comunidades mezcaleras son más que una empresa, ya que están involucradas en el desarrollo social, ecológico, y con la vida comunitaria; además de generar empleo, participar en el mantenimiento de tradiciones, e incluso se vinculan con actividades de mejoramiento de caminos y otras formas desatendidas de obra pública, entre diversas actividades. Cuando se apoya a las comunidades mezcaleras, se está apoyando a regiones rurales de México altamente marginadas que suelen ser expulsoras de migrantes, y que en la producción de mezcal están encontrando una alternativa para impulsar el desarrollo comunitario, reducir la pobreza y los incentivos a emigrar.

Dr. Jorge Vera García

Presidente del Clúster del Mezcal Oaxaca

De acuerdo con el Dr. Vera, las regiones y zonas rurales donde se producen las bebidas alcohólicas ancestrales de México mantienen altos índices de marginación. Sin embargo, la producción de estas bebidas ha representado una alternativa de desarrollo para dichas regiones. La denominación de origen ha sido un factor positivo para contribuir en darles el lugar que merecen estas bebidas ancestrales y, para fortalecer su posicionamiento en el mercado, como ha ocurrido en el caso del mezcal.

La modificación del IEPS aplicado a las bebidas alcohólicas, al pasar de un esquema *ad valorem* a uno *ad quantum* es positiva; cabe destacar que, sólo cuatro países a nivel mundial, incluyendo a México, mantenían un sistema impositivo *ad valorem* en las bebidas alcohólicas.

El esquema actual del IEPS tiene un impacto negativo en la salud pública porque beneficia el consumo de los destilados y bebidas alcohólicas de menores costos de producción, menor precio y una calidad inferior respecto a bebidas “Premium” con mayor calidad como las artesanales. Por otro lado, el esquema impositivo actual tiene un impacto económico negativo, ya que afecta a los pequeños productores de bebidas alcohólicas tradicionales, quienes tienen que pagar la misma carga fiscal que las grandes empresas productoras de bebidas alcohólicas.

Existe un problema de ineficiencia, ya que el gobierno recauda impuestos por concepto de IEPS en sólo el 5.0% de las bebidas alcohólicas, lo cual implica que prevalece una significativa evasión fiscal y deja en desventaja a pequeños productores artesanales de bebidas alcohólicas. El sistema impositivo actual obliga a tener declaraciones fiscales múltiples (i.e. mensuales, trimestrales, de principales productores, de principales clientes) y se homologan estas obligaciones tanto en productores pequeños como en grandes empresas productoras. El contexto y realidad de pequeños productores de bebidas alcohólicas tradicionales es muy diferente al de grandes empresas productoras. Así, por ejemplo, si en las verificaciones del SAT para elaborar un padrón de productores de bebidas alcohólicas en una comunidad, no se encuentra alguno de los productores al momento de la visita, por razones propias a la realidad de los productores, se le da de baja del padrón de productores de bebidas alcohólicas. Por ello, es necesario comprender el contexto y la realidad de las comunidades rurales para ‘nivelar el piso’ para los pequeños productores, y así, que las medidas adoptadas por el gobierno se actualicen para que puedan realmente apoyarlos, ya que al hacerlo se impulsa el desarrollo comunitario en regiones y zonas rurales marginadas.

Es muy importante destacar que, la herramienta de la denominación de origen ha servido mucho para contribuir al desarrollo social y económico de este tipo de comunidades. En la búsqueda de

‘nivelar el piso’ para los pequeños productores artesanales debe enfatizarse que el esquema impositivo actual está beneficiando al mercado pirata de bebidas alcohólicas, lo cual está afectando al consumo de la producción artesanal de bebidas alcohólicas tradicionales, así como la salud de los consumidores.

Dr. Hipócrates Nolasco

Presidente del Consejo Regulador del Mezcal

Para el Dr. Nolasco, la industria del mezcal está en pleno crecimiento, en gran parte por el desarrollo que aporta en términos de empleo y derrama económica. La base para el desarrollo de la industria ha sido el reconocimiento a sus formas tradicionales de elaboración y de calidad.

Sin embargo, en términos impositivos tienen una carga inequitativa respecto a la gran industria que produce destilados. Lo anterior, derivado del sistema de imposición *ad valorem*. Actualmente, los mezcales artesanales están pagando entre 200 y 400 pesos en impuestos por IEPS, mientras que, una bebida industrializada paga ente 15.0 y 60.0 pesos.

La producción artesanal cuenta con variedad de productos para apoyar el desarrollo económico y social de las comunidades: frenando la migración, evitando que las personas caigan en actividades ilícitas, se resarce el tejido social. Sin embargo, los impuestos excesivos afectan este desarrollo. Si se beneficia a los pequeños productores, que representan apenas el 5% del mercado, los beneficios sociales y económicos hacia las comunidades serían cuantiosos.

El gran problema del sistema impositivo actual es que incentivan la producción de bebidas baratas que pagan poco impuesto. A diferencia de las bebidas artesanales que llegan a requerir un mes de trabajo para tener un litro de bebida en la mesa, y a las que se les cobran mayores impuestos.

Dra. Eva Sarah Martínez Pellégrini

Colegio de la Frontera Norte

El vino en México es una palanca de desarrollo para el campo y para la economía. Además, permite preservar conocimiento que se obtuvo de manera tradicional, generando un valor agregado para las generaciones futuras y un posicionamiento internacional.

En el país, existen 10 estados vinculados a la producción de vino, entre los que destacan: Zacatecas (28,326 toneladas), seguido por Baja California (21,644 toneladas) y Aguascalientes (6,528 toneladas), entre otros.

Por el lado de la demanda, el consumo de vino en México es bajo; no es un producto que represente un riesgo de salud pública central. Su consumo suele asociarse al enoturismo, lo cual normalmente no se asocia a excederse en consumo y emborracharse sino a poder disfrutar las bebidas con otros productos locales como es la gastronomía local.

Deben cuidarse aspectos como el evitar dar de baja del padrón de productores de bebidas alcohólicas a productores por desconocimiento de la operación del SAT, y no por cuestiones relacionadas con su producción o su definición como productores.

Es importante, diseñar esquemas de colaboración en la regulación formal y en la autorregulación, así como trabajar en la congruencia y el seguimiento de los proyectos; es decir, debe permitirse la maduración de los sistemas para impulsar la reinversión productiva con alto impacto social y económico intertemporal.

Dr. Diego Robles Gil

Tequila Milagro

De acuerdo con el Dr. Robles Gil, el consumo de licores en el país entre 2014 y 2019 pasó de 28 millones de cajas a 34 millones —5.6 millones de cajas más de consumo en los últimos seis años—; este crecimiento estuvo detonado por 50.0% de cajas que vienen de destilados o licor de caña que tienen un precio promedio en el mercado de 30.0 a 50.0 pesos. Esta categoría es la que se ha visto mayormente beneficiada por el esquema actual del IEPS. Sin embargo, considera que se trata de un deterioro en la calidad que viene de la mano del esquema *ad valorem* que se aplica actualmente y que ha perjudicado el desarrollo del campo. Adicionalmente, la informalidad (alcohol adulterado, evasión del IEPS, subvaloración de la factura) obedece a la complejidad de la recaudación/imposición actual.

Este deterioro afecta a la industria, pues se venden productos baratos y de baja calidad, que se comparan con tequila, mezcal o vino (algunos con

denominación de origen), es decir, productos de calidad que se venden a un precio mucho mayor.

Entonces, existen productos que se centran en bajar el costo de producción y no generan desarrollo sostenido en el país, ya que buscan pagar insumos más baratos y no se interesan por profesionalizar esos recursos; con lo cual se afecta el desarrollo del campo.

En el caso del producto artesanal, se busca esa profesionalización (que pasa de familia en familia), así como generar empleo. Por tanto, el Dr. Robles Gil considera conveniente revisar la aplicación del IEPS, de forma que se imponga un esquema fiscal modernizado y justo, para que la industria del tequila pueda seguir invirtiendo en el campo con un mayor número de campesinos y trabajadores impactados por esa inversión. Se requiere de un modelo que grave de forma justa y que haga que el consumidor tenga acceso a productos de calidad y genere beneficio a toda la cadena de valor (empezando por el campo).

Panel 2. Salud

Dr. Gabriel Farfán Mares

Presidente de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para los Resultados

El Dr. Farfán Mares presentó los resultados de un estudio elaborado durante 2018, así como una actualización a 2021 denominado “Análisis de la política fiscal para bebidas alcohólicas en México. Un reporte para los 3 niveles de gobierno en el marco de la pandemia COVID 19.”

Los hallazgos del estudio de 2018 que se confirman son:

1. Existe una falla regulatoria y fiscal del gobierno tanto por la accesibilidad como por el bajo precio de las bebidas alcohólicas, con especial énfasis en algunas entidades federativas del país. Bebedores compulsivos o duros y población de menores recursos económicos con acceso relativamente fácil a dichas bebidas con consecuencias directas sobre su salud y entorno familiar y social.
2. El consumo de estas bebidas no se ha reducido y la recaudación de estas no refleja el dinamismo de la industria, independientemente del tipo de bebida que se trate. Adicionalmente, la política

actual puede fomentar la informalidad e ilegalidad, especialmente, en el sector de productos destilados de mayor precio.

3. El marco regulatorio estatal y municipal que deriva de la política de ingresos no tributarios (derechos por servicios) como las licencias y permisos para la venta de bebidas alcohólicas no reflejan una gran variación de cuotas.
4. El costo social del consumo y abuso de bebidas alcohólicas se desconoce en los tres niveles de gobierno. Además, es muy difícil encontrar información sobre los recursos públicos que se destinan a la prevención, detección y tratamiento tanto a nivel personal como social.

En México, la cirrosis hepática es la sexta causa de muerte, aspecto que contrasta con la mayoría de los países comparables en América Latina, donde este padecimiento se encuentra entre los últimos lugares.

Mientras que, el mayor consumo se localiza en estados del norte del país, en los estados del sur es donde mayor mortalidad presenta, esto quiere decir que los pobres son los que más están sufriendo en términos de salud del fácil acceso al consumo de alcohol.

En el caso del impacto por género, mientras que los hombres redujeron el consumo diario a menos de la mitad, las mujeres lo duplicaron.

Existe un efecto de sustitución de destilados por fermentados. Este efecto aún no es medible a nivel estatal, pero se cuenta con datos a nivel federal.

En el país se puede comprar un litro de Brandy por 60.0 pesos, un litro de licor de caña en 26.0 pesos, un litro de mezcal en 21.0 y un litro de ron o vodka por 65.0 pesos, lo que sugiere que ni la inflación (de 2018 a la fecha) ni el posible incremento en los costos de producción han influido en ellos. En este caso, se habla de comercio legal.

El enfoque fiscal actual permite que se sigan adquiriendo bebidas de alto contenido alcohólico a precios relativamente bajos, incluso hay zonas donde el agua es más cara que el alcohol.

Finalmente, el Dr. Farfán hizo referencia a una reflexión a futuro sobre una medida relativa a precios mínimos de venta de alcohol, que ha sido implementada en países como Escocia y en algunas provincias de Canadá.

Dr. Gady Sabicky

Comisionado de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC)

El Dr. Zabicky hizo énfasis en la importancia de la reestructuración del IEPS para mejorar el consumo de bebidas alcohólicas en México y la forma en que se maneja el alcohol en nuestro país.

Derivado del COVID-19 se registró un aumento en el consumo de alcohol y, es importante señalar que, a pesar de que una buena parte de la población no tuvo problemas con la aminoración de su consumo debido a la pandemia, un sector de la población sí se conflictuó.

El Dr. Sabicky vio con buenos ojos el cambio en el impuesto de *ad-valorem* a un esquema *ad-quantum*. Sin embargo, anticipó que en CONADIC darían su opinión formal en cuanto las Cámaras lo soliciten para la discusión del tema.

En México se tiene un patrón de consumo “explosivo”, es decir, se consumen grandes cantidades de alcohol en un corto periodo de tiempo, principalmente entre los jóvenes. El alcohol es causante del 90.0% de muertes por accidentes en el país, el restante 10.0% es a causa de otras drogas.

Por último, el Dr. Sabicky mencionó que hasta un tercio del alcohol que se consume en México es adulterado, lo que aumenta gravemente los daños en los consumidores y las repercusiones de su consumo excesivo. Concluyó que debemos contar con regulaciones sobre el alcohol que tomen en cuenta las implicaciones en la salud y sus antecedentes históricos, para el mejoramiento en los patrones de consumo.

Mtro. Juan Arturo Sabines

Consultor nacional prevención y control de tabaco y alcohol OPS/OMS México

El Mtro. Sabines habló sobre los impuestos saludables e indicó que en México existe un trato preferencial a la cerveza, siendo esta la principal bebida de impacto. Cabe mencionar que, el consumo de alcohol es el quinto factor global respecto de todas las enfermedades atribuibles en nuestro país.

El objetivo 3, de salud y bienestar de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030, establece que se tiene que aplicar

una política fuerte de control con relación al abuso nocivo de bebidas alcohólicas, debido al problema que se ha venido generando, sobre todo en menores y mujeres.

Así, en el caso de las bebidas alcohólicas, es importante tener el impuesto específico que puede ayudar, en un primer momento, a reducir el consumo, pero también a reducir los daños relacionados como las enfermedades o accidentes derivados, de manera que se generan ahorros en los gastos en atención médica.

Los impuestos saludables efectivos, en el caso del alcohol, son los impuestos *ad valorem*, ya que hacen que la industria tenga menos oportunidades de manipular el comportamiento de los consumidores y reducen la probabilidad de que los consumidores simplemente sustituyan los productos más caros por otros más baratos. En el caso de México, recomendó un impuesto híbrido entre *ad valorem* y *ad-quantum* y alguna otra medida represente otro tipo de control.

Los argumentos en contra más comunes al respecto del incremento de los impuestos a las bebidas alcohólicas son que se genera un mercado del comercio ilícito que detona una cartera amplia del mercado informal y elusión fiscal. En este sentido, la recomendación es no elaborar una estructura demasiado compleja ya que en la medida en que la estructura del impuesto sea sencilla facilitará el control de los costos por unidad de ingresos recaudados.

Sobre si son regresivos los impuestos saludables, estableció que, si solo se consideran los impuestos pagados y los ingresos, pudiera parecer que lo son; sin embargo, es importante tomar en cuenta los beneficios que le conceden al estado y a la población en términos de la salud, reducción de gastos en la atención y en actividades productivas debido a la reducción del ausentismo y la menor tasa de accidentes. Por estas causas se observa que en términos generales no son regresivos y que tienden a ser efectivos, sobre todo en los controles sanitarios.

Para México se realizó un análisis de los modelos de impuestos *ad valorem* y *ad-quantum*. Y, en términos generales, la conclusión es que el impuesto *ad quantum* es comparativamente mejor al esquema actual, ya que existe un patrón de consumo excesivo, con grandes cantidades de alcohol en periodos cortos.

Finalmente, el maestro Sabines recomendó que para el impulso de este tipo de iniciativas es necesario: 1) contar siempre con evidencia científica que lo respalde y que sea libre de cualquier conflicto de interés; 2) que las medidas de impuestos y aumentos de precios deben ir acompañadas siempre con medidas para el control de la disponibilidad de bebidas alcohólicas; 3) advertir de los riesgos, lo cual implica llevar a cabo campañas preventivas que adviertan a la población sobre los daños a la salud; 4) monitorear las acciones de la industria; y 5) evaluar constantemente las políticas públicas relacionadas al control de bebidas alcohólicas.

Dra. Eunice Rendón

Red de Jóvenes Viral y Agenda Migrante

La Dra. Rendón señaló que, en materia de salud, preocupa la disponibilidad y acceso de bebidas alcohólicas para menores de edad. El consumo se da en edades cada vez más tempranas. De acuerdo con la OMS, el uso de alcohol en la población juvenil comienza entre los 12 y 14 años. Las malas prácticas y estrategias de mercadotecnia en la industria han hecho que bebidas como la cerveza se perciban como inofensivas. Los puestos callejeros y la venta ilegal de alcohol han crecido exponencialmente en la Ciudad de México. Venden el litro de micheladas, vampiros, azulitos, rojitos y gomichelas a un precio de entre 25 y 50 pesos. Mezclan cerveza o alcohol de mala calidad con refrescos, bebidas energizantes, salsas condimentadas, cítricos, chile, azúcar y dulces de gominola; todo para contrarrestar el sabor del alcohol y atraer un perfil poblacional cada vez más joven al consumo.

Según la Organización Mundial de la Salud y su Estrategia Mundial para Reducir el Uso Nocivo del Alcohol, la medida más eficiente para reducir el consumo, en particular de los grupos vulnerados mencionados, consiste en establecer impuestos equivalentes a todas las bebidas alcohólicas, con base en el volumen de etanol por litro, es decir, bajo un esquema *ad quantum*. Por ello, la mayoría de los países miembros de la OCDE utilizan dicho esquema, siendo México una de las excepciones.

En México, la problemática se acentúa debido a que el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución, prevé que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones a la producción y consumo de cerveza, lo que

imposibilita que las entidades federativas creen impuestos en la materia, no obstante que se trata de la bebida alcohólica más popular en el país. Derogar esa restricción podría beneficiar a la salud pública y coadyuvaría a reforzar las políticas públicas de los gobiernos locales.

Se requiere que la reforma a la Ley considere que la recaudación sea destinada al sector salud, priorizando la prevención y atención de las adicciones y demás morbilidades ocasionadas por el consumo nocivo de alcohol. Asimismo, se debe hacer cumplir la normatividad existente para acotar la exposición física y mediática del alcohol a menores de edad de forma eficaz.

La Dra. Rendón concluyó que es momento de que nuestra política tributaria cumpla con el propósito de reducir el consumo de productos nocivos para la salud. Hoy más que nunca la crisis económica derivada de la pandemia, obliga a tomar decisiones que contribuyan a recaudar más sin aumentar impuestos, como propone la modernización del IEPS para bebidas alcohólicas.

Mtro. Raúl Martín del Campo

Director General de Atención y Tratamiento de Adicciones y Director de Planeación del Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz (INPRFM) / Miembro de la Junta de Estupefacientes de la ONU (JIFE)

De acuerdo con el Mtro. Martín del Campo, el promedio de consumo anual per cápita en el mundo, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, es de 6.4 litros por año y se da de manera diferenciada en diferentes regiones del mundo. Esto es pertinente ya que la iniciativa que se está discutiendo habla de cómo estos impuestos *ad quantum* van a tener un impacto importante dependiendo del nivel de ingreso de los individuos y de las comunidades.

Los países de altos ingresos son los que consumen más alcohol en el mundo; sin embargo, aquellos países que tienen más consecuencias negativas para la salud son los de bajos ingresos. Las excepciones son Nigeria, Uruguay, Australia y Nueva Zelanda,

Uno de los grupos poblacionales a los que es importante disminuir el consumo es el de los menores de edad o los adolescentes, quienes tienen menos ingresos, diversos estudios indican

que los impuestos permiten que se posponga el inicio temprano en el consumo de alcohol.

No obstante, el IEPS no debe ser la única política para implementar, debe estar acompañada de otros mecanismos como restricciones a la publicidad, disponibilidad, así como prevención de la venta irregular de productos alcohólicos.

Algo que también es importante respecto a los impuestos *ad quantum* es que favorecen, de alguna manera, que las bebidas que se consuman sean o de menor graduación alcohólica o de mayor calidad. En este punto, hay toda una serie de estudios de cómo se generan trastornos de la salud y neurológicos asociados a beber bebidas con mayores grados de alcohol en todo el mundo.

Las bebidas alcohólicas no son perfectamente elásticas. En un principio, al aplicar los impuestos, baja el consumo, después empieza relativamente a estabilizarse. Aun así, tiene un alto impacto en el desarrollo de los trastornos por alcoholismo, traumatismos de la violencia, accidentes, cirrosis hepática y de las enfermedades de transmisión sexual. Otro de los estudios da cuenta de cómo los impuestos *ad-quantum* ayudan a aumentar la recaudación y a disminuir una serie de variables que tienen que ver con las consecuencias no deseadas a la salud.

Se está elaborando un artículo de la Doctora Eunice Rendón donde se rescatan las experiencias en Latinoamérica de los países que aplican impuestos mixtos o impuestos *ad-quantum* con el objetivo de aprender de dichas experiencias.

Por otro lado, es importante la creación de mecanismos para que algún porcentaje de los impuestos obtenidos por la venta de bebidas alcohólicas pudiera direccionarse al fortalecimiento de los programas de prevención y tratamientos relacionados con los problemas asociados a su consumo, pues el presupuesto en México para las agencias que se dedican a la prevención dichos problemas no está aumentando.

Panel 3. PYMES

Mtra. Cristina Barba

Directora General de la Asociación Cervecera Mexicana (ACERMEX)

La Mtra. Cristina Barba hizo énfasis en la participación que tiene la cerveza artesanal en el mercado mexicano, conformada por 1,200 micro, medianas, y pequeñas empresas, las cuales representan el 0.84% de la participación total del mercado, generando alrededor de 8,730 empleos en manufactura con la participación del 33.0% de mujeres y el 16.0% madres solteras, teniendo una inversión de 4,000 millones y un crecimiento del 7.95%, aunque no es comparable con lo que ocurre en países desarrollados de 13.06%.

La cerveza artesanal tiene un proceso más complejo que la cerveza industrializada con una inversión de 4 a 6 veces más en su producción, donde una persona produce alrededor de 3,000 litros de cerveza artesanal en comparación con los 218,000 litros de cerveza industrializada y, ambos, comparten una misma carga impositiva lo cual, evidentemente, es injusto debido a la distinta proporción en su producción y su venta.

La modernización del IEPS pondría el piso parejo para los productores mexicanos de cerveza artesanal frente a los productores extranjeros.

El esquema tributario actual fue creado hace ya 40 años, fue hecho para tratar de desincentivar el consumo del alcohol y aprovechar el estímulo fiscal recaudado por este, pero el resultado fue un aumento en el consumo de alcohol de mala calidad, el contrabando y la evasión fiscal.

Es de suma importancia modernizar el esquema de IEPS al esquema *ad-quantum* recomendado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de la Salud, este esquema del IEPS se utiliza en Europa y 30 de 33 países de la OCDE, solo nuestro país junto con Chile e Israel aún no han implementado dicho cambio en el esquema fiscal.

La Mtra. Barba concluyó que es necesario la reestructuración del IEPS en el modelo *ad-quantum*, debido a que gracias a su configuración impulsaría la competitividad en la industria cervecera desarrollando un marco justo y mejorando las cadenas de valor de esta industria a través de un piso parejo para todos.

Lic. José de Lucas

Director General de la Asociación de Importadores y Representantes de Alimentos y Bebidas A. C. (AIRBAC)

José de Lucas señaló que, existe un grupo de empresarios que lleva años peleando por que sea cambiado el sistema impositivo en el sector. Debido a que el esquema *ad valorem* ha incentivado la ilegalidad en las bebidas alcohólicas.

En el contexto actual, se consiguen bebidas alcohólicas a muy bajo precio. Mientras que, los comercios legales, en el caso de los destilados, pagan 53.0% de IEPS, 16.0% de IVA y en algunos estados el 4.5% de impuestos locales.

Lo anterior ocasiona que, a los jóvenes se les esté vendiendo alcohol de baja calidad pero que tiene precios muy bajos, incluso se fomenta el consumo de productos de Centroamérica y Guatemala de muy baja calidad. Ante ello, pide poner piso parejo para que todos paguen impuestos. Eliminar la posibilidad de que se importen bebidas de alcohol a precios excesivamente bajos (contrabando), que generan baja recaudación para el fisco. Pidió, además, tomar el tema en serio para ayudar a la industria que produce empleo y desarrollo para el campo.

El cambio de esquema impositivo beneficiaría al comercio formal y aumentaría la recaudación del fisco al cobrar a la industria ilegal lo que realmente debe pagar.

Lic. Iñaki Landáburu

Presidente Ejecutivo de la Asociación Nacional de Distribuidores de Vinos y Licores A.C (ANDIVYL) y de la Asociación Nacional de Abarroteros Mayoristas (ANAM)

El Lic. Landáburu puntualizó que entre las dos asociaciones que representa se encuentra el 54.0% de la distribución legal de vinos y licores y muestran su apoyo a la reestructuración del IEPS. Destacó, además, la importancia de que exista un piso parejo pues “el alcohol es alcohol”, sin importar su presentación, lo que se debe enfatizar es el contenido en grados y no el precio.

Para el Lic. Landáburu, cualquier bebida alcohólica que no esté regulada, no pague impuestos o sólo pague una parte de estos es

indiscutiblemente ilegal. Asimismo, señaló que la salud de los consumidores debe de ser una prioridad para evitar el consumo de metanol que agravan la salud y provocan diversas enfermedades en la población.

Al haber un piso parejo se podría unificar a los productores y distribuidores para mejorar la condición del mercado y las personas se vean incentivadas a comprar en el mercado legal, pues las bebidas alcohólicas difieren en su carga tributaria y se busca homogenizar el impuesto que los consumidores pagan por la cantidad de alcohol que consuman.

El Lic. Landáburu concluyó que la iniciativa del cambio del esquema del IEPS es beneficiosa para toda la industria del alcohol y que ocasionaría menores daños a los consumidores, beneficiaría a los productores y reduciría la evasión fiscal.

Panel 4. Fiscal

Dr. Luis Foncerrada Pascal

Especialista en temas Económicos y Fiscales.

El Dr. Foncerrada señaló que, el déficit programado para el 2021 es el más alto en los últimos 30 años (prácticamente 3 puntos del PIB). También mostró que el balance primario del gobierno es ligeramente superavitario, y que ante el deterioro de las finanzas públicas es indudable que el gobierno requiere aumentar el nivel de sus ingresos.

La deuda pública a finales de 2020 fue de 52.3% como proporción del PIB, y se propone reducirla a 51.4% en 2021. Para que la deuda no crezca, el superávit primario que debería presentarse es de medio punto porcentual de PIB, es decir, del doble de lo que se está planteando.

El Dr. Foncerrada presentó, además, un ejercicio sobre la recaudación que se podría obtener por el comercio de bebidas alcohólicas, con base en las cifras presentadas en la Iniciativa materia de discusión, y encontró que si el día de hoy se hiciera el cambio de *ad valorem* a un esquema de cuota fija, equivalente a 106.0 pesos, la recaudación con los dos tipos de impuestos que se comparan (*ad valorem* y *ad quantum*), sería prácticamente la misma. Sin embargo, si se aumenta el nivel del impuesto *ad-quantum*, la recaudación aumentaría de forma importante. Además, se reduciría la

informalidad, la ilegalidad y la evasión. Indicó también que, en lo que se refiere a la distribución de la recaudación adicional, la mayor carga fiscal se presentaría en los deciles de ingresos superiores.

Dr. Guillermo Lagarda

Investigador del Global Development Policy Center de la Universidad de Boston

El Dr. Lagarda mencionó que, el cambio en los impuestos especiales como el IEPS debe ser visto de manera estratégica, pues tiene metas tanto fiscales como extrafiscales.

Por otra parte, muchas de las unidades económicas productoras de destilados y fermentados se encuentran típicamente en estados con un índice bajo de desarrollo humano y, por tanto, la modernización del esquema aplicado a través del IEPS puede tener un impacto positivo en estas zonas, donde la producción de bebidas alcohólicas es una de las principales fuentes de ingresos.

La recaudación del IEPS bajo el modelo actual presenta grandes ineficiencias debido a irregularidades como el contrabando, la subvaloración, el alcohol adulterado y el no registrado.

El Dr. Lagarda concluyó que se deben atar las metas extrafiscales en la implementación del IEPS y verificar si se está haciendo un buen trabajo en educar a la población en el consumo responsable y si estos recursos obtenidos son invertidos para las estrategias de salud. Asimismo, señaló que se debe maximizar el beneficio social y productivo en el diseño del impuesto para priorizar los beneficios en el desarrollo regional y los derrames económicos.



CONSIDERACIONES FINALES

Al finalizar las participaciones, el Senador Gerardo Novelo señaló que, dentro del debate de la reforma fiscal que necesita el país para los próximos años, la modernización del esquema fiscal a las bebidas alcohólicas que permita transitar de un esquema *ad valorem* a uno *ad quantum*, es una oportunidad para avanzar de forma integral en la resolución de algunas de las múltiples externalidades negativas relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas, así como en el impulso de la industria nacional ante las condiciones de inequidad que el esquema actual genera.

El propio Senador expresó que, espera que su propuesta sea escuchada y tomada en consideración pues exhibe una multiplicidad de efectos positivos aparejados a la modernización del IEPS.



APORTES al debate parlamentario 17

Hacia la Modernización del Esquema Fiscal de las Bebidas Alcohólicas en México. Análisis en las esferas del campo, salud, pymes y fiscal.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D.F.
Distribución gratuita. Impreso en México

APORTES al debate parlamentario es un documento de memoria que sintetiza las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros, seminarios y eventos de discusión académica convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y que abordan temas relevantes para el Senado de la República. El trabajo de síntesis se llevó a cabo en la Dirección General de Finanzas del IBD.

Elaboración de esta memoria: José Luis Clavellina Miller, Jaime Arturo Del Rio Monges, Mario Iván Domínguez Rivas, Vladimir Herrera González y Gabriela Morales Cisneros.

Colaboración de: Guadalupe Ivette Bolaños Galván, Imer Uriel Contreras Vergara, Cynthia Mendoza Ramírez y Sebastián Perea Corona.

La síntesis realizada en este documento es responsabilidad de los autores de su elaboración, quien(es) han buscado reflejar las posiciones y opiniones de los panelistas participantes en el evento reseñado. Ni la síntesis, ni las opiniones de los panelistas reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar esta memoria:

Webinar Hacia la Modernización del Esquema Fiscal de las Bebidas Alcohólicas en México. Análisis en las esferas del campo, salud, pymes y fiscal. Celebrado el 4 de mayo de 2021. Serie: *Aportes al debate parlamentario*, No. 17. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx