



tobacconomics

Economic Research Informing
Tobacco Control Policy

Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos

2ª edición



Nota sobre políticas públicas relativas
al componente de puntuación –
Participación de los impuestos

Cita sugerida: Chaloupka, F., Drope, J., Siu, E., Vulovic, V., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G., Ngo, A., Laternser, C., Lee, H., Dorokhina, M., & Smith, M. (2021). *Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos (2ª edición): Nota sobre políticas públicas relativas al componente de puntuación: Participación de los impuestos*. Chicago, IL: Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. www.tobacconomics.org

Autores: Esta obra ha sido escrita por los siguientes miembros del equipo de Tobacconomics: Frank Chaloupka, PhD; Jeff Drope, PhD; Erika Siu, JD LLM; Violeta Vulovic, PhD; Maryam Mirza, PhD; Germán Rodríguez-Iglesias, MSc; Anh Ngo, PhD; Christina Laternser, PhD (c); Hye Myung Lee, PhD (c); Margaret Dorokhina, MPH (c); y Mareda Smith, MPH (c).

Acerca de Tobacconomics: Tobacconomics es el resultado del trabajo en el que han colaborado destacados investigadores que desde hace más de 30 años estudian los aspectos económicos de las políticas públicas contra el tabaco. Este equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y formuladores de políticas públicas el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona — o no funciona — para reducir el consumo de tabaco y qué repercusiones económicas tiene eso. Por ser un programa de la University of Illinois Chicago, Tobacconomics no mantiene ningún vínculo con fabricantes de tabaco. Visitenos en www.tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.

Esta publicación fue financiada por Bloomberg Philanthropies. La University of Illinois Chicago (UIC) es socia de la Iniciativa Bloomberg para reducir el consumo de tabaco. Las opiniones expresadas en este documento no pueden atribuirse ni representan las opiniones de la UIC, el Instituto de Investigación y Políticas de Salud o Bloomberg Philanthropies.

Para cualquier comentario o pregunta acerca de esta publicación, envíenos un correo electrónico a info@tobacconomics.org.

El Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacco Economics evalúa los sistemas de impuestos al tabaco de cada país basándose en el sistema de calificación de cinco puntos que han desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT), el Banco Mundial (BM) y académicos e investigadores de todo el mundo, incorporando las orientaciones internacionales y las mejores prácticas en materia de impuestos al tabaco. Este índice de cinco puntos utiliza los datos de la publicación bienal de la OMS *Informe sobre la epidemia mundial de tabaquismo (IEMT)* (OMS, 2021) para calificar a los países en cada uno de los siguientes cuatro componentes: precio de los cigarrillos, cambios en la asequibilidad de los cigarrillos a través del tiempo, participación de los impuestos en el precio de los cigarrillos al por menor y estructura de los impuestos al cigarrillo. La puntuación total es el promedio de la puntuación de cada uno de los componentes.

¿Por qué es importante la participación de los impuestos?

La participación de los impuestos en el precio al por menor es una medida fundamental del desempeño fiscal. Una mayor participación de los impuestos generalmente resulta en precios al por menor más altos, menor consumo de tabaco y mayor recaudación fiscal para el gobierno. La participación de los impuestos en el precio de los cigarrillos ha sido el centro de múltiples recomendaciones y la métrica más utilizada para evaluar la solidez de los sistemas de impuestos al tabaco y su desempeño a nivel mundial. Esas recomendaciones han variado con respecto a qué impuestos cubren y cuál debería ser la participación recomendada de los impuestos. Algunos expertos se centran en la participación de los impuestos especiales en el precio de los cigarrillos al por menor, mientras que otros incluyen impuestos adicionales, como los derechos de importación, los impuestos generales sobre las ventas y los impuestos al valor agregado (IVA). A pesar de tales diferencias, todos recomiendan que los impuestos representen la mayor parte del precio al por menor.

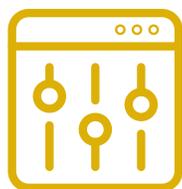
Dos son los puntos de referencia comunes y relacionados del desempeño de los impuestos al tabaco que utilizan muchos expertos y defensores de los impuestos al tabaco. El primer punto de referencia es si la suma de todos los impuestos es superior al 75 % del precio al por menor promedio de un producto de tabaco (por ejemplo, cigarrillos), y el segundo es si los impuestos especiales representan al menos el 70 % de los precios al por menor de los productos de tabaco. Cuando los impuestos se elevan a esos niveles, siempre que los precios sean lo suficientemente altos, conducen a aumentos significativos en los precios, lo que motiva a muchos consumidores a dejar de fumar y disuade a un gran número de jóvenes de comenzar a consumir tabaco – lo que contribuye a una gran reducción del número de muertes y enfermedades causadas por el tabaco. La participación de los impuestos también es una buena medida de la capacidad de los gobiernos para tener un impacto más directo sobre el precio de los productos de tabaco y para generar ingresos a partir de dichos impuestos.

La meta de impuesto total del 75 % ha sido usada sistemáticamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y figura en todas las ediciones del IEMT como punto de referencia mínimo al que deben aspirar los gobiernos (OMS, 2010, 2014, 2015, 2017, 2019, 2021). Esa meta se basa en el informe seminal del Banco Mundial *Curbing the Epidemic*, que trata sobre los aspectos económicos del control del tabaco y recomienda que los impuestos representen entre dos tercios y cuatro quintos del precio al por menor (Banco Mundial, 1999). El Banco Mundial ha basado esa meta en la participación de los impuestos en los países de ingresos altos que utilizaban con éxito los impuestos como parte de sus iniciativas para controlar el tabaco.

El objetivo de impuestos especiales del 70 % apareció por primera vez en el *Manual técnico de la OMS sobre administración de impuestos al tabaco* de 2010, como resultado de una reunión previa entre expertos e investigadores en impuestos al tabaco de los ministerios de finanzas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, varias universidades líderes y otras entidades (Instituto Nacional del Cáncer de EE. UU. y Organización Mundial de la Salud, 2016; OMS, 2010). Los participantes desarrollaron el punto de referencia como una meta aspiracional que podría lograrse en la mayoría de los países, pero que casi ninguno había alcanzado todavía. Cambiar a un punto de referencia basado en impuestos especiales reflejó el reconocimiento de que los impuestos especiales son una herramienta más refinada para estimular el aumento del precio de los productos de tabaco. Es importante destacar que, a diferencia de los impuestos más generales (por ejemplo, el IVA), que normalmente se gravan sobre la mayoría o todos los bienes y servicios, los impuestos especiales se aplican a una pequeña clase de productos, lo que afecta sus precios respecto a todos los demás.

Crterios de puntuación de la participación de los impuestos

El Sistema de Puntuación utiliza el promedio de la puntuación de la participación total de los impuestos y de la puntuación de la participación de los impuestos especiales. Las participaciones se basan en el precio de la marca de cigarrillos más vendida. La puntuación para cada métrica es la siguiente:



Puntuación – Participación total de los impuestos:

- 5: 75 % o más
- 4: 65 % ≤ participación < 75 %
- 3: 55 % ≤ participación < 65 %
- 2: 45 % ≤ participación < 55 %
- 1: 35 % ≤ participación < 45 %
- 0: Participación < 35 %

Puntuación – Participación de los impuestos especiales:

- 5: 70 % o más
- 4: 60% ≤ participación < 70%
- 3: 50% ≤ participación < 60%
- 2: 40% ≤ participación < 50%
- 1: 30% ≤ participación < 40%
- 0: Participación < 30 %

Fortalezas y debilidades de la medida

Una de las principales ventajas de ambas medidas de participación de los impuestos es que son relativamente sencillas e intuitivas (un número más alto significa una mejor puntuación), y los estudios muestran sistemáticamente que los países que alcanzan uno o ambos puntos de referencia generalmente utilizan los impuestos al cigarrillo de manera efectiva como herramienta de salud pública para reducir el tabaquismo. Las medidas son coherentes y, en consecuencia, se pueden utilizar de forma eficaz para evaluar el progreso de los impuestos al cigarrillo a lo largo del tiempo y en todos los países. Tales medidas se están volviendo cada vez más familiares. Debido a que el índice de referencia del 75 % ha existido durante casi 20 años y el índice de referencia del 70 % ha existido en los últimos diez años, ambos son bien conocidos no solo en la comunidad de la salud pública, sino también en el ámbito de las finanzas públicas.

De los cuatro componentes, la puntuación de la participación de los impuestos es el único que utiliza el promedio de dos puntuaciones (participación de los impuestos especiales y participación total de los impuestos). Se trata de una medida compuesta sólida gracias a que las dos puntuaciones de participación de los impuestos se complementan, ya que miden dinámicas relacionadas entre sí, pero a la vez distintas.

Además, calcular ambas medidas suele ser sencillo. Por lo general, una participación del 70 % en los impuestos especiales es más fácil de calcular porque solo se necesita conocer los impuestos especiales que se aplican. En la mayoría de los países, hasta la medida de participación total de los impuestos del 75 % es relativamente fácil de calcular, ya que los impuestos más importantes, como el IVA o los impuestos sobre las ventas, son en gran medida transparentes.

Dado que la participación de los impuestos es una medida proporcional al precio, interpretar si una participación de los impuestos baja o alta ha resultado de aumentos en los precios podría suponer un reto. Eso puede hacer que la medida sea potencialmente menos sencilla de varias formas. Por ejemplo, después de un aumento de los impuestos, su participación podría permanecer igual o incluso disminuir si la industria aumenta los precios más que el aumento de los impuestos (lo que se denomina “*over-shifting*”). Las empresas tabacaleras lo hacen para aumentar sus ganancias y luego culpan al impuesto por el aumento de precios. Dado que el objetivo general es un precio más alto, el que la puntuación de participación de los impuestos no mejore después de un aumento de impuestos puede ser algo engañoso. Nueva Zelanda es un buen ejemplo de esa dinámica: a pesar de tener uno de los impuestos especiales más elevados del mundo, ha obtenido puntuación 4 en participación del impuesto especial en el precio porque la industria también ha elevado los precios – exactamente el resultado que se espera de esa política.

De manera similar, en el caso de los países con bajos precios de producción, incluso cuando tienen una alta participación de los impuestos, los precios al por menor pueden seguir siendo muy bajos y los productos de tabaco pueden seguir siendo extremadamente asequibles. Por ejemplo, en Argentina, los impuestos cumplen con los puntos de referencia del impuesto total del 75 % y del impuesto especial del 70 %, pero los cigarrillos en el país siguen siendo muy asequibles. El costo de producir productos de tabaco en Argentina es bajo y, como resultado, incluso cuando se cumplen los parámetros de referencia, los productos de tabaco siguen siendo relativamente baratos. En tales casos, combinar esa puntuación con el precio de los cigarrillos y las puntuaciones de cambio en la asequibilidad es

sumamente importante. Eso es particularmente cierto para los países donde la participación de los impuestos es alta. El nivel del precio de los cigarrillos es especialmente útil en tales casos para examinar si las políticas del país continúan haciendo subir los precios. En última instancia, sin duda el objetivo es tener un precio y una participación de los impuestos elevados, como en muchos países de la Unión Europea.

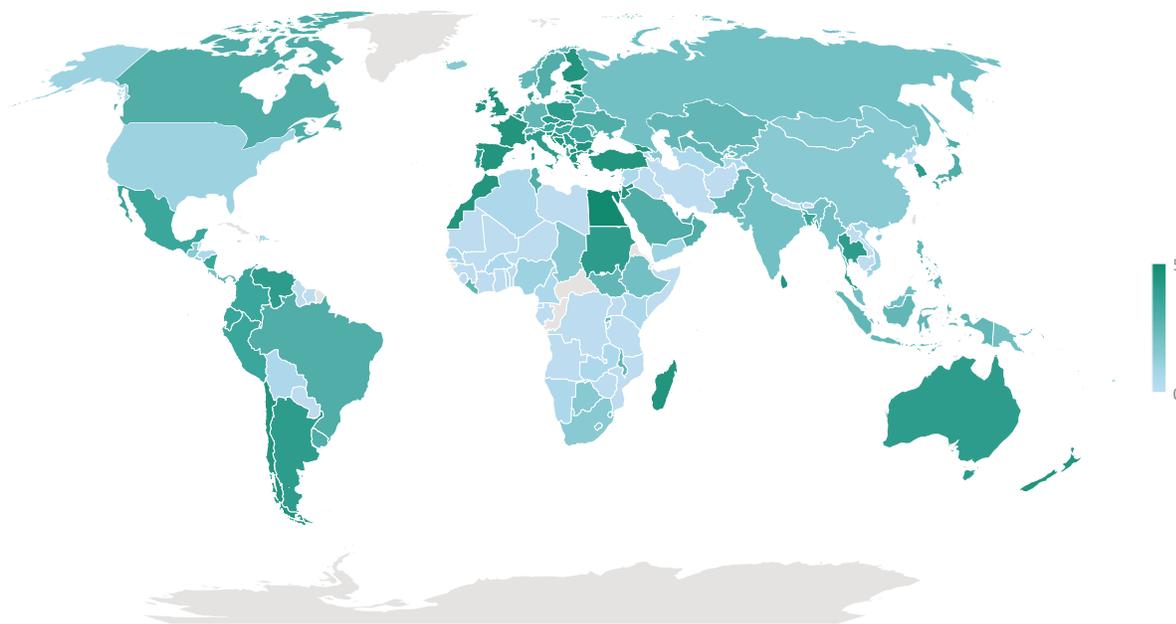
La participación de los impuestos también puede ser engañosa en los países que obtienen buenas puntuaciones, pero que tienen planes poco ambiciosos para futuros ajustes al alza. Eso quizás sea especialmente cierto en los países que experimentan un rápido crecimiento de los ingresos, donde el gobierno no considera ese crecimiento al ajustar las tasas de los impuestos especiales. Sin embargo, los componentes cambio en la asequibilidad y estructura de los impuestos abordan parcialmente esas preocupaciones al incorporar el cambio en la asequibilidad de los cigarrillos a lo largo del tiempo y los ajustes automáticos a impuestos específicos.

Otro aspecto notable de las medidas de participación de los impuestos es que los países con altos impuestos no especiales, como el impuesto sobre la venta o el IVA, pueden alcanzar el umbral del 75 % más fácilmente, lo que hace que la medida sea menos útil para evaluar los efectos sobre los precios de los cigarrillos. Brasil es un buen ejemplo de esa dinámica porque en 2018 los impuestos no especiales representaron casi el 43 % del precio al por menor, mientras que los impuestos especiales representaron el 40 % del total de los impuestos a los productos de tabaco. En consecuencia, Brasil ha obtenido una buena puntuación en la medida impuestos totales, pero mucho menos en la medida del impuesto especial. De hecho, para un país como Brasil, que tiene impuestos no especiales tan altos, matemáticamente es imposible alcanzar el nivel de referencia del impuesto especial del 70 %.

Puntuaciones de la participación de los impuestos, 2020

La Figura 1 presenta las puntuaciones de los impuestos especiales al cigarrillo para el año 2020. De los 181 países con datos disponibles, solo cuatro recibieron la puntuación máxima (5,00): Andorra (78,41 % de participación total de los impuestos y 74,10 % de participación de impuestos especiales), Egipto (78,53 % y 73,53 %), Estonia (87,64 % y 70,98 %) y el Territorio Palestino Ocupado (92,75 % y 78,96 %). Otros 36 países recibieron la puntuación más alta en

Figura 1 Puntuaciones de la participación de los impuestos, 2020



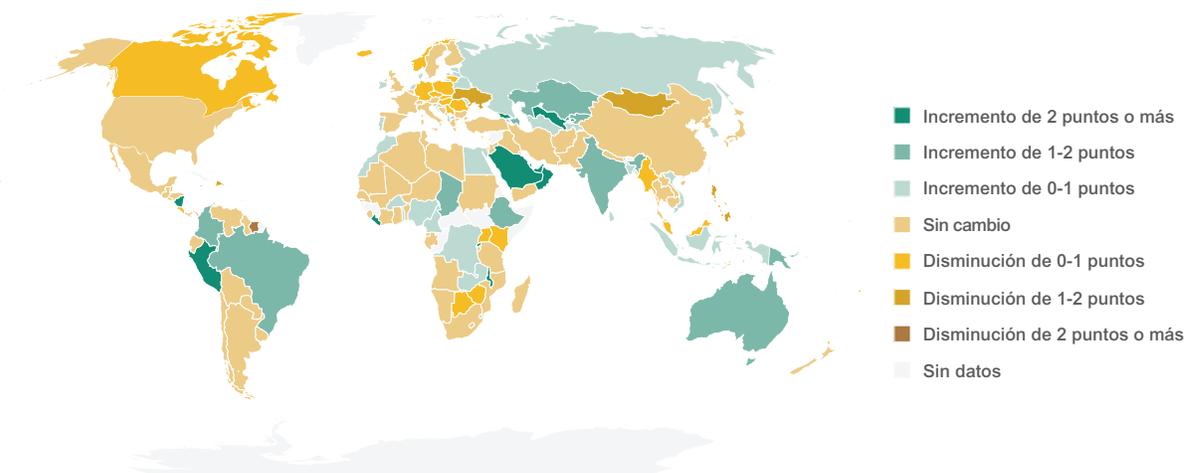
Nota: Los países en color gris carecen de datos sobre esta medida.

la participación total de los impuestos, pero no en la participación de los impuestos especiales. Por otro lado, solo Palau recibió la puntuación más alta en la participación de los impuestos especiales, con un 71,43 %, pero recibió una puntuación más baja en la participación total de los impuestos. En el otro extremo del espectro, 39 países obtuvieron cero en ambas medidas.

Cambios a lo largo del tiempo

Como se muestra en la Figura 2, durante los últimos seis años han mejorado poco las puntuaciones de participación de los impuestos a través del tiempo, y la puntuación promedio global aumentó marginalmente de 1,91 en 2014 a 2,16 en 2020. De los 175 países con datos disponibles tanto para 2014 como para 2020, muchos (77) no vieron ningún cambio en su puntuación de participación de los impuestos. La puntuación de la participación de los impuestos aumentó en 60 países entre 2014 y 2020; donde más aumentó fue en Nicaragua, con 3,5 puntos, con la implementación de incrementos significativos del impuesto especial al cigarrillo en 2017 y 2019, y en tres de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahréin, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos), que han introducido nuevos impuestos especiales al cigarrillo. Al mismo tiempo, las puntuaciones de la participación de los impuestos cayeron entre 2014 y 2020 en 38 países. En los últimos seis años, 13 países han experimentado un aumento de más de dos puntos, mientras que un único país (Surinam) ha experimentado una disminución de más de dos puntos.

Figura 2 Cambios en las puntuaciones de participación de los impuestos en los países, 2014-2020

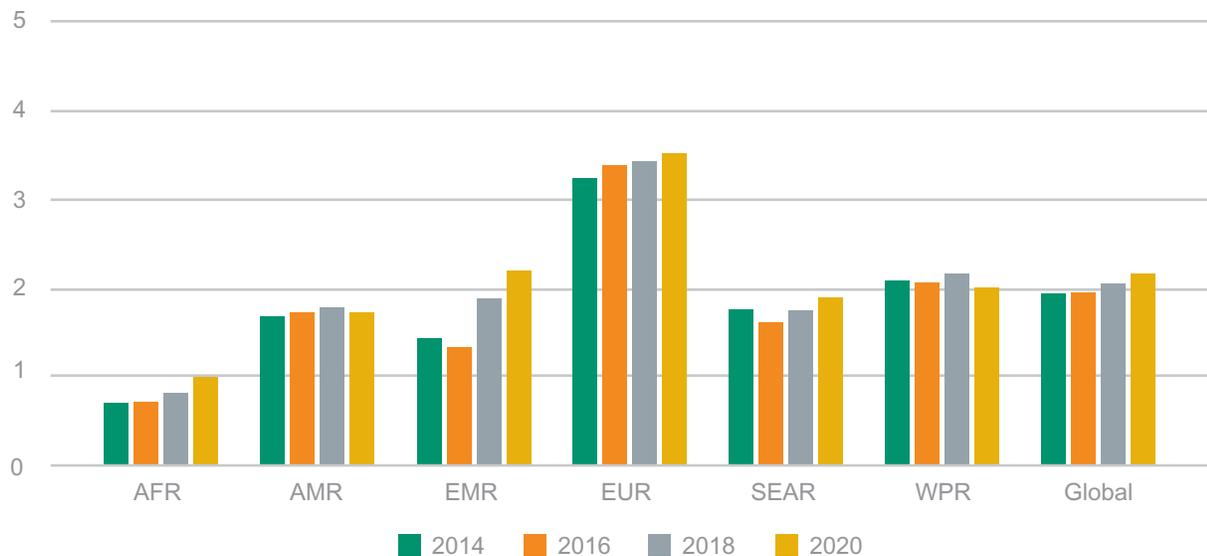


Nota: Los países en color gris carecen de datos sobre esta medida.

Como se muestra en la Figura 3, las puntuaciones de participación de los impuestos son más altas en la región de Europa en gran parte debido a la directiva de impuestos al tabaco de la Unión Europea, según la cual los estados miembros deben implementar impuestos especiales al cigarrillo relativamente altos. Por otro lado, la participación y las puntuaciones de los impuestos son más bajas en la región de África. De 2014 a 2020, la puntuación de la participación promedio de los impuestos ha aumentado en todas las regiones, excepto en la del Pacífico Occidental, donde el promedio ha caído de 2,08 a 2,00. El mayor aumento de puntuación promedio se ha observado en la región del Mediterráneo Oriental, donde la puntuación ha aumentado de 1,43 a 2,19.

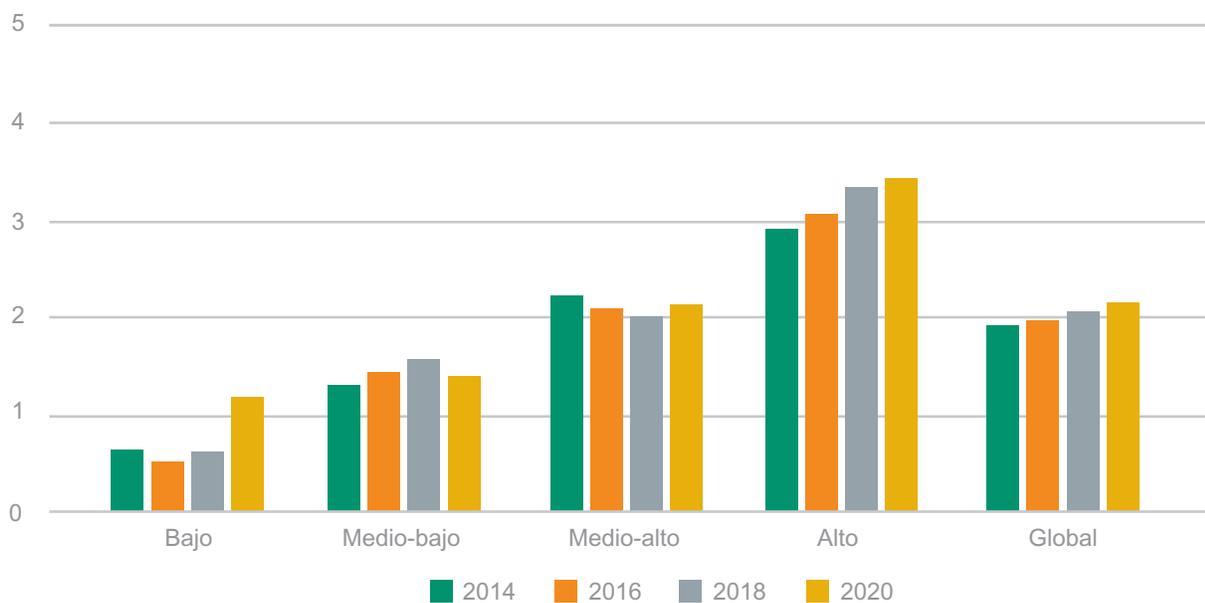
Al igual que con la puntuación del precio de los cigarrillos, la puntuación de participación de los impuestos tiende a aumentar conforme aumentan los ingresos del país, con una puntuación promedio casi tres veces mayor en los países de ingresos altos que en los de ingresos bajos. Esa tendencia persiste en 2020, pero la puntuación promedio de la participación total de los impuestos de los países de ingresos medios altos disminuyó marginalmente de 2,19 (en 2014) a 2,12 (en 2020). (Figura 4).

Figura 3 Puntuación promedio de la participación de los impuestos a nivel mundial y por región de la OMS, 2014-2020



Nota: Las puntuaciones de asequibilidad del año 2018 han sido revisadas con las últimas medidas de asequibilidad de la versión más reciente del *IEMT* (2021). El Apéndice 4 del Sistema de Puntuación (2ª edición) contiene una lista completa.

Figura 4 Puntuación promedio de la participación de los impuestos a nivel mundial y por grupo de ingresos del Banco Mundial, 2014-2020



Nota: Las puntuaciones de asequibilidad del año 2018 han sido revisadas con las últimas medidas de asequibilidad de la versión más reciente del *IEMT* (2021). El Apéndice 4 del Sistema de Puntuación (2ª edición) contiene una lista completa.

Recomendaciones en materia de políticas públicas



El Sistema de Puntuación muestra el potencial sin explotar de los impuestos al cigarrillo. Por ejemplo, entre los países con bajo desempeño en 2020, 39 países han obtenido un cero en la medida combinada y 28 no más que un punto. De manera optimista, eso sugiere que existen enormes oportunidades para utilizar los impuestos al cigarrillo como una herramienta para mejorar la salud pública en todo el mundo. Por otro lado, la participación de los impuestos es un buen indicador de qué tan mal se están desempeñando los gobiernos en sus políticas de impuestos al cigarrillo. Tal desempeño bajo también refleja una oportunidad perdida para que los gobiernos recauden los ingresos fiscales tan necesarios para financiar la recuperación de la pandemia.

Aumentando los impuestos al cigarrillo, es probable que los gobiernos aumenten tanto el precio como la participación de los impuestos en el precio, lo que reduciría el consumo de cigarrillos. Además de reducir la iniciación en el tabaquismo, el aumento de los precios también reduce la intensidad del tabaquismo entre los fumadores, lo que puede reducir aún más la carga de enfermedades atribuibles al tabaquismo y mejorar la salud de la población. Además, a medida que los países imponen impuestos al cigarrillo más altos y mejor diseñados, los gobiernos podrán generar más ingresos para destinar a mejorar la salud pública en general y el control del tabaco en particular.

Referencias

- U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. (2016). *The economics of tobacco and tobacco control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization.
- World Bank. (1999). *Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control*.
- World Health Organization. (2010). *WHO technical manual on tobacco tax administration*.
- World Health Organization. (2014). *Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC*.
- World Health Organization. (2015). *WHO report on the global tobacco epidemic 2015: Raising taxes on tobacco*.
- World Health Organization. (2017). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2017: Monitoring tobacco use and prevention policies*.
- World Health Organization. (2019). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2019: Offer help to quit tobacco use*.
- World Health Organization. (2021). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2021: Addressing new and emerging products*.