



tobacconomics

Economic Research Informing
Tobacco Control Policy

Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos

2ª edición



Nota sobre las políticas relativas
al componente de puntuación -
Cambio en la asequibilidad

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 del componente de puntuación: Cambio en la asequibilidad*. 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. Visítenos en www.tobacconomics.org o siganos en Twitter [www.twitter.com/tobacconomics](https://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, del Instituto de Investigación sobre Políticas Públicas de la Salud o de 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 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, 2021a) para calificar a los países en cada uno de los siguientes cuatro componentes: precio de los cigarrillos, cambios en la asequibilidad del cigarrillo 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 el cambio en la asequibilidad?

El consumo de cigarrillos tiende a aumentar conforme disminuye su precio. Al mismo tiempo, el comportamiento del fumador varía según su nivel de ingresos, y el aumento del ingreso a menudo resulta en un mayor consumo de cigarrillos. El componente asequibilidad de los cigarrillos enfoca el efecto que tienen variaciones en el precio del producto y en el ingreso de los individuos al momento de comprar cigarrillos. A grandes rasgos, cuando se aumentan los impuestos especiales al tabaco haciendo que el producto sea menos asequible – y todas las demás variables permanecen constantes – se necesitarán más recursos para comprar la misma cantidad del producto (Instituto Nacional del Cáncer de EE. UU. y Organización Mundial de la Salud [NCI y OMS], 2016).

La asequibilidad de los cigarrillos se mide como la relación entre el precio de los cigarrillos y los ingresos utilizando diversas medidas de precios e ingresos. La métrica más utilizada es el índice de asequibilidad que proporcionan los datos del *IEMT*. Dicho índice se define como el porcentaje del producto interno bruto (PIB) *per capita* necesario para comprar 2.000 cigarrillos de la marca más vendida. El valor del índice aumenta cuando el aumento de precio es más significativo que el aumento de los ingresos (y todas las demás variables permanecen constantes). Un índice más alto indica que los cigarrillos son menos asequibles, ya que para comprar la misma cantidad de cigarrillos se requiere gastar más.

Las Directrices del artículo 6 del CMCT de la OMS atribuyen a los aumentos en el precio real de los cigarrillos una reducción del consumo de tabaco (OMS, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas, muchos países de ingresos bajos y medios (PIBM) han registrado un rápido crecimiento del nivel de ingresos y de la inflación, lo que puede erosionar el impacto en el consumo de los aumentos de impuestos y precios (NCI y OMS, 2016; Banco Mundial, 2017). Es por ello que las Directrices del Artículo 6 subrayan la importancia de tener en cuenta el crecimiento de los ingresos y la inflación al aumentar los impuestos al tabaco, y recomiendan que los aumentos de impuestos sean lo suficientemente significativos para que los productos de tabaco sean menos asequibles con el tiempo.

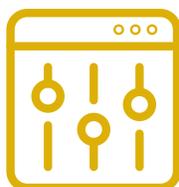
Las evidencias más recientes sobre la asequibilidad del cigarrillo muestran que entre 2010 y 2020 el producto se volvió menos asequible en 84 países uniformemente distribuidos en países de ingresos altos, medios y bajos, y que la asequibilidad se mantuvo inalterada en 68. En el mismo período, los cigarrillos se volvieron más asequibles en 20 países, de los cuales 17 son PIBM (OMS 2021a). Aunque las evidencias sobre si el tamaño del efecto difiere según el nivel de ingresos del país siguen no estando claras, existe fuerte evidencia de que aumentar los precios relativos (menor asequibilidad) conduce a un menor consumo (Blecher y Van Walbeek, 2004, 2009; He et al., 2018). Por ello, los expertos en impuestos deben evaluar el precio de los cigarrillos no solo en términos absolutos, sino también en términos de si los cigarrillos se están volviendo más o menos asequibles con el tiempo (OMS 2021b).

Este Sistema de Puntuación se centra en los cambios en la asequibilidad a lo largo del tiempo, en lugar de utilizar una medida estática de la asequibilidad de los cigarrillos. Es probable que la asequibilidad de los cigarrillos esté correlacionada con el precio del producto, uno de los otros tres componentes del Sistema de Puntuación. Sin

embargo, reducir la asequibilidad en el tiempo es fundamental para reducir el consumo de tabaco, algo que el componente precio de los cigarrillos del Sistema de Puntuación no logra captar.

Criterios de puntuación del componente cambio en la asequibilidad

El Sistema de Puntuación ha evaluado la tendencia de la asequibilidad de los cigarrillos en cada país utilizando el cambio porcentual anual promedio (CPAP) en el índice de asequibilidad durante seis años. El CPAP se calcula ajustando una regresión lineal sobre los valores en logaritmo del índice de asequibilidad. Las puntuaciones se basan en los cambios estadísticamente significativos en el CPAP y en al menos un aumento de impuestos durante el período, y se determinan de la siguiente manera:



Puntuación - cambio en la asequibilidad:

- 5: reducción anual promedio de 7,5 % o más
- 4: 5,0 % ≤ reducción anual promedio < 7,5 %
- 3: 2,5 % ≤ reducción anual promedio < 5,0 %
- 2: Reducción anual promedio < 2,5 %
- 1: Asequibilidad reducida, pero sin aumento de impuestos
- 0: Mayor asequibilidad o ninguna reducción significativa

Fortalezas y debilidades de la medida

Usar los cambios anuales promedio en el índice de asequibilidad es un método simple pero efectivo para examinar tendencias durante un período determinado. Observar cómo cambia la asequibilidad ayuda a los expertos en impuestos a comprender cómo cambian los precios con respecto a los cambios en los ingresos y el poder adquisitivo, y a implementar una política fiscal eficaz para que los cigarrillos sean menos asequibles.

Sin embargo, desde la perspectiva metodológica, hay algo de discusión sobre cuál es la mejor medida que se puede utilizar para los ingresos. El presente análisis utiliza el PIB per cápita, siguiendo el método utilizado en el *IEMT* de la OMS (OMS, 2015, 2017, 2019, 2021). El PIB *per cápita* es una medida de ingresos amplia y bastante difundida que tiene en cuenta la provisión de bienes y servicios públicos, como educación y gastos médicos. Sin embargo, en las sociedades muy desiguales – que son muchas – esa medida per cápita puede estar muy distante del ingreso promedio real, que representa mejor los ingresos disponibles para la mayoría de las personas, aunque en muchos países no sea un dato disponible de forma sistematizada.

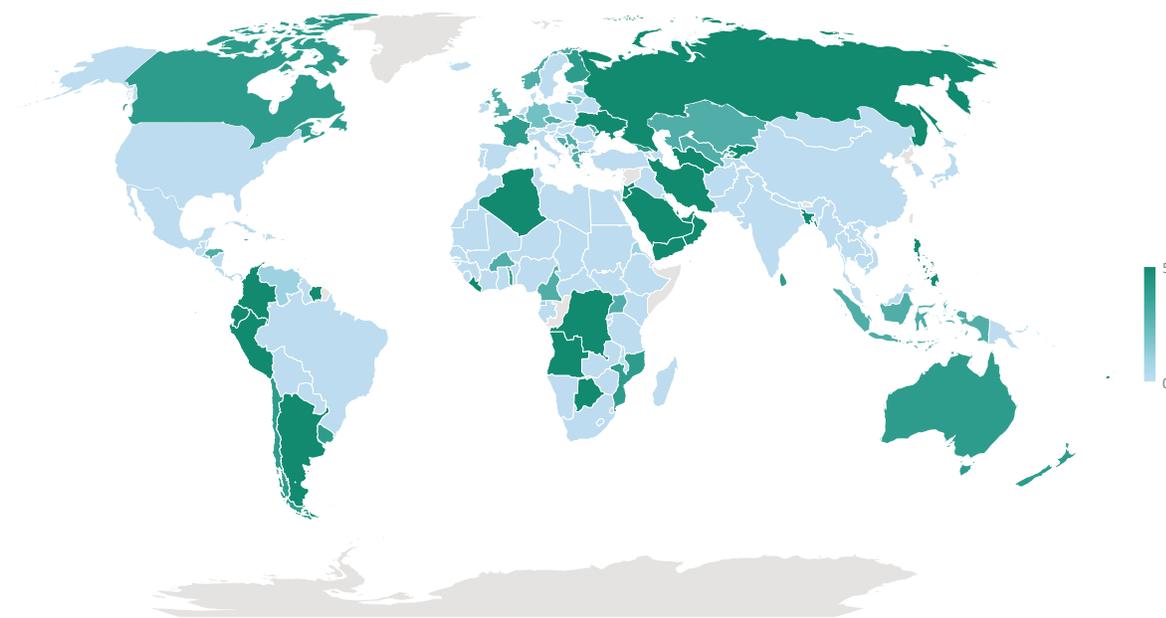
La disponibilidad de datos sobre los precios también es un problema. En algunos países, el precio de la marca más vendida en el que se basan los datos del *IEMT* no captura la variabilidad de los precios de los cigarrillos en el mercado. Por ejemplo, en Bangladesh el precio de la marca más vendida que se utilizó en el análisis es más del doble del precio de la marca más barata disponible. El Sistema de Puntuación utiliza la “marca más vendida” porque esa es la que cuenta con datos para la mayoría de los países a lo largo del tiempo. Desafortunadamente, los datos sobre el precio de la marca más barata, que es un indicador de la barrera para que los consumidores ingresen al mercado, están menos disponibles. La puntuación de la estructura de los impuestos, otro de los cuatro componentes del Sistema de Puntuación, aborda parcialmente esas cuestiones, ya que la estructura de impuestos de cada país influye bastante en la variabilidad del precio de los cigarrillos – mejores estructuras reducen en gran medida dicha variabilidad. El componente asequibilidad de los cigarrillos tampoco captura oportunidades para sustituir otros productos de tabaco con respecto a los cuales la tendencia de asequibilidad puede diferir de la tendencia de los cigarrillos.

A pesar de esas deficiencias, es sumamente importante reducir la asequibilidad de los productos de tabaco para reducir su consumo. Aumentar los impuestos de tal modo que eleven los precios por encima de la inflación y del crecimiento de los ingresos es fundamental para lograr los objetivos de salud pública, en especial cuando los países experimentan un rápido crecimiento económico, como ha sucedido con muchos países de ingresos bajos y medios en las últimas dos décadas. Por lo tanto, no solo es importante aumentar el precio al por menor de los productos de tabaco sino también, lo que es más importante, reducir su asequibilidad.

Cambios en las puntuaciones de asequibilidad en 2020

La Figura 1 presenta las puntuaciones de los cambios en la asequibilidad de los cigarrillos entre 2014 y 2020. Entre los 187 países que cuentan con datos, 26 países recibieron cinco, la puntuación más alta, en 2020 (frente a 22 en 2018), teniendo a la cabeza la República Islámica de Irán (reducción anual promedio del 26,44 %), Arabia Saudita (22,47 %), Omán (19,74 %), Catar (19,66 %) y Emiratos Árabes Unidos (18,14 %). Por otro lado, la mayoría de los países (114 de 187) recibieron puntuación cero porque no presentaron ningún cambio estadísticamente significativo en la asequibilidad a través del tiempo (94 países) ni un aumento significativo en la asequibilidad (20 países).

Figura 1 Cambios en las puntuaciones de asequibilidad, 2020

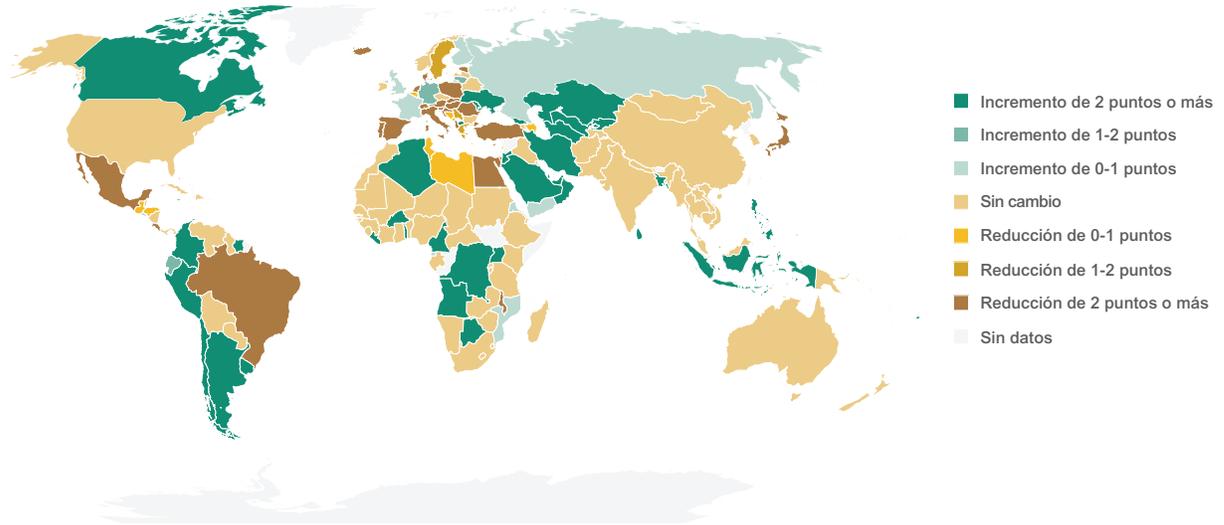


Nota: Los países en color gris carecen de datos sobre esa medida.

Cambios a lo largo del tiempo

Como se muestra en la Figura 2, durante los seis últimos años ha habido una ligera mejora en las puntuaciones de asequibilidad de los cigarrillos (de un promedio global de 1,26 en 2014 a 1,40 en 2020), acompañada de un aumento en los países que obtuvieron cinco puntos (15 países en 2014 y 26 países en 2020). Sin embargo, en el mismo período, mientras 39 países registraron un aumento de más de dos puntos, 37 países registraron una disminución de dos puntos o más.

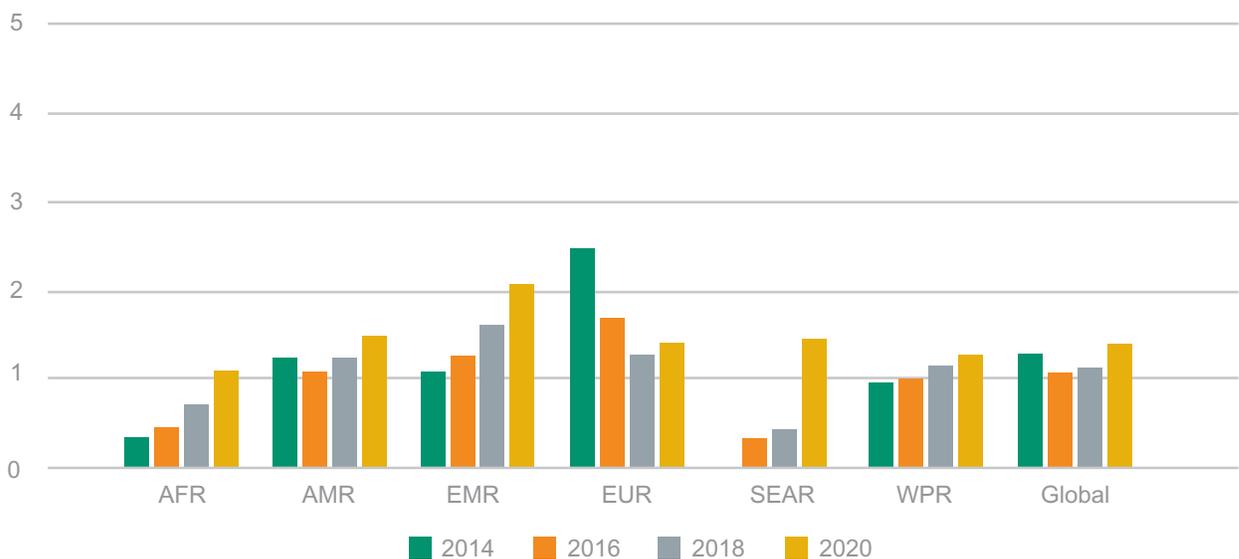
Figura 2 Cambios en la puntuación de asequibilidad de los países, 2014-2020



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

La Figura 3 muestra el promedio de las puntuaciones a nivel regional y mundial del componente asequibilidad de los cigarrillos. Entre 2014 y 2020, la región Europa registró una disminución de esa puntuación (de 2,46 a 1,38), mientras que todas las demás regiones registraron aumentos en la puntuación promedio de ese componente. La región Sudeste de Asia registró el mayor aumento en la puntuación promedio del componente, de 0,00 a 1,44.

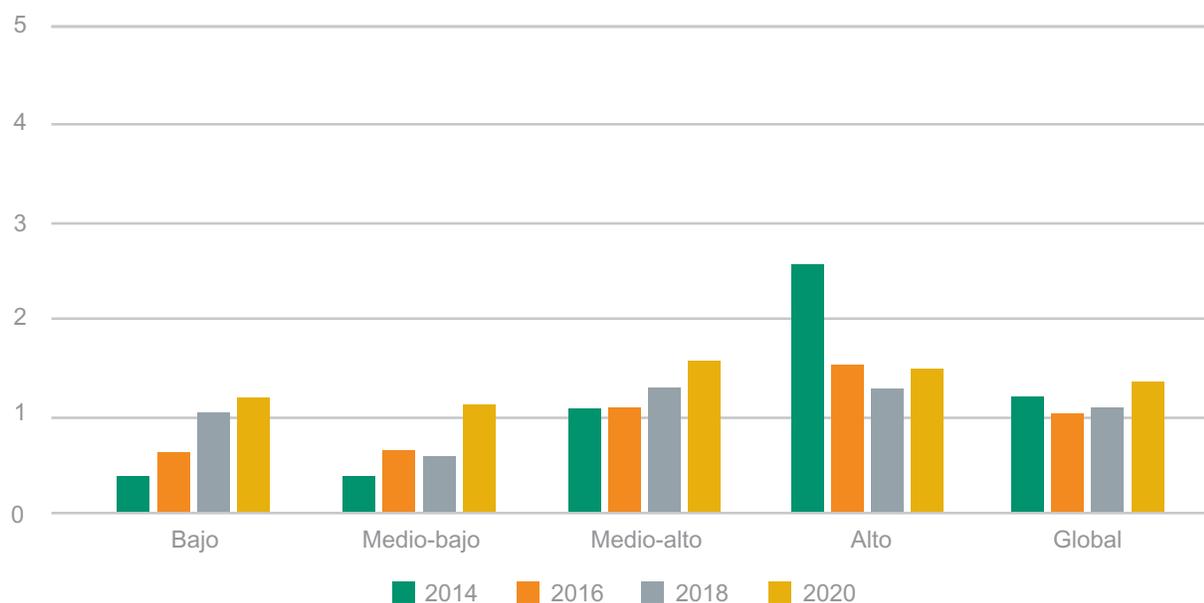
Figura 3 Puntuación promedio del cambio en la asequibilidad a nivel mundial y por región de la OMS, 2014-2020



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.

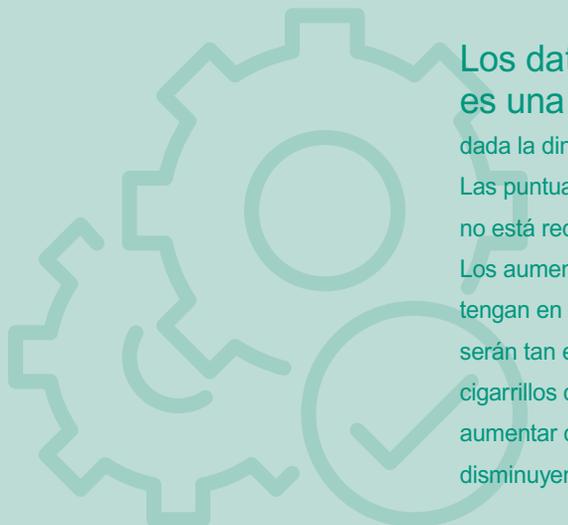
Como se muestra en la Figura 4, los países de ingresos medios bajos obtuvieron la peor puntuación en el componente asequibilidad en 2020, mientras que los países de ingresos medios altos obtuvieron la puntuación más alta. Las puntuaciones más bajas de los países de ingresos medios bajos se pueden atribuir, al menos en parte, a los aumentos relativamente mayores de los ingresos en esos países. De 2014 a 2020, la puntuación promedio de los países de ingresos altos se redujo de 2,58 a 1,52, pese al ligero aumento de la puntuación entre 2018 y 2020.

Figura 4 Puntuación promedio del cambio en la asequibilidad 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.

Recomendaciones en materia de políticas públicas



Los datos muestran que la asequibilidad del cigarrillo es una métrica que debe evaluarse periódicamente, dada la dinámica de cambios en la inflación y el crecimiento de los ingresos. Las puntuaciones también revelan que la mayoría de los países (más del 60 %) no está reduciendo la asequibilidad del cigarrillo con políticas fiscales efectivas. Los aumentos modestos en los impuestos al cigarrillo que, como mínimo, no tengan en cuenta cambios en la inflación y el crecimiento de los ingresos no serán tan efectivos en lograr los objetivos de salud pública. Al gravar los cigarrillos con impuestos más altos y mejor diseñados, los países pueden aumentar continuamente los precios y reducir la asequibilidad del producto, disminuyendo así su consumo.

Referencias

- Blecher, E., & Van Walbeek, C. (2004). An international analysis of cigarette affordability. *Tobacco Control*, 13(4), 339-346.
- Blecher, E., & Van Walbeek, C. (2009). Cigarette affordability trends: An update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 18(3), 167-175.
- He, Y., Shang, C., & Chaloupka, F. J. (2018). The association between cigarette affordability and consumption: An update. *PLoS One*, 13(12), e0200665.
- 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. (2017). *Tobacco tax reform at the crossroads of health and development*.
- 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. (2021a). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2021: Addressing new and emerging products*.
- World Health Organization. (2021b). *WHO technical manual on tobacco tax policy and administration*.

