

**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 –  
Estructura 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: Estructura de los impuestos*. Chicago, IL: Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. [www.tobacconomics.org](http://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](http://www.tobacconomics.org) o síguenos en Twitter [www.twitter.com/tobacconomics](https://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](mailto: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 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 estructura de los impuestos?

Las estructuras de los impuestos al tabaco (los tipos de impuestos que se aplican a los productos del tabaco) desempeñan un papel importante en la eficacia de los impuestos para alcanzar las metas de ingresos fiscales y salud pública de los gobiernos. Los productos de tabaco suelen estar sujetos a impuestos especiales, que pueden ser específicos o *ad valorem*. Los impuestos específicos se valoran por unidad del producto (por ejemplo, un cigarrillo o un paquete), mientras que los especiales *ad valorem* se valoran como un porcentaje del valor (por ejemplo, el precio del fabricante o el precio al por menor). En algunos lugares, se recaudan impuestos tanto *ad valorem* como específicos, constituyendo un sistema combinado (o híbrido). Otras jurisdicciones establecen diferentes niveles de impuestos según las características del producto, como la longitud del cigarrillo o la categoría de precio del paquete. Muchas de esas estructuras de impuestos se denominan sistemas de impuestos escalonados.

La estructura de los impuestos especiales al tabaco afecta en gran medida el precio de los cigarrillos y cómo éste varía, lo que influye aún más en el comportamiento de los fumadores. Los impuestos especiales uniformes al consumo reducen la variabilidad de los precios, mientras que los impuestos especiales al consumo *ad valorem* y las estructuras de impuestos escalonados dan lugar a una mayor variabilidad de precios (Chaloupka et al., 2010, 2014; Shang et al., 2014; OMS, 2010, 2014, 2021b). Una mayor variabilidad en los precios crea más oportunidades para que los consumidores de tabaco cambien a marcas más baratas en respuesta a los aumentos de impuestos y de precios, en lugar de dejar de fumar o reducir el consumo de tabaco (Banco Mundial, 2017; OMS, 2010, 2014, 2021b). Según se ha reportado, los impuestos especiales específicos son más efectivos para aumentar los precios al consumidor en comparación con los impuestos *ad valorem* y, por lo tanto, resultan en mayores reducciones en el consumo de cigarrillos (Delipalla y Keen, 1992; Delipalla y O'Donnell, 2001; OMS, 2010). Se ha demostrado en estudios que las estructuras de impuestos complicadas, como las estructuras de impuestos escalonados y los sistemas con una mayor proporción de impuestos *ad valorem*, están asociadas con un mayor consumo de cigarrillos en comparación con las estructuras de impuestos específicos uniformes (Shang et al., 2019).

La facilidad de administración es otro elemento clave que vincula la estructura tributaria y los ingresos del gobierno. Las Directrices del Artículo 6 del CMCT de la OMS y el *Manual técnico de la OMS sobre administración de impuestos al tabaco* subrayan los beneficios de una tributación específica uniforme, por ser más fácil de implementar y administrar. Eso se debe a que los impuestos específicos uniformes se basan solo en el volumen/cantidad, y no en el valor del producto, que puede ser difícil de calcular (OMS, 2010, 2014, 2021b). Los impuestos *ad valorem* y/o las estructuras de impuestos escalonados son más difíciles de administrar porque son más complejos y crean más oportunidades para que los fabricantes de tabaco eviten y/o manipulen el impuesto. En los sistemas escalonados, los fabricantes tienen fuertes incentivos para tratar de vender sus productos por niveles, con tasas impositivas más bajas. De manera similar, con un impuesto *ad valorem* las empresas tabacaleras pueden reducir la obligación tributaria fijando el precio de su producto en un nivel más bajo. Además, debido a la complejidad de los impuestos *ad valorem* y a las estructuras de impuestos escalonados, los ingresos fiscales de estos impuestos son más difíciles de predecir, y son menos estables y más dependientes de las estrategias de precios de la industria (OMS, 2014).

Además del impuesto especial, la estructura de impuestos puede tener otras características que ayuden a mantener o aumentar los efectos positivos de los impuestos al cigarrillo. Primero, dado que los impactos de un impuesto específico tienden a erosionarse con el tiempo, especialmente en países que experimentan un rápido crecimiento económico y/o alta inflación, vincular las tasas impositivas específicas con las tasas de inflación y el crecimiento de los ingresos puede ayudar a mantener el impacto del impuesto y, por lo tanto, evitar que la asequibilidad de los productos de tabaco aumente con el tiempo (OMS, 2014).

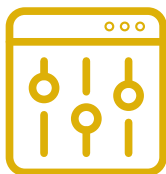
En segundo lugar, la base del impuesto *ad valorem* tiene consecuencias importantes. En general, tener el precio al por menor como base es más eficaz para prevenir la elusión y la evasión fiscal porque es el más transparente. También suele ser el precio más alto. Por el contrario, en los sistemas en los que el impuesto *ad valorem* se basa en el precio del fabricante (en fábrica), el costo, seguro y flete (CIF) o el precio al por mayor, los fabricantes pueden simplemente evadir el impuesto bajando artificialmente el precio del producto en las primeras etapas de la cadena de valor donde se valúa el impuesto y mover sus costos hacia arriba en la cadena (OMS, 2014, 2021b).

En tercer lugar, algunos gobiernos que cobran el impuesto *ad valorem* también utilizan un impuesto mínimo. Dicho impuesto crea un precio mínimo por debajo del cual no se pueden vender los cigarrillos, lo que eleva los precios de las marcas económicas y reduce la variación de precios entre marcas. Los gobiernos no solo obtienen más ingresos de las marcas más caras, sino que un impuesto mínimo garantiza esa cantidad de ingresos de las marcas más baratas (OMS, 2014). Si bien las políticas de precios mínimos también pueden establecer un piso para el precio, los ingresos que recaudan esas políticas van a la industria y no al gobierno.

Por tales razones, la estructura de los impuestos al cigarrillo es una parte clave para evaluar el desempeño del sistema de impuestos al cigarrillo de cada país y se incluye como un componente de su puntuación principal.

## Criterios de puntuación de la estructura de los impuestos

El Sistema de Puntuación adopta el siguiente esquema de puntuación:



### Puntuación – Estructura de los impuestos al cigarrillo:

- 5: Sistema de impuesto específico uniforme con ajuste automático o sistema uniforme combinado con una mayor participación del impuesto específico, con ajuste automático del componente específico, y teniendo el precio al por menor como base para el componente *ad valorem*, y un impuesto mínimo para elevar el precio de las marcas baratas
- 4: Impuesto específico uniforme o combinado con una mayor participación del impuesto específico con algunas otras características, pero no todas
- 3: Sistema combinado uniforme con una mayor participación del impuesto *ad valorem*
- 2: Impuesto *ad valorem* uniforme
- 1: Impuesto escalonado
- 0: Sin impuesto especial

## Fortalezas y debilidades de la medida

Una de las principales fortalezas de la medida de la estructura de los impuestos es que, entre las cuatro medidas que constituyen la puntuación fiscal de los cigarrillos del Sistema de Puntuación, esta es la única que captura la dinámica de la distribución de precios entre las marcas. Mientras que la participación de los impuestos, el cambio en la asequibilidad y el precio de los cigarrillos se centran en el precio de un solo producto (el precio de la marca más vendida), el grado de variación de los precios entre las marcas disponibles en el mercado se ve afectado por la estructura de los impuestos. Cuanto mayor sea la variación en los precios de los cigarrillos, mayor será la capacidad de los fumadores para burlar el impuesto cambiando a productos menos costosos. Las estructuras de impuestos que resultan en una distribución de precios más estrecha son más efectivas para alcanzar los objetivos de salud pública.

Otro aspecto clave de los impuestos al cigarrillo que captura la medida de la estructura los impuestos es la facilidad de la administración tributaria y la reducción de oportunidades de evadir los impuestos hecha posible gracias a su simplicidad. Las estructuras de impuestos muy complicadas con múltiples niveles impositivos suelen resultar de que los gobiernos ceden a la presión de la industria tabacalera, lo que a menudo se observa en países con menor capacidad o en las primeras etapas de la reforma de sus regímenes de impuestos al tabaco. Los niveles a menudo sirven para asegurar los intereses de diferentes actores de la industria tabacalera al brindar un trato fiscal preferencial a ciertos grupos (por ejemplo, empresas con productos específicos y muy comúnmente aquellos que se producen en el país). También resulta más fácil para las empresas tabacaleras evitar o evadir impuestos bajo sistemas tributarios complicados. A la inversa, es más difícil manipular sistemas que se basan en un impuesto específico uniforme.

Así como con las otras tres medidas, la medida de estructura de los impuestos tiene posibles debilidades. Los países cuyo sistema está basado en un impuesto específico pueden obtener una puntuación alta en su estructura de impuestos al cigarrillo, incluso con un impuesto bajo y con precios de cigarrillos relativamente bajos. Tal es el caso de varios países del Caribe (por ejemplo, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) que obtienen una puntuación alta en la medida de estructura de los impuestos por aplicar un impuesto específico uniforme y mantener tasas impositivas muy bajas.

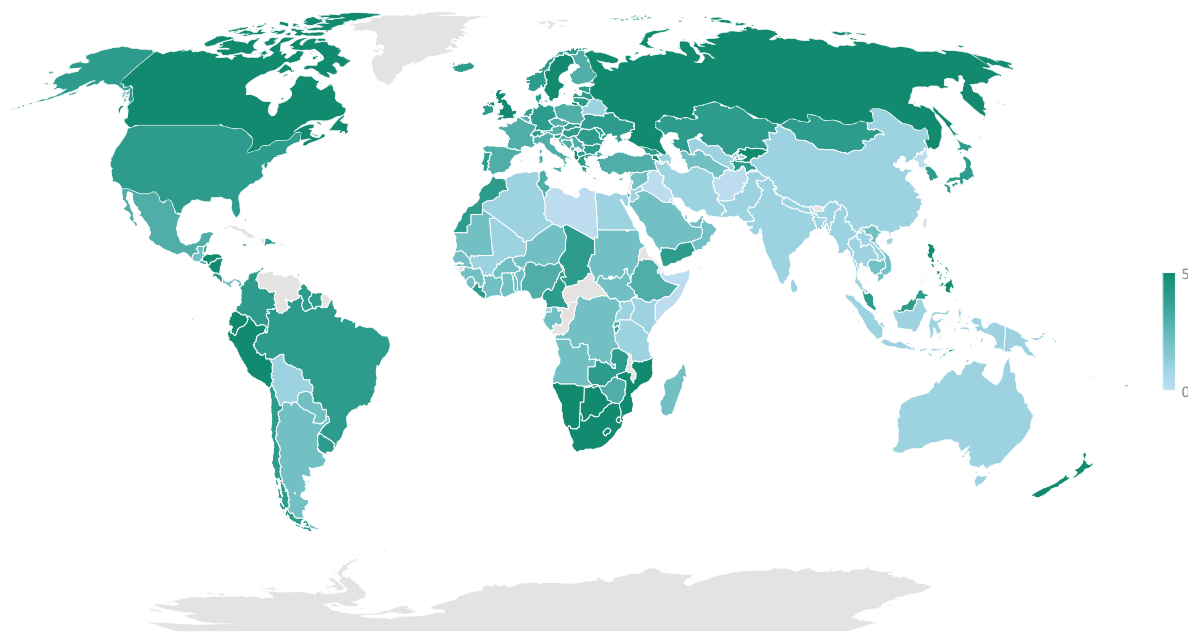
El sistema califica con puntuaciones más bajas a los países que utilizan sistemas *ad valorem* porque, como se describió anteriormente, tales sistemas ofrecen más oportunidades para burlar los impuestos, permiten una mayor variación entre los precios de los productos y son más difíciles de administrar. Sin embargo, los países pueden aplicar con éxito un impuesto *ad valorem* elevado junto con un impuesto mínimo elevado, lo que se traduce en precios elevados y una participación elevada de los impuestos. Son ejemplos de esos países Finlandia y Francia, que tienen un impuesto combinado con una participación mayor del impuesto *ad valorem*, pero con una tasa mínima del impuesto especial relativamente alta. En tales casos, el alto impuesto especial mínimo tiene un papel fundamental para reducir la variación de precios y mantener los precios altos. Ambos países han obtenido tres de cinco puntos en la puntuación de estructura de los impuestos a pesar de tener impuestos bastante altos en comparación con otros países, un impuesto mínimo alto para aumentar los precios de los cigarrillos más baratos y una administración tributaria sólida para salvaguardar una efectiva recaudación tributaria.

## Puntuaciones de la estructura de los impuestos en 2020

La Figura 1 presenta las puntuaciones de la estructura de los impuestos al cigarrillo del año 2020. De los 178 países con datos disponibles, 19 recibieron la puntuación más alta (5,0). De estos, 16 países implementan un impuesto especial uniforme específico, que se ajusta automáticamente por la inflación o por otros factores: Albania, Armenia, Botsuana, Canadá, Ecuador, Suazilandia, Honduras, Kirguistán, Lesoto, Mozambique, Namibia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Perú, Filipinas y Sudáfrica. Los otros tres países aplican un sistema combinado uniforme con una mayor participación del impuesto específico, un ajuste automático del impuesto específico, una base de precio al por menor para el impuesto *ad valorem* y un impuesto específico mínimo: Federación Rusa, Suecia y Reino Unido.

Otros 64 países utilizan un impuesto uniforme específico que no se ajusta automáticamente o un sistema combinado con una mayor participación del impuesto específico que no incluye ninguna de las tres características necesarias para obtener la puntuación más alta. Veintitrés países utilizan un sistema combinado uniforme que otorga mayor peso al componente *ad valorem*, mientras que 32 aplican un sistema *ad valorem* uniforme. Hay 27 países (menos que los 31 de 2018) que utilizan alguna estructura de impuestos especiales escalonados, con tasas que varían según precio, longitud del cigarrillo, presencia de filtro, paquete, tipo y/o nivel de producción y/u otros factores. Georgia, Japón, Mozambique y la República de Moldova han abandonado una estructura de impuestos especiales escalonados y han obtenido calificaciones más altas en este componente. Por último, trece países no aplican un impuesto especial al cigarrillo, sino que se basan en derechos de importación y/u otros impuestos.

**Figura 1** Puntuaciones de la estructura de los impuestos, 2020



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

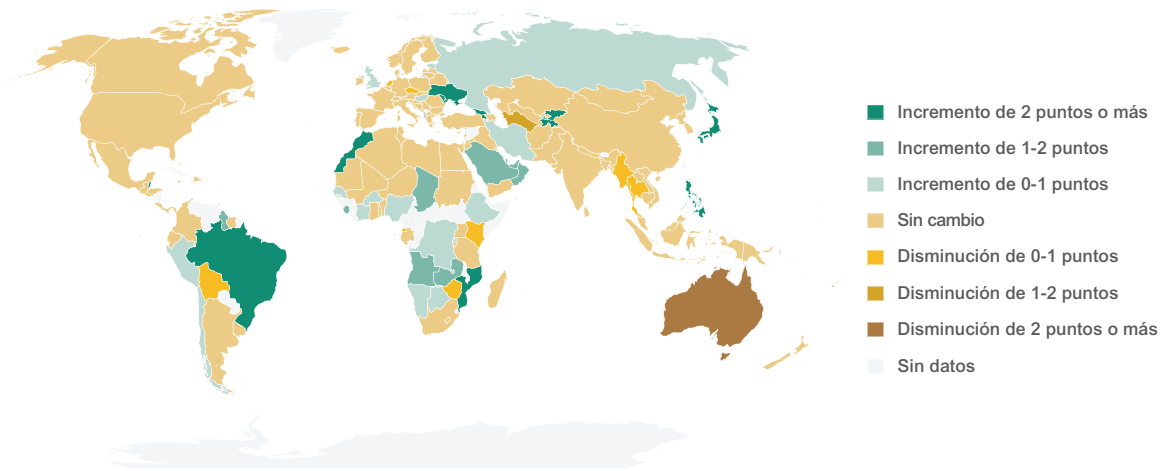
Powered by Bing

## Cambios a lo largo del tiempo

Como se muestra en la Figura 2, las puntuaciones de la estructura de los impuestos han cambiado poco con el tiempo, pasando de un promedio global de 2,48 en 2014 a 2,87 en 2020. La gran mayoría de los países no ha modificado sus estructuras de impuestos durante ese período. Los cambios más significativos en la estructura de los impuestos se han implementado en Armenia, Belice, Kirguistán, Mozambique y Filipinas. Belice, que no tenía ningún impuesto especial al cigarrillo, ha introducido un impuesto uniforme específico, con lo cual su puntuación en ese componente subió de cero a cuatro. Mientras tanto, Armenia, Kirguistán, Mozambique y Filipinas han pasado de un sistema de impuestos escalonados a un impuesto especial uniforme específico con ajustes automáticos, lo que ha elevado sus puntuaciones de uno a cinco. Otros 37 países han visto mejoras en la puntuación de la estructura de los impuestos de 2014 a 2020.

Por otro lado, trece países vieron caer su puntuación de estructura de los impuestos de 2014 a 2020, incluidos Kenia (que restableció un impuesto específico escalonado en 2015), Tailandia (que reemplazó el impuesto *ad valorem* uniforme por un impuesto *ad valorem* escalonado basado en el precio) y Turkmenistán (que pasó de un impuesto específico uniforme a un impuesto *ad valorem* uniforme). Australia y Líbano registraron las mayores caídas en la puntuación. En el caso de Australia, la disminución se debe a que ha cambiado la manera como se informó a la OMS la estructura de los impuestos para su informe *IEMT* más reciente. Sin embargo, para Líbano, la caída de la puntuación se debe a una nueva exención del impuesto especial al tabaco concedida a los productores locales. En el Líbano, como las marcas locales son las más vendidas, la puntuación que recibió el país en el componente estructura de los impuestos es cero.

Las puntuaciones promedio de la estructura de los impuestos por regiones de la OMS se presentan en la Figura 3. Las regiones de Europa y de las Américas son las que presentan el mejor desempeño. Las regiones con la puntuación más baja son el Sudeste de Asia y el Mediterráneo Oriental. La puntuación baja del Sudeste de Asia refleja los sistemas de impuestos especiales escalonados que implementaron muchos de los países de la región, incluidos Bangladesh, India, Indonesia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia, mientras que la puntuación baja del Mediterráneo Oriental se debe a la falta de un impuesto especial al cigarrillo en varios países, incluidos Afganistán,

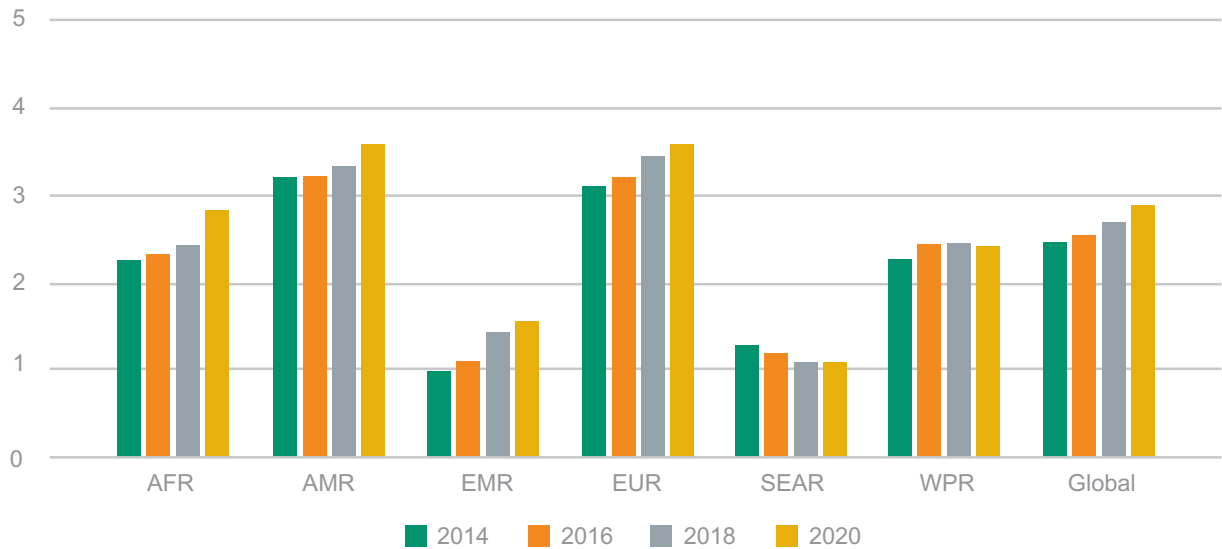
**Figura 2****Cambios en las puntuaciones de estructura de los impuestos en los países, 2014-2020**

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

Irak, Kuwait, Libia y Somalia, y en muchos otros se debe a que su estructura está basada en impuestos *ad valorem*. De 2014 a 2020, la región de África tuvo las mayores ganancias en la puntuación promedio de la estructura de los impuestos (+0,59 puntos), mientras que el promedio en la región del Sudeste de Asia disminuyó ligeramente (-0,20 puntos). Entre los países de la región de África, Mozambique alcanzó el mayor aumento en la puntuación de la estructura, que resultó del cambio de su estructura de impuestos especiales escalonados (puntuación 1) por un impuesto especial uniforme específico, con ajuste automático por inflación o por otros factores (puntuación 5).

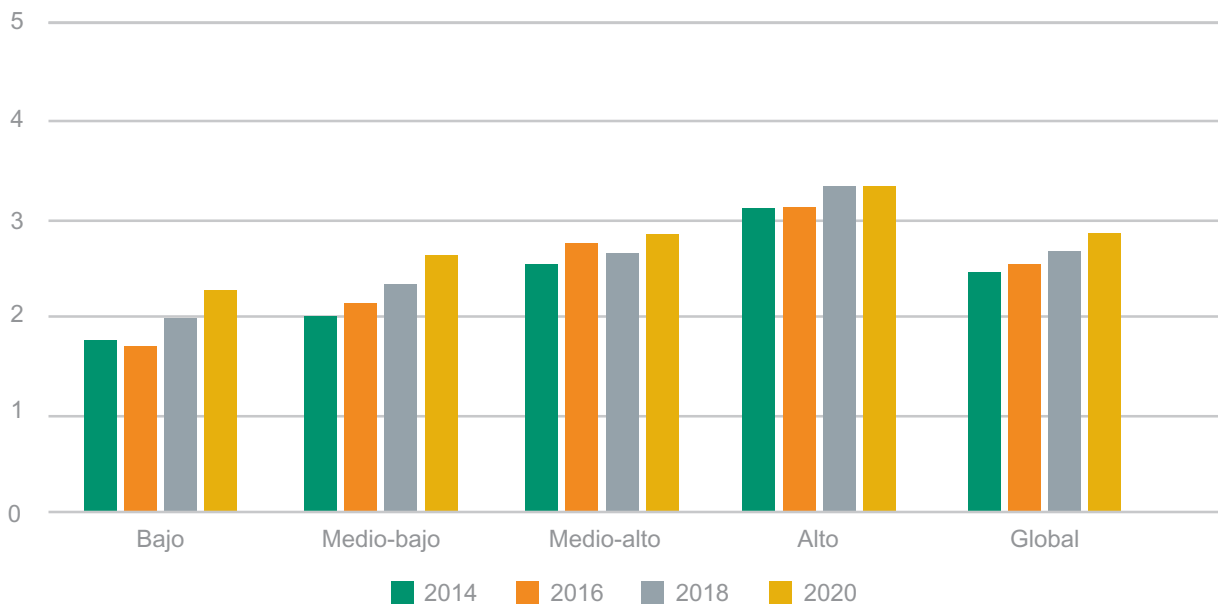
Las puntuaciones promedio por grupos de ingresos del Banco Mundial se presentan en la Figura 4. Así como con el precio de los cigarrillos y la participación de los impuestos, las puntuaciones de la estructura de los impuestos aumentan conforme aumenta el ingreso de los países. Si bien todos los grupos de ingreso registran aumentos en las puntuaciones de la estructura de los impuestos de 2014 a 2020, los países de ingresos medios bajos exhiben las mayores ganancias promedio en la puntuación con respecto a otros grupos de ingresos. Entre los países de ingresos medios bajos, las mejoras de Kirguistán y Filipinas fueron las más importantes de entre aquellos países cuya estructura de impuestos cambió de un sistema escalonado a un impuesto especial uniforme específico con ajustes automáticos, seguidos de Belice, cuya estructura cambió de no tener impuestos especiales a tener un impuesto específico uniforme.

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



Nota: Las puntuaciones reflejan la información más actual sobre el precio de los cigarrillos de la versión más reciente del *IEMT*, e información sobre el PIB de la base de datos del Banco Mundial, que se ha utilizado para ajustar los precios. El Apéndice 4 del Sistema de Puntuación (2ª edición) contiene una lista completa de los países afectados.

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



Nota: Las puntuaciones reflejan la información más actual sobre el precio de los cigarrillos de la versión más reciente del *IEMT*, e información sobre el PIB de la base de datos del Banco Mundial, que se ha utilizado para ajustar los precios. El Apéndice 4 del Sistema de Puntuación (2ª edición) contiene una lista completa de los países afectados.

## Recomendaciones en materia de políticas públicas

Los resultados del Sistema de Puntuación sobre la estructura de los impuestos muestran que existe un margen considerable para mejorar las estructuras de los impuestos al cigarrillo. Por ejemplo, diez países obtuvieron cero a lo largo de cuatro años, lo que significa que no aplican impuestos especiales al cigarrillo. Las estructuras de impuestos al cigarrillo mejor diseñadas son efectivas para reducir el consumo de tabaco porque es más probable que conduzcan a precios más altos y menos variables, aspectos que la evidencia ha demostrado que reducen tanto la prevalencia como la intensidad del tabaquismo. Por lo tanto, mejores estructuras pueden ayudar a reducir la carga de enfermedades atribuibles al tabaquismo y, así, mejorar la salud de la población.

Aumentos importantes y regulares de las tasas de los impuestos al cigarrillo aseguran que el precio del producto siga siendo alto y que los cigarrillos sean cada vez menos asequibles con el tiempo. Una estructura de impuestos adecuada brinda una plataforma para que tengan lugar esos aumentos, salvaguarda su eficacia y garantiza que todas las marcas estén cubiertas de igual manera por las políticas de impuestos al cigarrillo. Las estructuras de impuestos bien diseñadas ayudan a tener impuestos al cigarrillo más altos y más efectivos, que no solo contribuyen a que los países logren los objetivos de salud pública, sino también a aumentar los ingresos gubernamentales que pueden asignarse a las prioridades de desarrollo, incluidas la salud y la educación.

## Referencias

- Chaloupka, F. J., Kostova, D., & Shang, C. (2014). Cigarette excise tax structure and cigarette prices: Evidence from the Global Adult Tobacco Survey and the US National Adult Tobacco Survey. *Nicotine & Tobacco Research*, 16(Suppl 1), S3-S9.
- Chaloupka, F. J., Peck, R., Tauras, J. A., Xu, X., & Yurekli, A. (2010). *Cigarette excise taxation: the impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking*. National Bureau of Economic Research Working Paper 16287. DOI 10.3386/w16287
- Delipalla, S., & Keen, M. (1992). The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics*, 49(3), 351-367.
- Delipalla, S., & O'Donnell, O. (2001). Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. *International Journal of Industrial Organization*, 19(6), 885-908.
- Shang, C., Chaloupka, F. J., Zahra, N., & Fong, G. T. (2014). The distribution of cigarette prices under different tax structures: Findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation (ITC) Project. *Tobacco Control*, 23(Suppl 1), i23-i29.



Shang, C., Lee, H. M., Chaloupka, F. J., Fong, G. T., Thompson, M., & O'Connor, R. J. (2019). Association between tax structure and cigarette consumption: Findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation (ITC) Project. *Tobacco Control, 28*(Suppl 1), s31-s36.

World Bank. (2017). *Tobacco tax reform at the crossroads of health and development*.

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. (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*.