

Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacconomics

Informe sobre políticas públicas del
componente de puntuación: Variación
en la asequibilidad de los cigarrillos

Cita sugerida: Chaloupka, F. J., Drope, J., Siu, E., Vulovic, V., Stoklosa, M., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G., & Lee, H. (2021). Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacconomics: Informe sobre políticas públicas del componente de puntuación: Variación en la asequibilidad de los cigarrillos . Chicago, IL: Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. www.tobacconomics.org

Autores: Este informe sobre políticas públicas ha sido escrito por el equipo de Tobacconomics: Frank Chaloupka, PhD; Jeff Drope, PhD; Erika Siu, JD LLM; Violeta Vulovic, PhD; Michal Stoklosa, PhD; Maryam Mirza, PhD; Germán Rodríguez-Iglesias, MSc; y Hye Myung Lee, MPH.

Acerca de Tobacconomics: Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona –o no funciona– a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Entre en www.tobacconomics.org o siganos en Twitter en [www.twitter.com/tobacconomics](https://twitter.com/tobacconomics).

Este informe sobre políticas públicas ha sido financiado por Bloomberg Philanthropies. La University of Illinois at 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, envíenos un correo electrónico a info@tobacconomics.org.

Copyright © 2021 por Tobacconomics. Reservados todos los derechos.

El Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacconomics evalúa los sistemas de impuestos a los cigarrillos de los países en función de un sistema de clasificación de cinco puntos que incorpora la orientación internacional y las mejores prácticas en impuestos al tabaco desarrolladas 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. El índice de cinco puntos utiliza datos del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo* (RGTE) para calificar a los países en los siguientes cuatro componentes: precio de los cigarrillos, cambios en la asequibilidad de los cigarrillos a través del tiempo, porcentaje de impuestos en el precio minorista de los cigarrillos y estructura de los impuestos al cigarrillo. La puntuación total refleja un promedio de las puntuaciones de los cuatro componentes.

¿Por qué es importante el cambio en la asequibilidad?

El consumo de cigarrillos normalmente aumenta cuando los precios bajan. Al mismo tiempo, los cambios en los ingresos también afectan el comportamiento del tabaquismo, y el aumento de los ingresos suele resultar en un mayor consumo. La asequibilidad de los cigarrillos tiene que ver tanto con el precio como con los ingresos al reflejar la capacidad de un individuo para comprar cigarrillos. En general, los aumentos de los impuestos especiales que conducen a un aumento en el precio hacen que los productos de tabaco sean menos asequibles porque, en igualdad de condiciones, ahora se requieren más recursos para comprar la misma cantidad de productos de tabaco (U.S. National Cancer Institute & World Health Organization [NCI & WHO], 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 proporcionado por los datos del *RGTE*. Este índice se define como el porcentaje del producto interno bruto (PIB) per cápita requerido para comprar 2000 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 (siendo el resto de las variables constante). Un índice más alto indica que los cigarrillos son menos asequibles ya que se necesita una mayor parte de los ingresos de una persona para comprar la misma cantidad de cigarrillos.

Las Directrices para el Artículo 6 del CMCT de la OMS establecen que los aumentos de los precios reales reducen el consumo de tabaco (WHO, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas, muchos países de ingresos bajos y medianos (PIBM) han experimentado un rápido crecimiento de los ingresos y la inflación, y esos aumentos en la inflación y el poder adquisitivo pueden erosionar el impacto de los aumentos de impuestos y precios en el consumo (NCI & WHO, 2016; World Bank, 2017). Por ello, las Directrices del Artículo 6 enfatizan 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 suficientemente grandes como para hacer que los productos de tabaco sean menos asequibles a lo largo del tiempo.

Los estudios han encontrado diferencias significativas en la asequibilidad de los cigarrillos entre países, de modo que la asequibilidad de los cigarrillos era menor en los países de ingresos altos, a pesar de los precios más altos de los cigarrillos (Blecher & Van Walbeek, 2004, 2009; He et al., 2018). Esos estudios también han encontrado tendencias mixtas en la asequibilidad entre países, con cigarrillos cada vez menos asequibles en algunos países, pero más asequibles en otros (Blecher, 2020). Aunque la evidencia sigue siendo mixta sobre si el tamaño del efecto difiere según el nivel de ingreso del país, existe una fuerte evidencia de que los aumentos en los precios relativos (menor asequibilidad) conducen a reducciones en el consumo de cigarrillos (Blecher & Van Walbeek, 2004; He et al., 2018). Por lo tanto, los profesionales tributarios deben evaluar los precios 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.

Este Sistema de Puntuación Fiscal se centra en los cambios en la asequibilidad a lo largo del tiempo en lugar de una medida estática de la asequibilidad de los cigarrillos. Es probable que la asequibilidad de los cigarrillos esté correlacionada con el precio absoluto, que es uno de los otros tres componentes del Sistema de Puntuación Fiscal. Sin embargo, la reducción de la asequibilidad a lo largo del tiempo es fundamental para reducir el consumo de tabaco, algo que no será captado por el componente de precio absoluto del Sistema de Puntuación Fiscal.

Criterios de puntuación del cambio de asequibilidad en el Sistema de Puntuación Fiscal de Cigarrillos

El Sistema de Puntuación Fiscal evalúa la tendencia en la asequibilidad de los cigarrillos en cada país utilizando el cambio porcentual anual promedio (AAPC) en el índice de asequibilidad durante seis años. El AAPC se calcula ajustando una línea de tendencia de regresión lineal a los valores logarítmicos del índice de asequibilidad. Las puntuaciones se basan tanto en un cambio estadísticamente significativo en AAPC como en al menos un aumento de impuestos durante el período y se determinan de la siguiente manera:



Puntuación – Cambio en la Asequibilidad:

- 5: 7,5% de reducción anual promedio o más
- 4: 5,0% de reducción anual promedio < 7,5%
- 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 el cambio anual promedio en el índice de asequibilidad es un método simple pero efectivo para examinar las tendencias durante un período determinado. Observar el cambio en la asequibilidad ayuda a los profesionales tributarios a comprender los cambios en el precio en relación con los cambios en los ingresos y el poder adquisitivo y a implementar una política fiscal eficiente para hacer que los cigarrillos sean menos asequibles.

Sin embargo, existe cierto debate metodológico sobre la mejor medida de ingresos que utilizar. El presente análisis utiliza el PIB per cápita siguiendo el método utilizado en los informes de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2015, 2017, 2019). Este es una medida de ingresos amplia y ampliamente disponible e incluye la provisión de bienes y servicios públicos, como educación y gastos médicos. La provisión de bienes y servicios públicos, como la educación y la atención médica, es crucial en los países de ingresos bajos y medianos, donde un gran porcentaje de la población depende de ellos. Sin embargo, en sociedades muy desiguales, que son muchas, la medida per cápita puede estar muy distante del ingreso medio real, que representa mejor el ingreso disponible para la mayoría de las personas pero no está disponible de manera consistente en muchos países.

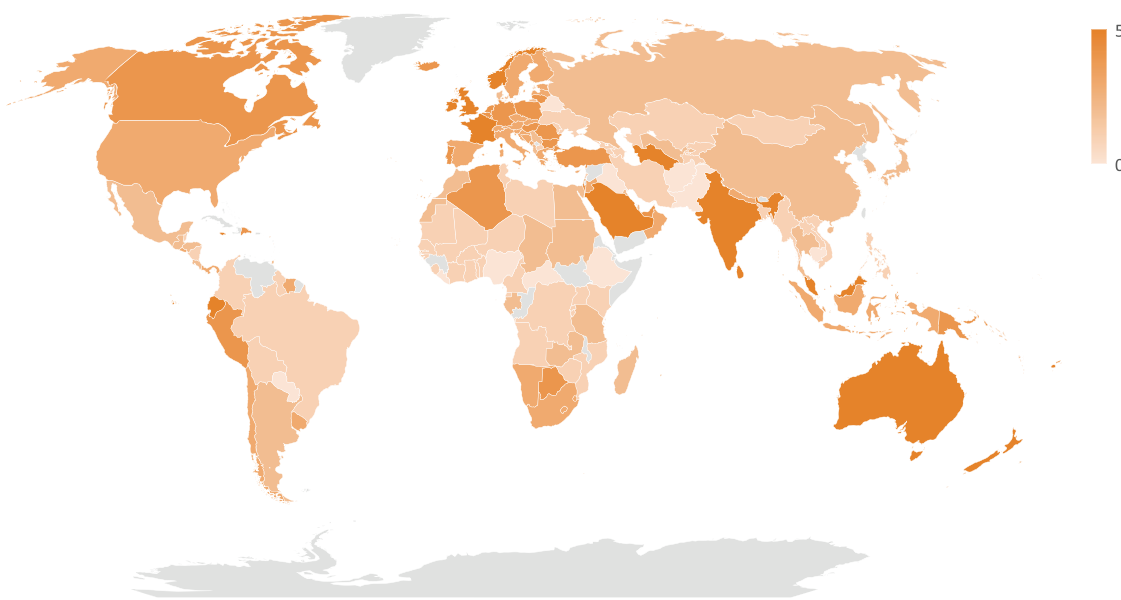
También existen problemas de disponibilidad de datos para los precios. En algunos países, el precio de la marca más vendida utilizada en los datos del *RGTE* no captura la variabilidad en los precios de los cigarrillos en el mercado. Por ejemplo, en Bangladesh, el precio de la marca más vendida utilizada en el análisis es más del doble del precio de la marca más barata disponible. El Sistema de Puntuación Fiscal utiliza la marca más vendida porque proporciona datos para la mayoría de los países a través del tiempo. Desafortunadamente, los datos sobre el precio de la marca menos costosa — un indicador de la barrera del consumidor para ingresar al mercado — están menos disponibles. La puntuación de la estructura tributaria, que es uno de los otros tres componentes del Sistema de Puntuación Fiscal, aborda parcialmente esas preocupaciones, ya que la variabilidad de los precios de los cigarrillos se ve muy afectada por la estructura tributaria en cada país debido a que las mejores estructuras comprimen en gran medida esa variabilidad. La medida de asequibilidad de los cigarrillos tampoco captura oportunidades para sustituir otros productos de tabaco cuya tendencia en la asequibilidad puede diferir de la de los cigarrillos.

A pesar de esas deficiencias, reducir la asequibilidad de los productos de tabaco es fundamental para reducir el consumo de tabaco. Especialmente cuando los países experimentan un crecimiento económico rápido como el que han experimentado muchos países de ingresos bajos y medianos en las últimas dos décadas, los aumentos en los impuestos que elevan los precios por encima de la inflación y el crecimiento de los ingresos son fundamentales para lograr los objetivos de salud pública. Por lo tanto, no solo es importante aumentar el precio minorista de los productos de tabaco sino, lo que es más importante, reducir su asequibilidad.

Puntuaciones de cambio de asequibilidad en 2018

La Figura 1 presenta un mapa mundial de las puntuaciones de cambio de asequibilidad. En 2018, la puntuación promedio en asequibilidad en 186 países observados fue de 1,18. Solo 23 países obtuvieron la puntuación más alta, de cinco puntos. La mayor reducción en la asequibilidad de los cigarrillos ocurrió en Arabia Saudita, donde la reducción anual promedio fue del 19,9 por ciento, seguida de Argelia (18,5 por ciento) y Gambia (16,5 por ciento). Veintinueve países recibieron una puntuación entre dos y cuatro, lo que representa una disminución estadísticamente significativa en la asequibilidad a lo largo del tiempo acompañada de un aumento de impuestos. Australia, Nueva Zelanda, Ucrania y algunos otros países europeos entran en esa categoría. Once países, incluidos Afganistán, Kuwait, Omán, Qatar y Venezuela, experimentaron una caída estadísticamente significativa en la asequibilidad, pero no aumentaron sus impuestos a los cigarrillos, por lo que recibieron una puntuación de uno. En comparación, 123 países experimentaron un aumento en la asequibilidad o ninguna reducción estadísticamente significativa en la asequibilidad, recibiendo una puntuación de cero. La puntuación de cambio de asequibilidad es la medida en el Sistema de Puntuación Fiscal para la cual los países tienen más probabilidades de obtener el peor desempeño.

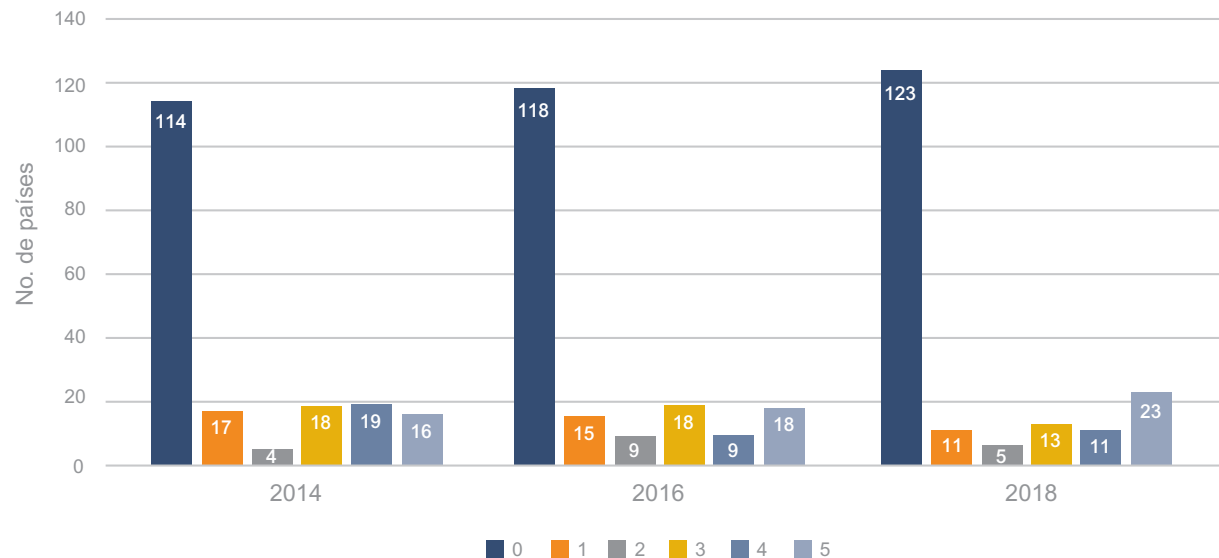
Figura 1 Puntuaciones de cambio de asequibilidad, 2018



La puntuación de cambio de asequibilidad cambia con el tiempo (2014-2018)

Pocos países lograron avances significativos durante ese período en términos de reducir la asequibilidad de los cigarrillos (Figura 2). A pesar de un ligero aumento en el número de países con la puntuación más alta (5), también aumentó el número de países con la puntuación más baja (0).

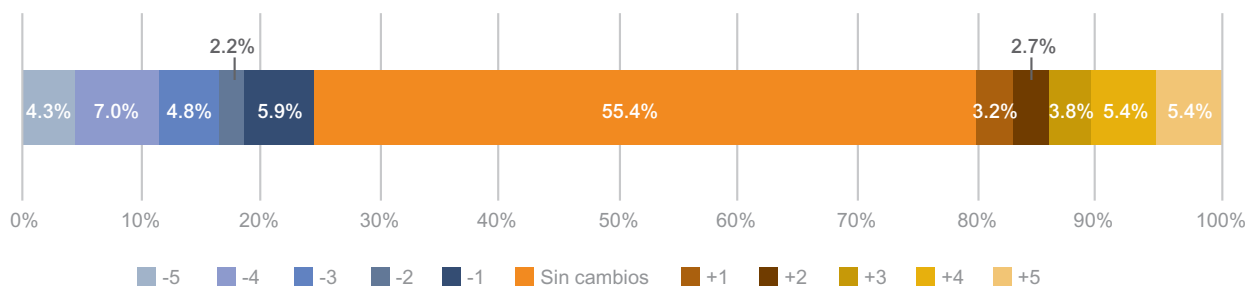
Figura 2 Países evaluados por puntuación de cambio de asequibilidad y por año



Notas: Basado en 188 países en 2014, 187 en 2016 y 186 en 2018. Para 186 países, las puntuaciones están disponibles en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

El examen de las puntuaciones a través del tiempo revela que la mayoría de los países (55,4%) no experimentaron un cambio en la puntuación al comparar 2014 y 2018 (Figura 3). Si bien 38 países obtuvieron puntuaciones más altas en 2018, 45 obtuvieron peores resultados con el tiempo. Malawi, Polonia, Rumanía y España se encuentran entre aquellos cuyas puntuaciones disminuyeron de cinco a cero entre 2014 y 2018. Por el contrario, Argentina, Filipinas y Zimbabue se encuentran entre aquellos cuyas puntuaciones cambiaron de cero en 2014 a cinco en 2018

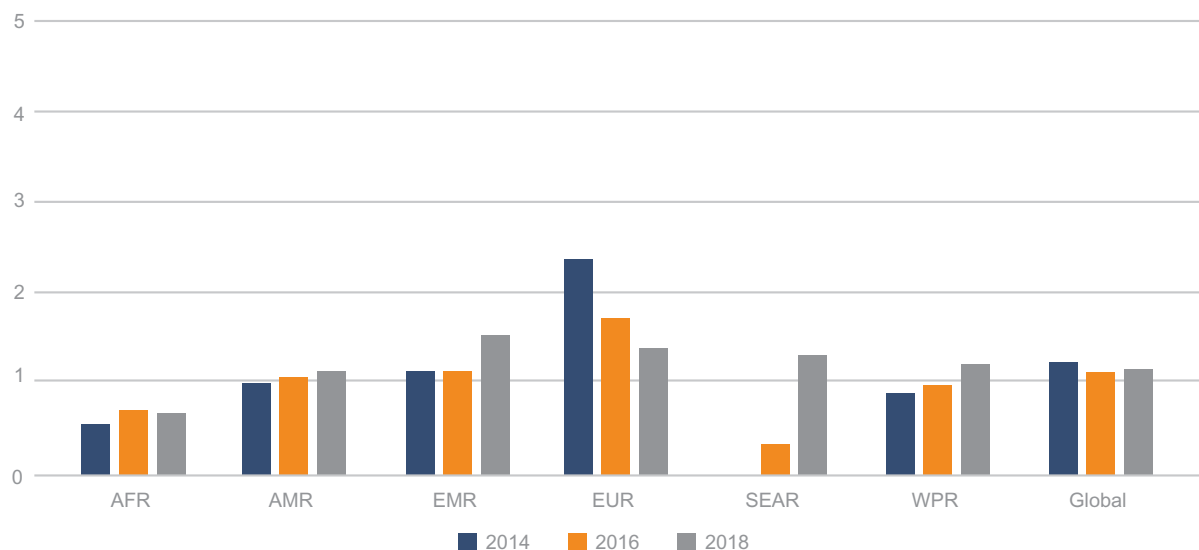
Figura 3 Distribución porcentual de los cambios en la puntuación de cambio de asequibilidad entre 2014 y 2018



Notas: Basado en 188 países en 2014, 187 en 2016 y 186 en 2018. Para 186 países, las puntuaciones están disponibles en los tres años. Los porcentajes se calculan en base a 186 países donde se disponía de puntuaciones tanto para 2014 como para 2018.
Fuente: Cálculos de los autores

La puntuación promedio global del cambio de asequibilidad disminuyó levemente de 1,25 en 2014 a 1,18 en 2018 (Figura 4). Por región de la OMS, la puntuación promedio aumentó más en la región del sudeste asiático, donde aumentó de 0,00 (2014) a 1,33 (2018). Los países de la región europea experimentaron una disminución en la puntuación promedio de 2,40 (2014) a 1,40 (2018).

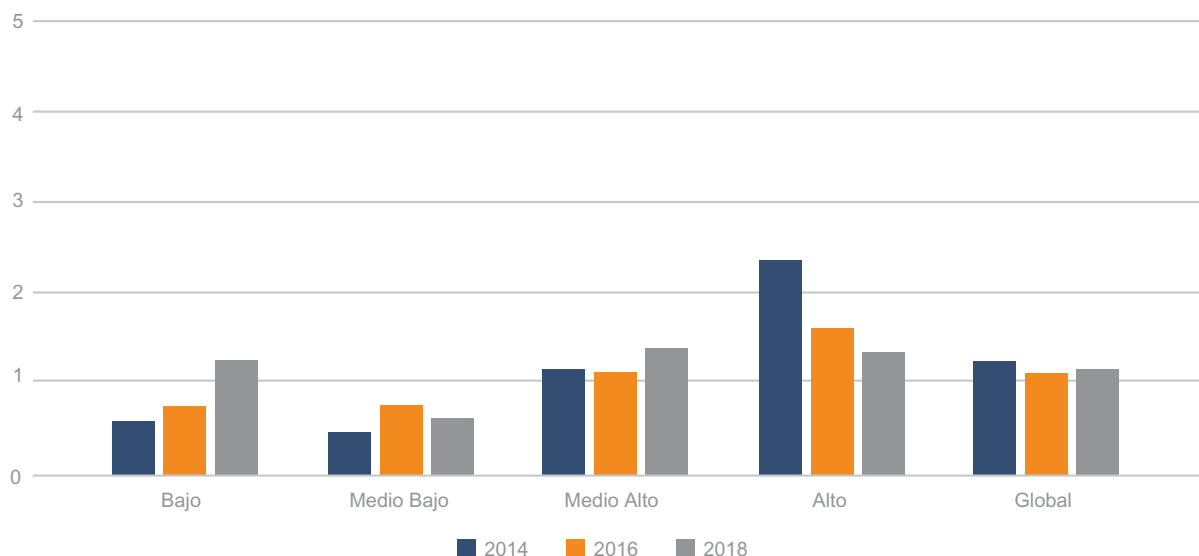
Figura 4 Puntuación promedio de cambio de asequibilidad, por región de la OMS y por año



Notas: Las abreviaturas de los grupos regionales de la OMS son AFR = Región de África, AMR = Región de las Américas, EMR = Región del Mediterráneo Oriental, EUR = Región de Europa, SEAR = Región de Asia Sudoriental, WPR = Región del Pacífico Occidental. Basado en 188 países en 2014, 187 en 2016 y 186 en 2018. Para 186 países, las puntuaciones están disponibles en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

Según los grupos de ingresos de los países del Banco Mundial, los mayores aumentos en las puntuaciones promedio se encontraron en los países de bajos ingresos, donde la puntuación aumentó de 0,58 (2014) a 1,28 (2018) (Figura 5). Por otro lado, las mayores disminuciones en la puntuación promedio se observaron en los países de ingresos altos, donde la puntuación disminuyó de 2,36 (2014) a 1,35 (2018).

Figura 5 Puntuación promedio de cambio de asequibilidad, por grupo de ingresos del Banco Mundial y por año



Notas: Basado en 188 países en 2014, 187 en 2016 y 186 en 2018. Para 186 países, las puntuaciones están disponibles en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

Recomendaciones de políticas públicas

El Sistema de Puntuación Fiscal muestra que hay un amplio margen de mejora en el componente de cambio de asequibilidad. Más del 40 por ciento de los países obtuvieron la puntuación más baja posible (0) en los tres años. Incluso si los países impusieran impuestos más altos a los cigarrillos, los cambios en la inflación y/o el poder adquisitivo a menudo socavan esos esfuerzos y potencialmente anulan el impacto de los impuestos en el comportamiento del tabaquismo. Al imponer impuestos a los cigarrillos más altos y mejor diseñados, los países pueden aumentar continuamente los precios y reducir la asequibilidad de los cigarrillos, disminuyendo así el consumo de cigarrillos.

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.

Blecher, E. (2020). *Affordability of Tobacco Products: The case of cigarettes*. Tobacconomics White Paper. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago.

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*.