

Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacconomics

Informe sobre políticas públicas del componente
de puntuación: Precio de los cigarrillos

Cita sugerida: Chaloupka, F., 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: Precio 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 precio de los cigarrillos?

El precio de los cigarrillos es una variable clave que afecta el comportamiento del tabaquismo. El artículo 6 del CMCT de la OMS y sus directrices establecen que los aumentos de los precios reales reducen el consumo de tabaco (WHO, 2014). El *Manual Técnico de la OMS sobre Administración de Impuestos al Tabaco* y el informe del Banco Mundial *Reforma del Impuesto al Tabaco en la Encrucijada Frente a la Salud y el Desarrollo* también enfatizan la importancia de los precios altos para reducir el consumo de cigarrillos (WHO, 2010; World Bank, 2017). A medida que aumenta el precio de los cigarrillos, la prevalencia del tabaquismo disminuye porque se incentiva a los fumadores actuales a dejar de fumar, se disuade a los no fumadores de empezar a fumar y se disuade a los exfumadores de volver a fumar. Los fumadores que continúan fumando a menudo reducen la intensidad de fumar (es decir, la cantidad de cigarrillos fumados en un período determinado) a medida que aumenta el precio.

Si bien los precios más altos generalmente reducen el consumo (Tauras et al., 2016), los cigarrillos tienen un precio relativamente inelástico: un aumento en el precio resultará en una disminución menos que proporcional en el consumo. El impacto estimado del precio en el consumo de tabaco varía de un país a otro, pero la mayoría de los estudios muestran que el consumo responde más al precio en los países de ingresos bajos y medios (PIBM) — donde las estimaciones de elasticidad se agrupan en torno a -0,5 — que en los de ingresos altos, donde está más cerca de -0,4 (U.S. National Cancer Institute & World Health Organization [NCI & WHO], 2016). Por lo tanto, un aumento de un diez por ciento en el precio resultará en una disminución del cinco por ciento en el consumo en los países de ingresos bajos y medianos y una disminución del cuatro por ciento en los países de ingresos altos. Los estudios han encontrado que aproximadamente la mitad de esas disminuciones en el consumo se deben a una menor participación en el tabaquismo (dejar de fumar o no comenzar) y la mitad restante proviene de una menor intensidad de tabaquismo entre los fumadores (Chaloupka & Wechsler, 1995; Levy et al., 2004; World Bank, 2017). Además, debido a su naturaleza adictiva y al hecho de que dejar de fumar para siempre suele requerir múltiples intentos, el impacto a largo plazo del precio en el consumo de cigarrillos aumenta con el tiempo. Por lo tanto, se estima que el impacto a largo plazo es aproximadamente el doble del impacto a corto plazo (Pacula & Chaloupka, 2001).

Los estudios también muestran que los jóvenes responden de dos a tres veces más a los aumentos del precio del tabaco que la población en general, lo que se explica por varios factores que incluyen ingresos limitados, niveles más bajos de adicción y efectos entre pares (Bader et al., 2011). La evidencia sobre los fumadores que cambian a otros productos de tabaco debido a los cambios de precio de los cigarrillos — lo que se denomina sustitución — es mixta. En los países de ingresos altos, existe alguna evidencia de que una parte de los fumadores cambiará a productos distintos del cigarrillo menos costosos, lo que refuerza la recomendación de que todos los productos de tabaco deben gravarse de manera similar. En los países de ingresos bajos y medianos, sin embargo, esos patrones son menos claros (NCI & WHO, 2016).

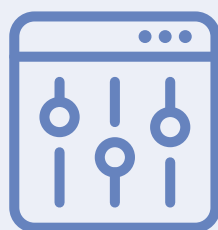
La evidencia de países de ingresos altos como Estados Unidos, Reino Unido y Australia muestra que los grupos socioeconómicos más bajos son relativamente más sensibles a los cambios en el precio del tabaco que los grupos socioeconómicos más altos (Chaloupka, 1991; Colman & Remler, 2008; Farrelly et al., 2001; Siahpush et al., 2009; Townsend et al., 1994). Existe una creciente evidencia de los países de ingresos bajos y medianos de que los

pobres responden mejor a los cambios en el precio del tabaco y, por lo tanto, se benefician más de las reducciones en el tabaquismo (Chaloupka et al., 2012; Banco Mundial, 2017).

Por esas razones, el precio de los productos de tabaco es una parte importante de la evaluación del desempeño del sistema de impuestos al tabaco de un país. Incluso en los casos en que la estructura impositiva es ideal (es decir, un impuesto específico uniforme con ajustes por inflación y crecimiento de los ingresos) y la participación del impuesto al consumo en el precio minorista es del 70 por ciento o más, si el precio de los productos de tabaco es bajo, el sistema impositivo no será tan eficaz para desalentar y reducir el consumo de tabaco.

Criterios de puntuación del precio absoluto en el Sistema de Puntuación Fiscal de Cigarrillos

El Sistema de Puntuación Fiscal compara los sistemas de impuestos al cigarrillo en términos del precio de la marca más vendida en dólares internacionales (Intl\$), ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA). Con base en el precio de la marca más vendida en PPA de dólares internacionales constantes de 2018, los sistemas impositivos se califican utilizando la siguiente rúbrica:



Puntuación - Precio Absoluto:

5: Precio \geq 10,0 Intl\$ PPA

4: $8,0 \leq$ precio $<$ 10,0

3: $6,0 \leq$ precio $<$ 8,0

2: $4,0 \leq$ precio $<$ 6,0

1: $2,0 \leq$ precio $<$ 4,0

0: Precio $<$ 2,0 Intl\$ PPA

Fortalezas y debilidades de la medida

La mayor fortaleza de esta medida es que casi todos entienden la noción de precio, dejando de lado las complejidades de los cálculos en este informe sobre políticas públicas. Uno de los mayores desafíos en la promoción de los impuestos al tabaco es explicar cómo funciona, y utilizar el precio como base de esa explicación es en gran medida intuitivo.

El Sistema de Puntuación Fiscal otorga la puntuación más alta a un precio ajustado por PPA de diez dólares internacionales o más en 2018 por un paquete de 20 de las marcas de cigarrillos más vendidas, y los umbrales de precio caen en dos unidades de PPA por cada puntuación. Esos umbrales se basan en la literatura que destaca la importancia del precio de los cigarrillos suficientemente altos para reducir el consumo. El fundamento de los criterios de puntuación se basa en las distribuciones más o menos uniformes en las puntuaciones de precios absolutos para cada año, y los criterios para las puntuaciones de precios absolutos funcionan según lo previsto en términos de distinguir países de alto y bajo rendimiento e identificar mejoras dentro de un país a través del tiempo.

La medida empírica utilizada aquí — dólares internacionales constantes ajustados por PPA de la marca más vendida — aunque un poco complicada a primera vista, es particularmente apropiada porque captura el precio con precisión y permite comparaciones significativas a lo largo del tiempo y entre países. Dado que los países suelen tener sus propias marcas locales populares, los precios de la marca más vendida son útiles al comparar los precios de los cigarrillos. Reflejan la mayor parte del mercado de cigarrillos del país, aunque las marcas pueden diferir según el país e incluso pueden cambiar con el tiempo en el mismo país. Sin embargo, esos precios no reflejan la variabilidad en los precios de los cigarrillos entre las marcas dentro del mercado de cigarrillos de un país y, por lo tanto, la oportunidad para que los fumadores cambien a marcas más baratas a medida que aumentan los impuestos y los precios de los cigarrillos. Esa dinámica es capturada en parte, pero no completamente, por el componente de estructura tributaria, dado que las estructuras tributarias que puntúan más alto son aquellas que reducen la variabilidad en los precios entre las marcas de cigarrillos.

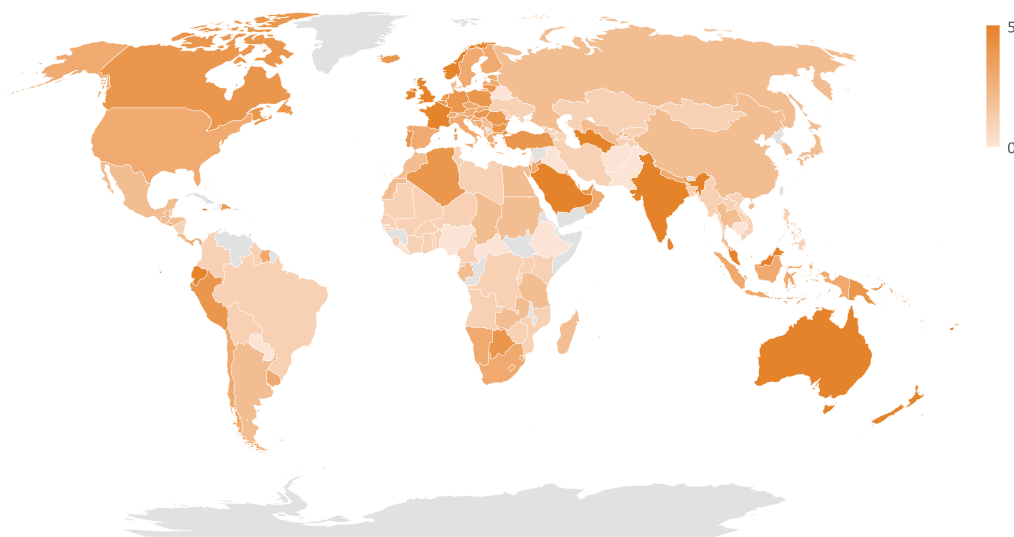
En el *RGTE*, los precios de los cigarrillos se informan en unidades actuales de Intl\$ PPA, que son precios ajustados por el poder adquisitivo de cada moneda. Si bien las unidades actuales de Intl\$ PPA facilitan las comparaciones de precios en relación con otros bienes entre países en el mismo año, podrían ser inconsistentes al evaluar los sistemas tributarios utilizando la misma escala de calificación para todos los años. Por esa razón, los precios se convierten en PPA en dólares internacionales constantes de 2018 basados en el PPA del producto interno bruto (PIB) en PPA en dólares internacionales actuales y constantes de 2018 de los Indicadores de Desarrollo Mundial.¹

También existen desafíos potenciales con la consistencia de los datos. En primer lugar, los datos sobre precios en unidades de moneda local en el *RGTE* no se recopilan utilizando un enfoque consistente y comparable en todos los países, por lo que deben interpretarse con cierta cautela. En segundo lugar, para convertir precios en unidades de moneda local a Intl\$ PPA, el *RGTE* utiliza el factor de conversión PPA del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial. Sin embargo, como los factores de conversión de PPA se actualizan periódicamente con todos los demás indicadores macroeconómicos, se pueden observar diferencias en los precios en Intl\$ PPA entre las diferentes ediciones del *RGTE*.

Puntuaciones de precios absolutos en 2018

La Figura 1 muestra las puntuaciones de precios absolutos en 2018. Sri Lanka tiene el precio absoluto más alto con 22,17 Intl\$ PPA, seguido de Turkmenistán con 18,81 Intl\$ PPA y Arabia Saudita, con 17,68 Intl\$ PPA. Aunque los precios son altos en Turkmenistán, la parte impositiva total del precio es solo de un 32,35 por ciento, por lo que la industria tabacalera obtiene el mayor beneficio de los altos precios minoristas. Por el contrario, la participación tributaria total de Arabia Saudita y Sri Lanka es del 60,68 y el 66,17 por ciento del precio minorista, respectivamente, por lo que sus gobiernos obtienen más ingresos.

Figura 1 Puntuaciones de precios absolutos, 2018

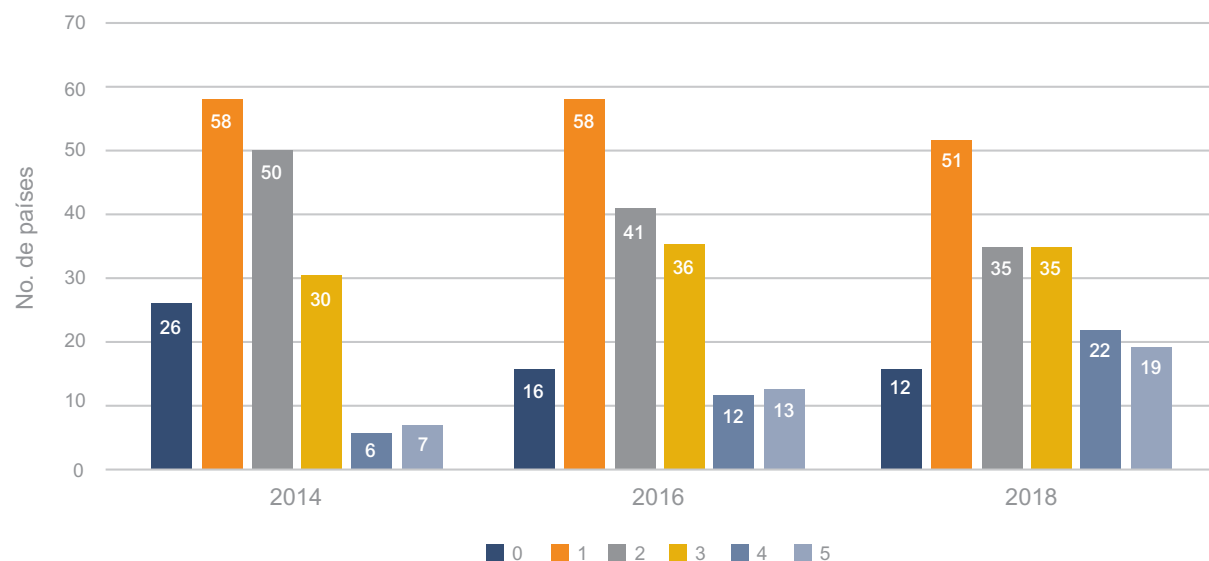


La puntuación absoluta del precio cambia a través del tiempo (2014-2018)

Pocos países lograron avances significativos durante el período 2014-2018 en términos de aumentos de precios. Hubo una ligera disminución en el número de países con puntuaciones más bajas (0, 1 o 2) y un pequeño aumento en el número de países con puntuaciones más altas (4 y 5) (Figura 2).

¹ World Bank. (Last accessed October 16, 2020)). *Indicadores de desarrollo mundial*. Disponible en línea: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDPMKTPPPCD&country=>

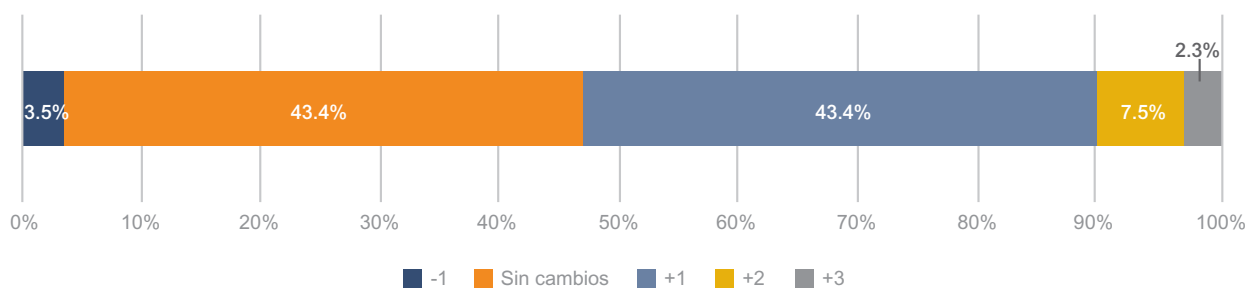
Figura 2 Países evaluados por puntuación de precio absoluto y por año



Notas: Basado en 177 países en 2014, 176 en 2016 y 174 en 2018. Para 170 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

Las puntuaciones de más de dos de cada cinco países aumentaron un punto entre 2014 y 2018, mientras que la misma proporción de países obtuvo la misma puntuación en 2014 y 2018 (43,4 por ciento) (Figura 3). Los mayores aumentos — tanto en términos de puntuación como de aumento porcentual del precio — se registraron en Timor Leste (220,0 por ciento, pasando de 0 a 2), Arabia Saudita (173,2 por ciento, de 3 a 5), Perú (155,8 por ciento, de 1 a 4) y Tonga (139,3 por ciento, de 2 a 5). Bahrein y Ecuador también experimentaron aumentos de precios de aproximadamente un 90 por ciento, saliendo de dos y alcanzando cinco puntos. Otros países que registraron grandes aumentos de precios fueron Bangladesh (54,0 por ciento en 2016 y 55,2 por ciento en 2018), Turkmenistán (73,8 por ciento en 2016 y 31,4 por ciento en 2018) y Filipinas (54,0 por ciento en 2016 y 42,2 por ciento en 2018). Por otro lado, el 3,5 por ciento de las puntuaciones de los países bajó un punto en relación con 2014.

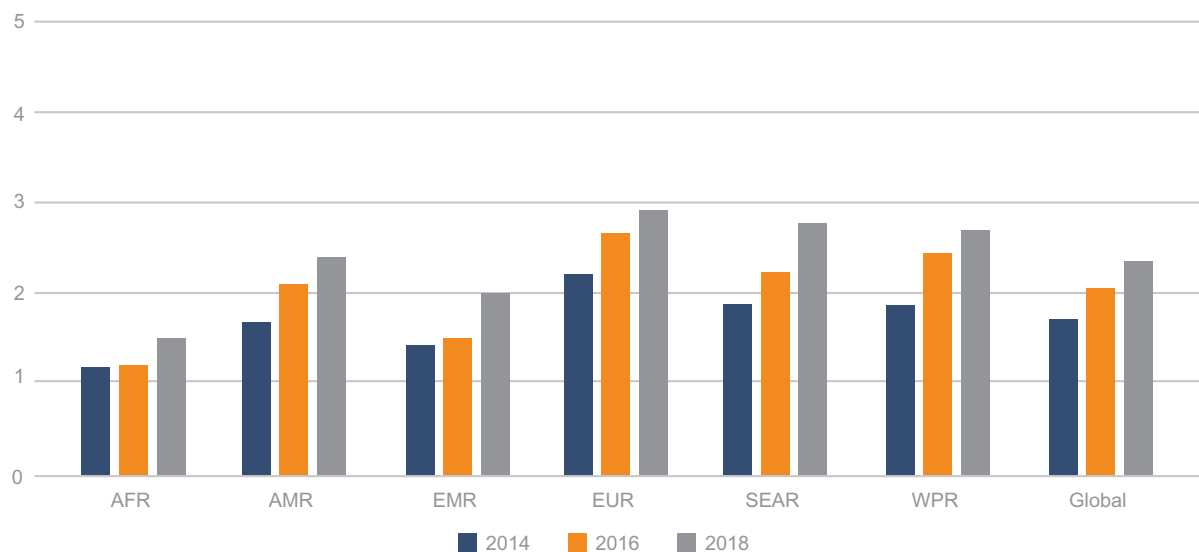
Figura 3 Distribución porcentual de los cambios en la puntuación en el precio absoluto entre 2014 y 2018



Notas: Basado en 177 países en 2014, 176 en 2016 y 174 en 2018. Para 170 países, las puntuaciones están disponibles en los tres años. Los porcentajes se calculan sobre la base de 173 países en los que se disponía de puntuaciones tanto para 2014 como para 2018.
Fuente: Cálculos de los autores

Si bien la puntuación promedio aumentó con el tiempo en todas las regiones de la OMS, el mayor aumento se produjo en los países de la región del sudeste asiático, donde la puntuación promedio aumentó de 1,89 (2014) a 2,78 (2018) (Figura 4). Los países de la región africana muestran el menor aumento de 1,21 (2014) a 1,49 (2018).

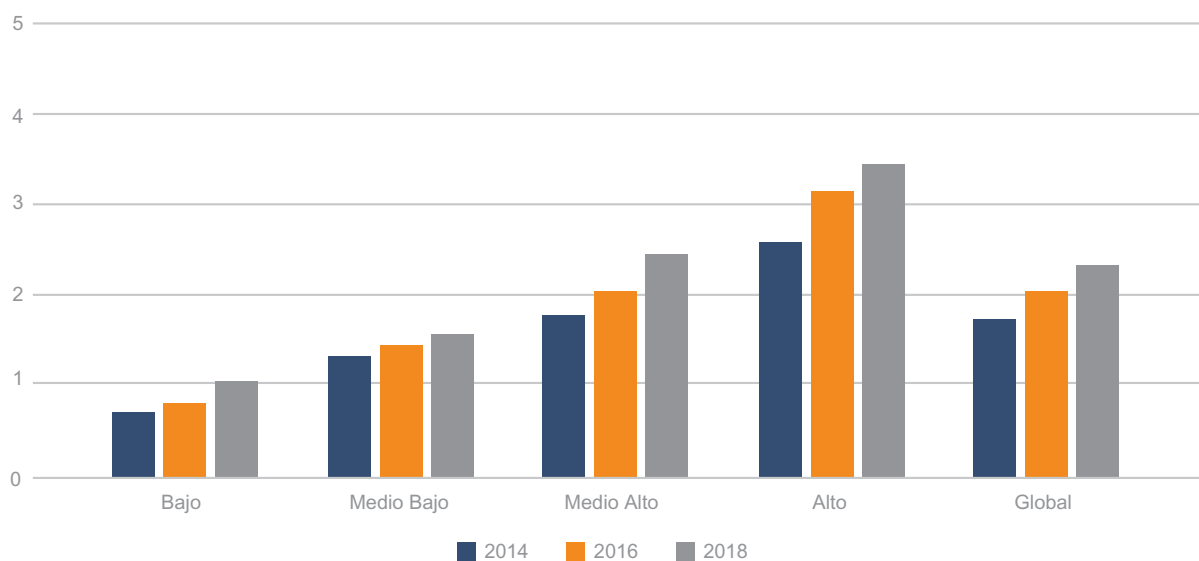
Figura 4 Puntuación promedio en precio absoluto, por región de la OMS y por año



Notas: 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 177 países en 2014, 176 en 2016 y 174 en 2018. Para 170 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 ingresos altos, de 2,60 (2014) a 3,47 (2018) (Figura 5). Por otro lado, la menor mejora en las puntuaciones se observó en los países de ingresos medianos bajos, donde la puntuación solo aumentó de 1,32 (2014) a 1,58 (2018).

Figura 5 Puntuación promedio en precio absoluto, por grupo de ingresos del Banco Mundial y por año



Notas: Basado en 177 países en 2014, 176 en 2016 y 174 en 2018. Para 170 países, las puntuaciones están disponibles en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

Recomendaciones de políticas públicas

Los resultados del Sistema de Puntuación Fiscal sobre el precio absoluto muestran que existe un margen considerable para aumentar los precios de los cigarrillos. Por ejemplo, nueve países obtuvieron cero durante los tres años y más de la mitad de los países obtuvieron dos o menos en 2018. Esas puntuaciones bajas en el precio absoluto brindan alguna indicación de las debilidades de los sistemas actuales que los responsables de las políticas fiscales del tabaco podrían corregir fácilmente.

Los precios más altos del tabaco son eficaces para reducir el consumo de tabaco. Sobre la base del impacto de los precios de los cigarrillos en la reducción de la participación y la intensidad del tabaquismo, es probable que aumentos significativos de los precios reduzcan la carga de enfermedades atribuibles al tabaquismo y, por lo tanto, mejoren la salud de la población.

Los países pueden aumentar los precios de los cigarrillos con impuestos a los cigarrillos más altos y mejor diseñados, que podrían ser fuentes de ingresos gubernamentales muy necesarios.

Referencias

- Bader, P., Boisclair, D., & Ferrence, R. (2011). Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high risk populations: A knowledge synthesis. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 8(11), 4118-4139.
- Chaloupka, F. J. (1991). Rational addictive behavior and cigarette smoking. *Journal of Political Economy*, 99(4), 722-742.
- Chaloupka, F. J., & Wechsler, H. (1995). *Price, tobacco control policies and smoking among young adults*. National Bureau of Economic Research Working Paper 5012. DOI 10.3386/w5012
- Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control*, 21(2), 172-180.
- Colman, G. J., & Remler, D. K. (2008). Vertical equity consequences of very high cigarette tax increases: If the poor are the ones smoking, how could cigarette tax increases be progressive? *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2), 376-400.
- Farrelly, M. C., Bray, J. W., Pechacek, T., & Woollery, T. (2001). Response by adults to increases in cigarette prices by sociodemographic characteristics. *Southern Economic Journal*, 156-165.
- Levy, D. T., Chaloupka, F., & Gitchell, J. (2004). The effects of tobacco control policies on smoking rates: A tobacco control scorecard. *Journal of Public Health Management and Practice*, 10(4), 338-353.
- Pacula, R. L., & Chaloupka, F. J. (2001). The effects of macro-level interventions on addictive behavior. *Substance Use & Misuse*, 36(13), 1901-1922.
- Siahpush, M., Wakefield, M. A., Spittal, M. J., Durkin, S. J., & Scollo, M. M. (2009). Taxation reduces social disparities in adult smoking prevalence. *American Journal of Preventive Medicine*, 36(4), 285-291.
- Tauras, J. A., Pesko, M. F., Huang, J., Chaloupka, F. J., & Farrelly, M. C. (2016). *The effect of cigarette prices on cigarette sales: Exploring heterogeneity in price elasticities at high and low prices*. National Bureau of Economic Research Working Paper 22251. DOI 10.3386/w22251

Townsend, J., Roderick, P., & Cooper, J. (1994). Cigarette smoking by socioeconomic group, sex, and age: Effects of price, income, and health publicity. *BMJ*, 309(6959), 923-927.

U.S. National Cancer Institute & 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. (2010). *WHO technical manual on tobacco tax administration*.

World Health Organization. (2014). *Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC*.