

# Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacconomics

Informe sobre políticas públicas del componente de puntuación: Participación fiscal

**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: Participación fiscal. Chicago, IL: Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. [www.tobacconomics.org](http://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 LL.M.; 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](http://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](mailto: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 la participación fiscal?

La participación del impuesto en el precio minorista es una medida fundamental del desempeño fiscal. Una mayor proporción de impuestos generalmente resulta en precios minoristas más altos, menor consumo de tabaco y mayores ganancias del gobierno en la recaudación de tributos. El porcentaje de impuestos en los precios 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 se incluyen y cuál debería ser la proporción de impuestos recomendada. Algunos expertos se centran en el porcentaje de los impuestos especiales en los precios minoristas de los cigarrillos, mientras que otros incluyen impuestos adicionales como aranceles de importación, impuestos generales sobre las ventas e impuestos al valor agregado (IVA). A pesar de esas diferencias, todos recomiendan que los impuestos representen la mayor parte del precio minorista.

Hay dos puntos de referencia comunes y relacionados del desempeño fiscal del tabaco que utilizan muchos profesionales y defensores de los impuestos al tabaco. El primer punto de referencia es si la suma de todos los impuestos es mayor que el 75 por ciento del precio minorista promedio de un producto de tabaco (por ejemplo, cigarrillos), y el segundo punto de referencia es si los impuestos especiales representan al menos el 70 por ciento de los precios minoristas de los productos de tabaco. Cuando los impuestos se aumentan a esos niveles, siempre que los precios sean lo suficientemente altos, conducen a aumentos significativos de 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 de las muertes y enfermedades causadas por el uso del tabaco. El porcentaje de impuestos también es una buena medida de la capacidad de un gobierno para afectar los precios de los productos de tabaco de manera más directa y generar ingresos a partir de esos impuestos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha utilizado sistemáticamente el objetivo fiscal total del 75 por ciento y aparece en todas las ediciones del RGTE como el punto de referencia mínimo que los gobiernos deben cumplir (OMS, 2010, 2014, 2015, 2017, 2019). Este se basa en el informe del Banco Mundial *Controlando la Epidemia* sobre la economía del control del tabaco, que recomienda que los impuestos representen entre dos tercios y cuatro quintos del precio minorista (Banco Mundial, 1999). El Banco Mundial basó ese objetivo en el porcentaje de impuestos en los países de ingresos altos que estaban utilizando con éxito los impuestos como parte de sus esfuerzos de control del tabaco.

El objetivo de impuestos especiales del 70 por ciento apareció por primera vez en el *Manual Técnico de la OMS sobre Administración de Impuestos al Tabaco* en 2010 y fue el resultado de una reunión anterior de profesionales e investigadores de impuestos al tabaco, de los ministerios de finanzas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, varias universidades líderes y otras instituciones (U.S. National Cancer Institute & World Health Organization, 2016; WHO, 2010). Los participantes desarrollaron el punto de referencia como un objetivo aspiracional que se podía lograr en la mayoría de los países, pero que casi ninguno había alcanzado todavía. El cambio a un punto de referencia basado en impuestos especiales reflejó el reconocimiento de que los impuestos especiales eran una herramienta más refinada para estimular precios más altos de los productos de tabaco. Es importante destacar que, a diferencia de los impuestos más generales (por ejemplo, un 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 esos precios en relación con todos los demás productos.

## Criterios de puntuación de la participación fiscal en el Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos

El Sistema de Puntuación Fiscal utiliza el promedio de la puntuación sobre la participación total de impuestos y la puntuación sobre la participación de impuestos especiales. La participación se basa en el precio de la marca de cigarrillos más vendida. La rúbrica de puntuación para cada métrica es la siguiente:

	<b>Puntuación — Porcentaje total de los impuestos:</b>	<b>Puntuación — Porcentaje de los impuestos especiales:</b>
	5: 75% o más	5: 70% o más
	4: 65% ≤ participación < 75%	4: 60% ≤ participación < 70%
	3: 55% ≤ participación < 65%	3: 50% ≤ participación < 60%
	2: 45% ≤ participación < 55%	2: 40% ≤ participación < 50%
	1: 35% ≤ participación < 45%	1: 30% ≤ participación < 40%
0: Participación < 35%	0: Participación < 30%	

## Fortalezas y debilidades de la medida

Una de las principales fortalezas de ambas medidas de participación impositiva es que son relativamente simples e intuitivas: un número más alto es una mejor puntuación, y la investigación muestra consistentemente que un país que alcanza uno o ambos puntos de referencia generalmente utiliza los impuestos a los cigarrillos de manera efectiva como una herramienta de salud pública para reducir el hábito de fumar. Las medidas son consistentes y, en consecuencia, se pueden utilizar de forma eficiente para evaluar el progreso de los impuestos a los cigarrillos a través del tiempo y en todas las jurisdicciones. Esas medidas son cada vez más comunes. Debido a que el índice de referencia del 75 por ciento ha existido durante casi 20 años y el índice de referencia del 70 por ciento durante al menos la última década, ambos son bien conocidos no solo en la comunidad de salud pública sino también en el ámbito de las finanzas públicas.

Entre los cuatro componentes, la puntuación de porcentaje de impuestos es el único componente que utiliza el promedio de dos puntuaciones (porcentaje de impuestos especiales y porcentaje total de impuestos). La medida compuesta es sólida porque las dos puntuaciones de porcentaje de impuestos se complementan entre sí, ya que miden dinámicas relacionadas, pero también distintas.

Además, ambas medidas suelen ser sencillas de calcular. Generalmente, la participación del 70 por ciento en los impuestos especiales es más fácil de calcular porque solo es necesario conocer los impuestos especiales que se aplican. En la mayoría de los países, incluso la medida de participación fiscal total del 75 por ciento es relativamente fácil de calcular, ya que los impuestos más importantes, como el IVA o los impuestos a las ventas, son en gran medida transparentes.

Dado que la participación impositiva es una medida proporcional del impuesto al precio, podría haber problemas interpretativos potenciales cuando una participación impositiva baja o alta resulta de aumentos de precios. Eso puede funcionar de varias formas que hacen que la medida sea potencialmente menos sencilla. Por ejemplo, después de un aumento de impuestos, la participación podría permanecer igual o incluso disminuir si la industria aumenta los precios más que el aumento de impuestos (lo que se denomina “sobrecompensación”). Las compañías tabacaleras hacen una sobrecompensación para aumentar las ganancias y luego culpan al impuesto por el aumento de precios. Dado que el objetivo general es un precio más alto, puede ser un poco engañoso cuando la puntuación

de participación de impuestos no mejora después de un aumento de impuestos. Nueva Zelanda es un buen ejemplo de esa dinámica: aunque tiene uno de los impuestos especiales específicos más altos del mundo, obtiene un cuatro en la medida del impuesto especial porque la industria también ha elevado los precios, que es exactamente el resultado esperado de la política.

Por otro lado, para los países con bajos precios de producción, incluso con una alta proporción de impuestos, los precios minoristas 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 por ciento y del impuesto especial del 70 por ciento, 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 esos casos, es de vital importancia emparejar la puntuación con el precio absoluto y las puntuaciones de cambio de asequibilidad. Eso es particularmente cierto para los países donde el porcentaje de impuestos es alto. El nivel absoluto de precios es particularmente útil en tales casos para examinar si las políticas del país continúan haciendo subir el precio. En última instancia, por supuesto, el objetivo es tener tanto un precio elevado como una participación fiscal elevada, como en muchos países de la Unión Europea.

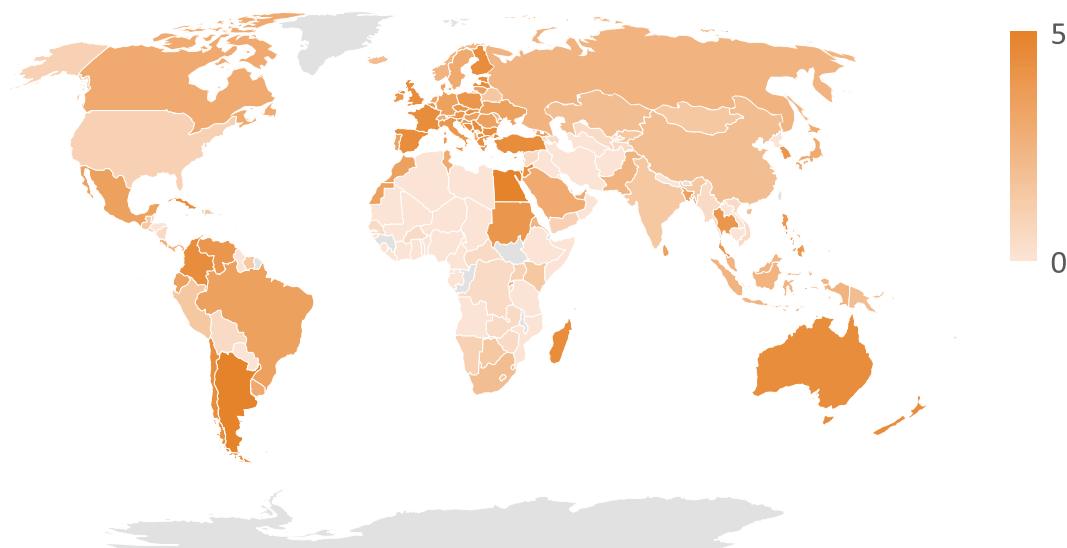
El porcentaje de impuestos también puede ser engañoso en países que están obteniendo buenas puntuaciones pero que tienen planes poco ambiciosos para futuros ajustes al alza. Eso quizás sea especialmente cierto en países que experimentan un rápido crecimiento de los ingresos donde el gobierno no está considerando el crecimiento en los ajustes de las tasas de impuestos especiales. Sin embargo, el componente de cambio de asequibilidad y el componente de estructura fiscal abordan parcialmente esas preocupaciones al incorporar el cambio de asequibilidad de los cigarrillos a través del tiempo y los ajustes automáticos al impuesto específico.

Otro aspecto notable de la medida de porcentaje de impuestos es que los países con altos impuestos distintos al consumo, como el impuesto a las ventas o el IVA, pueden alcanzar el umbral del 75 por ciento más fácilmente, lo que hace que esa 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 distintos al consumo representaron casi el 43 por ciento del precio minorista, mientras que los impuestos al consumo representaron el 40 por ciento del total de impuestos sobre los productos de tabaco. En consecuencia, Brasil obtiene una buena puntuación en la medida fiscal total, pero mucho menos en la medida del impuesto especial. De hecho, para un país como Brasil con impuestos no especiales tan altos, matemáticamente no es posible alcanzar el índice de referencia del impuesto especial del 70 por ciento.

## Puntuaciones de porcentaje de impuestos en 2018

La Figura 1 muestra las puntuaciones de porcentaje de impuestos en 2018. Solo cuatro países alcanzaron el punto de referencia más alto, una puntuación de cinco, en la medida compuesta (Andorra, Argentina, Egipto y Mauricio), pero 26 países obtuvieron 4,5 puntos. Muchos de esos países se encuentran en Europa, lo que sugiere que los esfuerzos para armonizar los impuestos al tabaco por medio de la Directiva sobre Impuestos al Tabaco de la Unión Europea están generando beneficios significativos.

**Figura 1** Puntuaciones de porcentaje de impuestos, 2018

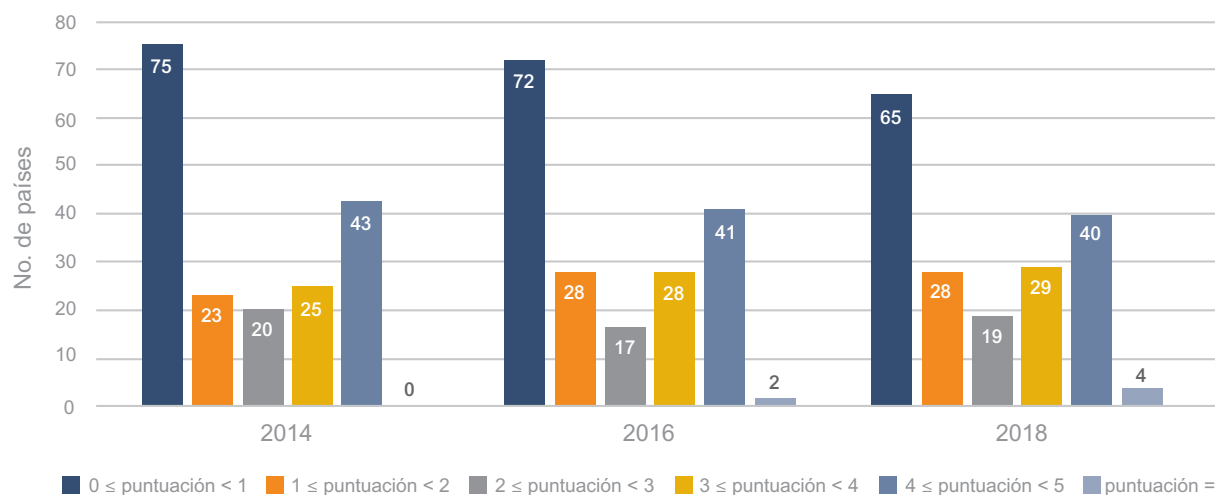


### La puntuación del porcentaje de impuestos cambia con el tiempo (2014-2018)

Pocos países lograron avances significativos en el aumento del porcentaje de impuestos entre 2014 y 2018. Sin embargo, hubo una disminución en el número de países con puntuaciones de cero o uno, así como un ligero aumento en el número de países que recibieron la puntuación más alta (5) (Figura 2).

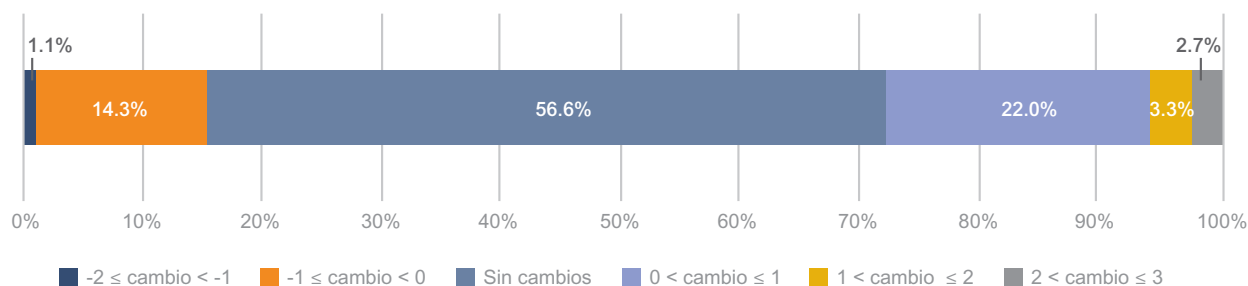
Entre los 182 países disponibles que tenían datos tanto para 2014 como para 2018, la mayoría de los países observados (56,6 por ciento) —103 en total— no experimentaron cambios en su puntuación durante ese período, lo que significa que no hubo cambios, o estos fueron insignificantes, en porcentaje de impuestos (Figura 3). Si bien algunos de esos países obtuvieron puntuaciones altas y las mantuvieron, la gran mayoría obtuvo puntuación baja,

**Figura 2** Países evaluados por puntuación de porcentaje de impuestos y por año



Notas: Basado en 186 países en 2014, 188 en 2016 y 185 en 2018. Para 179 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años.  
Fuente: Cálculos de los autores

**Figura 3** Distribución porcentual de los cambios en la puntuación en la participación de los impuestos entre 2014 y 2018



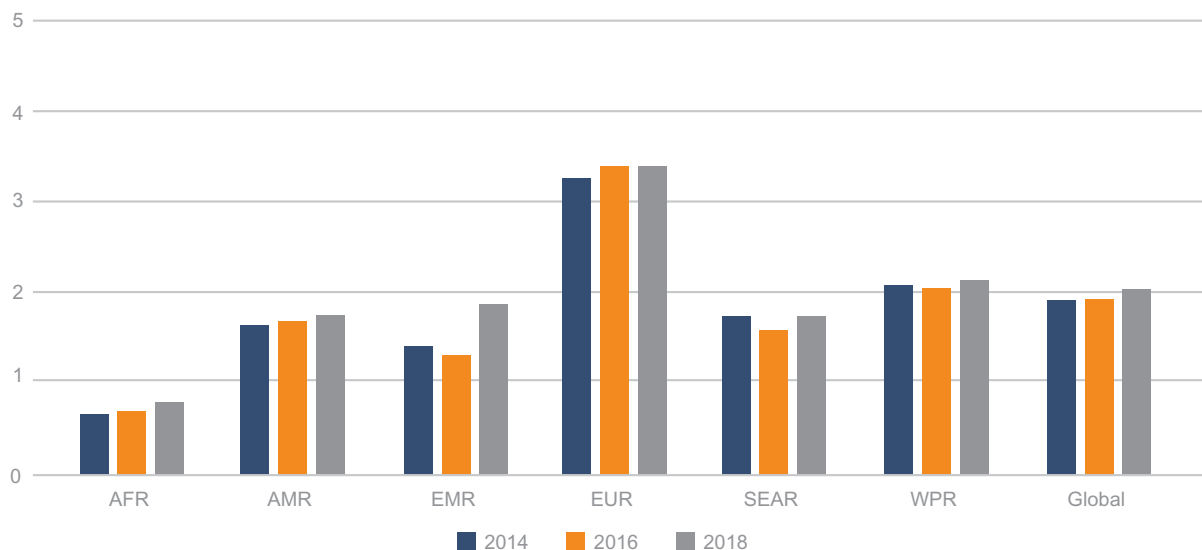
Notas: Basado en 186 países en 2014, 188 en 2016 y 185 en 2018. Para 179 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años.  
Fuente: Cálculos de los autores

lo que otra vez indica el desempeño deficiente general continuado en muchos países. Hubo 51 países que experimentaron mejores puntuaciones de porcentaje de impuestos de 2014 a 2018, con un aumento promedio de un poco más de un punto. Entre ellos, Bahrein, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos aumentaron de una puntuación de cero en 2014 a tres en 2018, en gran parte como resultado de la decisión del Consejo Regional de Cooperación del Golfo de implementar un gran impuesto *ad valorem* sobre el tabaco y otros productos no saludables. De manera similar, Colombia experimentó un aumento de tres puntos, de 1,5 a 4,5, cuando aumentó notablemente los impuestos especiales a los cigarrillos. La puntuación de participación de impuestos de Ruanda también aumentó dramáticamente de cero a 2,5 en ese mismo período, cuando aumentaron los impuestos específicos y *ad valorem* sobre los cigarrillos. En contraste, 28 países experimentaron disminuciones en su puntuación. Por ejemplo, Mongolia experimentó una disminución de dos puntos (3,5 en 2014 a 1,5 en 2018) en la puntuación compuesta de participación de los impuestos. En ese caso, el gobierno pasó de evaluar los impuestos en dólares americanos para la moneda local y, aunque aumentaron los impuestos especiales, el aumento no compensó los cambios derivados del cambio de moneda para los cálculos.

La puntuación promedio global para el porcentaje de impuestos muestra un pequeño aumento a lo largo del tiempo, de 1,91 (2014) a 2,06 (2018) (Figura 4). Al comparar las puntuaciones de 2014 a 2018, los mayores aumentos promedio se encontraron en los países de la región del Mediterráneo Oriental, donde la puntuación aumentó de 1,43 (2014) a 1,88 (2018), a pesar de una pequeña caída en las puntuaciones en 2016. Los países del sudeste asiático no mostraron aumentos en su puntuación promedio de porcentaje de impuestos, ya que la puntuación cayó ligeramente de 1,75 (2014) a 1,60 (2016) y luego volvió a aumentar a 1,75 (2018).

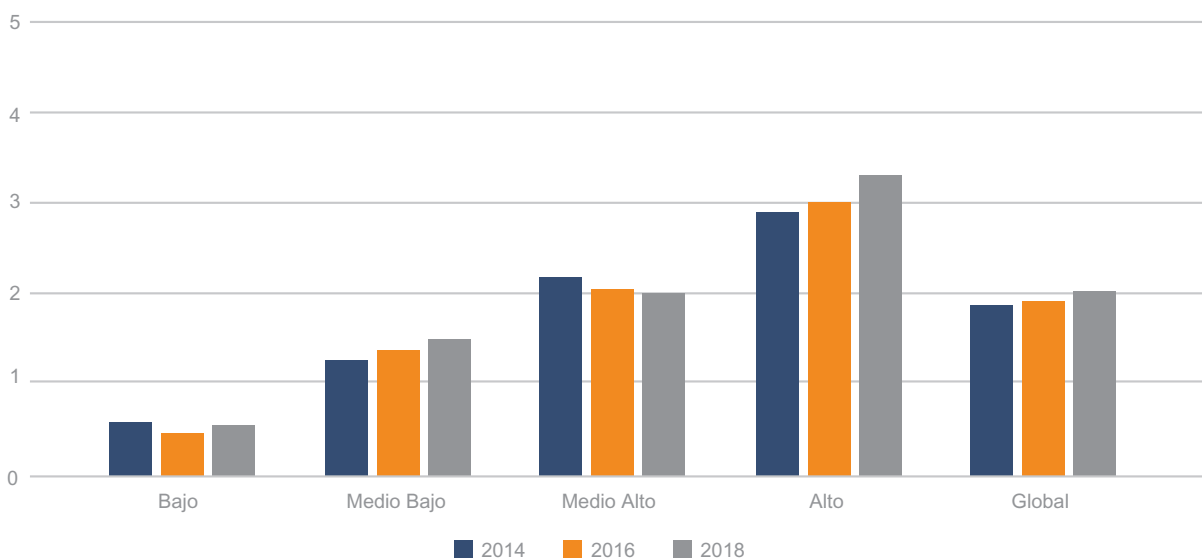
Las puntuaciones promedio para el componente de porcentaje de impuestos aumentaron continuamente en los países de ingresos altos y medianos bajos (Figura 5). Sin embargo, las puntuaciones disminuyeron en los países de ingresos medianos altos de 2,19 (2014) a 2,01 (2018). Para los países de bajos ingresos, la puntuación promedio disminuyó de 0,61 (2014) a 0,50 (2016) y luego volvió a aumentar a 0,58 (2018), que sigue siendo más baja que la primera puntuación promedio calculada en 2014.

**Figura 4** Puntuación promedio de porcentaje de impuestos, 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 186 países en 2014, 188 en 2016 y 185 en 2018. Para 179 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años.  
Fuente: Cálculos de los autores

**Figura 5** Puntuación promedio de participación de los impuestos, por grupo de ingresos del Banco Mundial y por año



Notas: Basado en 186 países en 2014, 188 en 2016 y 185 en 2018. Para 179 países, la puntuación estuvo disponible 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 participación fiscal. Por ejemplo, entre los países con bajo desempeño en 2018, hay 44 países que obtuvieron un cero en la medida combinada y docenas más que no obtuvieron más de un punto. De manera optimista, eso sugiere que existen enormes oportunidades para utilizar los impuestos especiales al tabaco como una herramienta para mejorar la salud pública en todo el mundo. Por otro lado, el porcentaje de impuestos es un buen indicador de qué tan mal se están desempeñando los gobiernos en las políticas de impuestos al cigarrillo. Los impuestos muy bajos se traducen constantemente en precios bajos en la mayoría de los países, lo que agrava la epidemia de tabaquismo en curso o, como es el caso en algunos países de baja prevalencia, representa un presagio probable de enormes cargas de enfermedades atribuibles al tabaco en un futuro no muy lejano. El bajo desempeño también refleja una oportunidad perdida para la recaudación de ingresos tributarios muy necesaria para los gobiernos.

Al aumentar el porcentaje de los impuestos al cigarrillo, los países pueden aumentar los precios de los cigarrillos, lo que reduciría el hábito de fumar. Además de reducir la participación 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 podrían generar más ingresos que podrían gastarse para la mejora de la salud pública en general y en particular, el control del tabaco.

## 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*.