

Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de Tobacconomics:

Informe sobre políticas públicas del componente de puntuación: Estructura de los impuestos sobre el consumo

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: Estructura de los impuestos sobre el consumo. 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 la estructura de los impuestos al consumo?

Las estructuras tributarias del tabaco – los tipos de impuestos que se aplican a los productos de tabaco – desempeñan un papel importante en la eficiencia de los impuestos para alcanzar las metas de salud pública y de ingresos de los gobiernos. Los productos de tabaco suelen estar sujetos a impuestos especiales, que son específicos o *ad valorem*. Los impuestos específicos se evalúan por unidad del producto (por ejemplo, un cigarrillo o un paquete), mientras que un impuesto especial *ad valorem* es un impuesto que se evalúa como un porcentaje del valor (por ejemplo, del precio de fabricante o del precio minorista). En algunos lugares, se recaudan impuestos tanto *ad valorem* como específicos, lo que comprende un sistema mixto (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. Estas estructuras tributarias se denominan sistemas tributarios escalonados.

La estructura de los impuestos especiales al tabaco afecta en gran medida el precio de los cigarrillos y su variación, lo que afecta aún más el comportamiento de fumar. Impuestos especiales específicos y uniformes reducen la variabilidad de los precios, mientras que los impuestos especiales *ad valorem* y las estructuras escalonadas de impuestos al tabaco dan como resultado una mayor variabilidad en los precios (Chaloupka et al., 2010, 2014; Shang et al., 2014; OMS, 2010, 2014). La 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 precios, en lugar de dejar de fumar o reducir el consumo (Banco Mundial, 2017; OMS, 2010, 2014). 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). Los estudios han demostrado que estructuras tributarias complicadas, como las estructuras tributarias escalonadas y los sistemas con una mayor proporción de impuestos *ad valorem*, están asociadas con un mayor consumo de cigarrillos en comparación con estructuras tributarias específicas uniformes (Shang et al., 2019).

La facilidad de administración es otro elemento determinante clave que vincula la estructura tributaria y los ingresos del gobierno. Las Directrices del Artículo 6 del CMCT del *Manual Técnico de la OMS sobre Administración de Impuestos al Tabaco* enfatizan los beneficios de una tributación específica uniforme, ya que es 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 determinar (OMS, 2010, 2014). Los impuestos *ad valorem* o las estructuras tributarias escalonadas son más difíciles de administrar porque son más complejas y crean más oportunidades para que los fabricantes de tabaco eviten o manipulen el impuesto. En los sistemas escalonados, los fabricantes tienen fuertes incentivos para tratar de colocar sus productos en 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 las estructuras tributarias escalonadas, los ingresos fiscales de esos impuestos son más difíciles de pronosticar, menos estables y más dependientes de las estrategias de precios de la industria (OMS, 2014).

Además del tipo de impuesto especial, hay otras características en la estructura tributaria que pueden ayudar a mantener o aumentar los efectos positivos de los impuestos a los cigarrillos. Primero, dado que los impactos de un impuesto específico tienden a erosionarse con el tiempo, especialmente en países que experimentan un rápido crecimiento económico 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 (WHO, 2014).

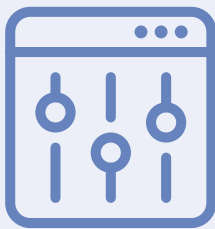
En segundo lugar, la base del impuesto *ad valorem* tiene consecuencias importantes. Generalmente, el precio minorista como base es más eficaz para prevenir la elusión y la evasión fiscal porque es el más transparente. También suele ser el precio más alto. Por el contrario, en los sistemas en los que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

En tercer lugar, algunos gobiernos que cobran un 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 de mayor precio, sino que un impuesto mínimo garantiza esa cantidad de ingresos de las marcas de menor precio (OMS, 2014). Si bien las políticas de precios mínimos también pueden establecer un piso para los precios, los ingresos de esas políticas van a la industria y no al gobierno.

Por esas razones, la estructura del impuesto al cigarrillo es una parte clave para evaluar el desempeño del sistema de impuestos al cigarrillo de un país. Si bien el tipo de impuesto especial determina principalmente el desempeño de la estructura tributaria del país, otras características importantes también son incorporadas en el esquema de evaluación para llevar a una evaluación más abarcadora de la estructura tributaria de cada país.

Criterios de puntuación de la estructura tributaria en el Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos

El Sistema de Puntuación Fiscal adopta el siguiente esquema de puntuación



Puntuación - Estructura de impuestos al cigarrillo:

- 5: Un impuesto específico uniforme con ajuste automático o un sistema mixto con mayor participación de un impuesto específico, con ajuste automático para el componente específico, el precio minorista como base para el componente *ad valorem* y un impuesto mínimo para elevar los precios de las marcas económicas.
- 4: Uniforme específico o mixto con una mayor proporción de específico con algunas otras características, pero no todas
- 3: Sistema mixto uniforme con mayor participación *ad valorem*
- 2: Uniforme *ad valorem*
- 1: Impuesto escalonado
- 0: Sin impuestos especiales

Fortalezas y debilidades de la medida

Una de las principales fortalezas de la medida de estructura tributaria es que, entre las cuatro medidas que constituyen la puntuación de los impuestos al cigarrillo, es la única medida que captura la dinámica de la distribución de precios entre marcas. Mientras que el porcentaje de impuestos, el cambio de asequibilidad y el precio absoluto se centran en el precio de un solo producto (el precio de la marca más vendida), el nivel de variación de los precios

entre las marcas disponibles en el mercado se ve afectado por la estructura tributaria. Cuanto mayor sea la variación en los precios de los cigarrillos, mayor será la capacidad de los fumadores para eludir el impuesto cambiando a productos menos costosos. Las estructuras tributarias que dan como resultado una distribución de precios más estrecha son más efectivas para alcanzar los objetivos de salud pública.

Otro aspecto clave de los impuestos a los cigarrillos que está siendo capturado por la medida de estructura tributaria es la facilidad de administración tributaria y las oportunidades reducidas de elusión tributaria que son posibles gracias a su simplicidad. Estructuras tributarias muy complicadas con múltiples niveles impositivos suelen ser el resultado de que los gobiernos ceden a la presión de la industria tabacalera, que a menudo se observa en países con menor capacidad o en las primeras etapas de reforma de sus regímenes impositivos al tabaco. Los niveles a menudo sirven para asegurar el interés 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 es más fácil para las empresas tabacaleras evitar o evadir impuestos bajo sistemas tributarios complicados. Por el contrario, es más difícil manipular sistemas que se basan en un impuesto específico uniforme.

Al igual que con las otras tres medidas, la medida de estructura tributaria tiene posibles debilidades. Los países con un sistema basado en un impuesto específico pueden obtener una puntuación alta por su estructura de impuestos a los cigarrillos, incluso con un impuesto bajo y precios de cigarrillos relativamente bajos. Ese 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 tributaria al aplicar un impuesto específico uniforme y mantener las tasas impositivas muy bajas.

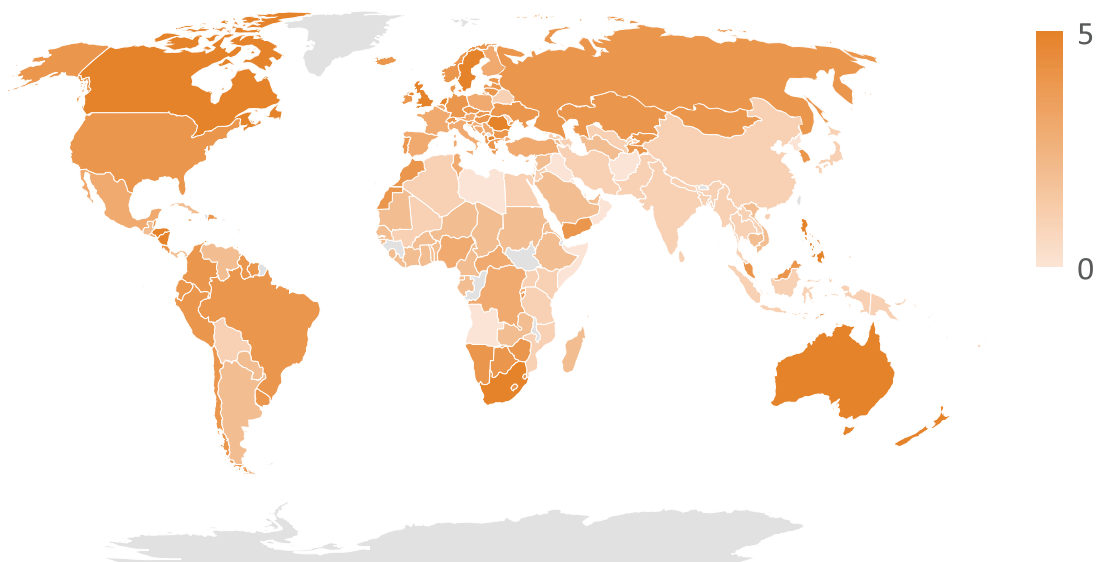
El sistema de puntuación proporciona puntuaciones más bajas a los países que utilizan sistemas *ad valorem* porque, como se describió anteriormente, esos sistemas brindan más oportunidades de elusión fiscal, permiten una mayor variación entre los precios de los productos y son más difíciles de administrar. Sin embargo, los países pueden aplicar con éxito un impuesto *ad valorem* elevado junto con un impuesto mínimo elevado, que se traduce en precios elevados y una participación impositiva elevada. Entre ellos se encuentran Finlandia y Francia, que tienen un impuesto mixto con una parte mayor del impuesto *ad valorem*, pero con una tasa impositiva mínima relativamente alta. En tales casos, el elevado impuesto especial mínimo desempeña un papel fundamental para reducir la variación de precios y mantener los precios altos. Ambos países obtienen tres de cinco puntos en su estructura tributaria, a pesar de tener impuestos bastante altos en comparación con otros países, un impuesto mínimo alto para elevar los precios de los cigarrillos más baratos y una administración tributaria sólida para salvaguardar una recaudación tributaria efectiva.

Puntuación de estructura tributaria en 2018

Al aplicar este esquema de puntuación a los datos informados en el *RGTE* de 2019, solo 12 países cumplen con el punto de referencia más alto. Entre ellos, siete países aplican un impuesto específico uniforme con un ajuste anual automático igual o superior a la tasa de inflación (Canadá, Honduras, Nueva Zelanda, Nicaragua, Filipinas y Sudáfrica) o basado en aumentos salariales (Australia). Los otros cinco países son países de la región europea que aplican un sistema mixto con una mayor proporción de impuesto específico, un ajuste automático para el componente específico, una base de precio minorista para el componente *ad valorem* y un impuesto mínimo (Países Bajos, Macedonia del Norte, Rumanía, Suecia y Reino Unido). Además de los 15 países que obtuvieron una puntuación cero en la medida de estructura tributaria debido a la falta de un impuesto especial, hay otros 31 países que obtuvieron solo un punto debido a que tienen una estructura tributaria escalonada. La puntuación de la estructura tributaria para todos los países se presenta en la Figura 1.

Los países de las mismas regiones o grupos de ingresos tienden a tener sistemas de impuestos especiales similares. Por ejemplo, muchos países de la región del Pacífico Occidental dependen de impuestos especiales específicos uniformes, mientras que varios países de la región africana dependen únicamente de impuestos especiales *ad valorem*. En general, muchos países de bajos ingresos dependen de impuestos *ad valorem*, mientras que un gran número de países de altos ingresos tienen un impuesto específico uniforme o un sistema mixto.

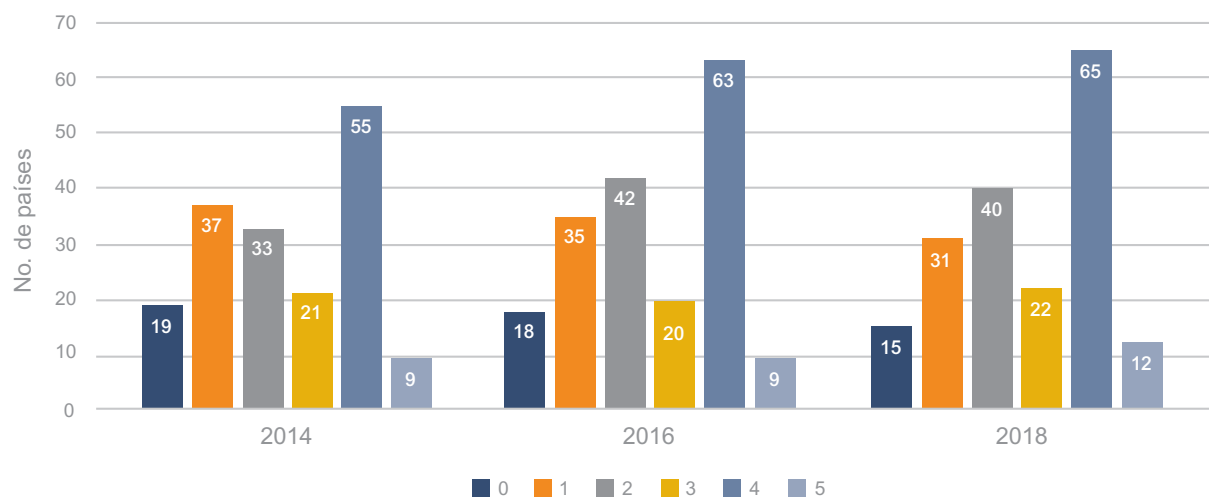
Figura 1 Puntuación de estructura tributaria, 2018



Cambios en la puntuación de la estructura tributaria en el tiempo (2014-2018)

Ha habido pequeños cambios en la distribución de puntuaciones de la estructura tributaria a lo largo del tiempo (Figura 2). Entre 2014 y 2018, el número de países con las puntuaciones más bajas (0 y 1) disminuyó levemente, mientras que el número de países con puntuaciones más altas (4 y 5) aumentó.

Figura 2 Países evaluados por puntuación de estructura tributaria y por año

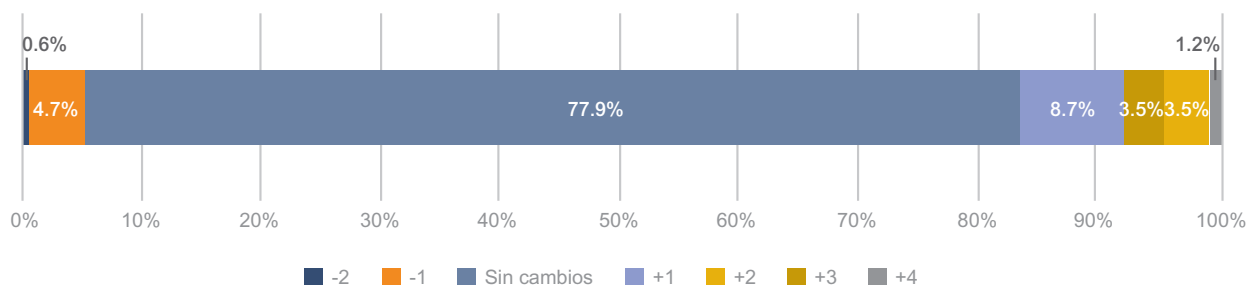


Notas: Basado en 174 países en 2014, 187 en 2016 y 185 en 2018. Para 169 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

La mayoría de los países, 134 en total (77,9 por ciento), no mejoró su puntuación de estructura tributaria entre 2014 y 2018 (Figura 3). Sin embargo, veintinueve países (16,9 por ciento) mejoraron su puntuación. Las mejoras más significativas, de cuatro puntos, se produjeron en Filipinas y Belice. Filipinas pasó de una estructura tributaria escalonada a un sistema específico con ajuste automático de la inflación en 2017, como parte de la reforma tributaria de los años 2013-2017 que incluyó una serie de aumentos de las tasas impositivas y revisiones de la estructura tributaria (el sistema de cuatro niveles se colapsó para ser uniforme). La mejora de la puntuación de Belice se debe a la sustitución de los aranceles especiales de importación por un impuesto especial entre 2014 y 2016. Otros seis países mejoraron sus puntuaciones en tres puntos, pasando de un sistema escalonado a un sistema específico o un sistema mixto que se apoya más en impuestos específicos.

La puntuación de la estructura tributaria solo se redujo en nueve países. La mayor disminución — de dos puntos — ocurrió en Turkmenistán, que pasó de un impuesto uniforme específico a un impuesto *ad valorem* uniforme entre 2014 y 2016. La puntuación se redujo en un punto en ocho países, incluido Tailandia, que en 2017 introdujo un impuesto escalonado en el que a las marcas caras se les cobra una tasa impositiva más alta que a las más baratas, y en Kenia, que restableció un sistema de impuestos especiales específicos escalonados para los cigarrillos basado en características del paquete y precio de venta minorista en 2015.

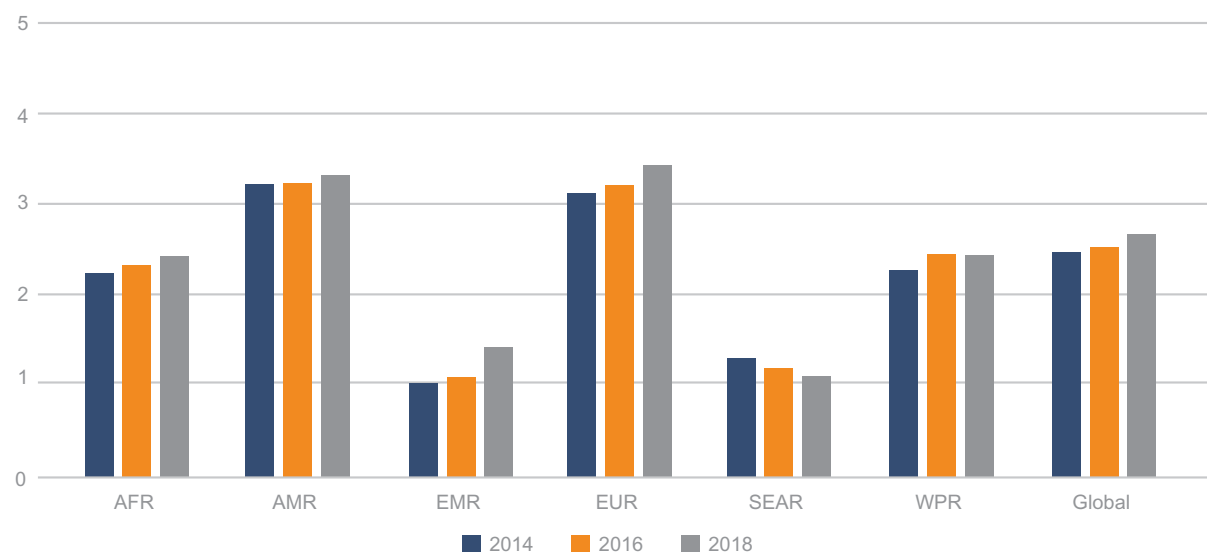
Figura 3 Distribución porcentual de los cambios de puntuación en la estructura tributaria entre 2014 y 2018



Notas: Basado en 174 países en 2014, 187 en 2016 y 185 en 2018. Para 169 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años. Los porcentajes se calculan en base a 172 países donde se disponía de puntuaciones tanto para 2014 como para 2018. Fuente: Cálculos de los autores

Si bien la puntuación promedio mundial aumentó de 2,48 (2014) a 2,69 (2018), el promedio mejoró más en la región del Mediterráneo oriental, donde pasó de 1,00 (2014) a 1,43 (2018) (Figura 4). Las puntuaciones promedio aumentaron en todas las regiones de la OMS, excepto en los países de la región de Asia sudoriental, donde hubo una pequeña disminución en la puntuación de la estructura tributaria, de 1,30 (2014) a 1,10 (2018).

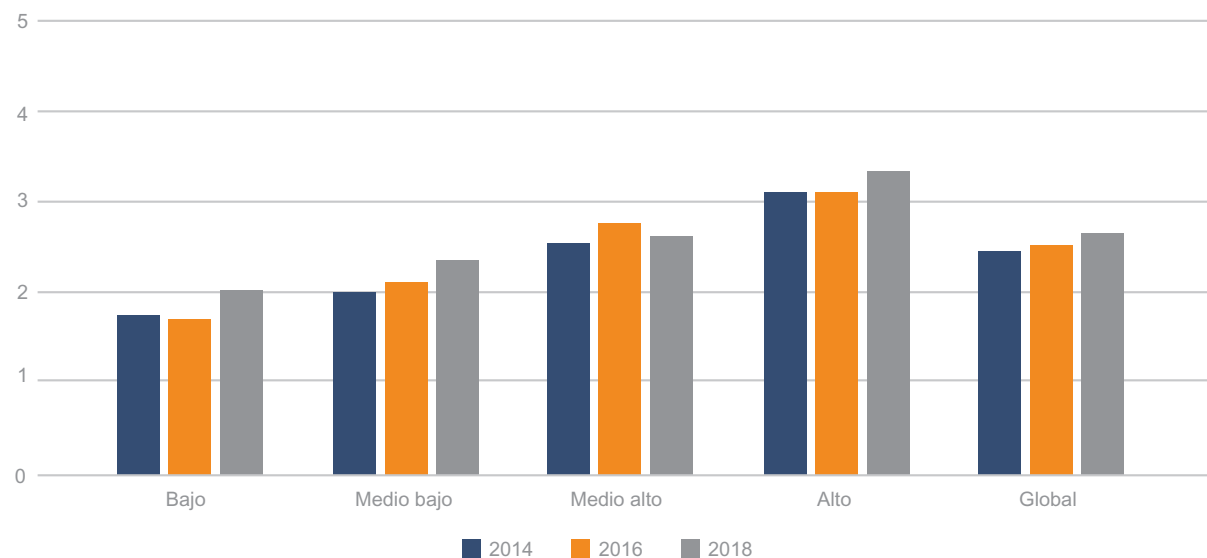
Figura 4 Puntuación promedio de la estructura tributaria, por región de la OMS y por año



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 174 países en 2014, 187 en 2016 y 185 en 2018. Para 169 países, la puntuación estuvo disponible 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 medianos bajos, de 2,03 en 2014 a 2,36 en 2018 (Figura 5). Por otro lado, la mejora más pequeña en las puntuaciones se observó en los países de ingresos medianos altos, donde la puntuación aumentó de 2,56 (2014) a 2,64 (2018).

Figura 5 Puntuación promedio de la estructura tributaria, por grupo de ingresos del Banco Mundial y por año



Notas: Basado en 174 países en 2014, 187 en 2016 y 185 en 2018. Para 169 países, la puntuación estuvo disponible en los tres años.
Fuente: Cálculos de los autores

Recomendaciones de políticas públicas

Los resultados del Sistema de Puntuación Fiscal de estructura de los impuestos sobre el consumo muestran que hay un margen considerable para mejorar las estructuras tributarias de los cigarrillos. Por ejemplo, varios países obtuvieron puntuaciones cero a lo largo de los tres años, y 66 países que obtuvieron menos de tres en el año inicial muestran puntuaciones decrecientes o estables a lo largo del tiempo. Esas bajas puntuaciones en la estructura tributaria brindan alguna indicación de las debilidades de los sistemas, que podrían ser fácilmente corregidas por los responsables de las políticas tributarias del tabaco.

Las estructuras de impuestos a los cigarrillos mejor diseñadas son efectivas para reducir el consumo de tabaco porque es más probable que esas estructuras conduzcan a precios más altos y menos variables, lo que la evidencia demuestra que reduce tanto la prevalencia como la intensidad del tabaquismo. Por tanto, mejores estructuras pueden ayudar a reducir la carga de enfermedades atribuibles al tabaquismo y, por consiguiente, mejorar la salud de la población. Aumentos significativos y regulares de las tasas impositivas a los cigarrillos garantizan que los precios de los productos sigan siendo altos y que los cigarrillos se tornen menos asequibles con el tiempo. Una estructura tributaria adecuada proporciona la plataforma para esos aumentos de impuestos, salvaguarda su eficacia y garantiza que todas las marcas estén igualmente cubiertas por las políticas de impuestos a los cigarrillos. Esas estructuras tributarias bien diseñadas ayudan a facilitar impuestos más altos y efectivos a los cigarrillos, que no solo ayudan a los países a alcanzar los objetivos de salud pública, sino que también aumentan 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*.