

MANUAL DE LA OMS SOBRE

POLÍTICAS DE IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS

PARA PROMOVER
UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE



OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
Región de las Américas

MANUAL DE LA OMS SOBRE
POLÍTICAS DE
IMPUESTOS A LAS
BEBIDAS AZUCARADAS
PARA PROMOVER
UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE

Washington, D.C., 2025

OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
Región de las Américas

Manual de la OMS sobre políticas de impuestos a las bebidas azucaradas para promover una alimentación saludable

ISBN: 978-92-75-32992-4 (PDF)

ISBN: 978-92-75-12992-0 (versión impresa)

© **Organización Panamericana de la Salud, 2025**

Algunos derechos reservados. Esta obra está disponible en virtud de la licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales de Creative Commons (CC BY-NC-SA 3.0 IGO).



Con arreglo a las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra con fines no comerciales, siempre que se utilice la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons y se cite correctamente, como se indica más abajo. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) respalda una organización, producto o servicio específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la OPS.

Adaptaciones: si se hace una adaptación de la obra, debe añadirse, junto con la forma de cita propuesta, la siguiente nota de descargo: “Esta publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Las opiniones expresadas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente los criterios de la OPS”.

Traducciones: si se hace una traducción de la obra, debe añadirse, junto con la forma de cita propuesta, la siguiente nota de descargo: “La presente traducción no es obra de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La OPS no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción”.

Forma de cita propuesta: Organización Panamericana de la Salud. Manual de la OMS sobre políticas de impuestos a las bebidas azucaradas para promover una alimentación saludable. Washington, D.C.: 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.37774/9789275329924>.

Datos de catalogación: pueden consultarse en <http://iris.paho.org>.

Ventas, derechos y licencias: para adquirir publicaciones de la OPS, dirijase a sales@paho.org. Para presentar solicitudes de uso comercial y consultas sobre derechos y licencias, véase <https://www.paho.org/es/publicaciones/permisos-licencias>.

Materiales de terceros: si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros —como cuadros, figuras o imágenes—, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. Recae exclusivamente sobre el usuario el riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros.

Notas de descargo generales: las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OPS, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la OPS los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

La OPS ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación. No obstante, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la OPS podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

NMH/RF/2025

Índice

Agradecimientos	v
Abreviaciones	vi
Prólogo	vii
Resumen	ix
CAPÍTULO 1.	1
Introducción	1
1.1 Antecedentes	2
1.2 Justificación de los impuestos a las bebidas azucaradas	6
1.3 Finalidad y destinatarios	15
1.4 Principales conclusiones del capítulo 1	16
CAPÍTULO 2.	18
Evidencia del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas	18
2.1 Precios	18
2.2 Ventas y compras	20
2.3 Recaudación fiscal	22
2.4 Resultados de salud	25
2.5 Principales conclusiones del capítulo 2	26
CAPÍTULO 3.	28
Argumentos a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas	28
3.1 Análisis de la situación	29
3.2 Especificación de los objetivos de la política	40
3.3 Evaluación de la viabilidad y la aceptabilidad	42
3.4 Otras consideraciones	49
3.5 Principales conclusiones del capítulo 3	52
CAPÍTULO 4.	54
Diseño de la política tributaria	54
4.1 Tipos de impuestos	55
4.2 Productos gravados y base imponible	59
4.3 Estructura del impuesto	63

4.4 Tasas impositivas	67
4.5 Enfoques nacionales de la tributación de las bebidas azucaradas	68
4.6 Principales conclusiones del capítulo 4	71
CAPÍTULO 5.	72
Administración y observancia del cumplimiento del impuesto	72
5.1 Cumplimiento	72
5.2 Aspectos particulares de la administración de los impuestos a las bebidas azucaradas	75
5.3 Coordinación institucional	77
5.4 Principales conclusiones del capítulo 5	78
CAPÍTULO 6.	79
Economía política	79
6.1 Tácticas comúnmente utilizadas por actores de la industria	80
6.2 Factores facilitadores de la economía política	95
6.3 Principales conclusiones del capítulo 6	100
CAPÍTULO 7.	102
Seguimiento de las políticas	102
7.1 Teorías del cambio	103
7.2 Indicadores para la evaluación	105
7.3 Diseño del estudio y causalidad	107
7.4 Principales conclusiones del capítulo 7	108
CAPÍTULO 8.	109
Conclusiones	109
ANEXO 1. Fuentes de información para los componentes del análisis de la situación relacionados con la salud	111
ANEXO 2. Lista de verificación de REFORMAS de los impuestos a las bebidas azucaradas (para los responsables de FORMULAR políticas tributarias)	112
REFERENCIAS	117

Agradecimientos

Este documento fue elaborado bajo la dirección conjunta de Jeremias Paul Jr., de la Unidad de Políticas Fiscales para la Salud del Departamento de Promoción de la Salud (HPR/TAX, por su sigla en inglés) de la sede de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Ginebra (Suiza), y Kremlin Wickramasinghe, de la Oficina Europea de Prevención y Control de las Enfermedades No Transmisibles (Oficina de ENT) de la OMS en Moscú (Federación de Rusia), y fue coordinado por Itziar Belausteguigoitia, de HPR/TAX. Es el producto conjunto de una extensa colaboración de la Unidad de Impuestos, la Oficina de ENT y la Unidad de Alimentación Segura, Saludable y Sostenible del Departamento de Nutrición e Inocuidad de los Alimentos de la sede de la OMS. Se agradece a todos aquellos que contribuyeron a la elaboración y la revisión de este documento. Las siguientes personas efectuaron aportes al contenido del manual (en orden alfabético):

- OMS: Luke Allen, Itziar Belausteguigoitia, Evan Blecher, Katrin Engelhardt, Kaia Engesveen, Clare Farrand, Mark Goodchild, Edwin Kwong, Chizuru Nishida, Jeremias Paul Jr., Holly Rippin, Nicholas Stacey, Kremlin Wickramasinghe.
- Personas externas: Mike Rayner (Universidad de Oxford, Reino Unido).

La OMS desea agradecer a los siguientes revisores sus valiosas observaciones (en orden alfabético):

- OMS:
 - Sede: Annerie Bouw, Roberto Iglesias, Mayara Fontes Marx, Benn McGrady, Anne-Marie Perucic, Kathryn Robertson, Laura Rossouw, Michal Stoklosa.
 - Oficinas regionales: Ayoub Al-Jawaldeh (Oficina Regional para el Mediterráneo Oriental), Rosa Carolina Sandoval (Oficina Regional para las Américas / Organización Panamericana de la Salud [OPS]), Fabio da Silva Gomes (Oficina Regional para las Américas/OPS), Angela de Silva (Oficina Regional para el Sudeste Asiático).
- Colaboradores externos: Kathrin Lauber (Universidad de Bath, Reino Unido), Anne-Marie Thow (Universidad de Sydney, Australia), Patrick Petit (Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos de América), Kate Mandeville (Banco Mundial, China).

El Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo proporcionó una subvención para la producción de este documento. El contenido es responsabilidad exclusiva de la OMS y no debe considerarse que refleje la posición del Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo.

Abreviaciones

AVAD	años de vida ajustados por discapacidad
ENT	enfermedades no transmisibles
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMC	índice de masa corporal
IVA	impuesto al valor agregado
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud

Prólogo

La obesidad y las enfermedades no transmisibles (ENT) relacionadas con la alimentación han aumentado constantemente en todo el mundo, lo cual plantea la necesidad apremiante de poner en práctica respuestas basadas en la evidencia que aborden los factores contribuyentes. Por fortuna, hay varias soluciones de política que los gobiernos pueden implantar para influir en la creación de entornos alimentarios que permitan a los consumidores tomar decisiones más saludables y mitigar las tendencias alarmantes de las ENT relacionadas con la alimentación.

Entre las opciones de política basadas en la evidencia para mejorar los entornos alimentarios se encuentran los impuestos a las bebidas azucaradas. El consumo excesivo de azúcar está vinculado a diversas ENT y problemas de salud relacionados con la alimentación, como la diabetes mellitus de tipo 2, la caries dental y el sobrepeso, que, a su vez, están relacionados con la obesidad, las cardiopatías, el cáncer y los accidentes cerebrovasculares. Dado que las bebidas azucaradas son una de las principales fuentes de azúcar libre en muchos países, y en vista de que ofrecen poco o ningún valor nutricional añadido y están estrechamente relacionadas con el aumento de peso y la obesidad, hay un interés cada vez mayor en aplicarles impuestos para frenar el consumo. Al mismo tiempo, su mayor asequibilidad, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, amenaza con empeorar las desigualdades mundiales en materia de salud.

En los últimos decenios se ha reconocido ampliamente que los impuestos sobre el tabaco y el alcohol son una herramienta eficaz de salud pública para reducir el consumo de productos nocivos y la carga que representan para la salud, al aumentar sus precios y, por lo tanto, disminuir su asequibilidad. Un acervo cada vez mayor de evidencia y experiencias de los países indica que los impuestos a las bebidas azucaradas también son una herramienta eficaz para reducir el consumo y, por ende, mejorar la salud.

El apoyo a los impuestos a las bebidas azucaradas está aumentando. Este manual sobre impuestos, cuya finalidad es aprovechar ese ímpetu, es una guía práctica para los responsables de formular las políticas y otras personas que intervienen en la formulación de políticas tributarias de estas bebidas con el fin de promover una alimentación saludable y una población sana. Presenta resúmenes de la evidencia y estudios de casos de la implantación de impuestos de este tipo en todo el mundo,

y explica el proceso de desarrollo de las políticas para implantar un impuesto a las bebidas azucaradas, desde el planteamiento del problema y el análisis de la situación hasta las etapas de seguimiento y evaluación. Cabe destacar que en el manual también se mencionan y se desacreditan algunas de las tácticas que usa la industria para disuadir a los responsables de las políticas de aplicar estos impuestos.

Los impuestos a las bebidas azucaradas pueden ser una estrategia con la que todos salen ganando: representan una ganancia para la salud pública (y los costos de atención de salud evitados), para la recaudación fiscal y para la equidad en la salud. Debido a la novedad de estos impuestos como medida de política, la evidencia basada en la observación de las mejoras resultantes en la salud es escasa. Aunque se necesitan datos a más largo plazo para establecer una relación causal, la evidencia existente ya muestra un claro impacto de estos impuestos en la reducción de las compras y el aumento de la recaudación fiscal, que en muchos países se usa para financiar los servicios sociales o de salud.

Por lo tanto, los beneficios de los impuestos a las bebidas azucaradas tienen un gran potencial para promover beneficios para la salud tanto en los países que los adoptan como en aquellos que ya los aplican. Los beneficios pueden ser mayores si los impuestos forman parte de un conjunto integral de políticas que incluya otras medidas para reducir la demanda, como la restricción del mercadeo de las bebidas azucaradas, la regulación del etiquetado y la prohibición de la venta de bebidas azucaradas en las escuelas y otros entornos. Retrasar la implantación del impuesto hasta que se obtenga más evidencia sobre su relación causal con mejores resultados de salud es riesgoso en vista del incremento de las ENT y de los patrones de consumo de alimentos poco saludables. Si esperamos tener evidencia irrefutable, podría ser demasiado tarde.

Este manual sobre impuestos a las bebidas azucaradas se elaboró durante un período en que las finanzas públicas se han visto afectadas por los gastos económicos y de salud relacionados con la pandemia de COVID-19. La evidencia y los estudios de casos presentados muestran la forma en que los impuestos subutilizados sobre las bebidas azucaradas pueden ser un medio para aumentar la recaudación fiscal y, a largo plazo, aliviar la presión sobre los sistemas de salud. Este manual debe considerarse como una guía que ilustra esta oportunidad sin precedentes y como paso crucial para la reconstrucción y para salvar vidas.

Dra. Naoko Yamamoto

Ex subdirectora general de Cobertura Sanitaria Universal
de la División de Mejora de la Salud de Poblaciones (OMS)

Resumen

“El azúcar, el ron y el tabaco son mercancías que en ninguna parte se consideran necesarias para la vida, que se han vuelto objeto de consumo casi universal y que, por lo tanto, son sujetos de tributación extremadamente adecuados”.

Adam Smith, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 1776

El uso de impuestos para promover la salud y corregir las externalidades negativas no es una idea de política nueva. Los impuestos a los productos que no son saludables son un medio eficaz e importante para reducir su consumo. Los impuestos al tabaco y al alcohol se han usado durante mucho tiempo para la recaudación fiscal y se están usando cada vez más con el objetivo principal de disminuir el consumo a fin de mejorar la salud. Existe evidencia mundial abrumadora que indica que los impuestos al tabaco y al alcohol son una herramienta de política eficaz para frenar el consumo de estos productos en todo el mundo. A medida que las tasas de obesidad y de enfermedades no transmisibles (ENT) vinculadas a la alimentación continúan aumentando, se ha prestado especial atención al papel que desempeñan en ello las bebidas azucaradas. Esto se debe a la relación observada entre estas bebidas y las ENT, junto con su alto contenido calórico y de azúcar.

Con el incremento del número de países que gravan las bebidas azucaradas, la evidencia empírica disponible y emergente indica que estos impuestos pueden ser eficaces para promover una alimentación más saludable y mejorar la salud de la población. La finalidad de este manual es brindar apoyo a los ministerios de salud y de finanzas del número cada vez mayor de países que están estudiando la posibilidad de usar impuestos a las bebidas azucaradas para fomentar una alimentación saludable, promover la salud de la población y mejorar el bienestar social. Específicamente, los objetivos de este manual son: 1) explicar los principales conceptos económicos relacionados con los impuestos de las bebidas azucaradas al personal de salud pública y quienes abogan por estos impuestos a fin de facilitar un diálogo eficaz con los funcionarios del ministerio de economía y finanzas, y 2) proporcionar a estos funcionarios, así como a los del ministerio de salud, ejemplos apropiados a nivel nacional de la implantación de impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas, junto con consideraciones y estrategias decisivas

para la elaboración, el diseño, la implantación y la administración eficaces de una política de impuestos de estas bebidas.

En el capítulo 1 de este manual técnico se exponen las razones económicas y de salud pública para gravar las bebidas azucaradas, y se resumen los efectos económicos y sanitarios de su consumo. Mientras que la justificación sanitaria se basa en la carga para la salud causada por el consumo excesivo de azúcares provenientes de bebidas azucaradas, la justificación económica se basa en las externalidades y las internalidades negativas causadas por el consumo excesivo de azúcares.

En el capítulo 2 se presenta una reseña de la evidencia del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas en los precios, las ventas, el consumo, los ingresos y la salud. En general, la experiencia de los países muestra que estos impuestos pueden aumentar los precios, reducir el consumo y movilizar más ingresos fiscales. Con la modelización también se ha observado que estos impuestos pueden redundar en grandes beneficios para la salud.

Hay muchos ámbitos en los que los gobiernos pueden intervenir para promover una alimentación más saludable, incluidos los impuestos a las bebidas azucaradas. En el capítulo 3 se proporciona una hoja de ruta para los aspectos que se deben considerar al formular argumentos a favor de estos impuestos, entre ellos la carga para la salud atribuible a las bebidas azucaradas, la viabilidad política, la viabilidad técnica y la oposición de la industria.

En el capítulo 4 se presenta un panorama de los elementos de diseño de la política tributaria que deben tenerse en cuenta al formular un impuesto a las bebidas azucaradas, como los productos gravables, los tipos de impuestos, las estructuras tributarias, la base imponible y las tasas impositivas. En esta sección también se relata la experiencia de varios países. En general, el impuesto debe aplicarse a todas las categorías de bebidas azucaradas (bebidas gaseosas azucaradas, bebidas con sabor a frutas, jugos de frutas, bebidas deportivas y energizantes, agua vitaminada, té helado y limonada endulzados, bebidas lácteas y yogures endulzados o saborizados, así como los polvos, concentrados o jarabes utilizados para elaborar bebidas azucaradas agregándoles agua con o sin gas), pero no al agua embotellada. Entre los diferentes tipos de impuestos, desde una perspectiva de salud pública se prefieren los impuestos selectivos al consumo porque aumentan el precio relativo de las bebidas azucaradas en comparación con otros productos y servicios de la economía, volviéndolas menos asequibles. Aunque los impuestos escalonados basados en el contenido de azúcar pueden incentivar la reformulación por la industria, requieren una capacidad técnica de administración mucho mayor, razón por la cual hay que tener en cuenta la capacidad de la administración tributaria al considerar los impuestos de este tipo.

Se necesita una administración tributaria sólida a fin de que los impuestos a las bebidas azucaradas resulten eficaces para proteger la salud y generar ingresos

fiscales. En el capítulo 5 se describen diversos aspectos de la administración de los impuestos selectivos al consumo de estas bebidas. Para asegurar el cumplimiento, es fundamental contar con información exacta sobre el ciclo de cumplimiento de las obligaciones tributarias y con procedimientos claros y sencillos para el registro de contribuyentes, la concesión de licencias, la declaración, el mantenimiento de registros, el almacenamiento, la distribución, la recaudación y el reembolso de impuestos. Si el cumplimiento de la normativa es débil, podría incidir en el impacto en la salud de los impuestos. La coordinación efectiva de los actores que intervienen en la facilitación y la observancia del cumplimiento es decisiva para la administración eficaz de un impuesto selectivo al consumo de bebidas azucaradas.

El capítulo 6 se centra en la economía política de los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas. Se ponen de relieve los obstáculos y los desafíos que suelen enfrentar los gobiernos cuando tratan de adoptar impuestos de este tipo. Asimismo, se presentan los argumentos que utilizan con frecuencia quienes se oponen a ellos. Los argumentos de la industria contra las políticas de impuestos de las bebidas azucaradas se pueden clasificar de manera aproximada en las cinco categorías de tácticas intimidatorias conocidas como SCARE (por su sigla en inglés): “S” por sembrar la duda desacreditando la ciencia y desviando la atención, “C” por amenazar con imputaciones e impugnaciones legales, “A” por usar la retórica del perjuicio a los pobres (regresividad), “R” por plantear la inestabilidad de la recaudación fiscal y “E” por alegar una repercusión en el empleo. El uso de evidencia sólida para respaldar las decisiones de política, una fuerte coalición de apoyo, una estrategia de promoción bien desarrollada y un marco estratégico son elementos que fortalecen la probabilidad de éxito de una política de impuestos de las bebidas azucaradas y la capacidad para contrarrestar las críticas comunes de los intereses creados.

En el capítulo 7 se considera qué se debe medir en una evaluación, cómo establecer un posible impacto causal, el problema de que los cambios sean imperceptibles o difíciles de atribuir al impuesto, y los indicadores para dar seguimiento a las políticas en materia de impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas y evaluarlas. A corto plazo, es más fácil detectar cambios y atribuir causalidad a resultados próximos, como las ventas o el contenido de azúcar de productos fuertemente gravados, porque los resultados de salud tardan más tiempo en manifestarse.

En las conclusiones se reiteran los principales mensajes y se presentan importantes consideraciones para los países que estén estudiando la posibilidad de establecer impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas. La finalidad de estas consideraciones es guiar a los responsables de formular las políticas para promover la salud pública, la recaudación fiscal y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de una manera más amplia.

Este manual es uno de los diversos materiales que ya se han publicado o que se publicarán dentro de poco sobre el uso de impuestos saludables para promover los objetivos de salud pública, como la herramienta de la OMS sobre el alcohol y las políticas fiscales (publicada en el 2017), el manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (publicado en el 2021), el libro sobre políticas y prácticas relativas a los impuestos saludables (publicado en el 2022) y el manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al alcohol (publicado en el 2023). En conjunto, estos materiales presentan un panorama complementario y completo de los aspectos económicos de la tributación del alcohol, el tabaco y las bebidas azucaradas.

CAPÍTULO 1.

Introducción

Los impuestos saludables se aplican a los productos que tienen efectos nocivos en la salud pública y que crean presión sobre los sistemas de salud (por ejemplo, el tabaco, el alcohol, las bebidas azucaradas y, en medida creciente, los combustibles fósiles). El consumo de estos productos es un importante factor de riesgo de las enfermedades no transmisibles (ENT) —como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias y la diabetes— y tiene consecuencias negativas para las personas y las sociedades. Aunque el objetivo principal de los impuestos saludables es mejorar la salud de la población mediante la reducción del consumo de productos perjudiciales, estos impuestos son triplemente beneficiosos para los gobiernos porque también pueden generar una recaudación fiscal adicional, reducir los costos de atención de salud a largo plazo y disminuir las inequidades en la salud. Los impuestos saludables son políticas costo-eficaces, pero en gran medida subutilizadas, con un potencial sin explotar para mejorar la salud, movilizar la recaudación fiscal y aumentar la equidad (1).

Con el incremento de las tasas de obesidad y las ENT relacionadas con la alimentación (como la caries dental, la diabetes de tipo 2 y las enfermedades cardiovasculares) en gran parte del mundo, se ha prestado especial atención al aumento del consumo de bebidas azucaradas, que suelen ser una fuente primaria de azúcares libres. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), los “azúcares libres” son monosacáridos (por ejemplo, glucosa o fructosa) y disacáridos (por ejemplo, sacarosa) añadidos a alimentos y bebidas por el productor, el cocinero o el consumidor, y azúcares presentes naturalmente en la miel, jarabes, jugos de frutas y concentrados de jugos de frutas (2). Los azúcares libres pueden contribuir al aumento de peso poco saludable y a las caries dentales, y los impuestos a las bebidas azucaradas pueden desempeñar un papel importante en la reducción de su consumo, ya que la evidencia empírica parece indicar que son una intervención eficaz para reducir el consumo de estas bebidas. Esto, a su vez, puede reducir las ENT relacionadas con la alimentación. Por estas razones, la OMS ha añadido los impuestos a las bebidas azucaradas a las opciones de políticas recomendadas para prevenir y controlar las ENT, y a las medidas de política prioritarias para abordar la obesidad infantil (3).

En este capítulo se presentan un panorama de las consecuencias para la salud y la economía del consumo excesivo de bebidas azucaradas, un resumen de los argumentos económicos a favor de los impuestos selectivos al consumo, una sinopsis de los países

que ya aplican impuestos a las bebidas azucaradas y los compromisos mundiales relacionados con estos impuestos.

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 ¿QUÉ SON LAS BEBIDAS AZUCARADAS?

Las bebidas azucaradas son bebidas sin alcohol que contienen azúcar (4). Abarcan una amplia gama de bebidas, entre ellas las bebidas gaseosas (o carbonatadas), los jugos y néctares, las leches saborizadas y otros productos lácteos para beber, sucedáneos de la leche de origen vegetal endulzados, bebidas energizantes, aguas vitaminadas, té helados endulzados y concentrados. Según la OMS, son todos los tipos de bebidas que contienen azúcares libres, como las bebidas azucaradas con o sin gas, los jugos y las bebidas de frutas y verduras, los concentrados líquidos y en polvo, el agua saborizada, las bebidas energizantes y deportivas, el té y el café listos para beber y las bebidas lácteas saborizadas (5). De acuerdo con la definición de la OMS, los azúcares libres son monosacáridos y disacáridos añadidos a alimentos y bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor, y los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas (2). En el recuadro 1.1 se pueden ver las definiciones de los diferentes tipos de azúcares.

Las bebidas azucaradas son fáciles de conseguir y son objeto de una promoción intensa en el mundo de la alimentación. En consecuencia, es fácil consumirlas en exceso y pueden contribuir en gran medida al consumo excesivo de azúcares. La ingesta de azúcares libres, en particular en forma de bebidas azucaradas, puede aumentar la ingesta total de energía y reducir la ingesta de alimentos que contienen calorías más beneficiosas desde el punto de vista nutricional. Las bebidas azucaradas no reportan beneficios nutricionales y no son una parte esencial ni deseable de la alimentación. Por ejemplo, una lata de bebida gaseosa (o bebida carbonatada) contiene en promedio 40 gramos de azúcares libres (que equivalen aproximadamente a 10 cucharaditas de azúcar de mesa), mientras que en las directrices de la OMS se recomienda que la población infantil y adulta disminuya el consumo de azúcares libres a menos del 10% de la ingesta energética diaria (que equivale a alrededor de 12 cucharaditas de azúcar de mesa para la población adulta que consume 2000 kcal y a 9 cucharaditas para la población infantil que consume 1500 kcal) (5). Es importante tener en cuenta que el contenido de azúcar puede variar según la bebida y el país, y que algunos jugos de frutas pueden tener más azúcares libres que algunas bebidas gaseosas (o bebidas carbonatadas). En la figura 1.1 se pueden ver algunos ejemplos del contenido de azúcar por bebida. El consumo elevado de azúcares libres, incluso en forma de bebidas azucaradas, puede representar un riesgo para la salud. Además, no hay evidencia de que una reducción de la ingesta de azúcares libres sea perjudicial.

Figura 1.1. Contenido típico de azúcar de las bebidas

330 ml		Té helado embotellado		5,5 cucharaditas
		Yogur bebible saborizado		7 cucharaditas
		Bebida láctea saborizada		7 cucharaditas
		Bebida gaseosa o carbonatada		8,5 cucharaditas
		Mezcla de bebidas con sabor a frutas en polvo		9,5 cucharaditas
		Jugo de frutas		9,5 cucharaditas
		Bebida energizante		10 cucharaditas

Fuente: Elaboración propia con base en (6).

El consumo excesivo de azúcares libres está relacionado con una variedad de enfermedades y problemas de salud (que se describen con más detalle en la sección siguiente) cuya prevalencia lamentablemente está aumentando en muchos países (7-10). Por fortuna, hay medidas basadas en la evidencia que los gobiernos pueden adoptar para influir en la creación de entornos alimentarios que permitan a los consumidores tomar decisiones más saludables y consumir menos azúcar. Una intervención gubernamental importante para disminuir el consumo son los impuestos a las bebidas azucaradas. Este impuesto es más eficaz cuando se aplica como parte de un conjunto completo de políticas que abarque también otras medidas para reducir la demanda, como la restricción del mercadeo de bebidas azucaradas; la regulación del etiquetado (por ejemplo, para incluir advertencias); la prohibición del uso de aseveraciones con respecto a propiedades saludables y nutricionales, así como de otros elementos persuasivos, como imágenes de alimentos frescos y naturales, y personajes de dibujos animados; la prohibición de la venta de bebidas azucaradas en las escuelas y otros lugares, y la educación sobre nutrición y hábitos alimentarios saludables.

Recuadro 1.1. Definición de los diferentes tipos de azúcares

Azúcares añadidos: son los que se añaden a los alimentos y las bebidas durante el procesamiento o la preparación; por ejemplo, azúcar de mesa, azúcares provenientes de la miel, la melaza y jugos y concentrados de jugos de frutas o verduras, jarabe de maíz con alto contenido de fructosa, jarabe de malta, jarabe de agave y cualquier otro azúcar libre agregado durante el procesamiento o la preparación.

Azúcares libres: son los que el productor, el cocinero o el consumidor añaden a los alimentos y las bebidas, además de los azúcares presentes de forma natural en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas. No incluyen los azúcares presentes de forma natural en la leche (lactosa y galactosa) ni los azúcares intrínsecos (como los contenidos en la estructura de frutas y verduras intactas).

Azúcares totales: azúcares de todas las fuentes. Abarcan los azúcares añadidos, los azúcares de la leche y los azúcares intrínsecos.

1.1.2 LA CARGA CADA VEZ MAYOR PARA LA SALUD DEL CONSUMO DE BEBIDAS AZUCARADAS

Hay evidencia sólida de que el consumo de bebidas azucaradas está relacionado con una carga mundial cada vez mayor de obesidad y otras enfermedades conexas (11, 12) y, en particular, con un mayor riesgo de caries dental, diabetes mellitus de tipo 2, sobrepeso y obesidad, que a su vez exacerban el riesgo de cardiopatías, accidente cerebrovascular, otros problemas cardiometabólicos y algunos tipos de cáncer (13-22). Estas afecciones representan una carga considerable para las personas y las sociedades, ya que aumentan el costo de la atención de salud, ocasionan la pérdida de ingresos, reducen la productividad debido a la discapacidad y la enfermedad, y repercuten en el bienestar general y la calidad de vida individual. Aunque no se han evaluado los costos directos atribuibles al consumo excesivo de bebidas azucaradas, las estimaciones parecen indicar que estos costos podrían ser sustanciales. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado en Corea, los costos socioeconómicos de las muertes atribuibles al consumo excesivo de bebidas azucaradas en el 2015 ascendieron a alrededor de 39 000 millones de wones (US\$ 33 millones), mientras que el costo de las enfermedades atribuibles a esta causa superó los 590 000 millones de wones (US\$ 503 millones) (23).

Según la evidencia recabada en todo el mundo, los costos económicos de las enfermedades relacionadas con el consumo excesivo de bebidas azucaradas pueden ser sustanciales. Por ejemplo, cada año mueren más de 4,5 millones de personas por obesidad o sobrepeso. El costo directo total del alto índice de masa corporal (IMC) para los servicios de salud en todo el mundo es de US\$ 990 000 millones al año (más del 13% de todo el gasto en atención de salud), y se estima que el impacto económico anual total de la obesidad (incluidos los costos de atención de salud, la pérdida de años de vida productiva y las inversiones para mitigar el costo) asciende a US\$ 2 billones (casi el 3% del producto interno bruto mundial) (24-26). Asimismo, cada año mueren 1,5 millones de personas por diabetes, con un costo mundial anual estimado de US\$ 1,31 billones (27, 28). Por último, el tratamiento de las enfermedades dentales consume entre el 5% y el 10% de los presupuestos de atención de salud en los países de ingresos altos y superaría la totalidad de los recursos financieros disponibles para la atención de salud infantil en la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos (29).

Hay diversos mecanismos que podrían estar interviniendo en la relación entre el consumo de bebidas azucaradas y los resultados adversos para la salud; algunos con vínculos mejor establecidos que otros (30). La ingesta de azúcares libres, incluso a través de las bebidas azucaradas, eleva la ingesta energética total y puede conducir a un aumento de peso y un mayor riesgo de ENT (14, 15, 17, 31, 32). Se ha comprobado que las personas que consumen bebidas azucaradas no compensan las calorías adicionales comiendo menos, y eso conduce al mayor peso y a la obesidad (33). La ingesta de azúcares libres también puede incidir en el riesgo de ENT independientemente de su impacto en el peso corporal; por ejemplo, al influir en la presión arterial y los lípidos séricos (34). Otro motivo de preocupación es la relación entre la ingesta de azúcares libres y la caries dental (35-39).

Desafortunadamente, el consumo de bebidas azucaradas, junto con los problemas de salud asociados, se ha intensificado en los países de ingresos bajos y medianos, donde ha aumentado a una tasa del 6,6% (40). Este aumento ha coincidido con una asequibilidad mucho mayor (precio en relación con ingresos) de estos productos (5, 41, 42). En particular, el aumento de la asequibilidad es un importante determinante de la compra de bebidas azucaradas y guarda una relación sustancial con las tasas de prevalencia tanto del sobrepeso como de la obesidad (42). Como las bebidas azucaradas son productos no esenciales que imponen una carga alta y cada vez mayor en la salud, y los impuestos son una herramienta para reducir la asequibilidad, ha habido mayor interés en gravar estos productos perjudiciales para la salud a fin de disminuir su compra y consumo, así como la carga de salud asociada.

1.2 JUSTIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS

Hay varias razones para gravar productos que no son saludables como las bebidas azucaradas. En este apartado se explica la justificación tanto económica como desde el punto de vista de la salud pública. Los argumentos de salud pública se basan en la carga negativa para la salud causada por las bebidas azucaradas y la naturaleza no esencial de estos productos perjudiciales, en tanto que la justificación económica se basa en las fallas presentes en el mercado de las bebidas azucaradas.

1.2.1 JUSTIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SALUD PÚBLICA

En comparación con otros productos alimenticios que contienen azúcares libres, las bebidas azucaradas constituyen una categoría interesante para la tributación por varias razones. En primer lugar, en muchos países se encuentran entre las principales fuentes de azúcares libres y aportan poco o ningún valor nutricional (43-50). No son esenciales para la alimentación y pueden desplazar el consumo de alternativas más saludables, como el agua y la leche. En segundo lugar, la evidencia señala que las personas que consumen bebidas azucaradas no compensan las calorías adicionales comiendo menos, lo cual conduce al aumento de peso y la obesidad. En tercer lugar, los estudios epidemiológicos parecen indicar que los azúcares añadidos en forma líquida, como las bebidas azucaradas, pueden presentar mayores riesgos para la salud —como el riesgo de síndrome metabólico— que los alimentos sólidos que contienen azúcar (51, 52).

Además de los beneficios para la salud de la disminución del consumo de bebidas azucaradas y un mejor entorno alimentario, los impuestos a estas bebidas aumentan la recaudación fiscal, que pueden usarse para apoyar el funcionamiento general del Estado o destinarse (afectándolos o delimitando su ámbito de aplicación) al financiamiento de subsidios para alimentos y bebidas más saludables. Es importante tener en cuenta que este impuesto puede contribuir en gran medida a la reducción del consumo de azúcares cuando forma parte de una estrategia integral, junto con otras políticas e intervenciones para mejorar la alimentación. La recaudación fiscal derivada de los impuestos a las bebidas azucaradas pueden usarse incluso para promover otras iniciativas de salud pública con el fin de mejorar la alimentación —como se hace en la Polinesia Francesa y Hungría (53-55)— y políticas encaminadas a fomentar entornos alimentarios y alimentación saludables para todos. Algunos ejemplos son el subsidio de frutas y verduras para grupos poblacionales de ingresos bajos, el subsidio de comidas saludables en las escuelas, políticas y programas escolares que impulsan a la población infantil a adoptar y mantener una alimentación saludable, campañas de comunicación para educar sobre nutrición y hábitos alimentarios

saludables, y asesoramiento sobre alimentación y nutrición en los establecimientos de atención primaria de la salud.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la salud pública, la justificación de los impuestos a las bebidas azucaradas, incluso en los países con bajo consumo, es promover la alimentación saludable y mejorar la nutrición, lo cual coadyuva a prevenir enfermedades y mejorar la salud de la población. La industria podría considerar que los países con bajo consumo de bebidas azucaradas son mercados en crecimiento y, ante la falta de intervenciones de política, realizar en ellos intensas campañas de mercadeo para aumentar el consumo (56).

1.2.2 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS

Según la teoría económica tradicional, la intervención gubernamental podría justificarse si las fallas del mercado dan lugar a resultados que no maximizan la eficiencia social. El mercado de las bebidas azucaradas tiene muchas fallas, entre ellas varias externalidades e internalidades negativas. El argumento económico a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas se basa en estas fallas del mercado y en la posibilidad de internalizar los costos asociados, recuperar las pérdidas y reducir el consumo por medio de políticas fiscales adecuadas.

Las externalidades negativas son costos que no son asumidos por el consumidor o el productor, sino por otras personas o la sociedad en general. Por ejemplo, la contaminación causada por las fábricas no se refleja en los precios de mercado. Si no se aborda su verdadero costo social, las fábricas producirán más contaminación de la que es socialmente eficiente, lo cual conducirá a una falla del mercado. En el caso de las bebidas azucaradas, las externalidades negativas consisten en la pérdida de productividad vinculada a las ENT relacionadas con la alimentación y los costos financieros del tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de estas bebidas (como se detalla en el apartado 1.1.2) en países donde la atención de salud se financia con fondos públicos (30, 57-59). El precio de mercado que los consumidores pagan por las bebidas azucaradas no refleja el verdadero costo para la sociedad y da lugar a un consumo excesivo de estas bebidas desde una perspectiva social. Los impuestos proporcionan un mecanismo para reducir el consumo excesivo y corregir las externalidades, al transferir los costos sociales al consumidor o al productor en vez de transferirlo a la sociedad en general.

Las internalidades surgen cuando las personas no tienen en cuenta plenamente el costo que su comportamiento actual —por ejemplo, la decisión de consumir bebidas azucaradas todos los días— tendrá en el futuro. Aunque las personas podrían obtener beneficios del consumo actual a corto plazo, los efectos a largo plazo de estas internalidades latentes ocasionan pérdidas netas. Por ejemplo, las ENT y los

problemas de salud relacionados con el consumo de bebidas azucaradas no aparecen de inmediato, sino cuando se presenta una enfermedad, a menudo muchos años después del consumo de un producto nocivo. Cuando los riesgos del consumo o la naturaleza adictiva de algunos productos (como el alcohol y el tabaco) son poco conocidos, lo cual podría exacerbarse con el mercadeo intenso de los productos a fin de aumentar los beneficios percibidos del consumo, es posible que los costos futuros no se contabilicen de forma adecuada. Del mismo modo, como ocurre con las externalidades negativas, no tener en cuenta los costos futuros autoimpuestos puede llevar a las personas a consumir un producto en exceso. La población infantil y adolescente, en particular, tiende a elegir la gratificación inmediata a pesar de las pérdidas netas futuras (30). Los cambios en los precios inducidos por los impuestos pueden llevar a las personas a incorporar estos costos de las internalidades con mayor precisión en sus decisiones (60-62).

Por lo tanto, la justificación económica de un impuesto a las bebidas azucaradas es que el consumo excesivo se produce porque no se contabiliza el costo total del consumo en el precio de mercado (es decir, hay internalidades y externalidades negativas). Los impuestos bien diseñados son una herramienta que los gobiernos pueden usar con algunos productos para corregir esas externalidades e internalidades negativas, cuyos costos no se contabilizan en los precios de mercado, y reducir el consumo excesivo de bebidas azucaradas desde una perspectiva social. Estos tipos de impuestos, que aplican un cargo específicamente a los consumidores (o a los productores) de dichos productos por los efectos negativos no contabilizados ocasionados a la sociedad, se usan para corregir las fallas del mercado e internalizar los costos (es decir, asegurar que el precio de mercado refleje el costo social total) aumentando el precio de mercado. En teoría, la internalización de los costos totales y el incremento del precio de mercado deberían reducir el consumo del producto gravado a niveles socialmente óptimos. Este tipo de impuesto, cuya finalidad es internalizar los costos para alcanzar niveles de consumo socialmente óptimos, se conoce como impuesto pigouviano (63). El uso de impuestos selectivos al consumo para corregir las fallas del mercado causadas por externalidades negativas tiene amplia aceptación. Por ejemplo, la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) usan impuestos para bajar las emisiones contaminantes de los automóviles (64). Los impuestos pigouvianos son, por lo tanto, una herramienta para mejorar el comportamiento y desincentivar el consumo de bebidas azucaradas.

1.2.3 INFLUENCIA DE LOS IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO EN EL COMPORTAMIENTO

Los impuestos sobre determinados productos pueden aumentar los costos de mercadeo de los productores, quienes, a su vez, pueden responder de varias maneras.

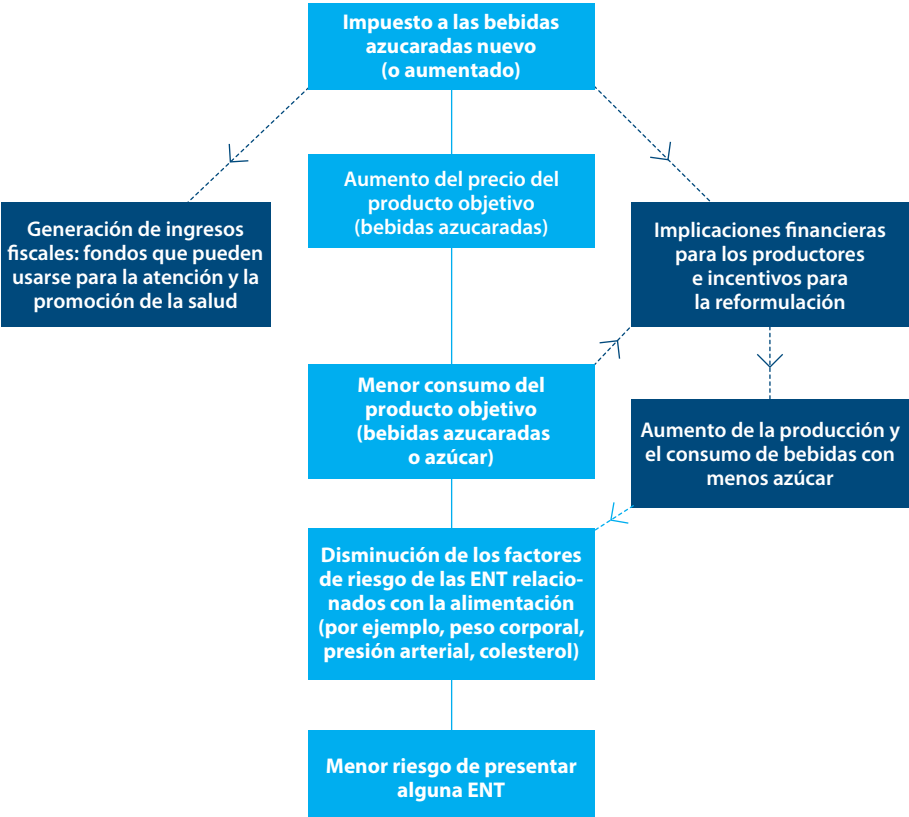
En primer lugar, pueden recuperar el aumento del costo trasladándolo a los consumidores a través de precios más altos del producto gravado. Aunque son muchos los factores que influyen en la alimentación, el precio de los productos alimenticios (incluidas las bebidas azucaradas) es un determinante fundamental, hasta tal punto que, a medida que sube el precio, baja el consumo (58, 65-69). Por lo tanto, con los demás factores constantes (*ceteris paribus*), un impuesto sobre un producto específico se reflejará en un precio más alto para el consumidor, lo que disminuirá la asequibilidad y reducirá el consumo general.

Cabe destacar que estos cambios en el comportamiento del consumidor pueden crear incentivos para que los productores cambien su cartera de productos y dejen de lado el producto gravado. Si los impuestos a las bebidas se definen en función del contenido de azúcar, pueden ofrecer un incentivo a los productores para que reformulen los productos y desviar recursos de la sustancia gravada hacia productos más saludables (53, 54, 70). Esto se ha observado en Sudáfrica, donde el impuesto a las bebidas azucaradas es de 0,021 rand (US\$ 0,0015) por gramo de azúcar por encima de un umbral determinado, así como en el Reino Unido, donde las bebidas se gravan según el contenido de azúcar por 100 ml, y en Portugal, donde las bebidas se gravan según el contenido de azúcar por litro (71-74). Debido al consumo excesivo generalizado de azúcares libres, todo cambio en el comportamiento alimentario, por más pequeño que sea, puede conducir a grandes reducciones de la morbilidad y la mortalidad a nivel de la población, así como de los costos asociados para la sociedad, el medioambiente y la economía (75-80). Estas vías que conectan el impuesto con el riesgo de ENT se ponen de relieve en la figura 1.2.

1.2.4 USO DE IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS EN TODO EL MUNDO

En los últimos decenios, con la acumulación de evidencia de las consecuencias para la salud del consumo excesivo de azúcares libres (como se describe en el apartado 1.1.2), los gobiernos han comenzado a utilizar los impuestos a las bebidas azucaradas para promover la salud pública mediante la reducción del consumo de estas bebidas, lo cual puede contribuir a disminuir el consumo de azúcares libres. Un acervo creciente de evidencia, que demuestra que los impuestos más altos, al incrementar los precios, conducen a un menor consumo de bebidas azucaradas, con efectos relativamente mayores en los grupos vulnerables, como los jóvenes y los pobres, ha llevado a muchos gobiernos a adoptar impuestos a las bebidas azucaradas y a aumentarlos con la intención expresa de moderar el consumo de azúcar.

Figura 1.2. Forma en que los impuestos a las bebidas azucaradas pueden reducir el riesgo de las enfermedades no transmisibles (ENT)

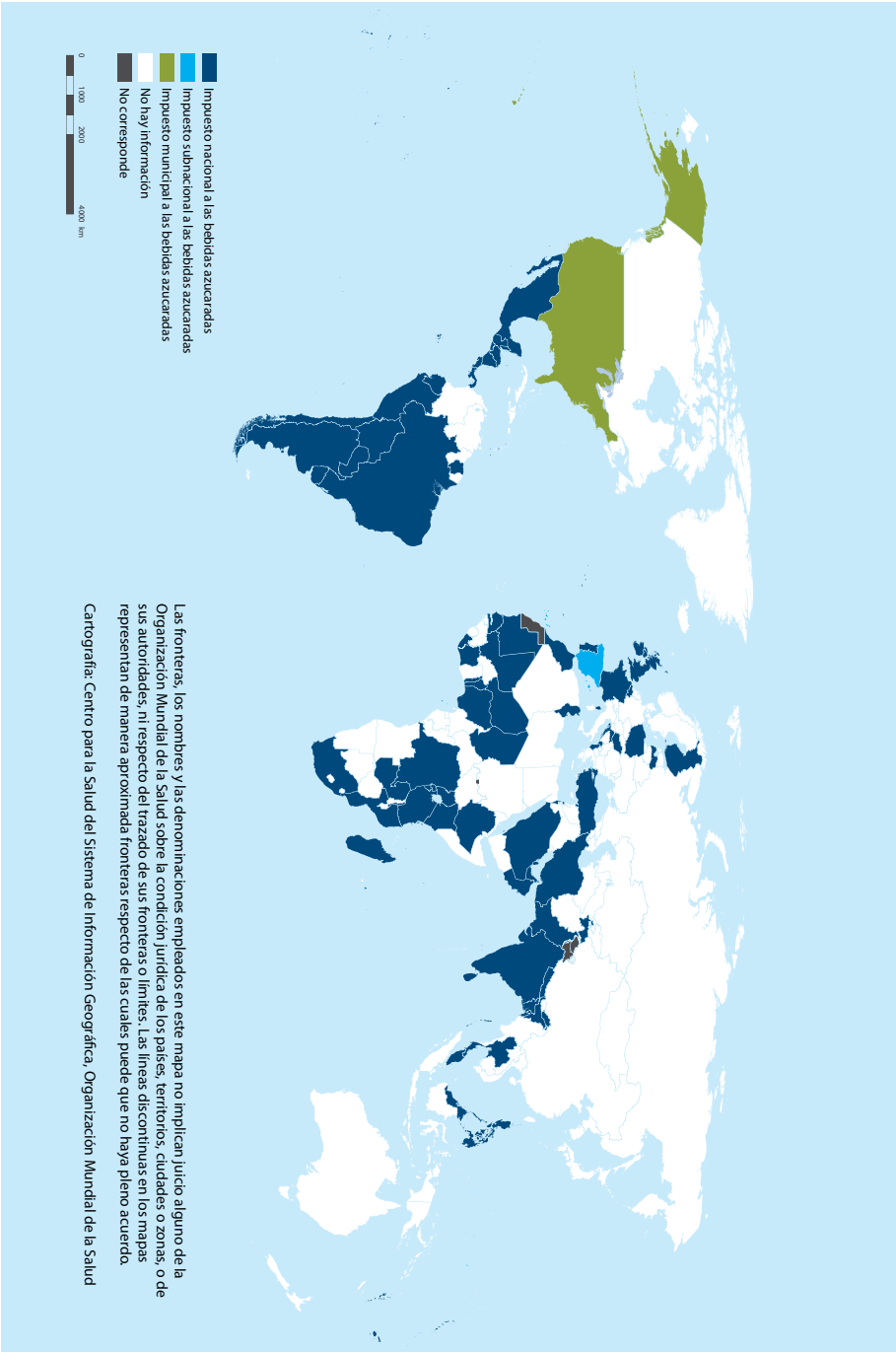


Fuente: Elaboración propia con base en (81).

A mayo del 2022, más de 85 países habían recaudado impuestos a las bebidas azucaradas a nivel nacional o subnacional (figura 1.3), según la base de datos mundial de la OMS para la información sobre medidas nutricionales (GINA, por su sigla en inglés) (82).¹ Como se verá con más detalles en el capítulo 4, hay grandes diferencias en la elaboración de los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas, y hay un gran margen para ajustarlos a fin de mejorar aún más su impacto en la salud (83). El interés por implantar impuestos a las bebidas azucaradas ha aumentado en los últimos años. A medida que la implantación de estos impuestos crece en todo el mundo, la base de evidencia, las enseñanzas y las prácticas óptimas se vuelven más sólidas.

¹ Podría haber otros impuestos que no se captan en GINA. Además, hay que tener en cuenta que el número de países que aplican impuestos nacionales o subnacionales a las bebidas azucaradas cambia con frecuencia debido a su uso cada vez mayor.

Figura 1.3. Impuestos a las bebidas azucaradas, por país, mayo del 2022



Fuente: (82).

1.2.5 COMPROMISOS MUNDIALES RELACIONADOS CON LOS IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS

En los últimos decenios se han asumido varios compromisos mundiales con el uso de políticas fiscales para mejorar la alimentación (véase el recuadro 1.2). Por ejemplo, en el 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una declaración política actualizada sobre las ENT, en la cual los Estados se comprometieron a aplicar “medidas fiscales cuando proceda, con miras a reducir al mínimo los efectos de los principales factores de riesgo para las enfermedades no transmisibles y promover una alimentación y unos estilos de vida saludables” (84).

Del mismo modo, los Estados Miembros de la OMS han respaldado mandatos, planes de acción y estrategias para reducir las ENT y promover una alimentación más saludable en los cuales se recomienda específicamente la introducción de impuestos. En mayo del 2013, la 66.a Asamblea Mundial de la Salud adoptó el Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013- 2020 (que posteriormente fue prorrogado hasta el 2030), junto con nueve objetivos mundiales voluntarios, entre ellos una reducción relativa del 25% de la mortalidad por ENT para el 2025, una reducción relativa del 30% de la media de la ingesta de sodio de la población y la detención del aumento de la diabetes y la obesidad (85, 86). En virtud del objetivo 3 del plan de acción mundial, los Estados Miembros de la OMS apoyaron unánimemente la propuesta de “considerar la conveniencia de usar instrumentos económicos de eficacia comprobada, que pueden incluir impuestos y subsidios, a fin de estimular los comportamientos que se relacionan con una salud mejor, acrecentar la asequibilidad y alentar el consumo de alimentos saludables y desalentar el de opciones menos sanas” (87).

Cabe destacar que el plan de acción mundial también ofrece opciones de política costo-eficaz para reducir la carga de las ENT (que constan en el apéndice 3). En el 2017, mediante la resolución WHA70.11 se refrendó la versión actualizada del apéndice 3, en la cual se recomienda “establecer un impuesto eficaz sobre las bebidas azucaradas” (88). Este impuesto se incluyó en la versión actualizada del apéndice 3 porque se consideró que era costo-eficaz, con 100 dólares internacionales (PPA) o más por cada año de vida ajustado por discapacidad (AVAD) evitado en países de ingresos bajos y medianos. En el informe del Director General de la OMS al Consejo Ejecutivo en su 144.a reunión (documento EB144/20) se resume la evidencia a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas y se aconseja a los Estados Miembros que sigan considerando el uso de este impuesto para promover una alimentación saludable (89).

En muchos otros planes y comisiones mundiales, además del plan de acción mundial sobre las ENT, se ha abogado por el uso de impuestos para mejorar la alimentación. Por ejemplo, en el 2016, la Comisión de la OMS para acabar con la obesidad infantil puntualizó los impuestos a las bebidas azucaradas como medida

prioritaria para abordar la obesidad infantil (90). El uso de impuestos para mejorar la alimentación se recomienda también en la acción 3 del *Plan de aplicación integral sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño*, del 2014, y se lo propuso en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) en noviembre del 2014 (91, 92).

Por último, las regiones de la OMS también han recomendado el uso de impuestos para promover una alimentación más saludable. Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Oficina Regional de la OMS para las Américas adoptó en el 2014 el *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, en el cual se insta a “aplicar políticas fiscales, como impuestos sobre las bebidas azucaradas y los productos de alto contenido calórico y bajo contenido nutricional”, y en el 2021 publicó la obra de referencia técnica titulada *La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas*, cuya finalidad es asistir a los responsables de la formulación de políticas de la Región en la implantación de impuestos a las bebidas azucaradas (93). Del mismo modo, en el 2014, la Oficina Regional de la OMS para Europa publicó un documento de orientación sobre el uso de políticas de precios para promover una alimentación más saludable, que proporciona información sobre el uso de políticas fiscales para promover una alimentación saludable y examina la evolución de las políticas en la Región de Europa de la OMS (94).

Recuadro 1.2. Llamados a la acción para aplicar medidas económicas con el fin de mejorar la alimentación

2004: *Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud*, aprobada en el 2004 por la 57.a Asamblea Mundial de la Salud.

2011: Declaración política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, celebrada en Nueva York, en septiembre del 2011.

2013: *Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020*, adoptado por la 66.a Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo del 2013.

2014: *Documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el examen y la evaluación generales de los progresos realizados en la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles* (Resolución A/RES/68/300), celebrada en Nueva York en julio del 2014.

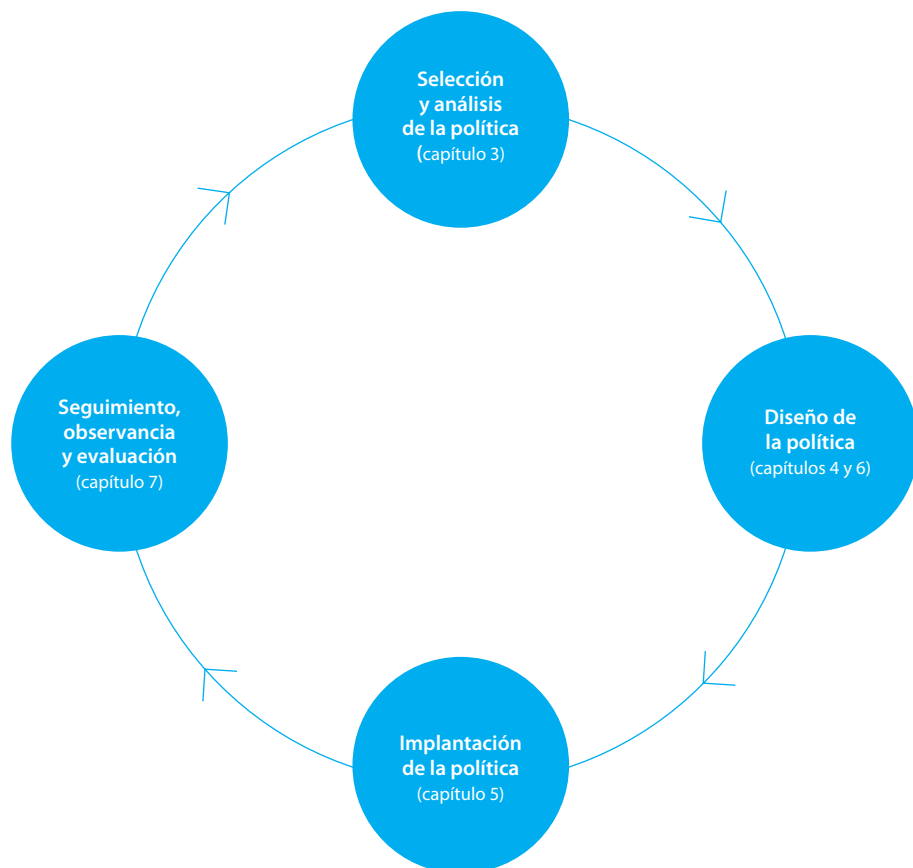
- 2014:** Compromisos de la Declaración de Roma sobre la Nutrición y acciones recomendadas en el marco de acción de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), que constituyen un conjunto de opciones de política y estrategias para promover una alimentación diversificada, segura y saludable en todas las etapas de la vida, adoptado en la CIN2 en el 2014 y respaldado por el Consejo Ejecutivo de la OMS en su 136.a reunión, celebrada en enero del 2015, y la 68.a Asamblea Mundial de la Salud, realizada en mayo del 2015, en la cual se instó a los Estados Miembros a que cumplieran los compromisos de la *Declaración de Roma sobre la Nutrición* en diversos sectores.
- 2015:** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 2, “Hambre cero”.
- 2016:** Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil, publicado en enero del 2016 por la comisión de alto nivel establecida por el director general de la OMS en mayo del 2014.
- 2016:** Objetivos del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición (2016-2025), declarado por la Asamblea General en abril del 2016, que incluyen una mayor acción a nivel nacional, regional y mundial para cumplir los compromisos de la Declaración de Roma sobre la Nutrición adoptada en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, mediante la aplicación de las opciones de políticas indicadas en el marco de acción de la CIN2 y acciones programáticas basadas en la evidencia.
- 2017:** Versión actualizada del apéndice 3 del *Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020*, aprobada en mayo del 2017 en la 70.a Asamblea Mundial de la Salud.

A fin de respaldar estos compromisos mundiales y fundamentar el uso de los impuestos a las bebidas azucaradas, otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE, han publicado reseñas de la evidencia y la experiencia de los países (59, 95, 96).

1.3 FINALIDAD Y DESTINATARIOS

La finalidad de este documento es brindar apoyo a quienes formulan las políticas nacionales en materia de salud y finanzas en la promulgación de un impuesto a las bebidas azucaradas. Específicamente, en este documento se explican los principales conceptos económicos relacionados con impuestos a bebidas azucaradas al personal de salud pública y a quienes abogan por el impuesto, con el propósito de facilitar las conversaciones y las negociaciones con funcionarios del ministerio de economía y finanzas, y presentar a estos funcionarios la experiencia pertinente de los países con la implantación de impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas, junto con las principales consideraciones económicas y de salud, estrategias y enseñanzas extraídas de otros lugares con respecto a la elaboración, el diseño, la aplicación y la administración eficaces de una política tributaria para las bebidas azucaradas. En términos más generales, este manual puede ser útil para otras partes interesadas, como organizaciones de la sociedad civil y expertos interesados en participar en los procesos normativos relacionados con los impuestos a las bebidas azucaradas. En este documento se presentan las principales consideraciones y estrategias para cada etapa del ciclo de formulación de políticas, desde el planteamiento del problema (definición de los objetivos de la política) hasta el seguimiento y la evaluación de la política (en la figura 1.4 se muestra el ciclo de políticas) (97). El ciclo de políticas es un marco conceptual que sirve de referencia para la formulación de una política nueva o el fortalecimiento de una existente. En la vida real no siempre es lineal, y los responsables de formular las políticas podrían trabajar en varias etapas del ciclo al mismo tiempo o saltar de una etapa a otra. No obstante, el marco puede ser una herramienta analítica útil. Al dividir el proceso en etapas discretas, las dinámicas y las complejidades particulares de cada etapa pueden entenderse mejor y abordarse debidamente.

Por lo tanto, en este manual se abordan las principales consideraciones de cada etapa del ciclo de políticas en lo que respecta a la elaboración, la implantación y el seguimiento de impuestos a las bebidas azucaradas. El capítulo 3, “Argumentos a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas”, abarca las etapas de planteamiento del problema y análisis de la política. En los capítulos 4, “Diseño de la política tributaria”, y 6, “Economía política”, se aborda la elaboración de la política. En el capítulo 5, “Administración tributaria y observancia del cumplimiento del impuesto”, se examina la etapa de ejecución de la política. Por último, el capítulo 7, “Seguimiento de las políticas”, abarca la etapa de seguimiento, observancia sobre cumplimiento de las leyes y evaluación de las políticas.

Figura 1.4. El ciclo de políticas

Fuente: Elaboración propia con base en (98).

1.4 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1

- Las bebidas azucaradas son productos no esenciales que contribuyen a una ingesta elevada de azúcar y energía con poco valor nutricional.
- La evidencia señala que el consumo de bebidas azucaradas no sacia a las personas, sino que aumenta la ingesta energética total y puede llevar al aumento de peso y a la obesidad.
- Existe evidencia empírica sólida que vincula el consumo de bebidas azucaradas a una amplia gama de ENT relacionadas con la alimentación y con otros problemas de salud, como la diabetes de tipo 2 y las enfermedades cardiovasculares.

- Las bebidas azucaradas se han vuelto más asequibles con el tiempo en muchos países de ingresos bajos y medianos.
- Las bebidas azucaradas imponen varias externalidades e internalidades negativas que no se reflejan en su precio.
- Los impuestos, que aumentan los precios, pueden cambiar el consumo de productos específicos, como las bebidas azucaradas.
- Gravar las bebidas azucaradas es una opción de política recomendada, basada en la evidencia, para mejorar los entornos alimentarios y promover una alimentación saludable, y forma parte de las opciones de política recomendadas para reducir el consumo de azúcar en el *Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020 (prorrogado hasta el 2030)*, de la OMS.
- Los impuestos a las bebidas azucaradas aumentan su precio. En consecuencia, estas bebidas se vuelven menos asequibles y su consumo disminuye.
- Los países también pueden estructurar los impuestos a las bebidas azucaradas para fomentar la reformulación y disminuir el contenido de azúcar de la cartera general de bebidas.

CAPÍTULO 2.

Evidencia del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas

Con la difusión creciente de los impuestos a las bebidas azucaradas en diversos países y entornos, se va acumulando una base de evidencia que documenta los cambios en los precios y en el comportamiento relativo a la compra y el consumo a medida que estos impuestos entran en vigor. Los metanálisis recientes indican que los sistemas tributarios bien diseñados dirigidos a los alimentos no esenciales, como las bebidas azucaradas, producen cambios positivos en los hábitos alimentarios (57, 58, 67, 99-102). En este capítulo se resume la evidencia del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas. Específicamente, se desglosan los hallazgos relativos al impacto de este impuesto en los precios, las ventas o las compras, la recaudación fiscal y la salud.

2.1 PRECIOS

Los principales determinantes del consumo de productos como las bebidas azucaradas son el precio y la asequibilidad. Esta última es la relación entre el precio del producto y los ingresos. En estudios basados en datos de diversas fuentes se documenta la asequibilidad creciente de las bebidas azucaradas en todo el mundo, pero particularmente en los países de ingresos bajos y medianos (41). Esta tendencia está acompañada de una fuerte correlación entre el aumento de la asequibilidad y el incremento de las ventas, documentada por Ferretti y Mariani (42). En consecuencia, una de las principales vías por las cuales los impuestos a las bebidas azucaradas inciden en el consumo es el impacto en los precios al consumidor.

Los impuestos representan un cargo que los productores (o los importadores) deben pagar al Estado, y algunos productores aumentan los precios de los productos gravados para recuperar el costo del impuesto. Dado el papel central que desempeñan los precios en la respuesta de los consumidores a las políticas tributarias (medida por cuánto disminuyen el consumo), los cambios en los precios derivados de la implantación de impuestos nuevos o del aumento de los impuestos existentes han sido objeto de amplios estudios. Este impacto en el precio generalmente se cuantifica en términos proporcionales como la “tasa de traspaso” del impuesto, es decir, el alcance del aumento del precio en relación con la magnitud del impuesto.

Un impuesto a las bebidas azucaradas puede tener pleno traspaso (el 100% del aumento del impuesto se refleja en el aumento del precio), traspaso parcial (menos del 100% del impuesto se refleja en el precio) o exceso de traspaso (se refleja más del 100% del impuesto). Entre todos los entornos y dentro de ellos hay disparidades en las tasas de traspaso que surgen de las diferencias en las condiciones del mercado local de las bebidas, los ingresos del consumidor y su sensibilidad a los precios, y el diseño de los impuestos. En una revisión sistemática y metanálisis reciente de la eficacia de las políticas fiscales, incluidos los impuestos a las bebidas azucaradas en todo el mundo, se observó un aumento significativo del precio de las bebidas gravadas y una tasa de traspaso del 82% (102).

En una evaluación del impacto del impuesto mexicano a las bebidas azucaradas se determinó que la introducción de un impuesto de 1 peso por litro en el 2014, en promedio, coincidió con un aumento de los precios de los productos gravados de alrededor de 1 peso por litro, lo cual representa una tasa de traspaso del 100%. Sin embargo, los investigadores señalan que el traspaso observado varió según la categoría de producto y el tamaño del envase. En el caso de las bebidas azucaradas gasificadas, en que el 85% de las ventas en México corresponden a dos empresas, se observó un exceso de traspaso, con un aumento de los precios de más de 1 peso por litro (103). Esto concuerda con la teoría económica según la cual, en un mercado oligopólico, los impuestos pueden trasladarse a los precios en mayor medida que su monto (104). Por otro lado, en la categoría de bebidas azucaradas no gasificadas (que abarca el agua saborizada, jugos, néctares, etc., y tiene una participación más pequeña en el mercado, una mayor elasticidad de la demanda con respecto a los precios y, en general, precios más altos que la categoría gasificada), se observó un traspaso parcial del impuesto (68, 103). Este traspaso diferencial concuerda con las conclusiones de un estudio anterior realizado en Francia, donde los investigadores observaron un traspaso del 100% en las bebidas azucaradas gasificadas (o carbonatadas), del 94% en las bebidas de frutas y del 62% en las aguas saborizadas. En un estudio reciente realizado en Chile también se observó un traspaso del 40% en las bebidas gasificadas con gran contenido de azúcar y del 78% en las bebidas azucaradas no gasificadas con alto contenido de azúcar (105, 106).

Por último, en el estudio mexicano, los aumentos de precios observados fueron mayores en las bebidas con envases más pequeños en las dos categorías de productos estudiadas. Los autores plantean la hipótesis de que esto podría deberse a estrategias de los productores para no desincentivar el consumo de las bebidas que se venden en envases grandes, las cuales están más penalizadas por el impuesto selectivo al consumo (103). Esta conclusión de que el traspaso es menor en envases de mayor tamaño concuerda con un estudio del efecto del impuesto de Sudáfrica en los precios de las bebidas (un impuesto a las bebidas azucaradas) con el propósito de promover la salud, en el que se observó un traspaso de casi el 100% en los envases más pequeños, pero

de solo el 50% en los envases más grandes, así como con un estudio del impacto de un impuesto a las bebidas azucaradas en los precios de las bebidas en Seattle (Estados Unidos de América) (71, 107). Estas tasas diferenciales de traspaso para cantidades mayores pueden ser una estrategia de la industria para contrarrestar el objetivo del impuesto, que es reducir el consumo al disminuir la asequibilidad.

Otro elemento que puede influir en el traspaso de un impuesto a las bebidas azucaradas es el diseño del propio impuesto. Por ejemplo, en el Reino Unido, el impuesto sobre la industria de las bebidas gaseosas (o carbonatadas), en el cual la obligación impositiva se basa en el contenido de azúcar, fue concebido con el fin explícito de impulsar a los productores a reducir el contenido de azúcar sin tener que aumentar los precios al consumidor. En consecuencia, el impuesto dio lugar a una reformulación sustancial y a cambios más limitados en el precio, especialmente en la categoría de impuestos más bajos (108).

En general, hay evidencia firme de que los impuestos a las bebidas azucaradas aumentan considerablemente el precio de los productos objetivo, aunque esto depende no solo del diseño de los impuestos, sino también de la estructura del mercado, las categorías de productos, los márgenes de ganancia y la demanda de productos por los consumidores (57, 103, 107, 109-115).

2.2 VENTAS Y COMPRAS

A menudo, la finalidad de las políticas de impuestos a las bebidas azucaradas es modificar el comportamiento de la población: reducir su consumo y, por ende, la ingesta de azúcar libre y las consecuencias para la salud. Por lo tanto, los cambios en el consumo de estas bebidas, que suelen medirse por medio de valores aproximados de las ventas y las compras, han sido un tema central de los artículos publicados sobre los impuestos a las bebidas azucaradas. A medida que estas políticas de impuestos van extendiéndose, aumenta la evidencia de su efecto en las tendencias del consumo. En general, en los estudios de estas políticas se observa que, cuando entran en vigor, las compras de los productos gravados disminuyen, mientras que las compras de bebidas no gravadas aumentan o no son significativamente diferentes.

En una revisión sistemática y metanálisis reciente de Andreyeva et al. se determinó que un impuesto del 10% sobre las bebidas azucaradas produce una reducción significativa del 15,9% en las compras de bebidas gravadas (102). Esta revisión se suma a las obras publicadas sobre la eficacia del impuesto para frenar la compra de bebidas gravadas. Por ejemplo, en un metanálisis realizado por Teng et al. se observa que, en todos los estudios, un impuesto del 10% produce una disminución significativa del 10% en las compras de bebidas gravadas y un aumento no significativo del 1,9% en el consumo de bebidas no gravadas (101). Sin embargo, detrás de este hallazgo general hay una gran heterogeneidad en las políticas, los contextos y los efectos estimados.

Por ejemplo, Colchero et al. observan una reducción del 6% en las compras de bebidas azucaradas después de la introducción del impuesto de un peso por litro en México (de alrededor del 10%), mientras que Alsukait et al. concluyen que el impuesto del 50% de Arabia Saudita sobre las gaseosas condujo a una caída del 35% en las ventas (116-118). Esta variabilidad subyacente puede atribuirse en parte a los datos y los métodos que usaron los investigadores. En estos estudios se usan distintos enfoques para medir los cambios en las ventas y las compras de bebidas azucaradas. Muchos autores usan datos de compras de los hogares (72, 106, 116, 119, 120) o datos de comercios minoristas sobre las ventas (121).

A pesar de las diferencias, se estima que la elasticidad de la demanda con respecto al precio de las bebidas azucaradas se sitúa por lo general dentro del rango de -0,8 a -1,3, aproximadamente, con una media de alrededor de -1,0. En los estudios realizados en países de ingresos altos, la elasticidad estimada es de alrededor de -0,8; en los estudios de países de ingresos bajos y medianos, la elasticidad es similar o mayor (58, 59, 65, 68, 101, 113, 122-129). La revisión sistemática y metanálisis reciente de Andreyeva et al. parece indicar una mayor elasticidad con respecto a los precios, de -1,59, basada en los efectos de 33 estudios de 16 políticas tributarias (102). En otras palabras, según los hallazgos del estudio de Andreyeva et al., dada una elasticidad promedio del valor de la demanda de -1,59, un aumento del 10% en el precio de las bebidas azucaradas supuestamente conduciría a una reducción promedio en el consumo del 15,9%, aunque cabría esperar reducciones mayores en los países de ingresos bajos y medianos que en los países de ingresos altos.

Además, la evidencia indica que el consumo de artículos gravados, medido sobre la base de las ventas y las compras, comienza a disminuir pocos meses después de la implantación de la política, y se ha observado que la magnitud del efecto aumenta con el tiempo (72, 81, 89, 116, 119, 130-132). En otras palabras, la evidencia indica que las compras de bebidas azucaradas son sensibles a los cambios en los precios y que un impuesto que conduzca a aumentos de precios podría dar lugar a cambios en el comportamiento de compra. Hay que reconocer también que la elasticidad ante los precios es mayor en los consumidores de ingresos bajos, las personas más jóvenes, las personas con sobrepeso y las personas que consumen una gran cantidad de bebidas azucaradas (119, 125, 133-136). Además de las respuestas a los cambios en los precios, los impuestos a las bebidas azucaradas pueden tener un efecto de señalización que desincentiva las compras, lo cual significa que también pueden desalentar el consumo al sensibilizar al público con respecto a los efectos nocivos para la salud del azúcar y las bebidas azucaradas.

Otros factores contextuales, como el alcance de la jurisdicción en la que se aplica la política, pueden ser determinantes importantes del cambio de comportamiento y de la elasticidad de la demanda con respecto a los precios. Por ejemplo, en Estados

Unidos de América, varias jurisdicciones locales han implantado impuestos sobre las ventas de bebidas azucaradas. Sin embargo, como algunos de estos lugares podrían estar muy cerca de jurisdicciones donde no se cobran impuestos a estas bebidas, es posible que se efectúen compras en otras jurisdicciones y que se sobrestime la elasticidad de la demanda ante los precios (a menos que se controlen las compras transfronterizas), lo cual menguaría el efecto previsto del impuesto local a las bebidas azucaradas (137, 138).

Cabe destacar que, en algunos casos, la tasa impositiva sobre las bebidas azucaradas depende del contenido de azúcar del producto, no solo para que los consumidores cambien su comportamiento de compra, sino también para impulsar a los productores a reducir el contenido de azúcar de sus productos. Esto se ha hecho en Portugal, Sudáfrica y el Reino Unido. En esos casos, los productos con mayor contenido de azúcar normalmente enfrentan una mayor obligación tributaria. Este tipo de impuesto basado en el contenido de azúcar está menos difundido, pero por lo general ha inducido no solo a cambios en la cantidad de bebidas azucaradas compradas, sino también a reducciones en la cantidad de azúcar consumida como consecuencia de la reformulación del producto (139, 140).

Eso significa que, si se tienen en cuenta solo los cambios en el volumen de bebidas vendidas o compradas, no se captará el alcance completo del impacto de la política en la alimentación. Más bien, es necesario tener en cuenta el impacto tanto de la reformulación como de los cambios en el consumo, y esto se puede hacer observando la ingesta de azúcar o el volumen de azúcar de las bebidas compradas. Por ejemplo, Pell et al. observan que, cuando se impuso el impuesto escalonado a la industria de las bebidas azucaradas en el Reino Unido, aunque el volumen de compras de bebidas de los hogares no cambió, el nivel de azúcar de las bebidas compradas bajó 29,5 gramos por familia por semana (140). Asimismo, en Sudáfrica, con el impuesto para la promoción de la salud basado en el azúcar, aunque la media del volumen diario per cápita de compras de bebidas gravadas bajó un 15%, la media de la ingesta diaria de azúcar proveniente de las bebidas gravadas disminuyó el 37,5% después de la introducción de la política (72).

2.3 RECAUDACIÓN FISCAL

Otro posible beneficio de los impuestos a las bebidas azucaradas, además de su impacto en la alimentación, es la recaudación fiscal. Aunque estos ingresos no son un tema de estudio explícito, ya que la administración tributaria suele informar al público al respecto, en algunos casos se han tratado de documentar la recaudación fiscal con la política de impuestos a las bebidas azucaradas. La recaudación fiscal derivada de estos impuestos normalmente estará determinada por el alcance del consumo subyacente de bebidas gravadas, la sensibilidad de la demanda de estos productos al precio, la

parte del impuesto que se traspa a los consumidores y, por último, la eficiencia de la administración tributaria en el entorno particular.

En Portugal, en el primer año de implantación y con amplia evidencia de una reformulación del producto, el impuesto a las bebidas azucaradas generó €80 millones (US\$ 90 millones), mientras que, en Sudáfrica, el impuesto de promoción de la salud generó una recaudación fiscal de 3200 millones de rands (aproximadamente US\$ 200 millones) en los dos primeros años (59, 141-143). Una revisión de los impuestos a las bebidas azucaradas realizada por el FMI revela que, en relación con el producto interno bruto (PIB), la recaudación fiscal en el marco de las políticas tributarias existentes aplicables a las bebidas es pequeña y se sitúa entre el 0,001% y el 0,16% del PIB (95).

Si bien el aumento de la recaudación fiscal derivada de los impuestos a las bebidas azucaradas representan una pequeña fracción del PIB, no es insignificante, en particular si se comparan con el gasto público en salud (144, 145). Por ejemplo, en un informe reciente del Banco Mundial se señala que la gran brecha de financiamiento para la cobertura universal de salud en los países de ingresos bajos y medianos podría mitigarse en gran medida con aumentos de los impuestos a las bebidas azucaradas, el tabaco y el alcohol (146). En otro estudio se estimó que un incremento único del impuesto selectivo al consumo que eleve los precios de las bebidas azucaradas en un 50% podría generar una recaudación fiscal adicional de US\$ 1,4 billones (en dólares del 2016) en todo el mundo durante los próximos 50 años (1).

Aunque la magnitud de las recaudaciones diferirá según el lugar, un motivo común de preocupación es cómo se usará la recaudación fiscal derivada de las bebidas azucaradas. Se ha comprobado que la asignación o destinación de estos ingresos a actividades de promoción de la salud o prevención de las ENT aumenta la aceptabilidad de los impuestos a las bebidas azucaradas para el público en general. Sin embargo, algunos se oponen a la asignación de fondos porque introduce rigideces e ineficiencias en los procesos presupuestarios (hay más información sobre este tema en el capítulo de economía política) (147, 148).

Cuadro 2.3. Ejemplos seleccionados de cobertura del impuesto, tasa impositiva y relación entre la recaudación fiscal y el producto interno bruto (PIB)

PAÍS	AÑO DE IMPLANTACIÓN	PRODUCTOS GRAVADOS	TASA	RECAUDACIÓN FISCAL (PORCENTAJE DEL PIB)
Bélgica	2016	Todas las bebidas gaseosas (o carbonatadas), incluidas las bebidas no alcohólicas y el agua que contenga azúcar añadida u otros edulcorantes o saborizantes	€0,068 (alrededor de US\$ 0,07) por litro	0,01%
Chile	2014, actualizado en el 2015	Todas las bebidas sin alcohol con edulcorantes añadidos, incluidas las bebidas energizantes y las aguas	10% (del precio de venta al por menor, excluido el impuesto al valor agregado [IVA]) para todas las bebidas azucaradas con menos de 6,25 g de azúcar por 100 ml 18% (del precio de venta al por menor, excluido el IVA) para todas las bebidas azucaradas con más de 6,25 g por 100 ml de azúcar	0,07%
Finlandia	1940, actualizado en el 2011	Todas las bebidas sin alcohol	€0,11 por litro para las bebidas gaseosas (o carbonatadas) y aguas minerales sin azúcar €0,22 por litro (US\$ 0,25) para las bebidas gaseosas azucaradas	0,02%
México	2014	Todas las bebidas con azúcar añadido	1 peso por litro (alrededor de US\$ 0,05, o 10%)	0,1%
Sudáfrica	2018	Bebidas azucaradas (aguas minerales y gaseosas que contienen azúcar añadida u otros edulcorantes o saborizantes y otras bebidas sin alcohol) que contienen más de 4 g por 100 ml	0,021 rands (US\$ 0,0015) por gramo de azúcar por encima de 4 g por 100 ml (tasa impositiva efectiva de alrededor del 12%)	0,06%

Fuente: Elaboración propia con base en (59, 95, 144).

2.4 RESULTADOS DE SALUD

Se han publicado numerosos artículos en los que se documenta el daño a la salud causado por el consumo excesivo de azúcar y bebidas azucaradas. En ensayos aleatorios, en estudios transversales y longitudinales basados en la observación, y en revisiones bibliográficas sistemáticas, se ha determinado que el aumento del consumo de bebidas azucaradas exacerba el riesgo de obesidad, diabetes mellitus de tipo 2 y otros problemas metabólicos (13-19). Además, el consumo de estas bebidas está relacionado con malos resultados en materia de salud dental, entre ellos la prevalencia de caries y erosión (149).

Sin embargo, se han hecho pocos estudios observacionales del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas en los resultados de salud, en gran parte debido al desfase temporal previsible entre la implantación de la política y los resultados de salud observables en la población. Una excepción obvia a este retraso es la caries dental, que parece responder a cambios a corto plazo en el consumo de bebidas. Hernández et al. documentan grandes reducciones en la incidencia de caries dentales en una población de México que coinciden con la introducción del impuesto a las bebidas azucaradas y los cambios de comportamiento conexos documentados en otros estudios (150). En general, la escasez de estudios observacionales del impacto en la salud de estos impuestos se debe en gran medida al desfase temporal previsible entre la implantación de la política, la aparición de enfermedades conexas que serían resultados de interés al evaluar la política de impuestos a las bebidas azucaradas (como el sobrepeso, la obesidad y la diabetes mellitus de tipo 2) y la manifestación de estos resultados de salud en la población. En consecuencia, la evidencia del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas en los resultados de salud deriva de estudios de simulación.

Sobre la base de estimaciones de la elasticidad de la demanda con respecto a los precios, los investigadores han tratado de estimar los efectos de la política tributaria en la práctica. En esencia, los investigadores combinan los hallazgos relativos a los cambios en las compras de bebidas azucaradas resultantes del aumento de los impuestos y los precios con modelos matemáticos del desarrollo de enfermedades para simular los posibles efectos en la salud de la población. Los estudios de modelización que utilizan estructuras matemáticas para simular cambios en el comportamiento y en la incidencia de enfermedades ofrecen evidencia de que los impuestos pueden conducir a cambios en la alimentación y demuestran que incluso los pequeños cambios en el consumo pueden tener grandes efectos en la población a mediano y largo plazo (76, 80, 99, 151). Una limitación importante de la mayoría de los estudios es la imposibilidad de tener en cuenta plenamente los posibles efectos de sustitución que podrían conducir al consumo de otros alimentos hipercalóricos no gravados (como los refrigerios altos en calorías). Es

necesario comprender mejor la posible sustitución de calorías, ya que esto puede influir en el impacto general en la salud de un impuesto a las bebidas azucaradas. Por ejemplo, en un estudio realizado en Estados Unidos de América en el que se incorporan posibles efectos de sustitución, se estima que un impuesto del 20% a las bebidas azucaradas reduciría las compras en un 10%, pero la ingesta de calorías disminuiría solo el 4,8% (152).

Aunque hay que tener en cuenta los supuestos particulares utilizados en la modelización, junto con las limitaciones de todo análisis de simulación, los hallazgos de los estudios de simulación indican que los impuestos a las bebidas azucaradas tienen el potencial de mejorar la salud de la población. La evidencia disponible para México sobre los cambios en las compras parece indicar que las reducciones inducidas por estos impuestos son de 5 a 22 kilocalorías (kcal) per cápita por día (153). Con una contracción suficientemente grande del consumo se podrían obtener importantes resultados de salud a mediano y largo plazo. Por ejemplo, Barrientos-Gutiérrez et al. simulan el impacto del impuesto de un peso por litro en bebidas azucaradas en México en la incidencia de obesidad y diabetes, y estiman un descenso relativo del 2,45% de la prevalencia de obesidad y de 89 000 a 136 000 casos menos de diabetes en un período de 10 años (151). En un estudio similar realizado en Portugal se estima que, dadas las disminuciones observadas en las compras, junto con el menor contenido de azúcar de las bebidas azucaradas (logrado con la reformulación), a mediano plazo la reducción del consumo de azúcar relacionada con los impuestos evitará alrededor de 40 a 78 casos nuevos de obesidad al año, y el mayor impacto proyectado se observa en adolescentes de 10 a 18 años (154). En otro estudio reciente en el cual se examina el posible impacto del aumento del impuesto selectivo al consumo en los resultados de salud a nivel mundial, se estima que un incremento único del impuesto que conduzca a un alza del 50% en el precio de las bebidas azucaradas podría evitar 2,2 millones de muertes prematuras en todo el mundo durante los próximos 50 años (1).

2.5 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 2

- El efecto de un impuesto a las bebidas azucaradas en el consumo (que suele medirse por medio de variables indirectas como las ventas y las compras) a corto plazo depende de la elasticidad de la demanda con respecto al precio (cuán sensibles son los consumidores a los precios más altos) y al “traspaso” del impuesto.
- En general, la evidencia indica que la elasticidad con respecto al precio de las bebidas azucaradas generalmente se sitúa entre -0,8 y -1,3. Eso significa que un aumento del 10% en el precio de las bebidas azucaradas conduciría presumiblemente a una disminución de las compras del 8% al 13%.

- El efecto de un impuesto a las bebidas azucaradas en los precios que deben pagar los consumidores también depende de la “tasa de traslado”, que puede variar según las características del producto y del mercado.
- Aunque el aumento de la recaudación fiscal derivada de los impuestos a las bebidas azucaradas es una fracción pequeña del PIB, no es trivial, en particular cuando se combinan con la tributación de otros productos perjudiciales para la salud, como el tabaco y las bebidas alcohólicas. La experiencia de los países muestra que la recaudación fiscal aumenta sistemáticamente tras la implantación de estos impuestos.
- Hay pocos estudios observacionales del impacto de los impuestos a las bebidas azucaradas en la salud, en gran parte debido al desfase temporal previsible entre la implantación de la política y los resultados de salud observables en la población. Sin embargo, los estudios de simulación indican que los beneficios para la salud podrían ser sustanciales.
- Los impuestos a las bebidas azucaradas tienen un gran potencial sin explotar: un aumento único que eleve los precios el 50% a nivel mundial resultaría en 2,2 millones de muertes prematuras evitadas y US\$ 1,4 billones (en dólares del 2016) en recaudación fiscal adicional en los próximos 50 años.

CAPÍTULO 3.

Argumentos a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas

No es raro usar impuestos selectivos al consumo para alcanzar objetivos de política, incluidos los objetivos sociales y de salud. Gravar las bebidas azucaradas puede ser una política eficaz para promover una alimentación más saludable y mejorar la salud de la población, y no representa una desviación marcada de la práctica internacional actual. Sin embargo, es importante señalar que la tributación está fuera del ámbito de competencia tradicional de las autoridades de salud y, por lo general, corresponde a las autoridades de economía y finanzas, cuya justificación, motivaciones y objetivos a menudo difieren de los de las autoridades de salud. Para desarrollar e implantar un impuesto eficaz a las bebidas azucaradas se necesitan diálogo y colaboración estrechos entre el ministerio de salud y el de economía y finanzas. Por lo tanto, un argumento sólido para gravar estas bebidas tendrá que encontrar aceptación tanto en las autoridades de economía y finanzas como en las de salud.

El consumo excesivo de azúcar y sus costos relacionados con la salud, el desarrollo económico y la degradación ambiental están bien descritos en la literatura académica, pero se manifiestan de manera diferente en cada país (14-18, 30, 155-159). Se ha demostrado que una evidencia sólida de base, que incluya datos nacionales para respaldar la justificación económica y de salud, aumenta la viabilidad de la formulación y la implantación de políticas. La cuantificación del consumo excesivo de azúcar de acuerdo con las directrices nacionales o de la OMS sobre la ingesta de azúcar constituye la justificación básica de la tributación de los productos con azúcar añadido. Del mismo modo, cuantificar el consumo de bebidas azucaradas, los resultados de salud relacionados con su consumo excesivo y los costos de tratamiento conexos, junto con otros problemas económicos vinculados al consumo excesivo de azúcar, puede ser fundamental para fortalecer la base de evidencia y contrarrestar la interferencia de la industria. Una parte de este capítulo tiene como finalidad ayudar a los responsables de las políticas a formular preguntas clave que puedan fortalecer la base de evidencia para respaldar la implantación de impuestos a las bebidas azucaradas desde el punto de vista de la salud y la economía.

Sin embargo, para lograr que se promulgue una política, no siempre basta con formular hábilmente una justificación, en particular cuando se trata de una política

tributaria. Los procesos políticos y las partes interesadas externas (junto con las relaciones de poder) son solo algunos de los factores que inciden en el éxito o el fracaso de las intervenciones de política y en su implantación. En este capítulo se examina también la importancia de evaluar a las partes interesadas teniendo en cuenta la viabilidad técnica y política de la adopción de un impuesto a las bebidas azucaradas, la formación de coaliciones de apoyo y la previsión de la oposición. Juntos, los elementos aquí presentados pueden proporcionar un punto de referencia común para el proceso de planificación y ayudar a los responsables de formular las políticas a priorizar las acciones.

3.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Un análisis de la situación es idealmente el primer paso en la formulación y la ejecución de un plan realista para establecer impuestos a las bebidas azucaradas. Este análisis implica una recopilación y un análisis sistemáticos de información sanitaria, social, demográfica, económica y normativa para comprender mejor el contexto en el que se implantaría el impuesto. Un análisis detallado de la situación puede contribuir no solo a fundamentar el impuesto, sino también a buscar posibles oportunidades y determinar las dificultades o los riesgos que podrían surgir en el proceso de formulación y ejecución de un plan con respecto a las bebidas azucaradas.

En esta subsección se proporciona orientación sobre temas importantes que se deben tener en cuenta al evaluar la situación para establecer un impuesto a las bebidas azucaradas, entre ellas la carga de las ENT relacionadas con el consumo excesivo de azúcar, el costo económico estimado del consumo excesivo de azúcar a nivel nacional, una evaluación de las partes interesadas para comprender su motivación y su grado de influencia, y las intervenciones actuales o posibles sobre políticas complementarias en materia de nutrición.

3.1.1 CARGA DE LAS BEBIDAS AZUCARADAS PARA LA SALUD

La justificación de los impuestos desde el punto de vista de la salud es clara. Las bebidas azucaradas:

- están relacionadas con innumerables enfermedades y con un mayor riesgo de obesidad y diabetes;
- no son esenciales y tienen poco o ningún valor nutricional adicional;
- contienen calorías que se consumen en forma líquida y pueden aumentar el consumo total de calorías;
- son fáciles de identificar según el contenido de azúcar, independientemente de la disponibilidad de perfiles de nutrientes; por lo tanto, son objetivos viables para la tributación con una carga administrativa mínima.

- Los impuestos son eficaces para reducir el consumo y son un componente importante de una estrategia integral de reducción y control de las ENT.
- Es posible que la industria considere a los países con bajo consumo de bebidas azucaradas como mercados en crecimiento, de modo que, ante la falta de intervenciones de política, podrían ser el blanco de un intenso mercadeo que lleve a un aumento del consumo.

En los casos en que se cuenta con capacidad técnica y datos pertinentes, la combinación de esta justificación de salud con datos adicionales de cada país ayudará a reforzar los argumentos a favor de una posible política de impuestos a las bebidas azucaradas y a protegerla de los ataques de la industria. Por ejemplo, si se puede hacer un balance del consumo excesivo de azúcar, las tendencias de las enfermedades conexas y la contribución específica de las bebidas azucaradas al consumo excesivo de azúcar en un país determinado, estos datos sin duda servirán para formular argumentos más sólidos y focalizados. Cabe destacar que, aunque contar con información específica de cada país sería decisivo para fundamentar los argumentos a favor de los impuestos selectivos al consumo desde una perspectiva de salud, no contar con esa información no debería inhibir la adopción de medidas. En los casos en que no haya datos específicos de cada país, se pueden usar metanálisis e información internacional como sustitutos.

La recopilación de evidencia empírica de los países o del ámbito internacional, cuando la capacidad técnica y los datos lo permitan, fortalecerá los argumentos a favor de un impuesto a las bebidas azucaradas. Para construir una base de evidencia con el fin de respaldar los argumentos de salud a favor de este impuesto en un país determinado, es indispensable responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué evidencia hay de las tendencias de las ventas o las compras de bebidas azucaradas?
- A nivel de la población, ¿se observa una tendencia a un consumo excesivo de azúcar en comparación con las directrices nacionales, si las hay, o con las directrices mundiales?
- ¿Qué hábitos alimentarios se observan en relación con el consumo excesivo de azúcar? ¿Hay evidencia de que ciertos alimentos o bebidas puedan ser las principales causas del consumo excesivo de azúcar?
- ¿Hay directrices nacionales de alimentación, como directrices basadas en los alimentos, con respecto a los azúcares? ¿Cómo se compara la cantidad de azúcares en las bebidas azucaradas con las directrices nacionales de alimentación o de la OMS?

- ¿Qué tendencias se observan en el país en las ENT relacionadas con el consumo excesivo de azúcar? ¿Están aumentando estas enfermedades? En otras palabras, ¿las enfermedades relacionadas con el consumo excesivo de azúcar, incluida la caries dental, constituyen una preocupación o un motivo creciente de preocupación?

La recopilación de datos para responder a estas preguntas coadyuvará a determinar si el exceso de azúcar, de acuerdo con las directrices de alimentación mundiales o nacionales, es motivo de preocupación en un país o contexto determinado, según las tendencias observadas de las enfermedades y la ingesta de azúcar, y si las bebidas azucaradas en particular son o se prevé que sean una fuente importante de consumo excesivo de azúcar. En el cuadro 3.1 se indican algunos elementos clave de información que podrían usarse para tener una imagen precisa de la situación nacional como punto de referencia para medir el progreso futuro. Los elementos indicados en la columna “datos prioritarios” son los que más se necesitan para justificar un impuesto a las bebidas azucaradas y medir el progreso. En los países donde hay datos y capacidad técnica, los elementos de la columna “datos avanzados” se usarán para formular argumentos mucho más sólidos. Donde no haya esa capacidad, estos temas avanzados podrían considerarse como áreas para posibles investigaciones futuras.

Cuadro 3.1. Directrices relativas a la información para establecer un parámetro de referencia nacional

	DATOS PRIORITARIOS	DATOS AVANZADOS
Salud	• Tendencias de la prevalencia, la incidencia, la morbilidad y la mortalidad por enfermedades relacionadas con la alimentación, incluidos el sobrepeso y la obesidad, la diabetes de tipo 2 y la caries dental	• Carga de enfermedad atribuible a la alimentación* • Carga de enfermedad relacionada con el azúcar o las bebidas azucaradas*
Consumo de bebidas azucaradas	• Consumo diario promedio (mililitros y calorías) de bebidas azucaradas por tipo de bebida • Tendencias de la ingesta energética diaria promedio • Ingesta diaria promedio (calorías, volumen, peso) de azúcar añadida y total • Precio promedio de las bebidas azucaradas por litro, por tamaño del envase y por tipo de bebida	• Porcentaje de calorías derivadas de azúcares libres en posibles productos objetivo • Bebidas azucaradas predominantes y tendencias como porcentaje de las ventas o el consumo • Conciencia de los efectos en la salud al comprar alimentos y bebidas* • Valores culturales vinculados a la comida y la bebida*

*Es posible que estos datos no se consigan fácilmente de fuentes convencionales en todos los países o entornos.

Los datos sobre ventas y consumo, resultados de salud y nutrición, tasas de enfermedad y otros factores mencionados en el cuadro 3.1 pueden ayudar a determinar los alimentos que se consumen y su contribución a la ingesta de azúcares libres en la alimentación. Para calcular este aporte se puede comparar el consumo de alimentos con las directrices nacionales de alimentación, los perfiles de nutrientes que evalúan la salubridad de los alimentos o las bebidas, y las directrices de la OMS sobre los nutrientes relacionados con las ENT, en particular los azúcares libres (2, 160, 161).

Por ejemplo, en la directriz de la OMS sobre la ingesta de azúcares se recomienda limitar los azúcares libres al 10% de la ingesta energética diaria para prevenir y controlar la obesidad y la caries dental. A fin de obtener más beneficios para la salud, se recomienda una reducción mayor, a menos del 5% de la ingesta energética diaria, lo cual equivale a seis cucharaditas de azúcar para la población adulta e incluso menos para la población infantil. Para poner esto en perspectiva, una lata pequeña de 250 ml de una bebida azucarada regular puede por sí sola exceder este límite tanto para adultos como para niños y niñas (2). En países como México, las bebidas azucaradas son un objetivo obvio para la tributación porque son la principal fuente de azúcares libres. Los impuestos a estas bebidas también pueden ser una intervención preventiva atractiva incluso en países donde no sean la principal fuente de azúcar libre.

En los análisis más avanzados se usa una modelización compleja para determinar qué alimentos y bebidas son las mayores fuentes de AVAD y qué grupos de la población consumen más estos productos. Los AVAD son una medida de la carga general de morbilidad que se expresa como número de años perdidos debido a problemas de salud, discapacidad o muerte prematura. Este tipo de modelización también puede corroborar los argumentos a favor del impuesto a las bebidas azucaradas al cuantificar la carga de enfermedad atribuible a estos productos. Durante el proceso de formulación de políticas, el uso de este tipo de modelización para indicar los beneficios que podría tener un impuesto al reducir los AVAD también puede proporcionar evidencia sólida para respaldar la tributación de las bebidas azucaradas.

En algunos países, los datos necesarios para comprender la situación nacional actual y realizar el análisis descrito anteriormente son recopilados de manera sistemática por diversos organismos o pueden constar en la literatura académica. Siempre que sea posible, se recomienda recurrir no solo a datos promedio de la población, sino a otros estratificados por edad, sexo, nivel socioeconómico, región e IMC.

Los países de ingresos bajos y medianos están pasando por una transición nutricional, con un aumento constante del consumo de alimentos ricos en grasas,

azúcares y sal, que por lo general están muy procesados. Por esta razón, también es importante evaluar las tendencias de los resultados de salud de los hábitos alimentarios y hacer proyecciones del consumo futuro de alimentos ricos en grasas, azúcares y sal. Desafortunadamente, no todos los datos están disponibles en todas partes: mientras que los países de ingresos altos podrían tener sistemas de datos sólidos y detallados, eso no ocurre siempre en los países de ingresos bajos y medianos. En el anexo 1 hay más información sobre posibles fuentes de datos.

Los hallazgos de los dos tipos de análisis mencionados anteriormente (comparación con las directrices de alimentación y modelización de enfermedades) pueden fortalecer los argumentos a favor de la introducción de una política tributaria para las bebidas azucaradas a fin de mejorar la salud de la población disminuyendo el consumo de azúcares libres o evitando su aumento. También pueden ayudar a cuantificar el consumo excesivo de azúcar y los resultados de salud conexos (es decir, las enfermedades relacionadas con alimentos con un alto contenido de azúcar) a fin de comprender mejor los principales problemas de salud específicos del país vinculados a una alimentación caracterizada por el consumo de una cantidad excesiva de azúcar. Si se implanta la política de impuestos a las bebidas azucaradas, estos datos serán especialmente pertinentes al evaluarla. En general, comprender estos patrones y cuantificar las consecuencias adversas para la salud del consumo excesivo de azúcar, pueden ser componentes fundamentales para promover políticas a nivel poblacional, como los impuestos a las bebidas azucaradas, dirigidas a frenar el consumo de azúcar, así como para determinar a qué productos deben aplicarse.

3.1.2 CARGA ECONÓMICA DE LAS BEBIDAS AZUCARADAS

Aunque las autoridades de salud estén convencidas de la necesidad de implantar un impuesto a las bebidas azucaradas únicamente sobre la base de la carga para la salud, es posible que los ministerios de economía y finanzas sean más receptivos a una justificación centrada en argumentos económicos. Además de la justificación económica genérica presentada en el apartado 1.2.2, hay otros puntos de datos (por ejemplo, las pérdidas de productividad o los costos proyectados de atención de salud relacionados con el consumo excesivo de azúcar libre) que podrían llevar a las autoridades económicas y financieras a explorar más a fondo una política de impuestos a las bebidas azucaradas. Sin embargo, los análisis necesarios para producir estos puntos de datos son relativamente complejos y podrían requerir capacidad técnica e información que no hay en algunos entornos. Una vez más, la falta de estos puntos de datos no debe inhibir la acción. Si no hay datos de un país en particular, se pueden usar metanálisis e información internacional como sustitutos.

En los países donde hay suficientes datos y capacidad técnica, las principales preguntas para construir una base de evidencia usando evidencia empírica del país a fin de respaldar los argumentos económicos a favor de un impuesto a las bebidas azucaradas son las siguientes:

- ¿Cuál es el costo económico para la sociedad del consumo excesivo de azúcar libre? ¿Cuál es el costo de las bebidas azucaradas específicamente? Estos costos pueden medirse en términos de gastos de atención de salud, por ejemplo, o de pérdidas de productividad causadas por la morbilidad o la mortalidad.
- ¿Qué parte del costo social es sufragado por el gobierno? Por ejemplo, si hay un sistema de salud financiado con fondos públicos, ¿cuál es el costo financiero para el gobierno por el tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de bebidas azucaradas o de las ENT relacionadas con la alimentación?

Dado que la implantación de políticas tributarias compete a las autoridades del ámbito económico y financiero, es esencial contar con datos que reflejen sus preocupaciones y prioridades. Si las autoridades de salud comprenden mejor los problemas económicos vinculados al consumo de alimentos con un contenido excesivo de azúcar, podrán convencer a las autoridades fiscales de que consideren la aplicación de un impuesto a las bebidas azucaradas. Desde el punto de vista económico, es especialmente importante estimar el impacto potencial del impuesto propuesto en la recaudación fiscal, los precios y la producción (véase más información sobre la evaluación del impacto potencial en la sección 3.3.1). También sería útil contar con más información sobre su costo eficacia, en particular en lo que se refiere a otras políticas que no están relacionadas con los precios. Por último, los datos económicos sobre los efectos netos estimados de la medida impositiva en el empleo ayudarán a contrarrestar la oposición de la industria (que se describe más adelante en este capítulo).

Cabe señalar que la mayoría de estos datos no son fáciles de conseguir en una gran parte de los países y es probable que se necesiten conocimientos técnicos avanzados para obtener estimaciones fiables. La formación de coaliciones con la sociedad civil y el ámbito académico puede ser decisiva para llevar a cabo estos análisis económicos, a fin de que los argumentos a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas sean más convincentes para las autoridades nacionales del ámbito económico y financiero. Aunque es innegable que los datos específicos de cada país son más convincentes para las autoridades locales, en los casos en que no haya datos locales o no se los pueda obtener, se pueden usar evaluaciones, estudios de simulación o evidencia internacionales. Este tipo de información puede reforzar los argumentos a favor de la implantación de impuestos a las bebidas azucaradas desde la perspectiva de las autoridades del ámbito económico y financiero, y proteger contra posibles ataques

de la industria, pero su falta no debe inhibir los esfuerzos para avanzar con una política de impuestos.

3.1.3 EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES COMPLEMENTARIAS

Los impuestos a las bebidas azucaradas se consideran como una opción de política eficaz para reducir el consumo de azúcares y promover una alimentación más saludable. En varios compromisos y estrategias mundiales se refrenda su uso, y la directriz de la OMS sobre políticas fiscales publicada en 2024 también recomienda gravar las bebidas azucaradas (3, 86). Al considerar la posibilidad de implantar un impuesto sobre alimentos o bebidas, es importante examinar la situación de las medidas complementarias y reflexionar sobre la forma en que la tributación se encuadra en las políticas existentes que también promueven entornos alimentarios saludables y propician una alimentación saludable para todos. El precio es uno de los determinantes de los comportamientos relacionados con los alimentos. Aunque la evidencia muestra que los impuestos a las bebidas azucaradas se comparan favorablemente con otras medidas complementarias en cuanto a la costo eficacia y el impacto en los grupos de alto riesgo, estas políticas deben aplicarse en combinación con muchas otras medidas para mejorar los entornos alimentarios (162, 163). Las políticas complementarias son las vinculadas al etiquetado nutricional, la protección de la población infantil contra el mercadeo nocivo de alimentos y bebidas, la garantía de que se sirvan alimentos nutritivos en las escuelas y otros lugares públicos, y el fomento de la reformulación con menos sal, azúcares y grasas dañinas (164). En el recuadro 3.1 se describe la contribución de cada una de estas opciones de política a la creación de entornos alimentarios más saludables. De manera similar, la figura 3.1 muestra de forma esquemática el efecto de estas opciones de políticas complementarias en los entornos alimentarios, el comportamiento de los consumidores, una alimentación más saludable y la mejora de la salud humana.

Recuadro 3.1. Opciones de políticas complementarias en el entorno alimentario

Políticas para proteger a la población infantil del mercadeo de alimentos nocivos.

El mercadeo de alimentos al que está expuesta la población infantil puede influir en las preferencias alimentarias y promover hábitos alimentarios poco saludables que más adelante contribuyan al sobrepeso o la obesidad, junto con otras enfermedades no transmisibles (ENT) relacionadas con la alimentación.

Políticas sobre etiquetado nutricional. Además de las declaraciones sobre nutrientes que figuran en la parte trasera del envase de los alimentos, el etiquetado nutricional del frente del envase puede ayudar a los consumidores a tomar decisiones fundamentadas. El etiquetado también puede impulsar a las compañías que producen alimentos a reformular sus productos para que sean más saludables.

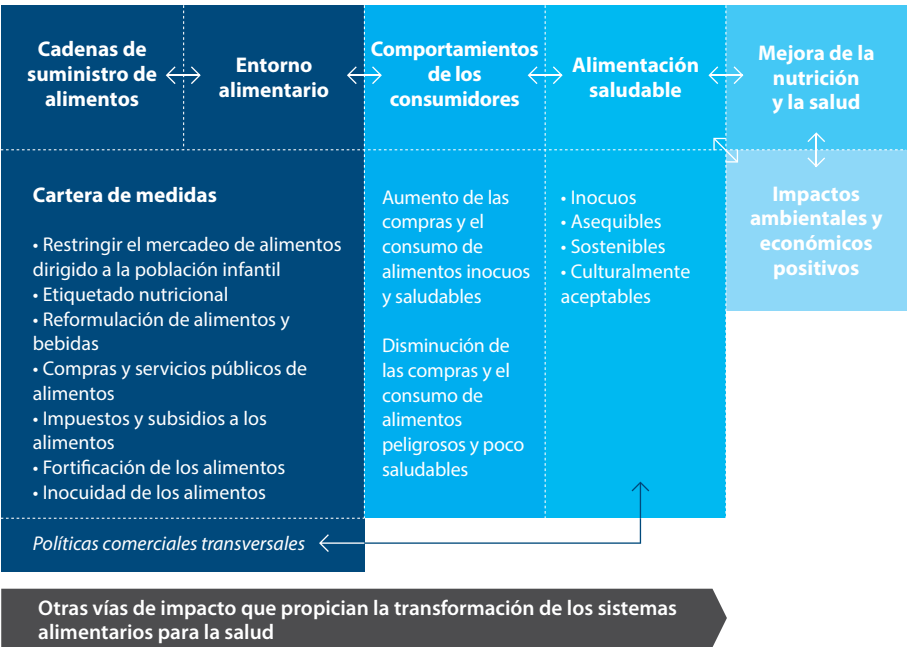
Políticas para fomentar la reformulación de productos alimenticios y bebidas. A medida que los alimentos muy procesados y de alto contenido calórico se han vuelto más asequibles y fáciles de conseguir, el consumo de sodio, azúcares libres y grasas dañinas se ha incrementado, lo cual ha contribuido al aumento del sobrepeso, la obesidad y las ENT relacionadas con la alimentación. Las iniciativas de reformulación pueden reducir el contenido de sodio, azúcares libres y grasas nocivas en los alimentos, junto con su ingesta en la población.

Políticas que aseguren que se sirvan alimentos nutritivos en las escuelas y otros lugares públicos. Todos los días se sirven millones de comidas y refrigerios en oficinas públicas, escuelas, hospitales y otros lugares públicos (o por medio de programas financiados por el Estado). Estas comidas y refrigerios no siempre se ajustan a las recomendaciones sobre la alimentación sana. Las políticas de adquisición de alimentos saludables implican que los gobiernos establezcan criterios para que se sirvan o se vendan alimentos saludables en los lugares públicos.

Políticas de fortificación de los alimentos. Miles de millones de personas presentan carencia de vitaminas o minerales, lo cual tiene consecuencias a largo plazo no solo para ellas, sino también para su familia y la sociedad. La fortificación de alimentos básicos (por ejemplo, arroz, maíz o harina) o condimentos comunes (como la sal) es una estrategia eficaz, sencilla y económica para abordar las carencias de micronutrientes.

Referencias para el recuadro: (164).

Figura 3.1. Esquema de la cartera de medidas de la OMS para las cadenas de suministro de alimentos y entornos alimentarios a fin de proporcionar una alimentación saludable



Nota: Esta cartera de medidas puede ayudar a transformar las cadenas de suministro de alimentos y los entornos alimentarios a fin de ofrecer alimentos saludables que sean inocuos, asequibles, sostenibles y culturalmente aceptables, que conduzcan a mejores resultados de nutrición y salud, y que tengan efectos positivos en el medioambiente y la economía. Esta acción debe formar parte de una transformación más amplia de los sistemas alimentarios para la salud.

Fuente: (164).

El precio es un determinante fundamental del consumo y es el enfoque de los impuestos a los alimentos y las bebidas. Las medidas de política relacionadas con los precios abarcan tanto los impuestos como los subsidios. Como se explica en la sección 1.2.3 de este manual, a medida que aumenta el precio, la demanda tiende a bajar (mediada por la elasticidad de la demanda del producto en relación con el precio). Del mismo modo, en el caso de los subsidios, a medida que disminuyen los precios, la demanda tiende a subir.

Las revisiones sistemáticas de los sistemas de subsidios muestran que pueden aumentar el consumo de alimentos más saludables y mejorar los resultados de salud (58, 76, 102, 165-168). Algunos ejemplos de subsidios para reducir el costo de los alimentos saludables son los vales, las transferencias de efectivo y la distribución gratuita de alimentos saludables. Se ha comprobado que los vales, que a menudo se ofrecen a los grupos poblacionales de ingresos bajos, aumentan el uso de una amplia gama de productos saludables y, de esta forma, mejoran la calidad de la

alimentación como consecuencia de un mayor consumo de alimentos saludables (169, 170). Es necesario evaluar más a fondo los sistemas públicos de distribución de alimentos, como los de la India, pero parecen elevar el consumo energético de las familias (contenido energético total de los alimentos consumidos). Las transferencias en especie suelen ser objeto de críticas porque restringen la elección del consumidor, lo cual, en términos económicos, limita la maximización de la utilidad. Las transferencias de efectivo parecen ser mejores que los planes de alimentos gratuitos; sin embargo, hay cierta evidencia de que esto podría deberse a que los costos se trasladan a los receptores (171, 172). Algunas autoridades han aumentado el precio de los productos menos saludables mediante la concesión de licencias de producción, pero esta medida parece reducir el consumo solo cuando los cargos son altos y se traspasan a los consumidores en forma de precios más altos (173).

En el impacto de estos subsidios en la salud influye lo que los consumidores hacen con el dinero que ahorran. Si lo gastan en alimentos menos saludables, el impacto puede ser negativo. Otra preocupación es que, a menos que los subsidios sean focalizados, pueden beneficiar de manera desproporcionada a los ricos y a quienes de todos modos habrían comprado los productos subsidiados (57). Al respecto, cabe señalar que algunos gobiernos, particularmente en los países de ingresos bajos y medianos, subsidian los alimentos hiperenergéticos, incluidos los ricos en grasas saturadas, grasas trans, azúcares libres y sal. Aunque una evaluación de estos tipos de subsidios está fuera del alcance de este manual, en algunos casos estos subsidios posiblemente merezcan una revaluación para comprobar que no sean factores importantes que propicien una alimentación poco saludable (174, 175). En general, las intervenciones en los precios han dado buenos resultados para promover una alimentación saludable (57, 168).

En los países donde se compran grandes cantidades de alimentos menos saludables a precios promocionales, la restricción de las ofertas puede reducir el consumo al aumentar los precios al consumidor. En el Reino Unido, por ejemplo, las ofertas (por caso, “compre uno y lleve otro gratis”) aumentan la cantidad de alimentos comprados en un 22%, incluido un incremento del 6% en los alimentos con alto contenido de azúcar (176). Las restricciones de los precios promocionales pueden ser más apropiadas en países como Alemania, Francia y el Reino Unido, donde entre el 20% y el 40% de todos los alimentos se compran a precios rebajados (177).

3.1.4 EVALUACIÓN POLÍTICA

Como ya se señaló, las justificaciones de política hábilmente formuladas no siempre son suficientes para lograr que se promulgue una política, en particular cuando se trata de políticas tributarias. Los procesos políticos y las partes interesadas externas (junto con las relaciones de poder conexas) son otros factores importantes que

repercuten en el éxito o el fracaso de las intervenciones de política. La evaluación política es útil para determinar quiénes son los principales interesados y su grado de receptividad a un nuevo impuesto. Asimismo, una evaluación política es esencial para comprender la posición, las motivaciones y la influencia de las principales partes interesadas; prever la oposición a la política propuesta en materia de tributación de las bebidas azucaradas, y buscar posibles colaboradores para formar una coalición de apoyo a favor de la política. En esta sección se describe la justificación y se presenta una herramienta sencilla para hacer un análisis político.

La decisión de gravar los alimentos y las bebidas menos saludables es profundamente política, y los políticos deben buscar un equilibrio entre diversas responsabilidades. Según el lugar, los políticos rinden cuentas a sus votantes, su partido político, la constitución nacional y el interés superior del país. En ellos también inciden diversas partes interesadas, como sectores del gobierno, la sociedad civil, la industria y los medios de comunicación. Un análisis político puede ser una forma útil de determinar quiénes son los principales actores, qué incentivos tienen, sus relaciones y la distribución del poder (178). Los resultados pueden usarse para seleccionar opciones de política y acciones encaminadas a aumentar la probabilidad de que se adopte un impuesto a las bebidas azucaradas.

Hay varias herramientas que van desde algunas para las cuales se necesitan conocimientos especializados y considerables recursos, hasta modelos de evaluación rápida que requieren una experiencia mínima (179). Véanse en Mcloughlin (2014) una descripción sucinta y enlaces a otros recursos (178). Aquí se presenta un proceso prospectivo sencillo de tres etapas (adaptado de la herramienta de Fox et al. para la evaluación rápida del compromiso político y la medición de oportunidades) (180).

1. Evaluar el compromiso político a lo largo de tres ejes:
 - Compromiso expreso: declaraciones verbales de apoyo de dirigentes gubernamentales de alto nivel.
 - Compromiso institucional: políticas específicas y apoyo operativo para el tema.
 - Compromiso presupuestario.
2. Evaluar las ventanas de oportunidad de las políticas:
 - Determinar si el asunto es ampliamente percibido como un problema por los responsables de las decisiones.
 - Determinar si las opciones de política que pueden abordar el asunto son viables en el contexto del país.
 - Determinar si los acontecimientos han llevado a un clima políticamente favorable.

3. Hacer un análisis institucional y de las partes interesadas:

- Determinar y evaluar la posición de las principales partes interesadas e instituciones.
- Determinar quiénes son los oponentes y los simpatizantes poderosos.
- Determinar quiénes son las “partes con derecho a veto”.
- Considerar los motivos de los diversos actores y los medios para influir en ellos.
- Prever la oposición y evaluar los principales argumentos en contra.

3.2 ESPECIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Los responsables de formular las políticas que tienen a su cargo la implantación de un impuesto a las bebidas azucaradas se benefician al definir explícitamente lo que se pretende lograr con esta medida. Con un análisis de la situación, habrían recopilado datos para describir los hábitos alimentarios prevalentes y la carga de enfermedades relacionadas con la alimentación. En el contexto de este análisis de situación, la dificultad que enfrentan los responsables de formular las políticas es establecer objetivos para mejorar las deficiencias en la alimentación y prevenir enfermedades. La especificación de los objetivos sirve para varios fines. En primer lugar, ayuda a los responsables de formular las políticas a seleccionar y diseñar soluciones de política apropiadas. En segundo lugar, puede facilitar la implantación de políticas al presentar motivaciones claras a los legisladores y las partes interesadas. En tercer lugar, puede contribuir a encuadrar de manera adecuada el impuesto a las bebidas azucaradas a fin de protegerlo de los ataques de la industria. Por último, la especificación previa de los objetivos permite definir indicadores para evaluar la política.

En general, un impuesto a las bebidas azucaradas puede tener tres objetivos: primero, mejorar la salud mediante el fomento de una alimentación más saludable al desincentivar el consumo de bebidas azucaradas (como en México y Perú) o al promover la reformulación de los productos para que contengan menos azúcar (como en Sudáfrica y el Reino Unido); segundo, generar ingresos públicos adicionales; tercero, generar ingresos fiscales y mejorar la salud. Los objetivos relacionados con la generación de ingresos fiscales podrían revestir especial interés para los países en el contexto de recuperación de la pandemia de COVID 19, ya que la recaudación fiscal se ha desplomado y el gasto social ha aumentado en todo el mundo.

Cabe señalar que el establecimiento de un objetivo claro de la política al principio del proceso es esencial y es parte integral de la elaboración de una política de impuestos a las bebidas azucaradas. Debido a la elasticidad relativamente alta de la demanda con respecto al precio de estas bebidas, hay una tensión entre los objetivos de recaudación fiscal y los objetivos relacionados con la salud: cuanto más exitoso sea un impuesto a las bebidas azucaradas para aumentar la recaudación fiscal, será probablemente menos exitoso en la reducción del consumo y viceversa (95). Por consiguiente, establecer un

objetivo claro es una parte indispensable del diseño del impuesto, ya que será necesario hacer concesiones. Por ejemplo, en un estudio con simulaciones de diferentes diseños de impuestos en México se observó que un impuesto específico basado en el volumen era el que produciría la mayor recaudación fiscal, mientras que un impuesto específico basado en el contenido de azúcar produciría menos recaudación fiscal, pero una reducción de hasta el doble del contenido de azúcar de la que se lograría con el impuesto basado en el volumen (181). Es probable que en la tasa impositiva también influya el objetivo especificado de la política de impuestos a las bebidas azucaradas.

En el contexto de las enfermedades vinculadas a la alimentación, las agendas internacionales de desarrollo han creado un marco de objetivos relacionados con la salud que pueden proporcionar orientación a los responsables de formular las políticas para prever las consecuencias para la salud de las políticas relativas al entorno alimentario, incluida la implantación de un impuesto a las bebidas azucaradas. Ese marco abarca los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por unanimidad por 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en septiembre del 2015 (182). Entre los ODS cabe destacar los siguientes:

- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.
 - Meta 2.2: Para el 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición.
- Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
 - Meta 3.4: Para el 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles.

Hay otros compromisos mundiales y regionales que podrían facilitar la especificación de objetivos relacionados con la salud, además de los ODS. En los planes nacionales de desarrollo de algunos países se establecen los objetivos de desarrollo. Por ejemplo, el objetivo 4 del plan nacional de desarrollo de Sudáfrica es reducir significativamente la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles. Además, en el Plan se señala que los factores de riesgo son el tabaquismo, la inactividad física, la hipertensión arterial, la hiperglucemia, la obesidad y el colesterol elevado (183). Ese lenguaje ha guiado la adopción de políticas intersectoriales encaminadas a la prevención de enfermedades en ese contexto.

Si se quiere perseguir un objetivo relacionado con la salud, es importante considerar indicadores de salud más próximos para el impuesto a las bebidas azucaradas. Una dificultad al especificar la disminución de la prevalencia de ENT vinculadas a la alimentación como objetivo es que estas enfermedades tienen varias causas, y la modificación de los factores de riesgo tarda mucho en producir

cambios en la incidencia que puedan atribuirse a intervenciones de políticas particulares (184, 185). Por ejemplo, no es razonable esperar cambios a nivel de la población en la prevalencia de la diabetes después de uno, dos o incluso cinco años de implantación de un impuesto a las bebidas azucaradas, porque los efectos en la salud se observan mucho después. Por consiguiente, vale la pena considerar el uso de cambios más intermedios en el consumo como objetivos. Por ejemplo, si se indica la reducción de la obesidad o de la incidencia de la diabetes mellitus tipo 2 como objetivo de salud, los objetivos intermedios podrían ser un menor consumo de productos con alto contenido de azúcar, como las bebidas azucaradas, y, por ende, una menor ingesta de azúcar libre. Es esencial considerar estos objetivos intermedios, junto con los resultados a más largo plazo, para medir el progreso incremental y protegerse de las aseveraciones de la industria de que el impuesto a las bebidas azucaradas es ineficaz.

3.3 EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD Y LA ACEPTABILIDAD

Cuando se está considerando un impuesto, una justificación exhaustiva no se limita a una evaluación de las motivaciones sanitarias y económicas, y de los incentivos de las partes interesadas, sino que debe tener en cuenta también el impacto potencial, así como la viabilidad técnica, administrativa y política de la introducción de una nueva medida. Dado que la interferencia de la industria de los alimentos y las bebidas en el proceso de formulación e implantación de políticas es una barrera clara para la promoción de políticas de impuestos a las bebidas azucaradas, a fin de complementar el análisis de la viabilidad y la aceptabilidad, los responsables de formular las políticas también deberían formular una estrategia para contrarrestar los esfuerzos de la industria encaminados a socavar las políticas de impuestos a las bebidas azucaradas (véase en el capítulo 6 más información sobre la economía política de estos impuestos y los argumentos comunes de la industria en contra de ellos).

3.3.1 POSIBLES EFECTOS

Dado que la decisión, el diseño y la implantación de las políticas tributarias competen a las autoridades del ámbito económico y financiero, es esencial contar con datos que reflejen sus preocupaciones y prioridades. Si las autoridades de salud comprenden mejor la forma en que el consumo excesivo de azúcares puede repercutir en la economía en general —por ejemplo, con las pérdidas de productividad debido a la mortalidad prematura o la discapacidad—, eso podría ser un componente importante para persuadir a las autoridades fiscales de que consideren la posibilidad de aplicar una política de impuestos a las bebidas azucaradas. Es especialmente importante estimar el impacto del impuesto propuesto en los precios, el consumo y la recaudación fiscal.

Por lo tanto, si los responsables de formular las políticas deciden que convendría establecer un impuesto nuevo, el paso siguiente consiste en evaluar sus posibles efectos. Los gobiernos con más recursos posiblemente tengan la capacidad técnica necesaria para hacer estudios internos de modelización. Esta tarea también puede subcontratarse y llevarse a cabo en colaboración con el sector académico o la sociedad civil. Incluso una modelización rudimentaria podría ser útil para poner a prueba supuestos y determinar qué información adicional se necesita. Con una simple modelización se podrían simular diferentes tasas impositivas hipotéticas (por ejemplo, una tasa del impuesto selectivo al consumo del 20% en comparación con el 30% del precio de venta al por menor del producto objetivo) y de diferentes elasticidades de la demanda con respecto a los precios (por ejemplo, -0,8, -1,0, -1,2) para observar los siguientes resultados:

- cambios en el precio,
- cambios en las ventas o el consumo,
- cambios en la recaudación fiscal.

Es probable que los resultados principales de la modelización abarquen las ventas y el consumo después de impuestos de los bienes objetivo, la recaudación fiscal generada por el impuesto y, si es posible, la carga fiscal y los cambios en el consumo por nivel socioeconómico. En resumen, en los análisis de los impuestos sobre las bebidas azucaradas hay que tratar de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál sería el impacto estimado del impuesto propuesto en los precios?
- ¿Qué elasticidad respecto a los precios tiene la demanda de bebidas azucaradas?
- ¿Qué elasticidad respecto a los ingresos tiene la demanda de bebidas azucaradas?
- ¿Cuál es el impacto estimado del impuesto propuesto en el consumo?
- ¿Cuál es el impacto estimado del impuesto propuesto en la recaudación fiscal?
- ¿Qué ahorros se obtendrán en los costos para la economía nacional y la sociedad al gravar las bebidas azucaradas (por ejemplo, cifras monetarias de pérdidas de productividad evitadas y costos de atención de salud eludidos)?
- ¿El impacto social positivo excederá todo impacto negativo del impuesto propuesto? En otras palabras, ¿perjudicará el impuesto propuesto a la economía en general?²
- ¿Perjudicará el impuesto propuesto a ciertos sectores de la economía o de la población?³

2 Este tipo de modelización es relativamente más complejo y requiere muchos datos.

3 Este tipo de modelización es relativamente más complejo y requiere muchos datos.

Con la estratificación de los datos por edad, sexo y nivel socioeconómico se pueden observar efectos diferenciales que podrían ser importantes en términos de equidad. Por ejemplo, en un estudio de modelización realizado para Ecuador se llegó a la conclusión de que, dado que los hogares de los niveles socioeconómicos más bajos tienen una mayor elasticidad con respecto a los precios que las familias de niveles socioeconómicos más altos, la mayor reducción del consumo de bebidas azucaradas se observaría en este grupo (125). Otro estudio realizado en Kazajistán parece indicar que el efecto neto en los ingresos de un aumento de los impuestos a las bebidas azucaradas es progresivo a largo plazo y que los hogares con ingresos más bajos se benefician más en términos relativos que los hogares con ingresos más altos (133). Cuando sea posible, al analizar el impacto potencial de un impuesto a las bebidas azucaradas, también será importante tener en cuenta que los impuestos deben aplicarse preferiblemente como parte de un conjunto más amplio de intervenciones en la alimentación.

Si se cuenta con suficientes datos y capacidad, los datos sobre el costo de la política en sí pueden ser útiles para compararla con los costos estimados de otras intervenciones encaminadas a promover una alimentación saludable. Eso permite analizar la costo eficacia de diferentes intervenciones.

Para hacer estos estudios de modelización del posible impacto será necesario contar con ciertos insumos o parámetros —como la elasticidad con respecto a los precios y a los ingresos, la elasticidad cruzada con respecto a los precios y el probable comportamiento de sustitución de los consumidores—, que preferiblemente deberían ser específicos de cada país. A fin de obtener estos parámetros se pueden usar análisis económicos junto con datos de encuestas sobre el consumo o sobre el gasto de los hogares. Si en el plano local no se cuenta con las estimaciones, el tiempo o la capacidad necesarios, se pueden usar en cambio estimaciones internacionales, aunque las autoridades del ámbito económico y financiero tienden a ser más receptivas a los datos específicos de cada país.

Por último, si se cuenta con suficientes datos y capacidad, podría ser beneficioso analizar el impacto potencial del impuesto a las bebidas azucaradas en industrias clave. Estos análisis serán útiles para prever la oposición de la industria, que generalmente consiste en aseveraciones exageradas o infundadas del impacto del impuesto en las pérdidas de empleo, una carga desproporcionada para los grupos poblacionales de ingresos bajos o un aumento de las compras transfronterizas (véanse en el capítulo 6 más detalles sobre los argumentos comunes de la industria).

Por ejemplo, después de indicar un conjunto de productos alimenticios cuyo consumo excesivo contribuye a resultados de salud indeseables, podría ser beneficioso recopilar datos sobre la industria (volúmenes de ventas y precios) de los principales importadores, productores y vendedores minoristas de los productos objetivo para

determinar quiénes son las partes interesadas de la industria y la forma en que el impuesto podría afectar los precios, las ventas y el empleo. Se deben tener en cuenta el poder, los intereses y las motivaciones de la industria al evaluar la viabilidad política de una medida tributaria (véase el apartado 3.3.3). Con los valores estimados de las ventas después de impuestos se puede calcular el impacto en el empleo usando la elasticidad del empleo con respecto al producto. Las estimaciones cuantitativas de los valores de ventas y empleo después de impuestos también pueden ayudar a fundamentar el diseño del impuesto y prever lo que hará la industria para debilitar, retrasar o evitar su aplicación a las bebidas azucaradas.

En el cuadro 3.3 se presenta información sobre la salud, la alimentación, la industria y la economía que será decisiva para modelizar el impacto potencial de la política propuesta en materia de bebidas azucaradas. Los elementos de la columna “datos prioritarios” son los más esenciales para modelizar el impacto del impuesto. En los países que cuentan con los datos y la capacidad técnica necesarios, los elementos de la columna “datos avanzados” permitirán hacer un análisis mucho más sólido. Donde no haya esa capacidad, estos temas avanzados podrían considerarse como áreas para posibles investigaciones futuras. En la medida de lo posible, los datos deben estratificarse por edad, sexo, nivel socioeconómico, región y grupo de IMC.

	DATOS PRIORITARIOS	DATOS AVANZADOS
Salud	• Tendencias de la prevalencia, la incidencia, la morbilidad y la mortalidad por enfermedades relacionadas con la alimentación, incluido el sobrepeso y la obesidad, la diabetes de tipo 2 y la caries dental • Gastos nacionales del sector de la salud en enfermedades relacionadas con la alimentación y, si es posible, específicamente en las enfermedades relacionadas con las bebidas azucaradas	• Carga de enfermedad atribuible a la alimentación* • Carga de enfermedad relacionada con el azúcar o las bebidas azucaradas* • Proyecciones de las tendencias de las enfermedades vinculadas a la alimentación
Alimentación	• Consumo diario promedio de bebidas azucaradas (mililitros y calorías) por tipo de bebida • Tendencias de la ingesta energética diaria promedio • Ingesta diaria promedio (calorías, volumen, peso) de azúcares añadidos y totales • Media del gasto del hogar y media de la cantidad de bebidas comprada por la familia (en litros por persona) como proporción del presupuesto familiar para los alimentos	• Porcentaje de calorías derivadas de azúcares libres en posibles productos objetivo • Bebidas azucaradas y tendencias predominantes como porcentaje de las ventas o el consumo (por ejemplo, jugos de frutas en comparación con bebidas energizantes)*

	DATOS PRIORITARIOS	DATOS AVANZADOS
Precio y ventas	• Ventas per cápita de bebidas azucaradas • Precio de las bebidas azucaradas por litro, por tamaño del envase y por tipo de bebida • Elasticidad de la demanda de bebidas azucaradas con respecto a los precios (elasticidad con respecto al precio del producto, elasticidad cruzada con respecto al precio y elasticidad con respecto a los ingresos) • Cantidades consumidas y vendidas de productos específicos	• Porcentaje de las ventas de bebidas azucaradas producidas en el país, importadas y exportadas • Bebidas azucaradas predominantes y tendencias como porcentaje de las ventas o el consumo • Efectos de sustitución
Industria	• Volúmenes de ventas de posibles productos objetivo • Contribución de las bebidas azucaradas a la economía en términos de empleo y creación de valor • Empleo general relacionado con la producción de bebidas azucaradas • Empleo generado por los productores de los productos objetivo	• Toda ley que permita o prohíba a las empresas realizar ofertas o descuentos de productos objetivo • Costos totales para la economía derivados del consumo de alimentos objetivo poco saludables, incluidos el ausentismo, el presentismo, la pérdida de productividad laboral y el bienestar
Medioambiente		• Contribución de la producción de alimentos objetivo poco saludables a la degradación del medio ambiente*

* Es posible que estos datos no sean fáciles de conseguir de fuentes públicas convencionales, pero podrían obtenerse de fuentes comerciales.

3.3.2 VIABILIDAD TÉCNICA

Varios factores determinan la recepción que tendrán las nuevas propuestas de impuestos, entre ellos la capacidad administrativa de las autoridades de los ámbitos económico y fiscal, los resultados anteriores de los cambios de las leyes tributarias, las inclinaciones políticas y el grado general de corrupción y competencia de la administración pública (186). Una evaluación de estos factores permite a los responsables de formular las políticas diseñar impuestos que tengan las mayores probabilidades de ser adoptados e implantados. La facilidad de la recaudación del impuesto también es una consideración importante que variará según el tipo de medida empleada y la etapa de la cadena de producción alimentaria a la cual se aplique.

Las medidas que operan dentro del marco tributario existente y concuerdan con la agenda fiscal nacional e internacional tienden a ser las más prácticas (187). Por ejemplo, extender el impuesto al valor agregado (IVA) a productos menos saludables que actualmente están excluidos del IVA, pero que ya están clasificados en el código tributario, podría ser más fácil que introducir un nuevo impuesto

selectivo al consumo. Del mismo modo, eliminar la exención impositiva de las bebidas azucaradas, el azúcar u otros productos que no son saludables puede ser más factible que introducir un nuevo impuesto selectivo al consumo. Asimismo, los impuestos propuestos deben operar dentro del sistema jurídico pertinente. Por ejemplo, los países de la Unión Europea no pueden aumentar el IVA sobre las bebidas azucaradas más del 25%, ya que eso infringiría las leyes de la Unión Europea. Sin embargo, aunque cambiar el IVA actual podría ser más fácil que aplicar nuevos impuestos selectivos al consumo, estos impuestos tienden a preferirse desde una perspectiva de salud pública porque aumentan el precio de los productos objetivo en comparación con otros bienes y servicios de la economía, mientras que el IVA no lo hace. En el capítulo 4 se proporciona más información sobre las ventajas y las desventajas de los diferentes tipos de impuestos al consumo desde una perspectiva de salud pública, junto con otras consideraciones sobre su diseño.

3.3.3 ESTRATEGIA POLÍTICA

A fin de motivar a los responsables de formular las políticas para que tomen medidas, se necesita preparación estratégica, además de evidencia pertinente y actualizada (como la descrita anteriormente) que demuestre la forma en que los impuestos pueden ayudar a mejorar la salud pública. La evaluación de la viabilidad política, basada en el análisis político, y la formulación del plan estratégico correspondiente, son componentes decisivos de la elaboración e implantación de políticas de impuestos a las bebidas azucaradas. Un plan estratégico incluirá una estrategia de promoción y sensibilización pública bien formulada que coadyuve a fomentar el compromiso político, responsabilizar a las autoridades e informar al público sobre las consecuencias positivas para la salud y cualquier posible efecto negativo del impuesto.

Con el propósito de definir el público al cual está dirigido el plan estratégico, hay que determinar quiénes están facultados para cambiar la política. Asimismo, hay que tener en cuenta quiénes son los partidarios y los posibles opositores de diferentes sectores. Una vez que se han determinado estos destinatarios, se pueden formular importantes mensajes adaptados a ellos y dirigirlos a los destinatarios primarios y secundarios para promover la política. Los destinatarios generalmente se dividen en dos grupos: responsables de la toma de decisiones y personas influyentes. Los responsables de la toma de decisiones y las personas influyentes pueden ser, a su vez, partidarios u opositores de una política determinada.

Los responsables de la toma de decisiones a menudo pueden ser considerados como los destinatarios primarios. Por lo general ocupan cargos en el gobierno: pueden ser presidentes o primeros ministros, ministros de salud, parlamentarios o responsables de las decisiones relativas al presupuesto (gabinete, ministerio de

economía y finanzas o de planificación). La experiencia de los países muestra que una participación temprana de diversos sectores del gobierno —organismos de salud, economía y finanzas, agricultura, comercio, aduanas y servicios tributarios, así como de las ramas legislativa y ejecutiva— facilita la elaboración y la implantación de las políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas (188, 189). Por ejemplo, un estudio de caso de la experiencia con el impuesto sobre las bebidas azucaradas en Chile, Colombia y México desde el punto de vista de la economía política concluye que el apoyo intergubernamental fue crucial para encuadrar los objetivos, los beneficios y la implantación de un impuesto a las bebidas azucaradas y para que los países lo adoptaran (189). Por lo tanto, el compromiso multisectorial puede facilitar la participación de las partes interesadas pertinentes a lo largo del proceso normativo, la consonancia de las prioridades de las políticas y la coherencia entre sectores, todo lo cual ayuda a generar apoyo político y posibilita la formulación e implantación de políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas, junto con un fuerte liderazgo político (144). Para comunicarse eficazmente con los tomadores de decisiones, es necesario comprender los intereses y puntos de vista de los destinatarios. Por ejemplo, los responsables de formular las políticas requieren información adaptada, a menudo con resúmenes convincentes y sucintos de evidencia, costos y beneficios.

Las personas influyentes, por otro lado, son destinatarios secundarios que tienen la capacidad de persuadir a los tomadores de decisiones (los destinatarios primarios). Pueden incluir la sociedad civil, académicos e investigadores, líderes de opinión, profesionales de la salud, grupos de consumidores y medios de comunicación. Para que los mensajes se escuchen y lleven a la acción, en la mayoría de los casos es necesario difundirlos repetidamente por múltiples canales. Igual que ocurre con la adaptación de mensajes específicos, la elección de un medio para comunicarse también dependerá de lo que mejor se adapte a los destinatarios y de lo que a ellos les parezca más accesible y creíble.

La experiencia de los países muestra que la sociedad civil, el sector académico y los profesionales de la salud desempeñan un papel crucial en la promoción de políticas de impuestos a las bebidas azucaradas. Son socios esenciales no solo para contrarrestar la presión indebida de las empresas de alimentos y bebidas, al aportar evidencia pertinente específica de cada país para desmentir las aseveraciones infundadas de la industria, dar seguimiento a las políticas y asegurar que se implanten correctamente, sino también para generar apoyo político y del público para un impuesto (123). Por ejemplo, los análisis del impuesto a las bebidas azucaradas en México muestran que los defensores de la salud pública utilizaron con éxito campañas en los medios de comunicación que presentaban mensajes claros, sencillos y específicos para elevar el perfil público y político del asunto, y aumentar el apoyo de la comunidad (190).

La formación de una coalición de las principales partes interesadas, entre ellas la sociedad civil y el ámbito académico, puede propiciar la coordinación de esfuerzos y la obtención de recursos para contrarrestar la oposición de la industria a lo largo del proceso de elaboración e implantación de la política, así como para mejorar el diseño de la política en las etapas de seguimiento y evaluación.

Además de los responsables de la toma de decisiones y las personas influyentes, la opinión pública también es importante. Defensores y críticos por igual pueden usar la opinión pública como un medio poderoso para incidir en los responsables de la toma de decisiones, quienes, después de todo, a menudo dependen del apoyo popular. Hay muchas formas de investigar la opinión pública, los valores y las preferencias —como sondeos de opinión, encuestas sociológicas o nutricionales y experimentos de elección discreta—, pero de este trabajo a menudo se encargan encuestadores, en lugar de grupos asesores o académicos (191). Los datos de Estados Unidos de América y Europa occidental muestran que el público es ampliamente consciente de cómo alimentarse de manera más saludable, pero varía en cuanto a su disposición a aceptar medidas fiscales para mejorar la alimentación. Los subsidios por lo general son más populares que los impuestos, y en el apoyo a estos últimos influye la medida en que las personas creen que las enfermedades relacionadas con la alimentación deberían atribuirse a factores como la constitución genética, el medioambiente o la falta de fuerza de voluntad (192-195). Una comprensión precisa de la opinión pública en torno a estos temas es útil para formular políticas que tengan la mayor probabilidad de ser adoptadas.

3.4 OTRAS CONSIDERACIONES

3.4.1 PREVER LA OPOSICIÓN

La interferencia de la industria de los alimentos y las bebidas en el proceso de formulación e implantación de políticas es una barrera clara para la promoción de políticas de impuestos a las bebidas azucaradas. De hecho, las experiencias en todo el mundo con los impuestos al tabaco muestran que las principales dificultades no se encuentran en el ámbito técnico del diseño de los impuestos, sino que consisten en contrarrestar la oposición de la industria. Los impuestos a las bebidas azucaradas amenazan con disminuir las ganancias de las empresas de alimentos y bebidas, de modo que estas industrias tienden a oponerse. Por lo tanto, es importante formular una estrategia proactiva y acumular evidencia para contrarrestar eficazmente los argumentos y la acción de la industria encaminada a debilitar, retrasar o evitar las medidas de impuestos a las bebidas azucaradas durante el ciclo político. En algunos países, es necesario llevar a cabo una consulta pública sobre las políticas propuestas. Durante este proceso, las partes interesadas, incluida la industria, pueden aportar comentarios que pueden o no tenerse en cuenta en el diseño final de la política.

Los responsables de formular las políticas deben ser conscientes de que, en el caso de los impuestos a las bebidas azucaradas, el inevitable conflicto de intereses de la industria plantea un desafío inherente. Idealmente, debería haber mecanismos de gobernanza para abordar de manera eficaz este tipo de conflictos de intereses y proteger las políticas que buscan mejorar la salud y el bienestar contra la interferencia de la industria. Por ejemplo, en las directrices para la aplicación del artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco se formulan varias recomendaciones encaminadas a proteger las políticas de salud pública en materia de control del tabaco frente a los intereses comerciales y otros intereses de la industria tabacalera (196). Estos principios pueden servir como modelo para salvaguardar otras políticas de salud pública, como los impuestos a las bebidas azucaradas, de los intereses comerciales.

Cabe destacar que la industria de los alimentos y las bebidas a menudo utiliza argumentos predecibles, pero en gran medida exagerados y, a veces, infundados para tratar de evitar la implantación o el aumento de impuestos. Los mitos comunes se relacionan con el impacto en los empleos, las empresas, las personas de ingresos bajos y la evasión fiscal. Los argumentos de la industria contra las políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas se pueden clasificar de manera aproximada en cinco categorías de tácticas intimidatorias conocidas como “SCARE” por su sigla en inglés: “S” por sembrar la duda desacreditando la ciencia y desviando la atención, “C” por amenazar con imputaciones e impugnaciones legales, “A” por usar la retórica antipobreza (regresividad), “R” por plantear la inestabilidad de la recaudación fiscal y “E” por alegar una repercusión en el empleo (véanse más detalles sobre estas tácticas en el capítulo 6).

Los responsables de formular las políticas no deben dejarse engañar por los argumentos de la industria, sino que deben tener en cuenta quiénes se benefician de las medidas de política favorecidas por la industria y prever su oposición con evidencia pertinente en su contra. Por ejemplo, en un estudio de caso de la experiencia con la elaboración de un impuesto a las bebidas azucaradas en Estonia, se explica que la industria afirmó que el impuesto sería ineficaz para reducir el consumo, lo cual se contrarrestó con varios estudios de modelización basados en datos locales para examinar el impacto de varias hipótesis en el consumo y los beneficios para la salud (197, 198). En el estudio de caso se llega a:

la conclusión de que la preparación de evidencia sólida es crucial; dado que cuando la evidencia está bien preparada, desarma los reclamos de la industria y de que, además, es importante presentar evidencia y difundirla ampliamente para llegar a la mayor cantidad posible de personas, incluidos los políticos, los posibles defensores y el público (199).

3.4.2 ENMARCAR EL TEMA

Una vez que los responsables de formular las políticas hayan determinado el objetivo principal de la política de tributación de las bebidas azucaradas y hayan evaluado su viabilidad, se deberá considerar cuidadosamente la forma en que se la enmarcará. Esto influye no solo en el apoyo del público, sino también en la vulnerabilidad a la acción de la industria para socavar la política (200). En general, un impuesto a las bebidas azucaradas podría enmarcarse de tres maneras: como iniciativa para promover la salud, como herramienta para generar ingresos fiscales o como medio para alcanzar objetivos en materia de salud y de recaudación fiscal.

La enmarcación debe concordar con el objetivo principal señalado, así como con el diseño de la política de impuestos. Si lo fundamental es la salud pública, vale la pena considerar como objetivos el uso de cambios en el consumo más próximos o intermedios, en vez de cambios en la prevalencia de problemas de salud como la diabetes de tipo 2 o la obesidad, ya que el impacto del impuesto a las bebidas azucaradas en forma de efectos poblacionales observables se retrasará y dejará la política vulnerable a los ataques de la industria. Por ejemplo, después de solo dos años de implantación del impuesto en México, la industria lo ha atacado alegando que no ha reducido las tasas de obesidad (201). En cambio, si lo que se busca es generar ingresos fiscales, es importante proyectarlos con precisión (idealmente en varios escenarios hipotéticos) para no sobrestimar las expectativas, ya que los opositores podrían utilizar más adelante un resultado inferior al previsto para debilitar el apoyo a un impuesto (59).

Por último, si un impuesto a las bebidas azucaradas se enmarca como algo beneficioso tanto para la salud como para la recaudación fiscal, se deben explicar muy claramente los objetivos de la política para no dejarla vulnerable a las críticas. El caso del impuesto danés a las grasas saturadas es un ejemplo de la forma en que la ambigüedad de los objetivos y una enmarcación incorrecta llevaron a su derogación dentro del año siguiente a su adopción (202, 203). No obstante, la evidencia de Europa y de los países insulares del Pacífico indica que enmarcar el impuesto a las bebidas azucaradas desde el punto de vista tanto de la salud como de la recaudación fiscal puede aumentar el apoyo político y del público (55, 204, 205).

La asignación de la recaudación fiscal del impuesto a programas sociales o de salud también ha servido para aumentar el apoyo a la política de impuestos sobre las bebidas azucaradas (144, 206). La asignación implica destinar la totalidad o una parte del impuesto recaudado a un fin particular. Por ejemplo, en Filadelfia (Estados Unidos de América), los ingresos derivados del impuesto a las bebidas azucaradas se usaron para financiar un programa preescolar universal, lo cual recibió amplio apoyo (144, 207, 208). En Francia, la recaudación fiscal derivada de las bebidas azucaradas se destina a la seguridad social (incluida la atención de salud), y en Portugal se destina al servicio nacional de salud (205).

Cabe señalar, no obstante, que la asignación de fondos es un tema polémico que no se limita a las características particulares del impuesto a las bebidas azucaradas, sino que se adentra en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas, donde por lo general no se la fomenta (186). Desde una perspectiva de salud pública, la asignación de la recaudación fiscal de este impuesto se entiende mejor como una forma de convencer al público, a los políticos y a los funcionarios de las ventajas del gravamen. Es una herramienta para mejorar la economía política de los impuestos a las bebidas azucaradas; es una cuestión secundaria solamente, que sigue al objetivo principal de reducir la demanda de estas bebidas.

3.5 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 3

- Hay muchos ámbitos en los que el gobierno puede intervenir para promover una alimentación más saludable, incluidos los impuestos a las bebidas azucaradas. Estos impuestos son más eficaces cuando forman parte de un conjunto integral de medidas.
- Cuando se están considerando nuevos impuestos a las bebidas azucaradas, es útil comprender de manera detallada y cuantificada los problemas económicos y de salud que se quieren abordar y contar con amplia evidencia al respecto.
- Idealmente, un análisis adecuado de la situación, una buena promoción política, la formación de coaliciones, el establecimiento de objetivos apropiados y la evaluación deberían formar parte de la formulación multidisciplinaria y la implantación de las políticas en materia de bebidas azucaradas.
- El establecimiento de objetivos generales ayuda a los responsables de formular las políticas a definir lo que esperan lograr y a enmarcar el impuesto, y provee valores de referencia para evaluar los resultados.
- Un análisis político puede coadyuvar a determinar quiénes son los partidarios y los opositores de una política de tributación de las bebidas azucaradas, así como sus motivos, a fin de fundamentar la formulación de un plan estratégico de promoción para movilizar el apoyo de las partes interesadas pertinentes y fomentar el compromiso político.
- La participación de diversos sectores del gobierno (los sectores de la salud, la economía y las finanzas, la agricultura y el comercio, así como las ramas legislativa y ejecutiva) propicia la formulación e implantación de políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas.
- Es probable que poderosas fuerzas políticas y otros grupos con intereses en pugna se opongan al impuesto.

- La interferencia de la industria de los alimentos y las bebidas en el proceso de formulación e implantación de políticas es una barrera clara para la promoción de políticas de impuestos a las bebidas azucaradas. Los responsables de formular las políticas deben prever los argumentos de la industria y prepararse con evidencia pertinente y una estrategia para contrarrestar las aseveraciones infundadas o exageradas de la industria.
- La formación de una coalición con la sociedad civil, el ámbito académico y los profesionales de la salud puede ser decisiva para obtener el apoyo político y del público para las políticas de impuestos a las bebidas azucaradas y contrarrestar las alegaciones de la industria.
- Una campaña de promoción de la causa y de concientización del público bien diseñada puede fomentar el apoyo político y del público a un impuesto. La asignación de fondos, aunque no suele recomendarse en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas, puede ser una herramienta para obtener apoyo del público, los políticos y los funcionarios.

CAPÍTULO 4.

Diseño de la política tributaria

Una vez que se ha realizado un análisis de la situación, se han definido los objetivos y se ha seleccionado un nuevo impuesto como posible solución, el desafío que enfrentan los responsables de formular las políticas es el diseño de un instrumento tributario adecuado. No hay un enfoque único para los impuestos a las bebidas azucaradas, ya que en la elección del diseño correcto entran en juego muchos factores. Al diseñar una política de impuestos se deben tener en cuenta los niveles de referencia del consumo de diversas bebidas azucaradas, determinados en el análisis de la situación, y armonizarlos con los objetivos primarios del impuesto. Los impuestos saludables pueden servir para diversos fines, como la recaudación fiscal para financiar la prestación de servicios o transferencias redistributivas o, si se diseñan y se focalizan de manera apropiada, para modificar el comportamiento y reducir los daños sociales asociados al consumo de productos nocivos como el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas.

Las políticas tributarias pueden diseñarse de manera tal que incentiven cambios en el consumo y la producción de productos nocivos, como las bebidas azucaradas. Sin embargo, pueden diferir mucho de un lugar a otro, incluso en lo que se refiere a los productos a los cuales se aplica el impuesto, el tipo de impuesto selectivo al consumo y la tasa impositiva aplicable. Decidir cómo gravar las bebidas azucaradas es una tarea difícil por varias razones, y se deben tener en cuenta la interacción entre la capacidad administrativa y los efectos deseados del impuesto. Hay varias dimensiones clave que se deben considerar en el diseño de los impuestos a las bebidas azucaradas: el tipo de impuesto, la estructura del impuesto, los productos gravados, la base imponible y la tasa impositiva (209).

En este capítulo se ofrece una visión general de los diferentes tipos de impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas y sus implicaciones para la salud pública y la recaudación fiscal. La selección de una estructura tributaria apropiada para el impuesto a las bebidas azucaradas de un país es fundamental para que la estrategia sea beneficiosa tanto para la salud pública como para las finanzas públicas mediante la reducción del consumo de estas bebidas y el aumento de la recaudación fiscal. Junto con los diferentes tipos de impuestos, en este capítulo se presenta un panorama de las principales consideraciones que deben tener en cuenta los responsables de formular las políticas en el diseño del impuesto. Asimismo, se describen los problemas que surgen en esta tarea y se destacan algunos enfoques

que se han adoptado en diversos países. Para las autoridades de salud, en este capítulo se presentan las principales decisiones que deben tomarse durante el proceso de diseño de impuestos. La comprensión de los matices, junto con las ventajas y desventajas, puede facilitar un trabajo más eficaz con las autoridades económicas y financieras durante el proceso de toma de decisiones sobre el diseño de impuestos a las bebidas azucaradas.

4.1 TIPOS DE IMPUESTOS

Hay muchas maneras de diseñar los impuestos a las bebidas azucaradas, y cada característica tiene el potencial de crear diferentes incentivos y desincentivos con distintas implicaciones para la salud pública. El tipo de impuesto, su estructura, los productos sujetos a impuestos, la base imponible y la tasa impositiva son dimensiones fundamentales que es necesario tener en cuenta. En esta primera subsección se describen los diferentes tipos de impuestos que se aplican a las bebidas azucaradas.

En términos generales, el Estado puede recaudar dos tipos de impuestos: impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos se aplican a los ingresos de particulares o empresas, mientras que los impuestos indirectos se aplican a la producción o la compra de bienes y servicios.

4.1.1 IMPUESTOS INDIRECTOS

Los impuestos al consumo a menudo se denominan impuestos indirectos porque se aplican a transacciones, productos y eventos, y no a los agentes que se benefician de estas interacciones. Se aplican a gastos, y no a los ingresos (ya sean personales o corporativos). Aunque el Estado recauda impuestos indirectos de productores y distribuidores, estos impuestos por lo general se traspasan a los consumidores en forma de precios más altos que inducen cambios en el consumo de los productos gravados y sus sustitutos. Hay tres categorías principales de impuestos al consumo: impuestos sobre las ventas y sobre el valor agregado, derechos de importación e impuestos selectivos al consumo de determinados bienes y servicios.

4.1.2 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO E IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

El impuesto al valor agregado (IVA), que en algunos lugares se denomina impuesto sobre bienes y servicios, se usa mucho como impuesto indirecto sobre el consumo interno. Por lo general se aplica a una amplia gama de bienes y servicios, con una tasa fija.

El IVA es un impuesto *ad valorem*, que consiste en un porcentaje del valor del producto que se recauda sobre el valor neto agregado en cada etapa de la cadena de suministro. El IVA que pagan las empresas cuando compran insumos se les reembolsa por medio del IVA que cobran al vender sus productos. Mediante este mecanismo, el impuesto se acumula a lo largo de la vida del producto y, en última

instancia, lo paga el consumidor final. Las tasas del IVA varían según el país, y muchos países eximen ciertos bienes y servicios.

En algunos lugares se usan sistemas escalonados de IVA, en los cuales los bienes o servicios están sujetos a diferentes tasas del IVA. La administración de un IVA escalonado es más compleja que la de un IVA uniforme, lo cual puede tener implicaciones para la eficiencia del impuesto en el logro de sus objetivos de recaudación fiscal, así como para la posibilidad de usarlo con el fin de gravar productos que no son saludables. Por ejemplo, un IVA escalonado puede permitir la diferenciación entre bebidas azucaradas y sustitutos más saludables si se aplica una tasa impositiva más alta a las bebidas azucaradas.

Los impuestos sobre las ventas también son impuestos *ad valorem* que se aplican a la venta de bienes y servicios. A diferencia del IVA, que se recauda durante todo el proceso de producción de un producto, los impuestos sobre las ventas se cobran solo en el punto de venta al consumidor final. Estos impuestos por lo general no se usan para gravar las bebidas azucaradas, con la notable excepción de la India y algunas jurisdicciones de Estados Unidos de América donde los impuestos a las bebidas azucaradas se recaudan por medio de los impuestos sobre las ventas, posiblemente porque a menudo son los únicos medios prácticos con que cuentan los gobiernos locales para cobrar impuestos sobre estos productos cuando es poco probable que el gobierno nacional los aplique en todo el país.

El IVA y los impuestos sobre las ventas no son el método preferido para reducir el consumo de bebidas azucaradas, porque se aplican a una amplia gama de bienes y servicios, y es posible que no aumenten el precio relativo de estas bebidas en comparación con otros bienes y servicios de la economía si las demás condiciones permanecen iguales. En resumen, es posible que no hagan que las bebidas azucaradas sean menos asequibles que otros productos y servicios. La disminución de la asequibilidad relativa es esencial para disminuir el consumo de bebidas azucaradas.

Una excepción notable es una tasa del IVA más alta para las bebidas azucaradas que para otros productos o la eliminación del IVA para alternativas más saludables, como el agua embotellada. Por ejemplo, en el 2021, el Gobierno de España aumentó el IVA sobre las bebidas azucaradas (y no sobre otros productos) con el objetivo de abordar el aumento de las tasas de sobrepeso y obesidad en la población (210). Aunque en este enfoque se aumenta el precio relativo de las bebidas azucaradas, no es conveniente porque añade complejidad a la administración tributaria.

4.1.3 DERECHOS DE IMPORTACIÓN

Un derecho (o arancel) de importación es un impuesto sobre un producto que se importa en un país para consumo interno (es decir, un bien que no está en tránsito a otro país). En general, los derechos de importación se cobran al importador en el

punto de entrada al país. Estos aranceles varían entre países. Los países imponen derechos de importación elevados para proteger la industria nacional o para generar ingresos fiscales. En los últimos años, a raíz de diversos acuerdos comerciales bilaterales, regionales y mundiales, muchos países han reducido drásticamente los derechos de importación. Estos aranceles discriminan en contra de los productos importados, y los acuerdos de libre comercio por lo general requieren que los países participantes los eliminen gradualmente.

Los derechos de importación no son la opción preferida para gravar las bebidas azucaradas con el objetivo de disminuir su consumo, debido sobre todo al cambio que se ha producido en el enfoque del comercio, que ha pasado de la generación de ingresos fiscales a la facilitación del comercio. A medida que se eliminan gradualmente los derechos de importación, el Estado pierde la recaudación fiscal que estos aranceles generaban. La sustitución de los derechos de importación por impuestos selectivos al consumo o el aumento de estos impuestos pueden compensar estas pérdidas de recaudación fiscal.

4.1.4 IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO

Los impuestos selectivos al consumo se aplican a la producción o la importación de determinados productos (se aplican por igual a los bienes producidos en el país y a los importados), y a menudo se usan como impuestos pigouvianos para provocar un cambio de comportamiento a fin de corregir externalidades e internalidades negativas (211). Pueden ser de tres tipos: *ad valorem*, que consisten en un porcentaje del valor de un producto, como en Barbados, donde hay un impuesto selectivo al consumo de bebidas azucaradas del 10% del precio al productor; específicos (también denominados *ad quantum*), que consisten en un valor monetario que se cobra por cantidad, como en Mauricio, donde se aplica un impuesto de 0,03 rupias mauricianas por gramo de azúcar (alrededor de US\$ 0,0008) a todas las bebidas azucaradas, y con estructura mixta, que son una combinación de un impuesto *ad valorem* y un impuesto específico, como en Ecuador, donde se aplica un impuesto selectivo *ad valorem* del 10% del precio al por menor (excluido el IVA) a las bebidas azucaradas con menos de 25 gramos de azúcar por litro, y un impuesto específico de US\$ 0,0018 por gramo de azúcar a las bebidas con más de 25 gramos de azúcar por litro (59, 93).

De los diversos tipos de impuestos al consumo que se aplican a las bebidas azucaradas, los impuestos selectivos al consumo son los más importantes para los objetivos relacionados con la salud. En igualdad de condiciones, estos impuestos aumentan el precio de estas bebidas en relación con los precios de otros bienes y servicios, a diferencia de los que se aplican a una amplia variedad de bienes y servicios, como los impuestos al valor agregado y los impuestos generales al consumo. En comparación con otros productos a los cuales también se aplica algún tipo de impuesto selectivo,

la tasa impositiva superior al promedio del impuesto selectivo al consumo de bebidas azucaradas es lo que aumenta la eficacia de este impuesto. Además, otros tipos de impuestos al consumo (por ejemplo, los impuestos a la importación) pueden ser vulnerables a litigios comerciales internacionales. Asimismo, pueden ser demasiado amplios para dirigirlos a productos perjudiciales para la salud y ser ineficaces para reducir su consumo (por ejemplo, los impuestos sobre las ventas o el IVA se aplican a la mayoría de los bienes y servicios).

En resumen, los impuestos selectivos al consumo son los más importantes para lograr el objetivo en el ámbito de la salud de reducir el consumo de bebidas azucaradas, ya que se aplican únicamente a estas bebidas y aumentan su precio en relación con otros bienes y servicios. No obstante, es importante tener en cuenta que cada tipo de impuesto selectivo al consumo (*ad valorem*, específico o mixto) tiene ventajas y desventajas con diferentes implicaciones para la salud pública.

Los impuestos selectivos al consumo *ad valorem* consisten en un porcentaje del valor de un producto. Una de sus ventajas es que el valor real del impuesto se mantiene a medida que aumentan los precios (como el impuesto consiste en un porcentaje del valor del producto, se mantiene el valor real, ajustado en función de la inflación). Asimismo, estos impuestos pueden generar una recaudación fiscal mayor cuando hay una gran diferencia de precios. La desventaja es que no son eficaces cuando se aplican a productos baratos (se aplica la misma tasa a los productos caros, pero los productos más baratos tienen una base imponible más pequeña, es decir, el valor en que se basa el impuesto es menor), de modo que no reducen las diferencias de precios de los productos, y los consumidores pueden hacer sustituciones por los productos más baratos sin reducir el volumen de bebidas azucaradas y de azúcar que consumen. Asimismo, pueden ser susceptibles de infravaloración (declaración por debajo del valor real en que se basa el impuesto) y requieren una capacidad técnica de administración tributaria relativamente fuerte.

Entre los países que aplican impuestos selectivos *ad valorem* a las bebidas azucaradas se encuentran Barbados (10% del precio al productor), Perú (25% del precio al por menor, excluidos el IVA y el impuesto selectivo al consumo) y Kiribati (40% del valor al por mayor de mercado) (83, 93, 212). La evidencia indica que es menos probable que los impuestos *ad valorem* a las bebidas azucaradas se traspasen plenamente a los precios en comparación con los impuestos específicos (153).

Los impuestos selectivos específicos, que consisten en un valor monetario que se cobra en función de una característica física del producto, como su volumen o contenido de azúcar, también presentan varias ventajas e inconvenientes. Una de las ventajas es que pueden dirigirse con eficacia a productos baratos (como se aplica la misma tasa a todos los productos, sin tener en cuenta el precio, en igualdad de condiciones el impacto relativo en los productos baratos será mayor). Además, reducen

los incentivos para cambiar a productos de marcas menos caras, son relativamente más fáciles de administrar y no requieren una gran capacidad administrativa, y es probable que los la recaudación fiscal sea más previsible, ya que la industria no puede manipular los precios (porque la recaudación fiscal no fluctúan con el precio del producto). Una gran desventaja es que el valor real del impuesto se erosiona con el transcurso del tiempo, junto con su eficacia para reducir el consumo, a menos que se ajuste de manera periódica en función de la inflación. Para evitar esta desventaja, algunos países efectúan ajustes automáticos por inflación establecidos por ley.

En general, desde una perspectiva de salud pública se prefieren los impuestos selectivos específicos para reducir el consumo de ciertos productos porque, en igualdad de condiciones, aumentan el precio de todos los productos gravados de la misma manera (se pueden aplicar eficazmente a los productos más baratos), son menos vulnerables a la manipulación de precios, son más fáciles de administrar y generan ingresos fiscales más previsibles. Los países que aplican impuestos selectivos específicos a las bebidas azucaradas son Bélgica (€0,068 por litro), la Polinesia Francesa (40 francos del Pacífico por litro para las bebidas azucaradas nacionales y 60 para las importadas), México (1 peso por litro) y Mauricio (0,03 rupias mauricianas por gramo de azúcar) (59, 93).

Los impuestos selectivos también pueden tener una estructura mixta; por ejemplo, pueden consistir en una combinación de un impuesto *ad valorem* y un impuesto selectivo específico mínimo. Otro ejemplo es un sistema mixto de impuestos específicos y *ad valorem* como el de Ecuador, donde se aplica un impuesto selectivo *ad valorem* del 10% del precio al por menor (excluido el IVA) a las bebidas azucaradas con menos de 25 gramos de azúcar por litro y un impuesto específico de US\$ 0,0018 por gramo de azúcar a las bebidas con más de 25 gramos de azúcar por litro (93). Si se está considerando un impuesto selectivo con estructura mixta, es importante evaluar los incentivos creados y la capacidad técnica de la administración tributaria para establecer un sistema de este tipo.

4.2 PRODUCTOS GRAVADOS Y BASE IMPONIBLE

Para definir los productos gravados y la base imponible de un impuesto a las bebidas azucaradas, hay que especificar qué tipos de bebidas estarían sujetos al impuesto. Para definir la base imponible, hay que especificar cómo se determina la obligación tributaria de los productos gravados, es decir, si se basa en el valor, el contenido de azúcar o el volumen (173, 213).

Los países que cobran impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas definen los productos gravados de distintas maneras. En vista de que todas las formas de azúcares libres se consideran como un factor de riesgo (de acuerdo con la *directriz de la OMS sobre la ingesta de azúcares para niños y adultos*), las bebidas azucaradas, si se considera que son bebidas sin alcohol endulzadas con azúcares libres, abarcan una clase muy heterogénea de productos, desde bebidas gaseosas hasta jugos de frutas

100% naturales y bebidas endulzadas a base de lácteos (2). Una de las dificultades es la variedad del contenido de nutrientes de todos los tipos de productos: aunque muchos tienen un contenido suficientemente alto de azúcares libres como para justificar la tributación, algunos contienen otros nutrientes que podrían contribuir a una alimentación saludable (por ejemplo, las proteínas de la leche chocolatada) y mitigar las preocupaciones. La decisión de qué productos gravar se basa en el análisis de la situación (véase el capítulo 3), en la cual se evalúa el tamaño de un mercado de bebidas en un contexto dado y los aportes relativos de determinadas bebidas a la ingesta de azúcares libres o calorías. Es necesario tener eso en cuenta junto con la sensibilidad a los precios y las sustituciones previstas.

Para evitar vacíos legales y optimizar el impacto en la salud pública, es esencial definir de manera clara los productos gravados desde un comienzo. En el recuadro 4.1 se presentan las enseñanzas extraídas de Barbados al respecto. Preferiblemente, la lista de productos sujetos a imposición debe incluir todos los subtipos de bebidas azucaradas (incluyendo las bebidas azucaradas gasificadas y no gasificadas, los jugos de frutas y hortalizas, los concentrados en jarabes o en polvo, el agua saborizada —como agua de coco y de origen vegetal, o las bebidas de yogur—, las bebidas energizantes y deportivas, las bebidas azucaradas a base de café, los sustitutos del café, té e infusiones herbarias, tés/café, y las bebidas lácteas saborizadas), a fin de evitar que las bebidas azucaradas gravadas se sustituyan con bebidas azucaradas no gravadas, lo cual menoscabaría los objetivos de salud de la política tributaria. También habría que considerar la posibilidad de gravar las bebidas endulzadas sin azúcar o con edulcorantes artificiales por dos razones: primero, porque se ha comprobado que aumentan el riesgo de resultados adversos para la salud; segundo, para evitar que se conviertan en sustitutos (214).

Siguiendo la misma lógica de la salud de gravar las bebidas azucaradas debido a su alto aporte de azúcares libres a la alimentación, los impuestos selectivos al consumo no deben aplicarse al agua embotellada sin endulzante. El agua embotellada no es una bebida azucarada, por lo que ofrece una alternativa más saludable frente a las bebidas azucaradas. Gravarla impediría la generación de una diferencia de precios entre las bebidas azucaradas y esta alternativa más saludable, lo cual contrarrestaría los esfuerzos para que la opción menos saludable —las bebidas azucaradas— sea relativamente más costosa (menos asequible) que una alternativa más saludable. A pesar de ello, algunos países que aplican impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas también aplican un impuesto al agua embotellada. Muchos países de América Latina, por ejemplo, tienen políticas de impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas con definiciones demasiado amplias, de modo que se incluye el agua embotellada porque no se hizo esta distinción desde el principio, probablemente porque estos impuestos no tenían un objetivo inicial relacionado con la salud (83). Excluir el agua embotellada de la lista de productos gravados es una forma clara de fortalecer las políticas de impuestos

a las bebidas azucaradas en estos países, a fin de crear una diferencia de precios entre estas bebidas y alternativas saludables no azucaradas.

Algunos países usan los códigos del Sistema Armonizado (SA) —nomenclatura internacional estandarizada que utiliza de cuatro a seis cifras para clasificar los productos que son objeto de comercio— a fin de determinar los productos a los cuales se aplica el impuesto (215). Si se considera la posibilidad de usar los códigos del Sistema Armonizado para determinar los productos a los cuales se aplicaría el impuesto a las bebidas azucaradas, es importante tener en cuenta que estas bebidas se encuentran en varios códigos del Sistema Armonizado (véase la figura 4.1).

Figura 4.1. Categorías de bebidas del Sistema Armonizado según el contenido de azúcares libres y edulcorantes sin azúcar

 Bebidas azucaradas	 Bebidas con edulcorantes sin azúcar	 Bebidas sin endulzar
22.02 Agua, incluidas el agua mineral y el agua con gas, con adición de azúcar u otro edulcorante, o aromatizada		22.01 Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y el agua con gas, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada; hielo y nieve
	20.09 Jugos de frutas, incluido el mosto de uva, o de hortalizas, incluso “silvestres”, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante	
04.02 Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante		04.01 Leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante
04.03 Suero de mantequilla (manteca), leche y nata (crema), cuajadas, yogur, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas		
	04.04 Suero de leche y productos constituidos por los componentes naturales de la leche	
18.06 Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao	21.01 Extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate, y preparaciones a base de estos productos; achicoria tostada	21.06 Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte

Fuente: Elaboración propia con base en (216).

Recuadro 4.1. Eliminación de los vacíos legales tributarios para las bebidas azucaradas en Barbados

En el 2015, el Gobierno de Barbados aplicó un impuesto *ad valorem* del 10% (basado en el valor del producto antes del IVA) a las bebidas azucaradas. Aunque la adopción del impuesto se debió desde muchos puntos de vista a la situación fiscal (se necesitaba una recaudación fiscal mayor), también fue impulsada por una necesidad explícita de abordar la carga cada vez mayor de las enfermedades no transmisibles (ENT) y fomentar hábitos de consumo más saludables. En su discurso sobre el presupuesto nacional, en junio del 2015, el Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos dijo que era mejor prevenir que curar.

El impuesto original del 2015 era un impuesto selectivo al consumo que se aplicaba a todos los productos producidos e importados bajo las partidas arancelarias 20.09 y 22.02 (véase la figura 4.1), excepto las bebidas que contenían solo azúcares intrínsecos (como jugo de fruta 100% natural), agua de coco, leche normal y leche evaporada. En el primer año de implantación, el impuesto condujo a una reducción del 4,3% en las ventas de bebidas azucaradas y a un aumento del 5,2% y el 7,5% de las ventas de bebidas sin azúcar y de agua embotellada, respectivamente, lo cual demuestra en la práctica un cambio en el comportamiento de los consumidores, que compran menos productos gravados y más productos no gravados.

No obstante, la gama de productos gravados, que se definió de manera estricta, excluía algunos productos con alto contenido de azúcares libres de consumo relativamente amplio en Barbados, y eso menoscabó algunos de los beneficios previstos para la salud. Por ejemplo, el impuesto no abarcaba las partidas arancelarias de jarabes, polvos o cristales para reconstituir bebidas azucaradas en el hogar. De hecho, en un estudio se observó que, de acuerdo con la definición inicial del producto imponible, solo un 60% de los azúcares libres derivados de bebidas azucaradas estarían sujetos al impuesto. El impuesto se modificó en el 2017 para incluir una base más amplia que abarcara las partidas arancelarias 2106.90.10 y 2106.90.20, que corresponden a jarabe “Mauby” y otros jarabes de azúcar aromatizados o con colorantes, respectivamente. La experiencia de Barbados muestra que los países que formulan políticas de impuestos a las bebidas azucaradas deben tratar de incluir desde el principio todas las subcategorías pertinentes de bebidas en la definición de los productos gravados.

Referencias para el recuadro: (121, 217-220).

4.3 ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

Los impuestos selectivos al consumo pueden aplicarse con una tasa uniforme (única) o diferencial (escalonada), según las características del producto, como el volumen, el contenido de azúcar, el tipo de edulcorante o el tipo de bebida.

En el caso de los impuestos con estructura uniforme, se aplica una tasa única a todos los productos gravados, independientemente de las diferencias que presenten. Estos impuestos, sean *ad valorem* o específicos, son sin duda más fáciles de implantar, de hacer cumplir y de administrar que los sistemas escalonados complejos. Sin embargo, no impulsan a la industria de las bebidas azucaradas a reformular sus productos, lo cual puede o no ser uno de los objetivos deseados de la política. Algunos de los países que aplican impuestos con estructura uniforme a las bebidas azucaradas son Barbados, Bélgica, Dominica, Francia, Islas Cook, Kiribati, Letonia, Mauricio, Mónaco, Nauru, Palau, Perú, Samoa, Seychelles, Sudáfrica y Vanuatu (59).

Con estructuras escalonadas, en cambio, se establecen niveles discretos basados en umbrales (por ejemplo, contenido de azúcar, tipo de bebida o tipo de edulcorante utilizado) a los cuales se aplican tasas impositivas efectivas diferentes. En el caso de las bebidas azucaradas, las estructuras impositivas escalonadas basadas en el precio no son aconsejables porque aumentan las diferencias de precios entre productos, lo cual podría facilitar la manipulación de los precios por los proveedores (para reducir la obligación tributaria) e inducir a los consumidores a sustituir las bebidas azucaradas gravadas con otras igualmente perjudiciales, pero más baratas.

Sin embargo, las estructuras escalonadas basadas en el contenido de azúcar tienen varias ventajas que deben tenerse en cuenta si hay una gran capacidad administrativa para asegurar el cumplimiento. Una de esas ventajas es que pueden impulsar a los proveedores a reformular los productos (de modo que el contenido de azúcar sea inferior al umbral especificado) para evitar una mayor obligación impositiva. Por lo tanto, la respuesta del lado de la oferta de reducir el contenido de azúcar por porción para algunos productos puede amplificar el impacto en la salud pública de un impuesto a las bebidas azucaradas con una estructura escalonada basada en el contenido de azúcar. Véanse en el recuadro 4.2 más detalles sobre la forma en que el Reino Unido aplicó esta estrategia.

La cuestión de cómo y dónde establecer de manera adecuada los umbrales de contenido de azúcar sigue siendo crucial, ya que influirá no solo en el impacto en el consumo y la recaudación fiscal, sino también en las respuestas del lado de la oferta en términos de reformulación. Algunos expertos han argumentado que examinar la distribución observada de las bebidas azucaradas más comúnmente consumidas por contenido de azúcar puede guiar la elección de umbrales apropiados para una estructura impositiva escalonada (221). Los países que han implantado estructuras impositivas escalonadas basadas en el contenido de azúcar son, entre otros, Chile,

Ecuador, Irlanda, Malasia, Portugal y el Reino Unido (59). En las Filipinas se aplica una estructura escalonada basada en el contenido de edulcorante de las bebidas azucaradas, que consiste en un impuesto de 6 pesos por litro (alrededor de US\$ 0,12) a las bebidas que contienen azúcar y edulcorantes artificiales, y un impuesto más alto, de 12 pesos por litro (alrededor de US\$ 0,24), a las bebidas que contienen jarabe de maíz con alto contenido de fructosa. Por último, Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Omán y Qatar aplican una tasa escalonada que varía según el tipo de producto, con un impuesto del 50% a todas las bebidas gaseosas o carbonatadas (bebidas gasificadas o no gasificadas con azúcar añadido, según el país) y del 100% a las bebidas energizantes (210). Una vez más, la capacidad para administrar el impuesto es fundamental para la decisión de implantar una estructura impositiva uniforme o escalonada basada en el contenido de azúcar.

Recuadro 4.2. Estructuración de un impuesto para fomentar la reformulación de las bebidas azucaradas en el Reino Unido

En el 2015, el Ministerio de Salud Pública del Reino Unido, que ahora es el Servicio Nacional de Salud, a través de la Oficina para la Mejora de la Salud y las Disparidades, publicó un informe del Comité Asesor Científico sobre Nutrición en el cual se recomendaba que la ingesta máxima promedio de azúcar de la población se redujera a la mitad y no excediera del 5% del consumo energético total. En el informe también se estimaba que la consecución de este objetivo a nivel de la población en un plazo de 10 años le ahorraría al Servicio Nacional de Salud alrededor de £500 millones al año en gastos de tratamiento de enfermedades conexas.

Reconociendo que ninguna intervención por sí sola sería eficaz para reducir la ingesta de azúcar a los niveles deseados, en el informe se proponían ocho medidas basadas en la evidencia que tenían más probabilidades de reducir la ingesta de azúcar. Una de ellas era un impuesto para aumentar el precio de los productos con alto contenido de azúcar —como las bebidas gaseosas (o carbonatadas) con contenido normal de azúcar— entre el 10% y el 20% como mínimo.

En respuesta, como parte del presupuesto del Reino Unido para el 2016, el Tesoro de Su Majestad anunció un nuevo impuesto a la industria de las bebidas azucaradas que se aplicaría a la producción y la importación de bebidas gaseosas (o carbonatadas) azucaradas y que entraría en vigor en abril del 2018. El objetivo expreso del impuesto era crear fuertes incentivos para la reformulación de las bebidas gaseosas (o carbonatadas) (reduciendo el contenido de azúcar), de modo que, al tomar medidas razonables para reducir el contenido de azúcar, los productores

y los importadores de bebidas azucaradas del Reino Unido pudieran pagar menos o evitar el cargo por completo.

En vista del objetivo de la reformulación, junto con la considerable capacidad administrativa que había para asegurar el cumplimiento, se optó por una estructura impositiva de tres niveles basada en el contenido de azúcar (es decir, gramos de azúcar por unidad de volumen). Se establecieron los siguientes niveles para el impuesto: ningún impuesto sobre las bebidas con menos de 5 gramos de azúcar por 100 ml; un impuesto de £0,18 por litro sobre las bebidas con 5 a 8 gramos de azúcar por cada 100 ml, y un impuesto de £0,24 por litro sobre las bebidas con más de 8 gramos por 100 ml. En consecuencia, las tasas impositivas difieren según el contenido de azúcar de las bebidas, y las bebidas que contienen menos azúcar se gravan a tasas más bajas o no se gravan en absoluto.

Los resultados de este enfoque escalonado han sido prometedores. Para abril del 2018, cuando estaba previsto que entrara en vigor el impuesto, el Tesoro informó que el 50% de los productores ya habían reducido el contenido de azúcar, con una disminución estimada equivalente a 45 millones de kilogramos de azúcar por año. Por consiguiente, las proyecciones de recaudación fiscal correspondientes al primer año de implantación se revisaron a la baja, de £520 millones a £240 millones. El Servicio Nacional de Salud del Reino Unido informó también que el volumen de ventas reflejaba una preferencia por productos que no estaban sujetos al impuesto, junto con una reducción del 11% del contenido de azúcar por 100 ml en los productos gravados.

En una evaluación reciente del impuesto a la industria de las bebidas carbonatadas se observó que, a pesar de un aumento del 5% del volumen de ventas de bebidas azucaradas per cápita entre el 2015 y el 2018 (de 351 ml por persona al día a 367 ml), el volumen de azúcares vendidos en bebidas azucaradas había disminuido el 30%, de 15,5 gramos a 10,8 gramos. En otro estudio reciente se determinó que, para marzo del 2019, el volumen comprado de bebidas con el impuesto alto (productos con más de 8 gramos de azúcar por 100 ml) había disminuido alrededor del 44%, mientras que el volumen comprado de bebidas con el impuesto de nivel medio (productos con 5 a 8 gramos de azúcar por 100 ml) había disminuido alrededor del 85% en comparación con las estimaciones hipotéticas sin intervención basadas en las tendencias anteriores al anuncio del impuesto.

La experiencia con este impuesto muestra que una estructura impositiva escalonada para las bebidas azucaradas, con niveles objetivo para el contenido de azúcar ambiciosos pero factibles y un tiempo suficiente entre el anuncio y la puesta en práctica, puede fomentar la reformulación y reducir notablemente la ingesta de azúcar en forma de bebidas azucaradas.

Referencias para el recuadro: (73, 139, 140, 177, 222, 223).

En el cuadro 4.1 se comparan diferentes diseños del impuesto (organizados por los diferentes elementos abordados en este capítulo: tipo de impuesto, base imponible y estructura) en varias categorías, entre ellas la capacidad administrativa, el impacto de la inflación, las respuestas del comportamiento y los incentivos para la reformulación. También se proporcionan ejemplos de países que emplean estos diseños de impuestos a las bebidas azucaradas.

	AD VALOREM		ESPECÍFICO		
	Impuesto basado en el valor	Impuesto basado en el valor (escalonado según el contenido de azúcar)	Impuesto basado en el volumen	Impuesto basado en el volumen o en el contenido de azúcar (escalonado según el contenido de azúcar)	Impuesto basado en el contenido de azúcar
Capacidad administrativa	Carga administrativa moderada: requiere la vigilancia de la evasión fiscal por medio de precios estratégicos.	Carga administrativa moderada: requiere la vigilancia de la evasión fiscal por medio de precios estratégicos.	Fácil de administrar.	Requiere una gran capacidad técnica para administrar el impuesto y vigilar el contenido de azúcar de las bebidas.	Requiere una gran capacidad técnica para administrar el impuesto y vigilar el contenido de azúcar de las bebidas.
Impacto de la inflación	La inflación no afecta el valor real.	La inflación no afecta el valor real.	Es necesario ajustarlo periódicamente en función de la inflación para proteger el valor real.	Es necesario ajustarlo periódicamente en función de la inflación para proteger el valor real.	Es necesario ajustarlo periódicamente en función de la inflación para proteger el valor real.
Respuestas del comportamiento	Fomenta la sustitución a la baja (es decir, con productos gravados más baratos).	Puede fomentar la sustitución a la baja (es decir, con productos gravados más baratos).	No fomenta la sustitución a la baja.	No fomenta la sustitución a la baja.	No fomenta la sustitución a la baja.
Incentivos para la reformulación	No fomenta la reformulación del producto.	Fomenta la reformulación del producto.	No fomenta la reformulación del producto.	Según los umbrales establecidos, puede fomentar la reformulación del producto.	Fomenta la reformulación del producto.

	AD VALOREM		ESPECÍFICO		
	Impuesto basado en el valor	Impuesto basado en el valor (escalonado según el contenido de azúcar)	Impuesto basado en el volumen	Impuesto basado en el volumen o en el contenido de azúcar (escalonado según el contenido de azúcar)	Impuesto basado en el contenido de azúcar
Ejemplos de países	Kiribati (40% del valor al por mayor de mercado).	Chile (10% sobre las bebidas azucaradas con menos de 6,25 g de azúcar por 100 ml; 18% sobre todas las bebidas azucaradas con más de 6,25 g de azúcar por 100 ml).	Polinesia Francesa (40 francos del Pacífico por litro para las bebidas azucaradas nacionales y 60 para las importadas).	Reino Unido (£0,18 por litro para bebidas con 5 a 8 g de azúcar total por 100 ml; £0,24 por litro a las bebidas con más de 8 g de azúcar total por 100 ml).	Mauricio (0,03 rupias mauricianas por gramo de azúcar).

4.4 TASAS IMPOSITIVAS

La tasa impositiva es el nivel establecido del impuesto *ad valorem* o específico. Depende de los objetivos y las respuestas del comportamiento previstas por los responsables de formular políticas. La tasa a la que se implanta por primera vez un impuesto o se aumenta con posterioridad es una cuestión tanto técnica como política. Las investigaciones realizadas hasta la fecha parecen indicar que los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas conducen a una disminución del consumo más o menos proporcional al aumento del precio, aunque la disminución suele ser un poco menor que el alza del precio (65, 187, 224, 225). Se estima que la elasticidad de la demanda respecto al precio de bebidas azucaradas se sitúa entre -0,8 y -1,59, aproximadamente, y en algunos estudios se estima que la elasticidad es de alrededor de -0,8 en los países de ingresos altos y es similar o mayor en los países de ingresos bajos y medianos (58, 59, 65, 68, 102, 122-128). Con una elasticidad de la demanda con respecto al precio de -1,0, un aumento del 10% del precio de las bebidas azucaradas conduciría a una reducción del consumo del 10% en promedio. Al considerar qué tasa impositiva establecer, es indispensable contar con estimaciones de la elasticidad de la demanda con respecto a los precios de bebidas azucaradas que sean pertinentes para el contexto en el que se implantará el impuesto (en la sección 2.2 se resume la evidencia relativa a la elasticidad ante los precios). Cabe señalar que el cambio neto efectivo de los precios resultante de una variación de la tasa impositiva también depende del traspaso de los impuestos a los precios (la evidencia de esto se resume en la sección 2.1).

Las tasas impositivas bajas o los aumentos pequeños podrían ser imperceptibles y llevar a cambios demasiado exigüos para detectarlos o para atribuirlos con confianza al nuevo impuesto. En Estados Unidos de América, los impuestos del 1% al 8% sobre las bebidas gaseosas (o carbonatadas) no han dado lugar a cambios detectables en el IMC, lo cual ha llevado a acusaciones de que los impuestos no funcionan en absoluto (57). También es posible que los cambios relativamente pequeños como estos en los impuestos y los precios no sean suficientes para alterar la asequibilidad subyacente del producto debido al aumento de los ingresos.

Según la teoría económica convencional, es probable que con cambios mayores de los impuestos y los precios se produzcan cambios también mayores en el consumo, debido en parte al efecto de señalización de estos anuncios y porque los aumentos mayores de los impuestos tienden a estar relacionados con una disminución mayor de las compras y las ventas (65, 81, 106). En consecuencia, los profesionales han señalado que, con impuestos que conduzcan a aumentos del 17,5% al 20% del precio, se obtendrían cambios detectables (81, 226). A medida que más países implanten nuevos impuestos a las bebidas azucaradas con diferentes estructuras y tasas, será importante seguir vigilando y evaluando estos sistemas a fin de desarrollar aún más las mejores prácticas empíricas encaminadas a un diseño eficaz de impuestos selectivos al consumo de estas bebidas.

4.5 ENFOQUES NACIONALES DE LA TRIBUTACIÓN DE LAS BEBIDAS AZUCARADAS

Hasta la fecha, más de 80 países han implantado impuestos sobre alimentos y bebidas poco saludables, según la base de datos mundial de la OMS para la información sobre medidas nutricionales (GINA). En los últimos años se ha visto una adopción creciente de impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas. En el cuadro 4.2 se presentan 12 ejemplos de impuestos a las bebidas azucaradas implantados en diversos países y las características principales de su diseño. Nueve de los países del cuadro han optado por impuestos específicos. Las diferencias consisten en si el impuesto se aplica por volumen (el caso de México y Hungría) o por contenido de azúcar de las bebidas y, en ese caso, si la tasa impositiva es escalonada (como en el Reino Unido o Irlanda) o es una tasa lineal constante aplicada al azúcar (Mauricio y Sudáfrica).

Cuadro 4.2. Diseño de los impuestos a las bebidas azucaradas en países seleccionados

PAÍS (AÑO DE IMPLANTACIÓN)	TIPO	BASE		TASA
		Productos	Característica imponible	
Arabia Saudita (2017)	<i>Ad valorem</i>	Todas las bebidas con azúcares añadidos	(escalonado por tipo de producto)	• 50% sobre todas las bebidas azucaradas • 100% sobre las bebidas energizantes
Brunei (2017)	Específico	Bebidas azucaradas con más de 6 g de azúcar total por 100 ml, bebidas de leche de soja con más de 7 g de azúcar total por 100 ml, bebidas malteadas o chocolatadas con más de 8 g de azúcar total por 100 ml y bebidas a base de café o con sabor a café con 6 g de azúcar total por 100 ml	Volumen (escalonado según el contenido de azúcar)	• 0,40 dólares de Brunei por litro (alrededor de US\$ 0,28)
Filipinas (2018)	Específico	Bebidas a base de jugo endulzadas; té endulzado; todas las bebidas carbonatadas; aguas saborizadas; bebidas energizantes y deportivas; otras bebidas en polvo no clasificadas como leche, jugo, té o café; bebidas derivadas de cereales y granos; otras bebidas sin alcohol con azúcar añadida	Volumen (escalonado según el tipo de edulcorante)	• 6 pesos por litro (alrededor de US\$ 0,12) sobre las bebidas que contienen azúcar y edulcorantes artificiales • 12 pesos por litro (alrededor de US\$ 0,24) sobre las bebidas que contienen jarabe de maíz con alto contenido de fructosa
Hungría (2011)	Específico	Bebidas gaseosas (o carbonatadas) (tanto azucaradas como con edulcorante artificial), bebidas energizantes	Volumen (escalonado por tipo de producto)	• 7 forintos por litro (alrededor de US\$ 0,024) • 200 forintos por litro (alrededor de US\$ 0,70) sobre jarabes concentrados para endulzar bebidas
Irlanda (2018)	Específico	Bebidas sin alcohol, a base de agua y a base de jugo con un contenido de azúcar de 5 g por 100 ml o más. Los jugos de frutas y los productos lácteos están excluidos del impuesto	Volumen (escalonado según el contenido de azúcar)	• Las bebidas con 5 a 8 g de azúcar por 100 ml están gravadas a 20 centavos por litro (alrededor de US\$ 0,23). • Las bebidas con más de 8 g de azúcar por 100 ml se gravan a 30 centavos por litro (alrededor de US\$ 0,35)

PAÍS (AÑO DE IMPLANTACIÓN)	TIPO	BASE		TASA
		Productos	Característica imponible	
Mauricio (2016)	Específico	Jugos, bebidas azucaradas a base de lácteos y bebidas gaseosas	Contenido de azúcar	• 0,03 rupias mauricianas por gramo de azúcar (alrededor de US\$ 0,0008)
México (2014)	Específico	Todas las bebidas con azúcar añadido, excepto leches o yogures	Volumen	• 1 peso por litro (alrededor de US\$ 0,05) o el 10% del valor del producto
Omán (2019)	<i>Ad valorem</i>	Bebidas gaseosas (o carbonatadas) endulzadas, bebidas energizantes	Escalonado por tipo de producto	• 50% sobre todas las bebidas carbonatadas, excepto el agua con gas • 100% sobre las bebidas energizantes
Perú (2018)	<i>Ad valorem</i>	Bebidas sin alcohol, aguas endulzadas y cerveza con 0% de alcohol	Contenido de azúcar (escalonado según el contenido de azúcar)	• 25% sobre las bebidas con 6 g de azúcar o más por 100 ml
Reino Unido (2018)	Específico	Toda bebida carbonatada envasada con azúcar añadido que contenga por lo menos 5 g de azúcares totales por 100 ml de bebida preparada	Volumen (escalonado según el contenido de azúcar)	• £0,18 por litro (US\$ 0,25) sobre las bebidas con 5 a 8 g de azúcar total por 100 ml • £0,24 por litro (US\$ 0,34) en bebidas con más de 8 g de azúcar total por 100 ml
Sri Lanka (2017)	Específico	Bebidas gaseosas (o carbonatadas) y jugos de frutas u hortalizas	Contenido de azúcar	• US\$0,30 por gramo de azúcar
Sudáfrica (2018)	Específico	Bebidas carbonatadas, néctares, concentrados. No incluye las bebidas lácteas y los jugos de frutas 100% naturales.	Contenido de azúcar (escalonado según el contenido de azúcar)	• 0,021 rands (US\$ 0,0015) por gramo de azúcar por encima de los 4 gramos por 100 ml

Fuentes: Elaboración propia con base en (59, 210).

4.6 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 4

Los impuestos selectivos al consumo son el instrumento más apropiado para la tributación de las bebidas azucaradas. Al diseñar un impuesto, los responsables de formular las políticas deberán considerar qué tipo de impuesto selectivo al consumo aplicar, qué productos serán sujetos al impuesto, cómo se evaluará la obligación impositiva de un producto determinado y a qué tasa se aplicará el impuesto. La práctica predominante en los países que cobran impuestos a las bebidas azucaradas consiste en implantar impuestos selectivos específicos por volumen de producto, por contenido de azúcar o por volumen, pero escalonados por contenido de azúcar. La idoneidad de estas prácticas dependerá de la capacidad administrativa con que se cuente en un contexto determinado.

- El diseño de los impuestos selectivos al consumo (incluidos el tipo, la estructura, la base impositiva y las tasas) puede influir en el comportamiento de los productores y los consumidores de diferentes maneras. Por esa razón, el impuesto debe adaptarse a los objetivos de los responsables de formular las políticas.
- Los países están usando en medida creciente los impuestos selectivos al consumo para reducir las externalidades negativas, reemplazando los impuestos sobre las ventas con el IVA y, en algunos lugares, reduciendo los derechos de importación.
- Los impuestos selectivos al consumo son preferibles cuando el objetivo de una política tributaria es promover la salud. Estos impuestos aumentan el precio relativo de los productos objetivo en comparación con otros bienes y servicios y, de esta forma, los hacen menos asequibles.
- El impuesto debe tener una base amplia para no incentivar sustituciones indeseables. Por lo tanto, debe aplicarse a todas las categorías de bebidas azucaradas (incluidas las bebidas azucaradas carbonatadas, las bebidas con sabor a frutas, los jugos de frutas y hortalizas, las bebidas deportivas y energizantes, las aguas vitaminadas, té e infusiones herbarias endulzadas, las limonadas endulzadas, y las leches azucaradas y bebidas endulzadas a base de lácteos, así como los concentrados en jarabes o en polvo que se usan para elaborar bebidas azucaradas añadiendo agua con o sin gas), pero no al agua embotellada.
- Los impuestos escalonados basados en el contenido de azúcar pueden impulsar a la industria a reformular sus productos, pero requieren una mayor capacidad técnica de administración tributaria. Se debe prestar la debida atención a la capacidad de administración tributaria al considerar la implantación de impuestos escalonados basados en el contenido de azúcar.

CAPÍTULO 5.

Administración y observancia del cumplimiento del impuesto

La posibilidad de que un impuesto selectivo al consumo reduzca los daños a la salud causados por los productos objetivo o maximice la posible recaudación fiscal depende de la eficacia con que se lo administre. En términos generales, la eficacia de la administración tributaria es la medida en que todos los obligados a pagar el impuesto lo hacen, mientras que la eficiencia de la administración tributaria tiene que ver con los recursos necesarios para administrar eficazmente un impuesto. Dos tareas importantes de la administración tributaria consisten en posibilitar y facilitar el cumplimiento de los contribuyentes que están dispuestos a pagar y la observancia del cumplimiento de aquellos que están menos dispuestos (227). Por lo tanto, hay aspectos del proceso de recaudación de impuestos que no se refieren a la observancia de la normativa, sino más bien a lograr que el proceso de pago de impuestos sea transparente y más fácil para los productores y los importadores de bebidas.

El contexto jurídico y la organización institucional de la recaudación de impuestos varían mucho de un país a otro y determinan en gran parte la administración de un impuesto. Un elemento esencial para la administración eficaz de un impuesto a las bebidas azucaradas es la coordinación entre los responsables de la facilitación y los encargados de la observancia del cumplimiento. En este capítulo se esbozan algunas consideraciones y principios fundamentales para la recaudación eficaz y eficiente de los impuestos selectivos al consumo. Se examinan las etapas del ciclo de cumplimiento tributario, algunos aspectos particulares de la administración de los impuestos a las bebidas azucaradas y la importancia de la coordinación entre los actores y entre países.

5.1 CUMPLIMIENTO

Muchas de las preocupaciones relativas a la administración de los impuestos a las bebidas azucaradas surgen también en relación con otros impuestos selectivos al consumo, y las mejores prácticas se aplican a todos los productos. En cierto modo, los impuestos a las bebidas azucaradas son más sencillos que los impuestos sobre el tabaco y el alcohol. En particular, los riesgos de incumplimiento y comercio ilícito

son menores, ya que el incentivo para la evasión fiscal es mucho menor. Esto se debe al peso de los productos, que aumenta el costo de la evasión fiscal, y al precio de mercado relativamente bajo de las bebidas azucaradas. Por lo tanto, el alcance de los controles y de las medidas requeridas para asegurar el cumplimiento es menor.

Una vez adoptado un impuesto selectivo al consumo, hay que asegurar que los agentes económicos que están obligados a pagar el impuesto lo hagan de manera apropiada y cumplan las leyes del caso. Con cualquier impuesto selectivo al consumo, hay varios procesos relacionados con el cumplimiento que se resumen en el ciclo que se presenta en la figura 5.1 a continuación. En lo que se refiere a la administración tributaria, las etapas principales del ciclo de cumplimiento son el registro y la concesión de licencias, la declaración de impuestos y el mantenimiento de registros, la suspensión de los derechos de importación, la recaudación del impuesto y la emisión de reembolsos.

Figura 5.1. Ciclo de cumplimiento de las obligaciones tributarias



Fuente: Elaboración propia con base en (186).

Cada una de las etapas del ciclo de cumplimiento tiene un propósito particular:

- Con el **registro y la concesión de licencias** se asegura que las autoridades tributarias sepan quiénes producen o importan el producto imponible. Además de proporcionar a las autoridades información sobre las entidades que pagan impuestos —como el nombre, la dirección e información sobre cuentas bancarias—, el registro y la licencia pueden conllevar requisitos relativos a la recopilación y el registro de transacciones pertinentes que puedan proporcionar a las autoridades tributarias información útil sobre la cadena de suministro del producto e información decisiva para detectar a quienes declaran menor cantidad y aplicar las sanciones correspondientes.
- **Las declaraciones de impuestos** ayudan a las autoridades a identificar a los contribuyentes y son una fuente de información importante, a menudo la primera, para determinar los impuestos adeudados.
- **Los impuestos deben recaudarse** en la fuente, es decir, del productor o en el momento de la importación. La recaudación del impuesto en las primeras etapas de la cadena de suministro reduce el número de contribuyentes y, por ende, los recursos necesarios para la auditoría y el control. Los pagos de impuestos deben efectuarse a intervalos fijos. Se debe vigilar el pago y emitir advertencias en caso de falta de pago para mantener el cumplimiento de los contribuyentes.
- **Auditoría y control.** Se pueden hacer auditorías y controles periódicos para fomentar el cumplimiento, que pueden consistir en auditorías de costos, auditorías de precios de transferencia, seguimiento de precios y mercados, controles de los consumidores y controles de verificación cruzada.
- Se efectúan **reembolsos** cuando el pago excede la obligación impositiva establecida. En el contexto de los impuestos selectivos al consumo, los reintegros se efectúan comúnmente cuando se exporta el producto gravado.

Con los impuestos selectivos al consumo, es inevitable cierto grado de incumplimiento, ya sea por ignorancia, por descuido o por evasión. Los administradores deben tener estrategias y estructuras para minimizar el incumplimiento (228), que pueden consistir en lo siguiente:

- exigir que los productores, los importadores y los exportadores se inscriban y obtengan licencias;
- vigilar la producción;
- usar timbres fiscales o auditar cuentas;
- exigir la presentación oportuna de las declaraciones de impuestos.

En previsión de un aumento de impuestos, los productores pueden incrementar la producción y almacenar bienes antes de que el nuevo impuesto entre en vigor. Un impuesto selectivo que se aplique una sola vez a los productos almacenados (impuesto sobre existencias mínimas) puede contrarrestar el incentivo perverso de aumentar rápidamente la producción antes de la introducción de un nuevo impuesto.

La evasión fiscal es, por lo general, el incumplimiento ilegal deliberado, mientras que la elusión fiscal es un intento de reducir la obligación impositiva por medios legales. Algunos ejemplos de elusión fiscal son las compras transfronterizas, mientras que el contrabando, la producción ilícita y la declaración por debajo del contenido real de un ingrediente gravado en un producto constituyen evasión fiscal (229). Tanto la elusión como la evasión reducen la recaudación fiscal y pueden hacer que las bebidas azucaradas sean más accesibles, fáciles de conseguir y asequibles, lo cual se opone a los objetivos de la política.

Los consumidores pueden eludir impuestos haciendo compras transfronterizas. Dado que el costo real de los impuestos sobre los alimentos tiende a ser bajo, no se ha constatado que esto sea un problema importante en ninguna de las jurisdicciones que han introducido impuestos sobre los alimentos o las bebidas azucaradas (53). Las compras transfronterizas de consumidores daneses tras la introducción de un impuesto sobre las grasas en realidad fueron mínimas, a pesar de la difusión que se les dio en los medios de comunicación (230). Hay margen para la cooperación regional e internacional a fin de reducir al mínimo el riesgo de compras transfronterizas, como se indica a continuación.

Las empresas incurren en costos cuando evaden o eluden impuestos, ya que estas actividades requieren recursos monetarios y cambios en la práctica comercial. En el caso de la evasión, corren el riesgo de que las descubran y las multen. Las normas tributarias complejas crean escapatorias que las empresas pueden aprovechar para minimizar su obligación impositiva. Un impuesto sencillo que se cumpla plenamente, respaldado por un servicio de impuestos internos o aduanas competente, puede minimizar estas tácticas. Las leyes tributarias débiles y su observancia deficiente, la falta de procedimientos judiciales, la lentitud de los procesos judiciales, las sanciones poco cuantiosas, la gobernanza débil y la corrupción pueden exacerbar la elusión y la evasión fiscales. La atención a estos asuntos puede maximizar el impacto de los impuestos sobre los alimentos y las bebidas.

5.2 ASPECTOS PARTICULARES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS

Como se señaló en el capítulo 4, los impuestos a las bebidas azucaradas basados en el contenido de azúcar son convenientes por varias razones: se aplican de manera diferencial a los productos según el contenido de azúcar (es decir, la cantidad de

azúcar por volumen de bebida líquida), están mejor orientados a los daños causados a la salud por el contenido de azúcar y crean incentivos directos para la reformulación en el lado de la oferta. Sin embargo, también introducen complejidades administrativas que no existen con otros tipos de impuestos. Estas complejidades surgen de la necesidad de determinar el contenido de azúcar de los productos a fin de calcular su obligación impositiva. Ante la falta de normas obligatorias en materia de etiquetado, las autoridades tributarias tienen que contar con capacidad para hacer pruebas independientes del contenido de azúcar de las bebidas azucaradas de los contribuyentes durante las auditorías. Para eso posiblemente se necesiten recursos financieros y humanos que excedan los que se usan para la administración de impuestos específicos o *ad valorem* más sencillos. Además, se requiere capacidad de laboratorio para realizar estas pruebas de manera creíble.

Otro asunto que es motivo de preocupación con respecto a estos impuestos es la forma en que los contribuyentes declaran el contenido de azúcar de sus productos durante la autoliquidación de su obligación. Si no se hacen estimaciones independientes del contenido de azúcar de los productos, existe el riesgo de fraude y, concretamente, de que los contribuyentes declaren menor cantidad con el fin de reducir su obligación impositiva. Para fomentar el cumplimiento, las autoridades pueden usar el contenido de azúcar declarado y, al mismo tiempo, someter a los contribuyentes a auditorías periódicas y aplicar sanciones a quienes presenten información incorrecta. Otra posibilidad es exigir que se presenten declaraciones junto con informes de pruebas del contenido de azúcar preparados por laboratorios externos creíbles.

Además, la estructura elegida de la tasa basada en el contenido de azúcar puede crear incentivos diferenciales para declarar menor cantidad de contenido real de azúcar. En los casos en que una disminución dada del contenido de azúcar conduzca a grandes reducciones de la obligación impositiva, podría haber un riesgo mayor de subestimación del contenido de azúcar. Esto podría ocurrir cuando se establece una tasa más alta por gramo de azúcar o cuando la tasa cambia discretamente según el contenido de azúcar. Cuando existe este riesgo, es necesario intensificar las auditorías para asegurar el cumplimiento.

Una categoría particular de bebidas azucaradas que plantea algunas dificultades para la administración tributaria son los concentrados. Estos productos, en jarabe o en polvo, son bebidas azucaradas que deben diluirse con agua antes de ser consumidos. En algunos mercados pueden constituir una parte importante del total de bebidas sin alcohol. Los concentrados crean cierta complejidad porque el volumen de las ventas al por menor no es el volumen consumido, como sería el caso de otros tipos de bebidas listas para beber, como bebidas carbonatadas o aguas saborizadas. Por lo tanto, si están sujetos a un impuesto específico por volumen, su carga es mucho

menor por litro (en forma diluida) que la de los productos listos para beber. Por otra parte, si están sujetos a un impuesto específico por gramo de azúcar, en forma concentrada tienen un contenido de azúcar mucho mayor que los productos listos para beber y, por ende, su carga impositiva sería mucho mayor. Para abordar este problema, se deben establecer impuestos específicos sobre los concentrados por volumen diluido. Este método crea paridad con los productos listos para beber en su tratamiento impositivo, y lo han usado las autoridades tributarias del Reino Unido y Sudáfrica (231, 232). El coeficiente de dilución utilizado para determinar la obligación impositiva debe ser el que está impreso en el envase, pero las autoridades tributarias deben reservarse el derecho de imponer un coeficiente de dilución si el indicado en el producto es muy diferente del que se usa con productos similares en el mercado o si se sospecha que se ha establecido un coeficiente excesivo para reducir la obligación impositiva.

5.3 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

En todas partes hay ciertas diferencias en las organizaciones encargadas de distintos aspectos de la administración tributaria. A nivel nacional, es común que la recaudación de impuestos selectivos al consumo de productos importados incumba a las autoridades aduaneras, mientras que la recaudación de impuestos selectivos al consumo de productos nacionales corresponde a las autoridades fiscales tradicionales. La participación de diversos organismos requiere una colaboración y un intercambio de información muy buenos para que la recaudación de impuestos y obligaciones sea eficiente y eficaz. Eso implica no solo funciones y responsabilidades claras, sino también coordinación entre las autoridades competentes, las aduanas y los responsables de formular, analizar e implantar la política tributaria. Independientemente de los mecanismos institucionales, ya sea que las partes responsables estén todas en el ministerio de economía y finanzas o en dependencias públicas separadas, todas las partes deben cooperar e intercambiar información para optimizar la recaudación de impuestos y exigir el cumplimiento de la política tributaria. Podría ser necesario disponer la coordinación y el intercambio de información en leyes o normas para simplificar el proceso y evitar confusiones.

En el plano internacional, las relaciones entre países pueden fortalecer o menoscabar los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas. La cooperación en los ámbitos científico y jurídico, junto con el intercambio de experiencia, información, conocimientos y enfoques compartidos para definir y promulgar impuestos, puede reforzar la eficacia y reducir las oportunidades de contrabando y compras transfronterizas (233). En los precios internos de los alimentos también influyen las fluctuaciones monetarias mundiales, el cambio climático, aspectos geopolíticos, los aranceles y las restricciones comerciales. Un ejemplo de la forma en que estos

factores pueden socavar el objetivo de los impuestos sobre los alimentos es la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que impone aranceles del 5% al 20% sobre los alimentos importados a fin de mantener la competitividad del mercado europeo, pero a costa de inflar artificialmente el precio de las frutas y hortalizas en comparación con los precios del mercado mundial (234). Al mismo tiempo, las reformas del sector azucarero han dado lugar a una caída de los precios reales del 50% en el último decenio (235). Esto debilita la eficacia de los impuestos sobre el azúcar encaminados a promover la sustitución con alternativas más saludables.

5.4 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 5

- Los impuestos son tan fuertes como los organismos que los administran. Si la observancia del cumplimiento no es estricta o si se pueden eludir, el impacto en la salud de un impuesto a las bebidas azucaradas será limitado.
- Para asegurar el cumplimiento, es fundamental contar con información exacta sobre el ciclo de cumplimiento tributario y con procedimientos claros y sencillos para la inscripción de contribuyentes, el otorgamiento de licencias, la declaración, el mantenimiento de registros, el almacenamiento, la distribución, la recaudación y el reembolso de impuestos.
- Una administración tributaria eficaz comprende tanto la facilitación del cumplimiento por parte de los contribuyentes que están dispuestos a pagar como la imposición del cumplimiento a los contribuyentes reacios (o la aplicación de sanciones a los contribuyentes que no cumplen).
- La administración de los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas es muy similar a la de los impuestos selectivos al consumo de tabaco y alcohol. Sin embargo, es necesario tener en cuenta algunas consideraciones relativas a la mayor amplitud de la gama de productos que podrían estar sujetos a impuestos a las bebidas azucaradas y a los casos en que el impuesto se base en el contenido de azúcar.
- La clave para la administración eficaz de un impuesto a las bebidas azucaradas es la buena coordinación entre quienes se encargan de facilitar el pago del impuesto y de exigir su cumplimiento.

CAPÍTULO 6.

Economía política

Aunque el proceso de implantación de un impuesto selectivo al consumo variará de un lugar a otro, junto con la historia, la cultura y las fuerzas estructurales de cada país, la culminación del proceso de formulación de políticas dependerá en última instancia de los incentivos políticos que enfrenten los tomadores de decisiones pertinentes. En consecuencia, los opositores y los defensores de tales políticas tratarán de influir en la comprensión y el apoyo de las instancias decisorias para obtener el resultado que ellos prefieran: implantación o rechazo de la política. Esto se puede hacer no solo por medio de la persuasión directa sobre los responsables de la toma de decisiones (conocido como “cabildeo”), sino también de manera indirecta tratando de incidir en la comprensión y el apoyo del público en general en lo que respecta a las políticas.

Las entidades comerciales de la industria de los alimentos y las bebidas, incluidos los minoristas y el sector de la hostelería, cuyos ingresos podrían verse afectados, en su mayor parte se oponen a los impuestos sobre sus productos. A menudo, las partes con intereses creados recurren al cabildeo para convencer a los responsables de formular la política de que no apliquen impuestos a las bebidas azucaradas o de que estructuren los impuestos de manera que protejan las ganancias de la industria y mitiguen las reducciones del consumo. Estos actores suelen usar un conjunto previsible de argumentos contra los impuestos a las bebidas azucaradas. Cualquiera que sea la motivación de quienes formulan estos argumentos, los asuntos planteados deben analizarse con cuidado, y se debe cuestionar toda evidencia empírica ofrecida en nombre de los actores de la industria para apoyar sus aseveraciones, así como los posibles conflictos de intereses de quienes presenten esta evidencia. En este capítulo se examinan los argumentos y las tácticas comúnmente utilizados por los actores de la industria que se oponen a los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas. Asimismo, se detallan los tipos de argumentos que se formulan con frecuencia en contra de estos impuestos y se presentan contraargumentos basados en la evidencia. También se presentan estrategias para contrarrestar la oposición de la industria a los impuestos a las bebidas azucaradas.

6.1 TÁCTICAS COMÚNMENTE UTILIZADAS POR ACTORES DE LA INDUSTRIA

Un impuesto a las bebidas azucaradas bien diseñado reducirá el consumo de bebidas objetivo e impondrá costos administrativos a los productores. Por lo tanto, las empresas afectadas tienen incentivos comerciales para oponer resistencia a su introducción. Además de presionar intensamente a los tomadores de decisiones y participar en consultas públicas, la industria de los alimentos y las bebidas a veces presenta una fuerte oposición a los nuevos impuestos (ya sea de forma directa o a través de terceros) por medio de campañas en los medios de comunicación, artículos en la prensa, programas de radio y televisión, y coaliciones con otros actores sociales en diversos entornos (236-241).

El cabildeo de la industria contra los impuestos sobre las bebidas azucaradas es previsible. En Estados Unidos de América, en el 2009 y el 2010, dos grandes productores de bebidas gaseosas gastaron colectivamente US\$ 60 millones en cabildeo contra los impuestos a las bebidas azucaradas (242). Cuando varios gobiernos locales propusieron estos impuestos, la industria presentó peticiones a los estados para que limitaran la autoridad regulatoria de los gobiernos locales y abrumaron a los departamentos de salud pública locales con solicitudes detalladas de acuerdo con la ley de libertad de información. En México y Sudáfrica, varios autores han documentado el intenso cabildeo al que los representantes directos o indirectos de los intereses de la industria sometieron a las entidades regulatorias a lo largo del proceso normativo, así como otros esfuerzos para obstruir sistemáticamente la política de impuestos sobre las bebidas azucaradas en nombre de la industria (144, 190, 238, 243-245). Del mismo modo, en un estudio de iniciativas regulatorias en América Latina para reducir el consumo de bebidas azucaradas se llega a la conclusión de que las propuestas de un impuesto a estas bebidas fueron derrotadas debido al fuerte cabildeo de la industria en Colombia en el 2016 y en Argentina en el 2017 (246). El caso de Colombia se detalla en el recuadro 6.1. En Irlanda también se documentó la fuerte oposición de la industria al impuesto, junto con las diversas estrategias de enmarcación para influir en los responsables de formular las políticas (247). Cabe destacar que suele haber un fuerte desequilibrio en los recursos y el acceso entre los actores comerciales que se oponen a las políticas de impuestos a las bebidas azucaradas y los grupos de salud pública que abogan por las políticas.

A nivel mundial, los argumentos utilizados por la industria de los alimentos y las bebidas en su cabildeo en contra de los impuestos sobre las bebidas azucaradas son un reflejo de las mismas tácticas bien financiadas conocidas como “SCARE” por sus siglas en inglés que la industria tabacalera hizo famosas para prevenir, debilitar o retrasar la implantación de impuestos (186, 188). En las subsecciones siguientes se hace un análisis detenido de la forma en que la industria enmarca cada argumento,

se señalan los defectos, se indica la medida en que cada preocupación tiene mérito y se proponen formas en que un gobierno responsable puede abordar cada argumento. Estos análisis se basan en la evidencia obtenida en investigaciones independientes con revisión científica externa y en ejemplos concretos de la experiencia de los países.

Recuadro 6.1. La presión de la industria aplasta el impuesto a las bebidas azucaradas en Colombia

Colombia es el único país de América Latina que trató infructuosamente dos veces de introducir un impuesto a las bebidas azucaradas. El primer intento tuvo lugar en el 2016, con una propuesta para establecer un impuesto del 20%. Esta propuesta, encabezada por el Ministerio de Salud y Protección Social, contó con el apoyo de distinguidas instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Con el respaldo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la propuesta se incorporó en un proyecto de ley de reforma tributaria más amplio. Cuando se presentó el proyecto de ley al Congreso, se desencadenó una reacción feroz de los grupos que defendían los intereses de la industria de las bebidas. La presión vino desde muchos ángulos. Como era de esperar, los cabilderos dijeron al Congreso que los impuestos a las bebidas azucaradas no reducían el consumo, a pesar de la evidencia internacional en contrario. La presión posiblemente haya sido más fuerte en los medios de comunicación, que tanto los partidarios como los opositores trataron de usar para influir en la comprensión y el apoyo del público en general con respecto a la política de tributación de las bebidas azucaradas.

Aunque los partidarios del impuesto, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, trataron de movilizar una campaña de sensibilización pública en los medios de comunicación, sus esfuerzos se vieron debilitados por los grupos de apoyo a la industria. Igual que ocurrió en otros países, los anuncios a favor del impuesto a las bebidas azucaradas fueron contrarrestados con artículos en revistas o declaraciones en la radio o la televisión. La presión aumentó cuando una de las principales compañías de bebidas de Colombia interpuso una queja formal en contra de un anuncio televisivo respaldado por una organización de la sociedad civil en el que se advertía a los consumidores acerca de las consecuencias para la salud del consumo de bebidas azucaradas. Aunque los expertos en salud afirmaron que el anuncio estaba respaldado por evidencia empírica, el jefe del organismo donde se interpuso la queja (que ocupaba un cargo político) se puso del lado de los peticionarios de la industria. En consecuencia, el anuncio se dejó de emitir y se prohibió a los empleados de la organización patrocinadora de la sociedad civil hablar públicamente sobre los riesgos para la salud del consumo de azúcar. También se informó que un

editor de un medio de comunicación fue despedido después de publicar artículos de opinión a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas. Además de la presión en el Congreso y los medios de comunicación para retirar la propuesta del proyecto de ley de reforma tributaria, se informó acerca del acoso anónimo a activistas que estaban a favor del impuesto (aunque no se identificó a los perpetradores). Al final, el Congreso rechazó el impuesto propuesto. La experiencia de Colombia muestra cómo los esfuerzos de la industria y la dinámica de poder asimétrica entre la industria y las organizaciones de la sociedad civil pueden socavar el apoyo a los impuestos a las bebidas azucaradas. En el 2020 se reanudaron los esfuerzos para aprobar un impuesto de este tipo, pero el Congreso volvió a rechazar la propuesta en el 2021.

Fuentes: (189, 248, 249).

6.1.1 TÁCTICA “S” DEL CONJUNTO DE TÁCTICAS CONOCIDAS COMO “SCARE”: SEMBRAR LA DUDA DESACREDITANDO LA CIENCIA Y DESVIANDO LA ATENCIÓN

Una táctica que los intereses creados usan comúnmente para oponerse a los impuestos a las bebidas azucaradas consiste en sembrar dudas sobre la eficacia de la política: afirman que no hay evidencia o que la evidencia no es concluyente (144, 245, 250, 251). La industria argumenta que es poco probable que estos impuestos produzcan cambios en las compras y el consumo. Agrega que, si los impuestos no producen cambios en el consumo, no pueden lograr las mejoras que buscan en la alimentación y la salud de la población. En vista de este argumento y de otros, es importante que los responsables de formular las políticas determinen con cuidado de dónde proviene la evidencia, porque se ha observado que es más probable que la evidencia financiada por la industria llegue a conclusiones que concuerden con los intereses comerciales (252-255).

Más allá de afirmar que los impuestos a las bebidas azucaradas son ineficaces, hay ejemplos de cómo la industria de los alimentos y las bebidas ha hecho uso indebido de la evidencia para incidir en la política de salud. La industria ha financiado a destacados científicos e investigadores del sector privado para que realizaran estudios encaminados a sesgar los resultados a fin de cuestionar la eficacia de las medidas y distraer a los responsables de formular las políticas. Además, la evidencia de Sudáfrica muestra que algunos sectores de la industria usan referencias de manera engañosa para promover narrativas diferentes con respecto a la carga elevada y cada vez mayor de las ENT relacionadas con la alimentación y han llegado incluso a cuestionar el papel que desempeñan las bebidas azucaradas en estas enfermedades (144, 244, 254, 256, 257).

Como se detalla en el capítulo 2, la evidencia sólida independiente (obtenida de estudios de modelización, observación y experimentales) de la eficacia de los impuestos a las bebidas azucaradas, aunque relativamente nueva, demuestra que los

impuestos de magnitud suficiente de hecho aumentan los precios, al mismo tiempo que reducen las ventas y el consumo. Aunque es posible que los impuestos que sean pequeños en magnitud o alcance no produzcan cambios significativos en las compras, ahora hay una base de evidencia amplia y creciente de que, cuando los impuestos están bien diseñados y administrados, y se fijan a una tasa suficientemente elevada, llevan a grandes cambios en las ventas y el consumo de las bebidas objetivo y a su sustitución con opciones no endulzadas más saludables, como el agua.

La industria de los alimentos y las bebidas a menudo trata de desviar la atención de los impuestos a las bebidas azucaradas de dos maneras: apartando la atención de estas bebidas como importante factor que contribuye a las ENT vinculadas a la alimentación y dirigiéndola a otras intervenciones más débiles para cuestionar la idoneidad de la política propuesta.

A fin de desviar la atención de las bebidas azucaradas como importante factor que contribuye a las ENT relacionadas con la alimentación, la industria con frecuencia recurre a dos estrategias conexas. En primer lugar, trata de dirigir la atención al aumento de la actividad física. Un argumento común es que el control del peso es un problema de desequilibrio calórico y que la falta de actividad física y la mala alimentación tienen un mayor grado de culpa que las bebidas azucaradas (245, 258). En consecuencia, la industria promueve la actividad física y patrocina eventos deportivos para desviar la atención de los productos alimenticios y las bebidas menos saludables (259). De hecho, en un estudio reciente de la actividad política de las principales empresas transnacionales de alimentos y bebidas de América Latina y el Caribe, se observó que varias empresas con carteras de bebidas azucaradas habían puesto en marcha iniciativas para fomentar la actividad física, educar sobre formas de vida saludables y, al mismo tiempo, promover sus productos (260).

La segunda estrategia que usa la industria consiste en desviar la atención de determinados productos y dirigirla a la alimentación poco saludable. Es cierto que las ENT relacionadas con la alimentación no se deben a una sola causa, que las medidas actuales no son suficientes para controlar los problemas de salud relacionados con la alimentación y que la evidencia indica que reducir la ingesta de calorías es la forma más eficaz de bajar de peso, pero también es cierto que las bebidas azucaradas aportan una alta concentración de azúcar y calorías de fácil absorción que las personas en promedio no compensan disminuyendo la ingesta de otras fuentes calóricas, y que la gran cantidad de calorías que se consumen en las bebidas azucaradas son difíciles de compensar con el ejercicio físico (258, 261-263). Además, las bebidas azucaradas son un factor importante que contribuye al consumo excesivo de azúcar libre en muchos países, al tiempo que aportan poco o ningún valor nutricional añadido.

La industria también trata a menudo de desviar la atención de los impuestos a las bebidas azucaradas a otras intervenciones. En el curso de la introducción de un

impuesto, es posible que los representantes de la industria con intereses creados acepten la premisa de la política (es decir, que hay una gran carga de obesidad y enfermedades relacionadas con la alimentación que puede atribuirse al consumo excesivo de azúcar libre), pero argumenten que hay otros enfoques supuestamente más eficaces que un impuesto nuevo. Lo grave es que muchos de los enfoques propuestos quizá no sean eficaces o se basen en evidencia más débil. Aunque es importante adoptar una estrategia de política de distintos niveles para propiciar entornos alimentarios que ayuden a las personas a tomar decisiones más saludables y consumir menos azúcar, eso no debería impedir la adopción de un impuesto a las bebidas azucaradas a corto plazo. Algunos de los enfoques diferentes que la industria suele proponer para prevenir las enfermedades vinculadas a la alimentación consisten en iniciativas de actividad física, campañas de educación y alfabetización sobre la salud y autorregulación de la industria.

Actividad física

La industria de los alimentos y las bebidas a menudo defiende las intervenciones para promover la actividad física como alternativa frente a los impuestos a las bebidas azucaradas (258). Por ejemplo, en Sudáfrica, la industria promueve la actividad física y programas de educación física como solución para el aumento de las tasas de ENT (264). La evidencia parece indicar que, igual que ocurre con el tabaco, las empresas de bebidas azucaradas participan en iniciativas de responsabilidad social de las empresas, entre ellas iniciativas de actividad física, cuando sus ganancias se ven amenazadas y necesitan mejorar su posición ante el público y los responsables de formular las políticas y, en última instancia, moderar el riesgo de regulación (265). En consecuencia, la responsabilidad social de las empresas puede entenderse como una estrategia de relaciones públicas para mejorar la imagen pública de una empresa y desviar la atención de las medidas regulatorias o fiscales que puedan afectar sus intereses particulares.

Aunque el aumento de la actividad física es esencial en la lucha contra la obesidad y las ENT relacionadas con la alimentación, debe verse como un componente para promover una alimentación más saludable y no como un sustituto de los impuestos a las bebidas azucaradas, en particular porque el papel de la actividad física es relativamente pequeño en comparación con el de la alimentación y porque la actividad física representa una fracción mucho menor del riesgo atribuible a la población que la alimentación en la carga mundial de enfermedad (258, 261, 262). Además, si bien los impuestos a las bebidas azucaradas son una intervención a nivel de la población, las intervenciones para promover la actividad física suelen ser específicas y tienen un alcance más limitado. No obstante, estas intervenciones pueden y deben ser complementarias. Por ejemplo, la recaudación fiscal derivada de las bebidas azucaradas podría usarse para financiar intervenciones encaminadas a promover la actividad física.

Educación y alfabetización en salud

Otra intervención defendida por la industria para desviar la atención consiste en campañas de educación y alfabetización en salud. Los defensores de la industria argumentan que, en vez de incentivar la reducción del consumo de bebidas azucaradas por medio de impuestos y precios, las autoridades deberían educar al público sobre una alimentación saludable y mejores decisiones personales (250). De esta forma, la industria trata de responsabilizar a las personas por su propia salud sin asumir ninguna responsabilidad por los productos que no son saludables que comercializan y el entorno alimentario que propician: tratan de desviar la atención de la responsabilidad de la empresa y dirigirla a la responsabilidad personal (190, 265). Además, aunque los impuestos a las bebidas azucaradas son una intervención a nivel de la población que redunde en beneficios progresivos para la salud (los grupos poblacionales de ingresos bajos se benefician de manera desproporcionada en lo que se refiere al impacto en la salud), las medidas educativas pueden beneficiar de manera desproporcionada a los grupos de ingresos altos y ampliar las inequidades socioeconómicas en la salud (266).

No obstante, como en el caso de las campañas para promover la actividad física, cabe señalar que, si bien la educación es indispensable para mejorar la salud de la población y debe apoyarse plenamente, debería considerarse como un complemento de la promoción de una alimentación más saludable y no como un sustituto de los impuestos a las bebidas azucaradas, que fomentan entornos alimentarios más saludables. Del mismo modo, igual que ocurre con la complementariedad de las intervenciones para promover la actividad física, la recaudación fiscal derivada de las bebidas azucaradas podría usarse para financiar campañas de alfabetización y educación sobre la salud. Por ejemplo, en Seattle, una parte de la recaudación fiscal derivada de las bebidas azucaradas se usa para apoyar iniciativas de alimentación saludable y educación (267).

Regulación voluntaria

Además de propiciar la actividad física e iniciativas de educación, algunos actores de la industria argumentan que, en vez de aplicar impuestos a sus productos, se les debería dar la oportunidad de tomar medidas voluntarias para abordar el consumo nocivo. Por ejemplo, un inventario sistemático de las estrategias de la industria en el proceso parlamentario de adopción de un impuesto a las bebidas azucaradas en Sudáfrica muestra que la mayoría de los actores de la industria propusieron medidas alternativas al impuesto, destacaron las medidas que la industria ya estaba tomando para prevenir la obesidad o presentaron argumentos a favor de la autorregulación o de medidas voluntarias que la industria podría adoptar en el futuro (238). Una

vez más, se trata de una estrategia para desviar la atención de los impuestos a las bebidas azucaradas —medida costo-eficaz basada en la evidencia que, junto con otras medidas regulatorias, pone en peligro las ganancias de la industria— y dirigirla a una medida que controlan y pueden revertir si su rentabilidad se ve amenazada (268).

La autorregulación puede consistir en la reformulación de productos, promesas de no dirigir el mercadeo a la población infantil y la restricción de la publicidad. Aunque la acción voluntaria útil es digna de elogio, las promesas de la industria de reducir el mercadeo y la publicidad generalmente no han contribuido a los objetivos de salud pública y deben usarse junto con otras políticas obligatorias, como la tributación. En vista de las tasas elevadas y crecientes de mortalidad y morbilidad por enfermedades relacionadas con la alimentación, la experiencia de los países de la Unión Europea y de México muestra que la autorregulación conduce a avances exigüos y no produce los resultados esperados (190). Dado que no hay un mecanismo para exigir el cumplimiento de la autorregulación, a menudo no se da seguimiento a los supuestos compromisos que asume la industria (246, 269).

La investigación respalda lo que el sentido común parece indicar: aunque es posible que la autorregulación de la industria (por ejemplo, mediante una reformulación incremental) conduzca a un menor consumo, es mucho menos eficaz que la regulación obligatoria. Cabe señalar que el propósito de las empresas de alimentos y bebidas es ganar dinero para sus accionistas, de modo que lo que les interesa es vender lo más posible, y no reducir el consumo. Tampoco les preocupan las externalidades del consumo excesivo, como los daños a la salud y los gastos públicos conexos. A menos que un gobierno esté dispuesto a seguir adelante con la regulación correspondiente, debe evitarse dar un ultimátum, como las declaraciones de que, si la industria alcanza los objetivos establecidos por medio de medidas voluntarias, quizá no sea necesario introducir un impuesto. En el caso de Canadá y las grasas trans, el enfoque del ultimátum resultó contraproducente cuando los políticos no cumplieron sus amenazas (270). En última instancia, los impuestos a las bebidas azucaradas y la autorregulación de la industria no se excluyen mutuamente, pero es evidente que la autorregulación no es un sustituto de las medidas regulatorias.

En vista de los intentos de la industria de desviar la atención de las políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas con la promoción de otras intervenciones, es importante destacar que, en condiciones ideales, dichos impuestos deberían aplicarse como parte de un conjunto integral de políticas que comprenda estrategias de comunicación sobre la salud y medidas regulatorias para mejorar la información nutricional o restringir el mercadeo de alimentos poco saludables dirigido a la población infantil. Combinadas, estas intervenciones redundan en mayores beneficios para la salud que las intervenciones individuales y tienen un perfil de costo eficacia más prometedor (162).

Vulneración de los derechos individuales

Por último, además de proponer otros enfoques para prevenir las enfermedades relacionadas con la alimentación a fin de desviar la atención de los impuestos a las bebidas azucaradas, la industria de los alimentos y las bebidas, a menudo por medio de grupos “pantalla” (grupos que promueven las bebidas azucaradas de manera encubierta), aliados como laboratorios de ideas o estrategias de posverdad (es decir, con movimientos de base falsos), tiende a desviar la atención diciendo que los impuestos a las bebidas azucaradas infringen las libertades personales. Por ejemplo, en el Reino Unido, un grupo de presión que no revela sus fuentes de financiamiento afirma que el impuesto al azúcar es la peor cara del “Estado paternalista” (caracterizado por controlar excesivamente la vida de sus ciudadanos) y representa una vulneración inaceptable de la libertad personal y la libertad de elección (271, 272). Del mismo modo, en una encuesta de los principales líderes de opinión de Israel sobre las bebidas azucaradas y los impuestos a los alimentos poco saludables, uno de los argumentos fue que la medida sería paternalista y menoscabaría la libertad de elección de las personas (273). Cabe destacar que los impuestos no eliminan ni restringen la elección, sino que hacen que las decisiones poco saludables sean más caras (274). Además, como se explica en el apartado sobre la justificación económica de la tributación de las bebidas azucaradas, hay varias fallas del mercado, incluidas las externalidades negativas impuestas a la sociedad, que se pueden abordar con los impuestos selectivos al consumo (impuestos pigouvianos). El argumento del paternalismo también se usó antes contra los impuestos selectivos al consumo de tabaco, que ahora se aplican en la gran mayoría de los países (186).

Contrariamente a lo que dice la industria —que los impuestos a las bebidas azucaradas infringen las libertades personales—, estos impuestos, junto con otras políticas para mejorar el entorno alimentario, protegen y promueven la observancia de varios derechos humanos individuales, como el derecho a gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr y el derecho a la alimentación (144, 275-280). En efecto, los relatores especiales sobre el derecho a la alimentación y el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental han exhortado a los gobiernos a implantar impuestos sobre los alimentos poco saludables y han recomendado impuestos a las bebidas azucaradas (281, 282). Además, el Relator Especial sobre el derecho a la salud afirmó: “Cuando los Estados promulgan leyes en el marco de sus políticas nacionales de salud para desincentivar el consumo de alimentos no saludables y promover opciones más saludables, la industria alimentaria tiene la obligación de cumplir esas leyes y renunciar a las actividades que puedan menoscabar estas políticas” (281).

6.1.2 TÁCTICA “C” DE SCARE: IMPUTACIONES E IMPUGNACIONES LEGALES

La industria de los alimentos y las bebidas considera que los impuestos a las bebidas azucaradas bien diseñados que son de suficiente magnitud para influir en el comportamiento de los consumidores constituyen una amenaza para las utilidades, el crecimiento y la sostenibilidad de sus operaciones a largo plazo. En consecuencia, los actores de la industria pueden entablar o amenazar con entablar acciones legales para impugnar las políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas, y, en algunos casos, afirmar que estos impuestos infringen el derecho nacional o internacional.

En el plano nacional, se podría amenazar con una acción legal alegando que el impuesto es inconstitucional o incompatible con otras leyes nacionales o que el organismo público encargado de implantar el gravamen o de tomar decisiones no está facultado legalmente para recaudarlo (*ultra vires*), no observó el debido proceso en la formulación de la política o no mantuvo la imparcialidad procesal en lo que respecta a las partes afectadas (188, 283).

No es raro que, al oponerse a un impuesto a las bebidas azucaradas, la industria afirme que el impuesto viola los compromisos internacionales en materia de comercio o inversión y es incompatible con el derecho emanado de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o con acuerdos tributarios o aduaneros regionales. Por ejemplo, se puede amenazar con una acción legal alegando que el impuesto es discriminatorio, ya sea a primera vista o en sus efectos, ya que discrimina entre productos similares; por ejemplo, sobre la base del país de origen (en violación de los principios de trato nacional) o el tipo de producto. La industria también puede afirmar que la tributación de alimentos y bebidas específicos es discriminatoria y dar a entender que la política hace caso omiso de otras fuentes de azúcar en la alimentación (172). Estas acciones legales han frenado los esfuerzos para ampliar el alcance de los impuestos existentes sobre los alimentos menos saludables (284).

En algunos países de la Unión Europea se ha amenazado con acciones legales contra los impuestos a las bebidas azucaradas, alegando que constituirían una ayuda estatal ilegal a productos similares o sustitutivos no gravados y que, por consiguiente, distorsionan o amenazan con distorsionar la competencia y son incompatibles con el derecho de la Unión Europea en la medida en que afectan al comercio entre Estados. Por ejemplo, la Federación Finlandesa de Industrias de los Alimentos y las Bebidas retrasó un aumento planeado de la tasa impositiva aplicable a artículos de confitería tras interponer una demanda ante la Comisión Europea en la que impugnaba la legalidad de la medida (285). En cambio, la determinación tomada por la Comisión Europea con respecto al impuesto irlandés a las bebidas azucaradas (antes de su entrada en vigor) es un precedente importante, ya que reafirmó que el impuesto sobre los productos con un contenido de azúcar añadido superior a un umbral establecido era compatible con los objetivos perseguidos en

materia de salud y no distorsionaba indebidamente la competencia ni constituía ayuda estatal ilegal (285).

La amenaza de acción legal (fundada o no) puede causar el llamado “enfriamiento regulatorio”, que consiste en que el gobierno retrase, modifique o retire las políticas tributarias planificadas para evitar una demanda. Por ejemplo, en un estudio de caso del proceso de elaboración del impuesto a las bebidas azucaradas en Estonia se señala que la industria recurrió a una amplia gama de aseveraciones falsas, entre ellas que la política era inconstitucional y contraria al derecho de la Unión Europea, para convencer a los responsables de que no siguieran adelante (197-199).

Las políticas en materia de bebidas azucaradas pueden formularse de una manera que refuerce la posición del Estado en caso de acción legal. En términos generales, en lo que respecta a las acciones legales internas, los responsables de formular las políticas que quieran introducir políticas de tributación de las bebidas azucaradas deben asegurarse de que se cumplan los requisitos procesales (incluidas las consultas públicas) y se respete el debido proceso en la redacción y la implantación de la medida (236). Los responsables de formular las políticas deben trabajar con abogados del Estado a fin de asegurar que cuenten con un mandato legislativo apropiado para implantar el impuesto planeado a las bebidas azucaradas y que el impuesto sea compatible con otras leyes nacionales.

Al considerar los compromisos jurídicos internacionales, los Estados deben tener en cuenta que, en los acuerdos de la OMC y en muchos otros acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales, se reconoce la salud como objetivo legítimo de política. Estos instrumentos por lo general contienen exenciones para que los países puedan introducir medidas de política relacionadas con la salud, siempre que sean necesarias y proporcionales para lograr un objetivo legítimo de salud pública y no restrinjan el comercio más de lo necesario (286). Hay que tener cuidado de armonizar la política de impuestos a las bebidas azucaradas con las exenciones vigentes, a fin de que el impuesto no discrimine entre productos similares y que la medida esté respaldada por evidencia de que es probable que logre objetivos legítimos de la política de salud pública.

Por ejemplo, es menos probable que un impuesto se considere discriminatorio si está diseñado de manera tal que la obligación impositiva dependa de la composición del producto —como el contenido de azúcar—, si no discrimina entre productos similares de origen diferente y si la diferenciación entre productos está justificada sobre la base de la evidencia. La contribución que se espera del impuesto (incluidas las distinciones tributarias entre diferentes categorías de productos) a los objetivos de salud pública también debe estar claramente establecida, justificada y respaldada por evidencia.

En el caso de los impuestos a las bebidas azucaradas, es importante recalcar que

estas bebidas desempeñan un papel excepcionalmente importante como fuente de azúcar libre en la alimentación y aportan poco o ningún valor nutricional. Los responsables de formular las políticas deben estar preparados con datos epidemiológicos y evidencia de cada país (que se detallan en el capítulo 3) que corroboren las formas en que se prevé que los impuestos contribuirán al logro de los objetivos de salud pública.

Varios países han montado una defensa eficaz en acciones legales contra políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas en el marco del derecho nacional y las normas relativas al comercio y las inversiones internacionales (59). Aunque los responsables de formular las políticas deben tomar medidas para fortalecer la posición del Estado contra posibles acciones legales por adelantado mediante la formulación de políticas de impuestos sólidas y bien diseñadas, incluso teniendo en cuenta los elementos antedichos, las acciones legales no deberían obstaculizar la promoción de políticas de tributación de las bebidas azucaradas.

6.1.3 TÁCTICA “A” DE SCARE: RETÓRICA ANTIPOBREZA (REGRESIVIDAD)

Un argumento común contra los impuestos a las bebidas azucaradas (y otros) es que perjudicarán de manera desproporcionada a los pobres (62, 144, 188, 190, 238, 283). Eso se debe a la idea de que el gasto en consumo y los impuestos pagados como porcentaje del ingreso pueden ser mayores para las personas con ingresos más bajos que para aquellas con ingresos más altos (61, 62, 79). En otras palabras, un impuesto puede ser regresivo si la carga tributaria tiende a ser relativamente mayor para las familias de ingresos bajos que para las de ingresos medianos y altos. Sin embargo, este argumento tiene dos limitaciones importantes.

En primer lugar, el concepto de regresividad basado solo en la carga tributaria no tiene en cuenta el daño mayor, tanto económico como para la salud, causado por el consumo excesivo de bebidas azucaradas. En muchos países, las personas de ingresos bajos consumen más bebidas azucaradas que otros grupos y, en consecuencia, se ven afectadas de manera desproporcionada por problemas de salud vinculados al consumo excesivo de estas bebidas, entre ellos la obesidad, la diabetes y otras enfermedades relacionadas con la alimentación (30, 287-289). Del mismo modo, el costo conexo del tratamiento también representa una carga mayor para estos hogares de ingresos bajos y, en consecuencia, es posible que no reciban tratamiento adecuado debido a limitaciones económicas (290-292).

En segundo lugar, los impuestos a las bebidas azucaradas que resultan en precios más altos pueden inducir un cambio en el comportamiento de la población, como se refleja en la elasticidad de la demanda con respecto a los precios, la cual difiere entre grupos de distintos niveles de ingresos. Los hogares de ingresos bajos

presentan una sensibilidad mucho mayor a los precios de las bebidas azucaradas (y a otros productos sujetos a impuestos selectivos al consumo), lo cual significa que es probable que disminuyan en mayor medida el consumo de productos gravados (57, 62, 68, 293). De hecho, la evidencia relativa al impuesto a las bebidas azucaradas en México muestra sistemáticamente que la disminución de la compra de bebidas gravadas es mayor en los hogares de ingresos bajos que consumían más productos gravados antes que se implantara el impuesto (116, 119, 294). Los hallazgos de las revisiones sistemáticas también indican que los beneficios relativos para la salud derivados de un impuesto a las bebidas azucaradas tienden a ser mayores para los hogares de ingresos bajos (57, 76).

Por consiguiente, es probable que los aumentos de precios relacionados con los impuestos produzcan mayores mejoras en la alimentación de las familias de ingresos bajos que de los grupos poblacionales de ingresos más altos. Al disminuir el consumo y mejorar la alimentación en mayor medida, es probable que los grupos poblacionales de ingresos bajos también obtengan más beneficios para la salud de las políticas de tributación de las bebidas azucaradas. Esto, junto con las barreras económicas e institucionales para el acceso a la atención de salud, parece indicar que recibirían mayores beneficios económicos y para la salud (en forma de gastos de atención de salud y pérdida de productividad evitados) que los grupos poblacionales de ingresos más elevados.

En vista de la combinación de ambas consideraciones, los impuestos a las bebidas azucaradas son, en la práctica, una intervención de salud pública progresiva, en vez de regresiva. Además, dado que en todos los entornos y con todas las enfermedades se ha observado que las personas pobres tienen menos acceso a los servicios de atención de salud debido a barreras económicas y de otros tipos, los beneficios para la salud derivados de los impuestos a las bebidas azucaradas y de políticas intersectoriales similares de prevención de las ENT pueden llegar en mayor medida a las personas pobres. De hecho, la evidencia obtenida de un extenso análisis de costo-beneficio en Kazajstán, en el cual se evaluaron los efectos distributivos de un aumento de los impuestos a las bebidas azucaradas en los gastos de los hogares, los gastos de bolsillo en atención médica y la productividad por deciles de ingresos, se observó que el efecto neto del ingreso es progresivo a largo plazo y que los deciles de ingresos más bajos se benefician más que otros grupos de ingresos (133). Por consiguiente, de acuerdo con estos resultados, los impuestos a las bebidas azucaradas son, en la práctica, una política de salud progresiva. Para aumentar la progresividad de la intervención y lograr un mayor apoyo político, la recaudación fiscal derivada del impuesto podrían destinarse a programas sociales o de salud en beneficio de grupos socioeconómicamente desfavorecidos (94).

6.1.4 TÁCTICA “R” DE SCARE: INESTABILIDAD LA RECAUDACIÓN FISCAL

En sus esfuerzos por ejercer presión contra los impuestos a las bebidas azucaradas, la industria de los alimentos y las bebidas y sus asociados a menudo afirman que el impuesto no producirá la recaudación fiscal esperada o que el aumento de los impuestos vigentes podría menoscabar el rendimiento de la recaudación fiscal (190). En Filadelfia, por ejemplo, aunque el impuesto a las bebidas azucaradas generó más de US\$ 200 millones en los primeros tres años, no condujo a la recaudación fiscal esperada, resultado que los opositores usaron para tratar de socavar el apoyo al impuesto (295). El impacto en la salud y la recaudación fiscal de un impuesto saludable depende en gran medida de su diseño y su administración. Los responsables formular las políticas deben ser conscientes de las ventajas y las desventajas de las diferentes alternativas para el diseño del impuesto a fin de asegurarse de que concuerde con sus objetivos. Es común que se denuncien los impuestos sobre la base de datos de impacto a corto plazo, y los responsables de formular las políticas deben tener claro desde el principio el objetivo principal del impuesto (movilizar la recaudación fiscal o disminuir la ingesta de azúcar libre), los indicadores que se usarán para medir el éxito (que serán diferentes según el objetivo expreso) y el posible desfase temporal de los datos sobre resultados.

La experiencia de los países muestra que los impuestos a las bebidas azucaradas pueden generar recaudación fiscal adicional, la cual puede ser sustancial, especialmente como proporción del gasto público en salud (145). A medida que los países, y en particular los países de ingresos bajos y medianos, tratan de financiar programas de recuperación económica y contraen más deuda pública en el contexto de la pospandemia de COVID-19, los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas pueden ofrecer una nueva corriente para aumentar la recaudación fiscal y cerrar las brechas en los gastos (296).

6.1.5 TÁCTICA “E” DE SCARE: REPERCUSIÓN EN EL EMPLEO

Un argumento que plantean comúnmente los intereses creados en relación con los impuestos a las bebidas azucaradas es la amenaza de una disminución de la actividad económica. En particular, la industria argumenta que el impuesto podría traer costos considerables en términos de empleo (en la producción de bebidas, la agricultura, la venta minorista de alimentos, etc.), así como en toda la economía en general y a raíz de la contracción de la inversión extranjera (93, 236, 238, 244, 245, 297-299).

Sin embargo, hay muy poca evidencia empírica independientes que respalde estas preocupaciones. Los críticos a menudo recurren a estudios de modelización hechos por consultores financiados por la industria, que no se ajustan a las normas de notificación para la investigación académica y no están sujetos a revisión científica externa. Las suposiciones utilizadas en los estudios de modelización financiados por la industria

sobre el impacto económico de los impuestos saludables proporcionan solo una imagen parcial de los resultados y llevan a conclusiones que exageran las consecuencias para el empleo (299). Por ejemplo, si no se tiene en cuenta la sustitución de gastos de los hogares, las estimaciones resultantes reflejarán los cambios brutos en el empleo, en vez de los cambios netos. Los cambios brutos en el empleo no tienen en cuenta el hecho de que los hogares desplazan el gasto del producto gravado hacia otros productos no gravados, ni la actividad económica en el empleo y el desplazamiento de los empleos relacionados con las bebidas azucaradas a otros sectores (300).

Además, los estudios financiados por la industria ponen de relieve el impacto económico y laboral a corto plazo y hacen caso omiso de los beneficios económicos a más largo plazo de la mejora de la salud y la longevidad de la población debido a la reducción del consumo de bebidas azucaradas y la mejora de la alimentación (301). Las ENT, como otras afecciones relacionadas con el consumo excesivo de bebidas azucaradas, pueden tener un impacto macroeconómico debido al ausentismo de los trabajadores, la jubilación anticipada, la mortalidad prematura y el abandono o la reducción del trabajo remunerado de los familiares para encargarse del cuidado de pacientes con ENT. A menudo, los efectos beneficiosos de las políticas de prevención de las ENT, como los impuestos a las bebidas azucaradas, no se tienen en cuenta en los modelos elaborados por la industria y sus consultores.

En evidencia empírica independiente no se observan cambios en las tasas de empleo después de la introducción de impuestos a las bebidas azucaradas. Eso se debe a que toda pérdida de empleo en el sector gravado suele compensarse con nuevos empleos en otros sectores no gravados (283). Por ejemplo, en una revisión sistemática de estudios del impacto económico de las políticas fiscales relacionadas con la alimentación (en su mayoría impuestos a las bebidas azucaradas) no se encontró evidencia sólida de una contracción del empleo ni de efectos económicos negativos más amplios de su implantación (298). La evidencia de México, San Francisco y Filadelfia también indica que los impuestos a las bebidas azucaradas no tienen consecuencias negativas en las tasas de empleo (302-304). En un estudio realizado en México en el cual se evaluaron los cambios en las tasas de desempleo de la industria manufacturera, el sector comercial y el ámbito nacional, no se observaron reducciones del empleo vinculadas a los impuestos introducidos en el 2014 a las bebidas azucaradas y los alimentos que no son esenciales y tienen alto contenido calórico (302).

Del mismo modo, en un análisis de control sintético para evaluar los resultados en materia de empleo dos años después de la introducción de un impuesto a las bebidas azucaradas en San Francisco, no se encontró evidencia de efectos perjudiciales en el empleo neto, el empleo en el sector privado o el empleo en industrias relacionadas con las bebidas azucaradas (303). En una revisión publicada hace poco de los efectos

en el mercado laboral de los impuestos locales a las bebidas azucaradas en Estados Unidos de América tampoco se encontró evidencia de pérdidas netas de empleos o de pérdidas de empleos en industrias que producen o venden bebidas azucaradas, y se llegó a la conclusión de que es probable que los hallazgos del mundo real difieran de las predicciones derivadas de estudios de simulación financiados por la industria porque esos estudios no tienen en cuenta plenamente los efectos de sustitución, la reasignación del gasto del consumidor y el aumento del gasto público gracias a la nueva recaudación fiscal (305).

Además de la ausencia de un impacto en las tasas de empleo, vale la pena considerar el papel que los impuestos a las bebidas azucaradas pueden tener en el aumento de la productividad al evitar muertes y enfermedades. En un estudio realizado en Australia se trató de cuantificar el impacto en la productividad a lo largo de la vida de un impuesto del 20% sobre las bebidas azucaradas y se llegó a la conclusión de que el incremento de la productividad y los costos de atención de salud evitados serían considerables: el aumento de la productividad representaría AU\$ 1900 millones, y los costos de atención de salud evitados serían superiores a AU\$ 420 millones (306).

A pesar de la evidencia empírica creciente que desmiente la aseveración de la industria de que los impuestos a las bebidas azucaradas elevan el desempleo, ya que estas pérdidas de empleos se compensan con nuevos empleos en otros sectores, la industria continúa aprovechándose de los temores económicos y amenaza con cerrar fábricas si se introducen impuestos (307, 308). Los responsables de formular las políticas deben ser conscientes de las exageraciones de la industria con respecto al impacto de los impuestos en las tasas de desempleo, así como sobre otras consecuencias económicas adversas. El argumento relativo al efecto económico negativo de las políticas de tributación de las bebidas azucaradas puede ser muy poderoso políticamente, de modo que es aconsejable que quienes son partidarios de estas políticas expongan desde el principio lo que dice la evidencia independiente sobre los posibles efectos económicos.

6.1.6 OTRAS TÁCTICAS: COMPRAS TRANSFRONTERIZAS Y COMERCIO ILÍCITO

La industria a veces alegará (aunque no es el argumento más utilizado contra los impuestos a las bebidas azucaradas) que las tasas impositivas más altas y los precios más elevados refuerzan los incentivos económicos para las compras transfronterizas, el suministro ilegal de bebidas azucaradas desde jurisdicciones con impuestos más bajos y la evasión fiscal a nivel nacional (93, 283). Por ejemplo, la oposición de la industria en Dinamarca, que afirmaba que se hacían muchas compras transfronterizas en Suecia y Alemania, llevó a la derogación en el 2013 de un impuesto a las bebidas azucaradas que había estado en vigor desde los años treinta (59). En

comparación con otros productos como el tabaco, es probable que haya poca elusión y evasión fiscales, ya que la rentabilidad del contrabando de bebidas azucaradas es relativamente baja en comparación con el contrabando de tabaco o alcohol (123). En una evaluación reciente del impuesto a las bebidas azucaradas en Seattle (Estados Unidos de América) no se encontraron cambios en el volumen de bebidas gravadas vendidas en la zona fronteriza de Seattle, de dos millas de largo, tras la introducción del impuesto (309). La solidez de la gobernanza y la presencia de redes de distribución informales tienen un efecto mayor que los impuestos y los precios en la elusión y la evasión fiscales (286). La amenaza del comercio ilícito o de las compras transfronterizas no debería menoscabar los esfuerzos para implantar un impuesto a las bebidas azucaradas.

6.2 FACTORES FACILITADORES DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

La interferencia de la industria de los alimentos y las bebidas en el proceso de formulación e implantación de políticas es una barrera clara para la promoción de políticas de tributación de las bebidas azucaradas. Los responsables de formular las políticas deben tener en cuenta los conflictos de intereses inherentes que la participación de la industria presenta para el proceso de formulación de políticas, y se deben establecer mecanismos de gobernanza para proteger el proceso. Además de salvaguardar el proceso, hay estrategias que los responsables de formular las políticas pueden emplear para apoyar la adopción de un impuesto a las bebidas azucaradas y contrarrestar la oposición de la industria. Estas estrategias consisten en usar evidencia científica sólida, formar una coalición multisectorial de apoyo, elaborar una estrategia integral de promoción y encuadrar el impuesto de una manera estratégica.

6.2.1 USO DE EVIDENCIA CIENTÍFICA SÓLIDA PARA RESPALDAR LAS POLÍTICAS

La evidencia empírica debe estar en el centro de cada etapa del ciclo de políticas: la etapa de definición (para justificar por qué un impuesto a las bebidas azucaradas es una intervención pertinente y apropiada), la etapa de formulación (para que el diseño concuerde con los objetivos expresos), la etapa de implantación y la etapa de seguimiento y evaluación de la política. Por ejemplo, como se señala en el capítulo 3 con respecto a los argumentos a favor de los impuestos a las bebidas azucaradas, se debe reunir evidencia del alcance de la carga económica y para la salud como parte de la etapa de definición, incluso, si es factible, en la jurisdicción donde se aplique el impuesto. Del mismo modo, para prever y contrarrestar la oposición de la industria en las etapas de formulación, implantación y evaluación, sería aconsejable contar con evidencia específica de cada país relacionada con los argumentos

comunes contra los impuestos a las bebidas azucaradas examinados en este capítulo (impacto negativo en el empleo, efecto regresivo de la política, etc.). Una base sólida de evidencia para respaldar cada etapa del proceso contribuirá a que la medida sea apropiada para el contexto. Asimismo, podría aumentar el apoyo político y del público y, en última instancia, reforzar la viabilidad de la política de tributación de las bebidas azucaradas (144, 188).

Además de contar con una base de evidencia, es importante expresarla de una manera fácil de comprender para los responsables de formular la política que participen en el proceso, pero que no son expertos en salud pública o economía y pueden distraerse rápidamente si la información se presenta de una manera demasiado técnica (144). Para eso es importante determinar el tipo de evidencia que encuentra aceptación en cada una de las principales partes interesadas. Por ejemplo, como se señaló en el capítulo 3, los funcionarios del ministerio de economía y finanzas responderán de manera muy diferente a un argumento basado en el impacto en la salud que a uno basado en externalidades negativas. Además, es importante tener en cuenta que las personas tienden a creer más en la información de fuentes en las que confían. Por lo tanto, hay que considerar también los canales de información por los cuales se presenta la base de evidencia a cada instancia normativa.

Es posible que algunos gobiernos no cuenten con recursos para realizar la investigación necesaria internamente, en cuyo caso se puede usar evidencia de otros contextos pertinentes o similares (por ejemplo, evidencia de la misma región o de países con características demográficas similares, lazos culturales o perfiles similares de salud, economía o desarrollo), o se pueden formar alianzas con académicos u organizaciones de la sociedad civil para crear la base de evidencia necesaria.

6.2.2 FORMACIÓN DE UNA COALICIÓN MULTISECTORIAL DE APOYO

Una fuerte coalición multisectorial de apoyo tanto dentro del gobierno (ministerios de economía y finanzas, salud, agricultura, trabajo, etc.) como fuera del ámbito estatal (organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos comunitarios y de defensa de los consumidores, etc.) es importante para facilitar la formulación y la implantación de políticas de impuestos a las bebidas azucaradas (144, 188).

La experiencia de los países muestra que un enfoque de participación temprana de diversos sectores del gobierno (de los sectores de salud, economía y finanzas, agricultura y comercio, así como de los poderes legislativo y ejecutivo) propicia la formulación y la implantación de políticas de impuestos sobre las bebidas azucaradas (188). El compromiso multisectorial puede facilitar la participación de las partes interesadas pertinentes a lo largo del proceso normativo, la armonización de las prioridades y la coherencia de las políticas, todo lo cual, junto con un fuerte liderazgo político, ayuda a generar apoyo y permite formular e implantar políticas de impuestos a las bebidas

azucaradas (144). Del mismo modo, los actores no estatales, como académicos u organizaciones de la sociedad civil, pueden ser importantes aliados. Pueden desempeñar un papel decisivo en la obtención del apoyo de las comunidades a un impuesto a las bebidas azucaradas, contrarrestar la presión indebida de las empresas de alimentos y bebidas, recabar evidencia pertinente de cada país para desmentir las afirmaciones exageradas o engañosas de la industria, hacer un seguimiento de las políticas y asegurar que se implanten de manera apropiada y que se exija su cumplimiento (123, 188, 245). Por ejemplo, el establecimiento de un impuesto a las bebidas azucaradas en Berkeley (Estados Unidos de América) se atribuye en parte a la fuerte movilización social de las organizaciones de la sociedad civil, que ayudaron a generar apoyo del público (123).

En última instancia, hay una amplia gama de partes interesadas con diferentes perspectivas y motivaciones que podrían tener mucho en juego con la implantación de un impuesto a las bebidas azucaradas. De su comprensión, su compromiso y su apoyo puede depender que una política de impuestos sobre las bebidas azucaradas se adopte o no. Determinar desde el principio quiénes son las principales partes interesadas y comprender sus motivaciones y sus preocupaciones es esencial para que se puedan planificar estrategias de manera proactiva y adaptar los mensajes a fin de que tengan más probabilidades de encontrar aceptación. Por ejemplo, al impulsar la participación de funcionarios del ministerio de trabajo, una de sus principales preocupaciones podría ser el impacto del impuesto en el empleo, pero es más probable que apoyen la medida si se fomenta su participación desde el comienzo del proceso, con una base sólida de evidencia para contrarrestar toda aseveración con respecto a un impacto negativo.

Recuadro 6.2. Diputada lidera los impuestos a las bebidas azucaradas en las Filipinas

Después de una propuesta inicial presentada en noviembre del 2015, en el 2018 se adoptó en las Filipinas un impuesto selectivo al consumo escalonado de bebidas azucaradas como parte de la Ley de Reforma Tributaria para la Aceleración y la Inclusión. A las bebidas que contienen azúcar y edulcorantes artificiales se les aplica una tasa impositiva de 6 pesos filipinos por litro (alrededor de US\$ 0,12), mientras que a las bebidas con jarabe de maíz con alto contenido de fructosa se les aplica una tasa más alta, de 12 pesos por litro (alrededor de US\$ 0,24). La aprobación del impuesto a las bebidas azucaradas se atribuye en gran medida a una defensora denodada de la causa, la diputada Estrellita Suansing, en su primer mandato, que se había visto personalmente afectada por la pérdida de seres queridos debido a enfermedades relacionadas con la alimentación que se presume que fueron causadas por un gran consumo de bebidas azucaradas.

En el 2015, la diputada Suansing presentó el proyecto de ley (Proyecto de Ley 3365) en la Cámara de Diputados durante el 16.º Congreso, pero el proyecto no llegó a las sesiones plenarias. Sin inmutarse, volvió a presentar el proyecto de ley (esta vez con el número 292) al año siguiente durante el 17.º Congreso. Durante los debates, la industria montó una fuerte oposición, como era de esperar. A lo largo de este proceso, la diputada Suansing fue el rostro de la medida, dio testimonios personales y presentó cifras basadas en la evidencia para contrarrestar las aseveraciones de la industria y obtener apoyo.

Entre los organismos públicos que respaldaron el proyecto de ley se encontraban el Departamento de Finanzas, el Departamento de Salud, la Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo, la Administración de Alimentos y Medicamentos, la Corporación de Seguros de Salud de las Filipinas y el Departamento de Relaciones Exteriores. En el 2017, el impuesto a las bebidas azucaradas, con los objetivos de mejorar la salud, aumentar la recaudación fiscal e impulsar un desarrollo más amplio del capital humano y reformas de la atención de salud universal, se incorporó a la Ley de Reforma Tributaria para la Aceleración y la Inclusión, un paquete de reforma tributaria más amplio que fue aprobado. La experiencia de las Filipinas demuestra la importancia de contar con un defensor comprometido para conducir el proyecto de ley a lo largo del proceso legislativo.

Fuentes: (210, 310, 311).

6.2.3 FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CAUSA

Aumentar la conciencia de la comunidad y generar apoyo del público por medio de una estrategia de comunicación oportuna, focalizada, fácil de entender y pertinente para el contexto es fundamental para facilitar la aceptación de un impuesto a las bebidas azucaradas (144, 245). Algunos expertos afirman que el éxito o el fracaso de un impuesto de este tipo puede depender de campañas públicas llevadas a cabo por activistas, a favor o en contra (188). Por lo tanto, es indispensable considerar una estrategia de promoción oportuna y formar una coalición que incluya a la sociedad civil a fin de movilizar un mayor apoyo al impuesto a las bebidas azucaradas. Por ejemplo, en México se ejecutó una estrategia de promoción en los medios de comunicación elaborada por una coalición de apoyo al impuesto mucho antes de la campaña de la industria en los medios de comunicación para socavarlo. Esto permitió a los defensores enmarcar el problema y la solución de una manera que inspirara el apoyo del público (245).

En el informe de la reunión técnica de la OMS sobre políticas fiscales para la alimentación y la prevención de enfermedades no transmisibles se subraya la importancia de obtener el apoyo de la sociedad civil y los profesionales de la salud para contrarrestar la oposición (81). También se recomienda informar al público

sobre las consecuencias positivas para la salud de los nuevos impuestos y abordar de manera proactiva los posibles efectos negativos a fin de mantener el apoyo. La falta de partidarios incondicionales probablemente haya perjudicado el impuesto danés a las grasas, que a la larga fue derogado. Es posible que el respaldo de prominentes y respetados expertos en nutrición, así como de personas famosas y defensores políticos, hubiera dado más credibilidad a la política (202). Si los sondeos de opinión demuestran la existencia de un mandato democrático para una medida, eso puede ser otro recurso poderoso en las democracias liberales. Action for Healthy Food y la Universidad John Hopkins, entre otros, han elaborado herramientas útiles para los defensores de base de los impuestos a las bebidas azucaradas (245, 312).

6.2.4 ENMARCACIÓN ESTRATÉGICA DEL IMPUESTO

La forma en que se presenta una propuesta influye en sus probabilidades de éxito (313). La enmarcación es el esfuerzo consciente y estratégico de grupos de personas para adquirir un entendimiento compartido del mundo y de sí mismos que legitime y motive la acción colectiva (314). El relato que acompaña al impuesto, junto con el planteamiento del problema y la solución, forman parte de la enmarcación. Por ejemplo, el impuesto finlandés a los alimentos se presentó al público principalmente como medio para recaudar ingresos fiscales, mientras que los impuestos mexicanos se encuadraron en términos de abordar una epidemia nacional de diabetes y obesidad, así como una forma de financiar fuentes de agua públicas. La enmarcación eficaz es creíble (las personas deben entender que es veraz), prominente (el tema les importa) y tiene en cuenta los diferentes puntos de vista y los valores culturales vinculados a los alimentos y las bebidas (315, 316). Se ha comprobado que una enmarcación negativa de un asunto recibe menos apoyo que una positiva (317).

Como se señaló en el capítulo 3, la enmarcación debe concordar evidentemente con el objetivo primario indicado, así como con el diseño de la política de impuestos a las bebidas azucaradas. Si se va a usar una óptica de salud, vale la pena considerar el uso de objetivos de política de distintos niveles, con metas mensurables —como cambios en las ventas, el consumo y la reformulación de productos para reducir el contenido de azúcar— establecidas como objetivos más próximos o intermedios, con una trayectoria clara de efectos para demostrar la forma en que esos objetivos pueden contribuir al logro de una meta más amplia relacionada con la protección de la salud pública. En cambio, si el objetivo expreso de la política es lograr cambios en la prevalencia de ciertos problemas de salud, como la diabetes de tipo 2 o la obesidad, es más difícil demostrar los avances hacia su consecución debido a los múltiples factores que causan estas afecciones. Además, los efectos observables del impuesto en la población aparecerán con retraso, lo cual, a corto plazo, expone a la política a los ataques de la industria a raíz de una percepción de ineficacia.

Por el contrario, si se usa una lente de generación de ingresos fiscales, es importante proyectar con precisión la recaudación fiscal (en varias situaciones hipotéticas) para no sobrestimar las expectativas, ya que los opositores podrían usar un rendimiento inferior al previsto para debilitar el apoyo a un impuesto. Por último, si una política de impuestos a las bebidas azucaradas se formula con una combinación de objetivos relacionados con la salud y con la recaudación fiscal, se deben dejar muy en claro los objetivos para conciliarlos y no exponer la política a críticas. La evidencia de las islas del Pacífico indica que enmarcar el impuesto a las bebidas azucaradas desde la perspectiva tanto de la salud como de la recaudación fiscal puede aumentar el apoyo político y del público (55, 204).

Otro elemento de la enmarcación de las políticas en materia de bebidas azucaradas que ha demostrado ser eficaz para aumentar la aceptabilidad y el apoyo del público es la asignación de los fondos recaudados a programas sociales o de salud (véase en el apartado 6.2.4 un análisis de la enmarcación del impuesto) (144, 188, 200, 206). Los países han canalizado la recaudación fiscal derivada del impuesto a las bebidas azucaradas al financiamiento de incentivos para la alimentación saludable, planes de nutrición para escolares, mayor acceso a atención de salud, agua potable en las escuelas, programas de comidas escolares y otras iniciativas generales de salud (144).

No obstante, cabe señalar que la asignación de recursos derivados del impuesto a las bebidas azucaradas es un tema polémico que trasciende los aspectos particulares de la asignación y se adentra en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas, donde generalmente no se la fomenta (186). Desde una perspectiva de salud pública, una asignación de este tipo se entiende mejor como medio para convencer al público, los políticos y los funcionarios de las bondades del impuesto. Es una herramienta para mejorar la economía política de los impuestos a las bebidas azucaradas, que debe ser entendida como una cuestión secundaria que viene después del objetivo principal de reducir la demanda de tales productos.

6.3 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 6

- Los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas se han enfrentado siempre a una feroz oposición de la industria y sus aliados con intereses creados que podrían estar en pugna con los objetivos de salud pública de estos impuestos. La industria, que puede perder con la introducción de estas políticas, recurre a una serie de estrategias y, a menudo, a aseveraciones objetivamente inexactas para distorsionar el debate público y socavar el apoyo político.
- La industria a menudo afirma que los impuestos a las bebidas azucaradas no se basan en evidencia y trata de desviar la atención hacia otras intervenciones, como la actividad física y las campañas educativas, que deben considerarse como iniciativas complementarias de las políticas de impuestos, y no como sustitutos.

- Con frecuencia se recurre a acciones legales o a la amenaza de tales acciones contra los impuestos a las bebidas azucaradas para producir el llamado “enfriamiento regulatorio”, que consiste en retrasar, aplazar o debilitar el impuesto planificado. Sin embargo, estos impuestos pueden estar bien diseñados, basarse en la evidencia, tener objetivos claros y de distintos niveles, y ceñirse a los compromisos y los requisitos legales nacionales e internacionales, todo lo cual refuerza la posición legal del Estado si se entabla una acción legal.
- La industria y sus agentes a menudo afirman engañosamente que los impuestos a las bebidas azucaradas pueden incentivar las compras transfronterizas, crear una carga adversa para los pobres y ocasionar la pérdida de empleos.
- Cuando un impuesto sirve al interés público, es importante prever y contrarrestar de manera proactiva las críticas comunes de los intereses creados para no debilitar, retrasar o evitar su implantación.
- El uso de evidencia científica sólida para fundamentar las decisiones normativas, una fuerte coalición de apoyo, una estrategia de promoción bien desarrollada y una enmarcación estratégica son elementos que refuerzan la probabilidad de éxito de una política de impuestos a las bebidas azucaradas.

CAPÍTULO 7.

Seguimiento de las políticas

Es indispensable evaluar el desempeño de un impuesto a las bebidas azucaradas en relación con sus objetivos. Los esfuerzos creíbles y transparentes para evaluar los cambios y los efectos de las políticas pueden proporcionar información para fundamentar la reforma, la mejora o incluso la ampliación de una política. Al igual que otras medidas para prevenir las ENT, las políticas de impuestos a las bebidas azucaradas son complejas, y los cambios en el comportamiento del consumidor dependen de otros cambios del comportamiento.

Por consiguiente, la evaluación de un impuesto a las bebidas azucaradas debe basarse en una teoría del cambio o un modelo lógico en el cual se puedan observar los cambios desde las etapas iniciales. El rastreo del impacto de las políticas a lo largo de la cadena de cambios teóricos o previstos puede usarse para comprender la magnitud de los efectos finales. Esto es importante no solo para documentar si un impuesto ha sido eficaz y ha alcanzado sus objetivos, sino también para mejorar su diseño e indicar las fuentes de ineficacia y los cambios que deban realizarse en el diseño o la implantación del impuesto. Por ejemplo, con este enfoque, Hungría ha mejorado su impuesto para la salud pública, que abarca las bebidas azucaradas, a fin de que alcance los objetivos definidos (54).

En las mejores evaluaciones se reconocen factores contextuales, circuitos de retroalimentación, la posibilidad de consecuencias imprevistas y la interacción de otros factores externos, como el apoyo político, la opinión pública, las normas sociales y la respuesta de la industria (318-320). Hasta un impuesto del 20% puede tener una influencia mucho menor en el comportamiento de los consumidores si el traspaso de la industria es inferior al 100%, de modo que es importante comprender la dinámica del mercado al considerar su implantación (53). Sin embargo, muchos factores inciden en el comportamiento de los consumidores y en la salud, y sería poco realista e ineficiente tratar de captarlos en su totalidad (321). Los responsables de formular las políticas deben determinar qué factores probablemente tengan el mayor impacto y centrarse en ellos. Los principales factores pueden reverse en cada evaluación y actualizarse según sea necesario.

Al establecer la tasa inicial de un impuesto, los responsables deben asegurarse de que sea suficientemente elevada para tener una influencia detectable. La imprecisión de los datos sobre compras y consumo, junto con los efectos decrecientes de cada

resultado posterior a lo largo de la cadena causal (compra, consumo, ingesta energética, IMC, enfermedades, mortalidad), dificulta la detección de efectos pequeños pero genuinos. A corto plazo, hasta los impuestos relativamente elevados, como una tasa del 20% (suponiendo que el traspaso sea completo), pueden tener efectos solo moderados en los resultados de salud porque hay un gran desfase temporal entre la implantación de las políticas y el tiempo que tardan en observarse los resultados de salud de interés, como la diabetes de tipo 2 y las enfermedades cardiovasculares (322). Se estima que las tasas impositivas más elevadas (por ejemplo, del 20%) dan lugar a una mayor disminución de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad que las tasas más bajas, como del 10% (suponiendo que el traspaso del impuesto sea el mismo) (129).

En todo caso, con evaluaciones centradas en los subgrupos que estarán más expuestos al impuesto (indicados en estudios de modelización) o en resultados intermedios será más probable que se detecten cambios genuinos. La falta de cambio en estos grupos proporciona evidencia más convincente de nulidad que los cambios en la media de la población (323). En esta sección se explica qué medir en una evaluación, cómo determinar un posible impacto causal y qué indicadores se pueden usar.

7.1 TEORÍAS DEL CAMBIO

En muchas evaluaciones publicadas se informa sobre los efectos posteriores a la implantación. Eso puede dar la impresión de que las evaluaciones pueden llevarse a cabo después de la implantación, pero el trabajo en que se basa una evaluación eficaz se realiza en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. En particular, al iniciar la búsqueda de soluciones para una política tributaria determinada, hay que pensar cómo puede una política producir los resultados esperados. La base de toda evaluación debe ser un marco para que la política o la intervención produzcan los resultados deseados (323, 324). Esto a menudo se conoce como teoría del cambio o modelo lógico, y consiste en agentes o actores identificados y en los efectos o cambios mensurables en el comportamiento que se supone que se induzcan con la implantación de la política propuesta. En la figura 7.1 se presenta un ejemplo de modelo lógico para un impuesto a las bebidas azucaradas cuyo fin es prevenir la obesidad.

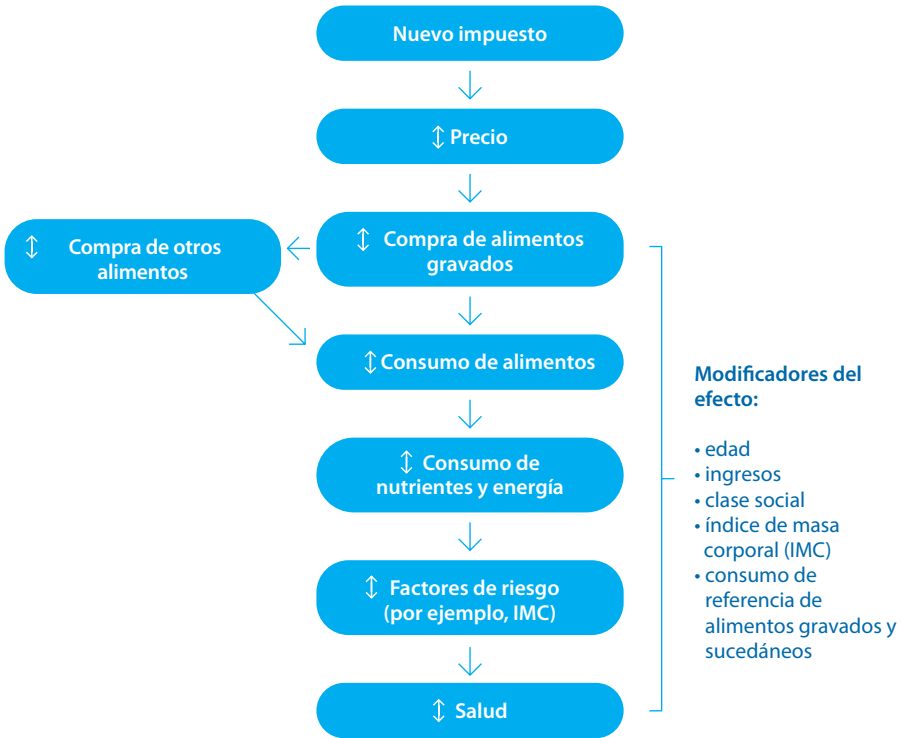
En este modelo lógico se proponen las siguientes preguntas que se podrían abordar en una evaluación:

- ¿Qué pasó con los precios de las bebidas azucaradas a las cuales se aplicó el impuesto?
- ¿Qué pasó con las compras y el consumo de bebidas azucaradas a las cuales se aplicó el impuesto?

- ¿Qué pasó con la compra y el consumo de otras bebidas a las cuales no se aplicó el impuesto?
- ¿Qué pasó con la ingesta notificada de energía total y azúcares libres?
- ¿Qué pasó con el IMC, la incidencia de la diabetes, otros factores de riesgo y problemas de salud conexos?

A fin de investigar estos asuntos habría que medir indicadores apropiados para cada pregunta. En la sección siguiente se presentan los enfoques adoptados para medir algunos de estos indicadores en estudios de evaluación anteriores.

Figura 7.1. Modelo lógico para la recopilación de datos a fin de mostrar los resultados y el impacto



Fuente: Elaboración propia con base en (323).

7.2 INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN

7.2.1 MEDICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LOS PRECIOS DE LAS BEBIDAS

El alcance del efecto de los impuestos en las compras de bebidas azucaradas y sus sustitutos dependerá de la medida en que cambien los precios en términos absolutos y relativos. Hay muchas maneras de obtener datos sobre los precios de las bebidas; por ejemplo, se puede recurrir a las autoridades estadísticas nacionales que compilan los índices de precios al consumidor (71, 103, 325).

7.2.2 MEDICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LAS COMPRAS

Los datos sobre el gasto de los hogares pueden proporcionar una visión detallada de las cantidades de bebidas compradas. Hay distintos tipos de datos sobre el gasto de los hogares. Las oficinas nacionales de estadística suelen hacer encuestas sobre el presupuesto nacional o encuestas de ingresos y gastos y pueden proveer estimaciones de las cantidades de productos comprados por los hogares (326). Otra fuente útil de datos sobre las compras de los hogares son los conjuntos de datos de escáneres domésticos recopilados por empresas privadas de investigación de mercado, que se han usado para examinar los cambios en las compras tras la introducción de impuestos a las bebidas azucaradas (72, 111, 116, 140). Estos datos pueden ser particularmente útiles porque están desagregados a nivel de producto, lo cual permite detectar las tendencias de los productos gravados y no gravados, y determinar la ingesta de nutrientes si los datos están acompañados de información detallada sobre la densidad de nutrientes. Una limitación de los datos sobre el gasto es que normalmente se miden a nivel de hogar y, por lo tanto, no se pueden hacer inferencias sobre el consumo de bebidas a nivel individual. Se puede encontrar más información sobre las fuentes de datos en la publicación de la OMS acerca del uso de bases de datos de terceros sobre las ventas y la composición de alimentos para dar seguimiento a las políticas de nutrición (327).

7.2.3 MEDICIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL CONSUMO Y LA INGESTA ALIMENTARIA

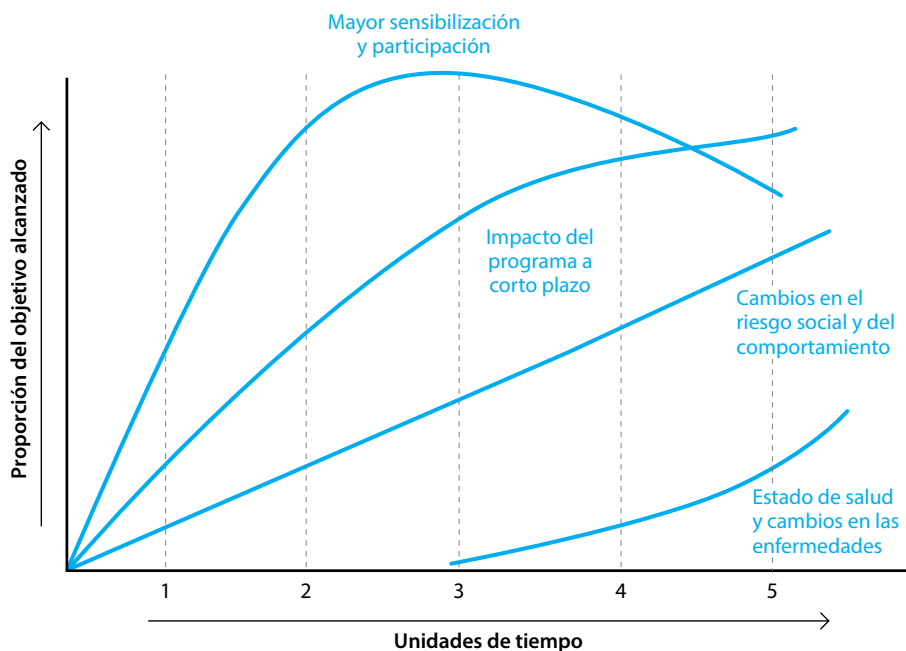
Para medir la ingesta individual de energía y nutrientes se necesitan encuestas específicas. Las cantidades de alimentos consumidos generalmente se miden con métodos para evaluar la alimentación, como encuestas sobre lo que las personas han comido en las 24 horas precedentes, diarios de alimentos o cuestionarios sobre la frecuencia de las comidas. Estas fuentes se combinan con tablas de composición de alimentos, que indican el contenido de nutrientes de los alimentos para estimar la ingesta de nutrientes y energía. Estos métodos permiten evaluar el consumo individual de productos (o nutrientes) gravados y no gravados, pero podrían dar

lugar a algunos errores de medición y en lo que las personas recuerdan. Sin embargo, si las mediciones se repiten a lo largo del tiempo, pueden dar una idea de las tendencias generales.

7.2.4 MEDICIÓN DE LOS EFECTOS EN LA SALUD

Sería impropio juzgar la eficacia de un impuesto simplemente observando el estado de salud; por ejemplo, la incidencia de diabetes un mes después de la introducción del impuesto. Esta es una medición importante del resultado, pero los cambios en la alimentación inducidos por los impuestos a los alimentos tardan años en producir un impacto mensurable. Los resultados más próximos, como el aumento de las ventas y las compras de productos con menor contenido de azúcar, son mucho más fáciles de detectar y, aunque son estimaciones brutas, pueden usarse para obtener una idea aproximada de la mejora de la ingesta alimentaria (es decir, la reducción del consumo de azúcares), que, a su vez, se puede usar para estimar los efectos en la salud (incluidos los cambios en el IMC, la prevalencia de enfermedades y la mortalidad). La figura 7.2 es una representación visual de la forma en que se alcanzan diversos objetivos con el transcurso del tiempo.

Figura 7.2. Distribución de los resultados y el impacto a lo largo del tiempo



Fuente: (328).

7.2.5 MEDICIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL

La recaudación fiscal es el indicador más inmediato del impacto de un impuesto a las bebidas azucaradas. Después que el impuesto es implantado, se podrían usar las tendencias de la recaudación fiscal para rastrear los cambios en las ventas. Este enfoque es muy útil cuando se aplican impuestos específicos por volumen de bebidas o por contenido de azúcar. Aunque las leyes en materia de confidencialidad por lo general impiden la divulgación de los impuestos pagados por entidades particulares, las autoridades fiscales normalmente pueden notificar los ingresos agregados por instrumento tributario.

7.3 DISEÑO DEL ESTUDIO Y CAUSALIDAD

Es difícil atribuir causalidad sobre la base de la observación, especialmente en el caso de los impuestos a las bebidas azucaradas, porque las políticas a menudo se aplican a nivel nacional, lo que impide la aplicación de controles naturales. Los estudios observacionales, como los longitudinales, pueden ser útiles para evaluar las intervenciones basadas en una política en materia de bebidas azucaradas, en particular cuando controlan el efecto de la variación estacional y cíclica, y del acaparamiento antes de la entrada en vigor del impuesto (323). Mytton et al. recomiendan usar análisis de series temporales interrumpidas o análisis de regresión para evaluar los cambios en la compra de alimentos (323). Los estudios transversales (y los datos sobre las ventas) proporcionan evidencia más débil; sin embargo, las series temporales de consumidores repetidas antes y después de la introducción del impuesto pueden aportar datos útiles. Cuando los datos sobre precios y consumo están vinculados, los datos prospectivos observados directamente sobre las preferencias reveladas de los consumidores proveen la evidencia más sólida. Otra fuente de evidencia de la causalidad son los datos naturales de respuesta a la dosis. Los diferentes efectos en grupos con mayor y menor consumo de productos objetivo (por ejemplo, jóvenes en zonas urbanas en comparación con personas mayores en zonas rurales en el caso de las bebidas azucaradas) pueden ayudar a atribuir causalidad de acuerdo con los criterios clásicos de Bradford-Hill (329). Ng et al. proporcionan un marco útil de experimentos naturales y métodos de simulación para evaluar los impuestos a las bebidas endulzadas, junto con sus ventajas y desventajas (330).

7.4 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 7

- Muchos posibles indicadores pueden proporcionar evidencia de que el impuesto está funcionando según lo previsto y alcanzando el objetivo de política.
- Los resultados de salud tardan en manifestarse y son más difíciles de vincular causalmente al impuesto que los resultados más próximos, como los cambios en el consumo o la reformulación del producto.
- Para determinar el posible impacto causal de una política tributaria se necesitan datos longitudinales.
- Es más fácil detectar cambios y atribuir causalidad con resultados como las ventas o el contenido de azúcar de productos gravados con impuestos altos.

CAPÍTULO 8.

Conclusiones

Hay evidencia sólida que vinculan el consumo de azúcares libres, incluidos los que se consumen en bebidas azucaradas, con una creciente carga mundial de morbilidad. El interés mundial en los impuestos a las bebidas azucaradas está justificado por el aumento de la obesidad y las ENT relacionadas con la alimentación, el aumento del consumo y la asequibilidad de las bebidas azucaradas, y el hecho de que estas bebidas aportan poco o ningún valor nutricional añadido y pueden desplazar el consumo de otros productos más saludables.

Hay evidencia firme de que los impuestos a las bebidas azucaradas bien diseñados pueden reducir el consumo de productos objetivo. Estos impuestos deben implantarse como parte de una estrategia amplia y multisectorial para mejorar los entornos alimentarios y promover una alimentación saludable a fin de mejorar la nutrición, y prevenir la obesidad y las ENT vinculadas a la alimentación. Se debe instar a los países que estén considerando la posibilidad de introducir impuestos a las bebidas azucaradas a que adopten una visión holística y sopesen cada paso del proceso de formulación de políticas. En este manual se ha presentado un panorama del ciclo completo de políticas y se ha puesto de relieve la importancia de considerar el contexto político más amplio, así como la viabilidad técnica y jurídica de la adopción de nuevas medidas. También se han señalado la base de evidencia, los motivos de los principales actores y los indicadores más apropiados para medir el éxito, junto con ejemplos reales de los países.

Los puntos fuertes y los puntos débiles de un impuesto dependen de su diseño. Los responsables de formular las políticas pueden ajustar el tipo, la tasa, la estructura y la base del impuesto para alcanzar sus objetivos y mitigar las consecuencias adversas más pertinentes para la salud. Una de las principales limitaciones es la sustitución adversa por otros alimentos y bebidas poco saludables, pero se la puede superar prestando atención al diseño del impuesto y con otros incentivos y normas mediados por la estrategia más amplia en materia de alimentación y nutrición en el contexto nacional.

La industria puede afirmar que los impuestos perjudican la rentabilidad de las empresas que producen principalmente los productos objetivo. Los impuestos también pueden presentar costos administrativos para las empresas del sector agroalimentario. En consecuencia, a menudo encuentran una resistencia vehemente de la industria y otros grupos. Sin embargo, tales argumentos no siempre están respaldados por

evidencia sólida e independiente. Al mismo tiempo, los impuestos pueden corregir externalidades negativas arraigadas y promover la salud pública. En este manual se ha presentado un panorama de las tácticas que la industria usa comúnmente para socavar las medidas fiscales, así como varios argumentos que pueden usarse para contrarrestar los intentos de la industria de interferir en el proceso normativo.

En los últimos decenios se han asumido varios compromisos mundiales para utilizar políticas fiscales con el fin de mejorar la alimentación y la salud. En este manual se proporciona orientación a los Estados Miembros para que pongan en práctica sus compromisos y mejoren la salud de la población.

ANEXO 1. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LOS COMPONENTES DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN RELACIONADOS CON LA SALUD

Los datos sobre la salud pueden obtenerse de diversas fuentes, entre ellas dependencias de la administración pública y organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los datos sobre la alimentación se obtienen idealmente de encuestas sobre nutrición representativas a nivel nacional, basadas en métodos sólidos de evaluación de la alimentación, como encuestas repetidas sobre lo que las personas han comido en las 24 horas precedentes, que ayudarán a determinar qué alimentos son los que más contribuyen a la ingesta de azúcares libres. Sin embargo, estos métodos no siempre son factibles.

Una de las encuestas que se pueden consultar es la encuesta de la OMS sobre la vigilancia de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles (ENT) (encuesta STEPS), cuya finalidad es recabar datos básicos sobre los factores de riesgo arraigados, tanto fisiológicos como del comportamiento, que conducen a la mayor carga de enfermedad, incluidos los datos sobre el consumo de frutas, verduras y sal (331). Las encuestas escolares sobre la salud proporcionan información sobre la frecuencia del consumo de frutas, verduras, bebidas gaseosas (o carbonatadas) y comidas rápidas, así como el estado nutricional de la población infantil en edad escolar (332, 333). Las encuestas de ingresos y gastos de los hogares son otro instrumento para determinar las compras, el consumo de alimentos y el comportamiento relacionado con la alimentación.

También se podrían usar datos de terceros sobre las ventas y la composición de los alimentos, ya que a menudo son detallados y pueden complementar o reemplazar fuentes de datos más tradicionales, como las encuestas nacionales sobre la alimentación. La Oficina Regional de la OMS para Europa elaboró recientemente una hoja informativa acerca del uso de bases de datos de terceros sobre las ventas y la composición de los alimentos para dar seguimiento a las políticas de nutrición, en la que se indican las características, la disponibilidad, los puntos fuertes y las limitaciones de estas fuentes (186).

En algunos países se pueden obtener datos sobre las ventas y la composición de los alimentos, por tipo de alimento o bebida, categoría, marca y tamaño del envase, de empresas de investigación de mercado y asociaciones industriales. Una de las dificultades que plantean los datos de este tipo es que los métodos y las fuentes utilizados para producir estimaciones podrían estar patentados y, por lo tanto, ser confidenciales, lo cual puede dificultar la evaluación de la validez, la confiabilidad, la representatividad y la comparabilidad de las estimaciones. Por consiguiente, siempre que sea posible, el análisis debe basarse en los datos sobre producción y compras recopilados por la oficina nacional de estadística, como las encuestas de producción agrícola e industrial, o las encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

ANEXO 2. LISTA DE VERIFICACIÓN DE REFORMAS DE LOS IMPUESTOS A LAS BEBIDAS AZUCARADAS (PARA LOS RESPONSABLES DE FORMULAR POLÍTICAS TRIBUTARIAS)

PASO 1



HACER UN ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Un análisis de la situación es idealmente el primer paso en la elaboración y la ejecución de un plan realista para establecer impuestos a las bebidas azucaradas. Abarca la recopilación y el análisis sistemáticos de información sanitaria, social, demográfica, económica y normativa para comprender mejor el contexto en el que se implantaría el impuesto. Un análisis detallado de la situación puede no solo fundamentar el impuesto, sino también mostrar oportunidades y desafíos o riesgos que puedan surgir en el proceso de elaboración e implantación de un impuesto a las bebidas azucaradas.

PASO 2



ESPECIFICAR LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE TRIBUTACIÓN DE LAS BEBIDAS AZUCARADAS

La especificación de los objetivos sirve para varios fines. En primer lugar, ayuda a los responsables de formular las políticas a seleccionar y diseñar soluciones de política apropiadas. En segundo lugar, facilita la implantación de políticas al presentar motivaciones claras a los legisladores y las partes interesadas. En tercer lugar, contribuye a enmarcar de manera adecuada el impuesto a las bebidas azucaradas a fin de protegerlo de los ataques de la industria. Por último, la especificación previa de los objetivos permite seleccionar indicadores para evaluar la política.

PASO 3



● EVALUAR EL APOYO POLÍTICO

La reforma debe incluir una evaluación de la economía política de los impuestos a las bebidas azucaradas: **1)** aprender de los éxitos y fracasos pasados (lo que salió mal, lo que salió bien, lo que esta vez se puede hacer de manera diferente); **2)** evaluar los puntos fuertes y los puntos débiles de la reforma, las probables oportunidades y los riesgos; **3)** determinar quiénes han sido y pueden ser los principales partidarios y opositores de la reforma dentro y fuera del gobierno, en vista de las reformas anteriores y de la situación actual; y **4)** prever los argumentos que se utilizarán en contra de la reforma (consulte las tácticas SCARE) y preparar evidencia para contrarrestarlos con anticipación.

PASO 4



● PREPARAR UN PLAN PARA LLEVAR A CABO LA REFORMA

Centrándose en los objetivos generales indicados en el paso 2, el análisis de la situación del paso 1 y la economía política de esta reforma que se explica en el paso 3, prepare su plan:

1. Sea claro con respecto a los objetivos no negociables de la reforma y las concesiones que esté dispuesto a hacer para alcanzarlos.
2. Elabore un plan para contactarse con posibles aliados y convencerlos de que respalden la reforma.
3. Formule una estrategia encaminada a contrarrestar los esfuerzos de la industria para debilitar, retrasar o evitar la implantación de impuestos a las bebidas azucaradas. Con ese fin, recopile o prepare evidencia para refutar los argumentos SCARE utilizados comúnmente por la industria. Consiga el apoyo de académicos, la sociedad civil y los organismos intergubernamentales pertinentes.

PASO 5



● MOVILIZAR UNA COALICIÓN PARA LA REFORMA

1. Formule un plan de comunicación estratégica encaminado a conseguir apoyo político tanto de los más altos niveles del gobierno como del público (enmarcar los impuestos a las bebidas azucaradas como problema de salud y asignar la recaudación fiscal movilizadora ha ayudado a ganar apoyo político en muchos países).
2. Busque defensores de la causa en el gobierno y compruebe que los funcionarios de economía y finanzas, y de salud, estén de acuerdo. Fomente desde el principio la participación de los organismos ejecutores, como aquellos que se encargan de velar por el cumplimiento de las normativas.
3. Movilice aliados del sector académico, la sociedad civil y el sector privado para contrarrestar la oposición prevista de la industria de las bebidas azucaradas, sus representantes y sus aliados.

PASO 6



● DAR SEGUIMIENTO Y EVALUAR

Para adoptar las decisiones de política mejor fundamentadas, hay que dar seguimiento a la reforma a fin de evaluar su impacto general y su efecto en los principales indicadores. Eso contribuirá a detectar los problemas que deben solucionarse y, al mismo tiempo, creará una sólida base de evidencia para reformas futuras.

Obtenga datos pertinentes y analícelos para comprender mejor la situación del mercado y su dinámica:

1. Dé seguimiento al mercado y a su evolución (por ejemplo, precios al por menor, ventas con derechos pagados, participación en el mercado).
2. Obtenga estimaciones periódicas de la elasticidad de la demanda con respecto a los precios (incluida la elasticidad cruzada), a los ingresos y a la base imponible para evaluar todo cambio en la demanda de bebidas azucaradas.

Use herramientas pertinentes para evaluar el impacto de la política tributaria en el consumo y los ingresos:

1. Use herramientas específicas para determinar el impacto del impuesto selectivo al consumo en los precios, el consumo y la recaudación fiscal (por ejemplo, el modelo de simulación de impuestos TaXSiM de la Organización Mundial de la Salud [OMS]).
2. Use herramientas mundiales para evaluar el impacto del aumento del impuesto en la prevalencia (por ejemplo, la herramienta interactiva de la OMS para la proyección del tabaquismo y el establecimiento de metas).

Dé seguimiento a los principales indicadores para evaluar las mejoras a lo largo del tiempo:

1. Impuesto como proporción del precio al por menor;
2. Cambio en la asequibilidad de las bebidas azucaradas con el transcurso del tiempo;
3. Cambio en las ventas de bebidas azucaradas con el transcurso del tiempo.

Otras bases de datos multinacionales que podrían ser útiles son el Observatorio Mundial de la Salud, de la OMS, que contiene más de 100 indicadores de sus 194 Estados Miembros; la herramienta mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la OMS para la divulgación de datos sobre el consumo individual de alimentos (FAO/WHO GIFT), la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) y la base de datos del Banco Mundial sobre el consumo mundial, que contienen información sobre el consumo de alimentos, y la evaluación internacional del 2015 del consumo de bebidas azucaradas realizada por Sing et al. (4, 334-337). Sin embargo, hay que tener en cuenta las limitaciones de los métodos utilizados para elaborar estimaciones del consumo que puedan compararse entre países, así como de los tipos de encuestas subyacentes utilizadas en un entorno determinado.

REFERENCIAS

1. Task Force on Fiscal Policy for Health. Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages. Nueva York: Bloomberg Philanthropies; 2019. Disponible en: <https://www.bbbhub.io/dotorg/sites/2/2019/04/Health-Taxes-to-Save-Lives.pdf>.
2. Organización Mundial de la Salud. Directriz: Ingesta de azúcares para niños y adultos. Ginebra: OMS; 2015. Publicación completa en inglés disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/149782>. Resumen en español disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/154587/WHO_NMH_NHD_15.2_spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
3. Organización Mundial de la Salud. Lucha contra las ENT: «mejores inversiones» y otras intervenciones recomendadas para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles. Ginebra: OMS; 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259351>.
4. Singh GM, Micha R, Khatibzadeh S, Shi P, Lim S, Andrews KG, et al. Global, regional, and national consumption of sugar-sweetened beverages, fruit juices, and milk: a systematic assessment of beverage intake in 187 countries. *PLoS One*. 2015;10(8). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0124845>.
5. Organización Mundial de la Salud. Taxes on sugary drinks: Why do it? Ginebra: OMS; 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/260253>.
6. Organización Mundial de la Salud. Be smart drink water: a guide for school principals in restricting the sale and marketing of sugary drinks in and around schools. Manila: Oficina de la OMS para el Pacífico Occidental; 2016. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/208340>.
7. Ruanpeng D, Thongprayoon C, Cheungpasitporn W, Harindhanavudhi T. Sugar and artificially sweetened beverages linked to obesity: a systematic review and meta-analysis. *QJM*. 2017;110(8):513-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/qjmed/hcx068>.
8. Narain A, Kwok CS, Mamas MA. Soft drinks and sweetened beverages and the risk of cardiovascular disease and mortality: a systematic review and meta-analysis. *International Journal of Clinical Practice*. 2016;70(10):791-805. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ijcp.12841>.
9. Kim Y, Je Y. Prospective association of sugar-sweetened and artificially sweetened beverage intake with risk of hypertension. *Archives of Cardiovascular Diseases*. 2016;109(4):242-53. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1875213615002259>.
10. Greenwood DC, Threapleton DE, Evans CEL, Cleghorn CL, Nykjaer C, Woodhead C, et al. Association between sugar-sweetened and artificially sweetened soft drinks and type 2 diabetes: systematic review and dose-response meta-analysis of prospective studies. *British Journal of Nutrition*. 2014;112(5):725-34. 10.1017/S0007114514001329. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s0007114514001329>.
11. Singh GM, Micha R, Khatibzadeh S, Lim S, Ezzati M, Mozaffarian D. Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. *Circulation*. 2015. 10.1161/circulationaha.114.010636. Disponible en: <https://doi.org/10.1161/circulationaha.114.010636>.
12. Collaboration GO, Ng M, Fleming T, Robinson M, Thomson B, Graetz N, et al. Global, regional and national prevalence of overweight and obesity in children and adults 1980-2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. *The Lancet*. 2014;384:766-81. Disponible en: [https://doi.org/10.1016%2FS0140-6736\(14\)60460-8](https://doi.org/10.1016%2FS0140-6736(14)60460-8).
13. de Koning L, Malik VS, Kellogg MD, Rimm EB, Willett WC, Hu FB. Sweetened beverage consumption, incident coronary heart disease and biomarkers of risk in men. *Circulation*. 2012;125(14):1735-41. 10.1161/circulationaha.111.067017. Disponible en: <https://doi.org/10.1161/CIRCULATIONAHA.111.067017>.
14. Malik VS, Schulze MB, Hu FB. Intake of sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review. *Am J Clin Nutr*. 2006;84(2):274-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ajcn/84.1.274>.
15. Malik VS, Popkin BM, Bray GA, Després J-P, Willett WC, Hu FB. Sugar-Sweetened Beverages and Risk of Metabolic Syndrome and Type 2 Diabetes: A meta-analysis. *Diabetes Care*. 2010;33(11):2477-83. 10.2337/dc10-1079. Disponible en: <https://doi.org/10.2337/dc10-1079>.
16. Malik VS, Popkin BM, Bray GA, Després JP, Hu FB. Sugar-sweetened beverages, obesity, Type 2 diabetes mellitus, and cardiovascular disease risk. *Circulation*. 2010;121(11). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1161/circulationaha.109.876185>.

17. Malik VS, Pan A, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened beverages and weight gain in children and adults: a systematic review and meta-analysis. *Am J Clin Nutr*. 2013;98(4):1084-102. Disponible en: <https://doi.org/10.3945/ajcn.113.058362>.
18. Malik VS, Hu BF. Sugar-Sweetened Beverages and Cardiometabolic Health: An Update of the Evidence. *Nutrients*. 2019;11(8). 10.3390/nu11081840. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/nu11081840>.
19. Malik VS, Li Y, Pan A, De Koning L, Schernhammer E, Willett Walter C, et al. Long-Term Consumption of Sugar-Sweetened and Artificially Sweetened Beverages and Risk of Mortality in US Adults. *Circulation*. 2019;139(18):2113-25. 10.1161/circulationaha.118.037401. Disponible en: <https://doi.org/10.1161/circulationaha.118.037401>.
20. Tahmassebi JF, Duggal MS, Malik-Kotru G, Curzon MEJ. Soft drinks and dental health: a review of the current literature. *J Dent*. 2006;34. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdent.2004.11.006>.
21. Butland B, Jebb S, Kopelman P, McPherson K, Thomas S, Mardell J, et al. Tackling obesities: future choices – project report (2nd Ed). Londres: Programa Proespectivo de la Oficina para la Ciencia; 2007. Disponible en: https://openforesighthub.org/doku.php?id=library:tackling_obesities_future_choices_project_report_2nd_edition.
22. Public Health England. Sugar reduction Responding to the challenge. London: Public Health England; 2014. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324043/Sugar_Reduction_Responding_to_the_Challenge_26_June.pdf.
23. Shim J-S, Kang NH, Lee JS, Kim KN, Chung HK, Chung HR, et al. Socioeconomic burden of sugar-sweetened beverages consumption in Korea. *Nutr Res Pract*. 2019;13(2):134-40. Disponible en: <https://doi.org/10.4162/nrp.2019.13.2.134>.
24. Dobbs R, Sawers C, Thompson F, Manyika J, Woetzel JR, Child P, et al. Overcoming obesity: An initial economic analysis. s.l.: McKinsey Global Institute; 2014. Disponible en: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/economic%20studies%20temp/our%20insights/how%20the%20world%20could%20better%20fight%20obesity/mgi_overcoming_obesity_full_report.ashx.
25. Federación Mundial de la Obesidad. Calculating the costs of the consequences of obesity. Londres: Federación Mundial de la Obesidad; 2017. Disponible en: <https://www.worldobesity.org/resources/resource-library/calculating-the-costs-of-the-consequences-of-obesity>.
26. Stanaway JD, Afshin A, Gakidou E, Lim SS, Abate D, Abate KH, et al. Global, regional, and national comparative risk assessment of 84 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks for 195 countries and territories, 1990-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*. 2018;392(10159):1923-94. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32225-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32225-6).
27. Bommer C, Heesemann E, Sagalova V, Manne-Goehler J, Atun R, Bärnighausen T, et al. The global economic burden of diabetes in adults aged 20-79 years: a cost-of-illness study. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*. 2017;5(6):423-30. 10.1016/S2213-8587(17)30097-9. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S2213-8587\(17\)30097-9](https://doi.org/10.1016/S2213-8587(17)30097-9).
28. Organización Mundial de la Salud. Leading causes of death and disability. A visual summary of global and regional trends 2000-2019. Ginebra: OMS; 2021. Disponible en: <https://www.who.int/data/stories>.
29. Organización Mundial de la Salud. WHO Technical Information Note: Sugars and dental caries. Ginebra: OMS; 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259413>.
30. Brownell KD, Farley T, Willett WC, Popkin BM, Chaloupka FJ, Thompson JW, et al. The public health and economic benefits of taxing sugar-sweetened beverages. *New Eng J Med*. 2009;361(16):1599-605. doi:10.1056/NEJMp0905723. Disponible en: <https://doi.org/10.1056%2FNEJMp0905723>.
31. Hauner H, Bechthold A, Boeing H, Brönstrup A, Buyken A, Leschik-Bonnet E, et al. Evidence-based guideline of the German Nutrition Society: carbohydrate intake and prevention of nutrition-related diseases. *Annals of nutrition & metabolism*. 2012;60 Suppl 1:1-58. 10.1159/000335326. Disponible en: <https://doi.org/10.1159/000335326>.
32. Vartanian LR, Schwartz MB, Brownell KD. Effects of soft drink consumption on nutrition and health: a systematic review and meta-analysis. *Am J Public Health*. 2007;97(4):667-75. 10.2105/AJPH.2005.083782. Disponible en: <https://doi.org/10.2105%2FAJPH.2005.083782>.
33. Pan A, Hu FB. Effects of carbohydrates on satiety: differences between liquid and solid food. *Current opinion in clinical nutrition and metabolic care*. 2011;14(4):385-90. 10.1097/MCO.0b013e328346df36. Disponible en: <https://doi.org/10.1097/mco.0b013e328346df36>.

34. Te Morenga LA, Howatson AJ, Jones RM, Mann J. Dietary sugars and cardiometabolic risk: systematic review and meta-analyses of randomized controlled trials of the effects on blood pressure and lipids. *Am J Clin Nutr*. 2014;100(1):65-79. 10.3945/ajcn.113.081521. Disponible en: <https://doi.org/10.3945/ajcn.113.081521>.
35. Moynihan P, Petersen PE. Diet, nutrition and the prevention of dental diseases. *Public Health Nutrition*. 2004;7(1a):201-26. 10.1079/PHN2003589. Disponible en: <https://doi.org/10.1079/phn2003589>.
36. Sheiham A, James WPT. A reappraisal of the quantitative relationship between sugar intake and dental caries: the need for new criteria for developing goals for sugar intake. *BMC Public Health*. 2014;14(1):1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-863>.
37. Sheiham A, James WPT. A new understanding of the relationship between sugars, dental caries and fluoride use: implications for limits on sugars consumption. *Public Health Nutrition*. 2014;17(10):2176-84. 10.1017/S136898001400113X. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s136898001400113x>.
38. Schwendicke F, Thomson WM, Broadbent JM, Stolpe M. Effects of taxing sugar-sweetened beverages on caries and treatment costs. *J Dent Res*. 2016;95(12):1327-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022034516660278>.
39. Moynihan PJ, Kelly SA. Effect on caries of restricting sugars intake: systematic review to inform WHO guidelines. *J Dent Res*. 2014;93(1):8-18. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022034513508954>.
40. Baker P, Machado P, Santos T, Sievert K, Backholer K, Hadjidakou M, et al. Ultra-processed foods and the nutrition transition: Global, regional and national trends, food systems transformations and political economy drivers. *Obes. Rev*. 2020;21(12):e13126. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/obr.13126>.
41. Blecher E, Liber AC, Drope JM, Nguyen B, Stoklosa M. Global Trends in the Affordability of Sugar-Sweetened Beverages, 1990-2016. *Prev Chronic Dis*. 2017;14. Disponible en: https://www.cdc.gov/pcd/issues/2017/16_0406.htm.
42. Ferretti F, Mariani M. Sugar-sweetened beverage affordability and the prevalence of overweight and obesity in a cross section of countries. *Globalization and health*. 2019;15(1):1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12992-019-0474-x>.
43. Azaïs-Braesco V, Sluik D, Maillot M, Kok F, Moreno LA. A review of total & added sugar intakes and dietary sources in Europe. *Nutrition Journal*. 2017;16(1):6. 10.1186/s12937-016-0225-2. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12937-016-0225-2>.
44. Graffe MIM, Pala V, De Henauw S, Eiben G, Hadjigeorgiou C, Iacoviello L, et al. Dietary sources of free sugars in the diet of European children: the IDEFICS Study. *European Journal of Nutrition*. 2020;59(3):979-89. 10.1007/s00394-019-01957-y. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00394-019-01957-y>.
45. Hu FB. Resolved: there is sufficient scientific evidence that decreasing sugar-sweetened beverage consumption will reduce the prevalence of obesity and obesity-related diseases. *Obes. Rev*. 2013;14(8):606-19. 10.1111/obr.12040. Disponible en: <https://doi.org/10.1111%2Fobr.12040>.
46. Sánchez-Pimienta TG, Batis C, Lutter CK, Rivera JA. Sugar-sweetened beverages are the main sources of added sugar intake in the Mexican population. *The Journal of nutrition*. 2016;146(9):1888s-96s. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27511931/>.
47. Lei L, Rangan A, Flood VM, Louie JCY. Dietary intake and food sources of added sugar in the Australian population. *British Journal of Nutrition*. 2016;115(5):868-77. 10.1017/S0007114515005255. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s0007114515005255>.
48. Kriengsinyos W, Chan P, Amarra MSV. Consumption and sources of added sugar in Thailand: a review. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*. 2018;27(2):262-83. Disponible en: <https://doi.org/10.6133/apjcn.042017.08>.
49. Maunder EMW, Nel JH, Steyn NP, Kruger HS, Labadarios D. Added Sugar, Macro- and Micronutrient Intakes and Anthropometry of Children in a Developing World Context. *PLOS ONE*. 2015;10(11):e0142059. 10.1371/journal.pone.0142059. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0142059>.
50. Atmarita, Imanningsih N, Jahari AB, Permaesih ID, Chan P, Amarra MS. Consumption and sources of added sugar in Indonesia: a review. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*. 2018;27(1):47-64. Disponible en: <https://doi.org/10.6133/apjcn.042017.07>.
51. Sundborn G, Thornley S, Merriman TR, Lang B, King C, Lanaspa MA, et al. Are Liquid Sugars Different from Solid Sugar in Their Ability to Cause Metabolic Syndrome? *Obesity* (Silver Spring, Md). 2019;27(6):879-87. 10.1002/oby.22472. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/oby.22472>.

52. Malik VS, Hu FB. Fructose and Cardiometabolic Health: What the Evidence From Sugar-Sweetened Beverages Tells Us. *J Am Coll Cardiol*. 2015;66(14):1615-24. 10.1016/j.jacc.2015.08.025. Disponible en: <https://doi.org/10.1016%2Fj.jacc.2015.08.025>.
53. European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium. Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector: Annex 3-D Public Health Product Tax of Hungary. Rotterdam: ECORYS; 2014.
54. Organización Mundial de la Salud. Assessment of the impact of a public health product tax. Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; 2015. Disponible en: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/375204/WHO-EURO-2016-8766-48538-72114-eng.pdf?sequence=1>.
55. Thow AM, Quesada C, Juventin L, Kun R, Khan AN, Swinburn B. Taxing soft drinks in the Pacific: implementation lessons for improving health. *Health Promotion International*. 2011;26(1):55-64. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/heapro/daq057>.
56. Baker P, Friel S. Food systems transformations, ultra-processed food markets and the nutrition transition in Asia. *Globalization and Health*. 2016;12(1):80. 10.1186/s12992-016-0223-3. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0223-3>.
57. Thow AM, Downs S, Jan S. A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: understanding the recent evidence. *Nutrition reviews*. 2014;72(9):551-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/nure.12123>.
58. Powell LM, Chiqui JF, Khan T, Wada R, Chaloupka FJ. Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes. *Obesity Reviews* 2013;14(2):110-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1111%2Fobr.12002>.
59. Banco Mundial. Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: Summary of International Evidence and Experiences. Washington DC: Banco Mundial; 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/33969>.
60. Gruber J, Köszegi B. Is Addiction "Rational"? Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics*. 2001;116(4):1261-303. 10.1162/003355301753265570. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/003355301753265570>.
61. Gruber J. Value-added tax and excises: commentary. En: Adam S et al. (eds). *Dimension of Tax Design*. Oxford: The Institute for Fiscal Studies; 2010:407-22. Disponible en: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/mirrlees_dimensions.pdf.
62. Allcott H, Lockwood BB, Taubinsky D. Regressive sin taxes, with an application to the optimal soda tax. *The Quarterly Journal of Economics*. 2019;134(3):1557-626. Disponible en: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/134/3/1557/5499049>.
63. Pigou AC. *The economics of welfare*. Londres: Palgrave Macmillan; 2013.
64. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Consumption tax trends 2014: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues. París: OECD Publishing; 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/ctt-2014-en>.
65. Andreyeva T, Long MW, Brownell KD. The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on the price elasticity of demand for food. *Am J Public Health*. 2010;100(2):216-22. 10.2105/ajph.2008.151415. Disponible en: <https://doi.org/10.2105%2FAJPH.2008.151415>.
66. Wada R, Han E, Powell LM. Associations between soda prices and intake: Evidence from 24-h dietary recall data. *Food Policy*. 2015;55:54-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.05.009>.
67. Cabrera Escobar MA, Veerman JL, Tollman SM, Bertram MY, Hofman KJ. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health*. 2013;13. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-1072>.
68. Colchero MA, Salgado JC, Unar-Munguía M, Hernández-Ávila M, Rivera-Dommarco JA. Price elasticity of the demand for sugar sweetened beverages and soft drinks in Mexico. *Economics & Human Biology*. 2015;19:129-37. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2015.08.007>.
69. Asamblea Mundial de la Salud. Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Ginebra: OMS; 2004. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/21854>.
70. Bíró A. Did the junk food tax make the Hungarians eat healthier? *Food Policy*. 2015;54:107-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.05.003>.

71. Stacey N, Mudara C, Ng SW, van Walbeek C, Hofman K, Edeka I. Sugar-based beverage taxes and beverage prices: Evidence from South Africa's Health Promotion Levy. *Social Science & Medicine*. 2019;238. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112465>.
72. Stacey N, Edeka I, Hofman K, Swart EC, Popkin B, Ng SW. Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study. *The Lancet Planetary Health*. 2021;5(4):e200-e8. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30304-1](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30304-1).
73. Public Health England. Sugar reduction and wider reformulation programme: report on progress towards the first 5% reduction and next steps. Londres: Public Health England; 2018. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/709008/Sugar_reduction_progress_report.pdf.
74. Gonçalves J, Pereira dos Santos J. Brown sugar, how come you taste so good? The impact of a soda tax on prices and consumption. *Social Science & Medicine*. 2020;264:113332. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113332>.
75. Rose G. Sick individuals and sick populations. *International Journal of Epidemiology*. 2001;30(3):427-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ije/30.3.427>.
76. Eyles H, Ni Mhurchu C, Nghiem N, Blakely T. Food pricing strategies, population diets, and non-communicable disease: a systematic review of simulation studies. *PLoS Medicine*. 2012;9. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001353>.
77. Lim SS, Vos T, Flaxman AD, Danaei G, Shibuya K, Adair-Rohani H, et al. A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *The Lancet*. 2012;380(9859):2224-60. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61766-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61766-8).
78. Tiffin R, Arnoult M. The public health impacts of a fat tax. *Eur J Clin Nutr*. 2011;65(4):427-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/ejcn.2010.281>.
79. Nnoaham KE, Sacks G, Rayner M, Mytton O, Gray A. Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies. *Int J Epidemiol*. 2009;38. 10.1093/ije/dyp214. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ije/dyp214>.
80. Lin B-W, Smith TA, Lee J-Y, Hall KD. Measuring weight outcomes for obesity intervention strategies: The case of a sugar-sweetened beverage tax. *Econ Hum Biol*. 2011;9. 10.1016/j.ehb.2011.08.007. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2011.08.007>.
81. Organización Mundial de la Salud. Fiscal policies for diet and the prevention of noncommunicable diseases. Ginebra: OMS; 2016. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241511247>.
82. Organización Mundial de la Salud. WHO Global database on the Implementation of Nutrition Action (GINA). Ginebra: OMS; 2021.
83. Sandoval RC, Roche M, Belausteguigoitia I, Alvarado M, Galicia L, Gomes FS, et al. Impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas en América Latina y el Caribe. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 2021;45. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/54745>. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53331>
84. Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración política de la Tercera Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles. Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de octubre de 2018. Nueva York: Naciones Unidas; 2018. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/1648984/files/A_RES_73_2-ES.pdf?In=en.
85. Asamblea Mundial de la Salud. Resolución WHA66/10, Anexo 4. Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020. Ginebra: OMS; 2013. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66-REC1/A66_REC1-sp.pdf.
86. Organización Mundial de la Salud. Global action plan for the prevention and control of non-communicable diseases 2013-2020. Ginebra: OMS; 2013. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241506236>.
87. Organización Mundial de la Salud. 144.a reunión del Consejo Ejecutivo. Seguimiento de la declaración política de la tercera reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles. Ginebra: OMS; 2018. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/327120>.

88. Asamblea Mundial de la Salud. 70.a Asamblea Mundial de la Salud: Ginebra, del 22 al 31 mayo del 2017, resoluciones y decisiones, anexos. Ginebra: OMS; 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/312307>.
89. Organización Mundial de la Salud. 144.a reunión del Consejo Ejecutivo. Seguimiento de las reuniones de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la salud: prevención y control de las enfermedades no transmisibles: informe del Director General. Ginebra: OMS, 2018. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/327447>.
90. Organización Mundial de la Salud. Informe de la comisión para acabar con la obesidad infantil. Ginebra: OMS; 2016. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/206450>.
91. Organización Mundial de la Salud. Plan de aplicación integral sobre nutrición materna, del lactante y de niño pequeño. Ginebra: OMS; 2014. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/130456>.
92. International Institute for Sustainable Development. Summary of the second international conference on nutrition 19-21 november 2014. IISD Bulletin; 2014. Contract No.: 1. Disponible en: <https://enb.iisd.org/events/2nd-international-conference-nutrition-icn2/summary-report-19-21-november-2014>.
93. Organización Panamericana de la Salud. La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas. Washington, DC: OPS; 2021. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53562>.
94. Organización Mundial de la Salud. Using price policies to promote healthier diets. Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; 2015. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/156403>.
95. Petit P, Mansour M, Wingender P. How to Apply Excise Taxes to Fight Obesity. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional; 2021. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2021/12/10/How-to-Apply-Excise-Taxes-to-Fight-Obesity-461733>.
96. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention. París: OCDE; 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/67450d67-en>.
97. Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal. Ginebra: OMS; 2010. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44373>.
98. Organización Mundial de la Salud. Action framework for developing and implementing public food procurement and service policies for a healthy diet. Ginebra: OMS; 2021. Report No.: 9240018344. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/338525>.
99. Redondo M, Hernández-Aguado I, Lumbreras B. The impact of the tax on sweetened beverages: a systematic review. *Am J Clin Nutr*. 2018;108(3):548-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ajcn/nqy135>.
100. Mytton OT, Clarke D, Rayner M. Taxing unhealthy food and drinks to improve health. *BMJ*. 2012;344. 10.1136/bmj.e2931. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.e2931>.
101. Teng AM, Jones AC, Mizdrak A, Signal L, Genç M, Wilson N. Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: systematic review and meta-analysis. *Obesity Reviews*. 2019;20(9):1187-204. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/obr.12868>.
102. Andreyeva T, Marple K, Marinello S, Moore TE, Powell LM. Outcomes Following Taxation of Sugar-Sweetened Beverages: A Systematic Review and Meta-analysis. *JAMA Network Open*. 2022;5(6):e2215276-e. 10.1001/jamanetworkopen.2022.15276. Disponible en: <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2022.15276>.
103. Colchero MA, Salgado JC, Unar-Munguía M, Molina M, Ng S, Rivera-Dommarco JA. Changes in prices after an excise tax to sweetened sugar beverages was implemented in Mexico: Evidence from urban areas. *PLoS ONE*. 2015;10(12). 10.1371/journal.pone.0144408. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1371%2Fjournal.pone.0144408>.
104. Anderson SP, de Palma A, Kreider B. Tax incidence in differentiated product oligopoly. *Journal of Public Economics*. 2001;81(2):173-92. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00079-7](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00079-7).
105. Berardi N, Sevestre P, Tepaut M, Vigneron A. The impact of a 'soda tax' on prices. Evidence from French micro data. París: Banque de France; 2012. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2192470.
106. Caro JC, Corvalán C, Reyes M, Silva A, Popkin B, Taillie LS. Chile's 2014 sugar-sweetened beverage tax and changes in prices and purchases of sugar-sweetened beverages: an observational study in an urban environment. *PLoS Medicine*. 2018;15(7). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002597>.

107. Powell LM, Leider J. The impact of Seattle's sweetened beverage tax on beverage prices and volume sold. *Econ Hum Biol.* 2020;37. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100856>.
108. Scarborough P, Adhikari V, Harrington RA, Elhussein A, Briggs A, Rayner M, et al. Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: a controlled interrupted time series analysis. *PLoS Medicine.* 2020;17(2). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003025>.
109. Cawley J, Crain C, Frisvold D, Jones D. The pass-through of the largest tax on sugar-sweetened beverages: the case of boulder, Colorado. Cambridge: National Bureau of Economic Research; 2018. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w25050>.
110. Falbe J, Rojas N, Grummon AH, Madsen KA. Higher retail prices of sugar-sweetened beverages 3 months after implementation of an excise tax in Berkeley, California. *Am J Public Health.* 2015;105(11):2194-201. Disponible en: <https://doi.org/10.2105/AJPH.2015.302881>.
111. Silver LD, Ng SW, Ryan-Ibarra S, Taillie LS, Induni M, Miles DR, et al. Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study. *PLOS Medicine.* 2017;14(4). 10.1371/journal.pmed.1002283. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002283>.
112. Cawley J, Frisvold DE. The Pass-Through of Taxes on Sugar-Sweetened Beverages to Retail Prices: The Case of Berkeley, California. *Journal of Policy Analysis and Management.* 2017;36(2):303-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pam.21960>.
113. Nakhimovsky SS, Feigl AB, Avila C, O'Sullivan G, Macgregor-Skinner E, Spranca M. Taxes on sugar-sweetened beverages to reduce overweight and obesity in middle-income countries: a systematic review. *PLoS One.* 2016;11(9). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0163358>.
114. Powell LM, Leider J, Léger PT. The impact of the Cook County, IL, sweetened beverage tax on beverage prices. *Econ Hum Biol.* 2020;37. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100855>.
115. Powell L, Marinello S, Leider J. A Review and Meta-analysis of Tax Pass-through of Local Sugar-Sweetened Beverage Taxes in the United States. Chicago, IL: Policy, Practice and Prevention Research Center, University of Illinois Chicago; 2021. Disponible en: https://p3rc.uic.edu/wp-content/uploads/sites/561/2021/09/Rvw-Meta-Anal-Tax-PssThrh-SSB-Taxes_Rsrch-Brf-No.-120_Jul-2021.pdf.
116. Colchero MA, Popkin BM, Rivera JA, Ng SW. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. *BMJ.* 2016;352. 10.1136/bmj.h6704. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>.
117. Alsukait R, Wilde P, Bleich SN, Singh G, Foltá SC. Evaluating Saudi Arabia's 50% carbonated drink excise tax: Changes in prices and volume sales. *Economics & Human Biology.* 2020;38:100868. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100868>.
118. Megally R, Al-Jawaldeh A. Impact of sin taxes on consumption volumes of sweetened beverages and soft drinks in Saudi Arabia [version 2; peer review: 2 approved]. *F1000Research.* 2021;9(1117). 10.12688/f1000research.25853.2. Disponible en: <https://doi.org/10.12688/f1000research.25853.2>.
119. Colchero MA, Rivera-Dommarco J, Popkin BM, Ng SW. In Mexico, Evidence Of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing A Sugar-Sweetened Beverage Tax. *Health Affairs.* 2017;36(3):564-71. Disponible en: <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2016.1231>.
120. Nakamura R, Mirelman AJ, Cuadrado C, Silva-Illanes N, Dunstan J, Suhrcke M. Evaluating the 2014 sugar-sweetened beverage tax in Chile: an observational study in urban areas. *PLoS Medicine.* 2018;15(7). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002596>.
121. Alvarado M, Unwin N, Sharp SJ, Hambleton I, Murphy MM, Samuels TA, et al. Assessing the impact of the Barbados sugar-sweetened beverage tax on beverage sales: an observational study. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity.* 2019;16(1):13. 10.1186/s12966-019-0776-7. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0776-7>.
122. Cabrera Escobar MA, Veerman JL, Tollman SM, Bertram MY, Hofman KJ. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health.* 2013;13:1072. 10.1186/1471-2458-13-1072. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-1072>.
123. Organización Mundial de la Salud. Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report. Ginebra: OMS; 2016. Report No.: 9241511249. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/250131>.

124. Claro RM, Levy RB, Popkin BM, Monteiro CA. Sugar-sweetened beverage taxes in Brazil. *Am J Public Health*. 2012;102(1):178-83. 10.2105/ajph.2011.300313. Disponible en: <https://doi.org/10.2105/ajph.2011.300313>.
125. Paraje G. The effect of price and socio-economic level on the consumption of sugar-sweetened beverages (ssb): the case of Ecuador. *PLoS One*. 2016;11(3). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0152260>.
126. Guerrero-López CM, Unar-Munguía M, Colchero MA. Price elasticity of the demand for soft drinks, other sugar-sweetened beverages and energy dense food in Chile. *BMC Public Health*. 2017;17(1):180. 10.1186/s12889-017-4098-x. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-017-4098-x>.
127. Stacey N, Tugendhaft A, Hofman K. Sugary beverage taxation in South Africa: Household expenditure, demand system elasticities, and policy implications. *Preventive Medicine*. 2017;105:S26-S31. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2017.05.026>.
128. Cawley J, Thow AM, Wen K, Frisvold D. The Economics of Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: A Review of the Effects on Prices, Sales, Cross-Border Shopping, and Consumption. *Annual Review of Nutrition*. 2019;39(1):317-38. 10.1146/annurev-nutr-082018-124603. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-nutr-082018-124603>.
129. Itria A, Borges SS, Rinaldi AEM, Nucci LB, Enes CC. Taxing sugar-sweetened beverages as a policy to reduce overweight and obesity in countries of different income classifications: a systematic review. *Public Health Nutrition*. 2021;24(16):5550-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s1368980021002901>.
130. Zhong Y, Auchincloss AH, Lee BK, Kanter GP. The short-term impacts of the Philadelphia beverage tax on beverage consumption. *Am J Prev Med*. 2018;55(1):26-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2018.02.017>.
131. Colchero MA, Guerrero-López CM, Molina M, Rivera JA. Beverages Sales in Mexico before and after Implementation of a Sugar Sweetened Beverage Tax. *PLoS one*. 2016;11(9). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0163463>.
132. Sarlio-Lähteenkorva S, Winkler JT. Could a sugar tax help combat obesity? *BMJ*. 2015;351. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.h4047>.
133. Fuchs A, Mandeville K, Alonso-Soria AC. Health and distributional impacts of a tax on sugar-sweetened beverages in Kazakhstan. *World Bank*; 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/33970>.
134. Backholer K, Sarink D, Beauchamp A, Keating C, Loh V, Ball K, et al. The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutrition*. 2016;19(17):3070-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s136898001600104x>.
135. Sassi F, Belloni A, Mirelman AJ, Suhrcke M, Thomas A, Salti N, et al. Equity impacts of price policies to promote healthy behaviours. *The Lancet*. 2018;391(10134):2059-70. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)30531-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)30531-2).
136. Ng SW, Rivera JA, Popkin BM, Colchero MA. Did high sugar-sweetened beverage purchasers respond differently to the excise tax on sugar-sweetened beverages in Mexico? *Public Health Nutrition*. 2019;22(4):750-6. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s136898001800321x>.
137. Leider J, Powell LM. Longer-term impacts of the Oakland, California, sugar-sweetened beverage tax on prices and volume sold at two-years post-tax. *Social Science & Medicine*. 2022;292. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114537>.
138. Cawley J, Frisvold D, Hill A, Jones D. The impact of the Philadelphia beverage tax on purchases and consumption by adults and children. *Journal of Health Economics*. 2019;67. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2019.102225>.
139. Bandy LK, Scarborough P, Harrington RA, Rayner M, Jebb SA. Reductions in sugar sales from soft drinks in the UK from 2015 to 2018. *BMC Medicine*. 2020;18(1):20. 10.1186/s12916-019-1477-4. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12916-019-1477-4>.
140. Pell D, Mytton O, Penney TL, Briggs A, Cummins S, Penn-Jones C, et al. Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis. *BMJ*. 2021;372. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.n254>.
141. Hofman KJ, Stacey N, Swart EC, Popkin BM, Ng SW. South Africa's health promotion levy: excise tax findings and equity potential. *Obesity Reviews*. 2021;22(9). Disponible en: <https://doi.org/10.1111/obr.13301>.

142. Goiana-da-Silva F, Cruz ESD, Gregório MJ, Miraldo M, Darzi A, Araújo F. The future of the sweetened beverages tax in Portugal. *Lancet Public Health*. 2018;3(12). Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(18\)30240-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(18)30240-8).
143. Goiana-da-Silva F, Nunes AM, Miraldo M, Bento A, Breda J, Araújo FF. Using pricing policies to promote public health: the sugar sweetened beverages taxation experience in Portugal. *Acta Med Port [Internet]*. 2018;31(4):191-5. Disponible en: <https://doi.org/10.20344/amp.10222>.
144. Organización Mundial de la Salud. Implementing Fiscal and Pricing Policies to Promote Healthy Diets: A review of contextual factors. Ginebra: OMS; 2021. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345114>.
145. Savedoff W, Lopert R. Sugar, rum, and tobacco: domestic resource mobilization for low-income countries through excise taxes. Washington, D.C.: Center for Global Development; 2020. Disponible en: <https://www.cgdev.org/publication/sugar-rum-and-tobacco-domestic-resource-mobilization-low-income-countries-through-excise>.
146. Banco Mundial. High-performance health financing for universal health coverage: driving sustainable, inclusive growth in the 21st century. Washington, D.C.: Banco Mundial; 2019. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/31930>.
147. Cornelsen L, Quaife M, Lagarde M, Smith RD. Framing and signalling effects of taxes on sugary drinks: a discrete choice experiment among households in Great Britain. *Health Economics*. 2020;29(10):1132-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/hec.4123>.
148. Ozer C, Bloom D, Martinez Valle A, Banzon E, Mandeville K, Paul J, et al. Health earmarks and health taxes: what do we know? Washington, D.C.: Banco Mundial; 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/34947>.
149. Valenzuela MJ, Waterhouse B, Aggarwal VR, Bloor K, Doran T. Effect of sugar-sweetened beverages on oral health: a systematic review and meta-analysis. *European Journal of Public Health*. 2021;31(1):122-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa147>.
150. Hernández-F M, Cantoral A, Colchero MA. Taxes to unhealthy food and beverages and oral health in Mexico: an observational study. *Caries Research*. 2021;55(3):183-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1159/000515223>.
151. Barrientos-Gutiérrez T, Zepeda-Tello R, Rodrigues ER, Colchero-Aragones A, Rojas-Martínez R, Lazcano-Ponce E, et al. Expected population weight and diabetes impact of the 1-peso-per-litre tax to sugar sweetened beverages in Mexico. *PloS One*. 2017;12(5). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0176336>.
152. Harding M, Lovenheim M. The effect of prices on nutrition: comparing the impact of product- and nutrient-specific taxes. *Journal of Health Economics*. 2017;53:53-71. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.02.003>.
153. Popkin BM, Ng SW. Sugar-sweetened beverage taxes: lessons to date and the future of taxation. *PLoS Medicine*. 2021;18(1). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003412>.
154. Goiana-da-Silva F, Severo M, Cruz e Silva D, Gregório MJ, Allen LN, Muc M, et al. Projected impact of the Portuguese sugar-sweetened beverage tax on obesity incidence across different age groups: a modelling study. *PLoS Medicine*. 2020;17(3). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003036>.
155. Briggs AD, Mytton OT, Kehlbacher A, Tiffin R, Rayner M, Scarborough P. Overall and income specific effect on prevalence of overweight and obesity of 20% sugar sweetened drink tax in UK: econometric and comparative risk assessment modelling study. *BMJ*. 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.f6189>.
156. Te Morenga L, Mallard S, Mann J. Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies. *BMJ*. 2013;346:e7492. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.e7492>.
157. Gakidou E, Afshin A, Abajobir AA, Abate KH, Abbafati C, Abbas KM, et al. Global, regional, and national comparative risk assessment of 84 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990-2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2016. *The Lancet*. 2017 ;390(10100):1345-422. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32366-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32366-8).
158. Siri-Tarino PW, Sun Q, Hu FB, Krauss RM. Meta-analysis of prospective cohort studies evaluating the association of saturated fat with cardiovascular disease. *Am J Clin Nutr*. 2010;91(3):535-46. Disponible en: <https://doi.org/10.3945/ajcn.2009.27725>.

159. He FJ, Li J, MacGregor GA. Effect of longer term modest salt reduction on blood pressure: Cochrane systematic review and meta-analysis of randomised trials. *BMJ*. 2013;346. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.f1325>.
160. Organización Mundial de la Salud. Directrices: ingesta de sodio en adultos y niños. Ginebra: OMS; 2018. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/85224>.
161. Organización Mundial de la Salud. Alimentación sana. Datos y cifras. Ginebra: OMS; 2018. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>.
162. Cecchini M, Sassi F, Lauer JA, Lee YY, Guajardo-Barron V, Chisholm D. Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness. *The Lancet*. 2010;376:1775-84. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(10\)61514-0](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(10)61514-0).
163. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Obesity and the economics of prevention: fit not fat. 2010. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/obesity-and-the-economics-of-prevention_9789264084865-en.html.
164. Organización Panamericana de la Salud. Sistemas alimentarios para la salud: resumen informativo. Washington, DC: OPS; 2022. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56525>.
165. Thow AM, Jan S, Leeder S, Swinburn B. The effect of fiscal policy on diet, obesity and chronic disease: a systematic review. *Bull World Health Org*. 2010;88. 10.2471/blt.09.070987. Disponible en: <https://doi.org/10.2471/BLT.09.070987>.
166. Alagiyawanna A, Townsend N, Mytton O, Scarborough P, Roberts N, Rayner M. Studying the consumption and health outcomes of fiscal interventions (taxes and subsidies) on food and beverages in countries of different income classifications; a systematic review. *BMC Public Health*. 2015;15(1):1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2201-8>.
167. Black AP, Brimblecombe J, Eyles H, Morris P, Vally H, Kerin O. Food subsidy programs and the health and nutritional status of disadvantaged families in high income countries: a systematic review. *BMC Public Health*. 2012;12(1):1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-12-1099>.
168. An R. Effectiveness of subsidies in promoting healthy food purchases and consumption: a review of field experiments. *Public Health Nutrition*. 2013;16(7):1215-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s1368980012004715>.
169. McFadden A, Green JM, Williams V, McLeish J, McCormick F, Fox-Rushby J, et al. Can food vouchers improve nutrition and reduce health inequalities in low-income mothers and young children: a multi-method evaluation of the experiences of beneficiaries and practitioners of the Healthy Start programme in England. *BMC Public Health*. 2014;14(1):1-13. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-148>.
170. Meyer C, Bellows N, Campbell M, Potts M. The impact of vouchers on the use and quality of health goods and services in developing countries: a Systematic Review. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London; 2011. Disponible en: <https://gsdrc.org/document-library/the-impact-of-vouchers-on-the-use-and-quality-of-health-goods-and-services-in-developing-countries-a-systematic-review/>.
171. Gentilini U. Our daily bread: what is the evidence on comparing cash versus food transfers? Washington, D.C.: Banco Mundial; 2014. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19981>.
172. Gentilini U. Revisiting the “cash versus food” debate: new evidence for an old puzzle? *The World Bank Research Observer*. 2016;31(1):135-67. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27701>.
173. Chriqui JF, Chaloupka FJ, Powell LM, Eidson SS. A typology of beverage taxation: multiple approaches for obesity prevention and obesity prevention-related revenue generation. *Journal of Public Health Policy*. 2013;34(3):403-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1057%2Fjph.2013.17>.
174. Russo M, Smith D. Apples to Twinkies 2013: Comparing Taxpayer Subsidies for Fresh Produce and Junk Food. Washington, D.C.: US PIRG; 2013. Disponible en: https://uspig.org/sites/pirg/files/reports/Apples_to_Twinkies_2013_USPIRG.pdf.
175. Abay KA, Ibrahim H, Breisinger C. Food policies and obesity in low- and middle-income countries. *World Development*. 2022;151:105775. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105775>.
176. Nakamura R, Suhrcke M, Jebb SA, Pechey R, Almiron-Roig E, Marteau TM. Price promotions on healthier compared with less healthy foods: a hierarchical regression analysis of the impact on sales and social patterning of responses to promotions in Great Britain. *Am J Clin Nutr*. 2015;101(4):808-16. Disponible en: <https://doi.org/10.3945%2Fajcn.114.094227>.

177. Public Health England. Sugar reduction: The evidence for action. London: Public Health England; 2015. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470179/Sugar_reduction_The_evidence_for_action.pdf.
178. McLoughlin C. Political economy analysis. Topic guide. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham; 2014.
179. DFID. Political economy analysis: how to note. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional; 2009. Disponible en: <https://thepolicypractice.com/political-economy-analysis-how-note>.
180. Fox AM, Balarajan Y, Cheng C, Reich MR. Measuring political commitment and opportunities to advance food and nutrition security: piloting a rapid assessment tool. *Health Policy Plan*. 2015;30(5):566-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/heapol/czu035>.
181. Salgado Hernández JC, Ng SW. Simulating international tax designs on sugar-sweetened beverages in Mexico. *PLoS ONE*. 2021;16(8):e0253748. 10.1371/journal.pone.0253748. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0253748>.
182. Asamblea General de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1, 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>.
183. República de Sudáfrica. National development plan 2030: our future - make it work. Pretoria. 2012. Disponible en: <https://www.gov.za/documents/national-development-plan-2030-our-future-make-it-work>.
184. Marmot M, Bell R. Social determinants and non-communicable diseases: time for integrated action. *BMJ*. 2019;364:l251. 10.1136/bmj.l251. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.l251>.
185. Organización Mundial de la Salud. Ten years in public health, 2007–2017: report by Dr Margaret Chan, Director-General, World Health Organization. Ginebra: OMS; 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/255355>.
186. Organización Mundial de la Salud. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Ginebra: OMS; 2021. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>.
187. Thow AM, Heywood P, Leeder S, Burns L. The global context for public health nutrition taxation. *Public Health Nutrition*. 2011;14(1):176-86. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s1368980010002053>.
188. World Cancer Research Fund International. Building momentum: lessons on implementing a robust sugar sweetened beverage tax. Londres: WCRF; 2018. Disponible en: <https://www.wcrf.org/wp-content/uploads/2024/11/PPA-Building-Momentum-Report-WEB.pdf>.
189. Carriedo A, Koon AD, Encarnación LM, Lee K, Smith R, Walls H. The political economy of sugar-sweetened beverage taxation in Latin America: lessons from Mexico, Chile and Colombia. *Globalization and Health*. 2021;17(1):5. 10.1186/s12992-020-00656-2. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00656-2>.
190. Organización Panamericana de la Salud. Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México, DF: Representación de la OPS/OMS en México; 2015. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/18390>.
191. Cornelsen L, Carreido A. Health related taxes on foods and beverages. Londres: Food Research Collaboration. 2015. Disponible en: <https://foodresearch.org.uk/publications/health-related-taxes-on-food-and-beverages/>.
192. Mazzocchi M, Cagnone S, Bech-Larsen T, Niedźwiedzka B, Saba A, Shankar B, et al. What is the public appetite for healthy eating policies? Evidence from a cross-European survey. *Health Economics, Policy, and Law*. 2015;10(3):267-92. 10.1017/s1744133114000346. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s1744133114000346>.
193. Emm LG, Gillison FB, Juszczak D. Support for obesity-related policy and its association with motivation for weight control. *Psychology, Public Policy, and Law*. 2013;19(3):321. Disponible en: <https://psycnet.apa.org/record/2013-28074-004>.
194. Petrescu DC, Hollands GJ, Couturier D-L, Ng Y-L, Marteau TM. Public acceptability in the UK and USA of nudging to reduce obesity: the example of reducing sugar-sweetened beverages consumption. *PLoS One*. 2016;11(6). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0155995>.
195. Timpson H. Exploring views of a tax on sugar-sweetened beverages. British Nutrition Foundation seminar on food taxes: what role they might have in the battle against obesity 2014.
196. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Directrices para la aplicación del artículo 5.3. Ginebra: OMS; 2013. Disponible en: <https://fctc.who.int/es/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>.

197. Cavegn D. President sends sugar tax law back to parliament. Tallin: ERR News; 2017. Disponible en: <https://news.err.ee/605568/president-sends-sugar-tax-law-back-to-parliament>.
198. Vahtla A. Finance committee against adopting sweetened beverage tax unchanged. Tallin: ERR News; 2017. Disponible en: <https://news.err.ee/632560/finance-committee-against-adopting-sweetened-beverage-tax-unchanged>.
199. Köhler K, Reinap M. Paving the way to a sugar-sweetened beverages tax in Estonia. Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/325203>.
200. Wright A, Smith KE, Hellowell M. Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies. *BMC Public Health*. 2017;17(1):1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-017-4497-z>.
201. Pedroza-Tobias A, Crosbie E, Mialon M, Carriedo A, Schmidt LA. Food and beverage industry interference in science and policy: efforts to block soda tax implementation in Mexico and prevent international diffusion. *BMJ Global Health*. 2021;6(8). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2021-005662>.
202. Vallgård S, Holm L, Jensen JD. The Danish tax on saturated fat: why it did not survive. *European Journal of Clinical Nutrition*. 2015;69(2):223-6. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/ejcn.2014.224>.
203. Bødker M, Pisinger C, Toft U, Jørgensen T. The rise and fall of the world's first fat tax. *Health policy*. 2015;119(6):737-42. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.03.003>.
204. Snowdon W, Thow AM. Trade policy and obesity prevention: challenges and innovation in the Pacific Islands. *Obesity reviews*. 2013;14:150-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/obr.12090>.
205. Oficina Regional de la OMS para Europa. Sugar-sweetened beverage taxes in Europe: success through lessons learned and challenges faced. Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; 2022. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/351781>.
206. Jou J, Niederdeppe J, Barry CL, Gollust SE. Strategic messaging to promote taxation of sugar-sweetened beverages: lessons from recent political campaigns. *Am J Public Health*. 2014;104(5):847-53. Disponible en: <https://doi.org/10.2105/ajph.2013.301679>.
207. Kane RM, Malik VS. Understanding beverage taxation: Perspective on the Philadelphia Beverage Tax's novel approach. *J Public Health Res*. 2019;8(1). Disponible en: <https://doi.org/10.4081%2Fjphr.2019.1466>.
208. Purtle J, Langellier B, Lê-Scherban F. A Case Study of the Philadelphia Sugar-Sweetened Beverage Tax Policymaking Process: Implications for Policy Development and Advocacy. *J Public Health Manag Pract*. 2018 Jan/Feb;24(1):4-8. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28257409/>.
209. Chaloupka FJ, Powell LM, Warner KE. The Use of Excise Taxes to Reduce Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverage Consumption. *Annual Review of Public Health*. 2019;40(1):187-201. 10.1146/annurev-publhealth-040218-043816. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040218-043816>.
210. World Cancer Research Fund International. NOURISHING and MOVING policy databases. Use economic tools to address food affordability and purchase incentives [Internet]. Londres: World Cancer Research Fund International. 2021 Disponible en: https://policydatabase.wcrf.org/level_one?page=nourishing-level-one#step2=2#step3=315.
211. Hines JR, Jr. Excise taxes. En: Durlauf SN, Blume LE. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2008. Disponible en: https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2317.
212. Teng A, Snowdon W, Win Tin ST, Genç M, Na'ati E, Puloka V, et al. Progress in the Pacific on sugar-sweetened beverage taxes: a systematic review of policy changes from 2000 to 2019. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*. 2021;45(4):376-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1753-6405.13123>.
213. Chaloupka FJ, Powell LM. Using fiscal policy to promote health: taxing tobacco, alcohol, and sugary beverages. *Tobacconomics*. s.l.: Task Force on Fiscal Policy for Health; 2019. Disponible en: <https://tobacconomics.org/research/using-fiscal-policy-to-promote-health-taxing-tobacco-alcohol-and-sugary-beverages/>.
214. Russell C, Grimes C, Baker P, Sievert K, Lawrence MA. The drivers, trends and dietary impacts of non-nutritive sweeteners in the food supply: a narrative review. *Nutrition Research Reviews*. 2021;34(2):185-208. 10.1017/S0954422420000268. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0954422420000268>.

215. Organización Mundial de Aduanas. HS Nomenclature 2017 edition. Bruselas: OMA; 2017. Disponible en: <https://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.
216. Powell LM, Chaloupka FJ. Maximizing Health Impact Through Tax Design. In: Lauer JA, Sassi F, Soucat A, Vigo A, editors. Health Taxes: Policy and Practice. World Scientific; 2022.
217. Healthy Caribbean Coalition. A closer look-the implementation of taxation on sugar-sweetened beverages by the government of Barbados-a civil society perspective. Ginebra: NCD Alliance; 2016. Disponible en: https://ncdalliance.org/sites/default/files/resource_files/HCC-SSB-Brief-2016-2_0.pdf.
218. Ministry of Finance and Economic Affairs and Investment. Presentation of the financial statement and budgetary proposals 2015. St. Michael: MFEI; 2015. Disponible en: <https://www.barbadosparliament.com/uploads/document/d1efb84aac6a7abe4c6c0efcf8ceedd2.pdf>.
219. Alvarado M, Harris R, Rose A, Unwin N, Hambleton I, Imamura F, et al. Using nutritional survey data to inform the design of sugar-sweetened beverage taxes in low-resource contexts: a cross-sectional analysis based on data from an adult Caribbean population. *BMJ Open*. 2020;10(9). Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-035981>.
220. Gobierno de Barbados. Excise Tax Act, Act 2015-32, Excise Tax (Amendment) (No. 3) Regulations, 2017. Supplement to Official Gazette No. 103 dated 11th December, 2017. 2017. Disponible en: [https://www.healthycaribbean.org/cop/documents/BAR-Excise-Tax-\(Amendment\)-\(No.%203\)-Regulations-2017.pdf](https://www.healthycaribbean.org/cop/documents/BAR-Excise-Tax-(Amendment)-(No.%203)-Regulations-2017.pdf).
221. Powell LM, Andreyeva T, Isgor Z. Distribution of sugar-sweetened beverage sales volume by sugar content in the United States: implications for tiered taxation and Tax revenue. *Journal of public health policy*. 2020:1-14.
222. Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad. Ministerio de Economía y Hacienda. Consultation outcome: soft drinks industry levy. Londres: Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad, Ministerio de Economía y Hacienda; 2016. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/consultations/soft-drinks-industry-levy>.
223. Ministerio de Economía y Hacienda. Soft Drinks Industry Levy comes into effect. Londres: Ministerio de Economía y Hacienda; 2018. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/soft-drinks-industry-levy-comes-into-effect>.
224. Tiffin R, Arnoult M. The public health impacts of a fat tax. *Eur J Clin Nutr*. 2011;65. 10.1038/ejcn.2010.281. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21245880/>.
225. Chouinard HH, Davis DE, LaFrance JT, Perloff JM. Fat taxes: Big money for small change. *Forum for Health Economics & Policy*. 2007;10. Disponible en: <https://doi.org/10.2202/1558-9544.1071>.
226. Powell LM, Chaloupka FJ. Food prices and obesity: evidence and policy implications for taxes and subsidies. *Milbank Q*. 2009;87(1):229-57. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19298422/>.
227. Bird R. Smart Tax Administration. Washington, D.C.: Banco Mundial; 2010. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10152>.
228. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Forum on tax administration: Compliance sub-group. Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience. París: Center for Tax Policy and Administration; 2013. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/40947920.pdf>.
229. Trepelkov A, Tonino H, Halka D. (eds.) United Nations Handbook on selected issues in protecting the tax base of developing countries. Nueva York: Naciones Unidas; 2015. Disponible en: <https://www.un.org/esa/ffd/publications/handbook-tb.html>.
230. Ministerio de Impuestos de Dinamarca. Status over grænsehandel 2012 [Situación del comercio fronterizo 2012]. 2012. Disponible en: <https://skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/status-over-graensehandel-2012>.
231. Servicio de Impuestos de Sudáfrica. Health promotion levy on sugary beverages. Kimberley: SARS; 2018. Disponible en: <https://www.sars.gov.za/customs-and-excise/excise/health-promotion-levy-on-sugary-beverages/>.
232. Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad. Work out the sugar content of your diluted soft drink (notice 3). Londres: Servicio de Aduanas e Impuestos; 2018. Disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/work-out-the-sugar-content-of-your-diluted-soft-drink-notice-3>.
233. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Directrices para la aplicación del artículo 6. Ginebra: OMS; 2015. Disponible en: <https://fctc.who.int/es/publications/m/item/price-and-tax-measures-to-reduce-the-demand-for-tobacco>.

234. Unión Europea. Commission regulation No 1006/2011 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff. Official Journal of the European Union; 2011. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/eur/2011/1006/contents>.
235. Comisión Europea. Sugar market observatory. Dashboard: sugar. Bruselas: Comisión Europea; 2025. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories/sugar_en.
236. George A. Not so sweet refrain: sugar-sweetened beverage taxes, industry opposition and harnessing the lessons learned from tobacco control legal challenges. *Health Economics, Policy and Law*. 2019;14(4):509-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/s1744133118000178>.
237. James E, Lajous M, Reich MR. The politics of taxes for health: an analysis of the passage of the sugar-sweetened beverage tax in Mexico. *Health Systems & Reform*. 2020;6(1). Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23288604.2019.1669122>.
238. Abdool Karim S, Kruger P, Hofman K. Industry strategies in the parliamentary process of adopting a sugar-sweetened beverage tax in South Africa: a systematic mapping. *Globalization and Health*. 2020;16(1):1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00647-3>.
239. Backholer K, Vandevijvere S, Blake M, Tseng M. Sugar-sweetened beverage taxes in 2018: a year of reflections and consolidation. *Public Health Nutr*. 2018;21(18):3291-5. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1368980018003324>.
240. Ojeda E, Torres C, Carriedo Á, Mialon M, Parekh N, Orozco E. The influence of the sugar-sweetened beverage industry on public policies in Mexico. *Int J Public Health*. 2020;65(7):1037-44. 10.1007/s00038-020-01414-2. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00038-020-01414-2>.
241. Carriedo A, Lock K, Hawkins B. Policy Process And Non-State Actors' Influence On The 2014 Mexican Soda Tax. *Health Policy and Planning*. 2020;35(8):941-52. 10.1093/heapol/czaa060. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/heapol/czaa060>.
242. Baertlein L, Levine D. Exclusive: soda makers escalate attacks over obesity. Reuters [Internet]. 20 de julio del 2011. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-obesity-lobbying/exclusive-soda-makers-escalate-attacks-over-obesity-idUSTRE7616KI20110720?feedType=nl&feedName=us-health1100>.
243. Barquera S, Campos I, Rivera JA. Mexico attempts to tackle obesity: the process, results, push backs and future challenges. *Obesity Reviews*. 2013;14(S2):69-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/obr.12096>.
244. Fooks GJ, Williams S, Box G, Sacks G. Corporations' use and misuse of evidence to influence health policy: a case study of sugar-sweetened beverage taxation. *Globalization and Health*. 2019;15(1):56. 10.1186/s12992-019-0495-5. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12992-019-0495-5>.
245. Donaldson E. Advocating for SSB taxation: a case study of Mexico. Baltimore: Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health; 2015. Disponible en: <https://publichealth.jhu.edu/sites/default/files/2024-06/advocatingforsugarsweetenedbeveragetaxation0.pdf>.
246. Bergallo P, Castagnari V, Fernández A, Mejía R. Regulatory initiatives to reduce sugar-sweetened beverages (SSBs) in Latin America. *PLoS One*. 2018;13(10). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0205694>.
247. Campbell N, Mialon M, Reilly K, Browne S, Finucane FM. How are frames generated? Insights from the industry lobby against the sugar tax in Ireland. *Social Science & Medicine*. 2020;264:113215. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113215>.
248. Jacobs A, Richtel M. She took on Colombia's soda industry. Then she was silenced. *The New York Times*. 13 de noviembre del 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/11/13/health/colombia-soda-tax-obesity.html>.
249. Glassman A, Salazar PG. Health Taxes to Save Lives: Colombia Version [Internet]. Washington, D.C.: Center for Global Development; 2019. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/health-taxes-save-lives-colombia-version>.
250. Capewell S, Capewell A. Beware SLEAZE tactics. *BMJ*. 2011;342. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.d287>.
251. McKee M, Diethelm P. How the growth of denialism undermines public health. *BMJ*. 2010;341. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.c6950>.

252. Fabbri A, Holland TJ, Bero LA. Food industry sponsorship of academic research: investigating commercial bias in the research agenda. *Public Health Nutrition*. 2018;21(18):3422-30. 10.1017/S1368980018002100. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1368980018002100>.
253. Fabbri A, Chartres N, Scrinis G, Bero LA. Study sponsorship and the nutrition research agenda: analysis of randomized controlled trials included in systematic reviews of nutrition interventions to address obesity. *Public Health Nutrition*. 2017;20(7):1306-13. 10.1017/S1368980016003128. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27989264/>.
254. Bes-Rastrollo M, Schulze MB, Ruiz-Canela M, Martinez-Gonzalez MA. Financial conflicts of interest and reporting bias regarding the association between sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review of systematic reviews. *PLoS Medicine*. 2013;10(12):e1001578. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001578>.
255. Schillinger D, Tran J, Mangurian C, Kearns C. Do Sugar-Sweetened Beverages Cause Obesity and Diabetes? Industry and the Manufacture of Scientific Controversy. *Annals of Internal Medicine*. 2016;165(12):895-7. 10.7326/L16-0534. Disponible en: <https://doi.org/10.7326/L16-0534>.
256. Nestle M. Corporate funding of food and nutrition research: science or marketing? *JAMA Internal Medicine*. 2016;176(1):13-4. Disponible en: <https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2015.6667>.
257. O'Connor M. Coca-Cola funds scientists who shift blame for obesity away from bad diets. *The New York Times* [Internet]. Agosto 9 del 2015. Disponible en: <https://well.blogs.nytimes.com/2015/08/09/coca-cola-funds-scientists-who-shift-blame-for-obesity-away-from-bad-diets/>.
258. Global Food Research Program. Sugar-Sweetened Beverage Taxation – Industry Arguments: Counter Messages and Evidence. Chapel Hill: Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill; 2021. Disponible en: https://advocacyincubator.org/wp-content/uploads/2021/08/Evidence_to_Support_SSB_Taxes.pdf.
259. Sustain. UK's Food and Drink Federation are target of global backlash against Rio Olympics's "carnival of junk food marketing". Sustain; 2016. Disponible en: https://www.sustainweb.org/news/aug16_rio2016_obesitygames/.
260. Mialon M, Gomes F da S. Public health and the ultra-processed food and drink products industry: corporate political activity of major transnationals in Latin America and the Caribbean. *Public Health Nutrition*. 2019;22(10):1898-908. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1368980019000417>.
261. Rabkin S, Campbell H. Comparison of reducing epicardial fat by exercise, diet or bariatric surgery weight loss strategies: a systematic review and meta-analysis. *Obesity reviews*. 2015;16(5):406-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/obr.12270>.
262. Schwingshackl L, Dias S, Hoffmann G. Impact of long-term lifestyle programmes on weight loss and cardiovascular risk factors in overweight/obese participants: a systematic review and network meta-analysis. *Systematic reviews*. 2014;3(130):1-13. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/2046-4053-3-130>.
263. Flood JE, Roe LS, Rolls BJ. The effect of increased beverage portion size on energy intake at a meal. *Journal of the American Dietetic Association*. 2006;106(12):1984-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jada.2006.09.005>.
264. Mialon M, Crosbie E, Sacks G. Mapping of food industry strategies to influence public health policy, research and practice in South Africa. *International Journal of Public Health*. 2020;65(7):1027-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00038-020-01407-1>.
265. Dorfman L, Cheyney A, Friedman LC, Wadud A, Gottlieb M. Soda and tobacco industry corporate social responsibility campaigns: how do they compare? *PLoS Medicine*. 2012;9(6). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001241>.
266. McGill R, Anwar E, Orton L, Bromley H, Lloyd-Williams F, O'Flaherty M, et al. Are interventions to promote healthy eating equally effective for all? Systematic review of socioeconomic inequalities in impact. *BMC Public Health*. 2015;15(1):1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-015-1781-7>.
267. Jeff H. Lower-income Seattle residents consuming fewer sugary drinks. *Escuela de Salud Pública de la Universidad de Washington* [Internet]. 15 de abril del 2020. Disponible en: <https://sph.washington.edu/news-events/news/lower-income-seattle-residents-consuming-fewer-sugary-drinks>.
268. Wootan M, Vickroy L, Pokress B. Putting nutrition into nutrition standards for marketing to kids: How marketed foods measure up to the interagency working group's proposed nutrition principles for food marketed to children. Washington, D.C.: Center for Science in the Public Interest; 2011. Disponible en: <https://cspinet.org/resource/putting-nutrition-nutrition-standards-marketing-kids>.

269. Théodore FL, Tolentino-Mayo L, Hernández-Zenil E, Bahena L, Velasco A, Popkin B, et al. Pitfalls of the self-regulation of advertisements directed at children on Mexican television. *Pediatric Obesity*. 2017;12(4):312-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ijpo.12144>.
270. Allen LN. Commercial determinants of global health. En: Haring R, Kickbusch I, Ganten D, Moeti M. (eds.), *Handbook of Global Health*. Cham: Springer; 2020. Disponible en: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-030-05325-3_57-1.
271. Ramanauskas B. Why sugar taxes are a bad idea. Londres: Tax Payers' Alliance; 2019.
272. Tobacco Tactics from University of Bath. The TaxPayers' Alliance. Tobacco Tactics [Internet]. 2 de enero del 2024. Disponible en: <https://tobaccotactics.org/wiki/the-taxpayers-alliance/>.
273. Tamir O, Cohen-Yogev T, Furman-Assaf S, Endevelt R. Taxation of sugar sweetened beverages and unhealthy foods: a qualitative study of key opinion leaders' views. *Israel Journal of Health Policy Research*. 2018;7(1):43. 10.1186/s13584-018-0240-1. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s13584-018-0240-1>.
274. Véliz C, Maslen H, Essman M, Taillie LS, Savulescu J. Sugar, Taxes, & Choice. *Hastings Cent Rep*. 2019;49(6):22-31. 10.1002/hast.1067. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/hast.1067>.
275. Organización Mundial de la Salud. Manual para la elaboración de directrices, 2a. edición. Ginebra: OMS; 2014. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/254669>.
276. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York: UNICEF; 1989. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>.
277. Organización Mundial de la Salud. Update and summary guide to the report: advancing the right to health: the vital role of law. Ginebra: OMS; 2018. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/275522>.
278. Organización Mundial de la Salud. Advancing the right to health: the vital role of law. Ginebra: OMS; 2016. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/252815>.
279. Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. París: Asamblea General de las Naciones Unidas; 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
280. Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas; 1966. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf.
281. Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover. Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas; 2014. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/771865/files/A_HRC_26_31-ES.pdf.
282. Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas; 2014. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/766914/files/A_HRC_25_57-ES.pdf?ln=en.
283. Hattersley L, Thiebaud A, Silver L, Mandeville K. Knowledge Brief: Countering Common Arguments Against Taxes on Sugary Drinks. Washington, D.C.: Banco Mundial; 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/34361>.
284. Teittinen P, Teivanen A. Government backtracks on sweet tax hike. *Helsinki Times*. 1 de octubre del 2014. Disponible en: <https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/12201-government-backtracks-on-sweet-tax-hike.html>.
285. Comisión Europea. State aid: Commission clears Ireland's sugar sweetened drinks tax [comunicado de prensa]. Bruselas: Comisión Europea; 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3521.
286. Organización Panamericana de la Salud. Impuestos saludables: guía breve. Washington, D.C.: OPS; 2020. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52647>.
287. Di Cesare M, Khang YH, Asaria P, Blakely T, Cowan MJ, Farzadfar F, et al. Inequalities in non-communicable diseases and effective responses. *The Lancet*. 2013;381(9866):585-97. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(12\)61851-0](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(12)61851-0).

288. Han E, Powell LM. Consumption patterns of sugar-sweetened beverages in the United States. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*. 2013;113(1):43-53. 10.1016/j.jand.2012.09.016. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jand.2012.09.016>.
289. Mullie P, Aerenhouts D, Clarys P. Demographic, socioeconomic and nutritional determinants of daily versus non-daily sugar-sweetened and artificially sweetened beverage consumption. *European Journal of Clinical Nutrition*. 2012;66(2):150-5. 10.1038/ejcn.2011.138. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/ejcn.2011.138>.
290. Kazibwe J, Tran PB, Annerstedt KS. The household financial burden of non-communicable diseases in low- and middle-income countries: a systematic review. *Health Research Policy and Systems*. 2021;19(1):96. 10.1186/s12961-021-00732-y. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12961-021-00732-y>.
291. Murphy A, Palafox B, Walli-Attaei M, Powell-Jackson T, Rangarajan S, Alhabib KF, et al. The household economic burden of non-communicable diseases in 18 countries. *BMJ Global Health*. 2020;5(2). Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-002040>.
292. Kankeu HT, Saksena P, Xu K, Evans DB. The financial burden from non-communicable diseases in low- and middle-income countries: a literature review. *Health Research Policy and Systems*. 2013;11:31. 10.1186/1478-4505-11-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1478-4505-11-31>.
293. Sharma A, Hauck K, Hollingsworth B, Siciliani L. The effects of taxing sugar-sweetened beverages across different income groups. *Health Econ*. 2014;23(9):1159-84. 10.1002/hec.3070. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/hec.3070>.
294. Colchero MA, Molina M, Guerrero-López CM. After Mexico Implemented a Tax, Purchases of Sugar-Sweetened Beverages Decreased and Water Increased: Difference by Place of Residence, Household Composition, and Income Level. *J Nutr*. 2017;147(8):1552-7. 10.3945/jn.117.251892. Disponible en: <https://doi.org/10.3945/jn.117.251892>.
295. Shupert C, Drenkard S. Soda Tax Experiment Failing in Philadelphia Amid Consumer Angst and Revenue Shortfalls. *Tax Foundation*; [Internet]. 3 de agosto del 2017. Disponible en: <https://taxfoundation.org/philadelphia-soda-tax-failing/>.
296. Lane C, Glassman A, Smitham E. Using Health Taxes to Support Revenue: An Action Agenda for the IMF and World Bank. Washington, D.C.: Center for Global Development; 2021. Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Lane-Health-Tax-COVID-19.pdf>.
297. Niederdeppe J, Gollust SE, Jarlenski MP, Nathanson AM, Barry CL. News coverage of sugar-sweetened beverage taxes: pro-and antitax arguments in public discourse. *Am J Public Health*. 2013;103(6):e92-e8. Disponible en: <https://doi.org/10.2105/ajph.2012.301023>.
298. Mounsey S, Veerman L, Jan S, Thow AM. The macroeconomic impacts of diet-related fiscal policy for NCD prevention: a systematic review. *Economics & Human Biology*. 2020;37. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100854>.
299. Hattersley L, Fuchs A, Gonima A, Silver L, Mandeville K. Business, Employment, and Productivity Impacts of Sugar-Sweetened Beverages Taxes. Washington, D.C.: Banco Mundial; 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/34082>.
300. Powell LM, Wada R, Persky JJ, Chaloupka FJ. Employment impact of sugar-sweetened beverage taxes. *Am J Public Health*. 2014;104(4). Disponible en: <https://doi.org/10.2105/ajph.2013.301630>.
301. Bloom DE, Cafiero ET, McGovern ME, Prettnner K, Stanciole A, Weiss J, et al. The economic impact of non-communicable disease in China and India: estimates, projections, and comparisons. Cambridge: National Bureau of Economic Research; 2013. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19335>.
302. Guerrero-López CM, Molina M, Colchero MA. Employment changes associated with the introduction of taxes on sugar-sweetened beverages and nonessential energy-dense food in Mexico. *Preventive Medicine*. 2017;105:S43-S9. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2017.09.001>.
303. Marinello S, Leider J, Powell LM. Employment impacts of the San Francisco sugar-sweetened beverage tax 2 years after implementation. *PLoS One*. 2021;16(6). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0252094>.
304. Lawman HG, Bleich SN, Yan J, LeVasseur MT, Mitra N, Roberto CA. Unemployment claims in Philadelphia one year after implementation of the sweetened beverage tax. *PLoS One*. 2019;14(3). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0213218>.

305. Marinello S, Powell L. A review of the labor market impacts of local sugar-sweetened beverage taxes in the United States. Chicago, IL: Centro de Investigaciones sobre Políticas, Práctica y Prevención, Universidad de Illinois en Chicago; 2021. Disponible en: https://p3rc.uic.edu/wp-content/uploads/sites/561/2021/10/Rvw-of-Lbr-Mrkt-Impcts-of-Local-SSB-Taxes-in-US_Rsrch-Brf-No.-122_Sept-2021.pdf.
306. Nomaguchi T, Cunich M, Zapata-Diomedí B, Veerman JL. The impact on productivity of a hypothetical tax on sugar-sweetened beverages. *Health Policy*. 2017;121(6):715-25. 10.1016/j.healthpol.2017.04.001. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.04.001>.
307. Le Bodo Y, Etilé F, Gagnon F, De Wals P. Conditions influencing the adoption of a soda tax for public health: Analysis of the French case (2005-2012). *Food Policy*. 2019;88:101765. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101765>.
308. Wilkes T. Coca-Cola India warns of factory closures if 'sin tax' is implemented. *Irish Examiner* [Internet]. 12 de diciembre del 2015. Disponible en: <https://www.irishexaminer.com/business/arid-20371195.html>.
309. Powell LM, Leider J. Impact of a sugar-sweetened beverage tax two-year post-tax implementation in Seattle, Washington, United States. *Journal of Public Health Policy*. 2021. 10.1057/s41271-021-00308-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41271-021-00308-8>.
310. Onagan FCC, Ho BLC, Chua KKT. Development of a sweetened beverage tax, Philippines. *Bull World Health Organ*. 2019;97(2):154-9. 10.2471/BLT.18.220459. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2471/BLT.18.220459>.
311. Departamento de Finanzas de las Filipinas. Medical specialist backs SSB tax. Manila: Departamento de Finanzas de las Filipinas; 2017. Disponible en: <https://www.dof.gov.ph/medical-specialist-backs-ssb-tax/>.
312. Action for Healthy Food. A Roadmap for Successful Sugary Drink Tax Campaigns s.l.: Action for Healthy Food; 2016. Disponible en: https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/healthyfoodamerica/pages/41/attachments/original/1470154805/Campaign_Roadmap_web_FINAL040416.pdf?1470154805.
313. Shiffman J. A social explanation for the rise and fall of global health issues. *Bull World Health Organ*. 2009;87:608-13. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/270490>.
314. McAdam D, McCarthy JD, Zald MN (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press; 1996. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987>.
315. Maher A, Sridhar D. Political priority in the global fight against non-communicable diseases. *J Glob Health*. 2012;2(2). Disponible en: <https://doi.org/10.7189/jogh.02.020403>.
316. Benford RD, Snow DA. Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annu Rev Sociol*. 2000;26(1):611-39. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/223459>.
317. Hardman D. *Decision making under risk and uncertainty. Judgement and decision making: psychological perspectives*. Oxford: Blackwell; 2009.
318. Ogilvie D, Cummins S, Petticrew M, White M, Jones A, Wheeler K. Assessing the evaluability of complex public health interventions: five questions for researchers, funders, and policymakers. *Milbank Q*. 2011;89(2):206-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2011.00626.x>.
319. Pawson R, Tilley N. *Realistic evaluation*. Londres: SAGE; 1997.
320. Finegood DT, Merth TDN, Rutter H. Implications of the foresight obesity system map for solutions to childhood obesity. *Obesity*. 2010;18. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/oby.2009.426>.
321. Windsor R, Clark N, Boyd NR, Goodman RM. Evaluation of health promotion, health education, and diverse prevention programs. 2004.
322. Briggs AD, Mytton OT, Kehlbacher A, Tiffin R, Rayner M, Scarborough P. Overall and income specific effect on prevalence of overweight and obesity of 20% sugar sweetened drink tax in UK: econometric and comparative risk assessment modelling study. *BMJ*. 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.f6189>.
323. Mytton OT, Eyles H, Ogilvie D. Evaluating the health impacts of food and beverage taxes. *Current Obesity Reports*. 2014;3(4):432-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13679-014-0123-x>.
324. Bauman A, Nutbeam D. Planning and evaluating population interventions to reduce noncommunicable disease risk-reconciling complexity and scientific rigour? *Public Health Res Pract*. 2014;25(1). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17061/phrp2511402>.

325. Gogger JT. Soda taxes and the prices of sodas and other drinks: evidence from Mexico. Cambridge: National Bureau of Economic Research; 2015. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w21197>.
326. da Costa Louzada ML, Levy RB, Martins APB, Claro RM, Steele EM, Verly Jr E, et al. Validating the usage of household food acquisition surveys to assess the consumption of ultra-processed foods: Evidence from Brazil. *Food Policy*. 2017;72:112-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2017.08.017>.
327. Organización Mundial de la Salud. Using third-party food sales and composition databases to monitor nutrition policies. Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; 2021. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/339075>.
328. Bauman A, Nutbeam D. Evaluation in a nutshell: a practical guide to the evaluation of health promotion programs. Sydney: McGraw Hill; 2013. Disponible en: <https://eprints.soton.ac.uk/359818/>.
329. Lucas RM, McMichael AJ. Association or causation: evaluating links between" environment and disease". *Bull World Health Organ*. 2005;83:792-5. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/269505>.
330. Ng SW, Colchero MA, White M. How should we evaluate sweetened beverage tax policies? A review of worldwide experience. *BMC Public Health*. 2021;21(1):1941. 10.1186/s12889-021-11984-2. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11984-2>.
331. Organización Mundial de la Salud. The WHO STEPwise approach to surveillance. Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; 2021. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341077>.
332. Organización Mundial de la Salud. Global school-based student health survey. Ginebra: OMS; s.f. Disponible en: <http://www.who.int/ncds/surveillance/gshs/en/>.
333. Organización Mundial de la Salud. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC). Copenhagen: Oficina Regional de la OMS para Europa; s.f. Disponible en: [https://www.who.int/europe/initiatives/health-behaviour-in-school-aged-children-\(hbsc\)-study](https://www.who.int/europe/initiatives/health-behaviour-in-school-aged-children-(hbsc)-study).
334. Organización Mundial de la Salud. Global Health Observatory. Ginebra: OMS; s.f. Disponible en: <http://www.who.int/gho/en/>.
335. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. FAO/WHO GIFT (Herramienta global FAO/OMS para la divulgación de datos sobre el consumo individual de alimentos). Roma: FAO; s.f. Disponible en: <https://www.fao.org/gift-individual-food-consumption/es/>.
336. Banco Mundial. Global consumption database. 2018. Disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/consumption/>.
337. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. FAOSTAT. Roma: FAO; s.f. Disponible en: <https://www.fao.org/faostat/es/#home>.

La obesidad y las enfermedades no transmisibles (ENT) relacionadas con la alimentación no han dejado de aumentar en todo el mundo y, con ellas, la necesidad de implementar respuestas eficaces para abordar los factores que contribuyen a esta situación. Entre las opciones de políticas públicas basadas en evidencia disponibles que permiten tomar decisiones más saludables y mejorar la alimentación se encuentra la aplicación de impuestos a las bebidas azucaradas.

Este manual sobre impuestos es una guía práctica para los encargados de las políticas y otras personas implicadas en el desarrollo de políticas de impuestos a bebidas azucaradas para promover regímenes alimenticios y poblaciones saludables. Presenta evidencia de resúmenes y estudios de casos sobre la fiscalización de las bebidas azucaradas a nivel global y ofrece apoyo en el proceso de desarrollo del ciclo de políticas para aplicar impuestos a las bebidas azucaradas, desde la identificación del problema y el análisis de la situación, pasando por el diseño, el desarrollo y la implantación de las políticas, hasta la fase de seguimiento y evaluación. Además, el manual identifica y desenmascara las tácticas de la industria diseñadas para disuadir a los encargados de las políticas públicas de aplicar estos impuestos.

Los impuestos sobre las bebidas azucaradas pueden ser una estrategia beneficiosa para todos: para la salud pública (y los costes sanitarios evitados), para los ingresos públicos y para la equidad en salud.

OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
Región de las Américas

www.paho.org

