



Tributación del tabaco en América Latina y el Caribe

**LA URGENCIA DE UNA REFORMA DE LOS IMPUESTOS
AL TABACO**

VERSIÓN ABREVIADA



Tributación del tabaco en América Latina y el Caribe (versión abreviada)

LA URGENCIA DE UNA REFORMA
DE LOS IMPUESTOS AL TABACO

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2024), *Tributación del tabaco en América Latina y el Caribe (versión abreviada): La urgencia de una reforma de los impuestos al tabaco*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c1c2fbb-es>.

ISBN 978-92-64-63432-9 (PDF)
ISBN 978-92-64-65912-4 (HTML)
ISBN 978-92-64-87558-6 (epub)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD (2024), *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/080cd662-en>.

Imágenes: Diseño de portada de Baseline Arts Ltd con imágenes de © Africa Studio/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2024



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución – debes citar el trabajo.

Traducciones – deberá citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*

Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. No se debe informar que las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta adaptación representan los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus países miembros.*

Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamo de infracción.

No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalde su uso del trabajo.

Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de acuerdo con las Reglas de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. La sede del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será uno.

Prólogo

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha emprendido un proyecto sobre la tributación del tabaco en la región de América Latina y el Caribe (ALC) con el apoyo financiero de *Bloomberg Philanthropies*. El proyecto trata de identificar formas de mejorar la efectividad de los impuestos al tabaco y de fomentar el diálogo sobre la política de impuestos al tabaco entre los Ministerios de Finanzas y de Salud en la región de ALC. El proyecto ha sido coordinado por el Centro de Política y Administración Tributarias (CTPA por sus siglas en inglés) de la OCDE, en conjunto con el Directorio de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELS por sus siglas en inglés) de la misma institución. Los productos del proyecto incluyen un informe sobre la tributación del tabaco en la región de ALC, un encuentro regional sobre la tributación del tabaco, así como la asistencia técnica en materia de impuestos al tabaco para los países de la región.

El presente informe, que constituye uno de los productos del proyecto, ha sido elaborado por la División de Política Tributaria y Estadísticas del CTPA. Dentro del CTPA, la elaboración del informe ha sido liderada por Bert Brys y el mismo ha sido escrito, en orden alfabético, por Bert Brys, Jean-Baptiste Carpentier, Céline Colin, Caroline Maschka y Mariona Mas Montserrat.

La División de Salud del Directorio de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE (ELS por sus siglas en inglés) ha participado activamente en la elaboración del informe. Esta participación ha sido liderada por Michele Cecchini y escrita por Alexa Segal, con contribuciones de Aliénor Lerouge, Fabien Lenthly, Marion Devaux y Sabine Vuik.

Los autores desean agradecer a los delegados del Grupo de Trabajo n° 2 sobre Análisis de Política Fiscal y Estadísticas Tributarias en su formato de Marco Inclusivo por sus aportes y comentarios. El equipo del proyecto destaca los comentarios al borrador del presente informe recibidos de los Ministerios de Finanzas de Brasil, Costa Rica, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis y Uruguay, así como del Servicio de Administración Tributaria de México.

Los autores también desean agradecer a los participantes de las reuniones sostenidas en 2023 y 2024 del Grupo de Expertos de la OCDE sobre la Economía de la Salud Pública (EGEPH por sus siglas en inglés), donde se presentaron versiones preliminares del informe. Los autores agradecen particularmente a los representantes de los Ministerios de Salud y otras organizaciones gubernamentales participantes de Brasil, Costa Rica, Estados Unidos y México, así como a los expertos de Chile.

Los colegas Kurt Van Dender, Daniel Fichmann y Stéphane Buydens del CTPA, así como Stefano Scarpetta, Mark Pearson, Francesca Colombo, Chris James y Caroline Penn de ELS de la OCDE, brindaron valiosas contribuciones y comentarios. Los autores agradecen también a Hazel Healy y a Antonia Vanzini del CTPA por su asistencia en la edición y comunicación del informe, y a Sahnur Soykan por el apoyo organizativo. Meral Gedik preparó el informe para su publicación.

Por último, los autores desean agradecer a los colegas de la Organización Panamericana de la Salud, del Banco Mundial, de la Organización Mundial de la Salud, de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad Johns Hopkins por sus valiosos comentarios al borrador de este informe.

El informe fue aprobado por el Grupo de Trabajo n° 2 sobre Análisis de Política Fiscal y Estadísticas Tributarias en su formato de Marco Inclusivo en Agosto de 2024. Este informe también fue revisado por el Comité de Salud y su Grupo de Expertos en la Economía de la Salud Pública. El informe se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el presente informe no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE. El informe fue preparado para su publicación por la Secretaría de la OCDE.

Índice

Prólogo	3
Siglas y abreviaturas	8
Resumen	10
Visión general	13
1 Contexto actual	16
1.1. Consumo de tabaco en los países de ALC	17
1.2. Evolución del consumo de tabaco en la región de ALC	21
1.3. Consumo de tabaco entre los jóvenes	22
1.4. Impacto negativo del consumo de tabaco	25
1.5. Políticas de control del tabaco en los países de ALC	31
1.6. Eficacia de la política de impuestos al tabaco en la subida del precio de los cigarrillos	35
Referencias	41
Anexo 1.A. Leyenda de los criterios MPOWER del CMCT de la OMS	45
Notas	46
2 Recaudación de impuestos al tabaco en ALC	47
2.1. Recaudación de impuestos en ALC	48
2.2. Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en los países de ALC	50
2.3. Correlación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y los indicadores de consumo de tabaco y de la política tributaria del tabaco	55
Referencias	61
3 Diseño de la política de impuestos al tabaco en ALC	63
3.1. Impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco	64
3.2. Otros impuestos indirectos aplicados a los cigarrillos	83
3.3. Autoridades que participan en el diseño de la política de impuestos al tabaco	87
3.4. Administración del impuesto selectivo al consumo de tabaco	88
3.5. Regulación de las ventas del tabaco	91
Referencias	93
Anexo 3.A. Definiciones clave	95
Anexo 3.B. Cuadros detallados sobre el diseño de los impuestos selectivos al tabaco	97
Anexo 3.C. Cuadros detallados sobre la administración del impuesto selectivo al tabaco	104

4 Evaluación del desempeño de la política de impuestos al tabaco en ALC	107
4.1. Marco para evaluar los resultados de los países en materia de política de impuestos al tabaco	108
4.2. Aplicación a los países de ALC del marco de evaluación de la política de impuestos al tabaco	110
Referencias	117
Anexo 4.A. Evaluación del cumplimiento de las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco	118
5 Hacia una reforma necesaria de los impuestos al tabaco en los países de ALC	126
5.1. Reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC desde 2000	127
5.2. Argumentos a favor de una nueva ola de reformas de los impuestos al tabaco en ALC	133
5.3. Opciones para reforzar el diseño y la administración de los impuestos al tabaco en ALC	135
Referencias	149
Anexo 5.A. Año de introducción de las medidas relativas al impuesto selectivo al tabaco	152

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Consumo de tabaco	17
Gráfico 1.2. Prevalencia del consumo de cigarrillos entre los consumidores de tabaco	18
Gráfico 1.3. Volumen de ventas de cigarrillos por consumidor de tabaco en los países latinoamericanos	19
Gráfico 1.4. Prevalencia de consumidores diarios de tabaco	19
Gráfico 1.5. Dependencia a la nicotina	20
Gráfico 1.6. Evolución del consumo de tabaco	21
Gráfico 1.7. Prevalencia del consumo de tabaco por edad	23
Gráfico 1.8. Productos de administración de nicotina consumidos por los jóvenes	24
Gráfico 1.9. Causas de muerte relacionadas con el tabaquismo en los consumidores de tabaco	27
Gráfico 1.10. Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón atribuible al consumo de tabaco	27
Gráfico 1.11. Costo económico anual atribuible al consumo de tabaco	30
Gráfico 1.12. Proporción de impuestos indirectos en la marca de cigarrillos más vendida	36
Gráfico 1.13. Composición del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida	37
Gráfico 1.14. Asequibilidad de los cigarrillos	38
Gráfico 1.15. Asequibilidad de los cigarrillos de las marcas más económica, <i>premium</i> y más vendida	39
Gráfico 2.1. Ratio de impuestos sobre el PIB	48
Gráfico 2.2. Estructura de la recaudación tributaria total	49
Gráfico 2.3. Recaudación de impuestos selectivos para la salud	50
Gráfico 2.4. Recaudación de los impuestos al tabaco	51
Gráfico 2.5. Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco	52
Gráfico 2.6. Tendencias en la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco	53
Gráfico 2.7. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y de los impuestos sobre bienes y servicios	56
Gráfico 2.8. Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco según estructuras del impuesto aplicado a los cigarrillos	56
Gráfico 2.9. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y la proporción de dicho impuesto en el precio al por menor	57
Gráfico 2.10. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y la prevalencia del tabaquismo	58
Gráfico 2.11. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y las ventas legales de cigarrillos	59
Gráfico 2.12. Promedio de impuesto selectivo al consumo recaudado por cada cajetilla de 20 cigarrillos vendida	60
Gráfico 3.1. Estructura del impuesto selectivo por tipo de producto de tabaco	65
Gráfico 3.2. Base imponible de los impuestos selectivos ad valorem por producto de tabaco y por estructura tributaria	69

Gráfico 3.3. Base imponible de los impuestos selectivos específicos por producto de tabaco y por estructura tributaria	69
Gráfico 3.4. Tipos impositivos legales en estructuras solo ad valorem del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos	70
Gráfico 3.5. Tipos impositivos legales en estructuras solo específicas del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos	71
Gráfico 3.6. Tipos impositivos legales en estructuras combinadas del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos, 2022	72
Gráfico 4.1. Cumplimiento de los países de ALC con las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco	110
Gráfico 4.2. Correlación entre la aplicación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco y la medida R de MPOWER relativa a la proporción de los impuestos	114
Gráfico 4.3. Panorama de la implementación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco	116
Gráfico 5.1. Reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC desde 2000	127
Gráfico 5.2. Implementación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco en el tiempo	129
Gráfico 5.3. Evolución y comparación de los tipos impositivos legales de los impuestos selectivos	130
Gráfico 5.4. Variación real promedio de los precios al por menor final y neto de impuestos de los cigarrillos según estructuras impositivas	132
Gráfico 5.5. Asequibilidad a lo largo del tiempo de la marca de cigarrillos más vendida	134
Gráfico 5.6. Tendencias en la recaudación promedio de impuesto selectivo al consumo por cada cajetilla de 20 cigarrillos vendida	135
Gráfico 5.7. Cadena de suministro del tabaco y posibles momentos de devengo del impuesto selectivo	139
Gráfico 5.8. Uso de estampillas fiscales por tipo de producto de tabaco	141
Gráfico 5.9. Base imponible ad valorem del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC, según producto de tabaco	142
Gráfico 5.10. Tipos impositivos legales y efectivos del impuesto selectivo ad valorem aplicados a los cigarrillos según bases imponibles	143

CUADROS

Cuadro 1.1. Muertes atribuidas al consumo de tabaco	25
Cuadro 1.2. Costos médicos atribuibles al tabaquismo	29
Cuadro 1.3. Paquete de medidas MPOWER	33
Cuadro 1.4. Evolución de la proporción de los impuestos al tabaco y de la asequibilidad de los cigarrillos	40
Cuadro 1.5. Principales factores detrás de la evolución de la proporción de los impuestos al tabaco y de la asequibilidad de los cigarrillos	40
Cuadro 3.1. Estructura del impuesto selectivo por tipo de producto de tabaco, 2022	66
Cuadro 3.2. Tipos impositivos legales aplicados a los productos de tabaco	74
Cuadro 3.3. Mecanismos de ajuste de los impuestos selectivos específicos a los cigarrillos, 2022	78
Cuadro 3.4. Impuestos selectivos mínimos en países de ALC, 2022	80
Cuadro 3.5. Asignación de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en los países de ALC, 2022	82
Cuadro 3.6. IVA o impuesto sobre las ventas de cigarrillos en los países de ALC, 2022	84
Cuadro 3.7. Derechos de importación aplicados a los cigarrillos y acuerdos comerciales, 2022	85
Cuadro 3.8. Otros impuestos y gravámenes indirectos aplicados a los cigarrillos, 2022	86
Cuadro 3.9. Autoridades que participan en el diseño de la política de impuestos al tabaco, 2022	87
Cuadro 3.10. Licencias que deben obtener los operadores involucrados en la cadena de valor de productos de tabaco, 2022	90
Cuadro 3.11. Herramientas disponibles para el seguimiento y localización de los productos de tabaco, 2022	90
Cuadro 3.12. Prohibiciones a la venta y regulación de los productos del tabaco, 2022	92
Cuadro 4.1. Aplicación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política tributaria, 2022	113
Cuadro 5.1. Secuencia de aplicación de los impuestos indirectos que gravan los cigarrillos por tipo de estructura del impuesto selectivo al consumo	145

Anexo Cuadro 1.A.1. Explicación de la leyenda de los criterios MPOWER del CMCT de la OMS	45
Anexo Cuadro 3.B.1. Legislación nacional de los impuestos selectivos aplicados a los productos de tabaco, 2022	97
Anexo Cuadro 3.B.2. Bases imponibles del impuesto selectivo según producto de tabaco, 2022	98
Anexo Cuadro 3.B.3. Tipos impositivos del impuesto selectivo según producto de tabaco, 2022	100
Anexo Cuadro 3.B.4. Impuesto selectivo mínimo por producto de tabaco, 2022	102
Anexo Cuadro 3.B.5. Legislación nacional sobre otros impuestos indirectos a los cigarrillos, 2022	103
Anexo Cuadro 3.C.1. Procesos para declarar y liquidar las obligaciones correspondientes al impuesto selectivo al consumo de productos de tabaco, 2022	104
Anexo Cuadro 3.C.2. Uso de estampillas fiscales contra el pago del impuesto selectivo al consumo de tabaco en países de ALC, 2022	105
Anexo Cuadro 3.C.3. Prácticas de las administraciones tributarias de ALC para revisar el cumplimiento de los impuestos selectivos al consumo de tabaco, 2022	106
Anexo Cuadro 4.A.1. Criterios empleados para evaluar el cumplimiento por parte de los países de ALC de las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco	118
Anexo Cuadro 4.A.2. Datos tenidos en cuenta para evaluar el cumplimiento por parte de los países de ALC con las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco	120
Anexo Cuadro 5.A.1. Año de introducción de las medidas que cumplen de forma moderada o completa las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco desde 2000	152

RECUADROS

Recuadro 1.1. Impuestos sobre el tabaco y pérdidas económicas asociadas al consumo de tabaco	29
Recuadro 1.2. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) y paquete de medidas MPOWER	31
Recuadro 2.1. Disponibilidad de datos sobre la recaudación de los impuestos al tabaco	53
Recuadro 3.1. Exenciones del impuesto selectivo al consumo de tabaco	66
Recuadro 4.1. Mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco	109
Recuadro 4.2. Marco de la OCDE para la evaluación de la política de impuestos al tabaco	111
Recuadro 5.1. Evolución de los tipos impositivos legales del impuesto selectivo al consumo de tabaco	130
Recuadro 5.2. Mejores prácticas de la OCDE en materia de política y administración de impuestos al tabaco	136

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
CAF	<i>Customs administration fee</i>
CIF	Costo, seguro y flete
CMCT	Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco
Cofins	<i>Contribuições para os Financiamento da Seguridade Social</i>
CTPA	Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE
EPOC	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica
FET	Fondo Especial del Tabaco
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATS	Encuesta Global sobre el Tabaquismo en Adultos
IAE	Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos
ICE	Impuesto a los consumos específicos
ICMS	Impuesto a la circulación de mercancías y servicios
IECT	Impuesto específico al consumo de cigarrillos y otros productos de tabaco
IEPS	Impuesto especial sobre producción y servicios
IMESI	Impuesto específico interno
Inder	Impuesto a favor del Instituto de Desarrollo Rural
IPC	Índice de precios al consumidor
IPI	Imposto sobre productos industrializados
IVA	Impuesto al valor agregado
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MP	Mejor práctica
MPOWER	Monitor – Vigilar el consumo de tabaco y la eficacia de las políticas de prevención Protect – Proteger a la población del humo de tabaco Offer – Ofrecer ayuda para abandonar el hábito tabáquico Warn – Advertir de los peligros del tabaco Enforce – Hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio del tabaco Raise – Aumentar los impuestos al tabaco

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEF	Precio en fábrica
PIB	Producto interno bruto
PIS/Pasep	<i>Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público</i>
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PPMF	Precio al por menor final
PPMS	Precio al por menor sugerido por el fabricante/importador
PTC	Productos de tabaco calentado
SCF	<i>Standard compliance fee</i>
SCT	<i>Special consumption tax</i>
SEAN	Sistemas electrónicos de administración de nicotina
SESN	Sistemas electrónicos sin nicotina
TDL	Tabaco de liar
UMN	Unidad de moneda nacional

Resumen

La prevalencia del tabaquismo sigue siendo alta en América Latina y el Caribe (ALC), lo que conlleva unos costos sanitarios, económicos y sociales significativos. En 2021, más de 350 000 personas murieron a causa del consumo de tabaco y de la exposición al humo ajeno en ALC, y más del 40% de los casos de cáncer en las vías respiratorias de ALC se atribuyeron al tabaquismo. Los costos médicos asociados al consumo de tabaco pueden llegar a alcanzar el 1,5% del PIB anual. Estas impactantes cifras llaman a la adopción de medidas políticas. Aunque algunos países de ALC han realizado grandes avances en sus políticas de control del tabaco, aún queda espacio para avanzar en la reforma de los impuestos al tabaco en la región.

El presente informe proporciona un marco para evaluar el desempeño de las políticas de impuestos al tabaco de los países basándose en una selección de mejores prácticas. Este marco de evaluación complementa otras herramientas, como el paquete MPOWER de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos de la Universidad Johns Hopkins, que permiten valorar el progreso en materia de impuestos al tabaco a lo largo del tiempo. El marco de evaluación propuesto en este informe pretende sentar las bases para la realización de un análisis en profundidad y la formulación de recomendaciones de reforma de los impuestos al tabaco en cada país. La evaluación de las políticas de impuestos al tabaco en ALC pone de manifiesto que, aunque la mayoría de los países de la región firmaron el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) y aplicaron sus principios rectores a partir de 2003, desde entonces no se han registrado avances significativos. En consecuencia, existe una necesidad urgente de emprender una nueva ola de reformas de los impuestos al tabaco en la región de ALC y reforzar así la eficacia de las políticas y la administración de los impuestos al tabaco.

En las últimas décadas, los países de ALC han ajustado gradualmente, aunque de forma parcial, su política de impuestos al tabaco a las mejores prácticas. Los países de la región han comenzado a priorizar el uso de impuestos selectivos frente a otro tipo de impuestos indirectos para subir el precio de los productos de tabaco. Además, los impuestos selectivos al consumo de tabaco basados en el volumen (es decir, específicos) son ahora más comunes que los impuestos selectivos basados en el precio (es decir, *ad valorem*); y las tasas uniformes están más generalizadas que las tasas escalonadas. Muchos países indexan sus impuestos específicos a la inflación, aunque ninguno los ajusta al crecimiento de los ingresos reales. Todos los productos de tabaco tradicionales (cigarrillos, cigarros puros o habanos, cigarritos y tabaco de liar) están sujetos a impuestos —si bien no necesariamente gravados de forma similar— y existen regulaciones de las ventas de tabaco en la mayoría de los países.

Sin embargo, muchos países disponen todavía de un amplio margen de mejora por lo que respecta al diseño y la administración de su política de impuestos al tabaco. En la mayoría de los países, la proporción de los impuestos indirectos al tabaco sigue situándose por debajo del umbral recomendado por la OMS del 75% del precio al por menor. Los impuestos selectivos al tabaco de tipo *ad valorem* a menudo se gravan sobre una base imponible reducida, sin que se establezca un impuesto selectivo mínimo que garantice el pago de una cuota tributaria mínima. Cuando sus ventas no están prohibidas, los productos novedosos de tabaco y nicotina no suelen estar sujetos a impuestos o, cuando lo están, los tipos impositivos son demasiado bajos como para disuadir a los jóvenes de consumir estos productos. Además, las tasas del impuesto selectivo varían significativamente en función del producto de tabaco, lo que podría incentivar a los consumidores a sustituir productos costosos por otros más económicos en lugar de reducir o dejar de fumar.

En promedio, los productos de tabaco siguen siendo asequibles en ALC y su asequibilidad ha aumentado a lo largo del tiempo. El objetivo principal de los impuestos al tabaco es aumentar el precio de los productos de tabaco de manera que los fumadores reduzcan su consumo o dejen de fumar. Para que este mecanismo sea efectivo en su papel disuasorio, los impuestos selectivos al tabaco deben ser suficientemente elevados, lo que también limitará las posibilidades de las empresas tabacaleras de absorber el impuesto en lugar de repercutirlo en los precios al por menor.

Los impuestos selectivos al tabaco tienen el potencial de generar ingresos tributarios significativos. La recaudación de los impuestos indirectos al tabaco se sitúa entre el 0,01% (en Barbados) y el 2,58% (en Chile) de la recaudación tributaria total. Los impuestos selectivos al tabaco generan, en promedio, un 0,50% de la recaudación total de impuestos en ALC, lo que representa alrededor de un tercio del promedio de los costos médicos anuales atribuibles al tabaquismo. Los países donde la prevalencia del consumo de tabaco es mayor son los que más impuestos al tabaco recaudan. La recaudación promedio del impuesto selectivo al consumo de tabaco por cajetilla de cigarrillos vendida legalmente aumentó de 1,2 a 2,0 USD (expresados en paridad de poder adquisitivo) entre 2008 y 2016 a raíz de incrementos significativos en los tipos impositivos durante este periodo. Sin embargo, esta recaudación promedio por cajetilla de cigarrillos aumentó solo ligeramente desde 2017, reflejando la ausencia de reformas ambiciosas de los impuestos selectivos al tabaco en los últimos años.

La preocupación por una eventual pérdida de ingresos tributarios derivada de incrementos en los impuestos selectivos al consumo de tabaco es desmesurada. En primer lugar, la demanda de productos de tabaco es inelástica, puesto que los fumadores suelen tardar en adaptar su comportamiento. Un aumento de los impuestos al tabaco tenderá a generar una mayor recaudación en el corto plazo, aun cuando se reduzca el consumo de tabaco. En el largo plazo, subir los impuestos al tabaco podría resultar en una caída de la recaudación. Sin embargo, la reducción de los costos sanitarios, económicos y sociales atribuibles al tabaquismo será mucho mayor que la pérdida de ingresos tributarios, resultando en un impacto neto positivo para el presupuesto público. En segundo lugar, la preocupación por que el aumento de los impuestos al tabaco potencie el comercio ilícito tampoco debería ser un impedimento de cara a reformar estos impuestos. Esta preocupación exige más bien que se adopten medidas adicionales para combatir el comercio ilícito.

El informe identifica las principales prioridades de reforma de los impuestos al tabaco en los países de ALC, incluyendo:

- Aumentar los impuestos selectivos al consumo de tabaco de tipo específico e indexarlos a la inflación y al crecimiento de los ingresos reales para reducir la asequibilidad de los productos de tabaco.
- En países en los que los impuestos al tabaco presentan un componente ad valorem, introducir un impuesto o precio mínimo y aplicar el impuesto ad valorem sobre el precio al por menor sugerido o real, y no sobre el precio en fábrica. Usar la información proveniente de la administración del IVA para garantizar que la base imponible del impuesto (ad valorem) al tabaco es acorde con el precio al por menor.
- Alinear el diseño de los impuestos selectivos entre los distintos productos de tabaco de modo que tengan una carga tributaria similar, especialmente entre los productos de tabaco altamente sustituibles, para evitar que los fumadores consuman productos más económicos en lugar de reducir o dejar de fumar.
- Cuando no se prohíba la venta de los productos novedosos de tabaco y nicotina, gravarlos a niveles similares a los de los cigarrillos para reducir su consumo, especialmente entre los jóvenes.
- Tener en cuenta las respuestas estratégicas de las empresas tabacaleras al diseñar la política de impuestos al tabaco. Evaluar la repercusión de las subidas de los impuestos al tabaco en los precios finales y netos de impuestos a lo largo del tiempo, y seguir adoptando medidas tributarias

complementarias en caso necesario – como, por ejemplo, incrementos adicionales de las tasas impositivas – para reducir la prevalencia del tabaquismo.

- Seleccionar el momento de devengo del impuesto selectivo al consumo de tabaco que más facilite su administración, adecuar la estructura del tributo a ese momento e introducir medidas para evitar el fraude:
 - Usar marcas fiscales modernas.
 - Recopilar información más detallada sobre las transacciones de tabaco en las declaraciones del impuesto selectivo.
 - Exigir licencias comerciales obligatorias a todos los operadores involucrados en la cadena de valor del tabaco.
- Gravar el impuesto al valor agregado sobre el precio de venta del producto de tabaco que incluya el impuesto selectivo al consumo de tabaco.
- Aplicar el Artículo 5.3 del CMCT de la OMS, de modo que no se concedan subsidios directos o indirectos (tributarios o no tributarios) a empresas tabacaleras para prevenir que estos subsidios debiliten la eficacia de las políticas de impuestos al tabaco.

Por último, este informe llama al fortalecimiento del diálogo gubernamental, tanto a nivel nacional como regional, para que se avance en la reforma de los impuestos al tabaco. Los Ministerios de Finanzas y de Salud deben reforzar su cooperación con el fin de garantizar que las políticas de impuestos al tabaco sean efectivas en cuanto a su capacidad de reducir significativamente el consumo de tabaco. Es posible que otras instancias gubernamentales tengan que participar en ese diálogo, entre ellas las autoridades tributarias y aduaneras, dado su importante papel en la aplicación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco. A escala regional, los países tienen un potencial desaprovechado para establecer acuerdos de intercambio de información sobre el sector del tabaco y así evitar tanto políticas débiles de control del tabaco en el propio país, como las dificultades que éstas pueden causar en la implementación de políticas de impuestos al tabaco efectivas en otros países.

Visión general

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han realizado avances significativos a la hora de abordar el impacto negativo del consumo de tabaco en sus sociedades. En las últimas dos décadas, la prevalencia del tabaquismo y la tasa de mortalidad asociada al tabaco se han reducido en la mayoría de los países de la región de ALC. Los factores que han contribuido a alcanzar estos resultados positivos son múltiples, entre ellos destacan la aplicación de políticas eficaces de control del tabaco y una regulación estricta que prohíbe tanto el uso de tabaco en lugares públicos como la promoción de los productos de tabaco.

Sin embargo, el tabaco sigue representando un desafío significativo para la salud de las personas y para la sociedad en su conjunto. El uso de tabaco conlleva importantes costos económicos. Por lo general, los consumidores de tabaco incurren en mayores gastos en salud debido a las enfermedades relacionadas con el tabaco. Presentan, además, una baja capacidad de resistencia a determinadas enfermedades, tales como las cardiovasculares y pulmonares o el COVID-19. En cuanto a las repercusiones para la sociedad, las enfermedades asociadas al tabaquismo son causa de muerte prematura, baja productividad y pérdida de bienestar, además de imponer una carga significativa para los sistemas de salud de la región de ALC.

Una reforma de los impuestos al tabaco cuidadosamente diseñada ayudaría a los gobiernos a cumplir con sus objetivos tanto sanitarios como de recaudación de impuestos. Al incentivar a los fumadores para que dejen de fumar o reduzcan el consumo de tabaco (incluida la iniciación al tabaquismo), los impuestos al tabaco reducen los costos individuales y colectivos asociados al consumo de tabaco y envían una señal para encaminar a las sociedades hacia generaciones libres de tabaco. Por otra parte, los impuestos al tabaco presentan un potencial de recaudación que puede contribuir a financiar los sistemas de salud. Este potencial de recaudación no está aprovechado en ALC, pese a la gran necesidad de inversión en los sistemas de salud que puso de manifiesto la pandemia de COVID-19. En el largo plazo, los impuestos al tabaco reducen el consumo de estos productos, lo que tiene un impacto positivo en las enfermedades relacionadas con el tabaco y en el gasto público en salud.

Aunque se ha avanzado significativamente en la adopción de reformas de los impuestos al tabaco, aún queda espacio para seguir progresando en este ámbito. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), aumentar los precios y los impuestos al tabaco es la medida individual más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco. En las últimas décadas, los países de la región de ALC han registrado importantes avances en el ámbito de las reformas de los impuestos al tabaco. Actualmente, muchos países de la región han ajustado el diseño de su política de impuestos al tabaco a las mejores prácticas de la OMS. No obstante, en los últimos años, los avances se han estancado y muchos países de ALC disponen de un amplio margen de mejora por lo que respecta al diseño y la administración de los impuestos al tabaco.

Este informe respalda los esfuerzos para incluir la tributación del tabaco en la agenda política y para poner en marcha ambiciosas reformas de los impuestos al tabaco en los países de ALC. El informe ofrece un examen de los impactos sanitarios del consumo de tabaco; de la recaudación de los impuestos al tabaco; del diseño y de la administración de dichos impuestos; de las reformas de los impuestos al tabaco adoptadas por los países de ALC; del impacto de los impuestos selectivos al consumo de tabaco en los precios y la asequibilidad de los productos de tabaco. El análisis se basa en información recolectada a escala nacional y publicada por académicos, instituciones nacionales, organismos internacionales y regionales. La información contenida en este informe puede usarse para comparar un país de ALC con otros países de la región, o para comparar la región con las prácticas adoptadas en

materia de impuestos al tabaco en otras partes del mundo. Tal análisis comparativo puede servir para fortalecer el diálogo entre los Ministerios de Salud, los Ministerios de Finanzas, las administraciones tributarias, los organismos de recaudación y las autoridades aduaneras, con el fin de conversar acerca de la relevancia de los impuestos al tabaco desde una perspectiva presupuestaria, y para reforzar el diseño y la administración de este tipo de impuestos e impulsar la cooperación regional en este ámbito.

El capítulo 1 del informe plantea el contexto actual. Se centra en las tendencias de consumo de productos de tabaco en los países de ALC, tanto entre los adultos como entre los jóvenes. Señala los efectos adversos del consumo de tabaco, incluyendo la carga y el elevado gasto que supone para la salud pública, así como la pérdida de productividad que genera. Además, el capítulo 1 revisa el estado actual de la implementación de las políticas de control del tabaco en la región. Se discute la eficacia de las políticas de tributación del tabaco para incrementar el precio de los cigarrillos y, en particular, el papel de los impuestos selectivos al consumo de tabaco (definidos como los impuestos que gravan, en una etapa específica de la producción o distribución, los productos de tabaco destinados a la venta en un país o importados y vendidos en dicho país).

El capítulo 2 examina la recaudación de los impuestos al tabaco a partir de información obtenida de la base de datos de estadísticas tributarias de la OCDE, así como de fuentes de la OMS y otras fuentes nacionales. Se analiza la recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco en los países de ALC y se presentan una serie de correlaciones entre los ingresos procedentes de estos impuestos y otros indicadores relacionados con el consumo de tabaco y la política tributaria.

El capítulo 3 proporciona un panorama del diseño de la política de impuestos al tabaco en los países de ALC. El capítulo describe el diseño de los impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco y analiza diversos elementos como, por ejemplo, la estructura del impuesto, su base imponible, los tipos impositivos, los mecanismos de indexación, los impuestos mínimos y máximos, así como las prácticas de asignación de la recaudación de estos impuestos selectivos. Este capítulo también describe el diseño de otros impuestos indirectos que gravan los productos de tabaco, como el impuesto al valor agregado (IVA) o los derechos de importación, entre otros. Adicionalmente, se ofrece información sobre las autoridades que participan en el diseño de la política tributaria del tabaco en cada país, la administración de los impuestos selectivos al consumo de tabaco, así como las regulaciones de las ventas de tabaco que complementan la política de tributación del tabaco. En este capítulo se analizan todos los tipos de productos de tabaco (cigarrillos, cigarros puros o habanos, cigarrillos, tabaco de liar, y productos de tabaco y nicotina novedosos), poniendo especial énfasis en la tributación de los cigarrillos por ser el producto de tabaco más consumido en ALC.

El capítulo 4 aborda la necesidad de reformar los impuestos al tabaco en ALC. El capítulo 4 provee una perspectiva general del grado de implementación de las mejores prácticas en materia de política de impuestos al tabaco en los países de ALC. Evalúa hasta qué punto las reformas emprendidas en el pasado por los países de ALC se adecuan a las mejores prácticas de la OMS en materia de tributación del tabaco. A continuación, el capítulo señala las razones por las que los países de ALC disponen de un amplio margen para introducir reformas de los impuestos al tabaco, tanto a nivel nacional como regional, y propone algunas opciones en este sentido.

El capítulo 5 muestra que muchas de las reformas de los impuestos selectivos al consumo de tabaco se llevaron a cabo antes de 2011, y que el ritmo y el alcance de estas reformas en ALC se han reducido desde 2012. El capítulo 5 discute distintas medidas para seguir reduciendo la prevalencia del tabaquismo en ALC. En particular, los países tendrán que tomar en consideración las respuestas estratégicas del sector tabacalero ante la adopción de reformas tributarias; lograr una mayor adecuación de la administración de los impuestos al tabaco con el diseño de estos; colocar la asequibilidad de los productos de tabaco en el centro de las reformas de los impuestos al tabaco; garantizar que los Ministerios de Finanzas y de Salud, la administración tributaria, las agencias de recaudación y las autoridades

aduaneras colaboren entre sí de forma regular, y asegurar que estas instituciones cooperen a nivel regional en materia de tributación del tabaco.

El capítulo 6 del informe de la OCDE en su versión original inglesa, titulado “*Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*” (OCDE, 2024^[1]), presenta información detallada de la tributación del tabaco para los 18 países siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La ficha de cada país proporciona, siempre que esté disponible, información sobre la prevalencia del tabaquismo, el estado de aplicación de las medidas MPOWER, los precios y la carga tributaria de la marca de cigarrillos más vendida, las tendencias de los precios al por menor de los cigarrillos por categorías de precio, la asequibilidad de los cigarrillos, el diseño de los impuestos selectivos al consumo de los principales productos de tabaco, las reformas de los impuestos al tabaco que se adoptaron desde 2000, la recaudación de impuestos selectivos al consumo de tabaco, la recaudación promedio por cada cajetilla de 20 cigarrillos vendida y la evolución de los principales indicadores de desempeño de la política de impuestos al tabaco.

Referencias

OCDE (2024), *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/080cd662-en>. [1]

1 Contexto actual

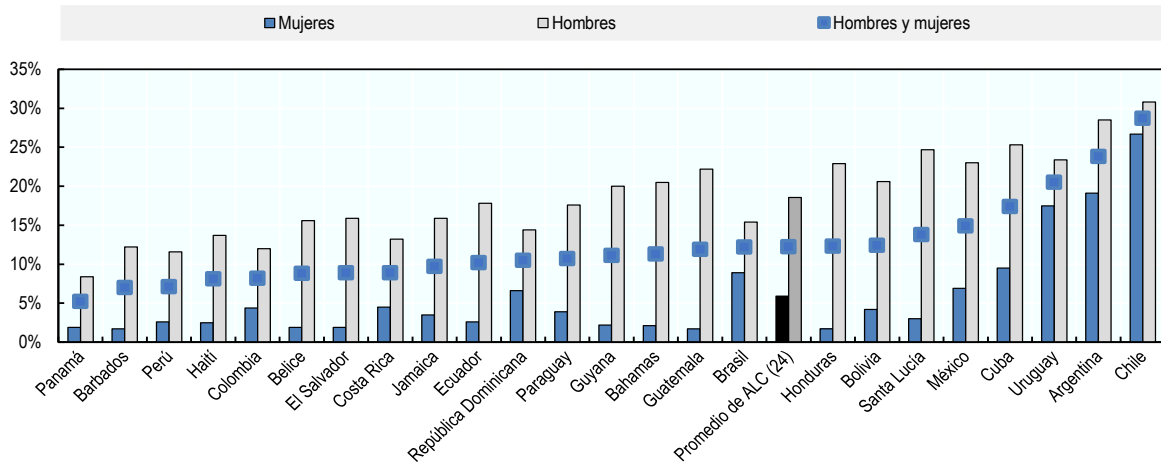
Este capítulo describe las tendencias de consumo de tabaco por parte de adultos y jóvenes en países de América Latina y el Caribe (ALC). También señala los efectos adversos del consumo de tabaco, como la carga que supone para la salud pública, los importantes gastos sanitarios que genera y la pérdida de productividad que conlleva. El capítulo analiza el estado actual de la implementación de las políticas de control del tabaco en la región y discute el rol de los impuestos al tabaco de aumentar los precios de los cigarrillos.

1.1. Consumo de tabaco en los países de ALC

El consumo de tabaco sigue siendo significativo en los países de ALC, sobre todo entre los hombres (Gráfico 1.1). Actualmente, alrededor del 12% de la población de ALC consume tabaco, siendo la prevalencia entre los hombres tres veces superior a la de las mujeres. Entre la población masculina de esta región, las tasas de prevalencia del tabaquismo más elevadas se registran en Chile, donde casi uno de cada tres hombres consume tabaco (31%), seguido de Argentina (29%). En cambio, las tasas más bajas entre la población masculina se registran en Panamá (8%). La prevalencia del tabaquismo entre la población femenina refleja el patrón observado en la masculina, con Chile y Argentina presentando las tasas más elevadas. Sin embargo, los países en los que se registran las tasas más reducidas entre la población femenina son Barbados, Guatemala, Honduras, Belice, El Salvador y Panamá, donde la prevalencia del tabaquismo es inferior al 2%.

Gráfico 1.1. Consumo de tabaco

Porcentaje de la población de 15 años o más que actualmente consume algún producto de tabaco (con o sin humo) a diario o de manera ocasional, 2022



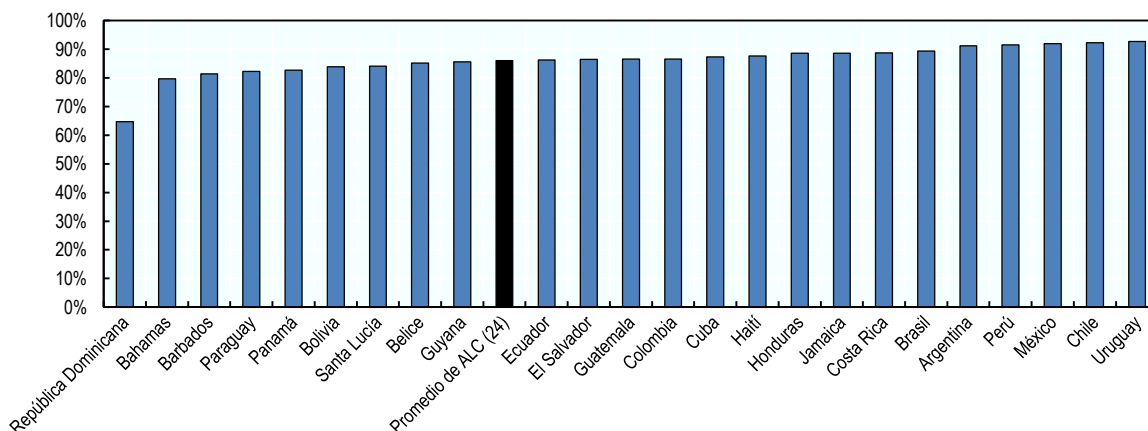
Nota: Los productos de tabaco incluyen cigarrillos, pipas, cigarros puros o habanos, cigarrillos, pipas de agua (hookahs y shishas), bidis, kreteks, productos de tabaco calentado y todo tipo de tabaco sin humo (oral y nasal). Los productos de tabaco no incluyen cigarrillos electrónicos (que no contienen tabaco), puros electrónicos, pipas de agua (hookahs) electrónicas ni pipas electrónicas. Las tasas están estandarizadas por edad en función de la población estándar de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El promedio ALC es la media ponderada según la población de los países que se muestran en el gráfico, tomando los datos demográficos del Banco Mundial de 2022.

Fuente: Repositorio de datos del Observatorio Global de Salud de la OMS (OMS, 2024^[1]) a partir de datos de (Banco Mundial, 2022^[2]).

Los cigarrillos son el producto de tabaco más consumido en los países de ALC. En 2022, un promedio del 86% de los consumidores de tabaco de ALC fumaba cigarrillos (Gráfico 1.2). Esta tasa es inferior en República Dominicana, donde el consumo de cigarrillos representa el 65% del consumo de tabaco, lo que podría atribuirse a la popularidad de otros productos de tabaco como los cigarros puros o habanos y las pipas.

Gráfico 1.2. Prevalencia del consumo de cigarrillos entre los consumidores de tabaco

Porcentaje de la población de 15 años o más que actualmente fuma cigarrillos a diario o de manera ocasional (en % respecto del total de consumidores de tabaco), 2022



Nota: Países de ALC con datos disponibles sobre el consumo de tabaco en 2022. El numerador se corresponde con la prevalencia actual de consumo de cigarrillos; el denominador se corresponde con la prevalencia actual de consumo de tabaco, que incluye cigarrillos, pipas, cigarros puros o habanos, cigarrillos, pipas de agua (hookahs y shishas), bidis, kreteks, productos de tabaco calentado y todo tipo de tabaco sin humo (oral y nasal). Los productos de tabaco no incluyen cigarrillos electrónicos (que no contienen tabaco), puros electrónicos, pipas de agua (hookahs) electrónicas ni pipas electrónicas. Las tasas están estandarizadas por edad en función de la población estándar de la OMS. El promedio de ALC es la media de los países incluidos en este gráfico.

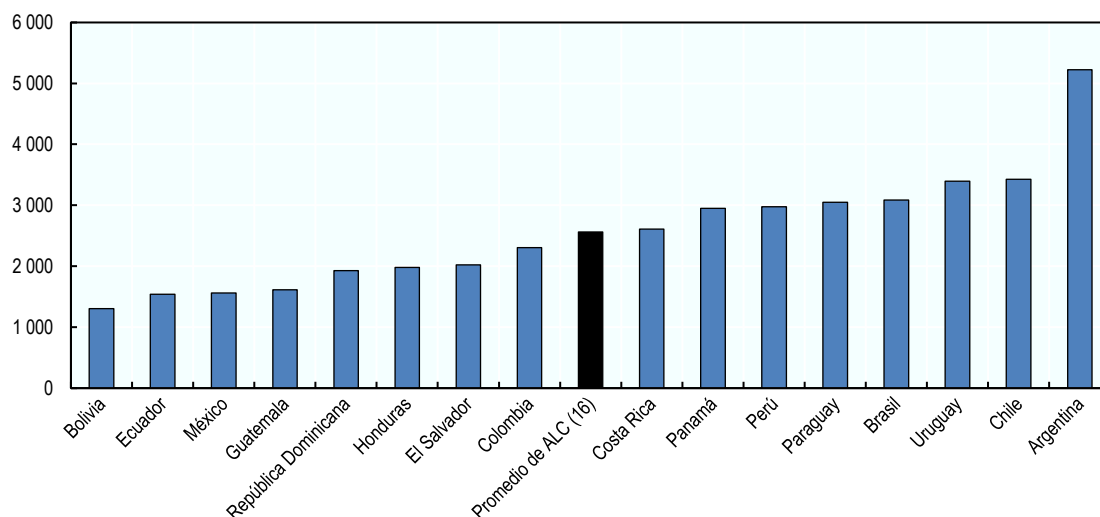
Fuente: Repositorio de datos del Observatorio Global de Salud de la OMS (OMS, 2024^[11]).

El número promedio de cigarrillos consumidos varía significativamente entre los países de ALC (Gráfico 1.3). Las cifras de ventas al por menor registradas en 2022 indican que el consumo de cigarrillos per cápita en los países con mayor consumo cuadruplica el de los países donde el consumo es menor. En los países con una prevalencia más elevada del tabaquismo, el promedio de cigarrillos consumidos por persona también es mayor (obsérvese que los datos solo muestran las ventas legales por número de fumadores, no obstante, es posible que los fumadores consuman cigarrillos legales e ilegales). Así, mientras que un fumador ocasional de 15 años o más en Bolivia fuma en promedio unos 1 300 cigarrillos anualmente, un fumador ocasional en Argentina, donde la prevalencia del consumo de tabaco es mayor, fuma en promedio 5 225 cigarrillos al año (es decir, más de 14 cigarrillos al día, todos los días del año).

Evidencias de los seis países de ALC en los que se ha realizado la Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos (GATS) muestran que la mayoría de los consumidores adultos de tabaco actuales son consumidores diarios (Gráfico 1.4). En Brasil y Uruguay, el 90% y el 85%, respectivamente, de los fumadores actuales afirman fumar a diario. En cambio, en México y Panamá se observa un patrón diferente, puesto que el número de fumadores ocasionales es ligeramente superior al de los que fuman a diario, lo que significa que si bien una porción significativa de los fumadores ocasionales fuma a diario en esos países, la mayoría lo hace más bien de manera más ocasional.

Gráfico 1.3. Volumen de ventas de cigarrillos por consumidor de tabaco en los países latinoamericanos

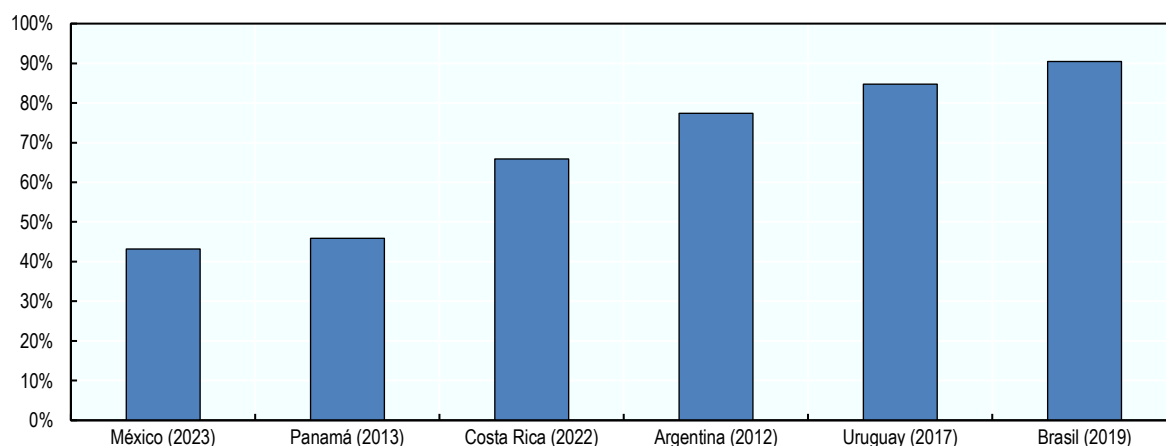
Cigarrillos consumidos anualmente por cada fumador de 15 años o más, 2022



Fuente: Euromonitor International Tobacco Industry, edición 2023 © Todos los derechos reservados (Euromonitor International, 2023^[3]).

Gráfico 1.4. Prevalencia de consumidores diarios de tabaco

Porcentaje de fumadores diarios entre todos los consumidores ocasionales de tabaco de 15 años o más



Nota: Los datos se han obtenido de la Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos (GATS) realizada en cada país e incluyen, por consiguiente, consumidores de tabaco adultos, de 15 años o más, con la excepción de Brasil, donde los encuestados eran mayores de 18 años.

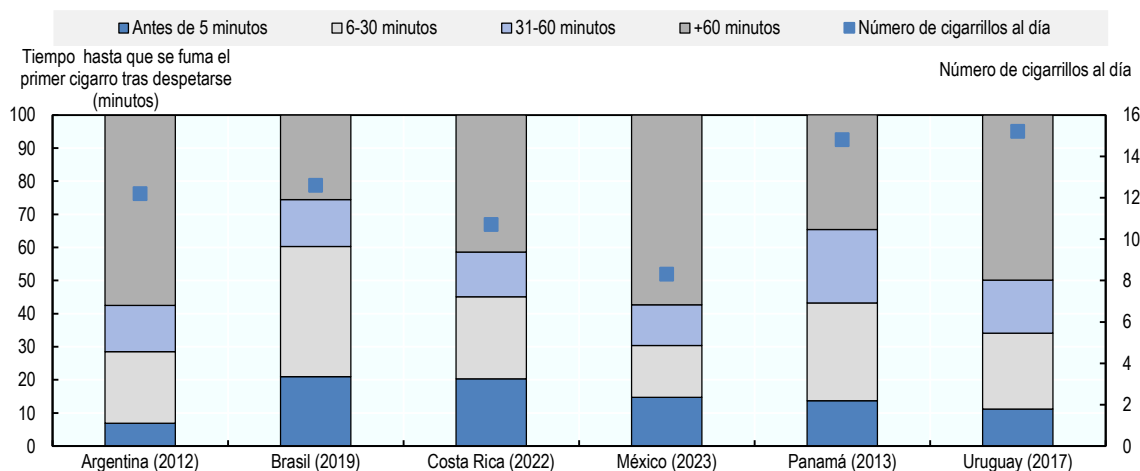
Fuente: Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Argentina 2012 (Gobierno de Argentina, 2013^[4]); Pesquisa Nacional de Saúde 2019 (Gobierno de Brasil, 2021^[5]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Costa Rica 2022 (Gobierno de Costa Rica, 2023^[6]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos México 2023 (Gobierno de México, 2023^[7]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Panamá 2013 (Gobierno de Panamá, 2013^[8]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Uruguay 2017 (Gobierno de Uruguay, 2017^[9]).

El nivel de dependencia a la nicotina varía en función del país. La dependencia a la nicotina se suele medir mediante dos indicadores: el número de cigarrillos consumidos al día y el tiempo transcurrido desde que el fumador se despierta hasta que consume el primer producto de tabaco. De los seis países de ALC para los que se dispone de información de la GATS sobre el promedio de cigarrillos consumidos al día por fumadores actuales diarios, México registró las cifras más bajas (un promedio de 8,3 cigarrillos por fumador diario actual) y Panamá y Uruguay las más elevadas (14,8 y 15,2, respectivamente) (Gráfico 1.5).

En cuanto al otro indicador de dependencia a la nicotina, los fumadores diarios de tabaco en Brasil parecen ser los más dependientes (el 60% de los fumadores diarios consumen tabaco durante los 30 primeros minutos tras despertarse), seguidos de los de Costa Rica y Panamá. Los fumadores diarios de México y Argentina parecen ser menos dependientes al tabaco, pues en ambos países cerca del 57% de esos fumadores tarda en fumar al menos 60 minutos desde que se despierta.

Gráfico 1.5. Dependencia a la nicotina

Dependencia a la nicotina de los fumadores diarios de tabaco de 15 años o más



Nota: Los datos se han obtenido de la GATS realizada en cada país e incluyen, por consiguiente, consumidores de tabaco adultos de 15 años o más, con la excepción de Brasil donde los encuestados eran mayores de 18 años. El informe de 2019 de Brasil y el de 2022 de Costa Rica no reflejaban cuánto tardan las personas en fumar desde que se despiertan, así que se han usado los datos de la GATS de Brasil de 2008 y de la GATS de Costa Rica de 2015.

Fuente: Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Argentina 2012 (Gobierno de Argentina, 2013^[4]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Brasil 2008 (Gobierno de Brasil, 2010^[10]); Pesquisa Nacional de Saúde 2019 (Gobierno de Brasil, 2021^[5]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Costa Rica 2022 (Gobierno de Costa Rica, 2023^[6]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Costa Rica 2015 (Gobierno de Costa Rica, 2017^[11]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos México 2023 (Gobierno de México, 2023^[7]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Panamá 2013 (Gobierno de Panamá, 2013^[8]); Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos Uruguay 2017 (Gobierno de Uruguay, 2017^[9]).

La dependencia a la nicotina no presenta un patrón consistente según el sexo en los países de ALC. Las encuestas de Argentina y Panamá muestran una mayor dependencia a la nicotina entre hombres adultos en comparación con las mujeres, mientras que en Brasil y Costa Rica las mujeres presentan un nivel de dependencia más elevado (Gobierno de Argentina, 2013^[4]), (Gobierno de Brasil, 2010^[10]), (Gobierno de Costa Rica, 2017^[11]), (Gobierno de México, 2023^[7]), (Gobierno de Panamá, 2013^[8]), (Gobierno de Uruguay, 2017^[9]). Las encuestas de Uruguay y México no proporcionan evidencias concluyentes que exista un patrón de dependencia a la nicotina en función del sexo.

Existe una correlación entre la edad de los fumadores, las características familiares socioeconómicas y la dependencia a la nicotina. Es más probable que los fumadores diarios de 65 años o más fumen en los primeros 30 minutos desde que se despiertan (48% de esta población), en comparación con la población fumadora media (40% – media de todos los países calculada a partir de la GATS de cada país). Además, por lo general, de las encuestas se desprende que los fumadores diarios con unos ingresos familiares reducidos o un bajo nivel educativo suelen mostrar mayores niveles de dependencia a la nicotina. Sin embargo, México parece una excepción, puesto que, aunque sigue apreciándose una ligera distinción en función del nivel educativo, el patrón se está invirtiendo y el consumo de tabaco es menor entre las personas con ingresos más bajos que entre aquellas con ingresos más altos.

(Instituto Nacional del Cáncer de EE.UU/ OMS, 2016^[12]). En México, las personas que no han recibido una educación formal fuman un promedio de 8,3 cigarrillos al día y el 43,5% de ellas fuma en los primeros 30 minutos desde que se despierta. En cambio, los fumadores con estudios universitarios fuman un promedio de 7,7 cigarrillos al día y solo el 21% de ellos fuma en los primeros 30 minutos desde que se despierta (Gobierno de México, 2023^[7]). En general, los resultados corroboran un estudio de 2016 que documenta una relación inversa entre ingresos y consumo de tabaco en los países de ALC (Bardach et al., 2016^[13]).

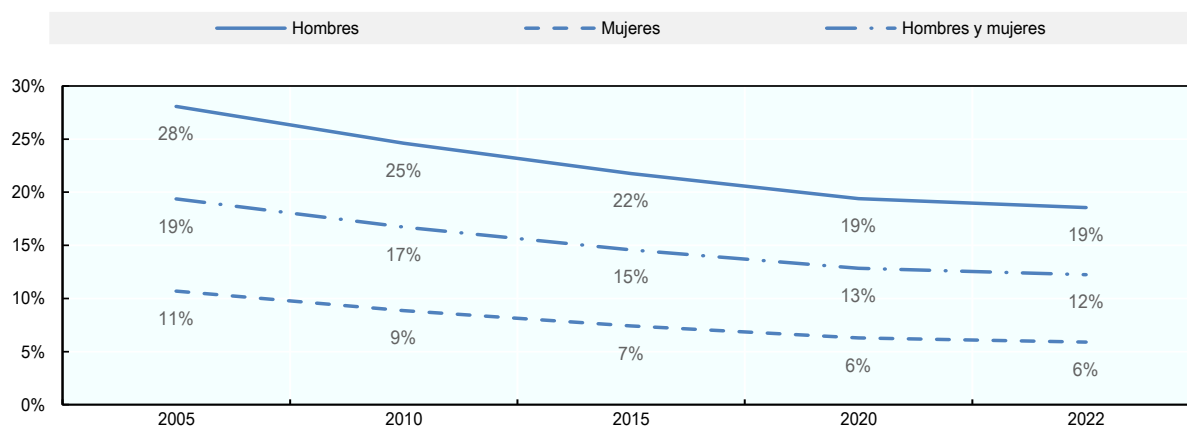
La demanda de cigarrillos en los países de ALC es relativamente inelástica. Esto significa que la cantidad de cigarrillos consumida no varía significativamente cuando se produce un cambio en el precio. En la mayoría de los países de ALC, la elasticidad-precio de los cigarrillos se sitúa probablemente por debajo de -0,5, con una elasticidad a corto plazo de -0,31 y una elasticidad a largo plazo de -0,43 (Guindon, Paraje and Chaloupka, 2018^[14]).¹ Una elasticidad-precio de -0,31 significa que un incremento del 10% en el precio de los cigarrillos conllevaría una reducción del 3,1% en la cantidad de cigarrillos consumida.

1.2. Evolución del consumo de tabaco en la región de ALC

El consumo de tabaco ha disminuido considerablemente durante las dos últimas décadas en la región de ALC. La prevalencia del tabaquismo entre las personas de 15 años o más de edad pasó de un 20% en 2005 a un 12% en 2022 (Gráfico 1.6). Durante este período, la reducción en la prevalencia de tabaquismo en los hombres fue del 34% y, para las mujeres, del 45%.

Gráfico 1.6. Evolución del consumo de tabaco

Tendencias de la prevalencia del consumo de tabaco por sexo entre personas de 15 años o más en países de ALC



Nota: La prevalencia media del consumo de tabaco anual incluye Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay. Los productos de tabaco incluyen cigarrillos, pipas, cigarros puros o habanos, cigarritos, pipas de agua (hookahs y shishas), bidis, kreteks, productos de tabaco calentado y todo tipo de tabaco sin humo (oral y nasal). Los productos de tabaco no incluyen cigarrillos electrónicos (que no contienen tabaco), puros electrónicos, pipas de agua (hookahs) electrónicas ni pipas electrónicas. Las tasas están estandarizadas por edad en función de la población estándar de la OMS.

Fuente: Los datos sobre la prevalencia se han obtenido del Repositorio de datos del Observatorio Global de Salud de la OMS (OMS, 2024^[1]).

No obstante, las encuestas nacionales sugieren que no todos los países de ALC están registrando una reducción significativa en el consumo de tabaco. Pese a la tendencia regional a la baja en el consumo del tabaco durante los últimos 17 años, todavía quedan por lograr avances significativos en cada uno de los países, sobre todo considerando el reciente estancamiento en la disminución del consumo de tabaco entre 2020 y 2022, como se observa en el gráfico anterior. Un ejemplo de este fenómeno es Chile, donde la prevalencia total del consumo de tabaco descendió del 35,2% en 2018 al 32, 5% en 2020. Sin embargo, al mismo tiempo, no se redujo la prevalencia del consumo de tabaco entre usuarios diarios y tampoco la prevalencia de personas que alguna vez han probado el tabaco (Gobierno de Chile, 2021^[15]). Por otra parte, se produjo un aumento estadísticamente significativo en la intensidad del tabaquismo, medida como el número de días durante el mes en los que se consuma tabaco (21 días en 2018 y 22 días en 2020) (Gobierno de Chile, 2021^[15]).

La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto negativo en la prevalencia del consumo de tabaco en varios países. La pandemia conllevó elevados niveles de estrés, malestar y aislamiento social, que posiblemente llevaron a un aumento de la prevalencia del consumo a nivel global (o una ralentización de la tendencia decreciente) (Sarich et al., 2022^[16]). Esto provocó que la caída de las tasas de prevalencia fuera menor y que algunos países registraran un aumento en la prevalencia del consumo de tabaco entre ciertos estratos sociales (por ejemplo, la población con ingresos altos de México).

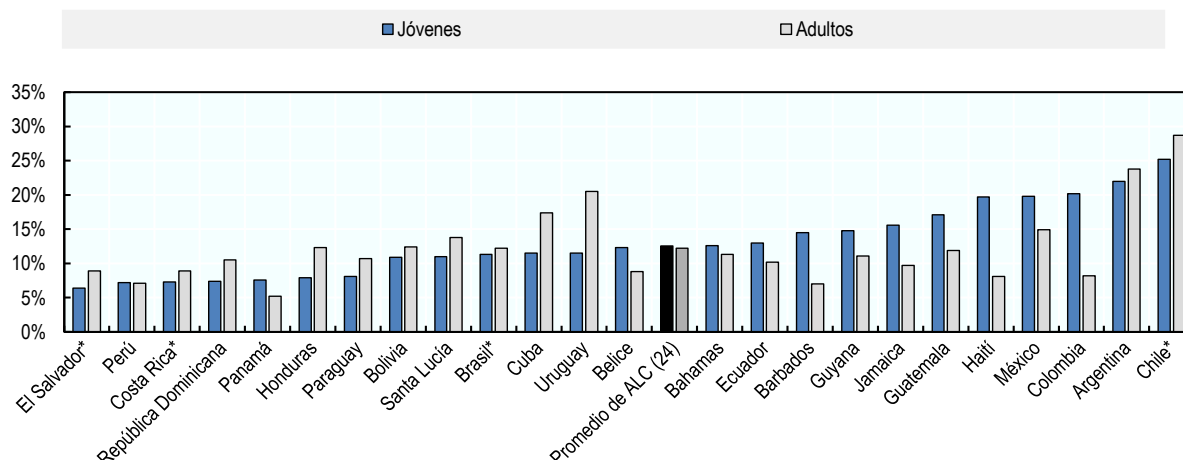
1.3. Consumo de tabaco entre los jóvenes

Existe una variación significativa (de alrededor de 20 puntos porcentuales) en el porcentaje de jóvenes que consumen tabaco en los países de ALC (Gráfico 1.7). En la mitad de los países de ALC, la prevalencia del consumo de tabaco entre los jóvenes es mayor que entre la población adulta. Al mismo tiempo, la prevalencia del consumo de tabaco entre los jóvenes en la mayoría de los países de ALC sigue las mismas tendencias que la de los adultos, en la medida en que los países de ALC con índices bajos de consumo de tabaco entre los adultos también tienden a registrar niveles más bajos entre los jóvenes. Por ejemplo, al igual que sucede con la población adulta en la región de ALC, la prevalencia del consumo de tabaco en jóvenes de entre 13 y 15 años en muchos países de la región es inferior al 15%. Entre los países de ALC con una menor proporción de jóvenes consumidores de tabaco se incluyen El Salvador, Perú y Costa Rica. A la inversa, algunos países muestran una alta prevalencia del consumo de tabaco entre los jóvenes, similar a la de la población adulta. Los países de ALC con la mayor proporción de jóvenes consumidores de tabaco son Argentina y Chile, donde el 20% y el 25%, respectivamente, de los menores de entre 13 y 15 años son consumidores de tabaco.

La edad media de iniciación del tabaquismo no parece estar correlacionada con la prevalencia del consumo de tabaco entre los jóvenes de los países de ALC. Al mismo tiempo, aunque la edad de iniciación de los fumadores diarios oscila entre los 16 y los 18 años, el riesgo de empezar a fumar a diario comienza en la preadolescencia. Un informe del 2023 sobre tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) muestra una probabilidad de iniciación en torno a los 12 o 13 años, con un pico a los 17 (Franco-Churruarín and González-Rozada, 2023^[17]). La edad media en la que se empieza a fumar a diario es de 18,2 años en México; 17,0 en Argentina; 17,0 en Brasil; 16,9 en Panamá; 16,3 en Uruguay y 16,1 en Costa Rica (Franco-Churruarín and González-Rozada, 2023^[17]; Gobierno de Costa Rica, 2017^[11]; Gobierno de México, 2023^[7]; Gobierno de Panamá, 2013^[8]; Gobierno de Uruguay, 2017^[9]).

Gráfico 1.7. Prevalencia del consumo de tabaco por edad

Prevalencia del consumo de tabaco entre los jóvenes (13 a 15 años) frente a la de los adultos (15 años o más), 2022



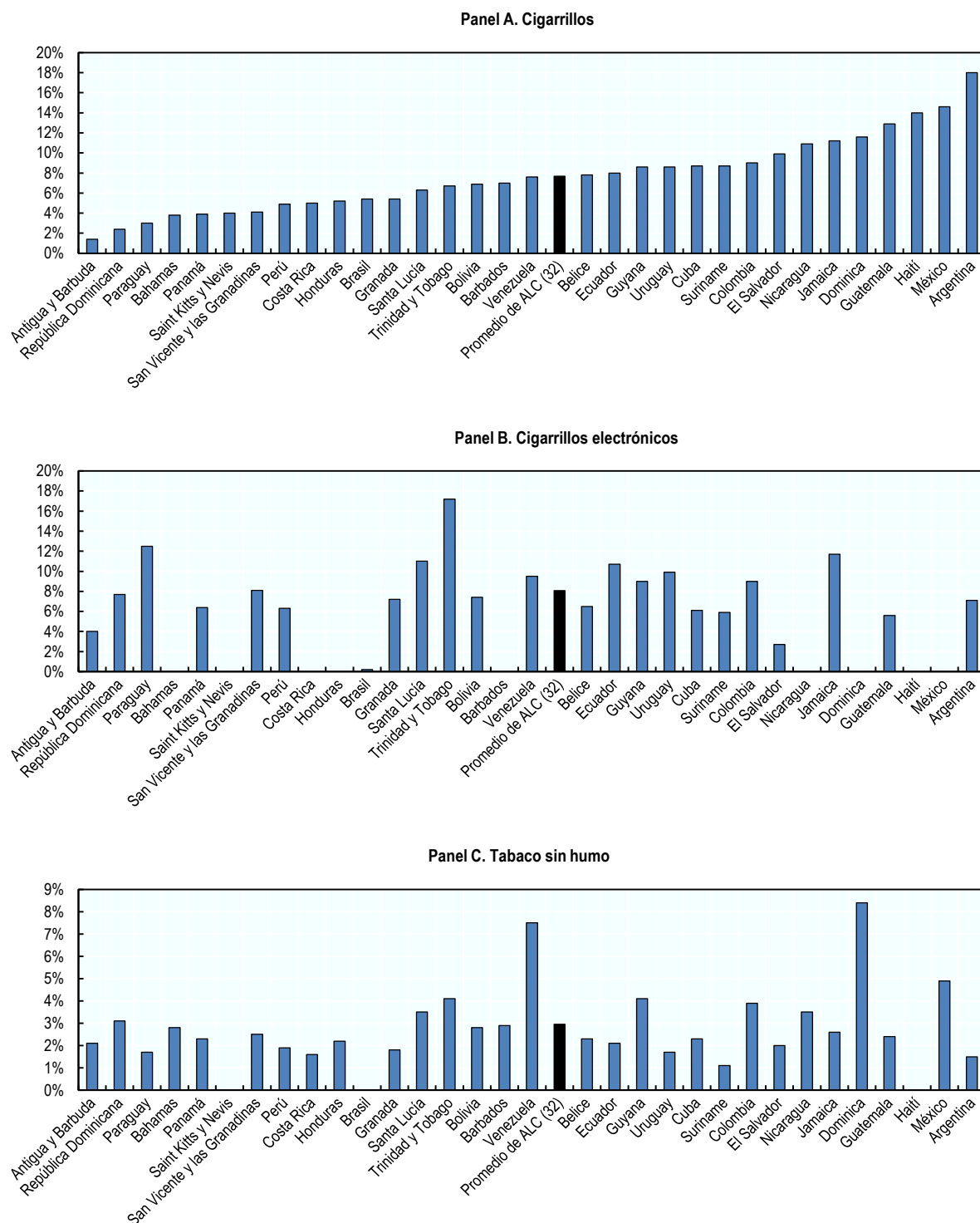
Nota: Los productos de tabaco incluyen cigarrillos, pipas, cigarros puros o habanos, cigarrillos, pipas de agua (hookahs y shishas), bidis, kreteks, productos de tabaco calentado y todo tipo de tabaco sin humo (oral y nasal). Los productos de tabaco no incluyen cigarrillos electrónicos (que no contienen tabaco), puros electrónicos, pipas de agua (hookahs) electrónicas ni pipas electrónicas. Los datos relativos a la población adulta están estandarizados por edad en función de la población estándar de la OMS. El promedio de ALC es la media de los países incluidos en este gráfico.

Fuente: Repositorio de datos del Observatorio Global de Salud de la OMS (OMS, 2024^[11]). Países con un asterisco no tienen datos sobre prevalencia del tabaquismo entre jóvenes en El Observatorio Global de Salud. En estos casos, por ende, se recopilaron datos del Panorama de la Salud: América Latina y el Caribe 2023 (OCDE/ Banco Mundial, 2023^[18]).

Los cigarrillos electrónicos destacan como el producto de nicotina más consumido por los jóvenes de ALC (Gráfico 1.8). En promedio, un 8% de jóvenes de entre 13 y 15 años actualmente consume nicotina mediante cigarrillos electrónicos² en ALC. En Trinidad y Tobago se observa la mayor prevalencia del consumo de cigarrillos electrónicos durante los últimos 30 días (casi el 18% de los jóvenes usa cigarrillos electrónicos), seguido de Paraguay (12%) (Gráfico 1.8). Los cigarrillos tradicionales son la segunda forma más popular de consumo de nicotina entre los jóvenes: un 7,7% de la población de 13 a 15 años opta por esta forma de consumo de nicotina. Argentina, México y Haití registran las mayores tasas de prevalencia del consumo de cigarrillos entre los jóvenes de 13 a 15 años, que oscilan entre el 14% y el 18%. Por su parte, Antigua y Barbuda, República Dominicana y Paraguay presentan las tasas de prevalencia más bajas de consumo de cigarrillos entre los jóvenes (inferior al 3% en todos estos países). La prevalencia del consumo de tabaco sin humo es más reducida que la de los cigarrillos tradicionales y electrónicos, siendo Venezuela y Dominica los países con una mayor prevalencia del tabaco sin humo entre jóvenes, de alrededor del 8% (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.8. Productos de administración de nicotina consumidos por los jóvenes

Prevalencia del consumo ocasional de tabaco (en los últimos 30 días) entre jóvenes de 13 a 15 años según producto de nicotina



Nota: Todos los datos proceden de la información más reciente de la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Jóvenes para la población de entre 13 y 15 años. Los datos van desde 2009 hasta 2019 de acuerdo con la disponibilidad de la información.

Fuente: Los datos sobre la prevalencia se han obtenido del Repositorio de datos del Observatorio Global de Salud de la OMS (OMS, 2024^[1]).

1.4. Impacto negativo del consumo de tabaco

El consumo de tabaco es la principal causa prevenible de muerte y discapacidad a nivel mundial, y conlleva elevados costos sanitarios y pérdidas de productividad. Los consumidores de tabaco corren el riesgo de sufrir diversos problemas de salud a lo largo de su vida y, en particular, de padecer enfermedades no transmisibles. Debido a que no hay un nivel seguro de consumo de tabaco (Gobierno de Estados Unidos, 2017^[19]), el tabaquismo tiene efectos negativos tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. Los costos atribuibles al tabaquismo son de diferentes tipos, en particular:

- La carga sanitaria que representan las enfermedades cardiovasculares, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y el cáncer, entre otros.
- El gasto en salud para el tratamiento de enfermedades asociadas al consumo de tabaco y a la exposición al humo ajeno. Además, tratar la adicción a la nicotina genera costos adicionales.
- La pérdida de productividad derivada de una menor participación laboral a causa de las enfermedades y muertes relacionadas con el consumo de tabaco, tanto para los propios consumidores de tabaco, como también para sus eventuales cuidadores.

1.4.1. Carga sanitaria del consumo de tabaco

Más de 350 000 personas mueren en la región de ALC cada año a causa del consumo de tabaco o de la exposición al humo ajeno (Cuadro 1.1). Las estimaciones sugieren que la exposición al humo ajeno causa más de 52 000 muertes al año, representando un 3% de los fallecimientos anuales de personas adultas en ALC. Si bien el número de muertes atribuibles al consumo de tabaco y a la exposición al humo ajeno varía significativamente entre países de la región debido al tamaño relativo de la población de cada país, algunos países registran un porcentaje de muertes por exposición al humo ajeno superior a otros. Por ejemplo, las tasas de Guatemala, Nicaragua y Chile exceden del 20%, lo que significa que el 20% de las muertes relacionadas con el consumo de tabaco en estos países se deben a la exposición al humo ajeno. En cambio, entre los países que presentan las tasas más bajas de muertes por exposición al humo ajeno (alrededor del 11%) se encuentran Barbados, República Dominicana y Uruguay. Las estimaciones también apuntan a que cerca de 70 millones de fumadores de la región están en riesgo de morir o sufrir enfermedades relacionadas con el tabaco (Astudillo, Cruces and Puig, 2022^[20]).

Cuadro 1.1. Muertes atribuidas al consumo de tabaco

2021

	Número de muertes atribuidas al consumo de tabaco	Número de muertes atribuidas a la exposición al humo ajeno	Porcentaje de muertes relacionadas con el tabaco provocadas por la exposición al humo ajeno	Muertes totales atribuidas al consumo de tabaco
Antigua y Barbuda	31	6	16%	37
Argentina	30 745	5 313	15%	36 058
Bahamas	137	23	14%	160
Barbados	119	15	11%	134
Belice	106	18	14%	124
Bermudas	51	7	12%	58
Bolivia	3 090	614	17%	3 703
Brasil	134 182	20 638	13%	154 820
Chile	7 142	1 826	20%	8 967
Colombia	13 226	2 711	17%	15 937
Costa Rica	1 575	237	13%	1 812

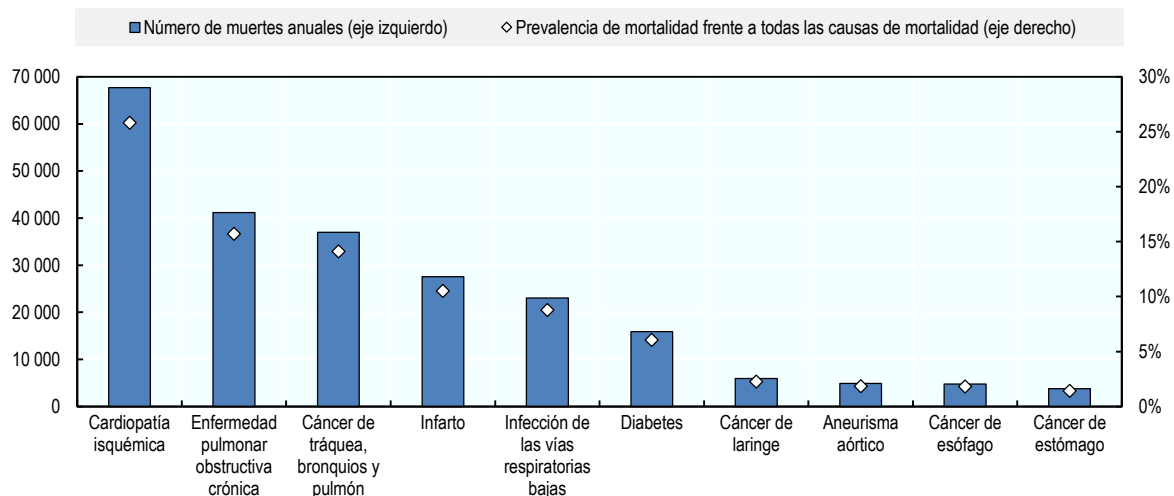
	Número de muertes atribuidas al consumo de tabaco	Número de muertes atribuidas a la exposición al humo ajeno	Porcentaje de muertes relacionadas con el tabaco provocadas por la exposición al humo ajeno	Muertes totales atribuidas al consumo de tabaco
Cuba	15 271	2 430	14%	17 701
Dominica	32	6	16%	37
Ecuador	3 605	628	15%	4 234
El Salvador	1 549	351	18%	1 900
Granada	39	8	16%	47
Guatemala	3 057	885	22%	3 942
Guyana	311	65	17%	375
Haití	2 934	691	19%	3 624
Honduras	4 139	913	18%	5 052
Jamaica	1 259	229	15%	1 487
México	39 509	8 020	17%	47 529
Nicaragua	1 280	341	21%	1 621
Panamá	991	161	14%	1 151
Paraguay	3 955	592	13%	4 548
Perú	6 800	1 127	14%	7 927
República Dominicana	6 362	765	11%	7 127
Saint Kitts y Nevis	19	4	17%	23
Santa Lucía	76	11	12%	87
San Vicente y las Granadinas	49	10	16%	59
Suriname	332	63	16%	395
Trinidad y Tobago	892	196	18%	1 088
Uruguay	3 801	479	11%	4 280
Venezuela	14 085	2 881	17%	16 966
Total	300 749	52 261	16%	353 010

Fuente: Global Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study 2021 (Instituto de Métricas y Evaluación Sanitarias, 2024^[21]).

El consumo de tabaco plantea un reto importante para la salud en la región de ALC. Las diez causas más comunes de muerte por consumo de tabaco son las siguientes: cardiopatía isquémica; EPOC; cáncer de tráquea, de bronquios y pulmón; infarto; infección de las vías respiratorias bajas; diabetes; cáncer de laringe; aneurisma aórtico; cáncer de esófago, y cáncer de estómago (Gráfico 1.9). Estas enfermedades provocan el 88% de las muertes relacionadas con el tabaco de la región. En ALC, cerca de 70 000 consumidores de tabaco mueren cada año a causa de cardiopatías isquémicas (26% de las muertes anuales relacionadas con el tabaco) y, en menor medida, a causa de la EPOC (16%) y del cáncer de tráquea, bronquios o pulmón (14%).

Gráfico 1.9. Causas de muerte relacionadas con el tabaquismo en los consumidores de tabaco

Diez principales causas de muerte relacionadas con el consumo de tabaco en países de ALC 2021



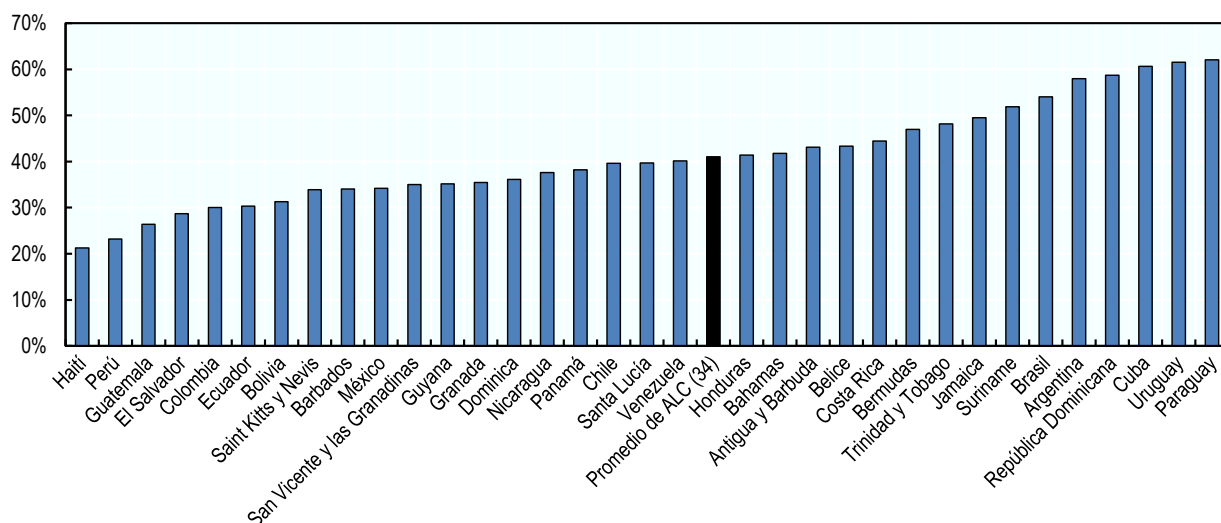
Nota: El eje vertical de la izquierda muestra el número absoluto de muertes por año. El eje vertical de la derecha ilustra la proporción de cada una de las diez principales causas de muertes relacionadas con el uso de tabaco como porcentaje de las muertes totales atribuibles al tabaco en 2021, incluyendo todas las edades, sexos y países de ALC.

Fuente: Global Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study 2021 (Instituto de Métricas y Evaluación Sanitarias, 2024^[21]).

La cardiopatía isquémica es la principal causa de muerte entre los consumidores de tabaco, mientras que el tabaquismo es el principal factor de riesgo de cáncer de pulmón y de otras enfermedades respiratorias, como la EPOC. En los países de ALC, más del 40% de los casos de cáncer de las vías respiratorias son atribuibles al consumo de tabaco (Gráfico 1.10), si bien esta cifra oscila desde el 21% en Haití hasta el 62% en Uruguay y Paraguay. Este patrón refleja la prevalencia del consumo de tabaco en cada país, recogida en el Gráfico 1.1; esto es, los países en los que la prevalencia del consumo de tabaco es menor también registran tasas más reducidas de cáncer de las vías respiratorias, y viceversa.

Gráfico 1.10. Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón atribuible al consumo de tabaco

Porcentaje de casos de cáncer de tráquea, bronquios y pulmón atribuibles al consumo de tabaco, 2021



Fuente: Global Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study 2021 (Instituto de Métricas y Evaluación Sanitarias, 2024^[21]).

1.4.2. Impacto de las enfermedades relacionadas con el tabaco en el gasto en salud

El gasto en salud atribuible al tabaquismo se debe principalmente al tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco. El gasto en salud asociado al consumo de tabaco se deriva de los costos de hospitalización, atención médica, medicamentos y terapias de las personas que sufren enfermedades relacionadas con el tabaco. Además, el tratamiento de la adicción a la nicotina supone costos adicionales, como los servicios de asesoramiento, los tratamientos de sustitución con nicotina y los productos farmacológicos, como los parches de nicotina o algunos medicamentos sujetos a prescripción médica destinados a ayudar a las personas a dejar de fumar. Por otra parte, además de los gastos médicos generados por los propios fumadores, hay otros costos asociados a la prestación de servicios sanitarios a las personas expuestas al humo ajeno, incluyendo a la población infantojuvenil y a los adultos no fumadores. Adicionalmente, hay costos medioambientales asociados al consumo de tabaco (desde el impacto de la producción y fabricación del tabaco hasta la gestión de los residuos durante el proceso de fabricación y con posterioridad). En consecuencia, muchas estimaciones no tienen en cuenta diversos costos adicionales, lo que provoca una subestimación significativa de los costos reales del uso de tabaco, especialmente en países donde el tabaco se cultiva de forma extensiva.

Los costos médicos anuales atribuibles al tabaquismo varían significativamente entre países de ALC (Cuadro 1.2). Los países donde los costos médicos atribuibles al tabaquismo, expresados como proporción del producto interno bruto (PIB), resultan más elevados son Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia, que registran unas cifras del 1,5% en el caso de Uruguay y del 0,8% para los demás países mencionados (Pichon-Riviere et al., 2020^[22]). Por el contrario, Honduras tiene asociado el costo médico per cápita más bajo; los costos médicos anuales atribuibles al tabaquismo representan el 0,3% del PIB anual o el 3,5% del gasto total en salud. Esta diferencia de costos entre países se correlaciona con las variaciones en la intensidad del consumo de tabaco per cápita, en la que destacan Uruguay, Paraguay y Chile con una intensidad y/o tasa relativamente elevada de prevalencia del tabaquismo en comparación con Honduras (véase el Gráfico 1.3). No obstante, las bajas cifras relativas a Honduras podrían ser engañosas debido a la capacidad de su infraestructura sanitaria y, por lo tanto, no representar con exactitud los costos reales necesarios para hacer frente a los gastos médicos atribuibles al tabaquismo. A pesar del gran impacto del consumo de tabaco en la economía y la salud pública en la región de ALC, que se estima en 27 000 millones de USD, la recaudación de los impuestos al tabaco representa solo alrededor de la tercera parte de este costo (véase también el Recuadro 1.1).

Cuadro 1.2. Costos médicos atribuibles al tabaquismo

Costos médicos totales y per cápita atribuibles al tabaquismo en USD y como porcentaje del gasto total en salud y del PIB, y recaudación de los impuestos al tabaco como porcentaje de los costos médicos atribuibles al tabaquismo en 2015

	Costos médicos anuales atribuibles al tabaquismo				Recaudación de impuestos selectivos al consumo de tabaco como proporción de costos médicos anuales atribuibles al tabaquismo
	Costos totales, millones de USD	Costos per cápita, USD	En % del gasto total en salud	En % del PIB	
Argentina	3 817	88	7,3%	0,6%	55%
Bolivia	250	23	11,8%	0,8%	6%
Brasil	11 830	567	5,7%	0,7%	26%
Chile	1 901	106	9,4%	0,8%	79%
Colombia	1 709	35	9,7%	0,6%	10%
Costa Rica	242	50	5,7%	0,4%	26%
Ecuador	476	30	5,6%	0,5%	41%
Honduras	56	7	3,5%	0,3%	52%
México	4 768	37	8,0%	0,4%	47%
Paraguay	301	45	10,7%	0,8%	20%
Perú	796	25	8,0%	0,4%	9%
Uruguay	800	233	16,7%	1,5%	26%
Total 12 países	26 946	51	6,9%	0,6%	36%

Nota: Todos los costos se expresan en millones de USD de 2015. La información de este Cuadro se ha obtenido del Cuadro 1 y del Cuadro 3 de la fuente citada a continuación.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Pichon-Riviere et al., 2020^[22]).

Recuadro 1.1. Impuestos sobre el tabaco y pérdidas económicas asociadas al consumo de tabaco

Dos estudios han calculado la recaudación tributaria y los costos asociados al consumo de tabaco y concluido que la actual recaudación de los impuestos al tabaco cubre solo una parte de los costos económicos atribuidos a su consumo.

Un estudio de 2023 concluyó que los impuestos vigentes sobre el tabaco permiten recuperar el 15% de las pérdidas económicas en la región de ALC (según los datos de ocho países seleccionados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú). Según este estudio, aunque en los ocho países los impuestos recaudados estaban lejos de cubrir los costos generados por el consumo de tabaco, las tasas de recuperación oscilaban desde el 4,4% en Perú hasta el 29,2% en Chile. En este estudio, los costos considerados incluían las pérdidas de productividad a causa de muerte prematura y discapacidad, los costos de cuidado y los costos médicos (Pichon-Riviere et al., 2023^[23]).

Otro estudio concluyó que la recaudación tributaria obtenida de las ventas de cigarrillos representaba en 2015 el 36% de los costos estimados de salud atribuidos al tabaquismo en doce países de ALC (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay) (Cuadro 1.2). Los gastos comprendían tanto los costos médicos como la merma de la calidad de vida asociada a las principales enfermedades relacionadas con el tabaco (Pichon-Riviere et al., 2020^[22]).

Por ello, subir los impuestos para aumentar el precio de los cigarrillos generaría beneficios significativos para la salud y la economía. Por ejemplo, se calculó que aplicar un aumento del 50% en el precio de los cigarrillos mediante una subida de los impuestos en doce países de ALC podría evitar más de 300 000 muertes, prevenir 1,3 millones de enfermedades y permitiría ganar nueve millones de años de vida en buen estado de salud, lo que supondría un ahorro de 27 000 millones de USD en gasto sanitario en la próxima década (Pichon-Riviere et al., 2020^[22]). El beneficio económico acumulado de este tipo de iniciativa en la región de ALC alcanzaría los 44 000 millones de USD (Pichon-Riviere et al., 2023^[23]).

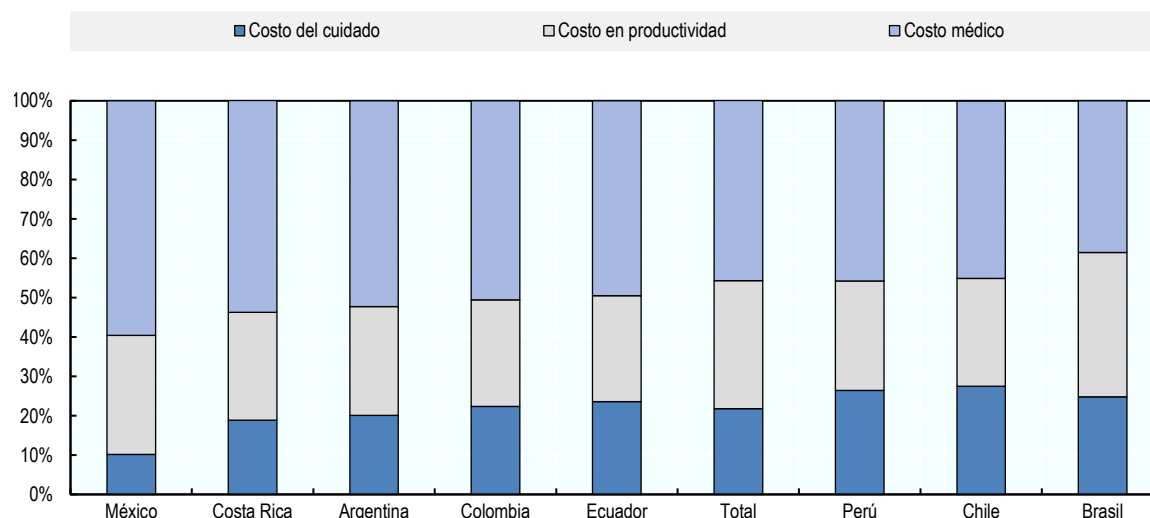
Fuente: (Pichon-Riviere et al., 2020^[22]); (Pichon-Riviere et al., 2023^[23]).

1.4.3. Pérdidas de productividad asociadas al consumo de tabaco

La pérdida de capital humano resultante de la morbilidad y la mortalidad atribuibles al tabaquismo es tan elevada como los costos de salud generados a la sociedad (OMS, 2022^[24]). Esto incluye las consecuencias sociales y económicas del tabaquismo en el sentido más amplio, como la disminución de la productividad derivada del absentismo laboral y su impacto económico negativo para el empleador y el empleado. Las estimaciones sugieren que estos costos adicionales representan más del 50% de la carga económica total asociada al consumo de tabaco (Pichon-Riviere et al., 2023^[23]) (Gráfico 1.11). Un estudio llevado a cabo en ocho países de ALC relativo a los costos sanitarios y económicos concluyó que las pérdidas económicas asociadas al consumo de tabaco alcanzan los 50 000 millones de USD (Pichon-Riviere et al., 2023^[23]). La cuantía de esta pérdida económica atribuible al uso de tabaco equivale al 1,4% del PIB cumulado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú (países que representan el 80% de la población latinoamericana).

Gráfico 1.11. Costo económico anual atribuible al consumo de tabaco

Costo económico anual atribuible al consumo de tabaco desglosado por causas, en porcentaje del costo total, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de (Pichon-Riviere et al., 2023^[23]).

1.5. Políticas de control del tabaco en los países de ALC

Múltiples factores han contribuido a la reducción del consumo de tabaco en la región de ALC. Estos factores comprenden campañas antitabáquicas masivas, iniciativas de salud pública y prohibiciones al uso de tabaco que han provocado una mayor concienciación sobre los riesgos para la salud asociados al consumo de tabaco, un aumento de los precios y una menor accesibilidad de los productos de tabaco (Rodríguez-Iglesias and Chaloupka, 2018^[25]; Sandoval et al., 2022^[26]). Algunos países también han puesto en marcha programas exhaustivos de control del tabaco que incluyen políticas como la colocación de advertencias gráficas en el empaquetado del tabaco, la prohibición de fumar en espacios públicos y una subida de los impuestos al tabaco (OMS, 2019^[27]).

Las medidas tributarias y no tributarias son complementarias e interactúan para lograr el éxito general de las intervenciones públicas contra el tabaco. Aunque los impuestos son la herramienta más eficaz para reducir el consumo de tabaco, las medidas no tributarias también son necesarias para conseguir erradicar el tabaquismo de forma efectiva y duradera en el largo plazo (Hutchinson et al., 2022^[28]; Paraje, Muñoz and Pruzzo, 2023^[29]). Así, aunque este informe se centra principalmente en la política de impuestos al tabaco, ello no significa que no sea necesario emprender reformas en el ámbito no tributario.

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) establece una serie de directrices para abordar la epidemia de tabaquismo y aplicar medidas de control del tabaco. Evaluar el grado de implementación del CMCT de la OMS puede servir como punto de referencia de la actuación de un país con respecto al control del tabaquismo. El paquete de medidas MPOWER permite comparar a los países en función de su grado de adhesión a las directrices del CMCT de la OMS (Recuadro 1.2) (OMS, 2020^[30]).

Recuadro 1.2. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) y paquete de medidas MPOWER

El CMCT de la OMS se formalizó en 2005 en respuesta a la globalización de la epidemia de tabaquismo. Tiene por objeto abordar algunas de las causas de esa epidemia, en particular, diversos factores complejos con efectos transfronterizos; entre ellos, la liberalización del comercio y las inversiones extranjeras directas, la publicidad del tabaco, la promoción y el patrocinio transnacionales, y el tráfico ilícito de productos de tabaco. Es el primer tratado internacional de salud pública negociado bajo los auspicios de la OMS y contiene una serie de directrices y requisitos para la aplicación de las medidas disponibles de control del tabaco más costo-efectivas que son necesarias para frenar la epidemia de tabaquismo.

Entre las intervenciones clave que las Partes del CMCT de la OMS deben implementar, destacan las medidas relacionadas con los precios e impuestos al tabaco (artículo 6); la protección contra la exposición al humo ajeno de tabaco en lugares interiores de trabajo, lugares públicos cerrados y medios de transporte público (artículo 8); la colocación de advertencias gráficas de gran tamaño en el empaquetado de los productos de tabaco para advertir sobre los riesgos del tabaco para la salud (artículo 11), y una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio de los productos de tabaco (artículo 13).

Estas medidas pueden considerarse el punto de partida para una aplicación integral del Convenio. El CMCT de la OMS también aborda algunas otras cuestiones, como la divulgación de información y la regulación de los ingredientes de los productos de tabaco, la prohibición de la venta de productos de

tabaco por menores o a menores, el tratamiento de la adicción al tabaco, la investigación e intercambio de información entre países y la promoción de la sensibilización del público.

Mientras que las directrices del CMCT de la OMS sientan las bases para que los países implementen y administren sus políticas de control del tabaco, el paquete de medidas MPOWER se formuló en 2007 para proporcionar las herramientas necesarias para pasar a la acción en el ámbito del control del tabaco. Las medidas MPOWER apoyan a los países a aplicar intervenciones efectivas a nivel nacional para reducir la demanda de tabaco. La abreviatura inglesa «MPOWER» está compuesta por los términos siguientes:

Monitor – Vigilar el consumo de tabaco y las políticas de prevención.

Protect – Proteger a la población del humo de tabaco.

Offer – Ofrecer ayuda para dejar el tabaco.

Warn – Advertir de los peligros del tabaco.

Enforce – Hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio del tabaco.

Raise – Aumentar los impuestos al tabaco.

A finales de 2023, 183 partes habían ratificado el CMCT de la OMS. Todos los países de ALC, menos Argentina, Cuba, Haití y República Dominicana son Partes de dicho Convenio. La aplicación de medidas de control del tabaco ha avanzado en los últimos años, especialmente en los países con rentas bajas y medias, donde se concentra una mayor incidencia del tabaquismo. Actualmente, el tabaco consumido por más de la mitad de la población mundial contiene advertencias gráficas de gran tamaño sobre los riesgos para la salud, y un tercio de dicha población tiene acceso a servicios para dejar de fumar que se alinean con las mejores prácticas.

Fuente: Informe OMS de 2021 sobre los progresos realizados a escala mundial en la aplicación del convenio marco de la OMS para el control del tabaco (OMS, 2022^[24]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[31]); Panorama de la Salud 2021 de la OCDE (OCDE, 2021^[32]).

El paquete de medidas MPOWER permite evaluar la efectividad de las políticas de control del tabaco en los distintos países. Todas las columnas del Cuadro 1.3 muestran el nivel de aplicación en el país de cada una de las seis medidas que forman parte del paquete MPOWER. Cada grupo de medidas MPOWER recibe una calificación conforme a los criterios señalados en el anexo Cuadro 1.A.1, cuya escala de colores se corresponde con el nivel de implementación, de modo que el azul más oscuro significa que se aplican las mejores prácticas, mientras que los azules más claros denotan un menor nivel de aplicación para cada grupo de medidas.

Cuadro 1.3. Paquete de medidas MPOWER

Situación del CMCT de la OMS en los países de ALC y resumen de la aplicación de las medidas del paquete MPOWER, datos de 2022

	M	P	O	W		E	R	
País	Vigilancia	Ambientes sin humo de tabaco*	Programas de cesación	Advertencias en los paquetes	Medios de comunicación	Prohibición de la publicidad*	Impuestos	Cigarrillos menos asequibles desde 2012
Antigua y Barbuda		6				8	14,9%	↔
Argentina		8				6	76,5%	↔
Bahamas		—				...	53,6%	Si
Barbados		10				—	43,0%	↔
Belice		—				—	33,6%	↔
Bolivia							31,5%	...
Brasil		7				8	80,2%	No
Chile		8				9	80,3%	Si
Colombia		5				6	65,2%	Si
Costa Rica		8				8	55,1%	↔
Cuba		5				—	10,0%	↔
Dominica		—				—	26,1%	Si
Ecuador		5				7	64,0%	Si
El Salvador		5				7	45,7%	Si
Granada		—				—	44,0%	No
Guatemala		5				...	49,0%	↔
Guyana		3				5	24,9%	↔
Haití		—				—	27,1%	...
Honduras		6				...	38,3%	Si
Jamaica		5				...	38,8%	↔
México		8				4	67,6%	↔
Nicaragua		6				...	75,7%	Si
Panamá		10				10	56,5%	↔
Paraguay		7				5	19,2%	↔
Perú		8				...	73,3%	↔
República Dominicana		3				—	44,7%	↔
Saint Kitts y Nevis		—				—	19,8%	↔
Santa Lucía		6				—	43,1%	↔
San Vicente y las Granadinas		—				—	23,2%	↔
Suriname		3				7	49,3%	Si
Trinidad y Tobago		5				8	27,5%	Si
Uruguay		10		☆		9	65,5%	↔
Venezuela		8				9	73,4%	...

Notas: Para las definiciones y los colores de la clasificación de las medidas, véase el Anexo 1.A de este capítulo.

Los datos de cada indicador fueron evaluados por la OMS a 31 de diciembre de 2022. Esta fecha no es aplicable a los precios e impuestos a los productos de tabaco (fecha de referencia: 31 de julio de 2022) ni a las campañas antitabaco en medios de comunicación (fecha de referencia: 30 de junio de 2022).

* Las cifras representan el nivel de cumplimiento (en una escala sobre 10, en la que 0 es la puntuación más baja y 10, la más alta) = 8-10 equivale a un total cumplimiento; 3-7 representa un cumplimiento moderado; 0-2 indica un cumplimiento mínimo.

☆ Empaquetado neutro obligatorio.

... Dato no proporcionado/no disponible.

– Dato no requerido/no aplicable.

La medida R se aplica exclusivamente a los cigarrillos, mientras que el resto de las medidas se aplican a todos los productos de tabaco.

Asequibilidad de los cigarrillos: Sí = Cigarrillos menos asequibles – el PIB per cápita necesario para comprar 2 000 cigarrillos de la marca más vendida aumentó entre 2012 y 2022; No = Cigarrillos más asequibles – el PIB per cápita necesario para comprar 2 000 cigarrillos de la marca más vendida disminuyó entre 2012 y 2022. ↔ = Sin cambios de tendencia en la asequibilidad de los cigarrillos entre 2012 y 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]).

Los países de ALC han realizado avances significativos en la implementación del paquete de medidas MPOWER. De los 33 países de la región, 25 han logrado el nivel más alto de implementación para al menos una de las medidas del paquete MPOWER (Cuadro 1.3). Brasil supera al resto de países de ALC ya que alcanzó el nivel más alto de implementación (mejor práctica) en todas las medidas MPOWER. Le siguen Uruguay, que ha conseguido el nivel de mejor práctica en cinco medidas, Chile, Costa Rica, México y Panamá, que han obtenido ese nivel en cuatro medidas. Por el contrario, los países con baja implementación del paquete de medidas MPOWER son Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Haití, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas.

Solo siete países de ALC han implementado políticas completas en materia de vigilancia del consumo de tabaco (medida M). Esto significa que solo estos siete países disponen de sistemas de monitoreo que proporcionan datos actualizados, regulares y exhaustivos sobre el consumo de tabaco entre la población adulta y juvenil. La vigilancia del consumo de tabaco se vio dificultada por la pandemia de COVID-19, que supuso un obstáculo para los esfuerzos de recopilación de datos entre los años 2020 y 2022, así como para la publicación del resultado de las encuestas realizadas antes y durante la pandemia (OMS, 2023^[33]). Esto explica la reducción en el número de países que alcanzaron unos altos niveles de aplicación de las medidas MPOWER según los datos 2022 en comparación con los datos de 2020. Mientras que en el informe de 2020 solo hay cinco países (Barbados, Belice, Dominica, Haití y Saint Kitts y Nevis), que no tenían datos representativos recientes sobre la prevalencia del consumo de tabaco entre adultos y jóvenes, en el informe de 2022 son diez los países para los que no se dispone de dichos datos. Esos países son Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, y Suriname (Cuadro 1.3).

La mayoría de los países de la región de ALC ha establecido con éxito entornos libres de humo (medida P). En comparación con otras regiones de la OMS, ALC ha alcanzado el nivel máximo de aplicación de la medida P (a 31 de diciembre de 2022) (OMS, 2023^[33]). Los países con los estándares más altos en esta categoría disponen de espacios públicos, lugares de trabajo interiores y medios de transporte público totalmente libres de humo. Sin embargo, en siete países (Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Haití, San Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas) no se han establecido prohibiciones para garantizar que al menos dos tipos de espacios públicos y lugares de trabajo estén totalmente libres de humo. Los espacios públicos donde es más común que no se haya prohibido fumar en estos siete países comprenden centros de atención sanitaria, centros educativos y universidades (OMS, 2023^[33]).

Solo alrededor del 10% de los países de ALC se sitúa al nivel de las mejores prácticas en lo que se refiere a programas de cesación del tabaco (medida O). Solo cuatro países (Brasil, Costa Rica, Jamaica y México) ofrecen una línea telefónica nacional de ayuda para dejar de fumar, tratamientos de sustitución con nicotina y otros servicios gratuitos de este tipo. La mayoría de los países se sitúa en las dos categorías intermedias de cumplimiento, lo que significa que ofrecen tratamientos de sustitución con nicotina u otros servicios de ayuda para el abandono del tabaco, aunque no de manera gratuita, o que, de tales tratamientos u otros servicios, al menos uno lo ofrecen a título gratuito (OMS, 2023^[33]). Cuatro países no ofrecen servicios de ayuda para dejar de fumar: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada y Haití.

La región de ALC ha aplicado con éxito las medidas relativas al empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco y al desarrollo de campañas nacionales antitabáquicas en medios de comunicación (medida W, con dos subcategorías correspondientes a las advertencias de salud y los medios de comunicación). En 19 países de ALC que alcanzaron el nivel de las mejores prácticas en

esta medida incorporan advertencias que cubren en promedio el 50% o más del frontal y la parte posterior del empaquetado y presentan todas las características pertinentes. En cambio, nueve países (Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guatemala, Haití, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas) se sitúan en la categoría más baja de aplicación de esta medida. Esto implica que estos países aún no han implantado las advertencias obligatorias sobre los riesgos del tabaco o bien exigen incluir advertencias pero de pequeño tamaño (un tamaño promedio inferior al 30% del frontal y de la parte posterior). Además, no llevaron a cabo ninguna campaña nacional antitabáquica de al menos tres semanas de duración entre julio de 2020 y junio de 2022.

Menos de un tercio de los países de ALC ha alcanzado el nivel más alto de aplicación de las medidas para el seguimiento y el cumplimiento de las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio del tabaco (medida E). Mientras que nueve países de la región de ALC han adoptado medidas relativas a la publicidad, promoción y patrocinio del tabaco al nivel máximo de aplicación, 16 países no establecen ningún tipo de prohibición o prevén ciertas prohibiciones, pero estas no comprenden la televisión, la radio y los medios impresos nacionales.

Solo cuatro países de ALC han alcanzado el nivel máximo de aplicación en lo que respecta a la proporción de impuestos indirectos en el precio de venta al por menor de los productos de tabaco (medida R). Para alcanzar el nivel de las mejores prácticas, la proporción de los impuestos indirectos correspondiente a los impuestos selectivos al consumo de tabaco y a otros impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA) debería ser al menos del 75% del precio al por menor. Solo cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Nicaragua) han alcanzado el nivel de las mejores prácticas en este ámbito (Cuadro 1.3 y Gráfico 1.12). Más de la mitad de los países (20) recibe una baja calificación en la medida R, puesto que la proporción de los impuestos se mantiene por debajo del 50% del precio al por menor. En seis de estos veinte países, a saber, Antigua y Barbuda, Cuba, Guyana, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas, la proporción de los impuestos es inferior al 25% del precio al por menor, siendo Cuba el país que alcanza la menor proporción con el 10% del precio al por menor (Cuadro 1.3 y Gráfico 1.12).

1.6. Eficacia de la política de impuestos al tabaco en la subida del precio de los cigarrillos

La asunción que subyace en la medida MPOWER R es que una proporción de impuestos elevada refleja un alto grado de tributación y, por tanto, un alto precio de los cigarrillos con impuestos incluidos. En efecto, este indicador reconoce que aumentar el precio del tabaco mediante la aplicación de unos impuestos elevados es una de las herramientas más eficaces para reducir el consumo de tabaco (Ngo et al., 2022^[34]; Sandoval et al., 2022^[35]). Los precios altos incentivan a los fumadores para dejar o reducir el consumo de tabaco y disuaden a fumadores potenciales de empezar a fumar. Además, los precios elevados hacen que los cigarrillos sean menos asequibles y disuaden a los jóvenes de empezar a fumar.

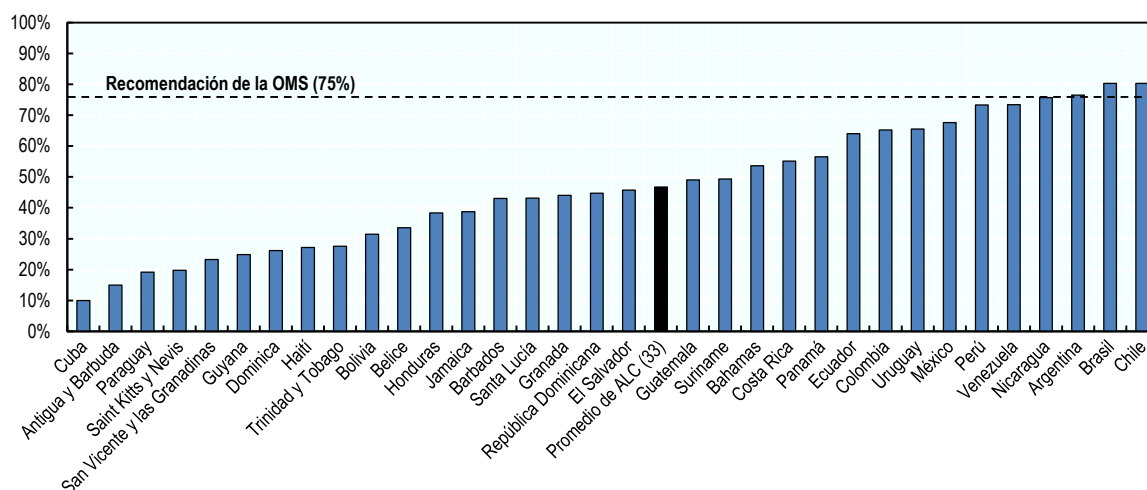
Con pocas excepciones, la proporción de los impuestos indirectos en los precios al por menor de los cigarrillos sigue siendo relativamente baja en los países de ALC, al menos en comparación con el objetivo de la OMS del 75%. En 2022, la proporción de los impuestos indirectos al tabaco en el precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida era en promedio del 46,7% en los países de ALC (Gráfico 1.12). Aunque el precio medio ponderado de los cigarrillos es preferible a la marca de cigarrillos más vendida para reflejar las cuotas de mercado, este dato no está disponible para todos los países de ALC. Por tanto, el resto del informe se basa en el precio de las marcas de cigarrillos más vendidas.

Sorprendentemente, en los países de ALC que han logrado alcanzar el objetivo de la medida R, el precio de los cigarrillos es más bajo que en los países donde la proporción de los impuestos es más moderada (Gráfico 1.13). En los países en los que la proporción de los impuestos al tabaco supera el 75%, el precio promedio de los cigarrillos es más bajo (5,9 USD en paridad de poder adquisitivo o «USD en PPA»), en comparación con los países en los que la proporción de los impuestos al tabaco se sitúa entre el 25% y el 50% (promedio de 7,4 USD en PPA) y con el grupo de países con una proporción de impuestos de entre el 50% y el 75% (promedio de 8,2 USD en PPA). Por ejemplo, Brasil es el segundo país de toda la región de ALC en el que la proporción de los impuestos al tabaco es más elevada (80%) (Gráfico 1.12) y también el segundo país en el que los precios al por menor de los cigarrillos son más bajos (2,1 USD en PPA) (Gráfico 1.13), por lo que los cigarrillos siguen siendo muy asequibles (Gráfico 1.14). Por tanto, no hay garantía que los cigarrillos sean costosos (es decir, tengan un precio elevado) en los países donde se cumple el objetivo de la proporción de los impuestos del 75%. Este es el motivo que llevó a diseñar el Sistema de puntuación fiscal de los cigarrillos, que permite considerar de forma conjunta el precio de los cigarrillos, su asequibilidad, la proporción de los impuestos y la estructura de los impuestos selectivos (Drope et al., 2024^[36]).

Por otra parte, los países de ALC que presentan los resultados más rezagados en la medida R son los que, a su vez, tienen los cigarrillos más económicos de la región (Gráfico 1.13). Los países de ALC con una proporción de impuestos al tabaco inferior al 25% son también los países en los que, en promedio, los precios de los cigarrillos son más bajos (4,6 USD en PPA). En este caso, el indicador relativo a la proporción de impuestos es más idóneo para reflejar la ineficacia de las políticas de impuestos al tabaco.

Gráfico 1.12. Proporción de impuestos indirectos en la marca de cigarrillos más vendida

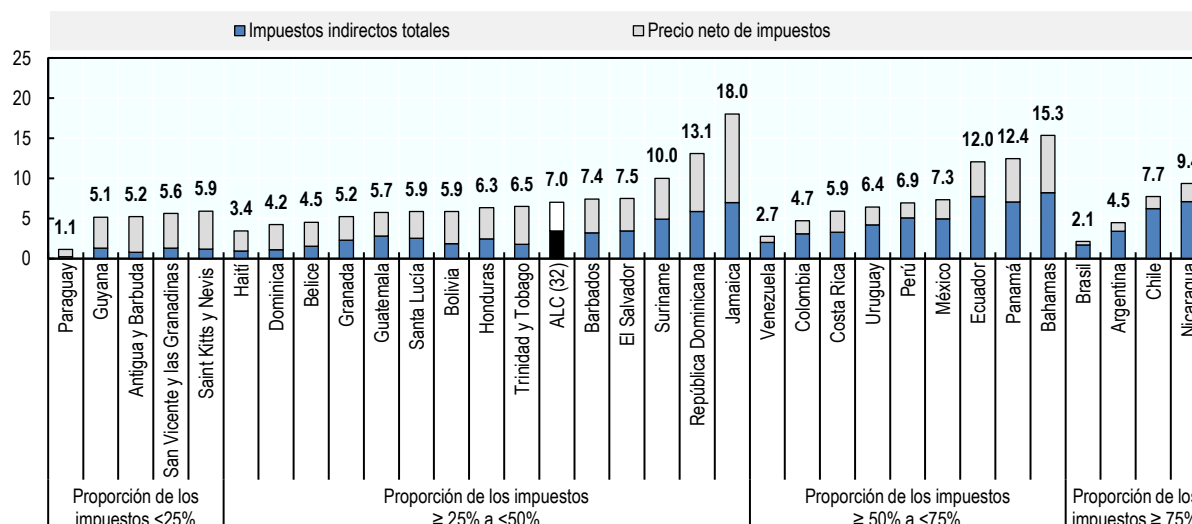
Impuestos indirectos totales en % del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida, 2022



Nota: Los impuestos indirectos totales incluyen los impuestos selectivos, el IVA, los derechos de importación y cualquier otro impuesto indirecto. La marca de cigarrillos más vendida se determina a partir de información sobre las cuotas de mercado nacionales y varía en los distintos países. Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]).

Gráfico 1.13. Composición del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida

Impuestos indirectos totales y precios netos de impuestos en USD en PPA de la marca de cigarrillos más vendida, 2022



Nota: Los impuestos indirectos totales incluyen los impuestos selectivos, el IVA, los derechos de importación y cualquier otro impuesto indirecto. Los precios netos de impuestos se definen como el precio al por menor de una cajetilla de 20 cigarrillos de la marca más vendida menos los impuestos indirectos aplicables al producto. Los precios en USD en PPA se basan en el tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (octubre de 2023). No se incluyó a Cuba porque no se dispone del tipo de conversión PPA implícito en USD. La marca de cigarrillos más vendida se determina a partir de información sobre las cuotas de mercado nacionales y varía en los distintos países.

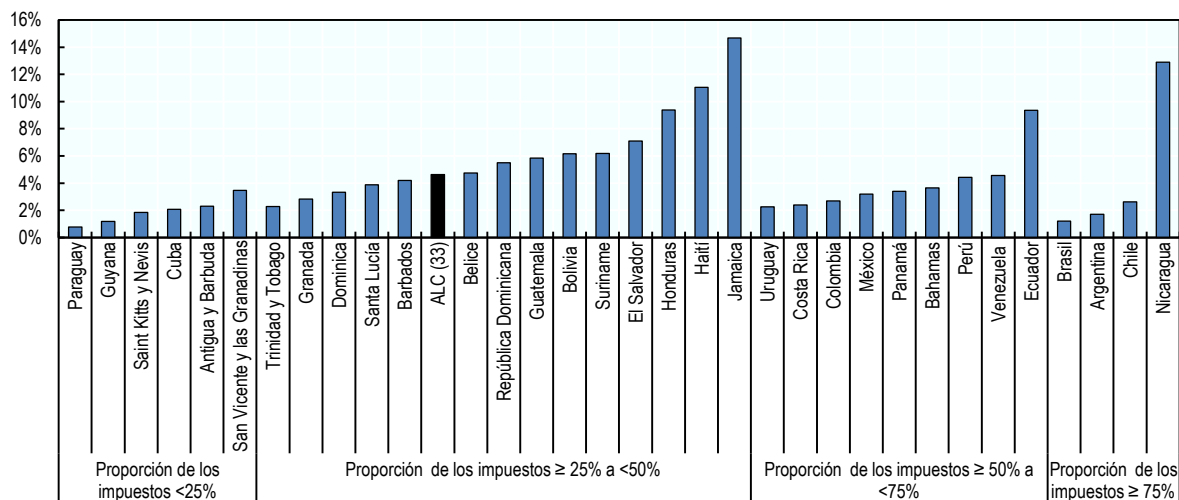
Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]); Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[37]).

Para medir la eficacia de las políticas y reformas en materia de impuestos al tabaco, el indicador R de MPOWER debe complementarse con otro indicador que mida la asequibilidad de los productos de tabaco. No existe necesariamente una correlación positiva entre la proporción de los impuestos y el precio de los cigarrillos (Chaloupka et al., 2021^[38]). Además, la proporción de los impuestos al tabaco y el precio de los cigarrillos no proporcionan información suficiente sobre la capacidad del consumidor para comprar cigarrillos. Por consiguiente, la proporción de los impuestos y el nivel de precios deben complementarse con un indicador de la asequibilidad. En este contexto, la aplicación del paquete de medidas MPOWER incluye información sobre la evolución del indicador de asequibilidad entre 2012 y 2022 (OMS, 2023^[33]). La asequibilidad de los cigarrillos se mide por lo general como el PIB per cápita necesario para comprar 2 000 cigarrillos de la marca más vendida (o más económica o *premium*) de cigarrillos en un país y en un año en particular (Blecher, 2020^[39]). La asequibilidad de los cigarrillos varía significativamente en los distintos países de ALC (Gráfico 1.14).

No existe una correlación positiva entre la proporción de los impuestos y la asequibilidad de los cigarrillos, sino al contrario. Por ejemplo, en los países donde la proporción de los impuestos excede el 50%, los cigarrillos de las marcas más vendidas son más asequibles (para comprar 2 000 cigarrillos se necesita, en promedio, un 4,2% del PIB per cápita) que en países con una proporción de los impuestos de entre el 25% y el 50% (para comprar 2 000 cigarrillos se necesita, en promedio, un 6,2% del PIB per cápita) (Gráfico 1.14). Sin embargo, en los países en los que la proporción de los impuestos es menor, los productos de tabaco son los más asequibles para todos los rangos de precios disponibles, esto es, para las marcas más económica, *premium* y más vendida (Gráfico 1.14 y Gráfico 1.15).

Gráfico 1.14. Asequibilidad de los cigarrillos

Porcentaje del PIB per cápita necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos de la marca más vendida, 2022



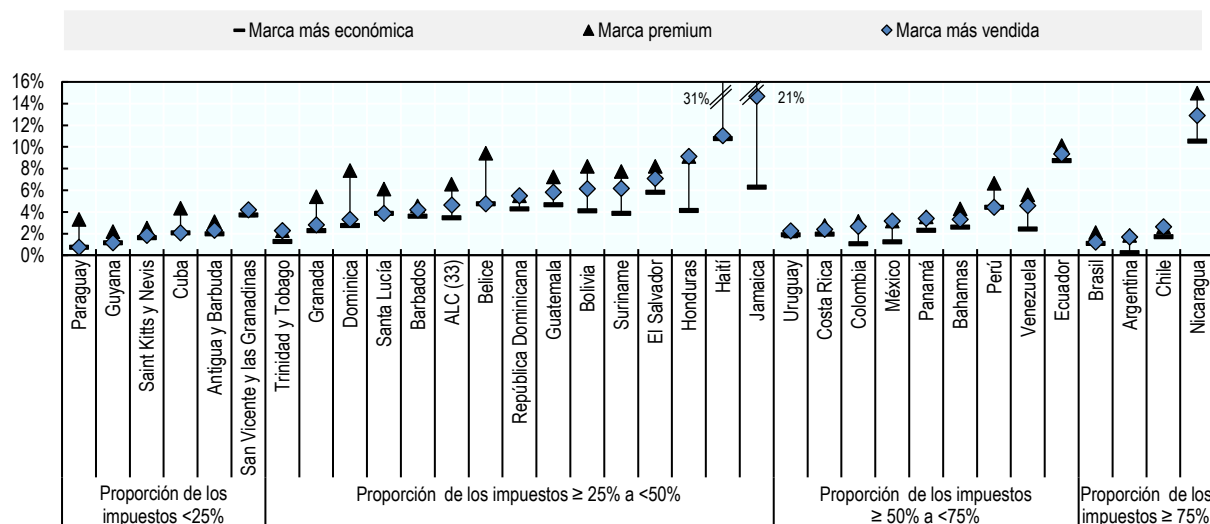
Nota: El indicador de la asequibilidad mide el porcentaje del PIB per cápita del país necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos. Un porcentaje más alto refleja una menor asequibilidad de los cigarrillos, y un porcentaje más bajo, una mayor asequibilidad. La marca de cigarrillos más vendida se determina a partir de información sobre las cuotas de mercado nacionales y varía en los distintos países.

Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]).

En los países con una mayor proporción de los impuestos al tabaco, el mercado del tabaco se caracteriza por una menor dispersión, en promedio, de los precios (Gráfico 1.15). Una mayor dispersión de los precios entre las marcas de cigarrillos ofrece a los fumadores más oportunidades para consumir productos de menor valor. En lugar de dejar o reducir el consumo de tabaco, los fumadores (especialmente los jóvenes y la población de ingresos más bajos) pueden optar por productos más baratos. Los países con una proporción de los impuestos indirectos al tabaco superior al 50% se caracterizan por una menor dispersión, en promedio, de los precios al por menor en comparación con los países en los que la proporción de los impuestos se sitúa entre el 25% y el 50. Esto podría explicarse porque los impuestos al tabaco con estructuras ad valorem son más comunes en países con una proporción de los impuestos inferior al 50% y estas estructuras no suelen contribuir a reducir la dispersión de precios (Cuadro 3.1 del capítulo 3).

Gráfico 1.15. Asequibilidad de los cigarrillos de las marcas más económica, *premium* y más vendida

Porcentaje del PIB per cápita necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos, 2022



Nota: El indicador de la asequibilidad mide el porcentaje del PIB per cápita del país necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos. Un porcentaje más alto refleja una menor asequibilidad de los cigarrillos, y un porcentaje más bajo, una mayor asequibilidad. La asequibilidad de la marca más económica y de la marca *premium* ha sido calculada por la OCDE a partir del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]). Las marcas de cigarrillos más económica, más vendida y *premium* se determinan a partir de información sobre las cuotas de mercado nacionales y pueden variar en el tiempo (es decir, las marcas de cigarrillos más económica/más vendida/*premium* en el año 1 pueden ser diferentes en el año 2) y entre países.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]).

En la mayoría de los países de ALC, los cigarrillos no se volvieron menos asequibles desde 2012

(Cuadro 1.4). Los cigarrillos se volvieron menos asequibles en diez países de ALC entre 2012 y 2022, aunque solo en cinco de ellos (Bahamas, Colombia, Dominica, Honduras y Nicaragua) esto podría deberse a un aumento de la proporción de los impuestos al tabaco. Por otro lado, los cigarrillos se volvieron más asequibles durante los últimos diez años en dos países, incluido Brasil, pese a que la proporción de los impuestos en los precios al por menor en Brasil es superior al nivel de las mejores prácticas de la OMS del 75% (Cuadro 1.3 y Gráfico 1.12). En 14 países de ALC la asequibilidad de los cigarrillos no ha disminuido y la proporción de los impuestos no ha aumentado. En general, estas tendencias indican que se han registrado algunos avances en la región, aunque moderados.

La eficacia de la política de impuestos al tabaco debería evaluarse teniendo en cuenta múltiples indicadores en lugar de centrarse únicamente en el indicador R de MPOWER. La relación entre los cambios en la carga tributaria, los precios al por menor y la asequibilidad del tabaco es compleja y depende de varios factores, como las reformas de los impuestos al tabaco, la respuesta de la industria tabaquera a las reformas tributarias (o a la ausencia de ellas), las estrategias de fijación de precios, y el crecimiento de los ingresos nominales en un país (influyendo tanto la inflación como el crecimiento de los ingresos reales) (CIRC, 2008^[40]; Drope, Siu and Chaloupka, 2022^[41]). La interacción de estos factores y su repercusión en la asequibilidad y la carga tributaria, tenidas en cuenta en el Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos, se reflejan en el Cuadro 1.5 y se analizan en profundidad en el capítulo 5. A este respecto, cabe hacer dos observaciones clave:

- Si los precios al por menor aumentan, ya sea a causa de una subida de los impuestos o del incremento del precio neto de impuestos, a un ritmo inferior al crecimiento de los ingresos nominales, los cigarrillos no se vuelven menos asequibles.
- La proporción de los impuestos podría reducirse pese a una subida de impuestos si el incremento del precio al por menor neto de impuestos es superior a dicha subida.

Cuadro 1.4. Evolución de la proporción de los impuestos al tabaco y de la asequibilidad de los cigarrillos

2012 a 2022

Los cigarrillos son menos asequibles desde 2012 y la proporción de los impuestos aumentó	Los cigarrillos son menos asequibles desde 2012 pero la proporción de los impuestos no aumentó	Los cigarrillos no son menos asequibles desde 2012 pese a que la proporción de los impuestos aumentó	Los cigarrillos no son menos asequibles desde 2012 y la proporción de los impuestos no aumentó
Bahamas Colombia Dominica Honduras Nicaragua	Chile Ecuador El Salvador Suriname Trinidad y Tobago	Argentina Brasil Paraguay Perú Santa Lucía San Vicente y las Granadinas	Antigua y Barbuda Barbados Belice Costa Rica Cuba Granada Guatemala Guyana Jamaica México Panamá República Dominicana Saint Kitts y Nevis Uruguay

Nota: La información incluida en esta Cuadro refleja las tendencias en la proporción de los impuestos al tabaco y la asequibilidad de la marca de cigarrillos más vendida. La proporción de los impuestos al tabaco equivale a la carga tributaria derivada de los impuestos indirectos totales que gravan una cajetilla de 20 cigarrillos de la marca más vendida, incluidos los impuestos selectivos, el IVA, los derechos de importación y cualquier otro impuesto indirecto, expresada sobre el precio al por menor de la cajetilla. El indicador de la asequibilidad mide el porcentaje del PIB per cápita del país necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos. Un porcentaje más alto refleja una menor asequibilidad de los cigarrillos, y un porcentaje más bajo, una mayor asequibilidad. Para evaluar si las cifras de asequibilidad variaron en promedio desde 2012 se ha tomado el análisis desarrollado en el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]). En este Informe se calculó la variación porcentual anual media en la asequibilidad computada como la tasa de crecimiento por mínimos cuadrados para todos los países con datos disponibles para cuatro o más años. Se consideró que la asequibilidad de los cigarrillos no había variado si la tendencia de los mínimos cuadrados en el PIB per cápita que se requiere para adquirir 2 000 cigarrillos (esto es, 100 cajetillas de 20 cigarrillos) no fue significativa a nivel del 5%. Se consideró que la asequibilidad de los cigarrillos había disminuido, o aumentado, si la tendencia de los mínimos cuadrados en el PIB per cápita que se requiere para adquirir 2 000 cigarrillos fue positiva, o negativa, y significativamente distinta de cero a nivel del 5%.

Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]).

Cuadro 1.5. Principales factores detrás de la evolución de la proporción de los impuestos al tabaco y de la asequibilidad de los cigarrillos

Escenario	Razones
Los cigarrillos se vuelven menos asequibles y la proporción de los impuestos aumenta	- Las subidas de impuestos superan las subidas del precio neto de impuestos de los cigarrillos (si las hubiera) - Las subidas del precio al por menor de los cigarrillos superan el crecimiento de los ingresos
Los cigarrillos se vuelven menos asequibles aunque se reduce la proporción de los impuestos	- Las subidas del precio neto de impuestos de los cigarrillos superan las subidas de impuestos (si las hubiera) - Las subidas del precio al por menor de los cigarrillos superan el crecimiento de los ingresos
Los cigarrillos se vuelven más asequibles a pesar de que la proporción de los impuestos aumenta	- Las subidas de impuestos superan las subidas del precio neto de impuestos de los cigarrillos (si las hubiera) - Las subidas del precio al por menor de los cigarrillos se encuentran por debajo del crecimiento de los ingresos
Los cigarrillos se vuelven más asequibles y la proporción de los impuestos se reduce	- Las subidas del precio neto de impuestos de los cigarrillos superan las subidas de impuestos (si las hubiera) - Las subidas del precio al por menor de los cigarrillos se encuentran por debajo del crecimiento de los ingresos

Fuente: OCDE.

Referencias

- Astudillo, K., G. Cruces and J. Puig (2022), *Four Strategies to Make Tobacco Taxation an Effective Tool to Reduce Consumption*, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/four-strategies-to-make-tobacco-taxation-an-effective-tool-to-reduce-consumption/> (consultado el 13 de septiembre de 2023). [20]
- Banco Mundial (2022), *Población, total - América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ZJ-XJ> (consultado el 27 de junio de 2024). [2]
- Bardach, A. et al. (2016), "Income and smoking prevalence in Latin America: A systematic review and meta-analysis", *Rev Panam Salud Publica*, pp. 263-271, [https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28001203/#:~:text=Low%20income%20was%20associated%20with,%25C%201.17%2D2.30\).](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28001203/#:~:text=Low%20income%20was%20associated%20with,%25C%201.17%2D2.30).) [13]
- Blecher, E. (2020), "Affordability of Tobacco Products: The Case of Cigarettes", *Tobacconomics*, <https://tobacconomics.org/research/affordability-of-tobacco-products-the-case-of-cigarettes/>. [39]
- Chaloupka, F. et al. (2021), *Cigarette Tax Scorecard (2nd Edition)*, Tobacconomics, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-2nd-edition/>. [38]
- CIRC (2008), *Methods for Evaluating Tobacco Control Policies*, Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/Tobacco_vol12.pdf. [40]
- Drope, J. et al. (2024), *Tobacconomics cigarette tax scorecard (3rd ed.)*, Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-3rd-edition/>. [36]
- Drope, J., E. Siu and F. Chaloupka (2022), "Perseverance is innovation: the journey to successful tobacco tax reform", *Tobacco Control*, Vol. 31/2, pp. 241-242, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-057088>. [41]
- Euromonitor International (2023), *Euromonitor International's Tobacco Industry edition*, <https://www.euromonitor.com/tobacco> (consultado el 1 de agosto de 2023). [3]
- FMI (2023), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (consultado el 13 de enero de 2024). [37]
- Franco-Churruarín, F. and M. González-Rozada (2023), *Prevalence of daily smoking and initiation in Argentina, Brazil, and Mexico. A Tobacconomics Research Report.*, Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago, <https://tobacconomics.org/files/research/888/regional-la-youth-smoking-report-v4.0.pdf>. [17]
- Gobierno de Argentina (2013), *Global Adult Tobacco Survey Argentina 2012*, GATS Argentina Working Group, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/argentina/gats/arg_country_report_2012.pdf?sfvrsn=2a6b135e_5&download=true. [4]

- Gobierno de Brasil (2021), *Pesquisa Nacional de Saúde 2019*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html>. [5]
- Gobierno de Brasil (2010), *Global adult tobacco survey Brazil 2008*, Instituto Nacional de Câncer/ OPS, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/brazil/gats/gats-2008-brazil-report-en.pdf?sfvrsn=69bc0d3_5&download=true. [10]
- Gobierno de Chile (2021), *Décimo Cuarto Estudio Nacional de Drogas en Población General 2020*, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, <https://www.senda.gob.cl/principales-resultados-del-decimo-cuarto-estudio-nacional-de-drogas-en-poblacion-general-2020/>. [15]
- Gobierno de Costa Rica (2023), *GATS Global Adult Tobacco Survey Fact Sheet : Costa Rica 2022*, Ministerio de Salud, <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/148219> (consultado el 13 de junio de 2024). [6]
- Gobierno de Costa Rica (2017), *2015 Global Adult Tobacco Survey, Costa Rica*, Ministerio de Salud, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/costa-rica/gats_costarica_2015_countryreport.pdf?sfvrsn=712df7f4_1&download=true. [11]
- Gobierno de Estados Unidos (2017), *Tobacco*, Instituto Nacional del Cancer, <https://www.cancer.gov/about-cancer/causes-prevention/risk/tobacco> (consultado el 13 de enero de 2024). [19]
- Gobierno de México (2023), *Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos*, Instituto Nacional de Salud Pública, <https://www.gob.mx/salud/conadic/documentos/encuesta-global-de-tabaquismo-en-adultos-gats-2023-359138>. [7]
- Gobierno de Panamá (2013), *Global Adult Tobacco Survey Panama 2013*, Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/panama/pan_report2013.pdf?sfvrsn=4b125f53_1&download=true. [8]
- Gobierno de Uruguay (2017), *Global Adult Tobacco Survey Uruguay 2017*, Ministerio de Salud Pública de Uruguay/ Instituto Nacional de Estadísticas, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/uruguay/gats_uruguay_2017_countryreport.pdf?sfvrsn=3349b05b_1&download=true. [9]
- Guindon, G., G. Paraje and F. Chaloupka (2018), "The Impact of Prices and Taxes on the Use of Tobacco Products in Latin America and the Caribbean", *American Journal of Public Health*, Vol. 108/S6, pp. S492-S502, <https://doi.org/10.2105/ajph.2014.302396r>. [14]
- Hutchinson, B. et al. (2022), "The case for investment in tobacco control: lessons from four countries in the Americas", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.174>. [28]
- Instituto de Métricas y Evaluación Sanitarias (2024), *Results from the 2021 Global Burden of Disease (GBD) study*, Global Burden of Disease Collaborative Network, <https://vizhub.healthdata.org/gbd-results/> (consultado el 26 de junio de 2024). [21]

- Instituto Nacional del Cáncer de EE.UU./ OMS (2016), *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, Monografía sobre el control del tabaco del Instituto Nacional del Cáncer, Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU., Institutos Nacionales de Salud, Instituto Nacional del Cáncer, Organización Mundial de la Salud, https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-08/m21_complete.pdf. [12]
- Ngo, A. et al. (2022), "As countries improve their cigarette tax policy, cigarette consumption declines", *Tobacco Control*, Vol. 33/e1, <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057486>. [34]
- OCDE (2021), *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>. [32]
- OCDE/ Banco Mundial (2023), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/532b0e2d-en>. [18]
- OMS (2024), *Global Health Observatory: Age-standardized estimates of current tobacco use, tobacco smoking and cigarette smoking (Tobacco control: Monitor)*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-tobacco-control-monitor-current-tobaccouse-tobaccosmoking-cigarettesmoking-agestd-tobagestdcurr> (consultado el 20 de febrero de 2024). [1]
- OMS (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic 2023: Protect people from tobacco smoke*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>. [33]
- OMS (2022), *2021 Global Progress Report*, Organización Mundial de la Salud, <https://fctc.who.int/publications/i/item/9789240041769>. [24]
- OMS (2021), *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>. [31]
- OMS (2020), *The Global Strategy to Accelerate Tobacco Control 2019-2025: focusing and intensifying efforts to implement the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, Organización Mundial de la Salud, <https://fctc.who.int/newsroom/news/item/11-11-2020-global-strategy-to-accelerate-tobacco-control-teaser-campaign> (consultado el 31 de marzo de 2023). [30]
- OMS (2019), *WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000-2025, third edition*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/who-global-report-on-trends-in-prevalence-of-tobacco-use-2000-2025-third-edition>. [27]
- Paraje, G., M. Muñoz and L. Pruzzo (2023), *Impacto de la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco sobre el número de fumadores en la Región de las Américas*, Tobaconomía, <https://tobaconomia.uai.cl/wp-content/uploads/2023/06/Impacto-de-la-ratificacion-del-Convenio-Marco-final.pdf>. [29]
- Pichon-Riviere, A. et al. (2020), "The health and economic burden of smoking in 12 Latin American countries and the potential effect of increasing tobacco taxes: an economic modelling study", *The Lancet Global Health*, Vol. 8/10, pp. e1282-e1294, [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(20\)30311-9](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(20)30311-9). [22]

- Pichon-Riviere, A. et al. (2023), "Health, economic and social burden of tobacco in Latin America and the expected gains of fully implementing taxes, plain packaging, advertising bans and smoke-free environments control measures: a modelling study", *Tobacco Control*, pp. tc-2022-057618, <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057618>. [23]
- Rodriguez-Iglesias, G. and F. Chaloupka (2018), *The Economics of Tobacco and Tobacco Control in Latin America*, Tobacconomics, https://tobacconomics.org/files/research/429/Economics-Tobacco-Control-Latin-America_2.3.pdf. [25]
- Sandoval, R. et al. (2022), "Advances in Tobacco Control in the Region of the Americas, 2020", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.202>. [26]
- Sandoval, R. et al. (2022), "Lessons learned from fostering tobacco taxes in the Americas and implications for other health taxes", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.188>. [35]
- Sarich, P. et al. (2022), "Tobacco smoking changes during the first pre-vaccination phases of the COVID-19 pandemic: A systematic review and meta-analysis", *eClinicalMedicine*, Vol. 47, p. 101375, <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2022.101375>. [16]

Anexo 1.A. Leyenda de los criterios MPOWER del CMCT de la OMS

Anexo Cuadro 1.A.1. Explicación de la leyenda de los criterios MPOWER del CMCT de la OMS

M	P	O	W (Advertencias en los paquetes)	W (Medios de comunicación)	E	R
Se dispone de datos recientes, representativos y periódicos tanto de adultos como de jóvenes.	Todos los lugares públicos están completamente libres de humo (o al menos el 90% de la población está cubierta por una legislación subnacional completa sobre entornos sin humo).	Se ofrece una línea telefónica nacional de ayuda para dejar de fumar, y (costos cubiertos) tanto del tratamiento de sustitución con nicotina como de algunos servicios de ayuda para el abandono del tabaco.	Advertencias de gran tamaño (que cubren en promedio el 50% o más del frontal y la parte posterior del empaque) con todas las características pertinentes.	Campaña nacional con al menos siete características pertinentes, incluidas las emisiones en televisión y/o radio.	Prohibición de todas las formas de publicidad directa e indirecta (o al menos el 90% de la población está cubierta por una legislación subnacional que prohíbe completamente la publicidad, la promoción y el patrocinio del tabaco).	Los impuestos indirectos representan el 75% o más del precio de venta al público de los cigarrillos.
Se dispone de datos recientes y representativos tanto de adultos como de jóvenes.	De seis a siete lugares públicos están completamente libres de humo.	Tratamientos de sustitución con nicotina y/o algunos servicios de ayuda para el abandono del tabaco (al menos uno de los cuales tiene cubiertos los costos).	Advertencias de tamaño medio (que cubren en promedio entre el 30% y el 49% del frontal y la parte posterior del empaque) con todas las características pertinentes, o advertencias de gran tamaño que no reúnen entre una y tres de las características pertinentes.	Campaña nacional con cinco o seis características pertinentes.	Prohibición en la televisión, la radio y los medios impresos nacionales, así como de algunas formas de publicidad directa y/o indirecta, pero no todas.	Los impuestos indirectos representan un 50% o más y menos del 75% del precio de venta al público de los cigarrillos.
Se dispone de datos recientes y representativos de adultos o de jóvenes.	De tres a cinco lugares públicos están completamente libres de humo.	Se ofrecen tratamientos de sustitución con nicotina y/o algunos servicios de ayuda para el abandono del tabaco (sin que tengan los costos cubiertos).	Advertencias de tamaño medio que carecen de una o más de las características pertinentes, o advertencias de gran tamaño que no reúnen cuatro o más de las características pertinentes.	Campaña nacional con entre una y cuatro características pertinentes.	Prohibición solo en la televisión, la radio y los medios impresos nacionales.	Los impuestos indirectos representan un 25% o más y menos del 50% del precio de venta al público de los cigarrillos.
No hay datos conocidos, no hay datos recientes, o los datos no son ni recientes ni representativos.	Ausencia total de prohibición, o hasta dos lugares públicos completamente libres de humo.	Medidas inexistentes.	Advertencias inexistentes o de pequeño tamaño (que cubren en promedio menos del 30% del frontal y la parte posterior del empaque).	No se ha llevado a cabo ninguna campaña nacional de al menos tres semanas de duración entre julio de 2020 y junio de 2022.	Ausencia completa de prohibición, o la prohibición no incluye la televisión, la radio y los medios impresos nacionales.	Los impuestos indirectos representan menos del 25% del precio de venta al público de los cigarrillos.

Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[33]).

Notas

¹ La elasticidad-precio de la demanda a corto y a largo plazo se refiere a la respuesta en el tiempo de la demanda de un producto frente a cambios de precios, esto es, a la manera en que los consumidores adaptan su comportamiento en función de los cambios en el precio. En este contexto, la elasticidad a corto plazo para los cigarrillos muy probablemente sea inelástica, ya que los consumidores no encuentran sustitutos inmediatos a este producto. Dado que el consumo de cigarrillos difiere de otros productos debido a su naturaleza adictiva, la elasticidad suele ser especialmente baja, sobre todo en el corto plazo. No obstante, en el largo plazo, la demanda para los cigarrillos puede ser más elástica si los consumidores encuentran otras alternativas o si los productores modifican la producción.

² Los cigarrillos electrónicos incluyen sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN). Proporcionan nicotina a los usuarios mediante la transformación de un líquido en vapor.

2 Recaudación de impuestos al tabaco en ALC

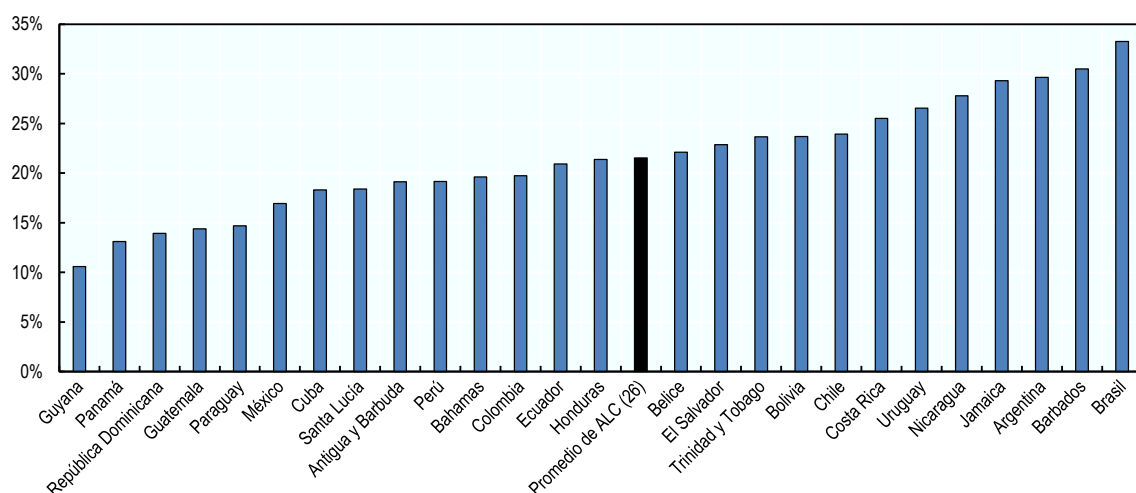
Este capítulo proporciona un panorama detallado de la recaudación de los impuestos al tabaco en los países de América Latina y el Caribe (ALC). El capítulo presenta datos sobre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y examina el nivel de dicha recaudación a lo largo del tiempo, así como de los ingresos procedentes de otros impuestos indirectos a los productos de tabaco. El capítulo explora la relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y otros indicadores del consumo de tabaco y de la política tributaria del tabaco.

2.1. Recaudación de impuestos en ALC

En 2022, la ratio promedio de impuestos/PIB en ALC fue del 21,5% (Gráfico 2.1). La recaudación en la región se situó entre el 10,6% del producto interno bruto (PIB) en Guyana y el 33,3% del PIB en Brasil. Considerando el elevado déficit fiscal de la zona (Banco Mundial, 2024^[1]), y que el promedio de deuda bruta de los gobiernos centrales sigue por encima de los niveles prepandemia (OCDE et al., 2023^[2]) es necesario que los países de ALC aumenten su recaudación tributaria.

Gráfico 2.1. Ratio de impuestos sobre el PIB

Recaudación tributaria en % del PIB, 2022



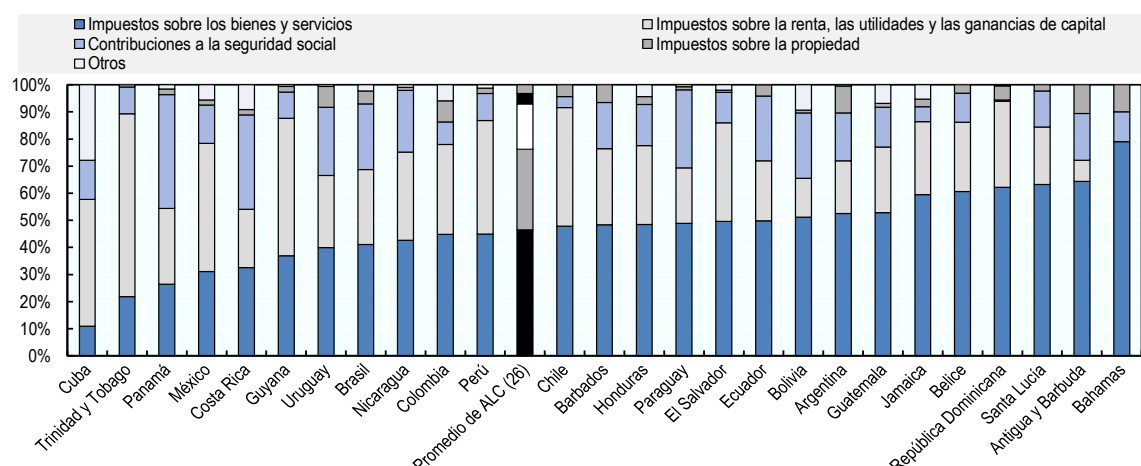
Nota: El promedio de ALC representa el promedio no ponderado de los 26 países de ALC que reportan su recaudación tributaria en la base de datos de estadísticas tributarias de la OCDE, excluyendo a Venezuela debido a datos no disponibles.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]).

Los impuestos sobre bienes y servicios representan, en promedio, la mitad de la recaudación total de impuestos en ALC (Gráfico 2.2). La proporción de recaudación procedente de impuestos sobre bienes y servicios varía significativamente, desde el 10,9% de la recaudación tributaria total en Cuba hasta el 79,1% en las Bahamas. La recaudación de los impuestos selectivos supone, en promedio, el 6,7% de la recaudación tributaria total, pero también varía considerablemente de un país de ALC a otro (desde el 1,7% en Trinidad y Tobago hasta el 15,0% en la República Dominicana).

Gráfico 2.2. Estructura de la recaudación tributaria total

Recaudación de las principales categorías de impuestos como % de la recaudación tributaria total, 2022



Nota: El promedio de ALC representa el promedio no ponderado de los 26 países de ALC que reportan su recaudación tributaria en la base de datos de estadísticas tributarias de la OCDE, excluyendo a Venezuela debido a datos no disponibles.

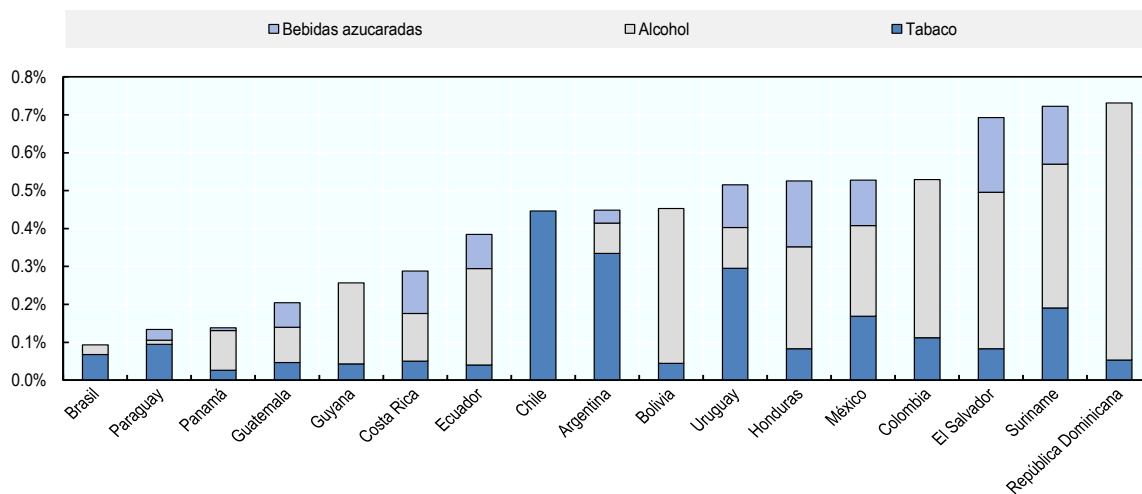
Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]).

La recaudación de los impuestos selectivos para la salud, es decir, los impuestos selectivos que gravan el alcohol, el tabaco y las bebidas azucaradas, varía considerablemente entre los distintos países de ALC (Gráfico 2.3). Según los datos disponibles, la recaudación de los impuestos selectivos para la salud oscila entre el 0,1% del PIB en Brasil (teniendo en cuenta solo el *Imposto sobre produtos industrializados* o «IPI», que es el impuesto selectivo que grava el tabaco, y ningún otro impuesto indirecto más; véase el Recuadro 2.1) y el 0,7% del PIB en la República Dominicana.

En la región de ALC, la recaudación procedente de los impuestos selectivos al consumo de tabaco tiende a ser menor que la de los impuestos selectivos al consumo de alcohol. En ALC, los impuestos selectivos al consumo de alcohol generan una recaudación promedio del 0,24% del PIB, seguidos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco (0,13% del PIB) y de bebidas azucaradas (0,10% del PIB) (según una muestra de 17 países; véase el Gráfico 2.3). De los 16 países de ALC para los que se dispone de información, 12 recaudan más impuestos selectivos al consumo de alcohol que de tabaco. Esto difiere de otras regiones del mundo, en las que la recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco (entre el 0,5% y el 0,6% del PIB en 2019) supera la de los impuestos selectivos al consumo de alcohol (0,3% del PIB en 2019) (Blecher, Ozer and Bloom, 2023^[4]).

Gráfico 2.3. Recaudación de impuestos selectivos para la salud

Recaudación de impuestos selectivos para la salud en % del PIB, último año disponible



Nota: En este informe, los impuestos selectivos para la salud incluyen los impuestos selectivos al consumo de alcohol, tabaco y bebidas azucaradas, pero no de alimentos. Este gráfico tiene en cuenta datos de recaudación obtenidos de las Estadísticas tributarias de la OCDE y de fuentes nacionales de los países que reportan la recaudación de los impuestos selectivos para la salud, pero excluye la información del Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la epidemia mundial de tabaquismo, que no contiene datos sobre la recaudación de impuestos selectivos al consumo de productos distintos del tabaco. Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. En los siguientes países, los datos sobre recaudación de los impuestos selectivos al consumo de bebidas no alcohólicas se incluyen en la categoría de recaudación de los impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas: Argentina, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Suriname y Uruguay. En 2022, Colombia estableció un impuesto selectivo al consumo de bebidas azucaradas (Ley 2277, de 2022, de Reforma Tributaria) cuyas cifras de recaudación todavía no están disponibles. Según la Base de datos global de los impuestos a las bebidas azucaradas (Banco Mundial, 2023^[5]) Guyana y República Dominicana no aplican ningún impuesto selectivo al consumo de este tipo de productos. Chile aplica, según los informes de recaudación tributaria oficiales, un impuesto indirecto al alcohol y a las bebidas azucaradas, clasificado como «tasas especiales del impuesto al valor agregado» y que, por tanto, no se incluyen en este gráfico sobre impuestos selectivos. Por lo que respecta a Bolivia y Brasil, las fuentes de datos empleadas (datos nacionales en el caso de Bolivia y las Estadísticas tributarias de la OCDE en el de Brasil) se refieren a la recaudación de impuestos selectivos al consumo de bebidas en general, sin establecer una distinción clara entre las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas. En ambos países, la recaudación reportada para las categorías «Bebidas» (Bolivia) y «Beverages» (Brasil) ha sido clasificada como procedente de los impuestos selectivos al consumo de alcohol, de modo que no se muestra la recaudación del impuesto selectivo en la categoría de bebidas azucaradas. El último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Salvador, Guatemala, Guayana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Suriname y Uruguay; 2021 para Ecuador; 2020 para Bolivia.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); datos nacionales.

2.2. Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en los países de ALC

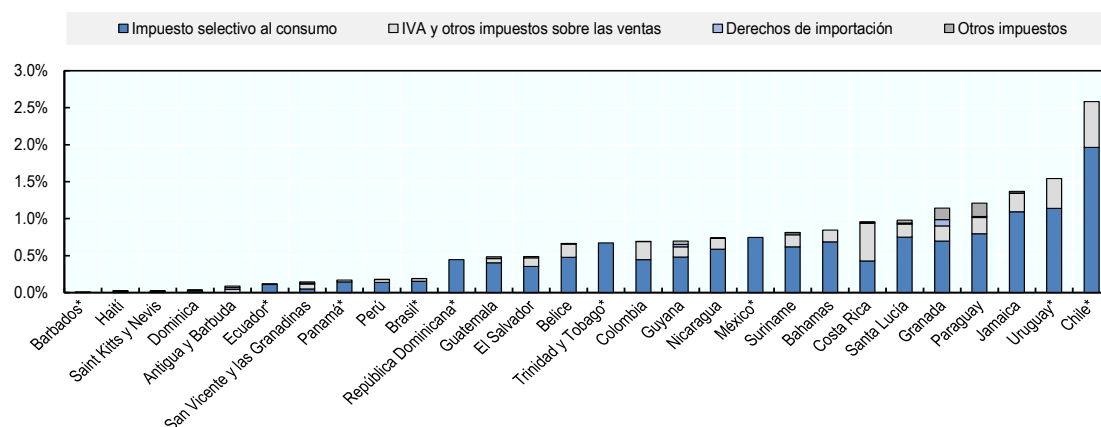
Los impuestos al tabaco, entendidos como los impuestos indirectos que gravan los productos de tabaco, engloban los cuatro tipos de tributo siguientes: impuestos selectivos al consumo de tabaco, impuesto al valor agregado (IVA) (y, en su caso, impuestos sobre las ventas), derechos de importación y cualquier otro impuesto indirecto (véase una definición de los distintos gravámenes en la nota del Gráfico 2.4). Esta sección empieza examinando la recaudación de todos los impuestos al tabaco para, a continuación, centrarse en la recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco. Según los datos disponibles, la recaudación de los impuestos al tabaco oscila entre el 0,01% de la recaudación tributaria total en Barbados (menos del 0,01% del PIB) y el 2,58% de la recaudación tributaria total en Chile (0,67% del PIB).

Los países de ALC disponen de un amplio margen para mejorar la calidad de los datos que reportan sobre la recaudación de los impuestos al tabaco. Recuadro 2.1 proporciona información detallada sobre las fuentes y la disponibilidad de datos sobre la recaudación de los impuestos al tabaco, y muestra que existen diferencias significativas en función del país y las fuentes. Por ejemplo, muchos países no reportan los impuestos al tabaco recaudados de cada categoría de impuesto al tabaco. Alrededor de un tercio de los países de ALC no reportan datos desagregados sobre la recaudación de los impuestos al tabaco (Recuadro 2.1). Por tanto, es probable que los datos de esos países incluidos en el Gráfico 2.4 representen una subestimación de la recaudación real de los impuestos al tabaco. En el caso de los países para los que sí se dispone de datos, se observan algunas discrepancias entre las distintas fuentes de datos (Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, y Trinidad y Tobago). Esto pone de manifiesto la necesidad, por parte de los países, de mejorar la calidad de los datos sobre la recaudación de los impuestos del tabaco.

En la mayoría de los países de ALC (22 de 28), los impuestos selectivos al consumo de tabaco representan la mayor parte de la recaudación de los impuestos al tabaco (Gráfico 2.4). Costa Rica, Dominica, Haití, y San Vicente y las Granadinas son los únicos países en los que la recaudación de los impuestos al tabaco procede principalmente del IVA (Antigua y Barbuda no se ha tenido en cuenta porque este país no aplica impuesto selectivo al consumo de tabaco).

Gráfico 2.4. Recaudación de los impuestos al tabaco

Recaudación de los impuestos al tabaco en % de la recaudación tributaria total, último año disponible



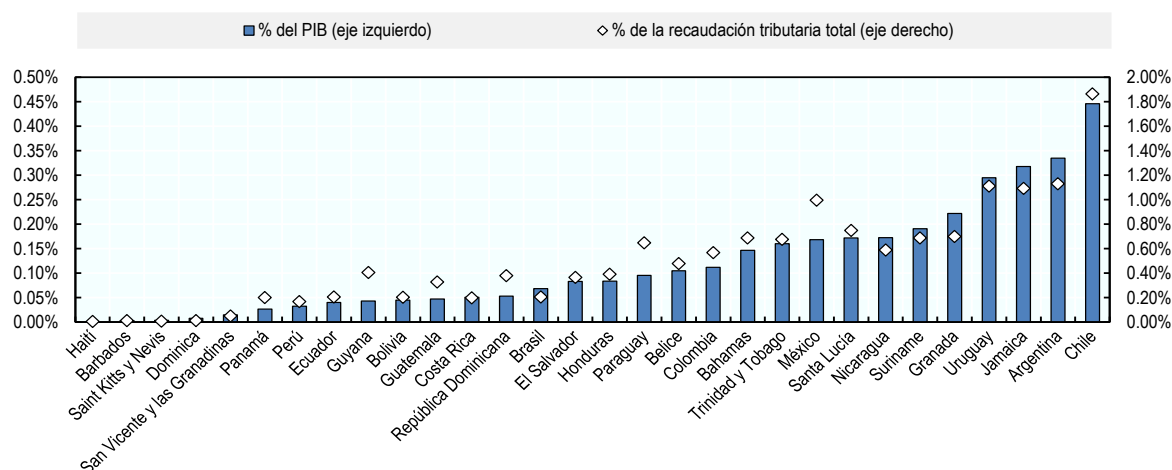
Nota: Este gráfico solo incluye los datos sobre la recaudación de los impuestos al tabaco publicados por la OMS, puesto que es la única fuente que informa sobre la recaudación de los impuestos al tabaco desglosada por tipos de impuesto. Los datos sobre la recaudación tributaria total empleados en este gráfico se han obtenido de la base de datos de las Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (World Economic Outlook, octubre de 2023). Los países con un asterisco (*) no reportan datos sobre la recaudación de cada uno de los cuatro impuestos al tabaco que se reportan en el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]). Por tanto, las cifras de recaudación de los impuestos al tabaco en esos países podrían estar subestimadas. En el caso de Brasil, la información incluye la recaudación del impuesto selectivo federal aplicado a los productos de tabaco (el *Imposto sobre produtos industrializados* o IPI) y de los *Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público* (PIS/Pasep), que constituyen un impuesto indirecto, pero no un impuesto selectivo al consumo. No incluye la recaudación del *Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual* (ICMS), que también es un impuesto indirecto, pero del cual no se dispone de datos. «Impuesto selectivo al consumo» en el gráfico se refiere a la suma de la recaudación del impuesto selectivo específico y ad valorem (véanse las definiciones en el Anexo 3.A). «Otros impuestos» incluye cualquier otro tributo distinto de los impuestos selectivos al consumo, los derechos de importación, el IVA o los impuestos a las ventas, que se aplique a la cantidad de tabaco o al valor de la transacción de un producto de tabaco. Excluye los impuestos sobre la renta de sociedades de las empresas tabacaleras u otros impuestos directos a los que puedan estar sujetas dichas empresas. El último año disponible es 2022 para Nicaragua y Saint Kitts y Nevis; 2021 para Antigua y Barbuda, Belize, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Uruguay; 2020 para Bahamas, Jamaica, Paraguay, y Trinidad y Tobago; 2019 para Guyana; 2015 para Haití, y 2014 para Barbados.

Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

La recaudación comparativamente baja de los impuestos selectivos al consumo de tabaco indica que los países de ALC tienen espacio para aumentar la recaudación de estos impuestos (Goodchild, Sandoval and Belausteguigoitia, 2017^[8]). Los impuestos selectivos al consumo de tabaco en ALC representan una recaudación tributaria promedio equivalente al 0,12% del PIB (y al 0,5% de la recaudación tributaria total) según una muestra de 30 países (véase el Gráfico 2.5). Como ya se ha indicado, esta cifra se sitúa por debajo del promedio a nivel internacional, que se ubica entre el 0,5% y el 0,6% del PIB (Blecher, Ozer and Bloom, 2023^[4]). La recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC oscila entre menos del 0,01% del PIB en Barbados, Dominica, Haití, y Saint Kitts y Nevis, y el 0,45% del PIB (1,86% de la recaudación tributaria total) en Chile.

Gráfico 2.5. Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco

Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco, último año disponible



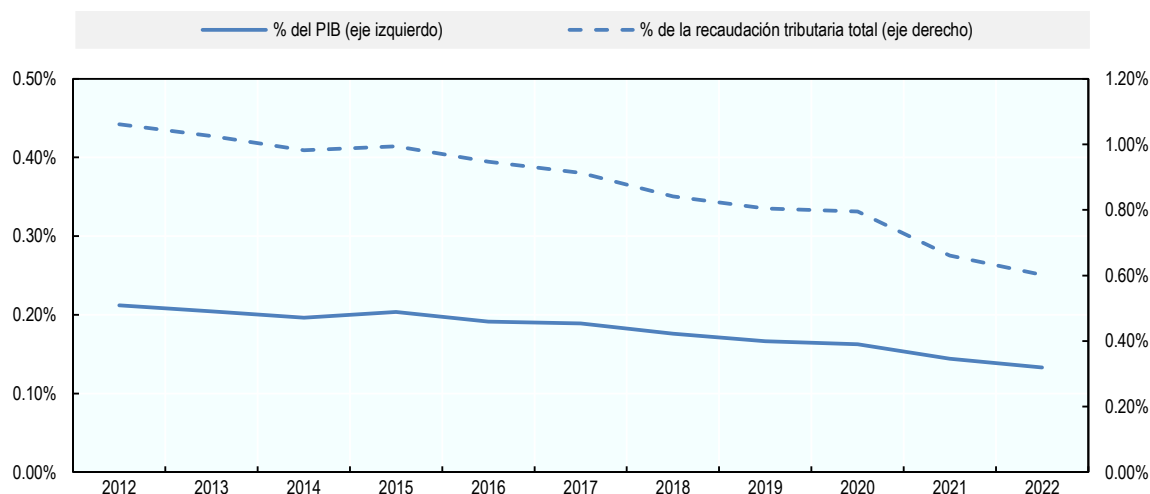
Nota: Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y sobre la selección de países. El último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Uruguay; 2021 para Belice, Dominica, Ecuador, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas; 2020 para Bahamas, Bolivia, Jamaica, y Trinidad y Tobago; 2015 para Haití, y 2014 para Barbados.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[9]) y (OMS, 2023^[6]); datos nacionales.

La recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco en ALC está disminuyendo (Gráfico 2.6). Entre 2012 y 2022, la recaudación promedio del impuesto selectivo al consumo de tabaco en la región (según una muestra de 16 países para los que se dispone de datos en todo el período) cayó del 0,21% al 0,13% del PIB (del 1,06% al 0,60% de la recaudación tributaria total). En el mismo período, la recaudación de este impuesto como proporción del PIB se redujo en 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana, Suriname y Uruguay) y creció únicamente en un país (Colombia). En monedas nacionales constantes (con precios fijos de 2022), la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco creció en 11 países entre 2012 y 2022 (Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Suriname y Uruguay) mientras se contrajo en cinco países (Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, el Perú). Estos datos son consistentes con la tendencia a la baja de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco (como proporción de la recaudación tributaria total) que se observa en la región desde 1990 (Rodríguez-Iglesias and Chaloupka, 2017^[10]). En cierta medida, esta tendencia de largo plazo refleja la caída significativa del consumo de tabaco a lo largo del tiempo en la región de ALC (véase el Gráfico 1.6 del capítulo 1).

Gráfico 2.6. Tendencias en la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco

Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco, promedio de 16 países, 2012 – 2022



Nota: Se han seleccionado los países para los que se disponía de información sobre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco entre 2012 y 2022. Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. La recaudación promedio del impuesto selectivo al consumo de tabaco es la media no ponderada de los 16 países incluidos en este gráfico (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana, Suriname y Uruguay).

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); datos nacionales.

Recuadro 2.1. Disponibilidad de datos sobre la recaudación de los impuestos al tabaco

En este capítulo, las principales fuentes de datos sobre la recaudación de impuestos al tabaco son:

- Estadísticas tributarias de la OCDE, en las que se publica la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en 15 países de ALC.
- Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, que publica datos sobre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en 30 países de ALC y sobre la recaudación de otros impuestos al tabaco (IVA, derechos de importación y otros tributos) en 21 países de ALC. Este capítulo incluye datos de las ediciones de 2021 y 2023 (OMS, 2021^[9]) y (OMS, 2023^[6]).
- Datos nacionales, empleados para los cinco países para los que la OCDE no publica la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco: Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021^[11]), México (Gobierno de México, 2023^[12]), Perú, Paraguay (Gobierno de Paraguay, 2023^[13]) y Suriname (Gobierno de Suriname, 2021^[14]).

Tres países no fueron incluidos (o solo parcialmente) en el análisis de este capítulo:

- Cuba, que no reporta datos desagregados sobre la recaudación de los impuestos al tabaco en las Estadísticas tributarias de la OCDE y tampoco en el Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo.
- Venezuela, debido a datos faltantes.
- Antigua y Barbuda, porque no aplica un impuesto selectivo al consumo de tabaco.

Algunos países se han excluido de algunas partes del análisis debido a discrepancias en los datos de recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco entre las distintas fuentes:

- En cuatro países, se observaron discrepancias entre los datos de la OMS y las Estadísticas tributarias de la OCDE.
 - Nicaragua y Trinidad y Tobago: se han usado los datos de la OMS por ser más acordes con los datos nacionales de acceso público (en consecuencia, estos países no están incluidos en los Gráfico 2.3, Gráfico 2.6 y Gráfico 2.7, que se basan en datos de la OCDE y en datos nacionales).
 - Argentina y Honduras: se han usado los datos de la OCDE por ser más acordes con los datos nacionales de acceso público (en consecuencia, estos países no están incluidos en el Gráfico 2.4, que se basa en datos de la OMS).
- En el caso de Bolivia, se observaron discrepancias entre los datos de la OMS y las fuentes nacionales correspondientes a 2019 (último año para el que la OMS reporta la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en este país). Este capítulo ha tenido en cuenta los datos nacionales, de modo que Bolivia no está incluido en el Gráfico 2.4, que se basa en datos de la OMS.
- Para otros países, cabe proporcionar observaciones adicionales:
 - Costa Rica: las Estadísticas tributarias de la OCDE proporcionan datos sobre el impuesto específico al tabaco, a saber, el Impuesto a los Productos de Tabaco, pero no incluyen datos desagregados sobre el impuesto selectivo ad valorem al consumo de tabaco, esto es, el Impuesto Selectivo de Consumo. Los datos sobre este último solo se reportan en la categoría general «otros impuestos al consumo específico». Por tanto, los datos sobre el impuesto selectivo al consumo de tabaco disponibles para Costa Rica constituyen una estimación a la baja.
 - Brasil: los datos sobre la recaudación de los impuestos al tabaco reportados por la OMS solo incluyen los ingresos obtenidos del impuesto selectivo federal al consumo de productos de tabaco (es decir, el *Imposto sobre produtos industrializados* o IPI) y de otros impuestos indirectos (los *Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público* o PIS/Pasep). No incluyen la recaudación del *Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual* (ICMS), que también es un impuesto indirecto pero no se dispone de información. Por tanto, los datos sobre la recaudación de impuestos al tabaco en Brasil constituyen una estimación a la baja.

Los datos sobre el PIB y la recaudación tributaria total empleados para calcular los indicadores se han obtenido de las Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]) y de la base de datos Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]). Los datos sobre la recaudación de impuestos al tabaco de la OMS se han utilizado conjuntamente con los datos del PIB y recaudación tributaria total proporcionados por el FMI (en el caso de Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago). Los datos sobre la recaudación de impuestos al tabaco de la OCDE y fuentes nacionales (con la excepción de Suriname, que no está incluido en las Estadísticas tributarias de la OCDE) se han utilizado conjuntamente con los datos del PIB y recaudación tributaria total proporcionados por la OCDE (en el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). Gráfico 2.4 constituye una excepción, puesto que se basa en los datos sobre la recaudación de impuestos al tabaco de la OMS y en los datos sobre la recaudación tributaria total del FMI para todos los países considerados.

Fuente: OCDE.

2.3. Correlación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo tabaco y los indicadores de consumo de tabaco y de la política tributaria del tabaco

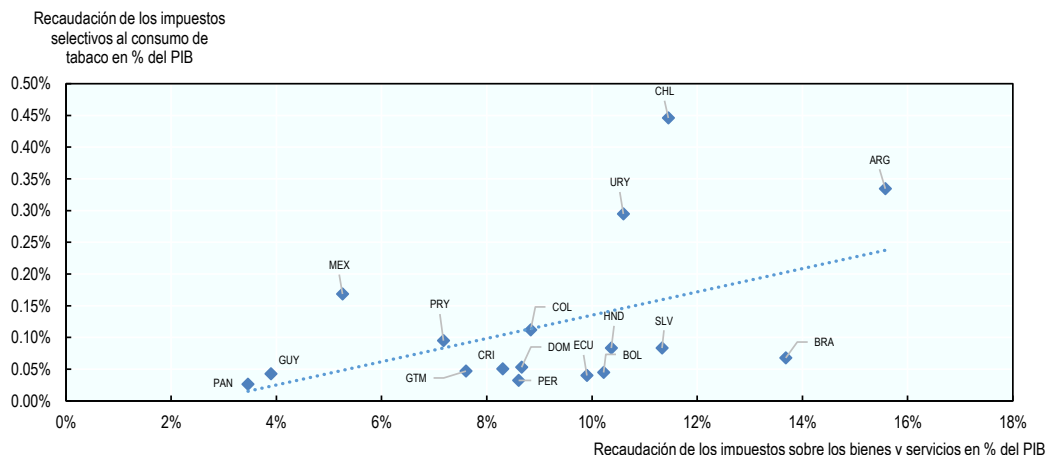
La variación en la recaudación de los impuestos al tabaco en los distintos países puede relacionarse con un amplio abanico de factores. Los principales factores que pueden contribuir a las diferencias existentes en la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco entre países incluyen el sistema tributario del país, el diseño del impuesto selectivo al consumo de tabaco, la administración del impuesto, la penetración del comercio ilícito de tabaco, el precio de los productos de tabaco (cuando hay impuestos ad valorem, esto es, aquellos que gravan el valor de una transacción en una etapa de la cadena de producción o distribución), y el volumen de tabaco consumido (Rodríguez-Iglesias and Chaloupka, 2017^[10]; Banco Mundial, 2019^[15]; Blecher, Ozer and Bloom, 2023^[4]). Los Gráficos que se muestran a continuación exploran la correlación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y otros indicadores de consumo de tabaco y de la política de impuestos al tabaco en los países de ALC.

La recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco tiende a ser mayor en países en los que los impuestos indirectos ocupan una parte importante de su estructura tributaria. Los países de ALC que tienen mayor recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios también tienden a tener una mayor recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco (Gráfico 2.7). La correlación sigue siendo positiva cuando no se incluyen los valores atípicos (Argentina, Chile y Uruguay).

Los países de ALC con una estructura solo específica o combinada del impuesto selectivo al consumo de tabaco tienen una recaudación promedio de dicho impuesto superior a la de los países con una estructura ad valorem (Gráfico 2.8 y Gráfico 2.12). Esta observación es acorde con otras constataciones basadas en una muestra internacional, en la que la recaudación promedio del impuesto selectivo al consumo de tabaco es del 0,6% del PIB en el caso de estructuras específicas (los impuestos selectivos al consumo de tabaco específicos consisten en una cantidad fija por unidad, cajetilla, 1 000 unidades o kilogramo) y del 0,7% del PIB en el caso de estructuras combinadas (formadas por un componente específico y un componente ad valorem), frente al 0,2% del PIB en el caso de estructuras ad valorem (Blecher, Ozer and Bloom, 2023^[4]). Sin embargo, el Banco Mundial encuentra diferencias más significativas en la recaudación promedio del impuesto selectivo al consumo de tabaco según la estructura del impuesto a nivel global que las expuestas en este capítulo respecto de ALC.

Gráfico 2.7. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y de los impuestos sobre bienes y servicios

Último año disponible

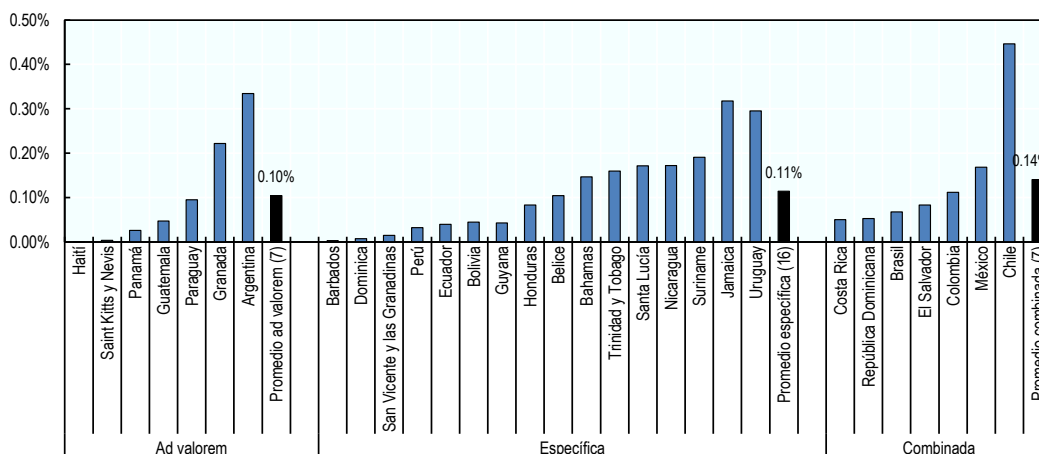


Nota: Se han seleccionado los países para los que se dispone de datos sobre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco (procedentes de las Estadísticas tributarias de la OCDE o de fuentes nacionales) y de datos sobre la recaudación de impuestos sobre bienes y servicios (procedentes de las Estadísticas tributarias de la OCDE). Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos). El último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; 2021 para Ecuador y 2020 para Bolivia.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); datos nacionales.

Gráfico 2.8. Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco según estructuras del impuesto aplicado a los cigarrillos

Recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en % del PIB, último año disponible



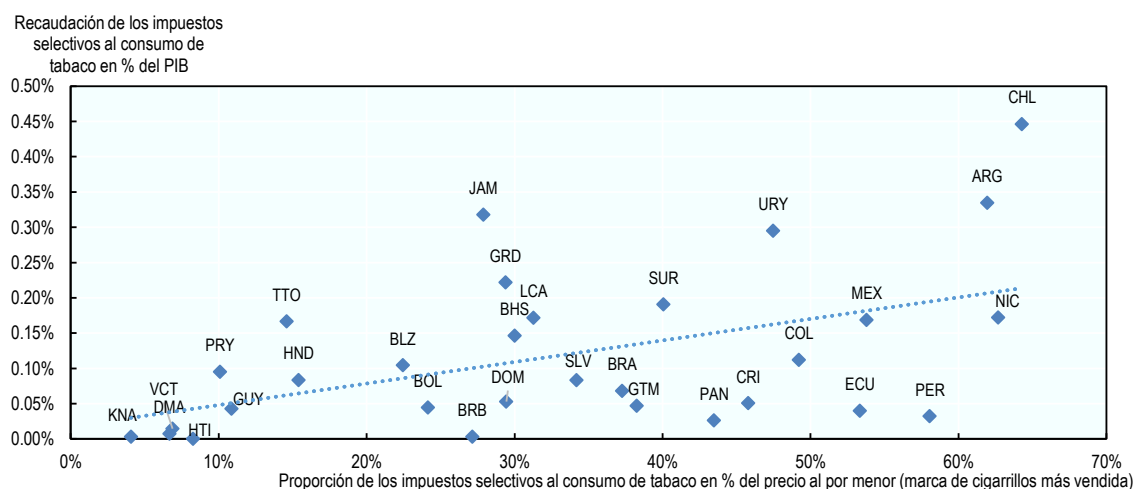
Nota: Véase el Gráfico 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. El último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Uruguay; 2021 para Belice, Dominica, Ecuador, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas; 2020 para Bahamas, Bolivia, Jamaica, y Trinidad y Tobago; 2015 para Haití, y 2014 para Barbados.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); datos nacionales.

En promedio, los países con una mayor proporción de impuesto selectivo al consumo de tabaco en el precio al por menor de los cigarrillos tienden a tener una recaudación mayor de este impuesto (Gráfico 2.9), aunque esta correlación debe matizarse. El análisis del capítulo 1 muestra que los países que cumplen la meta R del paquete MPOWER también presentan los precios de cigarrillos (incluyendo impuestos) más bajos, lo que merma su recaudación de impuestos al tabaco. Países como Argentina y Chile (y, en menor medida, Uruguay), que cumplen el objetivo R del paquete MPOWER, tienen una recaudación elevada del impuesto selectivo debido a la alta prevalencia del consumo de tabaco (véase el Gráfico 1.1 del capítulo 1), pese al reducido precio de los cigarrillos. En otros países con una baja proporción del impuesto selectivo al consumo y una baja prevalencia (por ejemplo, Jamaica), la elevada recaudación procedente de dicho impuesto puede explicarse por los precios altos de los cigarrillos (véase el Gráfico 1.13 del capítulo 1).

Gráfico 2.9. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y la proporción de dicho impuesto en el precio al por menor

Último año disponible



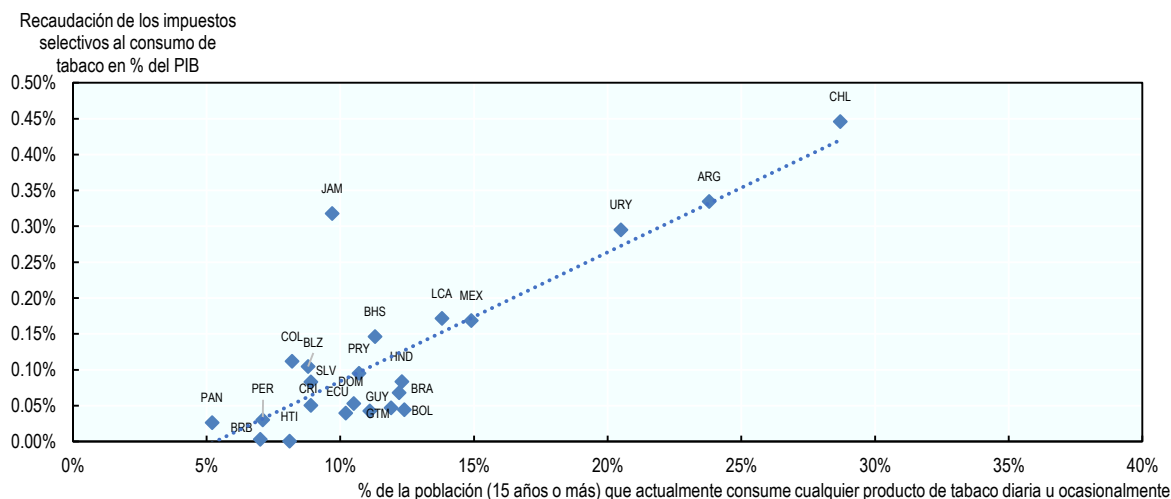
Nota: Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. Por lo que respecta a la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco, el último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Uruguay; 2021 para Belice, Dominica, Ecuador, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas; 2020 para Bahamas, Bolivia, Jamaica, y Trinidad y Tobago; 2015 para Haití, y 2014 para Barbados. Datos sobre la proporción de impuestos en el precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida se publican solo cada dos años. Por tanto, para los países sin una correspondencia exacta con el último año de datos disponibles de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco, se han empleado los datos del año siguiente. El año empleado es 2022 para Belice, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas; 2016 para Haití.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[9]) y (OMS, 2023^[6]); datos nacionales.

Existe una correlación positiva entre el consumo de tabaco y la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco (Gráfico 2.10 y Gráfico 2.11). La correlación positiva entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y el consumo de tabaco se muestra en el Gráfico 2.10. Del mismo modo, el Gráfico 2.11 muestra la correlación positiva entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y las ventas legales de cigarrillos per cápita. En países con un consumo de tabaco similar, medido mediante la tasa de prevalencia o bien mediante las ventas de cigarrillos per cápita, pueden observarse diferencias significativas en la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco. Por ejemplo, la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en países con una prevalencia del consumo de tabaco del 10% varía entre el 0,04% del PIB (Ecuador) y el 0,32% del PIB (Jamaica). Esto sugiere que, para un consumo de tabaco similar, los países que registran una recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco relativamente baja podrían estar renunciando a importantes ingresos fiscales procedentes del tabaco.

Gráfico 2.10. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y la prevalencia del tabaquismo

Último año disponible

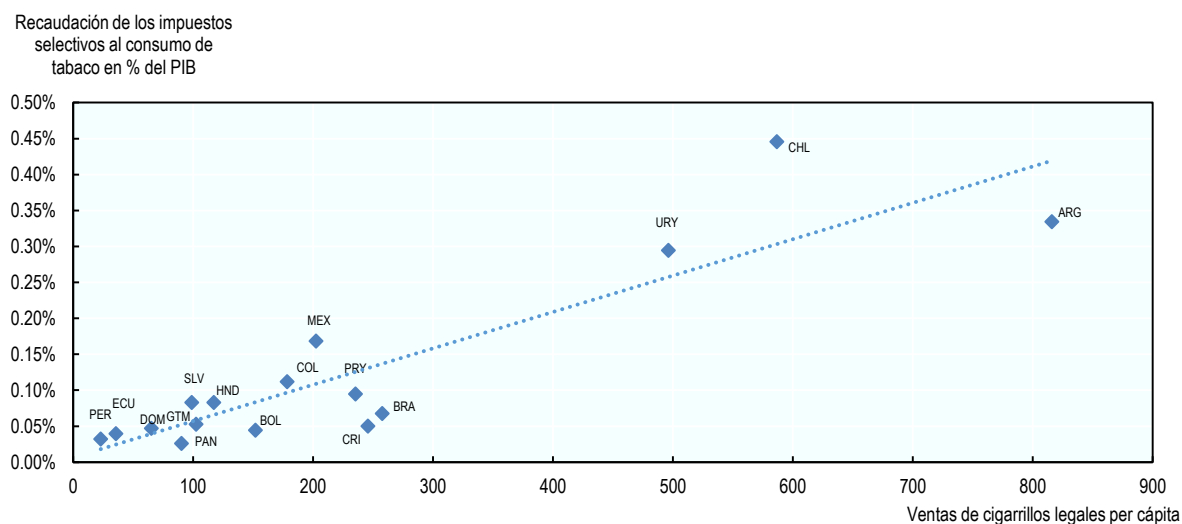


Nota: Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. No se incluyen Dominica, Granada, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Suriname ni Trinidad y Tobago, puesto que el Observatorio Global de Salud de la OMS no tiene disponibles las tasas de prevalencia del consumo de tabaco en estos países. El último año para el que se disponen datos sobre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Uruguay; 2021 para Belice, Dominica, Ecuador, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas; 2020 para Bahamas, Bolivia, Jamaica, y Trinidad y Tobago; 2015 para Haití, y 2014 para Barbados. Los datos sobre el consumo de tabaco son las estimaciones de 2022. Por «consumo de tabaco» se entiende el porcentaje de la población de 15 años o más que actualmente consume cualquier producto de tabaco a diario o de manera ocasional. Los productos de tabaco incluyen cigarrillos, pipas, cigarros puros o habanos, cigarritos, pipas de agua (hookahs y shishas), bidis, kreteks, productos de tabaco calentado y todo tipo de tabaco sin humo (oral y nasal). Los productos de tabaco no incluyen cigarrillos electrónicos (que no contienen tabaco), puros electrónicos, pipas de agua (hookahs) electrónicas ni pipas electrónicas. Las tasas están estandarizadas por edad en función de la población estándar de la OMS.

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[9]) y (OMS, 2023^[6]); datos nacionales; los datos de prevalencia de consumo de tabaco se han obtenido del repositorio de datos del Observatorio Global de Salud de la OMS (OMS, 2024^[16]).

Gráfico 2.11. Relación entre la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco y las ventas legales de cigarrillos

Último año disponible



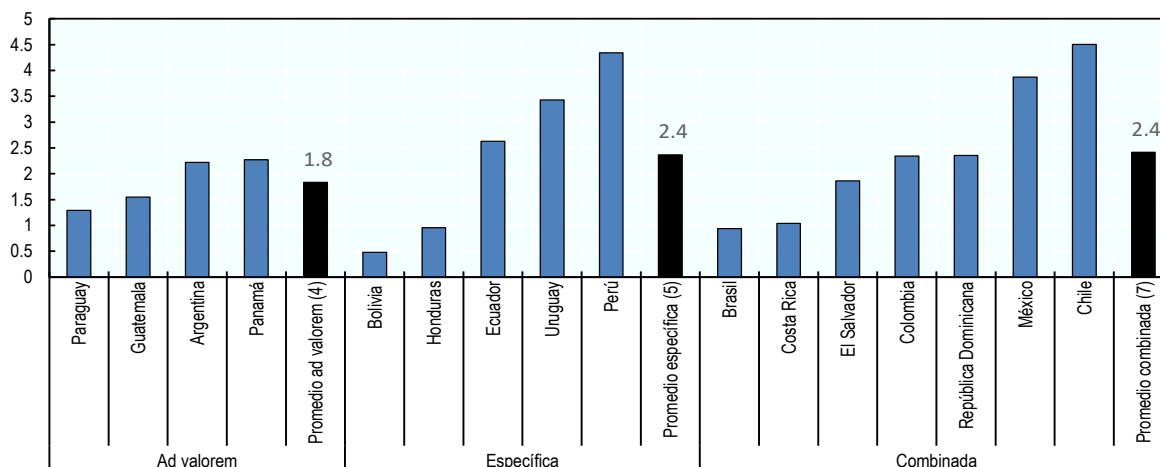
Nota: Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. Se han seleccionado los países para los que Euromonitor aplica técnicas de investigación primarias y secundarias para elaborar su consenso de mercado. El último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, EL Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú y Uruguay; 2021 Ecuador y 2020 para Bolivia. La selección de países se basa en la disponibilidad de los datos sobre las ventas de cigarrillos en Euromonitor International Tobacco Industry, edición de 2023 © Todos los derechos reservados (Euromonitor International, 2023^[17]).

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]); datos nacionales; Euromonitor International Tobacco Industry edition, edición de 2023 © Todos los derechos reservados (Euromonitor International, 2023^[17]).

Aunque su objetivo principal es reducir el consumo de tabaco, los impuestos selectivos al consumo de tabaco podrían generar, en promedio, una mayor recaudación en ALC (OMS, 2022^[18]; Goodchild, Sandoval and Belausteguigoitia, 2017^[8]). El Gráfico 2.12 muestra variaciones sustanciales entre países de ALC en cuanto al promedio de impuesto selectivo recaudado por cada cajetilla de cigarrillos vendida legalmente, que oscila desde 0,5 USD en paridad de poder adquisitivo (PPA) en Bolivia hasta 4,5 USD en PPA en Chile. Un análisis más detallado sería necesario para cuantificar el potencial recaudatorio del impuesto selectivo al consumo de tabaco en cada país. Sin embargo, las significativas diferencias en la región y las observaciones anteriores sugieren que muchos países podrían aumentar la recaudación promedio del impuesto selectivo por cajetilla de cigarrillos. En línea con lo que muestra el Gráfico 2.8 anterior, las estructuras específicas y combinadas del impuesto selectivo al consumo de tabaco tienden a generar una recaudación mayor que las estructuras ad valorem (OMS, 2022^[18]).

Gráfico 2.12. Promedio de impuesto selectivo al consumo recaudado por cada cajetilla de 20 cigarrillos vendida

Promedio de impuesto selectivo al consumo de tabaco recaudado por cada cajetilla de cigarrillos vendida legalmente, en USD en PPA, último año disponible



Nota: Véase el Recuadro 2.1 para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos) y la selección de países. El último año disponible es 2022 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana y Uruguay; 2021 para Ecuador y 2020 para Bolivia. La selección de países se basa en la disponibilidad de los datos sobre las ventas de cigarrillos en Euromonitor International Tobacco Industry, edición de 2023 © Todos los derechos reservados (Euromonitor International, 2023^[17]).

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[3]) ; datos nacionales; Euromonitor International Tobacco Industry, edición de 2023 © Todos los derechos reservados (Euromonitor International, 2023^[17]); Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

Referencias

- Banco Mundial (2024), *Global Economic Prospects, January 2024*, Banco Mundial, [1]
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2017-5>.
- Banco Mundial (2023), *Global SSB Tax Database*, World Bank, <https://ssbtax.worldbank.org/> [5]
 (consultado el 13 de septiembre de 2023).
- Banco Mundial (2019), *Confronting tobacco illicit trade: a global review of country experiences: Latin America and Caribbean*, Banco Mundial, [15]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGTobaccoIllicitTradeFINALvweb.pdf>.
- Blecher, E., C. Ozer and D. Bloom (2023), *Knowledge Note: Unpacking the empirics behind health tax revenue*, Banco Mundial, [4]
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/f1f068e38935e2f5d92b7edf365d5089-0350032023/original/KN-4-Unpacking-the-empirics-behind-health-tax-revenues.pdf>.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2021), *Boletín Económico: Ingresos Tributarios al Primer Semestre 2021*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, [11]
https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo/documentos/2018/VPT/DIRECCIONES/DGET/BOLETIN_BEIGT/2021/Boletin%20Economico%20de%20Ingresos%20Tributarios%201%20semestre%202021.pdf.
- Euromonitor International (2023), *Euromonitor International's Tobacco Industry edition*, [17]
<https://www.euromonitor.com/tobacco> (consultado el 1 de agosto de 2023).
- FMI (2023), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, [7]
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>
 (consultado el 13 de enero de 2024).
- Gobierno de México (2023), *Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal (Resumen Artículo 1 LIF) Pesos corrientes multianual (2000-2022), Millones de pesos (Flujos Acumulados)*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [12]
<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
 (consultado el 13 de agosto 2023).
- Gobierno de Paraguay (2023), *Recaudacion en concepto de ISC*, Ministerio de Hacienda, [13]
<https://www.set.gov.py/web/portal-institucional/estadisticas>
 (consultado el 13 de julio de 2023).
- Gobierno de Suriname (2021), *Financiele Nota's Suriname*, Ministerio de Hacienda y Planificación/ Oficina General de Estadística, [14]
<https://statistics-suriname.org/financiele-notas-suriname/>.
- Goodchild, M., R. Sandoval and I. Belausteguigoitia (2017), "Generating revenue by raising tobacco taxes in Latin America and the Caribbean", *Revista Panamericana de Salud Pública*, pp. 1-7, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2017.151>. [8]
- OCDE (2024), *Global Revenue Statistics Database*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [3]
<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm> (consultado el 13 de agosto 2023).

- OCDE et al. (2023), *Perspectivas económicas de América Latina 2023: Invirtiendo para un desarrollo sostenible*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5cf30f87-es>. [2]
- OMS (2024), *Global Health Observatory: Age-standardized estimates of current tobacco use, tobacco smoking and cigarette smoking (Tobacco control: Monitor)*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-tobacco-control-monitor-current-tobaccouse-tobaccosmoking-cigarettesmoking-agestd-tobagestdcurr> (consultado el 20 de febrero de 2024). [16]
- OMS (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic 2023: Protect people from tobacco smoke*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>. [6]
- OMS (2022), *Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco*, Organización Mundial de la Salud, <https://doi.org/10.37774/9789275325162>. [18]
- OMS (2021), *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>. [9]
- Rodriguez-Iglesias, G. and F. Chaloupka (2017), *Best Practices for Tobacco Tax Policies in Latin America and the Caribbean*, Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, <https://tobacconomics.org/uploads/misc/2018/08/Latin-America-and-Caribbean-Brief-FINAL-Web-Version.pdf>. [10]

3

Diseño de la política de impuestos al tabaco en ALC

Este capítulo presenta el diseño de la política de impuestos al tabaco en 19 países de América Latina y el Caribe (ALC). Describe las estructuras del impuesto selectivo al consumo de tabaco, sus bases imponibles y tipos impositivos, los mecanismos de indexación, los impuestos selectivos mínimos y máximos, así como las prácticas de asignación de la recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco. El capítulo también destaca los aspectos clave del diseño de otros impuestos indirectos que gravan los cigarrillos. Por último, contiene información sobre las autoridades que participan en el diseño de la política de impuestos al tabaco, las principales características de la administración del impuesto selectivo al consumo de tabaco y la regulación de las ventas de tabaco.

3.1. Impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco

Un impuesto selectivo al consumo de productos de tabaco es un tributo que grava, en una etapa específica del proceso de producción o distribución, los productos de tabaco producidos para su venta en un país (o importados y vendidos en dicho país). Esta sección contiene información sobre el diseño de los impuestos selectivos en 19 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estos países se han seleccionado sobre la base de la disponibilidad de información exhaustiva respecto del diseño de los impuestos selectivos al consumo de tabaco.

3.1.1. Estructura de los impuestos selectivos

Los productos de tabaco están sujetos a impuestos selectivos en la mayoría de los países de ALC (Gráfico 3.1 y Cuadro 3.1). Todos los países aplican un impuesto selectivo al consumo de cigarrillos. Los cigarrillos puros o habanos, cigarrillos y tabaco de liar (TDL) están sujetos a impuestos selectivos al consumo en 17 países. Honduras es el único país que aplica un impuesto selectivo solo al consumo de cigarrillos, pero no grava con dicho impuesto el resto de los productos de tabaco. En República Dominicana, los cigarrillos puros (o habanos) y los cigarrillos no están sujetos al impuesto selectivo al consumo de tabaco. Solo cinco países aplican un impuesto selectivo al consumo de productos de tabaco calentado (PTC), cuya venta está prohibida en tres países (Brasil, México, Panamá). Entre los países que permiten las ventas de cigarrillos electrónicos, ya sean los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) o los sistemas electrónicos sin nicotina (SESN), solo dos gravan estos productos con un impuesto selectivo al consumo (Costa Rica y Ecuador), mientras la mayoría (diez países) no los sujeta a este tipo de impuesto (Perucic et al., 2022^[1]).

La estructura del impuesto selectivo—ad valorem, específica o combinada— suele ser la misma para los distintos productos de tabaco. Por impuesto selectivo ad valorem se entiende un tributo que grava el valor de una transacción entre dos entidades independientes en cualquier etapa de la cadena de producción o distribución. Un impuesto selectivo específico al consumo de tabaco es un tributo de cuantía fija aplicable por unidad, por cajetilla, por 1 000 unidades o por kilogramo (OMS, 2022^[2]). Una estructura combinada de impuestos selectivos presenta un componente específico y un componente ad valorem. Ocho de los 18 países de ALC que aplican un impuesto selectivo al consumo de productos de tabaco distintos de los cigarrillos utilizan la misma estructura impositiva para todos los productos de tabaco gravados por dicho impuesto (Argentina, Colombia, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela) (Cuadro 3.1).

En el caso de los cigarrillos, lo más común es que el impuesto selectivo presente estructuras específicas y combinadas. Siete países aplican a los cigarrillos un impuesto selectivo específico y otros siete, un impuesto selectivo combinado formado por un componente específico y un componente ad valorem (Gráfico 3.1). En cambio, en el caso de los cigarrillos puros (o habanos), los cigarrillos y el TDL, la mayoría de los países aplica un impuesto selectivo ad valorem.

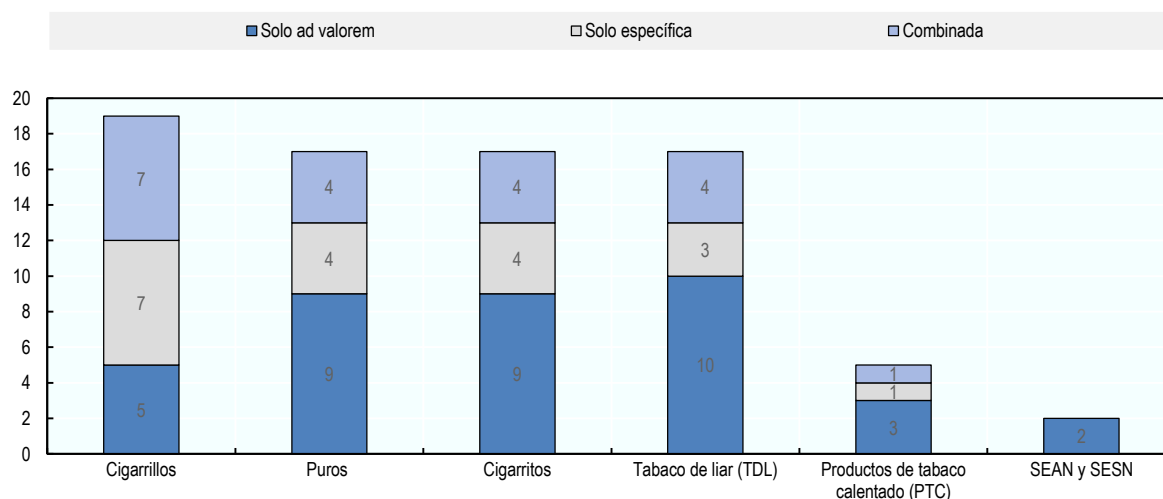
Muy pocos países aplican un impuesto selectivo al consumo de los productos novedosos de tabaco y nicotina. Un número reducido de países (Brasil, México y Panamá) prohíbe las ventas de PTC. Entre los países que no prohíben las ventas de PTC, la mayoría (11) no los grava con impuestos selectivos. Los PTC están sujetos a impuestos selectivos en cinco países de ALC (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú). La estructura es solo ad valorem en tres países (Costa Rica, Ecuador y Paraguay), combinada en Colombia y solo específica en Perú. Las prohibiciones de las ventas de cigarrillos electrónicos son más generalizadas (Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) (OMS, 2023^[3]). Diez países de ALC no prohíben ni gravan los cigarrillos electrónicos (Cuadro 3.1). Costa Rica y Ecuador son los únicos países de ALC que aplican un impuesto selectivo al consumo de cigarrillos electrónicos (Cuadro 3.1). En Ecuador, el impuesto selectivo solo grava los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN).

Los productos de tabaco destinados a la exportación no están sujetos a impuestos selectivos. Esto es acorde con el principio de vinculación al destino del impuesto selectivo que se aplica al consumo nacional y no a los productos que se exportan y consumen en otra jurisdicción (véase asimismo el capítulo 5).

Algunos países de ALC proporcionan exenciones al impuesto selectivo al consumo de tabaco (Recuadro 3.1). Los productos de tabaco hechos a mano se benefician de un tratamiento preferente en dos países de ALC, mientras en República Dominicana las importaciones de cigarrillos por parte de organizaciones sin fines de lucro no están sujetas a impuesto selectivo.

Gráfico 3.1. Estructura del impuesto selectivo por tipo de producto de tabaco

En número de países, 2022



Nota: Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Véase información detallada por país en el Cuadro 3.1. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), los sistemas electrónicos sin nicotina (SESN) y los productos de tabaco calentado (PTC).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Recuadro 3.1. Exenciones del impuesto selectivo al consumo de tabaco

Los productos de tabaco para la exportación por lo general están exentos del impuesto en el país de origen. La justificación de esta exención de los impuestos selectivos al tabaco en el país de origen es evitar la doble imposición, puesto que los productos de tabaco estarán sujetos al impuesto selectivo de la jurisdicción de destino donde vayan a consumirse. En este caso, el impuesto suele aplicarse en la frontera (OCDE, 2022^[5]).

En unos pocos países de ALC, los productos de tabaco hechos a mano se benefician de un tratamiento preferente en materia de impuestos selectivos. En Guatemala, los productos de tabaco hechos a mano (producidos en el país o importados de otros países) están exentos del impuesto selectivo. En México, los productos de tabaco hechos a mano, distintos de los cigarrillos, se les aplica una tasa del 30,4% del precio al por menor (excluyendo el IVA) final (observado) y no están sujetos al impuesto selectivo específico. En cambio, al resto de productos de tabaco se les aplica una tasa del 160% sobre el precio en fábrica (cigarrillos) o sobre el precio al por menor final, IVA no incluido (productos manufacturados distintos de los cigarrillos). Todos los productos de tabaco manufacturados también están sujetos a un impuesto selectivo específico.

En República Dominicana, las organizaciones sin fines de lucro (es decir, entidades que desarrollan actividades religiosas, educativas, culturales, de asistencia social o de una naturaleza similar) no están sujetas al impuesto selectivo sobre los productos de tabaco que importan.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Cuadro 3.1. Estructura del impuesto selectivo por tipo de producto de tabaco, 2022

	Cigarrillos	Cigarros puros o habanos	Cigarritos	Tabaco de liar (TDL)	Productos de tabaco calentado (PTC)	SEAN y SESN
Argentina	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Sin impuestos selectivos	Se prohíben las ventas
Bolivia	Específica	Específica	Específica	Ad valorem	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos
Brasil	Combinada (régimen especial) Ad valorem (régimen general)	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Se prohíben las ventas	Se prohíben las ventas
Chile	Combinada	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos
Colombia	Combinada	Combinada	Combinada	Combinada	Combinada	Sin impuestos selectivos
Costa Rica	Combinada	Combinada	Combinada	Combinada	Ad valorem	Ad valorem
Ecuador	Específica	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem (solo SEAN)
El Salvador	Combinada	Combinada	Combinada	Combinada	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos
Guatemala	Ad valorem	Específica	Específica	Específica	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos
Honduras	Específica	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos
Jamaica	Específica	Específica	Específica	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos

	Cigarrillos	Cigarros puros o habanos	Cigarritos	Tabaco de liar (TDL)	Productos de tabaco calentado (PTC)	SEAN y SESN
México	Combinada	Combinada (manufacturados) Ad valorem (hechos a mano)	Combinada (manufacturados) Ad valorem (hechos a mano)	Combinada (manufacturados) Ad valorem (hechos a mano)	Se prohíben las ventas	Se prohíben las ventas
Nicaragua	Específica	Específica	Específica	Específica	Sin impuestos selectivos	Se prohíben las ventas
Panamá	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Se prohíben las ventas	Se prohíben las ventas
Paraguay	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Sin impuestos selectivos
Perú	Específica	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Específica	Sin impuestos selectivos
República Dominicana	Combinada	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos	Ad valorem	Sin impuestos selectivos	Sin impuestos selectivos
Uruguay	Específica	Ad valorem	Ad valorem	Específica	Sin impuestos selectivos	Se prohíben las ventas
Venezuela	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Ad valorem	Sin impuestos selectivos	Se prohíben las ventas

Nota: En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela no aplican un impuesto selectivo al consumo de cigarrillos electrónicos (SEAN y SESN) porque sus ventas están prohibidas (OMS, 2023^[3]). Brasil, México y Panamá no aplican un impuesto selectivo al consumo de PTC porque sus ventas están prohibidas (OMS, 2023^[3]). En Brasil, el impuesto selectivo al consumo de cigarrillos presenta dos estructuras: la del régimen general (ad valorem) y la del régimen especial (combinada). La mayoría de los contribuyentes se acogen al régimen especial, ya que tiene tipos impositivos efectivos menores que el régimen general (Gobierno de Brasil, 2020^[6]). En México, los productos de tabaco hechos a mano distintos de los cigarrillos no están sujetos al impuesto selectivo específico (véase el Recuadro 3.1). Por tanto, la estructura del impuesto selectivo para dichos productos es solo ad valorem. En Uruguay, la tasa estándar del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos (incluyendo TDL) es del 70% del precio establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Por tanto, el Ministerio de Economía y Finanzas considera que el impuesto selectivo para estos productos presenta una estructura específica.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

3.1.2. Base imponible del impuesto selectivo al consumo

Las bases imponibles del impuesto selectivo al consumo de tabaco varían en función de la estructura de dicho impuesto (véase el Anexo 3.A). Los impuestos selectivos al consumo de tabaco pueden aplicarse sobre el valor (impuestos ad valorem) o sobre la cantidad (impuestos específicos) del producto de tabaco. La base imponible de los impuestos selectivos ad valorem al consumo de tabaco puede ser el precio en fábrica (excluyendo otros impuestos indirectos); el valor de costo, seguro y flete (CIF) de los productos importados (excluyendo otros impuestos indirectos); el precio al por menor sugerido por el fabricante/importador (que puede incluir o no otros impuestos indirectos), o el precio al por menor final (observado) (que puede incluir o no otros impuestos indirectos). La base imponible de los impuestos selectivos específicos al consumo de tabaco puede ser el número de unidades de producto de tabaco (por unidad o por 1 000 unidades), el número de cajetillas individuales o el peso del producto de tabaco.

En las estructuras solo ad valorem del impuesto selectivo, la base imponible más común entre los productos de tabaco es el precio al por menor sugerido (Gráfico 3.2), aunque existen diferencias significativas entre los cigarrillos y el resto de los productos de tabaco. Algunos países aplican el impuesto selectivo sobre el precio en fábrica (o valor CIF en el caso de productos importados), pero esta base imponible es menos común que el precio al por menor sugerido. El precio al por menor sugerido incluye los márgenes de beneficio de distribuidores y minoristas, por lo que da lugar a una base imponible mayor que el precio en fábrica (véase el Anexo 3.A). En las estructuras combinadas del impuesto selectivo, la elección de la base imponible del componente ad valorem no sigue una pauta clara. Cabe destacar que algunos países que aplican una estructura combinada a los cigarrillos gravan su precio al por menor final (observado).

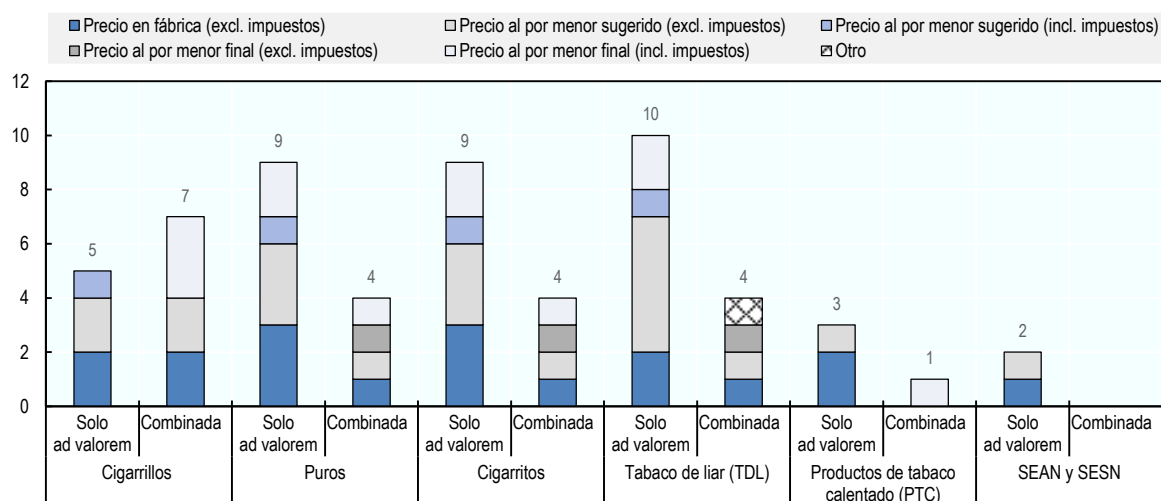
La mayoría de los países que aplican un impuesto ad valorem excluye otros impuestos indirectos de la base imponible del impuesto selectivo. Dos tercios de los países de ALC que aplican un impuesto selectivo ad valorem (en estructuras solo ad valorem o combinadas) excluyen el impuesto al valor agregado (IVA), los derechos de importación y otros impuestos indirectos (y, en estructuras combinadas, el componente específico del impuesto selectivo) de la base imponible del impuesto selectivo al consumo. Esto se observa para todos los productos de tabaco (Gráfico 3.2 y Gráfico 5.9 del capítulo 5). En consecuencia, la base imponible del impuesto selectivo ad valorem en dichos países es significativamente más reducida que la de los países que sí incluyen otros impuestos indirectos en la base imponible.

Pocos países de ALC usan el precio al por menor final de los productos de tabaco como base imponible del impuesto selectivo ad valorem (Gráfico 3.2). En Brasil, Chile y Colombia, el impuesto selectivo ad valorem al consumo de productos de tabaco se basa en el precio al por menor final con impuestos incluidos. En México, el componente ad valorem se aplica al precio al por menor final (observado) neto de impuestos de los productos de tabaco distintos de los cigarrillos (cigarros puros o habanos, cigarrillos y TDL) y al precio en fábrica neto de impuestos de los cigarrillos. Los fabricantes nacionales de tabaco (es decir, los contribuyentes del impuesto selectivo) en Brasil y Chile declaran los precios al por menor a la autoridad tributaria a través del sistema de seguimiento y localización. La tasa del impuesto ad valorem se aplica sobre precios que incluyen todos los demás impuestos indirectos, es decir, el IVA, los derechos de importación, los impuestos selectivos específicos y otros impuestos indirectos adicionales. En Brasil, el impuesto ad valorem se incluye en su propia base imponible. En México, en enero de cada año los contribuyentes del impuesto selectivo deben proporcionar a la administración tributaria una lista de los cigarrillos comercializados, su precio al por mayor, su precio de venta y su precio de venta sugerido por el fabricante, así como cualquier modificación del precio cuando corresponda. Colombia es el único país que exige a las principales tiendas minoristas informar anualmente, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de los precios al por menor de los productos de tabaco. Los precios al por menor reportados constituyen la base imponible del impuesto selectivo ad valorem al consumo de tabaco, incluyendo a todos los demás impuestos indirectos. Los precios al por menor reportados del año anterior se ajustan en función de las tasas de crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC) proyectadas para establecer la base del impuesto ad valorem del año siguiente.

En ALC, los impuestos selectivos específicos suelen aplicarse por unidad de producto de tabaco (Gráfico 3.3). La mayoría de los países de ALC que aplican un impuesto selectivo específico (en estructuras solo específicas o combinadas) al consumo de productos de tabaco utiliza como base imponible el número de unidades. Por lo general, la base imponible es el número de unidades individuales, salvo en Bolivia, Honduras y Nicaragua, donde el impuesto específico se aplica a cada 1 000 unidades de cigarrillos. Otros países aplican el componente específico a cada cajetilla individual de 20 cigarrillos (o su equivalente si la cajetilla individual contiene menos de 20 cigarrillos). En el caso del TDL, al tratarse de un producto sin un empaquetado uniforme, el impuesto selectivo específico suele basarse en el peso. Sin embargo, en Costa Rica y México la base imponible es la unidad, al igual que para el resto de los productos de tabaco. En estos casos, se emplean factores de equivalencia para calcular la cuota tributaria por unidad de TDL sobre la base del peso promedio de un cigarrillo manufacturado (0,6811 gramos de tabaco en Costa Rica y 0,75 gramos de tabaco en México). Colombia y Perú son los únicos países de ALC que aplican un impuesto selectivo específico a los PTC. Ningún país de ALC aplica un impuesto selectivo específico a los SEAN y SESN.

Gráfico 3.2. Base imponible de los impuestos selectivos ad valorem por producto de tabaco y por estructura tributaria

Número de países, 2022

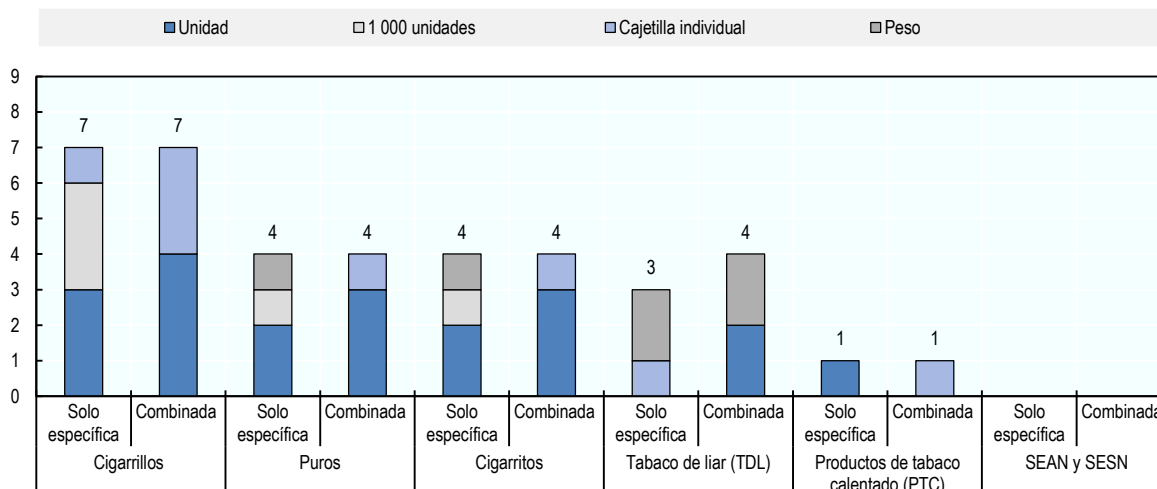


Nota: Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. El elemento «Otro» se refiere a la base imponible de los TDL en Colombia, que corresponde al 10% del impuesto selectivo específico. En Brasil, la base imponible del impuesto selectivo ad valorem es reducida por ser el 15% del precio al por menor (incluyendo impuestos).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Gráfico 3.3. Base imponible de los impuestos selectivos específicos por producto de tabaco y por estructura tributaria

Número de países, 2022



Nota: Los siguientes países están incluidos en el gráfico: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos de tabaco y nicotina novedosos a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

3.1.3. Tasas del impuesto selectivo al consumo

La elección de la estructura del impuesto selectivo al consumo de tabaco incide en la fijación de los tipos impositivos (véase también el capítulo 5). Las estructuras de los impuestos al tabaco basadas en un único componente (específico o ad valorem) van a requerir tipos impositivos más elevados que las estructuras combinadas para alcanzar una carga tributaria efectiva similar. En consecuencia, el análisis que se incluye a continuación examina los tipos impositivos de las estructuras combinadas del impuesto selectivo de forma independiente de los tipos impositivos de estructuras que presentan un único componente.

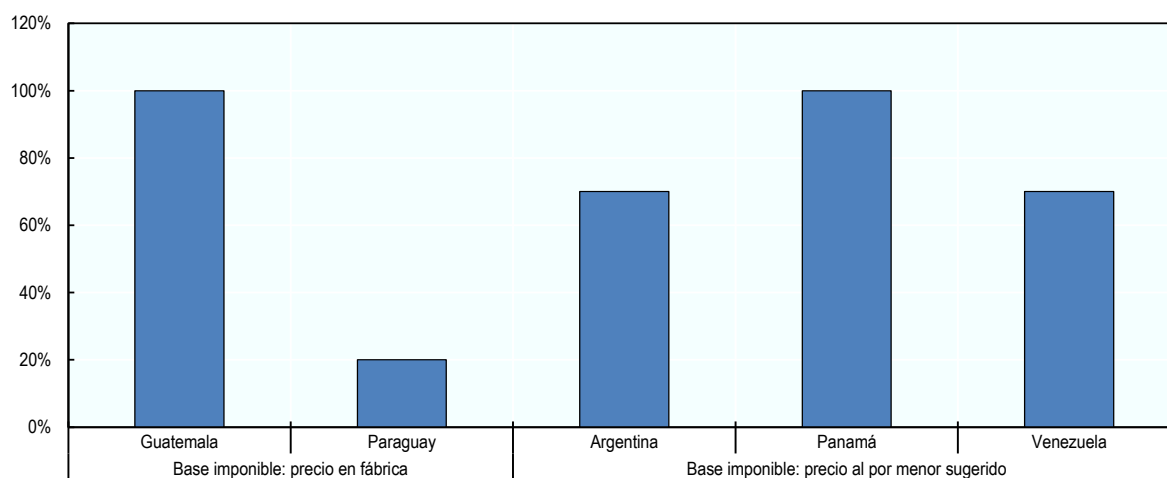
Cigarrillos

En estructuras del impuesto selectivo solo ad valorem, los tipos impositivos a los cigarrillos presentan grandes variaciones (Gráfico 3.4). Los tipos impositivos ad valorem oscilan entre el 100% en Guatemala y el 20% en Paraguay. Este último grava una tasa especialmente baja puesto que se aplica a una base imponible reducida (a saber, el precio en fábrica, en comparación con el precio al por menor sugerido que sirve de base imponible en Argentina, Panamá y Venezuela).

En estructuras del impuesto selectivo solo específicas, se observan diferencias significativas en los tipos impositivos a los cigarrillos (Gráfico 3.5). El impuesto específico para una cajetilla de 20 cigarrillos se encuentra en torno a los 2 USD en cuatro de los siete países que aplican un impuesto selectivo solo específico. Sin embargo, se constatan diferencias substanciales en el impuesto específico cuando los impuestos se expresan en USD en paridad de poder adquisitivo (PPA). Bolivia es el único país que sigue utilizando un sistema escalonado que aplica dos tasas diferentes en función del contenido de los cigarrillos (tabaco rubio u oscuro).

Gráfico 3.4. Tipos impositivos legales en estructuras solo ad valorem del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos

Tipos impositivos legales aplicables a una cajetilla de 20 cigarrillos en porcentaje de la base imponible, 2022

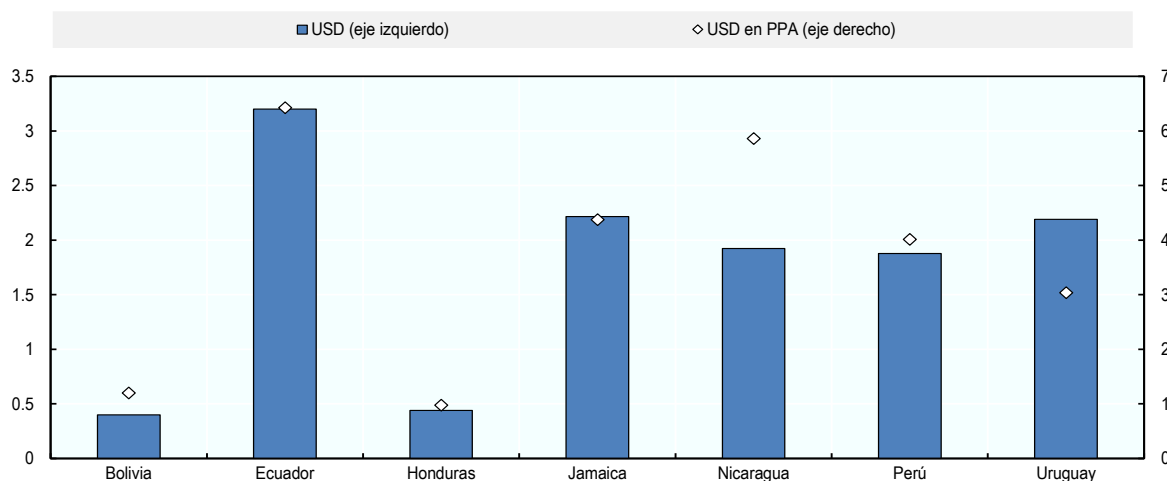


Nota: Las bases imponibles ad valorem no incluyen impuestos en ningún país del gráfico, con excepción de Venezuela donde el impuesto ad valorem se aplica al precio al por menor sugerido, incluyendo impuestos.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Gráfico 3.5. Tipos impositivos legales en estructuras solo específicas del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos

Impuesto selectivo específico aplicable a una cajetilla de 20 cigarrillos en USD y en USD en PPA, 2022

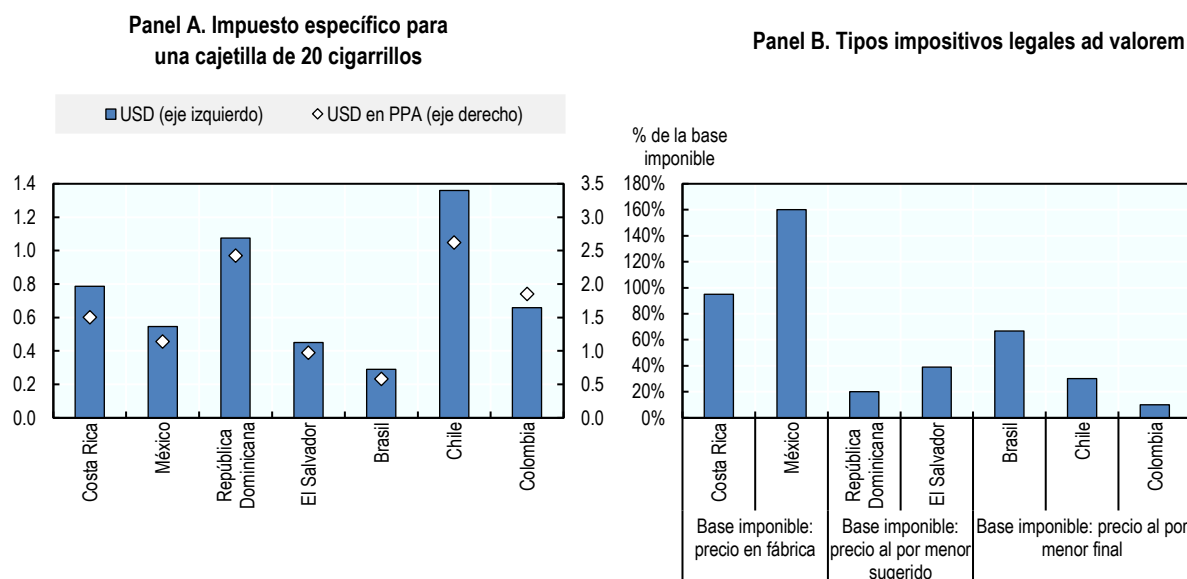


Nota: En el caso de Bolivia, el gráfico muestra la tasa más alta del sistema escalonado. Los impuestos selectivos específicos en USD en paridad de poder adquisitivo (PPA) se basan en el tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (octubre de 2023). Los impuestos selectivos específicos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades, con el objetivo de permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

Cuando los países con una estructura combinada del impuesto selectivo aplican unas tasas ad valorem relativamente reducidas, el impuesto selectivo específico tiende a ser más elevado (y a la inversa). En comparación con los otros países con una estructura combinada del impuesto selectivo incluidos en el Gráfico 3.6, Chile, Colombia y República Dominicana aplican tasas relativamente superiores (en USD en PPA) en el componente específico (Gráfico 3.6 – Panel A) y tasas inferiores en el componente ad valorem (Gráfico 3.6 – Panel B). En estos tres países, el componente específico de la estructura combinada tiene más peso que el componente ad valorem. Costa Rica aplica unas tasas relativamente altas tanto en el componente ad valorem como en el específico. Sin embargo, el componente ad valorem se aplica sobre el precio en fábrica neto de impuestos de los cigarrillos (o el valor CIF en el caso de productos importados), lo que constituye una base imponible reducida en comparación con el precio al por menor. El tipo impositivo relativamente alto (160%) del componente ad valorem en México también se aplica sobre la base imponible reducida del precio en fábrica (excluyendo impuestos). El impuesto selectivo específico en Brasil es el más reducido de las estructuras combinadas. Mientras que la tasa del componente ad valorem es relativamente alta (66,7%), su base imponible es reducida (15% del precio al por menor con impuestos). En consecuencia, la proporción del componente ad valorem en Brasil representa solo el 10% del precio al por menor (impuestos incluidos) (Gobierno de Brasil, 2022^[8]).

Gráfico 3.6. Tipos impositivos legales en estructuras combinadas del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos, 2022



Nota: Los impuestos específicos en USD en PPA se basan en el tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2023). Los impuestos selectivos específicos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades para permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles. El impuesto específico de Chile se corresponde con la media anual simple del impuesto específico ajustado mensualmente al IPC. Las tasas del impuesto selectivo al consumo de Brasil son las del régimen especial (véase el Cuadro 3.1). La base del impuesto ad valorem no incluye los demás impuestos indirectos en Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana; mientras que sí los incluyen en Brasil, Chile y Colombia. En Brasil, la base imponible del impuesto selectivo ad valorem es reducida por ser el 15% del precio al por menor (incluyendo impuestos).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

Productos de tabaco distintos de los cigarrillos

Hay tres países que no aplican impuestos a todos los productos de tabaco tradicionales (Cuadro 3.2): Honduras no grava la venta de cigarros puros o habanos, tampoco los cigarrillos ni el TDL; República Dominicana no grava los cigarros puros o habanos ni los cigarrillos mientras que Jamaica, por su parte, no aplica impuestos sobre el TDL.

Las ventas de productos novedosos de tabaco y nicotina están gravadas en un número reducido de países de ALC (Cuadro 3.2). Entre los países que no prohíben la venta de PTC, once no aplican un impuesto selectivo al consumo de PTC (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). De los cinco países que gravan los PTC con un impuesto selectivo, tres aplican un impuesto selectivo ad valorem (Costa Rica, Ecuador y Paraguay), uno un impuesto selectivo combinado (Colombia) y otro un impuesto selectivo específico (Perú). Los tipos impositivos aplicados a los PTC son similares a los de otros productos de tabaco distintos de los cigarrillos en tres países (Colombia, Ecuador y Paraguay). Por lo que respecta a los SEAN y SESN, diez países no prohíben su venta ni los gravan con un impuesto selectivo. Sus ventas están prohibidas en siete países (Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela). Costa Rica es el único país que aplica un impuesto selectivo ad valorem tanto a los SEAN como a los SESN, mientras que Ecuador aplica el impuesto ad valorem solo a los SEAN.

Siete países tienen estructuras del impuesto selectivo similares para los distintos productos de tabaco y aplican tipos impositivos parecidos. Esos países son Colombia (con tasas más elevadas para el TDL), Costa Rica (con tasas ligeramente superiores para el TDL), Jamaica (que no grava el TDL), México (con tasas escalonadas para los productos distintos de los cigarrillos que son hechos a mano), Panamá, Paraguay (que incluye los productos novedosos de tabaco y nicotina) y Venezuela. Cuatro países tienen una estructura del impuesto selectivo similar y unas tasas similares entre productos de tabaco distintos de los cigarrillos, pero presentan diferencias en comparación con los impuestos selectivos aplicados a los cigarrillos (Argentina, Chile, Ecuador y Perú) (Cuadro 3.2).

En algunos países, la estructura del impuesto o los tipos impositivos varían significativamente en función del producto de tabaco. Por ejemplo, en Brasil, la tasa del impuesto ad valorem es la misma para todos los productos distintos de los cigarrillos excepto para los cigarrillos que están sujetos a una tasa más elevada (300%). El Salvador presenta una estructura combinada para todos los productos de tabaco y aplica las mismas tasas a todos, con la excepción de los cigarros puros o habanos, que están sujetos a un impuesto mucho más alto. En Guatemala, las estructuras del impuesto selectivo y las tasas varían considerablemente. En Nicaragua, la estructura del impuesto selectivo es la misma para todos los productos de tabaco distintos de los cigarrillos y se aplica por kilogramo. Sin embargo, varía significativamente si los tipos impositivos se estandarizan para una cajetilla de 20 unidades. En Bolivia, la estructura del impuesto selectivo es específica para todos los productos de tabaco, con excepción del TDL, sujetos a una estructura ad valorem. Del mismo modo, en Uruguay, el impuesto selectivo es específico en el caso de los cigarrillos y del TDL, y ad valorem para los cigarros puros (o habanos) y cigarrillos (Cuadro 3.2).

Dos países de ALC aplican tasas escalonadas a los productos de tabaco distintos de los cigarrillos. En Guatemala, el impuesto específico aplicado a los cigarros puros (o habanos) se escala en cuatro tramos en función de la longitud y el peso del cigarro, y existe un tramo adicional para los importados de países de fuera de América Central. El TDL está sujeto a tasas escalonadas en dos tramos que varían dependiendo del origen del tabaco (el TDL importado de países de América Central está sujeto a impuestos más reducidos). En México, los productos de tabaco hechos a mano están sujetos a una tasa ad valorem más reducida (30,4% frente al 160% para los productos de tabaco fabricados) y no se les aplica el impuesto selectivo específico.

Cuadro 3.2. Tipos impositivos legales aplicados a los productos de tabaco

En USD en PPA, USD corrientes y porcentaje de la base imponible, 2022

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem
Argentina		70% (sobre el PPMS)		20% (sobre el PPMS)		20% (sobre el PPMS)		25% (sobre el PPMS)				
Bolivia	0,6 - 1,2 (0,2 - 0,4)		1,2 (0,4)		1,2 (0,4)			50% (sobre el PPMS)				
Brasil	0,6 (0,3)	66,7% (sobre el 15% del PPMF)		30% (sobre el PPMF)		300% (sobre el PPMF)		30% (sobre el PPMF)				
Chile	2,6 (1,4)	30% (sobre el PPMF)		53% (sobre el PPMF)		53% (sobre el PPMF)		59,7% (sobre el PPMF)				
Colombia	1,8 (0,7)	10% (sobre el PPMF)	1,8 (0,7)	10% (sobre el PPMF)	1,8 (0,7)	10% (sobre el PPMF)	3,9 (1,4)	10% (sobre otros)	1,8 (0,7)	10% (sobre el PPMF)		
Costa Rica	1,5 (0,8)	95% (sobre el PEF)	1,5 (0,8)	95% (sobre el PEF)	1,5 (0,8)	95% (sobre el PEF)	1,5 (0,8)	65% (PEF)		20% (PEF)		20% (PEF)
Ecuador	6,4 (3,2)			150% (sobre el PPMS)		150% (sobre el PPMS)		150% (sobre el PPMS)		150% (sobre el PPMS)		150% (sobre el PPMS)

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem
El Salvador	1,0 (0,5)	39% (sobre el PPMS)	1,0 (0,5)	100% (sobre el PPMS)	1,0 (0,5)	39% (sobre el PPMS)	1,3 (0,6)	39% (sobre el PPMS)				
Guatemala		100% (sobre el PEF)	0,005 - 0,26 (0,003 - 0,13)		0,008 - 0,013 (0,004 - 0,006)		0,005 - 0,015 (0,003 - 0,08)					
Honduras	1,0 (0,4)											
Jamaica	4,4 (2,2)		4,4 (2,2)		4,4 (2,2)							
México	1,1 (0,5)	160% (sobre el PEF)	1,1 (0,5)	30,4% - 160% (sobre el PPMF)	1,1 (0,5)	30,4% - 160% (sobre el PPMF)	1,1 (0,5)	30,4% - 160% (sobre el PPMF)				
Nicaragua	5,9 (1,9)	...	55,1 (18,1)		10,9 (3,6)		2,9 (1,0)					
Panamá		100% (sobre el PPMS)		100% (sobre el PPMS)		100% (sobre el PPMS)		100% (sobre el PPMS)				
Paraguay		20% (sobre el PEF)		20% (sobre el PEF)		20% (sobre el PEF)		20% (sobre el PEF)		20% (sobre el PEF)		
Perú	4,0 (1,9)	...		50% (sobre el PEF)		50% (sobre el PEF)		50% (sobre el PEF)	3,3 (1,6)			

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Ad valorem
República Dominicana	2,4 (1,1)	20% (sobre el PPMS)						20% (sobre el PPMS)				
Uruguay	3,0 (2,2)	...		70% (sobre el PEF * 1,85)		70% (sobre el PEF * 1,85)	0,5 (0,3)					
Venezuela		70% (sobre el PPMS)		70% (sobre el PPMS)		70% (sobre el PPMS)		70% (sobre el PPMS)				

Nota: La base imponible ad valorem «PEF» se refiere al «precio en fábrica/valor CIF»; «PPMS» se refiere al «precio al por menor sugerido por el fabricante/importador»; «PPMF» se refiere al «precio al por menor final (observado)»; «otros» se refiere a la base imponible ad valorem del tabaco de liar (TDL) en Colombia, que corresponde al 10% del impuesto selectivo específico aplicado al TDL; las celdas en blanco significan que el producto de tabaco en cuestión no está sujeto a impuestos selectivos al consumo. En Uruguay, el precio en fábrica de los cigarros puros o habanos y los cigarritos se multiplica por 1,85 para obtener la base imponible del impuesto selectivo ad valorem. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. Los impuestos específicos se han convertido en USD en PPA utilizando el tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2023). Los impuestos selectivos específicos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades para permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles. En Nicaragua, el impuesto específico a los productos de tabaco distintos de los cigarrillos se aplica por kilogramo de producto. Para el cálculo del impuesto específico para una cajetilla de 20 unidades, se considera que el peso promedio de los cigarros puros o habanos es de 14,1 gramos y el de los cigarritos de 2,8 gramos (Yassin S, 2022^[9]). El impuesto específico al TDL se aplica por gramo de tabaco en Colombia y El Salvador y por kilogramo en Nicaragua. Para el cálculo del impuesto específico equivalente a una cajetilla de 20 unidades de TDL, se considera que un cigarrillo promedio contiene 0,75 gramos de tabaco (Gallus et al., 2014^[10]).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

3.1.4. Mecanismos de indexación

Los ajustes regulares de los impuestos selectivos al consumo de tabaco específicos son una práctica común en ALC. El impuesto selectivo específico se ajusta con regularidad en 11 de los 14 países de ALC que aplican un impuesto selectivo específico al consumo de cigarrillos (Cuadro 3.3). El objetivo es garantizar que el impuesto efectivo, expresado en valor monetario nominal, no se erosiona con el tiempo a consecuencia de la inflación y, posiblemente, del crecimiento de los ingresos reales. Algunos países, como Colombia, Chile, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, establecieron la indexación del impuesto selectivo específico hace muchos años (entre 2004 y 2010), mientras que otros, como México y Perú, no lo hicieron hasta 2019 (Cuadro 3.3 y Gráfico 5.2 del capítulo 5). La mayoría de los ajustes de los impuestos específicos se realizan anualmente mediante la adopción de decretos y no de forma automática con plazos predeterminados. En República Dominicana, el impuesto específico se ajusta trimestralmente, mientras que en Chile se ajusta automáticamente todos los meses.

La práctica más común en ALC es indexar anualmente el componente específico a la inflación, usando típicamente el crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC). Diez de los once países que ajustan sus impuestos específicos regularmente emplean el IPC para determinar la subida de dichos impuestos (Cuadro 3.3). Los países no imponen un límite superior al ajuste anual del impuesto específico, salvo Honduras donde el aumento anual del impuesto específico no puede superar el 6%, independientemente de la variación real del IPC.

Algunos países aplican un enfoque distinto de la indexación estándar conforme al IPC. En Colombia, desde 2019, el ajuste anual del impuesto selectivo específico se corresponde con el crecimiento anual del IPC, incrementado en cuatro puntos porcentuales. En Perú, el mecanismo de indexación se reformó en 2020 y el impuesto selectivo específico se indexa ahora únicamente según el aumento del precio de los cigarrillos. Bolivia y Chile indexan su impuesto específico a una unidad tributaria de uso común que está indexada a la inflación. En Bolivia, el impuesto específico se indexa a la Unidad de Fomento de Vivienda, que sirve de referencia para operaciones financieras, contratos y todo tipo de actos jurídicos en moneda nacional. En Chile, el impuesto específico se expresa como un porcentaje de la Unidad Tributaria Mensual, aplicada desde 1974 para ajustar a la inflación todo tipo de obligaciones tributarias, multas y otras sanciones. Ningún país en ALC indexa el impuesto específico al crecimiento de los ingresos reales.

En Paraguay y Uruguay, los impuestos selectivos al tabaco se ajustan sobre la base de parámetros que no son públicos. Paraguay actualiza la tasa del impuesto ad valorem en función de determinados parámetros económicos. Desde 2021, la tasa ad valorem debe ajustarse gradualmente según las circunstancias económicas internas y externas que esté atravesando el país. El Ministerio de Economía y Finanzas es la entidad encargada de determinar si conviene incrementar (o no) el impuesto ad valorem, teniendo en cuenta los informes técnicos del Banco Central y del Equipo Económico Nacional del Poder Ejecutivo, que no son de dominio público. En Uruguay, el impuesto específico se actualiza anualmente en virtud de un decreto presidencial, pero sin recurrir a un parámetro explícito para determinar la subida del impuesto.

Cuadro 3.3. Mecanismos de ajuste de los impuestos selectivos específicos a los cigarrillos, 2022

	Se aplica un impuesto selectivo específico (Sí/No)	Mecanismo de ajuste regular		Indexación a la inflación		Indexación al crecimiento de los ingresos reales	
		Sí/No	Frecuencia	Sí/No	Año de adopción (año de modificación)	Sí/No	Frecuencia
Argentina	No						
Bolivia	Sí	Sí	Anual	Sí	2017	No	
Brasil	Sí	No		No		No	
Chile	Sí	Sí	Mensual	Sí	2010	No	
Colombia	Sí	Sí	Anual	Sí (+ 4 p.p.)	2006 (2016)	No	
Costa Rica	Sí	Sí	Anual	Sí	2012	No	
Ecuador	Sí	Sí	Anual	Sí	2011 (2016)	No	
El Salvador	Sí	No		No		No	
Guatemala	No						
Honduras	Sí	Sí	Anual	Sí	2010	No	
Jamaica	Sí	No		No		No	
México	Sí	Sí	Anual	Sí	2019	No	
Nicaragua	Sí	Sí	Anual	Sí	2009 (2012)	No	
Panamá	No						
Paraguay	No						
Perú	Sí	Sí	Anual	Sí (IPC cigarrillos)	2001 (2019) (2020)	No	
República Dominicana	Sí	Sí	Trimestral	Sí	2004 (2012)	No	
Uruguay	Sí	Sí	Anual	No		No	
Venezuela	No					No	

Nota: Las celdas en blanco significan que no existe un mecanismo de ajuste.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

3.1.5. Impuestos selectivos mínimo y máximo

El objetivo de los impuestos selectivos mínimos en países que aplican un impuesto selectivo ad valorem es garantizar una cuota tributaria mínima por cada unidad de producto gravable. Los impuestos selectivos ad valorem se aplican sobre el precio del producto de tabaco (véase el Anexo 3.A), lo que puede resultar en una cuota tributaria reducida en el caso de productos vendidos a un precio bajo. En tales circunstancias, las autoridades tributarias pueden optar por establecer un impuesto selectivo mínimo, definido como la cuota tributaria mínima que debe pagarse cuando se compra un producto de tabaco, independientemente del precio de dicho producto. El impuesto selectivo mínimo permite mantener un flujo más constante de ingresos tributarios, puesto que debe pagarse una cuota tributaria mínima sobre todos los productos de tabaco, sea cual sea su precio, mientras reduce las posibilidades de que los fumadores cambien su consumo hacia productos de menor valor en lugar de abandonar o reducir su consumo de tabaco (OMS, 2022^[2]).

Existen distintos mecanismos para establecer un impuesto selectivo mínimo. El enfoque más común consiste en establecer una cuota tributaria mínima, que exige el pago de un monto mínimo de impuesto para todos los productos de tabaco gravables, independientemente de su precio (OMS, 2022^[2]). Alternativamente, algunos países aplican un precio mínimo (esto es, el precio legal mínimo por debajo del cual los minoristas tienen prohibido vender productos de tabaco) que, en la práctica, equivale a un impuesto selectivo mínimo (la tasa ad valorem se aplica a la base imponible mínima determinada por el precio mínimo). De igual modo, los países pueden establecer una base imponible mínima ad valorem.

Cinco países de ALC aplican un impuesto selectivo mínimo al tabaco. Cinco de los doce países de ALC que gravan los cigarrillos con un impuesto selectivo ad valorem aplican un impuesto mínimo (Cuadro 3.4). Brasil aplica un precio mínimo en todos los Estados. Desde 2016, está prohibido vender una cajetilla de 20 cigarrillos por debajo del precio mínimo de 5 BRL. Los cigarrillos están sujetos a un impuesto específico de 1,5 BRL y a una tasa ad valorem (el 66,7% del 15% del precio al por menor). El impuesto mínimo es, por tanto, de 2 BRL (esto es, el impuesto específico y el ad valorem aplicados al precio mínimo), equivalente a 0,4 USD según el tipo de cambio de 2022. Argentina es el único país de ALC que aplica un impuesto específico mínimo a productos distintos de los cigarrillos y que se ajusta a la inflación (Cuadro 3.4).

En Costa Rica y Guatemala, el cálculo del impuesto selectivo mínimo es complejo. En Costa Rica, la cuota mínima se corresponde con el 85% del total de impuestos indirectos ad valorem aplicados a la marca de cigarrillos más vendida (a saber, el impuesto selectivo ad valorem, el IVA y el impuesto a favor del Instituto de Desarrollo Rural o Inder). En consecuencia, la suma de obligaciones tributarias derivadas de estos tres impuestos indirectos ad valorem no puede ser inferior al impuesto mínimo (Cuadro 3.4). Esta cuota mínima se actualiza anualmente en virtud de medidas discrecionales. En Guatemala, la base imponible mínima del impuesto selectivo ad valorem al consumo de cigarrillos no puede situarse por debajo del 75% del precio al por menor sugerido, excluyendo impuestos. La cuota tributaria mínima del impuesto selectivo se determina luego aplicando la tasa ad valorem del 100% a esta base imponible mínima.

Algunos países de ALC aplican un tipo impositivo máximo por encima del cual no puede aumentarse la tasa actual. En Argentina, la legislación sobre el impuesto selectivo establece una tasa máxima del 75% (la tasa vigente del impuesto selectivo es del 70%). En Paraguay, se establece un rango impositivo que oscila entre una tasa mínima del 18% (del 14% antes de la reforma de los impuestos al tabaco de 2019) y una tasa máxima del 24% (del 20% antes de la reforma del 2019), aplicable al precio en fábrica neto de impuestos (la tasa vigente es del 20%). En Uruguay, la tasa del impuesto selectivo aplicada al precio mínimo de cigarrillos no puede superar el 72% (la tasa vigente es del 70%).

Cuadro 3.4. Impuestos selectivos mínimos en países de ALC, 2022

	Se aplica un impuesto selectivo ad valorem (Sí/No)	Se aplica un impuesto selectivo mínimo (Sí/No)	Producto de tabaco	Base imponible	Tipos impositivos legales Moneda nacional o %	Impuesto mínimo específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Mecanismo de ajuste automático (Sí/No y frecuencia)
Argentina	Sí	Sí	Cigarrillos	Cajetilla individual	169,3	2,5 (1,3)	Sí, trimestral
			Cigarros puros o habanos	Unidad	77,5	23,1 (11,9)	Sí, trimestral
			Cigarritos	Cajetilla individual	155,02	2,3 (1,2)	Sí, trimestral
			TDL	50 g	310,1	2,5 (1,3)	Sí, trimestral
Bolivia	No	No					
Brasil	Sí	Sí	Cigarrillos	Precio mínimo	1,5 BRL + 66,7% del 15% de la base imponible	0,8 (0,4)	No
Chile	Sí	No					
Colombia	Sí	No					
Costa Rica	Sí	Sí	Cigarrillos	Base imponible del impuesto selectivo ad valorem, base imponible del IVA y base imponible del Inder de la marca más vendida	85%	1,5 (0,8)	Sí, anual
Ecuador	Sí	No					
El Salvador	Sí	No					
Guatemala	Sí	Sí	Cigarrillos	75% del precio al por menor sugerido, neto del IVA y del impuesto selectivo	100%		No

	Se aplica un impuesto selectivo ad valorem (Sí/No)	Se aplica un impuesto selectivo mínimo (Sí/No)	Producto de tabaco	Base imponible	Tipos impositivos legales Moneda nacional o %	Impuesto mínimo específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (USD)	Mecanismo de ajuste automático (Sí/No y frecuencia)
Honduras	No	No					
Jamaica	No	No					
México	Sí	No					
Nicaragua	No	No					
Panamá	Sí	Sí	Cigarrillos	Cajetilla individual	1,5	3,4 (1,5)	No
Paraguay	Sí	No					
Perú	Sí	No					
República Dominicana	Sí	No					
Uruguay	No						
Venezuela	Sí	No					

Nota: Los impuestos específicos mínimos se han convertido en USD en PPA utilizando el tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2023). Los impuestos específicos mínimos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades para permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles. En Argentina, el impuesto selectivo mínimo al TDL se aplica sobre el peso (a saber, 50 gramos). Para el cómputo del impuesto específico mínimo del TDL equivalente a una cajetilla de 20 unidades, se considera que un cigarrillo contiene, en promedio, 0,75 gramos de tabaco (Gallus et al., 2014^[10]). En Costa Rica, la cuota tributaria mínima se corresponde con el 85% del total de impuestos indirectos ad valorem aplicados a la marca de cigarrillos más vendida (a saber, el impuesto selectivo ad valorem, el IVA y el Inder).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

3.1.6. Asignación de la recaudación de los impuestos selectivos

La mitad de los 19 países de ALC asignan una parte o la totalidad de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco a programas públicos concretos (Cuadro 3.5). En esos casos, la asignación de la recaudación está establecida por la ley y es jurídicamente vinculante (asignación fija). El enfoque más común es asignar una proporción de la recaudación del impuesto selectivo a los productos de tabaco a uno o varios programas públicos. Sin embargo, algunos países optan por adjudicar la totalidad de los ingresos procedentes del impuesto selectivo al consumo de tabaco. Por ejemplo, Paraguay asigna toda la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco a varios programas públicos. Guatemala, por su parte, es el único país que asigna la totalidad de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco a un solo programa público.

La asignación de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco se destina principalmente a financiar iniciativas de salud. Casi todos los países de ALC que asignan la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco atribuyen una parte significativa a fondos y programas de salud destinados a paliar los efectos perjudiciales del consumo de tabaco (por ejemplo, tratamiento y prevención del cáncer) (Cuadro 3.5). Así pues, en dichos países, la asignación de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco contribuye a reforzar las medidas de control del tabaco.

Cuadro 3.5. Asignación de la recaudación del impuesto selectivo al consumo de tabaco en los países de ALC, 2022

	Asignación de la recaudación del impuesto selectivo			Asignación de los ingresos procedentes de otros impuestos y gravámenes indirectos sobre los cigarrillos (Sí/No)
	Componente específico (Sí/No)	Componente ad valorem (Sí/No)	Asignación de la recaudación del impuesto selectivo	
Argentina		No		Sí
Bolivia	No			
Brasil	Sí	Sí	Gobiernos regionales, fondos relacionados con el cultivo	Sí
Chile	No	No		
Colombia	Sí	Sí	Gobiernos regionales, fondos de protección social	
Costa Rica	Sí	No	Fondos de salud, apoyo a actividades deportivas	Sí
Ecuador	No			
El Salvador	Sí	Sí	Fondos de salud	
Guatemala	No	Sí	Fondos de salud	
Honduras	No			
Jamaica	Sí		Fondos de salud	Sí
México	Sí	Sí	Gobiernos regionales	
Nicaragua	Sí		Deporte, educación física y recreativa	
Panamá		Sí	Fondos de salud, administración aduanera	
Paraguay		Sí	Fondos relacionados con el cultivo, fondos de salud, apoyo a actividades deportivas	
Perú	No			

	Asignación de la recaudación del impuesto selectivo			Asignación de los ingresos procedentes de otros impuestos y gravámenes indirectos sobre los cigarrillos (Sí/No)
	Componente específico (Sí/No)	Componente ad valorem (Sí/No)	Asignación de la recaudación del impuesto selectivo	
República Dominicana	No	No		
Uruguay	Sí		Gobiernos regionales, fondos de salud	
Venezuela		No		

Nota: Las categorías de asignación de la recaudación se han ordenado conforme a su importancia relativa en la asignación total. Las celdas en blanco equivalen a un «no aplicable». Los otros impuestos y gravámenes indirectos aplicados a los cigarrillos son los que figuran en el Cuadro 3.8. Por tanto, no incluyen el IVA ni los derechos de importación.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1 y el Anexo Cuadro 3.B.5.

3.2. Otros impuestos indirectos aplicados a los cigarrillos

Esta sección examina el diseño de otros impuestos indirectos, distintos de los impuestos selectivos, aplicados a los cigarrillos. Entre ellos, se engloban el IVA, los derechos de importación y otros impuestos indirectos.

3.2.1. Impuesto al valor agregado

La base del IVA en los países de ALC suele ser mayor que la base del impuesto selectivo ad valorem. De los 19 países examinados en este capítulo, 14 incluyen los impuestos selectivos al tabaco en la base imponible del IVA, lo que significa que el IVA se aplica sobre el precio al por menor, con los impuestos selectivos al tabaco incluidos (Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) (Cuadro 3.6). Solo cuatro de los 12 países de ALC que aplican un impuesto selectivo ad valorem incluyen el IVA y otros impuestos indirectos en la base imponible del impuesto selectivo, lo que significa que el impuesto selectivo ad valorem se calcula, en estos casos, sobre un precio al por menor que incluye el IVA (Brasil, Chile, Colombia y Venezuela). Entre los países que aplican un impuesto selectivo combinado, cuatro (Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana) excluyen el impuesto específico de la base imponible del impuesto ad valorem. En conclusión, la mayoría de los países de ALC aplica el IVA después de los impuestos selectivos al consumo de tabaco. Solo algunos pocos países adoptan el enfoque contrario, aplicando el impuesto selectivo ad valorem sobre el precio con IVA (Cuadro 3.6). El capítulo 5 contiene más información a este respecto (Cuadro 5.1 del capítulo 5).

Aunque la mayoría de los países aplican la tasa general del IVA a los cigarrillos, algunos aplican una tasa incrementada. Las tasas del IVA a los cigarrillos se sitúan entre el 10% en Paraguay y el 32% en el estado de São Paulo en Brasil (Cuadro 3.6). Todos los países aplican la tasa general del IVA, con la excepción de Honduras y Panamá, donde la tasa del IVA a los cigarrillos está incrementada en 3 y 8 puntos porcentuales, respectivamente. En Brasil, las tasas del impuesto estatal sobre las ventas de cigarrillos también son mayores que las tasas generales. Sin embargo, las tasas incrementadas presentan importantes variaciones en función de los estados. En el caso del estado de São Paulo, la tasa aplicada a los cigarrillos es del 32% (frente a la tasa general del 18%).

Cuadro 3.6. IVA o impuesto sobre las ventas de cigarrillos en los países de ALC, 2022

	Se aplica un impuesto selectivo ad valorem		IVA o impuesto a las ventas	
	Sí/No	La base incluye otros impuestos indirectos (Sí/No)	La base incluye el impuesto selectivo al consumo (Sí/No)	Tipos impositivos
Argentina	Sí	No	No	21% (Tasa general)
Bolivia	No		No	13% (Tasa general)
Brasil	Sí	Sí	No	32% (Tasa incrementada)
Chile	Sí	Sí	Sí	19% (Tasa general)
Colombia	Sí	Sí	No	19% (Tasa general)
Costa Rica	Sí	No	Sí (solo el impuesto selectivo ad valorem)	13% (Tasa general)
Ecuador	No		Sí	12% (Tasa general)
El Salvador	Sí	No	Sí	13% (Tasa general)
Guatemala	Sí	No	Sí	12% (Tasa general)
Honduras	No		Sí	18% (Tasa incrementada)
Jamaica	No		Sí	15% (Tasa general)
México	Sí	No	Sí	16% (Tasa general)
Nicaragua	No		Sí	15% (Tasa general)
Panamá	Sí	No	Sí	15% (Tasa incrementada)
Paraguay	No	No	Sí	10% (Tasa general)
Perú	No		Sí	18% (Tasa general)
República Dominicana	Sí	No	Sí	18% (Tasa general)
Uruguay	No		Sí	22% (Tasa general)
Venezuela	Sí	Sí	No	16% (Tasa general)

Nota: Las celdas en blanco significan que la categoría no es aplicable al país en cuestión. En Brasil, el impuesto a la circulación de mercancías y servicios (ICMS) es un impuesto regional cuyas tasas varían de forma significativa de un estado a otro. La tasa que se muestra en el Cuadro se corresponde con la tasa del ICMS del estado de São Paulo. En México, las empresas situadas en las provincias del sur y del norte del país tenían una tasa del IVA reducida al 8% hasta 2024 (DOF 30/12/2020).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.5.

3.2.2. Derechos de importación

La base imponible de los derechos de importación aplicados a los cigarrillos es el valor de costo, seguro y flete (CIF), con grandes diferencias en los tipos impositivos entre países de ALC. La base imponible de los derechos de importación aplicados a los cigarrillos es el valor CIF en todos los países examinados en el presente capítulo (Cuadro 3.7). Los tipos impositivos de los derechos de importación a los cigarrillos varían entre el 6% en Chile y Perú, y el 67% en México. En todos los países, los derechos de importación aplicados a los cigarrillos son superiores a los que gravan la importación de otros bienes y servicios. La excepción es Chile, que implementa una estructura homogénea de derechos de importación (una tasa del 6% aplicada de manera uniforme a casi todos los productos).

En seis de los 19 países de ALC existen acuerdos comerciales que conceden un tratamiento fiscal preferente a la importación de cigarrillos. Estos acuerdos comerciales permiten importar cigarrillos a una tasa reducida o, incluso, a tasa cero (Cuadro 3.7). Por lo general, los acuerdos comerciales que permiten la importación de cigarrillos a una tasa reducida o nula son más numerosos en los países de América Central que en los de América del Sur (Bolivia y Chile). La existencia de derechos de importación diferenciales según la procedencia de los cigarrillos importados puede producir efectos no deseados, puesto que el mismo producto de tabaco puede tener una carga tributaria diferente dependiendo de su origen.

Cuadro 3.7. Derechos de importación aplicados a los cigarrillos y acuerdos comerciales, 2022

	Derechos de importación aplicados a los cigarrillos		Derechos de importación aplicados a todos los bienes y servicios gravables		Acuerdos comerciales que gravan los cigarrillos con unos derechos de importación más reducidos			
	Base imponible	Tipos impositivos	Tasa promedio de los derechos de importación	Tasa máxima de los derechos de importación	Número de acuerdos comerciales	Reducción de los derechos de importación	Número de socios comerciales	
							Todo el mundo	ALC
Argentina	Precio en fábrica (CIF)	20%	13%	35%	0			
Bolivia	Precio en fábrica (CIF)	40%	12%	40%	4	100%	11	11
Brasil	Precio en fábrica (CIF)	20%	11%	55%	0			
Chile	Precio en fábrica (CIF)	6%	6%	6%	1	100%	48	1
Colombia	Precio en fábrica (CIF)	15%	6%	98%	0			
Costa Rica	Precio en fábrica (CIF)	40%	6%	150%	11	50% - 100%	60	16
Ecuador	Precio en fábrica (CIF)	30%	11%	86%	0			
El Salvador	Precio en fábrica (CIF)	30%	6%	164%	7	100%	42	11
Guatemala	Precio en fábrica (CIF)	20%	6%	40%	7	50% - 100%	11	10
Honduras	Precio en fábrica (CIF)	55%	6%	164%	0			
Jamaica	Precio en fábrica (CIF)	40%	9%	100%	0			
México	Precio en fábrica (CIF)	67%	7%	75%	0			
Nicaragua	Precio en fábrica (CIF)	15%	6%	164%	5	100%	47	10
Panamá	Precio en fábrica (CIF)	15%	5%	260%	0			
Paraguay	Precio en fábrica (CIF)	20%	10%	35%	0			
Perú	Precio en fábrica (CIF)	6%	2%	11%	0			
República Dominicana	Precio en fábrica (CIF)	20%	8%	99%	0			
Uruguay	Precio en fábrica (CIF)	20%	10%	35%	0			
Venezuela	Precio en fábrica (CIF)	20%	14%	40%	0			

Nota: La tasa promedio de los derechos de importación para todos los bienes y servicios gravables es la media simple de las distintas tasas de los derechos de importación. La tasa máxima de los derechos de importación se refiere al derecho ad valorem más elevado de todas las categorías de bienes y servicios. Una reducción de los derechos de importación del 100% implica que el derecho de importación es de cero, y una reducción del 50% implica que los tipos impositivos vigentes son reducidos a la mitad. Costa Rica y Guatemala han firmado numerosos acuerdos comerciales que establecen un derecho de importación de cero para los cigarrillos, y solo uno firmado por cada uno de dichos países prevé una reducción del 50% en la tasa de los derechos de importación para los cigarrillos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Función de Descarga de Aranceles de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2023^[11]).

3.2.3. Otros impuestos indirectos

Cuatro países de ALC aplican otros impuestos indirectos a los cigarrillos, además del impuesto selectivo, el IVA y los derechos de importación. Estos impuestos indirectos adicionales son todos ad valorem y se aplican sobre el precio al por menor sugerido por el fabricante o el importador (Cuadro 3.8). Constituye una excepción el componente específico del impuesto del Fondo Especial del Tabaco (FET) en Argentina, que se calcula sobre la base del precio promedio ponderado de los cigarrillos (actualizado semestralmente), dividido por 0,142 ARS. Por su parte, la tarifa administrativa aduanera (CAF por sus siglas en inglés) de Jamaica también es específica (1 JMD por cada cigarrillo).

Las bases imponible de estos impuestos indirectos adicionales excluyen algunos de los otros impuestos indirectos a los que están sujetos los cigarrillos (Cuadro 3.8). En Argentina, la base imponible del impuesto adicional de emergencia (IAE) incluye los demás impuestos indirectos, pero la del FET excluye el IAE y el IVA. En Costa Rica, la base imponible del impuesto a favor del Instituto de Desarrollo Rural (Inder) excluye el impuesto selectivo específico y el IVA. En Jamaica, las bases imponibles de todos los impuestos ad valorem excluyen los demás impuestos indirectos. Solo en Brasil la base imponible de los *Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público* (PIS/Pasep) y de las *Contribuições para os Financiamento da Seguridade Social* (Cofins) incluyen los demás impuestos indirectos.

La recaudación de los impuestos indirectos adicionales sobre los cigarrillos se asigna a distintas iniciativas. Así, los ingresos procedentes del IAE en Argentina y del impuesto a favor del Inder en Costa Rica sirven para financiar programas públicos dirigidos a hogares y actividades económicas en zonas rurales. En Argentina, la recaudación del FET se asigna a iniciativas relacionadas con el cultivo de tabaco. En Brasil, la recaudación del PIS/Pasep y del Cofins a los cigarrillos se asigna a fondos de protección social. En Jamaica, con los ingresos del impuesto ambiental se financian programas para mitigar el impacto medioambiental de las actividades manufactureras, mientras la recaudación de las tarifas a la importación de cigarrillos se destina a la administración aduanera.

Cuadro 3.8. Otros impuestos y gravámenes indirectos aplicados a los cigarrillos, 2022

	Nombre	Base imponible	Tipos impositivos	Impuesto mínimo (Sí/No)	Mecanismo de ajuste automático (Sí/No)	Asignación de fondos (Sí/No)
Argentina	Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (IAE)	Precio al por menor sugerido (impuestos incluidos)	7%	No	No	Sí
	Fondo Especial del Tabaco (FET)	Precio al por menor sugerido (sin incluir el IVA e IAE pero sí el impuesto selectivo)	8,35%	No	No	Sí
		Promedio ponderado del precio al por menor	Promedio ponderado del precio al por menor/0,142	No	Sí	Sí
Brasil	Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep)	Precio al por menor sugerido (impuestos incluidos) multiplicado por 3,42	0,65%	No	No	Sí
	Contribuições para os Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	Precio al por menor sugerido (impuestos incluidos) multiplicado por 2,9169	3%	No	No	Sí

	Nombre	Base imponible	Tipos impositivos	Impuesto mínimo (Sí/No)	Mecanismo de ajuste automático (Sí/No)	Asignación de fondos (Sí/No)
Costa Rica	Impuesto a favor del Instituto de Desarrollo Rural (Inder)	Precio al por menor sugerido (sin IVA ni el impuesto específico, pero con el impuesto selectivo ad valorem incluido)	2,5%	No	No	Sí
Jamaica	Impuesto Ambiental	Valor CIF (sin impuestos)	0,5%	No	No	Sí
	Standard Compliance Fee (SCF)	Valor CIF (sin impuestos)	0,3%	No	No	Sí
	Customs Administration Fee (CAF)	Número de unidades	1,00	No	No	Sí

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.5.

3.3. Autoridades que participan en el diseño de la política de impuestos al tabaco

En ALC, el diseño de los impuestos indirectos que se aplican a los productos de tabaco incumbe, por lo general, a los gobiernos centrales (Cuadro 3.9). En todos los países, el diseño de los impuestos selectivos al consumo de tabaco es responsabilidad del gobierno central, que delega en el Ministerio de Finanzas. Sucede lo mismo con el IVA, salvo en Brasil, donde las tasas del impuesto sobre las ventas se fijan a nivel estatal. Recientemente, el régimen del impuesto sobre las ventas en Brasil ha sido sustituido por un IVA dual. En Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela se aplica el derecho de importación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Cuadro 3.9. Autoridades que participan en el diseño de la política de impuestos al tabaco, 2022

	Determinación del impuesto selectivo	Determinación del IVA	Determinación de los derechos de importación
Argentina	Gobierno central	Gobierno central	Acuerdo comercial regional (MERCOSUR)
Bolivia	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Brasil	Gobierno central	Gobiernos regionales	Acuerdo comercial regional (MERCOSUR)
Chile	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Colombia	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Costa Rica	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Ecuador	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
El Salvador	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Guatemala	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Honduras	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Jamaica	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
México	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Nicaragua	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Panamá	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Paraguay	Gobierno central	Gobierno central	Acuerdo comercial regional (MERCOSUR)
Perú	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
República Dominicana	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Uruguay	Gobierno central	Gobierno central	Acuerdo comercial regional (MERCOSUR)
Venezuela	Gobierno central	Gobierno central	Acuerdo comercial regional (MERCOSUR)

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1 y el Anexo Cuadro 3.B.5.

3.4. Administración del impuesto selectivo al consumo de tabaco

No hay una definición generalmente aceptada de lo que se entiende por «administración de los impuestos al tabaco». A efectos de este informe, el concepto se define como el conjunto de normas, procedimientos, herramientas y recursos necesarios para hacer cumplir la legislación en materia de impuestos selectivos al consumo de tabaco. Por lo general, el cumplimiento de dicha legislación requiere i) identificar y registrar a los contribuyentes de los impuestos al tabaco; ii) la declaración y pago de las obligaciones tributarias en materia de impuestos selectivos; iii) analizar las declaraciones de los impuestos selectivos; y iv) monitorear de forma continua y evaluar el cumplimiento tributario (Preece, 2008^[12]; OCDE, 2023^[13]; OMS, 2022^[2]).

Se dispone de poca información detallada sobre la administración de los impuestos al tabaco en ALC. La información públicamente disponible no ofrece suficiente grado de detalle como para analizar en profundidad las prácticas y herramientas utilizadas por los países de ALC para llevar a cabo las cuatro tareas centrales de administración tributaria que se han descrito en el párrafo anterior.

Sin embargo, es posible identificar algunas características fundamentales de la administración de los impuestos al tabaco en ALC.

- **Todos los impuestos selectivos al consumo de tabaco se recaudan en la etapa de fabricación y/o importación** (véase también el capítulo 5). En todos los países de ALC comprendidos en el presente capítulo, la legislación tributaria establece que el fabricante del producto manufacturado de tabaco es el operador que tiene la obligación legal de pagar los impuestos selectivos al consumo de tabaco. En el caso de productos de tabaco importados, el contribuyente legal del impuesto selectivo es el importador. Los impuestos selectivos al consumo de productos de tabaco deben pagarse cuando el producto gravable sale de la fábrica o depósito y se despacha para consumo (véase asimismo el capítulo 5 en el que se aborda este tema con mayor profundidad).
- **Aunque las declaraciones del impuesto selectivo al consumo de tabaco deben presentarse con regularidad, el tipo de información que se tiene que proporcionar suele ser limitada** (Anexo Cuadro 3.C.1. del Anexo 3.C). Casi todos los países de ALC exigen a los fabricantes/importadores que presenten declaraciones mensuales del impuesto selectivo al consumo de tabaco. Por lo general, el plazo de pago del impuesto selectivo es de 15 días naturales. La declaración del impuesto selectivo puede presentarse digitalmente en casi todos los países, con la excepción de Bolivia y Honduras, donde los contribuyentes deben presentarlas en formato físico (papel) ante la autoridad tributaria. En la mayoría de los casos, las declaraciones del impuesto selectivo exigen información limitada sobre las transacciones de tabaco. Por lo general, se ha de consignar información sobre el valor y la cantidad totales de los productos de tabaco despachados a consumo durante el período, sin necesidad de precisar la marca de cigarrillos, el número de cajetillas o los precios al por menor (salvo en Colombia y México).
- **El uso de marcas fiscales en los productos de tabaco es limitado** (Anexo Cuadro 3.C.2 del Anexo 3.C). Solo ocho de los 19 países incluidos en este capítulo declararon requerir la compra de marcas fiscales, como estampillas fiscales u otras bandas. En estos casos, las marcas fiscales se exigen solo para los cigarrillos, excepto en cuatro países donde también se colocan en otros productos de tabaco. Solo en seis países de ALC se aplica un identificador único a cada paquete de producto de tabaco que contiene datos con fines de seguimiento y localización (véase asimismo el capítulo 5).

- **Las declaraciones del impuesto selectivo se analizan periódicamente en la mayoría de los países de ALC para los que se dispone de información** (Anexo Cuadro 3.C.3 del Anexo 3.C). Las autoridades tributarias analizan de forma rutinaria las declaraciones del impuesto selectivo con el objetivo de garantizar que la información declarada sobre las transacciones de tabaco es correcta e genuina. En la mayoría de los casos, las autoridades tributarias cruzan las declaraciones del impuesto selectivo con las declaraciones del IVA o del impuesto sobre la renta de sociedades. En Perú, la administración tributaria también usa información de terceros (esto es, registros bancarios u operaciones financieras) para evaluar las declaraciones del impuesto selectivo. En lo que atañe a los cigarrillos, producto importado en su totalidad en Perú, el análisis tributario lo realizan las autoridades aduaneras. En países para los que se dispone de información, las auditorías fiscales son comunes y el análisis de riesgos se usa para detectar posibles áreas de incumplimiento tributario. Algunos países llevan a cabo controles físicos en las fábricas o en los almacenes para comprobar el volumen de los productos de tabaco y cotejarlo con la información suministrada en las declaraciones del impuesto selectivo.
- **El uso de las principales herramientas de control para garantizar la autenticidad de los productos a lo largo de la cadena de suministro de tabaco todavía es incipiente** (Cuadro 3.10 y Cuadro 3.11). En todos los países de ALC, los fabricantes/importadores deben disponer de licencias comerciales antes de iniciar su actividad, salvo en Perú. Sin embargo, el resto de los eslabones de la cadena de valor (es decir, el cultivo de tabaco, la distribución y la venta al por menor de productos de tabaco manufacturados) están por lo general excluidos del ámbito de aplicación de los sistemas de concesión de licencias. Diez países de ALC han aprobado una ley que regula la aplicación de un sistema nacional de seguimiento y localización para cigarrillos, aunque solo cuatro de ellos la aplican. Brasil puso en marcha el primer sistema de seguimiento y localización en ALC (2008), seguido de Ecuador (2017), Chile (2019) y República Dominicana (2020), mientras que en Panamá dicho sistema está en proceso de implantación (Joosens, 2023^[14]). Por otra parte, solo siete países de ALC han ratificado el Protocolo de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (Cuadro 3.11). Este Protocolo sienta las bases para que los países fortalezcan su cooperación a nivel internacional para reforzar el cumplimiento de los impuestos al tabaco (véase asimismo el capítulo 5).

Cuadro 3.10. Licencias que deben obtener los operadores involucrados en la cadena de valor de productos de tabaco, 2022

	Productores de tabaco bruto (Sí/No)	Fabricantes/ importadores de productos de tabaco (Sí/No)	Distribuidores al por mayor de productos de tabaco (Sí/No)	Distribuidores al por menor de productos de tabaco (Sí/No)
Argentina	Sí	Sí	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí	No
Brasil	No	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	No	Sí	No	No
Costa Rica	No	Sí	No	No
Ecuador	No	Sí	Sí	No
El Salvador	No	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí	No
Jamaica	No	Sí	No	No
México	No	Sí	No	No
Nicaragua	No	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	Sí	No
Perú	No	No	No	No
República Dominicana	No	Sí	No	No
Uruguay	No	Sí	No	No

Fuente: Base de datos sobre la aplicación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) (OMS, 2021^[15]); base de datos sobre las leyes de control del tabaco (Campaña para Niños Libres de Tabaco, 2020^[16]); legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Cuadro 3.11. Herramientas disponibles para el seguimiento y localización de los productos de tabaco, 2022

	Año de ratificación del Protocolo de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco	Identificador único		Sistema de seguimiento y localización		
		Se aplica (Sí/No)	Contiene datos a efectos del seguimiento y la localización (Sí/No)	Existe legislación (Sí/No)	Está implantado (Sí/No)	Año de implantación
Argentina		No		Sí	No	
Bolivia		No		...		
Brasil	2018	Sí	Sí	Sí	Sí	2008
Chile		Sí	Sí	Sí	Sí	2019
Colombia		No		...		
Costa Rica	2017	No		Sí	No	
Ecuador	2015	Sí	Sí	Sí	Sí	2017
El Salvador		No		...		
Guatemala		No		...		
Honduras		No		...		
Jamaica		No		...		
México		Sí	Sí	No		

	Año de ratificación del Protocolo de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco	Identificador único		Sistema de seguimiento y localización		
		Se aplica (Sí/No)	Contiene datos a efectos del seguimiento y la localización (Sí/No)	Existe legislación (Sí/No)	Está implantado (Sí/No)	Año de implantación
Nicaragua	2013	No		Sí	No	
Panamá	2016	No		Sí	No	
Paraguay	2022	Sí	Sí	Sí	No	
Perú		No		No		
República Dominicana		Sí	Sí	Sí	Sí	2020
Uruguay	2014	No		Sí	No	

Nota: Las celdas con puntos suspensivos («...») indican que no se dispone de información. Las celdas en blanco significan que la categoría no se aplica. El identificador único es una marca única de identificación en serie para cada paquete del producto. Estos identificadores son una combinación distintiva de números, letras o ambos. La representación del identificador en el paquete puede ser de lectura a simple vista (letras o números) o de lectura digital (códigos de barras) (OMS, 2022^[2]).

Fuente: Base de datos sobre la aplicación del CMCT de la OMS (OMS, 2021^[15]); anexo 9.5 “Información adicional sobre tributación” del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[3]); legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

3.5. Regulación de las ventas del tabaco

En la mayoría de los países de ALC, la legislación sobre el control del tabaco contiene disposiciones efectivas que refuerzan la eficacia de la política de impuestos al tabaco. El sector tabacalero usa múltiples estrategias de marketing destinadas a limitar el impacto de los impuestos al tabaco en los precios (véase también el capítulo 5). Algunas de ellas son, por ejemplo, la venta de productos de tabaco por unidades sueltas, la oferta de descuentos promocionales mediante cupones de reducción de precio u ofertas del tipo “compre uno y llévase uno gratis”, o la venta de cajetillas de cigarrillos con menos unidades que las cajetillas regulares de 20 cigarrillos (y, por tanto, a un precio inferior). Recientemente, ingredientes que incentivan el consumo de nicotina, como sabores y aromas (dulce, mentolado, etc.), han sido a veces añadidos a los cigarrillos para mantenerlos atractivos (Krüsemann et al., 2018^[17]; Erinoso et al., 2020^[18]). En la mayoría de los países de ALC, estas prácticas están prohibidas por la legislación sobre el control del tabaco, pero solo en Brasil el contenido de los cigarrillos se encuentra regulado (Cuadro 3.12).

En algunos países de ALC, la legislación sobre el control de tabaco tiene lagunas que hacen difícil abordar de forma adecuada las estrategias de comercialización del sector tabacalero (Cuadro 3.12). En Ecuador, Jamaica y República Dominicana la venta de cigarrillos por unidades sueltas no está prohibida. Los datos indican que los precios de los cigarrillos vendidos por unidades no se ajustan al alza en respuesta a las subidas de impuestos al tabaco, con el objetivo de limitar los cambios de consumo de los fumadores más jóvenes y con menos ingresos (Gallien, Occhiali and Ross, 2023^[19]). Jamaica y República Dominicana no imponen un número mínimo de cigarrillos por cajetilla. Esta falta de regulación, junto con la posibilidad de vender cigarrillos por unidades, aumenta la capacidad de la industria del tabaco para ofrecer a los fumadores productos con precios más reducidos en comparación con las cajetillas convencionales de 20 cigarrillos. Los descuentos promocionales para los productos de tabaco no están prohibidos en Guatemala, Honduras, Jamaica ni Perú. Por tanto, los vendedores de tabaco pueden reducir temporalmente el precio de sus productos de tabaco gracias a distintos mecanismos promocionales que permiten mantener la asequibilidad de dichos productos.

Cuadro 3.12. Prohibiciones a la venta y regulación de los productos del tabaco, 2022

	Prohibiciones			Regulación	
	Venta de cigarrillos por unidades sueltas (Sí/No)	Venta de productos novedosos de tabaco y nicotina (Sí/No)	Descuentos promocionales para productos de tabaco (Sí/No)	Número mínimo de cigarrillos por cajetilla (Sí/No)	Contenido de los cigarrillos (Sí/No)
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	No	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	No	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	No	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	No	Sí	Sí	No
El Salvador	Sí	No	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	No	No	Sí	No
Honduras	Sí	No	No	Sí	No
Jamaica	No	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Nicaragua	Sí	Sí	...	Sí	...
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	No	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	No	Sí	No
República Dominicana	No	No	...	No	...
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Nota: Las celdas con puntos suspensivos (“...”) indican que no se dispone de información. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos de tabaco y nicotina novedosos a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. Los descuentos promocionales para productos de tabaco se refieren a la venta de productos de tabaco con descuento; por ejemplo, mediante cupones de reducción de precio u ofertas del tipo «compre uno y llévase otro gratis» (OMS, 2022^[2]). La regulación del contenido de los cigarrillos comprende todo tipo de restricción al uso de ingredientes que den una falsa impresión en cuanto a la calidad del tabaco y que incentiven el consumo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del CMCT.

Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[3]); base de datos sobre las leyes de control del tabaco (Campaña para Niños Libres de Tabaco, 2020^[16]).

Referencias

- Campaña para Niños Libres de Tabaco (2020), *Tobacco Control Laws Database*, [16]
<https://www.tobaccocontrolaws.org/> (consultado el 13 de diciembre de 2023).
- Erinoso, O. et al. (2020), "Global review of tobacco product flavour policies", *Tobacco Control*, [18]
 Vol. 30/4, pp. 373-379, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2019-055454>.
- FMI (2023), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, [7]
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (consultado el 13 de enero de 2024).
- Gallien, M., G. Occhiali and H. Ross (2023), "An overlooked market: loose cigarettes, informal vendors and their implications for tobacco taxation", *Tobacco Control*, pp. tc-2023-057965, [19]
<https://doi.org/10.1136/tc-2023-057965>.
- Gallus, S. et al. (2014), "Roll-your-own cigarettes in Europe", *European Journal of Cancer Prevention*, [10]
 Vol. 23/3, pp. 186-192, <https://doi.org/10.1097/cej.0000000000000010>.
- Gobierno de Brasil (2022), *Preços e Impostos*, Instituto Nacional de Câncer, [8]
<https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/precos-e-impostos>
 (consultado el 13 de mayo de 2023).
- Gobierno de Brasil (2020), *Relação dos optantes pelo Regime Especial de apuração e recolhimento do IPI*, Secretaría de Ingresos Federales, [6]
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/regimes-e-controles-especiais/cigarros-relacao-dos-optantes-pelo-regime-especial-de-apuracao-e-recolhimento-do-ipi>
 (consultado el 13 de enero de 2024).
- Joosens, L. (2023), *Status of the tracking and tracing system required under the WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*, Asociación sin Humos, [14]
<https://www.smokefreepartnership.eu/news/sfp-news/the-status-of-the-tracking-and-tracing-system-required-under-the-who-fctc-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products>
 (consultado el 13 de diciembre de 2023).
- Krüsemann, E. et al. (2018), "Identification of flavour additives in tobacco products to develop a flavour library", *Tobacco Control*, Vol. 27/1, [17]
<https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2016-052961>.
- OCDE (2023), *Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, [13]
<https://doi.org/10.1787/900b6382-en>.
- OCDE (2022), *Consumption Tax Trends 2022. VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://doi.org/10.1787/6525a942-en>.
- OCDE (2021), "Clasificación de Impuestos de la OCDE y Guía de Interpretación", in *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/ocde-clasificacion-impuestos-guia-interpretacion.pdf>.
- OCDE (2008), *OECD Glossary of Statistical Terms*, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://doi.org/10.1787/9789264055087-en>.

- OMC (2023), *Función de Descarga de Aranceles*, Organización Mundial del Comercio, [11]
<http://tariffdata.wto.org/default.aspx> (consultado el 13 de octubre de 2023).
- OMS (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic 2023: Protect people from tobacco smoke*, Organización Mundial de la Salud, [3]
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.
- OMS (2022), *Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco*, Organización Mundial de la Salud, [2]
<https://doi.org/10.37774/9789275325162>.
- OMS (2021), *Framework Convention on Tobacco Control implementation database*, Organización Mundial de la Salud, [15]
<https://fctc.who.int/who-fctc/reporting/implementation-database> (consultado el 13 de diciembre de 2023).
- OMS (2021), *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*, Organización Mundial de la Salud, [4]
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>.
- Perucic, A. et al. (2022), "Taxation of novel and emerging nicotine and tobacco products (HTPs, ENDS, and ENDS) globally and in Latin America", *Revista Panamericana de Salud Publica/Pan American Journal of Public Health*, Vol. 46, [1]
<https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.175>.
- Preece, R. (2008), "Key controls in the administration of excise duties", *World Customs Journal*, [12]
 Vol. 2/1,
[https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20\(Apr%202008\)/08%20key_controls_in_the_administration_of_excise_duties.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20(Apr%202008)/08%20key_controls_in_the_administration_of_excise_duties.pdf).
- Yassin S, G. (2022), "Appendix F. Cigar Physical Characteristics" Premium Cigars: Patterns of Use, Marketing, and Health Effects, [9]
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK586235/>.

Anexo 3.A. Definiciones clave

Asequibilidad de los cigarrillos: Capacidad financiera del consumidor para comprar cigarrillos, definida como el porcentaje del PIB per cápita necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos de la marca más vendida (OMS, 2023^[3]).

Carga tributaria sobre el tabaco: Proporción de impuestos al tabaco (impuesto selectivo al consumo, impuesto al valor agregado, derechos de importación o cualquier otro gravamen indirecto aplicable) sobre el precio al por menor de los productos de tabaco (OMS, 2023^[3]).

Compras transfronterizas: Actividad en la que los particulares compran productos en el exterior para beneficiarse de unos impuestos más reducidos y los importan para su propio consumo, sin declararlos en su totalidad con la finalidad de evitar pagar derechos de importación (OCDE, 2008^[20]).

Derechos de importación: Derechos aduaneros y otras tarifas de importación que deben pagarse cuando determinados tipos de productos acceden a un territorio económico (OCDE, 2008^[20]).

Estructura combinada de impuestos selectivos: Combinación de impuestos selectivos específicos y ad valorem.

Impuesto: Pago obligatorio sin contrapartida a las administraciones públicas o a una autoridad supranacional. No tiene contrapartida en el sentido de que los beneficios que concede la administración a los contribuyentes no suelen ser proporcionales a su pago (OCDE, 2021^[21]).

Impuesto al valor agregado: Impuesto con una base imponible amplia aplicado al consumo final de los hogares, recolectado —pero no soportado— por las empresas a través de un proceso dividido en varias etapas (OCDE, 2022^[5]).

Impuesto selectivo ad valorem: Impuesto que grava un producto determinado producido para su venta en un país o importado y vendido en dicho país. Adopta la forma de un porcentaje del valor de una transacción entre dos entidades independientes en cualquier etapa de la cadena de producción o distribución (OMS, 2023^[3]).

Impuesto selectivo: Impuesto que grava un número reducido de productos en una etapa particular de la producción o distribución (OCDE, 2022^[5]).

Impuesto selectivo específico: Impuesto que grava un producto determinado producido para su venta en un país o importado y vendido en dicho país. Estos impuestos adoptan la forma de un monto fijo por unidad, cajetilla, 1 000 unidades o kilogramo (OMS, 2023^[3]).

Impuesto selectivo mínimo: En una estructura ad valorem del impuesto selectivo, cuota tributaria mínima que debe pagarse independientemente del precio del producto (OMS, 2022^[2]).

Indexación: Ajuste periódico del valor en función de las variaciones del índice de precios al consumidor (u otro índice de precios) (OCDE, 2008^[20]).

Precio al por menor final (observado): Precio de los productos de tabaco que pagan los consumidores en las tiendas minoristas. Por lo general, incluye los impuestos.

Precio al por menor sugerido: Precio al que los fabricantes (o importadores) sugieren a los minoristas que vendan sus productos de tabaco a los consumidores. El fabricante (o el importador) suele declarar el precio al por menor sugerido a la administración tributaria para calcular la cuota del impuesto selectivo al consumo. En comparación con el precio en fábrica, que tiene en cuenta solo los costos de producción y los márgenes del fabricante (así como los costos de flete y seguros, en el caso de productos importados), el precio al por menor sugerido también tiene en cuenta los márgenes de beneficio de los distribuidores y minoristas.

Precio en fábrica (productor): Importe que el fabricante recibirá del comprador por la venta de una unidad de un producto o servicio, tras descontar el IVA o cualquier impuesto deducible similar, y que se factura al comprador. Excluye los gastos de transporte facturados por separado por el fabricante (OCDE, 2008^[20]).

Precio neto de impuestos: Precio al por menor de un producto tras descontar los impuestos indirectos que gravan dicho producto (es decir, los impuestos selectivos, el IVA, los derechos de importación y otros gravámenes).

Tasas diferenciales (escalonadas): Aplicación de tasas diferentes en función de una o varias características del producto. En el caso del tabaco, las características pueden comprender, entre otras, el nivel de precios, el tipo de hoja de tabaco que compone el cigarrillo, el volumen de producción o el empaquetado (OMS, 2022^[21]).

Tasas uniformes: Tasa única aplicada a todas las marcas del mismo tipo de producto (OMS, 2022^[21]).

Valor de costo, seguro y flete (CIF): Valor de un producto entregado en la frontera del país importador, que incluye todos los gastos de seguro y flete soportados hasta ese momento, o el precio de un servicio prestado a un residente, antes del pago de cualquier derecho de importación u otros impuestos a la importación o al comercio y de los márgenes del transporte dentro del país (OCDE, 2008^[20]).

Anexo 3.B. Cuadros detallados sobre el diseño de los impuestos selectivos al tabaco

Anexo Cuadro 3.B.1. Legislación nacional de los impuestos selectivos aplicados a los productos de tabaco, 2022

	Nombre oficial	Legislación
Argentina	Impuestos internos a los tabacos	Ley n.º 27430
Bolivia	Impuesto a los consumos específicos (ICE)	Decreto Supremo n.º 3442
Brasil	Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	Decreto n.º 8656
Chile	Impuestos a productos específicos	Decreto Ley 828, reformado por la Ley 20899
Colombia	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Ley 1819
Costa Rica	Impuesto a los productos de tabaco (específico)	Ley n.º 9028 Decreto Ejecutivo n.º 37185
	Impuesto selectivo de consumo (ad valorem)	Ley n.º 7972
Ecuador	Impuesto a los consumos específicos	Ley Orgánica para el equilibrio de las finanzas públicas (Suplemento – Registro Oficial n.º 744)
El Salvador	Impuesto sobre productos del tabaco	Decreto n.º 539
Guatemala	Impuesto sobre tabaco y sus productos	Decreto n.º 61-77
Honduras	Impuesto de producción y consumo	Decreto 17-2010
Jamaica	Special consumption tax (SCT)	General Consumption Tax act
México	Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (DOF 22-12-2023)
Nicaragua	Impuesto específico al consumo de cigarrillos y otros productos de tabaco (IECT)	Ley n.º 987 Ley No. 522 (para la asignación de ingresos recaudados)
Panamá	Impuesto selectivo al consumo	Ley n.º 69
Paraguay	Impuesto selectivo al consumo	Decreto n.º 6619/2022
Perú	Sistema específico del impuesto selectivo al consumo	Decreto Supremo n.º 092-2018-EF Resolución Ministerial n.º 034-2020-EF/15
República Dominicana	Impuesto selectivo al consumo	Ley n.º 253-12 Reglamento n.º 1-18
Uruguay	Impuesto específico interno (IMESI)	Decreto n.º 96/990 Texto Ordenado 1996 (Título 11) reformado
Venezuela	Impuesto sobre cigarrillos y manufacturas de tabaco	Decreto n.º 1417

Nota: La legislación que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1 se corresponde con el texto de referencia más reciente que establece los principios rectores de los impuestos selectivos al tabaco aplicados actualmente en cada país.

Fuente: Legislación nacional.

Anexo Cuadro 3.B.2. Bases imponibles del impuesto selectivo según producto de tabaco, 2022

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem
Argentina		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA				
Bolivia	1 000 unidades		1 000 unidades		1 000 unidades			PPMS sin IVA				
Brasil	Cajetilla individual	15% del PPMF con IVA		PPMF con IVA		PPMF con IVA		PPMF con IVA				
Chile	Unidad	PPMF con IVA		PPMF con IVA		PPMF con IVA		PPMF con IVA				
Colombia	Cajetilla individual	PPMF con IVA	Cajetilla individual	PPMF con IVA	Cajetilla individual	PPMF con IVA	Gramo	Otros	Cajetilla individual	PPMF con IVA		
Costa Rica	Unidad	PEF sin IVA	Unidad	PEF sin IVA	Unidad	PEF sin IVA	Unidad 0,6811 g	PEF sin IVA		PEF sin IVA		PEF sin IVA
Ecuador	Unidad			PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA
El Salvador	Unidad	PPMS sin IVA	Unidad	PPMS sin IVA	Unidad	PPMS sin IVA	Gramo	PPMS sin IVA				
Guatemala		PEF sin IVA	Unidad		Unidad		Kilogramo neto					
Honduras	1 000 unidades											
Jamaica	Unidad		Unidad		Unidad							
México	Unidad	PEF sin IVA	Unidad	PPMF sin IVA	Unidad	PPMF sin IVA	Unidad 0,75 g	PPMF sin IVA				
Nicaragua	1 000 unidades		Kilogramo		Kilogramo		Kilogramo					
Panamá		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA		PPMS sin IVA				
Paraguay		PEF sin IVA		PEF sin IVA		PEF sin IVA		PEF sin IVA		PEF sin IVA		
Perú	Unidad			PEF sin IVA		PEF sin IVA		PEF sin IVA	Unidad			

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem	Específica	Ad valorem
República Dominicana	Cajetilla individual	PPMS sin IVA						PPMS sin IVA				
Uruguay	Cajetilla individual			PEF sin IVA multiplicado por 1,85		PEF sin IVA multiplicado por 1,85	Cajetilla individual de 45 g					
Venezuela		PPMS con IVA		PPMS con IVA		PPMS con IVA		PPMS con IVA				

Nota: La base imponible ad valorem «PEF» se refiere al «precio en fábrica/valor CIF»; «PPMS» se refiere al «precio al por menor sugerido por el fabricante/importador»; «PPMF» se refiere al «precio al por menor final (observado)»; «IVA» se refiere al «impuesto al valor agregado»; «otros» se refiere a la base imponible del impuesto selectivo ad valorem del tabaco de liar (TDL) en Colombia, que corresponde al 10% del impuesto selectivo específico aplicado al TDL; las celdas en blanco significan que el producto de tabaco en cuestión no está sujeto a impuestos selectivos al consumo. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. El impuesto selectivo al consumo de cigarrillos electrónicos en Ecuador se aplica únicamente a los que contienen nicotina (es decir, los SEAN). Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela no aplican un impuesto selectivo al consumo de cigarrillos electrónicos (SEAN y SESN) porque sus ventas están prohibidas (OMS, 2023^[3]). Brasil, México y Panamá no aplican un impuesto selectivo al consumo de PTC porque sus ventas están prohibidas (OMS, 2023^[3]). En Brasil, el contribuyente puede optar por dos regímenes distintos de impuestos selectivos al consumo de cigarrillos. El régimen general es solo ad valorem y el régimen especial es combinado. Dado que el régimen especial resulta en una tasa efectiva más reducida, la mayoría de los contribuyentes se acoge a dicho régimen (Gobierno de Brasil, 2020^[6]). Por tanto, el régimen especial (combinado) es el más aplicado a los cigarrillos. El impuesto selectivo específico al TDL en Costa Rica y México se aplica por unidad de producto de tabaco. Para computar el impuesto específico por unidad de TDL, se considera que un cigarrillo contiene 0,6811 gramos de tabaco en Costa Rica y 0,75 gramos de tabaco en México, de conformidad con su legislación nacional.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Anexo Cuadro 3.B.3. Tipos impositivos del impuesto selectivo según producto de tabaco, 2022

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem
Argentina		70%		20%		20%		25%				
Bolivia	0,6 - 1,2 (1,6 - 3,0)		1,2 (3,0)		1,2 (3,0)			50%				
Brasil	0,6 (1,5)	66,7%		30%		300%		30%				
Chile	2,6 (1 186,9)	30%		52,6%		52,6%		59,7%				
Colombia	1,8 (2 800)	10%	1,8 (2 800)	10%	1,8 (2 800)	10%	3,9 (5 947)	10%	1,8 (2 800)	10%		
Costa Rica	1,5 (509,4)	95%	1,5 (509,4)	95%	1,5 (509,4)	95%	1,5 (509,4)	65%		20%		20%
Ecuador	6,4 (3,2)			150%		150%		150%		150%		150%
El Salvador	1,0 (0,5)	39%	1,0 (0,5)	100%	1,0 (0,5)	39%	1,3 (0,6)	39%				
Guatemala		100%	0,005 - 0,26 (0,02 - 1,0)		0,008 - 0,013 (0,03 - 0,05)		0,005 - 0,015 (0,02 - 0,06)					
Honduras	1,0 (10,8)											
Jamaica	4,4 (340,0)		4,4 (340,0)		4,4 (340,0)							

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos de tabaco calentado (PTC)		SEAN y SESN	
	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem	Impuesto específico por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Ad valorem
México	1,1 (11,0)	160%	1,1 (11,0)	30,4% - 160%	1,1 (11,0)	30,4% - 160%	1,1 (11,0)	30,4% - 160%				
Nicaragua	5,9 (69,0)		55,1 (648,6)		10,9 (128,8)		2,9 (34,5)					
Panamá		100%		100%		100%		100%				
Paraguay		20%		20%		20%		20%		20%		
Perú	4,0 (7,2)			50%		50%		50%	3,3 (6,0)			
República Dominicana	2,4 (59,3)	20%						20%				
Uruguay	3,0 (90,2)						0,5 (13,4)					
Venezuela		70%		70%		70%		70%				

Nota: Las celdas en blanco significan que el producto de tabaco no está sujeto a impuestos selectivos. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[4]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. El impuesto selectivo al consumo de cigarrillos electrónicos en Ecuador se aplica únicamente a los que contienen nicotina (es decir, los SEAN). Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela no aplican un impuesto selectivo al consumo de cigarrillos electrónicos (SEAN y SESN) porque sus ventas están prohibidas (OMS, 2023^[3]). Brasil, México y Panamá no aplican un impuesto selectivo al consumo de PTC porque sus ventas están prohibidas (OMS, 2023^[3]). En Brasil, el contribuyente puede optar por dos regímenes distintos de impuestos selectivos al consumo de cigarrillos. El régimen general es solo ad valorem y el régimen especial es combinado. Dado que el régimen especial resulta en una tasa efectiva más reducida, la mayoría de los contribuyentes se acoge a dicho régimen (Gobierno de Brasil, 2020^[8]). Por tanto, el régimen especial (combinado) es el más aplicado a los cigarrillos. En México, los productos de tabaco hechos a mano distintos de los cigarrillos están sujetos a una tasa impositiva ad valorem más reducida (30,4%) que la tasa general del 160%, y no se les aplica el impuesto selectivo específico (véase el Recuadro 3.1). Los impuestos específicos se han convertido en USD en PPA sobre la base del tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2023). Los impuestos selectivos específicos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades, con el objetivo de permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles. En Nicaragua, el impuesto específico a los productos de tabaco distintos de los cigarrillos se aplica por kilogramo de producto. Para el cómputo del impuesto específico equivalente a una cajetilla de 20 unidades, se considera que el peso promedio de los cigarros puros o habanos es de 14,1 gramos y el de los cigarritos, de 2,8 gramos (Yassin S, 2022^[9]). El impuesto específico al TDL en Colombia y El Salvador se aplica por gramo. Para el cómputo del impuesto específico equivalente a una cajetilla de 20 unidades de TDL, se considera que un cigarrillo promedio contiene 0,75 gramos de tabaco (Gallus et al., 2014^[10]).

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[7]).

Anexo Cuadro 3.B.4. Impuesto selectivo mínimo por producto de tabaco, 2022

	Cigarrillos		Cigarros puros o habanos		Cigarritos		Tabaco de liar (TDL)		Productos novedosos de tabaco y nicotina	
	Base imponible	Impuesto específico mínimo por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Base imponible	Impuesto específico mínimo por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Base imponible	Impuesto específico mínimo por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Base imponible	Impuesto específico mínimo por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)	Base imponible	Impuesto específico mínimo por cajetilla de 20 unidades USD en PPA (Moneda nacional)
Argentina	Cajetilla individual	2,5 (169,3)	Unidad	23,1 (1 550,2)	Cajetilla individual	2,3 (155,0)	50 g	2,5 (165,4)		
Brasil	Precio mínimo	0,8 (2,0)								
Costa Rica	Base imponible del impuesto selectivo ad valorem, base imponible del IVA y base imponible del Inder de la marca más vendida	1,5 (522,4)								
Guatemala	75% del precio al por menor sugerido, neto del IVA y del impuesto selectivo	100%								
Panamá	Cajetilla individual	3,4 (1,5)								

Nota: Las celdas en blanco significan que el producto de tabaco no está sujeto a un impuesto selectivo mínimo. Los siguientes países no están incluidos en esta Cuadro puesto que no aplican un impuesto selectivo mínimo: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los impuestos específicos mínimos se han convertido en USD en PPA sobre la base del tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2023). Los impuestos específicos mínimos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades, con el objetivo de permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles. Para el cómputo del impuesto específico mínimo del TDL equivalente a una cajetilla de 20 unidades en Argentina, se considera que un cigarrillo de peso promedio contiene 0,75 gramos de tabaco (Gallus et al., 2014_[10]). En Costa Rica, el impuesto selectivo mínimo equivale al 85% del total de obligaciones tributarias por impuestos indirectos con estructura ad valorem (esto es, el impuesto selectivo ad valorem, el IVA y el Inder) correspondientes a la marca de cigarrillos más vendida. En Brasil, el impuesto selectivo mínimo que debe pagarse por una cajetilla de 20 unidades de cigarrillos se calcula aplicando las tasas específica y ad valorem del régimen especial del impuesto selectivo al consumo (1,5 BRL + 66,7% del 15% del precio al por menor) al precio mínimo legal de 5,0 BRL por cajetilla.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023_[7]).

Anexo Cuadro 3.B.5. Legislación nacional sobre otros impuestos indirectos a los cigarrillos, 2022

	Legislación sobre el IVA	Otros impuestos indirectos	
		Nombre oficial	Legislación
Argentina	Decreto 280/1997	Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos (IAE)	Ley 24625 y sus modificaciones
		Fondo especial del tabaco (FET)	Ley 25465 y sus modificaciones
Bolivia	Ley n.º 843		
Brasil	Lei complementar N° 87-96	Programas de integração Social e de formação do patrimônio do servidor público (PIS/Pasep)	INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB N°2121
		Contribuições para os financiamento da seguridade social (Cofins)	
Chile	Decreto Ley 825 sobre impuesto a las ventas y servicios		
Colombia	Decreto Nacional 624 de 1989 y sus modificaciones, Estatuto Tributario Libro III		
Costa Rica	Ley n.º 6826 y sus modificaciones	Impuesto a favor del Instituto de Desarrollo Rural (Inder)	Ley n.º 9036
Ecuador	Ley de Régimen Tributario Interno y sus modificaciones		
El Salvador	Decreto Legislativo n.º 296 y sus modificaciones		
Guatemala	Decreto n.º 27-92 y sus modificaciones		
Honduras	Decreto Ley n.º 24-1963 y sus modificaciones		
Jamaica	General Consumption Tax act	Environmental Protection Levy	Provisional Collection of Tax Order 2015
		Standard compliance fee (SCF)	Sitio web de la Agencia Aduanera de Jamaica
		Administration fee (CAF)	
México	Ley del Impuesto al Valor Agregado y normas modificatorias Decreto por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales región fronteriza norte		
Nicaragua	Ley n.º 822 y sus modificaciones		
Panamá	Ley n.º 06-2005 y sus modificaciones		
Paraguay	Ley n.º 6380 y sus modificaciones		
Perú	Texto único ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas		
República Dominicana	Ley n.º 253-12 y sus modificaciones		
Uruguay	Ley n.º 18083 y sus modificaciones, artículos 30 a 32		
Venezuela	Decreto Constituyente de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado		

Nota: Las celdas en blanco significan que la categoría no es aplicable.

Fuente: Legislación nacional.

Anexo 3.C. Cuadros detallados sobre la administración del impuesto selectivo al tabaco

Anexo Cuadro 3.C.1. Procesos para declarar y liquidar las obligaciones correspondientes al impuesto selectivo al consumo de productos de tabaco, 2022

	Declaración tributaria			Plazos para el pago	
	Las declaraciones del impuesto selectivo al consumo incluyen información detallada sobre las transacciones de tabaco	Formato	Frecuencia	Número de días	Días naturales/hábiles
Argentina	No	Digital	Mensual	20	Naturales
Bolivia	No	En papel	Mensual	10	Naturales
Brasil	No	Digital	Mensual	10	Naturales
Chile	No	Digital	Mensual	15	Naturales
Colombia	Sí	Digital	Cada dos semanas	5	Naturales
Costa Rica	No	Digital	Mensual	15	Naturales
Ecuador	No	Digital	Mensual	30	Naturales
El Salvador	No	Digital	Mensual	10	Hábiles
Guatemala	No	Digital	Mensual	10	Hábiles
Honduras	No	En papel	Mensual	10	Hábiles
Jamaica	No	Digital	...	...	...
México	Sí	Digital	Mensual	17	Naturales
Nicaragua	No	Digital	Mensual	15	Naturales
Panamá	No	Digital	Mensual	15	Naturales
Paraguay	No	Digital	Mensual	30	Naturales
Perú	No	Digital	Mensual	14 – 22	Naturales
República Dominicana	No	Digital	Mensual	20	Naturales
Uruguay	No	Digital	Mensual	10	Naturales

Nota: Las celdas con puntos suspensivos («...») indican que no se dispone de información. Se considera que las declaraciones del impuesto selectivo incluyen información detallada sobre las transacciones de tabaco cuando los contribuyentes deben proporcionar información que va más allá del valor y/o del volumen total de dichas transacciones.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Anexo Cuadro 3.B.1.

Anexo Cuadro 3.C.2. Uso de estampillas fiscales contra el pago del impuesto selectivo al consumo de tabaco en países de ALC, 2022

	Contribuyentes del impuesto selectivo deben comprar estampillas fiscales	
	Para cigarrillos	Para otros productos de tabaco
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	No
Chile	Sí	No
Colombia	No	...
Costa Rica	No	...
Ecuador	Sí	No
El Salvador	No	No
Guatemala	No	No
Honduras	No	No
Jamaica	No	No
México	Sí	Sí
Nicaragua	No	No
Panamá	No	No
Paraguay	Sí	Sí
Perú	No	No
República Dominicana	Sí	No
Uruguay	No	No

Nota: Las celdas con puntos suspensivos («...») indican que no se dispone de información. En «Otros productos de tabaco» se incluyen los puros, los cigarrillos y el tabaco de liar (TDL). Las estampillas fiscales son etiquetas o marcas colocadas sobre ciertos tipos de bienes de consumo para indicar que se ha pagado el respectivo impuesto selectivo (OMS, 2022^[2]). En México, no es necesario comprar ni colocar timbres fiscales en los productos de tabaco hechos a mano distintos de los cigarrillos.

Fuente: Anexo 9.5 «Información adicional sobre tributación» del Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[3]).

Anexo Cuadro 3.C.3. Prácticas de las administraciones tributarias de ALC para revisar el cumplimiento de los impuestos selectivos al consumo de tabaco, 2022

	Revisión sistemática de las declaraciones del impuesto selectivo (Sí/No)	Cruce de las declaraciones del impuesto selectivo		Auditorías fiscales basadas en el análisis de riesgos (Sí/No)	Controles físicos (Sí/No)
		con declaraciones de otros impuestos (Sí/No)	con información de terceros (Sí/No)		
Argentina	...	...	...	...	...
Bolivia	...	...	...	...	...
Brasil	...	...	...	...	...
Chile	...	...	...	...	...
Colombia	...	...	...	...	...
Costa Rica	...	...	...	...	...
Ecuador	...	...	...	...	...
El Salvador	...	...	...	...	...
Guatemala	Sí	No	No	No	Sí
Honduras	...	...	...	...	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	...	...	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	...
Paraguay	Sí	Sí	No	Sí	No
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	...	...	...	...	...
Uruguay	...	...	...	...	...

Nota: Las celdas con puntos suspensivos (“...”) indican que no se dispone de información.

Fuente: Respuestas al cuestionario de la OCDE enviado a los países de ALC en agosto de 2023.

4

Evaluación del desempeño de la política de impuestos al tabaco en ALC

Este capítulo muestra que los países en América Latina y el Caribe (ALC) han ajustado gradualmente su sistema de impuestos al tabaco a las mejores prácticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, los países de la región siguen disponiendo de un amplio margen de mejora para seguir adecuando aún más el diseño de sus impuestos al tabaco a las mejores prácticas y reforzar así la eficacia de la política tributaria del tabaco, así como de otras políticas relacionadas con el control del tabaquismo.

4.1. Marco para evaluar los resultados de los países en materia de política de impuestos al tabaco

El paquete de medidas MPOWER ha contribuido con éxito a poner en marcha diversas reformas para el control del tabaco. El marco de medidas MPOWER ha permitido evaluar el progreso de los países en la aplicación de un amplio conjunto de políticas de control del tabaco mediante la definición y seguimiento de una serie de indicadores, como la proporción de los impuestos en el precio de los productos de tabaco (véase el Cuadro 1.3 del capítulo 1).

No obstante, los buenos resultados con respecto al objetivo relativo a la proporción de los impuestos al tabaco (esto es, el componente R) no bastan para que la política de impuestos al tabaco logre reducir la prevalencia del consumo de tabaco (Drope, Siu and Chaloupka, 2022^[1]). Así, en países donde la proporción de los impuestos al tabaco es elevada y alcanza el nivel de las mejores prácticas de la OMS, no necesariamente los cigarrillos tienen un precio elevado (véase el Gráfico 1.13 del capítulo 1). Si bien es cierto que una proporción alta de impuestos puede resultar en precios elevados, esto no tiene por qué ser así cuando los precios netos de impuesto son bajos. Por tanto, la proporción de los impuestos al tabaco debe evaluarse juntamente con el nivel de precios y la asequibilidad de los productos de tabaco.

Para responder a las limitaciones que supone basarse en un único indicador (la proporción de los impuestos al tabaco), se desarrolló el Sistema de puntuación fiscal de los cigarrillos con el objetivo de reflejar las fortalezas y debilidades de los distintos países en cuanto a la estructura de sus impuestos al tabaco. El Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos permite evaluar los diferentes sistemas de tributación que aplica cada país a los cigarrillos, teniendo en cuenta su adecuación a las cuatro mejores prácticas establecidas en este respecto: 1) el precio de los cigarrillos de la marca más vendida; 2) las variaciones en la asequibilidad de los cigarrillos; 3) la proporción de los impuestos (media entre la proporción del total de impuestos indirectos y la proporción del impuesto selectivo respecto del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida, y 4) la estructura de los impuestos (es decir, el diseño de los impuestos selectivos aplicados a los cigarrillos) (Chaloupka et al., 2020^[2]; Chaloupka et al., 2021^[3]; Drope et al., 2024^[4]).

Para evaluar la política de impuestos al tabaco de un país, la OCDE se ha basado en las mejores prácticas (MP) de la OMS, que se resumen en el Recuadro 4.1. Se evaluó en qué medida los países de ALC han aplicado algunas de las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de su política de impuestos al tabaco, siguiendo el mismo enfoque (criterios y código de colores) que el marco de evaluación MPOWER. Todas las mejores prácticas seleccionadas se relacionan con aspectos esenciales del diseño del impuesto selectivo al consumo de tabaco y se corresponden en gran medida con los temas tratados en el capítulo 3. Los criterios de evaluación y la información de cada país utilizada para evaluar la aplicación de las mejores prácticas en materia de impuestos al tabaco en los países de ALC se presentan en el anexo de este capítulo y en el Recuadro 4.2. Cuadro 4.1 muestra de forma resumida los resultados de cada país.

El marco presentado en este informe complementa el paquete MPOWER y el Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos y tiene el objetivo de identificar oportunidades de reforma en cada país. En lugar de realizar un seguimiento de los progresos de las reformas a lo largo del tiempo, el marco de evaluación propuesto en este informe pretende identificar oportunidades para fortalecer el diseño y la administración de los impuestos al tabaco en los países de ALC.

Recuadro 4.1. Mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco

- **Mejor práctica (MP) 1:** Aumentar los impuestos al tabaco de forma significativa para reducir la asequibilidad de los productos de tabaco. Para reducir esa asequibilidad, las subidas de impuestos tienen que conllevar aumentos nominales en los precios al por menor que sean mayores que el crecimiento nominal de los ingresos (**asequibilidad**).
- **MP2:** Priorizar incrementos en los impuestos selectivos al consumo de tabaco frente a otros impuestos generales indirectos (y directos). Los impuestos selectivos al consumo son más efectivos en aumentar tanto los precios absolutos como relativos de los productos de tabaco (**tipo de impuestos**).
- **MP3:** Priorizar los impuestos al tabaco basados en el volumen (es decir, específicos) frente a los impuestos ad valorem y, en estructuras combinadas, dar más importancia al componente específico que al componente ad valorem (**estructura del impuesto selectivo al tabaco**).
- **MP4:** Gravar todos los productos de tabaco tradicionales (a saber, cigarrillos, cigarros puros o habanos, cigarritos y tabaco de liar) con un impuesto selectivo al consumo (**productos gravables**).
- **MP5:** Gravar los productos novedosos y emergentes de tabaco y nicotina (a saber, los sistemas electrónicos de administración de nicotina, los sistemas electrónicos sin nicotina y los productos de tabaco calentado) con un impuesto selectivo al consumo cuando no se prohíben sus ventas (**productos gravables**).
- **MP6:** En el caso de estructuras ad valorem, establecer como base imponible el precio al por menor, en lugar de, por ejemplo, el valor de costo, seguro y flete o el precio en fábrica (**base imponible del impuesto selectivo al consumo de tabaco**).
- **MP7:** En relación con los impuestos selectivos específicos, definir claramente la base imponible (para cigarrillos, puros y cigarritos, es el número de unidades; para otros productos de tabaco —como el tabaco sin humo o de liar— es el peso del tabaco) (**base imponible del impuesto selectivo al consumo de tabaco**).
- **MP8:** Gravar todos los productos de tabaco y nicotina de forma similar (estructura y tipos impositivos similares) (**tasas del impuesto selectivo al consumo de tabaco**).
- **MP9:** Con respecto a los tipos impositivos del impuesto selectivo al consumo de tabaco, optar por las tasas uniformes en lugar de tasas escalonadas (**tasas del impuesto selectivo al consumo de tabaco**).
- **MP10:** Ajustar regularmente los impuestos al tabaco específicos a la inflación y al crecimiento de los ingresos reales (sin que el precio disminuya en épocas deflacionista) (**indexación**).
- **MP11:** Complementar el impuesto selectivo ad valorem con un impuesto selectivo mínimo (por ejemplo, una cuota tributaria mínima o un precio al por menor mínimo) (**impuesto selectivo mínimo**).
- **MP12:** Aplicar políticas no tributarias que afecten a los niveles de precios de los productos de tabaco para fortalecer la eficacia de la política tributaria del tabaco (por ejemplo: restringir la venta de cigarrillos por unidades, prohibir los descuentos promocionales de los productos de tabaco o establecer un número mínimo de cigarrillos por cajetilla) (**regulación de las ventas que afecta al diseño de la política de impuestos al tabaco**).

Nota: La regulación de algunos aspectos clave de las ventas (MP12) está comprendida en la lista de mejores prácticas en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco porque está estrechamente relacionada con el resto de mejores prácticas, en especial con las concernientes a la base imponible (MP6 y MP7). Por ejemplo, los países podrían optar por cumplir estrictamente la MP6 y la MP7 porque no se adecuan suficientemente a la MP12. El cumplimiento estricto de la MP12 podría contribuir a una alta puntuación en la MP6 y la MP7.

Fuente: Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]).

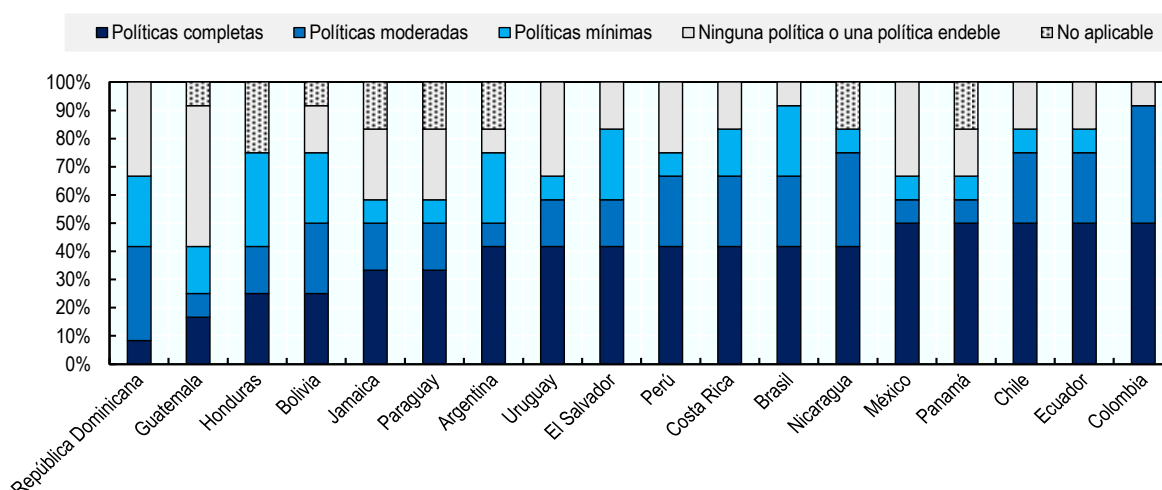
4.2. Aplicación a los países de ALC del marco de evaluación de la política de impuestos al tabaco

Aunque pueden observarse diferencias significativas entre países, muchos han aplicado impuestos al tabaco que se adecuan completa o moderadamente a un número significativo de las mejores prácticas de la OMS (Gráfico 4.1). La gran mayoría de países de ALC (15 de 18) han diseñado su régimen de impuestos al tabaco de modo que cumpla completa o moderadamente con más de la mitad de las mejores prácticas de la OMS en materia de impuestos al tabaco. Cinco de 18 países (Chile, Colombia, Ecuador, México y Panamá) registran el 50% o más de las mejores prácticas de la OMS en su grado más elevado de implementación.

Sin embargo, en algunos países, el régimen de los impuestos al tabaco solo se adecua ligeramente a las mejores prácticas de la OMS. En cuatro países (Bolivia, Guatemala, Honduras y República Dominicana), el diseño de los impuestos al tabaco cumple menos del 30% de las mejores prácticas de la OMS en el nivel máximo de aplicación. Algunos países de ALC (México, Perú y Uruguay) tienen un diseño polarizado de su política de impuestos al tabaco, en la medida en que cumplen completamente un número importante de mejores prácticas mientras fallan en implementar muchas otras.

Gráfico 4.1. Cumplimiento de los países de ALC con las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco

Porcentaje de las 12 mejores prácticas, 2022



Nota: Las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco son las que se enumeran en el Recuadro 4.1. Los criterios empleados para clasificar el nivel de cumplimiento de las mejores prácticas para cada país se exponen en el Recuadro 4.2 y en el Anexo Cuadro 4.A.1.

Fuente: OCDE a partir del Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); y la información que se proporciona en el capítulo 3.

Recuadro 4.2. Marco de la OCDE para la evaluación de la política de impuestos al tabaco

El marco de la OCDE para la evaluación de la política de impuestos al tabaco permite identificar en qué medida la política de impuestos al tabaco de un país se adecua a las mejores prácticas de la OMS en esta materia. El marco proporciona unos criterios y una metodología basados en un código de colores similares a los del marco MPOWER. El Gráfico 4.1 muestra la adecuación de los países a las mejores prácticas de la OMS. El Cuadro 4.1 incluye una evaluación detallada por cada país y medidas. El anexo a este capítulo ofrece orientaciones más detalladas sobre la metodología: el Anexo Cuadro 4.A.1 presenta los criterios tributarios empleados para evaluar la aplicación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco, y el Anexo Cuadro 4.A.2 proporciona información por países sobre la aplicación de cada una de las mejores prácticas.

Evaluar las políticas nacionales en materia de impuestos al tabaco sobre la base de las mejores prácticas de la OMS proporciona una base objetiva que permite comparar los países entre ellos. Sin embargo, las características propias de cada país pueden requerir políticas que se desvíen ligeramente de las mejores prácticas. Por tanto, el marco de evaluación no pretende sustituir el análisis en profundidad de la política de impuestos al tabaco en cada país, sino complementarlo.

A continuación, se incluyen orientaciones complementarias sobre la interpretación de algunas mejores prácticas (MP):

- La MP1 insta a que se lleven a cabo ambiciosas reformas tributarias que reduzcan la asequibilidad de los productos de tabaco y, por tanto, promuevan un cambio de comportamiento. Si las subidas de las tasas de los impuestos al tabaco son moderadas, tendrán que aplicarse de forma continua durante varios años para inducir tal cambio de comportamiento. El criterio para evaluar el cumplimiento de la MP1 se basa en las tendencias de la proporción de los impuestos al tabaco y de la asequibilidad de la marca de cigarrillos más vendida. La proporción de los impuestos al tabaco equivale a la parte de los impuestos indirectos totales que gravan una cajetilla de 20 cigarrillos (es decir, impuestos selectivos al consumo de tabaco, IVA, derechos de importación y cualquier otro impuesto indirecto). Para evaluar si la asequibilidad ha experimentado, en promedio, cambios desde 2012, se calcula la variación porcentual anual promedio en la asequibilidad computada como la tasa de crecimiento por mínimos cuadrados. La información se presenta solo para los países por los que se disponga datos para cuatro o más años. Se considera que la asequibilidad de los cigarrillos no ha variado si la tendencia de los mínimos cuadrados en el PIB per cápita que se requiere para adquirir 2 000 cigarrillos (esto es, 100 cajetillas de 20 cigarrillos) no es significativa a nivel del 5%. Se considera que la asequibilidad promedio de los cigarrillos se redujo (o aumentó) si la tendencia de los mínimos cuadrados en el PIB per cápita que se necesita para adquirir 2 000 cigarrillos es positiva (o negativa) y significativamente distinta de cero a nivel del 5% (OMS, 2023^[6]).
- La MP2 plantea que los impuestos selectivos al consumo de tabaco son más efectivos que otros impuestos indirectos para subir los precios absolutos y relativos de los productos de tabaco. A efectos de evaluar en qué medida los países cumplen la MP2, se calcula la proporción del impuesto selectivo en el total de impuestos indirectos al tabaco. El total de impuestos al tabaco se expresa como la proporción de todos los impuestos al tabaco en porcentaje del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida. Se han establecido umbrales en la MP2 para permitir una clasificación en cuatro categorías en función de la aplicación relativa de los impuestos selectivos al consumo de tabaco: no se aplican impuestos selectivos (0% del total de impuestos al tabaco); se priorizan otros impuestos indirectos frente a los impuestos selectivos (<50%); se priorizan los impuestos selectivos, pero no de forma completa (50% < proporción impuestos selectivos <66%); se priorizan efectivamente los impuestos selectivos frente a otros impuestos indirectos, los primeros representando más de dos tercios de la estructura de impuestos aplicados al tabaco (>66%).

- La MP3 señala que los impuestos selectivos específicos son preferibles a los impuestos al tabaco ad valorem, puesto que son más eficaces para reducir el consumo de tabaco e incrementar la recaudación tributaria. La estructura del impuesto selectivo al consumo examinada en este capítulo es la de los cigarrillos.
- La MP4 promueve la sujeción a impuestos de todos los productos de tabaco tradicionales (a saber, cigarrillos, cigarros puros o habanos, cigarritos y TDL), dado que todos son igual de perjudiciales para la salud.
- MP5: En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[7]), los productos de tabaco y nicotina novedosos incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. En la decisión FCTC/COP8(22), las Partes reconocieron que esos productos emergentes son productos de tabaco y se les recordó aplicar las medidas acordadas en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) (incluido el artículo 6 relativo a los impuestos) del mismo modo que a los productos de tabaco convencionales.
- La MP7 indica que el impuesto selectivo específico debe ser gravado sobre una base imponible legalmente establecida. Además, una base imponible desagregada (como el uso de unidades sueltas de cigarrillos) es preferible a una base imponible más agregada (por ejemplo, kilogramos o 1 000 unidades), especialmente en el caso de los productos de tabaco que no tienen un empaquetado estándar (por ejemplo, los cigarros puros o habanos y los TDL). El uso de unidades sueltas como base imponible previene estrategias de empaquetado dirigidas a manipular la base imponible y reducir las obligaciones tributarias. La aplicación del impuesto selectivo específico por unidad es especialmente importante en países que no regulan el número mínimo/máximo de unidades por paquete de producto de tabaco. Incluso en países que prohíben la venta de cigarrillos por unidades sueltas, estas pueden servir como base imponible a efectos de tributación.
- MP10: La indexación podría tener una regularidad anual si la inflación es reducida, o más frecuente en épocas de alta inflación.
- MP12: Los tres aspectos clave de la regulación de las ventas que afectan al comportamiento de los precios, considerados en la MP12, son la restricción de la venta de cigarrillos por unidades sueltas, la prohibición de descuentos promocionales para los productos de tabaco y la fijación de un número mínimo de cigarrillos por cajetilla.

Fuente: OCDE.

Cuadro 4.1. Aplicación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política tributaria, 2022

	Asequibilidad (MP1)	Tipo de impuestos (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo (MP3)	Productos gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Regulación de las ventas (MP12)
				(MP4)	(MP5)	(MP6)	(MP7)	(MP8)	(MP9)			
Argentina							—			—		
Bolivia	...											
Brasil												
Chile												
Colombia												
Costa Rica												
Ecuador												
El Salvador												
Guatemala										—		
Honduras						—		—			—	
Jamaica						—					—	
México												
Nicaragua						—					—	
Panamá							—			—		
Paraguay							—			—		
Perú												
República Dominicana												
Uruguay												

Nota: Las celdas con puntos suspensivos («...») indican que no se dispone de información. Las celdas con un guión («—») indican que la mejor práctica no es aplicable debido a la ausencia de impuesto selectivo ad valorem o específico. Los criterios empleados para clasificar el nivel de cumplimiento de las mejores prácticas para cada país se exponen en el Recuadro 4.2 y en el Anexo Cuadro 4.A.1. La base imponible ad valorem (MP6) de los productos de tabaco distintos de los cigarrillos en México se corresponde con el precio al por menor final (observado) neto de impuestos (véanse el Cuadro 3.2). No obstante, en México, la aplicación de la MP6 se considera moderada dado que la base imponible ad valorem de los cigarrillos (es decir, el producto de tabaco más popular; véase el Gráfico 1.2 del capítulo 1) es el precio en fábrica neto de impuestos.

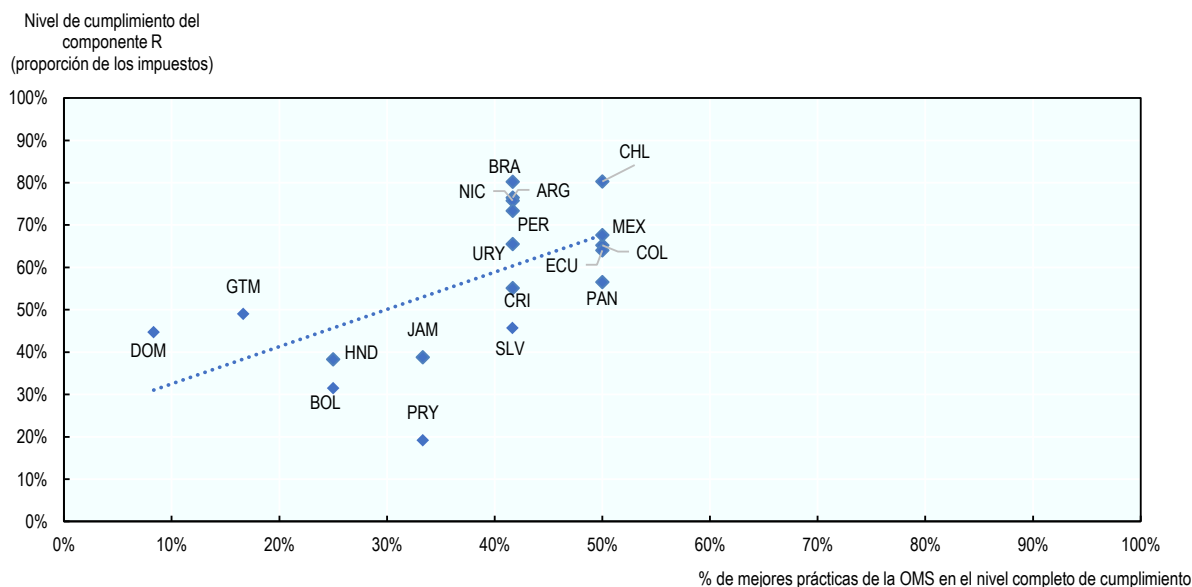
Fuente: OCDE a partir del Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); y la información que se proporciona en el capítulo 3.

El indicador R de MPOWER presenta una correlación positiva con la aplicación de las mejores prácticas de la OMS. El Gráfico 4.2 muestra que los países de ALC con mejores resultados en el indicador R de MPOWER también obtienen, en promedio, mejores resultados en el conjunto más amplio de mejores prácticas de la OMS en materia de impuestos al tabaco. Esta constatación está respaldada por la literatura sobre impuestos al tabaco, que encuentra que impuestos al tabaco bien diseñados son efectivos para aumentar la carga tributaria a los productos de tabaco (Ngo et al., 2022^[8]; Hutchinson et al., 2022^[9]; Paraje et al., 2023^[10]; Ghebreyesus and Clark, 2023^[11]).

Si bien la correlación en general es positiva, existen diferencias marcadas entre los distintos países. Por ejemplo, El Salvador aplica completamente más del 40% de las mejores prácticas, aunque su proporción de los impuestos es relativamente baja en comparación con otros países que cumplen completamente con el 40% de las mejores prácticas, como Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú. Por otra parte, Guatemala y República Dominicana cumplen completamente menos del 20% de las mejores prácticas en materia de impuestos al tabaco, pero presentan una proporción de los impuestos similar a la de Costa Rica y de Panamá.

Gráfico 4.2. Correlación entre la aplicación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco y la medida R de MPOWER relativa a la proporción de los impuestos

Mejores prácticas de la OMS en el nivel completo de cumplimiento como porcentaje de las 12 mejores prácticas y proporción de impuestos al tabaco como porcentaje del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida, 2022



Nota: El porcentaje de mejores prácticas de la OMS en el nivel completo de cumplimiento está reflejado en el Gráfico 4.1. La proporción de los impuestos del componente R indica el total de impuestos al tabaco como porcentaje del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida (véase el Gráfico 1.12 del capítulo 1).

Fuente: OCDE a partir del Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); y la información que se proporciona en el capítulo 3.

En promedio, los países de ALC obtienen buenos resultados en un número significativo de mejores prácticas de la OMS en materia de impuestos al tabaco (Gráfico 4.3). El marco de la OCDE para la evaluación de la política de impuestos al tabaco identifica las mejores prácticas en el nivel completo o más limitado de cumplimiento en los distintos países. En promedio, los países de ALC presentan buenos resultados con respecto a:

- La MP2 (los países priorizan los impuestos selectivos frente a otros impuestos indirectos para subir el precio absoluto y relativo de los productos de tabaco).
- La MP3 (los impuestos selectivos específicos son más comunes que los impuestos al tabaco ad valorem).
- La MP4 (todos los productos de tabaco tradicionales están sujetos al impuesto).
- La MP7 (los impuestos selectivos específicos se aplican por unidad de producto de tabaco).
- La MP9 (las tasas uniformes son más comunes que las tasas escalonadas).
- La MP12 (se regulan las ventas para fortalecer la eficacia de las políticas de impuestos al tabaco).

Sin embargo, algunas mejores prácticas se cumplen moderadamente o no se cumplen en absoluto (Gráfico 4.3). En promedio, los países de ALC presentan resultados deficientes con respecto a:

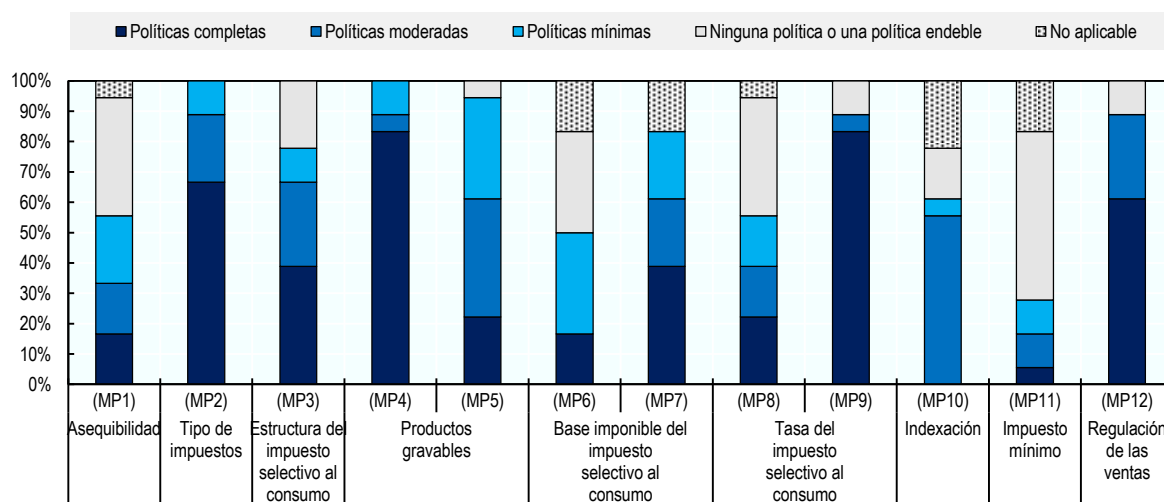
- La MP1 (los tipos impositivos del impuesto selectivo son demasiado bajos y los productos de tabaco se volvieron más asequibles) (véase el Cuadro 1.4 del capítulo 1).
- La MP5 (cuando se permiten sus ventas, los productos novedosos de tabaco y nicotina a menudo no están sujetos a impuestos) (CEPAL, 2019^[12]).
- La MP6 (los impuestos ad valorem al tabaco se aplican sobre una base imponible reducida).
- La MP8 (los tipos impositivos varían significativamente en función del producto de tabaco, lo que entraña el riesgo de que el consumidor sustituya productos de tabaco por otros más económicos, socavando así la eficacia general de la política de impuestos al tabaco).
- La MP10 (los impuestos específicos no se ajustan regularmente en función de la variación del IPC y del crecimiento de los ingresos para garantizar que se reduzca la asequibilidad de los productos de tabaco a lo largo del tiempo).
- La MP11 (no hay un impuesto selectivo mínimo en países que aplican impuestos al tabaco ad valorem).

La débil aplicación de ciertas mejores prácticas puede explicar por qué, en promedio, los cigarrillos siguen siendo relativamente asequibles en los países de ALC (véase el Cuadro 1.4 del capítulo 1). Esto se aprecia en los resultados de la MP1, que señalan que reformar los impuestos al tabaco para reducir la asequibilidad de estos productos sigue siendo prioritario en los países de ALC (Gráfico 4.3).

La asequibilidad de los cigarrillos también se explica por el hecho de que el diseño de la política de impuestos al tabaco no está suficientemente en línea con el funcionamiento general del mercado del tabaco. Algunos factores de mercado, como el nivel de precios, la dispersión de los precios entre las distintas marcas, el poder adquisitivo relativo de los fumadores, y la respuesta estratégica de la industria a la política de impuestos al tabaco (tanto a la adopción de reformas como a la ausencia de estas), también impactan en los resultados de un país con respecto al componente R y en la asequibilidad de los productos de tabaco (CIRC, 2008^[13]). En promedio, en ALC estos factores no están suficientemente incorporados en los procesos de evaluación y reforma de la política de los impuestos al tabaco (véase el capítulo 5 para una discusión más detallada).

Gráfico 4.3. Panorama de la implementación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco

Porcentaje de 18 países de ALC, 2022



Nota: Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los criterios empleados para clasificar el nivel de cumplimiento de las mejores prácticas para cada país se exponen en el Recuadro 4.2 y en el Anexo Cuadro 4.A.1.

Fuente: OCDE a partir del Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); y la información que se proporciona en el capítulo 3.

Referencias

- CEPAL (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>. [12]
- Chaloupka, F. et al. (2021), *Cigarette Tax Scorecard (2nd Edition)*, Tobacconomics, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-2nd-edition/>. [3]
- Chaloupka, F. et al. (2020), "Tobacconomics cigarette tax scorecard", *Tobacconomics*, <https://www.tobacconomics.org/files/research/636/uic-tobacco-scorecard-report-eng-v7.1.pdf>. [2]
- CIRC (2008), *Methods for Evaluating Tobacco Control Policies*, Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/Tobacco_vol12.pdf. [13]
- Drope, J. et al. (2024), *Tobacconomics cigarette tax scorecard (3rd ed.)*, Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-3rd-edition/>. [4]
- Drope, J., E. Siu and F. Chaloupka (2022), "Perseverance is innovation: the journey to successful tobacco tax reform", *Tobacco Control*, Vol. 31/2, pp. 241-242, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-057088>. [1]
- Ghebreyesus, T. and H. Clark (2023), "Health taxes for healthier lives: an opportunity for all governments", *BMJ Global Health*, Vol. 8/Suppl 8, p. e013761, <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-013761>. [11]
- Hutchinson, B. et al. (2022), "The case for investment in tobacco control: lessons from four countries in the Americas", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.174>. [9]
- Ngo, A. et al. (2022), "As countries improve their cigarette tax policy, cigarette consumption declines", *Tobacco Control*, Vol. 33/e1, <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057486>. [8]
- OMS (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic 2023: Protect people from tobacco smoke*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>. [6]
- OMS (2022), *Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco*, Organización Mundial de la Salud, <https://doi.org/10.37774/9789275325162>. [5]
- OMS (2021), *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>. [7]
- Paraje, G. et al. (2023), "Taxation of tobacco, alcohol, and sugar-sweetened beverages: reviewing the evidence and dispelling the myths", *BMJ Global Health*, Vol. 8/Suppl 8, p. e011866, <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-011866>. [10]

Anexo 4.A. Evaluación del cumplimiento de las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco

Anexo Cuadro 4.A.1. Criterios empleados para evaluar el cumplimiento por parte de los países de ALC de las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco

		Ninguna política o política endeble	Políticas mínimas	Políticas moderadas	Políticas completas
Asequibilidad	MP1	Los cigarrillos no son menos asequibles desde 2012 y la proporción de los impuestos no aumentó.	Los cigarrillos no son menos asequibles desde 2012 pese a que la proporción de los impuestos aumentó.	Los cigarrillos son menos asequibles desde 2012 pero la proporción de los impuestos no aumentó.	Los cigarrillos son menos asequibles desde 2012 mientras la proporción de los impuestos aumentó.
Tipo de impuestos	MP2	La proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco es del 0%.	La proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco es inferior al 50%.	La proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco se sitúa entre el 50% y el 66%.	La proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco es superior al 66%.
Estructura del impuesto selectivo al consumo	MP3	El impuesto selectivo al consumo presenta una estructura solo ad valorem.	El impuesto selectivo al consumo presenta una estructura combinada en la que se atribuye menor peso al componente específico.	El impuesto selectivo al consumo presenta una estructura combinada en la que se atribuye mayor peso al componente específico.	El impuesto selectivo al consumo presenta una estructura solo específica.
Productos gravables	MP4	Ninguno de los productos de tabaco tradicionales está sujeto al impuesto selectivo al consumo.	Uno o dos de los cuatro productos de tabaco tradicionales están sujetos al impuesto selectivo al consumo.	Tres de los cuatro productos de tabaco tradicionales están sujetos al impuesto selectivo al consumo.	Todos los productos de tabaco tradicionales están sujetos al impuesto selectivo al consumo.
	MP5	Las ventas de productos novedosos de tabaco y nicotina están permitidas y estos productos no están sujetos al impuesto selectivo al consumo.	Las ventas de productos novedosos de tabaco y nicotina están reguladas pero estos productos no están sujetos al impuesto selectivo al consumo.	Al menos un tipo de producto novedoso de tabaco y nicotina está sujeto al impuesto. Si más de un tipo de producto novedoso está sujeto al impuesto, la tasa impositiva es inferior a la aplicada a los cigarrillos convencionales. Si no están sujetos al impuesto, las ventas de al menos uno de estos productos están prohibidas.	Al menos dos tipos de productos novedosos de tabaco y nicotina están sujetos al impuesto con una tasa similar a la aplicada a los cigarrillos convencionales. Si no están sujetos al impuesto, las ventas de estos productos están prohibidas.

		Ninguna política o política endeble	Políticas mínimas	Políticas moderadas	Políticas completas
Base imponible del impuesto selectivo al consumo	MP6	El impuesto selectivo ad valorem se aplica sobre el precio en fábrica o el valor CIF, ambos netos de impuesto.	El impuesto selectivo ad valorem se aplica sobre el precio al por menor sugerido por el fabricante/importador neto de impuestos.	El impuesto selectivo ad valorem se aplica sobre el precio al por menor sugerido por el fabricante/importador, incluyendo impuestos.	El impuesto selectivo ad valorem se aplica sobre el precio al por menor final (observado), incluyendo impuestos.
	MP7	El impuesto selectivo específico se aplica sobre el peso o una de las características del producto de tabaco (por ejemplo, su calidad o longitud).	El impuesto selectivo específico se aplica por unidad: una cajetilla de productos de tabaco (sin especificar el número de unidades sueltas por cajetilla) o 1 000 unidades.	El impuesto selectivo específico se aplica por unidad: un paquete de producto de tabaco con un número de unidades sueltas por cajetilla determinado por la ley.	El impuesto selectivo específico se aplica por unidad: una unidad suelta de producto de tabaco, cuyas características vienen establecidas por ley.
Tasa del impuesto selectivo al consumo	MP8	Las estructuras del impuesto selectivo al consumo difieren en función del tipo de producto de tabaco y nicotina.	Los distintos productos de tabaco y nicotina están sujetos a la misma estructura del impuesto selectivo al consumo, pero los tipos impositivos legales son diferentes.	Los distintos productos de tabaco y nicotina están sujetos a la misma estructura del impuesto selectivo al consumo y a los mismos los tipos impositivos legales. Sin embargo, cuando se aplican sobre el peso, las tasas aplicables a una cajetilla de 20 unidades difieren significativamente.	Los distintos productos de tabaco y nicotina están sujetos a la misma estructura del impuesto selectivo al consumo y a los mismos los tipos impositivos por cajetilla de 20 unidades.
	MP9	Impuestos escalonados para la mayoría de los productos de tabaco.	Impuestos escalonados para algunos productos de tabaco.	Impuestos escalonados para un producto de tabaco.	Tasas uniformes para todos los productos de tabaco.
Indexación	MP10	Ausencia de indexación.	Ajustes regulares, pero no necesariamente basados en la inflación.	Indexación solo a la inflación, preferiblemente automática.	Indexación anual a la inflación y al crecimiento de los ingresos reales.
Impuesto mínimo	MP11	No se aplica un impuesto selectivo mínimo.	Impuesto selectivo mínimo para algunos productos de tabaco, pero no expresado como importe fijo (es decir, específico).	Impuesto selectivo mínimo para algunos productos de tabaco, y expresado como importe fijo (es decir, específico).	Impuesto selectivo mínimo para todos los productos de tabaco, y expresado como importe fijo (es decir, específico).
Regulación de las ventas	MP12	Las ventas no están reguladas.	Una de las tres regulaciones clave de las ventas está implementada.	Dos de las tres regulaciones clave de las ventas están implementadas.	Las tres regulaciones clave de las ventas están implementadas.

Nota: Los datos sobre las mejores prácticas (MP) corresponden al año 2022. El Recuadro 4.2 contiene mayor explicación sobre los indicadores utilizados para clasificar los países según los diferentes criterios.

Fuente: OCDE a partir del Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[6]); y la información que se proporciona en el capítulo 3.

Anexo Cuadro 4.A.2. Datos tenidos en cuenta para evaluar el cumplimiento por parte de los países de ALC con las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco

	Tendencias en la asequibilidad y carga tributaria (MP1)	Proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco (%) (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo y proporción del impuesto selectivo específico en la estructura de impuestos selectivos al consumo (%) (MP3)	Productos de tabaco gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Número de regulaciones clave de las ventas que se encuentran implementadas (MP12)
				Productos de tabaco tradicionales (MP4)	Productos novedosos de tabaco y nicotina (MP5)	Ad valorem (MP6)	Específica (MP7)	Tipos impositivos comparables entre productos de tabaco (MP8)	Tipos impositivos uniformes (MP9)			
Argentina	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 6,5 p.p.	81%	Solo ad valorem (0%)	4	Las ventas de SEAN y SESN están prohibidas. Las ventas de PTC no están prohibidas ni sujetas al impuesto.	PPMS neto de impuestos	N/A	Tipos impositivos legales diferentes	Sí, en todos los productos de tabaco	N/A	Específico para todos los productos de tabaco	3
Bolivia	...	63%	Solo específica (100%)	4	Ventas reguladas pero no sujetas al impuesto	PPMS neto de impuestos	1 000 unidades sueltas	Diferentes estructuras del impuesto	Escalonados solo para los cigarrillos	Anual sobre el IPC	No	3
Brasil	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es negativa y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 17,1 p.p.	46%	Combinada, mayor peso del componente específico (73%)	4	Se prohíben las ventas	PPMF con impuestos	Cajetilla de 20 unidades	Tipos impositivos legales diferentes	Sí, en todos los productos de tabaco	No	Específico y solo para cigarrillos	3
Chile	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es positiva pero la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 1,7 p.p.	80%	Combinada, mayor peso del componente específico (53%)	4	Ventas reguladas pero no sujetas al impuesto	PPMF con impuestos	Unidad suelta	Diferentes estructuras del impuesto	Sí, en todos los productos de tabaco	Mensual sobre el IPC	No	3

	Tendencias en la asequibilidad y carga tributaria (MP1)	Proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco (%) (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo y proporción del impuesto selectivo específico en la estructura de impuestos selectivos al consumo (%) (MP3)	Productos de tabaco gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Número de regulaciones clave de las ventas que se encuentran implementadas (MP12)
				Productos de tabaco tradicionales (MP4)	Productos novedosos de tabaco y nicotina (MP5)	Ad valorem (MP6)	Específica (MP7)	Tipos impositivos comparables entre productos de tabaco (MP8)	Tipos impositivos uniformes (MP9)			
Colombia	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es positiva y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 14,6 p.p.	76%	Combinada, mayor peso del componente específico (80%)	4	Los PTC están sujetos al impuesto a una tasa similar. Las ventas de SEAN y SESN no están prohibidas ni sujetas al impuesto.	PPMF con impuestos	Cajetilla individual de 20 unidades/g	Misma estructura, pero diferentes tipos impositivos por una cajetilla de 20 unidades	Sí, en todos los productos de tabaco	Anual sobre el IPC	No	3
Costa Rica	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 3,3 p.p.	83%	Combinada, mayor peso del componente específico (56%)	4	Sujetos al impuesto a una tasa inferior	PEF neto de impuestos	Unidad suelta	Tipos impositivos legales diferentes	Sí, en todos los productos de tabaco	Anual sobre el IPC	No específico y solo para cigarrillos	3
Ecuador	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es positiva pero la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 9 p.p.	83%	Solo específica (100%)	4	Sujetos al impuesto a una tasa similar	PPMS neto de impuestos	Unidad suelta	Diferentes estructuras del impuesto	Sí, en todos los productos de tabaco	Anual sobre el IPC	No	2

	Tendencias en la asequibilidad y carga tributaria (MP1)	Proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco (%) (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo y proporción del impuesto selectivo específico en la estructura de impuestos selectivos al consumo (%) (MP3)	Productos de tabaco gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Número de regulaciones clave de las ventas que se encuentran implementadas (MP12)
				Productos de tabaco tradicionales (MP4)	Productos novedosos de tabaco y nicotina (MP5)	Ad valorem (MP6)	Específica (MP7)	Tipos impositivos comparables entre productos de tabaco (MP8)	Tipos impositivos uniformes (MP9)			
El Salvador	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es positiva pero la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 7,2 p.p.	75%	Combinada, menor peso del componente específico (38%)	4	Ventas reguladas pero no sujetas al impuesto	PPMS neto de impuestos	Unidad suelta	Misma estructura, pero diferentes tipos impositivos por una cajetilla de 20 unidades	Sí, en todos los productos de tabaco	No	No	3
Guatemala	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco no varió	78%	Solo ad valorem (0%)	4	Ventas no reguladas ni sujetas al impuesto	PEF neto de impuestos	Unidad suelta/ kilogramo	Diferentes estructuras del impuesto	Sí, para los cigarrillos. Escalonados para los productos distintos de los cigarrillos	N/A	No específico y solo para cigarrillos	2
Honduras	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es positiva y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 4,3 p.p.	40%	Solo específica (100%)	1	Ventas reguladas pero no sujetas al impuesto	N/A	1 000 unidades sueltas	N/A	Sí, en todos los productos de tabaco	Anual sobre el IPC	N/A	2

	Tendencias en la asequibilidad y carga tributaria (MP1)	Proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco (%) (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo y proporción del impuesto selectivo específico en la estructura de impuestos selectivos al consumo (%) (MP3)	Productos de tabaco gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Número de regulaciones clave de las ventas que se encuentran implementadas (MP12)
				Productos de tabaco tradicionales (MP4)	Productos novedosos de tabaco y nicotina (MP5)	Ad valorem (MP6)	Específica (MP7)	Tipos impositivos comparables entre productos de tabaco (MP8)	Tipos impositivos uniformes (MP9)			
Jamaica	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 7,3 p.p.	63%	Solo específica (100%)	3	Ventas reguladas pero no sujetas al impuesto	N/A	Unidad suelta	Misma estructura y mismos tipos impositivos	Sí, en todos los productos de tabaco	No	N/A	0
México	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 0,8 p.p.	80%	Combinada, menor peso del componente específico (29%)	4	Se prohíben las ventas	PEF neto de impuestos (cigarrillos) PPMF neto de impuestos (productos distintos de los cigarrillos)	Unidad suelta	Misma estructura y mismos tipos impositivos	Sí, para los cigarrillos. Escalonados para los productos distintos de los cigarrillos (basados en procesos de manufacturación)	Anual sobre el IPC	No	3
Nicaragua	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad es positiva y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 46,6 p.p.	83%	Solo específica (100%)	4	Las ventas de SEAN y SESN están prohibidas. Las ventas de PTC no están prohibidas ni sujetas al impuesto	N/A	1 000 unidades sueltas/ kilogramo	Misma estructura, pero diferentes tipos impositivos por una cajetilla de 20 unidades	Sí, en todos los productos de tabaco	Anual sobre el IPC	N/A	2

	Tendencias en la asequibilidad y carga tributaria (MP1)	Proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco (%) (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo y proporción del impuesto selectivo específico en la estructura de impuestos selectivos al consumo (%) (MP3)	Productos de tabaco gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Número de regulaciones clave de las ventas que se encuentran implementadas (MP12)
				Productos de tabaco tradicionales (MP4)	Productos novedosos de tabaco y nicotina (MP5)	Ad valorem (MP6)	Específica (MP7)	Tipos impositivos comparables entre productos de tabaco (MP8)	Tipos impositivos uniformes (MP9)			
Panamá	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco no varió	77%	Solo ad valorem (0%)	4	Se prohíben las ventas	PPMS neto de impuestos	N/A	Misma estructura y mismos tipos impositivos	Sí, en todos los productos de tabaco	N/A	Específico y solo para cigarrillos	3
Paraguay	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 1,9 p.p.	53%	Solo ad valorem (0%)	4	Los PTC están sujetos al impuesto a una tasa similar. Las ventas de SEAN y SESN no están prohibidas ni sujetas al impuesto.	PEF neto de impuestos	N/A	Misma estructura y mismos tipos impositivos	Sí, en todos los productos de tabaco	N/A	No	3
Perú	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco aumentó 31,1 p.p.	79%	Solo específica (100%)	4	Los PTC están sujetos al impuesto a una tasa inferior. Las ventas de SEAN y SESN no están prohibidas ni sujetas al impuesto.	PEF neto de impuestos	Unidad suelta	Diferentes estructuras del impuesto	Sí, en todos los productos de tabaco	Anual sobre el IPC	No	2

	Tendencias en la asequibilidad y carga tributaria (MP1)	Proporción del impuesto selectivo al consumo en la estructura de impuestos al tabaco (%) (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo y proporción del impuesto selectivo específico en la estructura de impuestos selectivos al consumo (%) (MP3)	Productos de tabaco gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasa del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)	Número de regulaciones clave de las ventas que se encuentran implementadas (MP12)
				Productos de tabaco tradicionales (MP4)	Productos novedosos de tabaco y nicotina (MP5)	Ad valorem (MP6)	Específica (MP7)	Tipos impositivos comparables entre productos de tabaco (MP8)	Tipos impositivos uniformes (MP9)			
República Dominicana	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 13,9 p.p.	66%	Combinada, mayor peso del componente específico (62%)	2	Ventas reguladas pero no sujetas al impuesto	PPMS neto de impuestos	Cajetilla individual de 20 unidades	Diferentes estructuras del impuesto	Sí, en todos los productos de tabaco	Trimestral sobre el IPC	No	0
Uruguay	La tendencia de los mínimos cuadrados en la asequibilidad no es significativa y la proporción de los impuestos al tabaco se redujo 3,2 p.p.	72%	Solo específica (100%)	2	Las ventas de SEAN y SESN están prohibidas. Las ventas de PTC no están prohibidas ni sujetas al impuesto.	PEF neto de impuestos	Cajetilla individual	Diferentes estructuras del impuesto	Sí, en todos los productos de tabaco	Ajustes regulares pero no se indexa a la inflación	No	3

Nota: La indicación «N/A» significa que la MP no se aplica al país en cuestión debido a la ausencia de impuesto selectivo ad valorem o específico. La evaluación de la MP1 corresponde al período que abarca de 2012 a 2022. El indicador de la proporción del impuesto selectivo al consumo (MP2 y MP3) se corresponde con la proporción de dicho impuesto en la estructura de impuestos al tabaco, que se define como la suma de todos los impuestos al tabaco expresada como porcentaje del precio al por menor de la marca de cigarrillos más vendida. Véase información más detallada sobre los tipos impositivos del impuesto selectivo a los distintos productos de tabaco (MP8) en el Cuadro 3.2 y el anexo 3.B (capítulo 3). Las bases imponibles y los tipos impositivos (MP6 – MP9) se corresponden con el diseño de los impuestos selectivos aplicados a todos los productos de tabaco. Los países pueden aplicar el impuesto selectivo específico por unidad de cigarrillo y por gramo o kilogramo de otros productos de tabaco (por ejemplo, Colombia y Nicaragua). La base imponible ad valorem «PEF» se refiere al «precio en fábrica/valor CIF»; «PPMS» se refiere al «precio al por menor sugerido por el fabricante/importador»; «PPMF» se refiere al «precio al por menor final (observado)», e «IPC» se refiere al índice de precios al consumidor. La base imponible ad valorem (MP6) de los productos de tabaco distintos de los cigarrillos en México se corresponde con el precio al por menor final (observado) neto de impuestos (véase el Cuadro 3.2 del capítulo 3). No obstante, en México, el cumplimiento de la MP6 se considera moderado dado que la base imponible ad valorem de los cigarrillos (es decir, el producto de tabaco más popular; véase el Gráfico 1.2 del capítulo 1) es el precio en fábrica neto de impuestos. Fuente: OCDE a partir del Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[5]) y la información que se proporciona en el capítulo 3.

5 Hacia una reforma necesaria de los impuestos al tabaco en los países de ALC

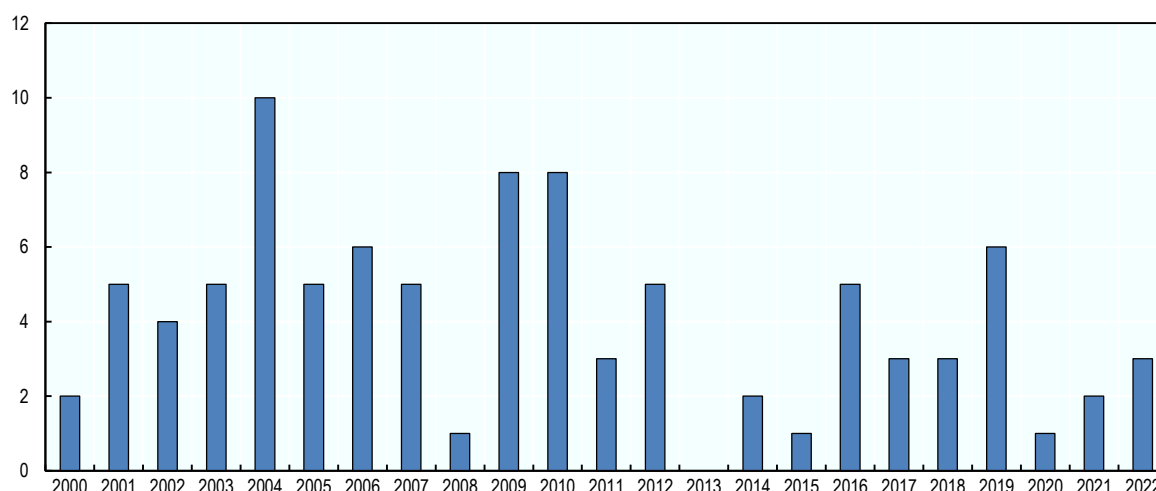
Este capítulo muestra que los países de ALC tienen que redoblar sus esfuerzos por reducir la prevalencia del consumo de tabaco mediante la adopción de reformas de los impuestos al tabaco. Los países introdujeron numerosas reformas a los impuestos selectivos al consumo de tabaco antes de 2011, pero los progresos se han ralentizado desde entonces. Para avanzar hacia impuestos al tabaco más fortalecidos, los responsables de la formulación de políticas tributarias deben tener en cuenta cómo responden las empresas tabacaleras a las políticas de impuestos al tabaco y, si fuera necesario, tomar medidas complementarias para resguardar la eficacia de los impuestos selectivos al consumo de tabaco. Los países han de alinear la administración con el diseño de sus impuestos al tabaco, reforzar la coherencia entre dichos impuestos y el impuesto sobre la renta de sociedades, y potenciar la cooperación nacional y regional en materia de tributación del tabaco.

5.1. Reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC desde 2000

Desde 2000, todos los países de ALC han adoptado al menos una reforma del impuesto selectivo al consumo de tabaco. En conjunto, desde el año 2000, los 18 países de ALC analizados en este capítulo han adoptado 93 reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco (consistentes en modificar las tasas del impuesto, establecer mecanismos de indexación o impuestos mínimos y/o ajustar la base imponible del impuesto selectivo al consumo) (Gráfico 5.1). Estas reformas suelen conllevar la promulgación de nuevas leyes o decretos.

Gráfico 5.1. Reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC desde 2000

Número de reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco adoptadas en los países de ALC, 2000 a 2022



Nota: Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Venezuela no se ha incluido debido a informaciones faltantes. El concepto de «reforma del impuesto selectivo al consumo de tabaco» en este informe comprende la modificación de los tipos impositivos del impuesto, la introducción y/o modificación de los mecanismos de indexación o impuestos mínimos, así como los ajustes en la base imponible del impuesto selectivo al consumo. Estas reformas suelen conllevar la promulgación de nuevas leyes o decretos. El gráfico no muestra los cambios impositivos regulares derivados de la indexación a la inflación de los tipos impositivos y de los precios mínimos. Las reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco no incluyen las regulaciones de las ventas (MP12, véase el Recuadro 4.1 del capítulo 4). El año se corresponde con la fecha de promulgación de la nueva legislación, no con la de la aplicación de la reforma de los impuestos al tabaco. Las prohibiciones de los productos novedosos de tabaco y nicotina también se incluyen en el gráfico para reflejar los esfuerzos realizados por los países de conformidad con la MP5 («productos gravables»; véase el Recuadro 4.1 del capítulo 4): Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

Fuente: Legislación nacional que figura en las fichas de países (capítulo 6) del Informe de la OCDE titulado «*Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*».

Muchas reformas de los impuestos selectivos al consumo de tabaco tuvieron lugar antes de 2011.

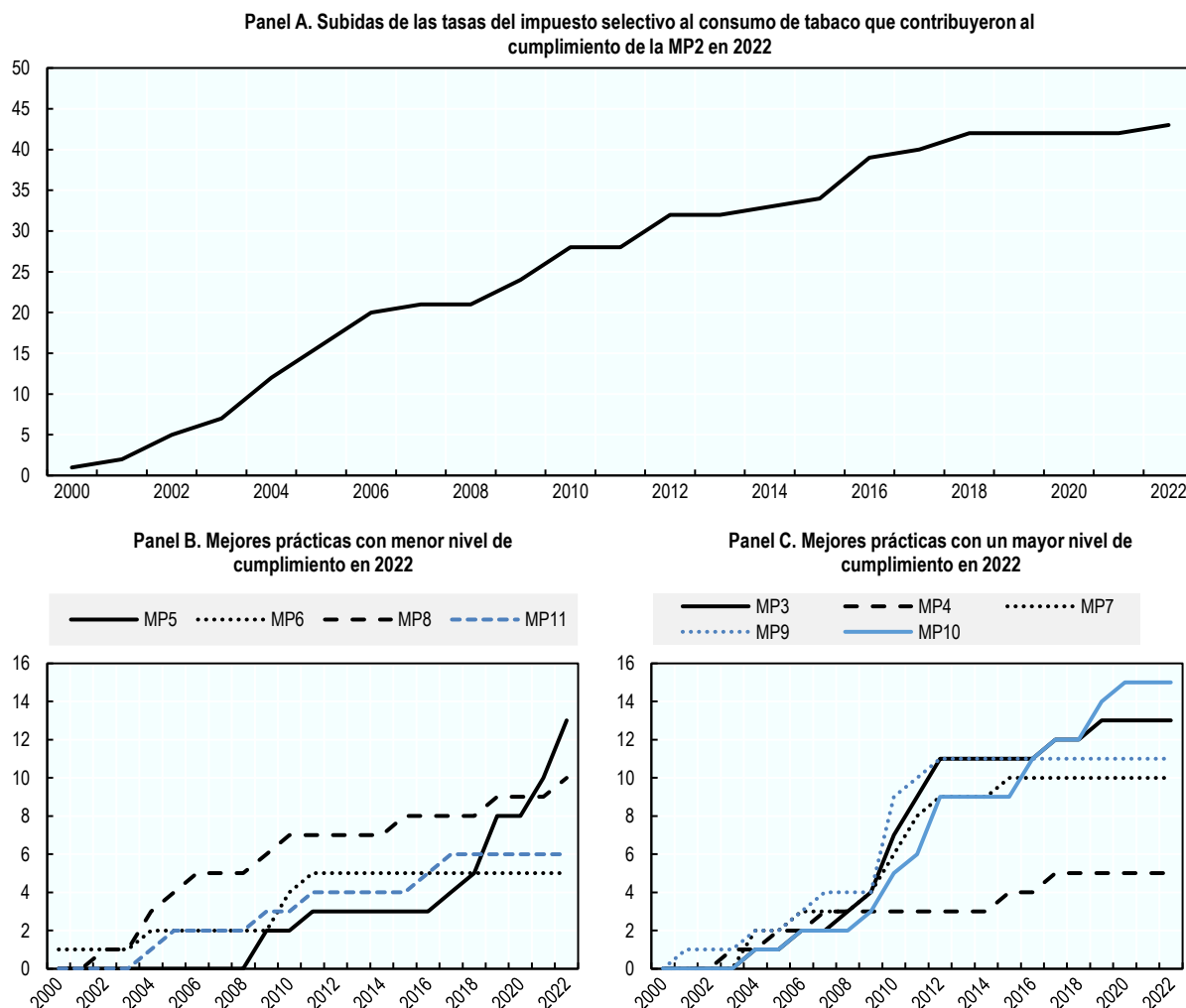
El año 2004 destacó como el año de mayor número de reformas adoptadas del impuesto, fecha en la que muchos países de ALC ratificaron el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) (Sandoval et al., 2022^[1]). Los principios rectores de la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS sobre las medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco ayudaron a los países a reformar el impuesto selectivo al consumo de tabaco. Entre 2009 y 2010 hubo otro pico reformista, a raíz de la crisis financiera global Gráfico 5.1. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 no ha resultado (todavía) en una nueva ola de reformas a los impuestos del tabaco.

Los cambios más significativos en el diseño de las políticas de impuestos al tabaco en ALC se produjeron a raíz de la crisis financiera global (Gráfico 5.2). Entre 2009 y 2011, los países de la región adoptaron una serie de reformas consistentes con las mejores prácticas de la OMS en materia de diseño de los impuestos al tabaco. Cuatro países sustituyeron la estructura solo ad valorem por una estructura solo específica (Nicaragua, en 2009; Perú, en 2010; Honduras, en 2010, y Ecuador, en 2011) (MP3). Dos países pasaron de una estructura solo ad valorem a una combinada (México, en 2009, y Chile, en 2010), y otros dos sustituyeron una estructura solo específica por una combinada (Colombia en 2010 y Brasil en 2011). Los impuestos selectivos específicos empezaron a aplicarse a unidades individuales de productos de tabaco (MP7). Chile (2010), Ecuador (2011), Honduras (2010) y Nicaragua (2009) comenzaron a indexar los impuestos específicos a la inflación (MP10). Los tipos impositivos escalonados prácticamente habían desaparecido en 2010 (MP9), salvo en Bolivia, que mantiene las tasas escalonadas para los cigarrillos, y en Guatemala y México, que las siguen aplicando a productos de tabaco distintos de los cigarrillos. Las tasas de los impuestos selectivos al consumo convergieron gradualmente entre productos de tabaco en ALC (MP8) (Gráfico 5.2, Panel B), aunque todavía presentan variaciones significativas en función del producto (Gráfico 4.1 y Cuadro 3.2). La venta de algunos tipos de productos novedosos de tabaco y nicotina se prohibió en Argentina (2011), Brasil (2009) y Uruguay (2009) (Gráfico 5.2, Panel B).

El ritmo y alcance de las reformas de los impuestos selectivos al consumo de tabaco en ALC se ralentizaron desde 2012. Entre 2012 y 2022, se adoptaron 31 reformas de los impuestos al tabaco, cifra que se sitúa muy por debajo de las 62 reformas adoptadas en este ámbito entre 2000 y 2011 (Gráfico 5.1). Además, las reformas han sido de menor alcance. Entre 2000 y 2011, se aprobaron 28 subidas del impuesto selectivo al consumo. En algunos países, estos incrementos en los tipos impositivos contribuyeron a que el impuesto selectivo represente al menos el 50% de la estructura de impuestos indirectos al tabaco en 2022 (MP2) (Gráfico 5.2, Panel A). Desde 2012, el número de subidas de estos impuestos selectivos ha sido más reducido (15 subidas) y el aumento de los tipos impositivos también ha sido más modesto que en el período anterior (véase el Recuadro 5.1). Durante la última década, solo un país cambió su estructura ad valorem por una estructura solo específica (Bolivia, 2017) y otro pasó de una estructura solo ad valorem a estructura una combinada (Costa Rica, 2012) (MP3) (Gráfico 5.2, Panel C). A partir de 2018, las reformas del impuesto selectivo al consumo de tabaco se centraron principalmente en la indexación de los impuestos específicos a la inflación (MP10) (Gráfico 5.2 Panel C). Por lo que respecta a los productos novedosos de tabaco y nicotina, sus ventas se prohibieron en México (2022), Nicaragua (solo las de SEAN y SESN, 2021) y Panamá (2022), y empezaron a estar sujetas al impuesto selectivo en Colombia (solo las de PTC, 2018), Costa Rica (2022), Ecuador (2019), Paraguay (solo las de PTC, 2019) y Perú (solo las de PTC, 2019) (MP5) (Gráfico 5.2, Panel B).

Gráfico 5.2. Implementación de las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco en el tiempo

Número acumulado de reformas de los impuestos al tabaco con un nivel de cumplimiento moderado/ completo con las mejores prácticas de la OMS



Nota: Los siguientes países de ALC están incluidos en el gráfico: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Venezuela no se ha incluido debido a informaciones faltantes. El número de reformas de los impuestos al tabaco es acumulado, empezando en cero en el año base (2000) y mostrando, para cada año, el número total de reformas adoptadas desde el año base. Se exponen los criterios empleados para clasificar y evaluar el nivel de cumplimiento de una reforma con las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco en el Recuadro 4.2 y las Cuadros 4.A.1 y 4.A.2. El Anexo Cuadro 5.A.1 incluye la información específica de cada país sobre la implementación de las mejores prácticas a lo largo del tiempo. La MP1 (asequibilidad) y la MP12 (regulación de las ventas) no se han incluido en el gráfico porque la asequibilidad se refiere a múltiples factores de índole tributarios y no tributarios, mientras que la regulación de las ventas no está directamente relacionada con el diseño de los impuestos al tabaco. En el periodo comprendido entre 2000 y 2022, los avances en la MP4 (productos gravables) han sido más limitados en comparación con otras mejores prácticas, puesto que los productos de tabaco tradicionales ya estaban sujetos al impuesto en la mayoría de los países antes de 2000. Las reformas alineadas con la MP5 (productos gravables) corresponden a la prohibición de las ventas de los productos novedosos de tabaco y nicotina en los siguientes países: Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

Fuente: OCDE a partir de la legislación nacional que figura en las fichas de países (capítulo 6) del Informe de la OCDE titulado “*Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*” (OCDE, 2024^[2]); Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco (OMS, 2022^[3]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[4]).

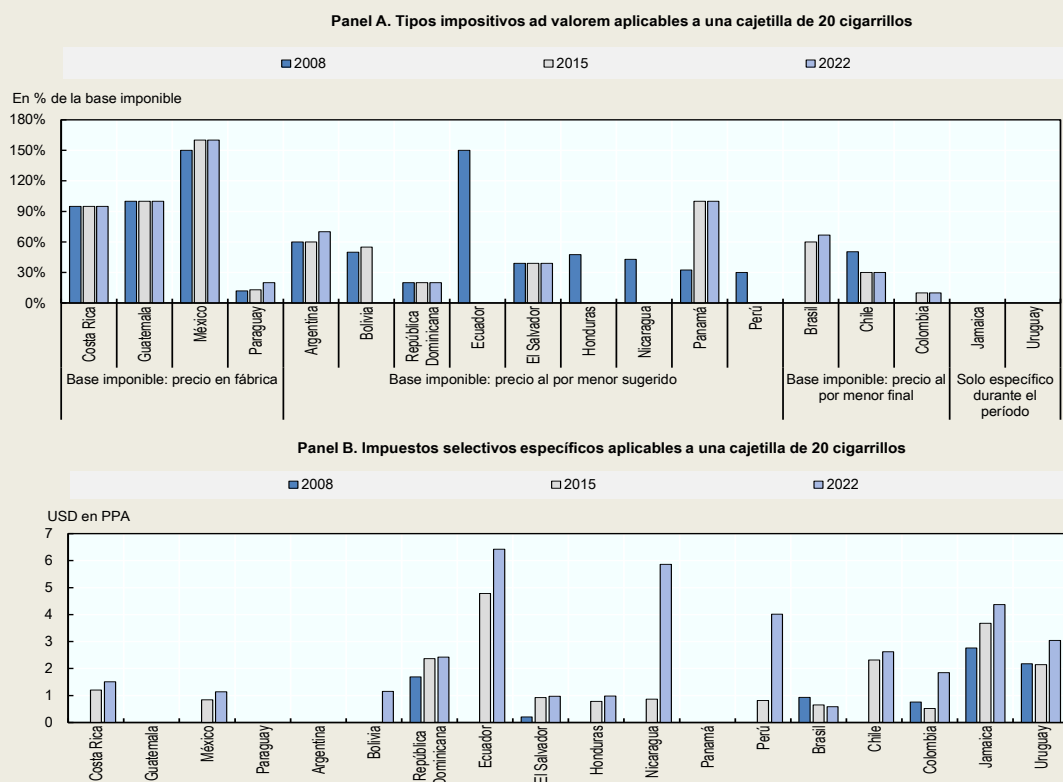
Recuadro 5.1. Evolución de los tipos impositivos legales del impuesto selectivo al consumo de tabaco

La comparación de los tipos impositivos legales del impuesto selectivo al consumo de tabaco durante el período 2008-2022 muestra una ralentización en los incrementos impositivos durante los últimos años.

Entre 2008 y 2015, las tasas del impuesto selectivo ad valorem aumentaron en cinco países (Gráfico 5.3, Panel A). La subida de la tasa del impuesto ad valorem más significativa se produjo en Panamá, que en 2009 subió el tipo impositivo del 32,5% al 100% del precio al por menor sugerido por el fabricante/importador neto de IVA. La introducción de un impuesto selectivo específico en Chile en 2010 se acompañó de una reducción de la tasa del impuesto selectivo ad valorem entre 2008 y 2015, mientras que en Costa Rica y México la adopción de un impuesto selectivo específico (en 2012 y 2009, respectivamente) no resultó en una reducción de las tasas del impuesto ad valorem. Entre 2015 y 2022, las tasas del impuesto ad valorem aumentaron ligeramente en Argentina, Brasil y Paraguay.

Las subidas de la cuota de los impuestos específicos han sido modestas en los últimos años (Gráfico 5.3, Panel B). En El Salvador, Jamaica y República Dominicana, las subidas de impuestos fueron mayores durante el periodo 2008 – 2015 en comparación con el periodo 2015 – 2022. Tras introducir un impuesto específico en el periodo comprendido entre 2009 y 2012, las subidas posteriores del impuesto específico a los cigarrillos en Chile, Costa Rica, Honduras y México han sido modestas y solo ajustadas al crecimiento de la inflación como resultado de la indexación del impuesto específico. En Brasil, la ausencia de indexación del impuesto específico a la inflación desde 2016 resultó en una caída del impuesto en términos reales (es decir, teniendo en cuenta el impacto de la inflación). En cambio, en Colombia, Nicaragua, Perú y Uruguay, las subidas de los impuestos específicos entre 2015 y 2022 han sido más significativas que en otros países que aplican un impuesto selectivo específico a los cigarrillos.

Gráfico 5.3. Evolución y comparación de los tipos impositivos legales de los impuestos selectivos



Nota: Los países se han agrupado en función del diseño del impuesto selectivo que aplicaban en 2008. El impuesto específico de Brasil y de Colombia en 2008, y de Bolivia en 2022, se corresponde con la tasa del tramo más alto del sistema escalonado.

Los impuestos específicos del Panel B se han convertido en USD en PPA sobre la base del tipo de conversión PPA implícito de la Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2023).

Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay no aplican un impuesto específico. Jamaica y Uruguay no aplican un impuesto selectivo ad valorem.

Los impuestos selectivos específicos están estandarizados para una cajetilla de 20 unidades, con el objetivo de permitir la comparación entre países con distintas bases imponibles.

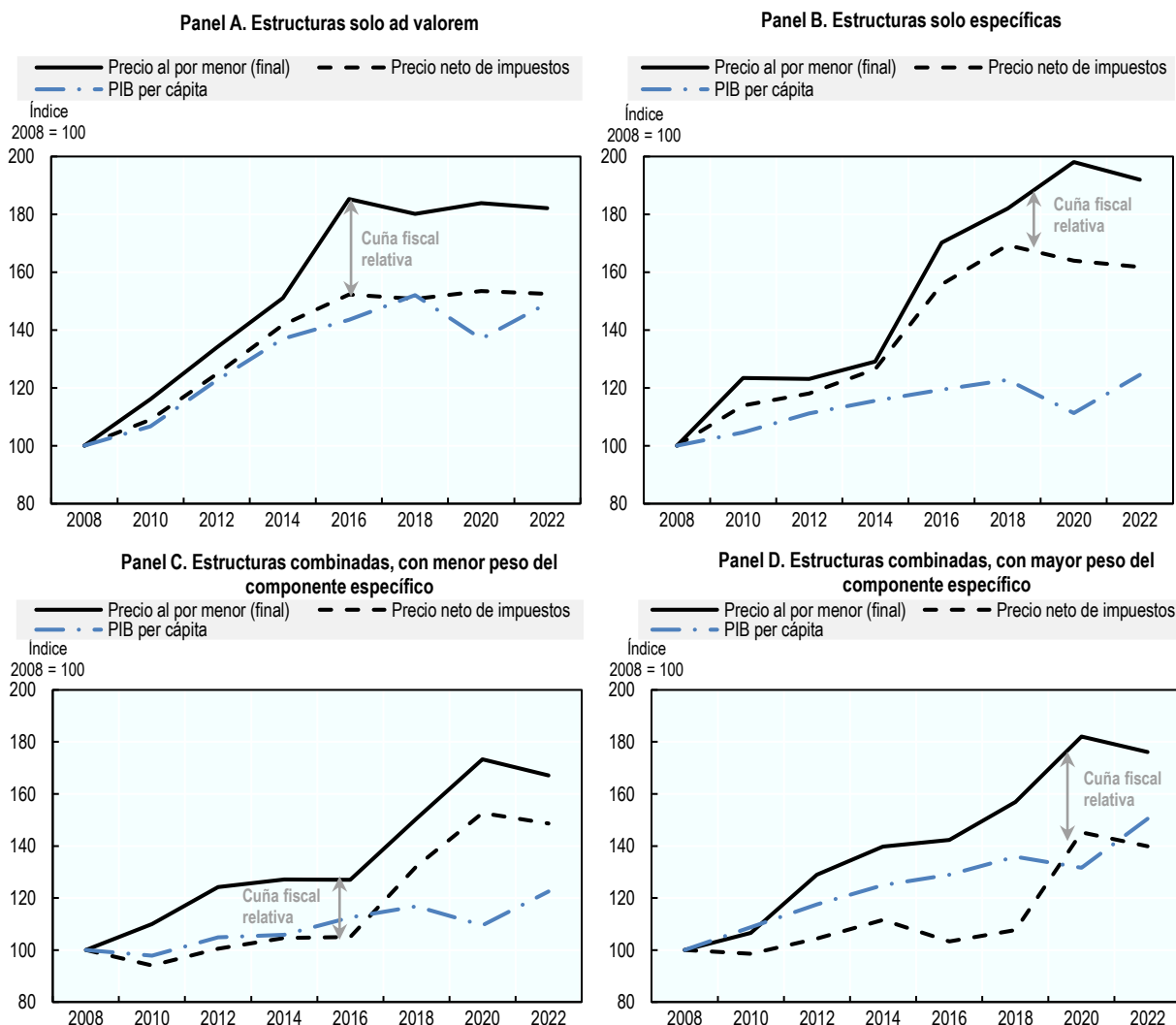
Fuente: Legislación nacional que figura en las fichas de países (capítulo 6) del Informe de la OCDE titulado “*Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*” (OCDE, 2024^[2]); Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[5]).

Las reformas de los impuestos al tabaco han ampliado gradualmente la brecha entre los precios al por menor finales (impuestos incluidos) y los precios netos de impuestos a lo largo del tiempo.

Los paneles del Gráfico 5.4 muestran, por tipo de estructura impositiva, las variaciones promedio de los precios al por menor finales (impuestos incluidos) y de los precios netos de impuestos de los cigarrillos de la marca más vendida en distintos países de ALC a lo largo del tiempo. Las variaciones se muestran como índice, tomando como base los precios de 2008. La diferencia entre los niveles de precios al por menor finales y los netos de impuestos (es decir, la “cuña fiscal”) brinda indicaciones sobre el impacto de los impuestos al tabaco en los precios (Partos et al., 2020^[6]; Sheikh, Branston and Gilmore, 2021^[7]). Sin embargo, las variaciones de los precios que se muestran en el Gráfico 5.4 tienen limitaciones para determinar de forma aislada el impacto de una reforma de los impuestos al tabaco o la respuesta de la industria a dicha reforma (por ejemplo, las empresas tabaqueras podrían reducir los precios netos de impuestos en respuesta a una subida de impuestos, lo que ampliaría la cuña fiscal). Por lo tanto, los datos del Gráfico 5.4 deben interpretarse con cautela. Las fichas de países incluidas en el capítulo 6 del informe de la OCDE titulado “*Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*” proporcionan más información sobre las tendencias específicas de cada país (OCDE, 2024^[2]).

Gráfico 5.4. Variación real promedio de los precios al por menor final y neto de impuestos de los cigarrillos según estructuras impositivas

Porcentaje de variación desde el año base, 2008 – 2022



Nota: Los promedios incluyen los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los países se han incluido en un panel determinado dependiendo de la estructura del impuesto selectivo al consumo que aplican en cierto año. Por tanto, los países pueden moverse de un panel a otro a lo largo del periodo 2008 – 2022 si han cambiado la estructura del impuesto selectivo al consumo en un año particular. Los indicadores reflejados en el Gráfico se han calculado a partir de precios en moneda nacional y se han ajustado por la inflación, de modo que los datos muestran un promedio de variaciones reales. Los precios del tabaco se basan en los datos de la marca de cigarrillos más vendida. El «precio neto de impuestos» se refiere al precio al por menor (final) de las marcas de cigarrillos más vendidas neto de los impuestos indirectos aplicados a esa marca (impuestos selectivos al consumo de tabaco, IVA, derechos de importación y cualquier otro impuesto indirecto). Por «cuña fiscal relativa» se entiende la diferencia entre la variación del precio al por menor final y la del precio neto de impuestos. Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[4]); Datos de libre acceso del Banco Mundial (Banco Mundial, 2024^[8]); Estadísticas financieras internacionales del FMI (FMI, 2024^[9]).

5.2. Argumentos a favor de una nueva ola de reformas de los impuestos al tabaco en ALC

Pese a los progresos realizados en las últimas décadas, los países de ALC tienen que seguir reformando los impuestos al tabaco. Como se detalla en esta sección, son cuatro las razones principales que justifican la necesidad de reformar este tipo de tributo (Sandoval et al., 2022^[10]):

1. La prevalencia del consumo de tabaco puede reducirse aún más.
2. El consumo de tabaco conlleva costos económicos y sociales elevados.
3. Los cigarrillos siguen siendo demasiado asequibles.
4. Los países no están aprovechando plenamente el potencial de recaudación de los impuestos al tabaco.

La prevalencia del consumo de tabaco sigue siendo elevada en algunos países y entre los jóvenes.

En general, la prevalencia del consumo de tabaco sigue siendo alta, e incluso en países donde es más moderada hay margen para que se reduzca aún más (Blanco Marquizo et al., 2022^[11]; Hutchinson et al., 2022^[12]) (véase también el Gráfico 1.6 del capítulo 1). En varios países, el consumo de tabaco ha crecido tras la pandemia de COVID-19 (véase el capítulo 1). Por último, el consumo creciente de productos novedosos de tabaco y nicotina atrae a nuevos consumidores en el mercado del tabaco (Perucic et al., 2022^[13]).

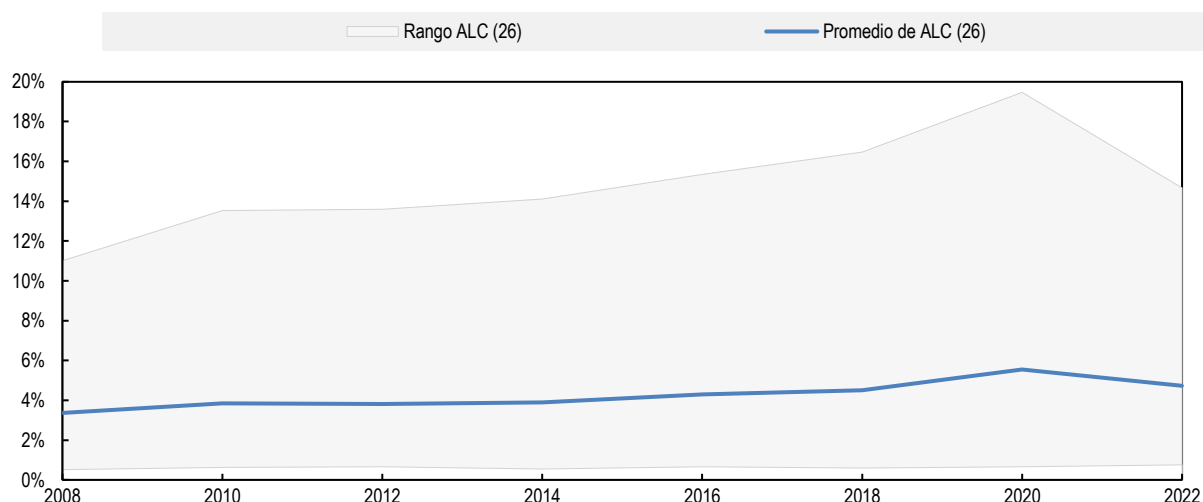
Los costos económicos y sociales del consumo de tabaco son elevados. Los costos económicos y sociales derivados del tabaquismo incluyen los costos directos en salud, la pérdida de productividad económica y los costos asociados al cuidado de las personas enfermas (Goodchild, Nargis and Tursan d'Espaignet, 2017^[14]; Pichon-Riviere et al., 2023^[15]). Estos costos son muy significativos y superan con creces la recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco (véase el Cuadro 1.2 del capítulo 1). Aunque es difícil de cuantificar, la pérdida de bienestar de las personas que sufren una enfermedad provocada por el uso de tabaco (incluyendo a su familia), ya sea por fumar o por la exposición al humo ajeno, constituye otra razón de peso para reformar los impuestos al tabaco.

Los cigarrillos siguen siendo demasiado asequibles. La asequibilidad de los productos de tabaco depende de la proporción de los impuestos al tabaco, de los precios del tabaco, del nivel y evolución de los ingresos disponibles en el país, de la inflación y del crecimiento del ingreso real en comparación con la evolución de los precios y de los impuestos al tabaco (Blecher, 2020^[16]). Desde 2012, los cigarrillos no se volvieron menos asequibles en 23 de 33 países (Cuadro 1.4 del capítulo 1) y el promedio del indicador de asequibilidad de los cigarrillos en ALC se ha mantenido relativamente estable (Gráfico 5.5). Más recientemente, entre 2020 y 2022 el precio promedio de los cigarrillos cayó en varias regiones del mundo, incluso en ALC donde los precios de los cigarrillos ni siquiera siguieron el ritmo de la inflación o del crecimiento de los ingresos en la mayoría de los países (Drope et al., 2024^[17]).

Los países podrían recaudar más ingresos de los impuestos del tabaco (Goodchild, Sandoval and Belausteguigoitia, 2017^[18]). La recaudación de los impuestos al tabaco varía en los distintos países de ALC. La recaudación de todos los impuestos indirectos aplicados al tabaco oscila desde el 0,01% de los ingresos tributarios totales y del PIB en Barbados hasta el 2,58% de los ingresos tributarios totales en Chile (el 0,67% del PIB) (Gráfico 2.4 del capítulo 2). Los impuestos selectivos al consumo de tabaco generan una recaudación promedio del 0,12% del PIB (el 0,50% de la recaudación total de impuestos) en ALC (Gráfico 2.5 del capítulo 2). La recaudación promedio de impuesto selectivo por cada cajetilla de cigarrillos vendidas legalmente presenta variaciones sustanciales entre los distintos países de ALC: desde 0,5 USD en PPA en Bolivia hasta 4,5 USD en PPA en Chile (Gráfico 2.12 del capítulo 2). La medida en que un país pueda recaudar mayores ingresos de los impuestos al tabaco dependerá de diversos factores, como el diseño vigente del impuesto al tabaco, la prevalencia del consumo de tabaco, los precios del tabaco netos de impuestos y la elasticidad-precio de la demanda (Red Sudamericana de Economía Aplicada/ Red Sur, 2019^[19]; Petit and Nagy, 2016^[20]; Blecher, Ozer and Bloom, 2023^[21]).

Gráfico 5.5. Asequibilidad a lo largo del tiempo de la marca de cigarrillos más vendida

En porcentaje del PIB per cápita necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos



Nota: En el gráfico están incluidos los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El indicador de la asequibilidad mide el porcentaje del PIB per cápita del país necesario para comprar 100 cajetillas de 20 cigarrillos de la marca más vendida. Un porcentaje mayor (o menor) significa que la asequibilidad de los cigarrillos es menor (o mayor). Para garantizar la comparabilidad de la asequibilidad promedio a lo largo del tiempo, se han excluido los países para los que no se disponía de información sobre uno o varios años.

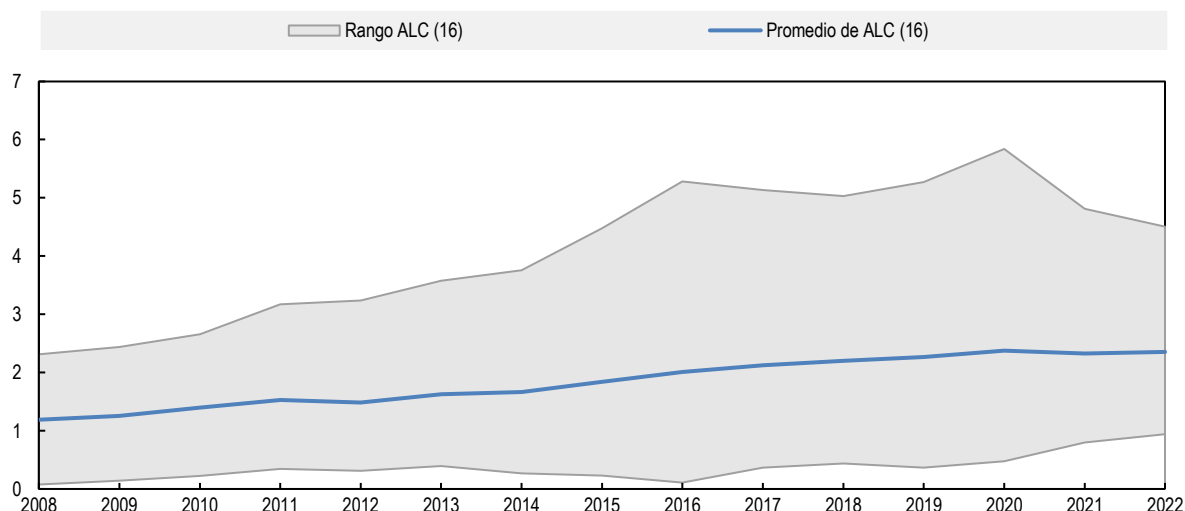
Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[41]).

Aumentar las tasas de los impuestos al tabaco tiene un impacto positivo en la recaudación tributaria a corto plazo. Entre 2008 y 2016, el promedio de ALC de la recaudación del impuesto selectivo por cajetilla de cigarrillos vendida legalmente aumentó desde 1,2 USD en PPA a 2,0 USD en PPA (Gráfico 5.6), en consonancia con las subidas de las tasas de los impuestos al tabaco, que fueron más significativas antes de 2016 (véase el Recuadro 5.1). Desde 2017, esta recaudación promedio de impuesto selectivo por cajetilla de cigarrillos creció de forma marginal (desde 2,1 a 2,4 USD en PPA entre 2017 y 2022), lo que concuerda con la relativa ausencia de subidas de los impuestos al tabaco en los últimos años (Gráfico 5.1 y Gráfico 5.2). Esto muestra que, dada la inelasticidad de la demanda de tabaco, las subidas de los impuestos al tabaco tienen un impacto positivo en la recaudación promedio por cajetilla de cigarrillos (Jawad et al., 2018^[22]; Guindon, Paraje and Chaloupka, 2018^[23]).

En el largo plazo también las subidas de las tasas de los impuestos al tabaco tienen un impacto fiscal neto positivo. Los incrementos en los tipos impositivos de los impuestos selectivos al tabaco pretenden reducir el consumo de tabaco, lo que a su vez reduciría la recaudación de impuestos al tabaco. Sin embargo, la disminución de la recaudación tributaria por un menor consumo de tabaco tiende a ser inferior que los ingresos adicionales que genera (en el corto plazo) la subida de impuestos. Además, reducir el consumo de tabaco disminuye los costos sociales y económicos del tabaquismo. Así, dado que los costos relacionados con el consumo de tabaco superan los ingresos procedentes de los impuestos al tabaco en los países de ALC, el impacto neto de una sociedad libre de humo sería siempre positivo (Fuchs et al., 2019^[24]).

Gráfico 5.6. Tendencias en la recaudación promedio de impuesto selectivo al consumo por cada cajetilla de 20 cigarrillos vendida

Recaudación de impuesto selectivo al consumo de tabaco en USD en PPA por cada cajetilla de cigarrillos vendida legalmente



Nota: Véase el Recuadro 2.1 (capítulo 2) para más información sobre la recaudación de impuestos al tabaco (fuente de la información y cálculos). Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Perú y Uruguay. La selección de países se basa en la disponibilidad de los datos sobre las ventas de cigarrillos en Euromonitor International Tobacco Industry, edición de 2023 © Todos los derechos reservados (Euromonitor International, 2023^[25]).

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE (OCDE, 2024^[26]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[4]); datos nacionales; Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI (FMI, 2023^[5]); cálculos de la OCDE a partir de Euromonitor International Tobacco Industry (Euromonitor International, 2023^[25]).

5.3. Opciones para reforzar el diseño y la administración de los impuestos al tabaco en ALC

Los países de ALC disponen de margen para seguir adecuando el diseño de sus políticas de impuestos al tabaco a las mejores prácticas de la OMS. Pese a los avances registrados durante las últimas dos décadas (Gráfico 5.2), sigue habiendo un amplio espacio para reforzar el diseño de los impuestos al tabaco, aumentar los tipos impositivos y la proporción de estos impuestos en el precio de los productos de tabaco, así como mejorar la administración de los impuestos al tabaco (Chaloupka et al., 2021^[27]). En concreto, hay una serie de reformas de carácter prioritario, que tendrían un impacto significativo e inmediato, como son: el aumento de las cuotas del impuesto selectivo específico y su indexación a la inflación y al crecimiento de los ingresos reales, así como la introducción de un impuesto mínimo (o un precio mínimo) en los países en los que los impuestos al tabaco tienen un amplio componente ad valorem (véase el Gráfico 4.3 del capítulo 4).

Para reforzar la eficacia de los impuestos al tabaco en la reducción de la prevalencia del tabaquismo, los países de ALC deberán adoptar una serie de medidas complementarias en materia de política y administración de impuestos al tabaco. La administración y el control de los impuestos selectivos al tabaco tienen un impacto significativo sobre la eficacia de estos impuestos. Por tanto, este capítulo introduce mejores prácticas adicionales que los países de ALC no tienen suficientemente en cuenta. A continuación, en el Recuadro 5.2 se enumeran estas mejores prácticas adicionales en materia de impuestos al tabaco y el resto del capítulo las discute con mayor detalle.

Recuadro 5.2. Mejores prácticas de la OCDE en materia de política y administración de impuestos al tabaco

Tener en cuenta la respuesta estratégica de las empresas tabacaleras al diseñar la política de impuestos al tabaco.

- **MP13:** Evaluar la repercusión de las subidas de los impuestos al tabaco en los precios al por menor finales y netos de impuestos a lo largo del tiempo, y seguir adoptando medidas tributarias complementarias en caso necesario.

Adecuar la administración de los impuestos al tabaco al diseño de la política tributaria.

- **MP14:** Determinar el momento de devengo del impuesto selectivo al consumo de tabaco que facilite la administración del impuesto.
- **MP15:** Teniendo en cuenta el momento de devengo del impuesto selectivo al consumo de tabaco, adoptar medidas para limitar el fraude y el comercio ilícito:
 - Usar marcas fiscales modernas.
 - Recopilar información más detallada sobre las transacciones de tabaco en las declaraciones del impuesto selectivo al consumo.
 - Exigir licencias comerciales obligatorias a todos los operadores involucrados en la cadena de valor del tabaco.
- **MP16:** Alinear la estructura del impuesto selectivo al consumo con el momento de devengo del impuesto.
- **MP17:** En países en los que los impuestos al tabaco presentan un componente ad valorem, introducir un impuesto (o precio) mínimo y aplicar el impuesto ad valorem sobre el precio al por menor sugerido o final (observado), y no sobre el precio en fábrica. Usar la información relativa al IVA para garantizar que la base imponible (declarada) del impuesto selectivo al tabaco se corresponde con el precio al por menor efectivo.
- **MP18:** Aplicar el IVA sobre el precio de venta incluyendo el impuesto selectivo al consumo de tabaco.

Reforzar la coherencia entre las políticas del impuesto selectivo al consumo de tabaco y del impuesto sobre la renta de sociedades.

- **MP19:** Aplicar el artículo 5.3 del CMCT de la OMS, de modo que no se concedan subsidios directos o indirectos (tributarios o no tributarios) a empresas tabacaleras para evitar que estos subsidios debiliten la eficacia de las políticas de impuestos al tabaco.

Fortalecer la cooperación a nivel nacional y regional en materia de impuestos al tabaco.

- **MP20:** Reforzar la cooperación entre los Ministerios de Finanzas y los de Salud para garantizar que las políticas de impuestos al tabaco son eficaces a la hora de reducir considerablemente la prevalencia del consumo de tabaco. Incluir en el diálogo a otras administraciones, como la administración tributaria y las autoridades aduaneras.
- **MP21:** Participar activamente en los mecanismos de coordinación y cooperación regional en materia de política de impuestos al tabaco e intercambiar información sobre el sector del tabaco de modo que políticas de control del tabaco débiles en un país no dificulten la adopción de políticas de impuestos al tabaco efectivas en otros países.

Fuente: OCDE.

5.3.1. Tener en cuenta la respuesta estratégica de las empresas tabacaleras al diseñar la política de impuestos al tabaco

Las empresas tabacaleras responden estratégicamente a las subidas de los impuestos al tabaco con la finalidad de maximizar sus utilidades. Como cualquier negocio, las empresas tabacaleras buscan maximizar sus utilidades. Una reforma de los impuestos al tabaco, al tratar de reducir la demanda de productos de tabaco, pone en riesgo las utilidades del sector tabaquero. Las empresas del sector responden ajustando su conducta con el objetivo de reducir al máximo el impacto – y, por ende, la eficacia – de tal reforma (Partos et al., 2020^[6]; Sheikh, Branston and Gilmore, 2021^[7]).

Las empresas tabacaleras pueden responder ante las reformas de los impuestos al tabaco de varias maneras, entre ellas, las siguientes:

1. **Limitar que se traslade al consumidor la subida de los impuestos al tabaco bajando el precio neto de impuestos de los productos, sobre todo en el corto plazo.** Al absorber parcial (o totalmente) la subida del impuesto, las empresas tabacaleras limitarán (o evitarán) que el aumento del precio provoque una reducción en el número de fumadores que reduzca o abandone el consumo de tabaco. La medida en que las empresas tabacaleras absorban una subida de impuestos dependerá de diversos factores, como la rentabilidad de la empresa (cuanto más rentable sea, más capacidad tendrá para implementar estrategias de absorción de la subida del impuesto, aunque sea solo temporalmente); el nivel de competencia en el mercado del tabaco y la magnitud de la subida del impuesto (cuanto más ambiciosa sea la subida, más difícil será absorberla totalmente, puesto que será más costoso para las empresas tabacaleras).
2. **Incrementar gradualmente los precios al por menor netos de impuestos en respuesta a una subida de los impuestos al tabaco,** de modo que la variación interanual de los precios del tabaco sea tal que los consumidores no modifiquen sus hábitos de consumo. Cuando las empresas tabacaleras logran limitar la respuesta conductual de los fumadores, pueden incluso decidir seguir aumentando el precio de los productos de tabaco, aun cuando los impuestos se hayan trasladado totalmente a los precios al por menor.
3. **Ajustar de forma diferente el precio neto de impuestos de unas marcas y otras** en función de la elasticidad-precio de la demanda, que puede variar entre ellas. Por ejemplo, si la elasticidad-precio de la demanda de marcas *premium* es menor que la de la demanda de marcas más económicas, las empresas tabacaleras pueden optar por trasladar solo parcialmente la subida de impuestos en el caso de los productos menos costosos, y compensar la pérdida de utilidades aumentando el precio de las marcas *premium* más de lo que hubiera implicado la subida de impuestos.
4. **Crear nuevas marcas más económicas que permitan a los fumadores encontrar un producto sustitutivo** (es decir, fumar un producto más barato) **en lugar de reducir o abandonar el consumo de tabaco.** Si las nuevas marcas se registran fuera del país donde se consumen los productos, las empresas tabacaleras podrían trasladar parte de sus beneficios a esa jurisdicción. Las estrategias de elusión fiscal aumentan la rentabilidad neta de impuestos de las sociedades (Vermeulen, Dillen and Branston, 2020^[28]), lo que puede incrementar todavía más los recursos financieros que pueden ser utilizados para limitar la eficacia de las subidas de los impuestos al tabaco.

Para hacer frente a las respuestas estratégicas de las empresas tabacaleras, los países deben implementar reformas de los impuestos al tabaco de forma dinámica, evaluando el impacto de una subida de impuestos en los precios al por menor de los productos de tabaco. Si fuera necesario, los países tienen la opción de adoptar medidas tributarias complementarias, como seguir aumentando la tasa de los impuestos al tabaco para generar un impacto mayor en la reducción del consumo (Tauras et al., 2014^[29]). De ahí que una mejor práctica adicional consista en *Evaluar la repercusión de las subidas de los impuestos al tabaco en los precios al por menor finales y netos de impuestos a lo largo del tiempo, y seguir adoptando medidas tributarias complementarias en caso necesario* (MP13; véase el Recuadro 5.2).

De la información específica sobre cada país incluida en este informe, se desprende que el cumplimiento por parte de los países de ALC de la MP13 es, quizás, moderado. Por lo general, los países que reformaron los impuestos al tabaco en la última década no adoptaron, en los años siguientes, medidas complementarias basadas en una evaluación continua de la repercusión de la subida de impuestos en los precios al por menor del tabaco. Dado que el éxito de las reformas de los impuestos al tabaco del pasado no se prolonga necesariamente en el tiempo, la falta de acciones de monitoreo, o la insuficiencia de éstas, puede debilitar la eficacia de las reformas a lo largo del tiempo.

5.3.2. Adecuar la administración de los impuestos al tabaco al diseño de la política tributaria

La administración y el control de los impuestos selectivos al tabaco tienen un impacto significativo sobre la eficacia de estos impuestos. Esta sección presenta importantes cuestiones en materia de administración tributaria – como la selección del momento de devengo del impuesto selectivo al tabaco y la secuencia en la que se aplican los distintos impuestos indirectos al tabaco – y describe cómo se aplican en los países de ALC.

Momento de devengo del impuesto selectivo

Los gobiernos deben determinar el momento de devengo del impuesto selectivo. El momento de devengo es «el momento en el que la legislación prevé que se reconozca y contabilice la obligación tributaria sobre los bienes o servicios sujetos a impuestos selectivos a efectos del pago de la cuota tributaria correspondiente» (Preece, 2008^[30]).

El impuesto selectivo al tabaco puede devengarse en distintos momentos (Gráfico 5.7):

- En la etapa de provisión de insumos (lo que significa que el impuesto se aplica a los insumos destinados a la fabricación de productos de tabaco).
- En la etapa de manufacturación (lo que significa que el impuesto se aplica a la fábrica o importador de productos de tabaco, que supuestamente lo trasladarán al precio al por menor final que paga el consumidor de tabaco).
- En la etapa de distribución nacional (es decir, mayorista).
- En la etapa de venta minorista (es decir, cuando se realiza la venta al consumidor).

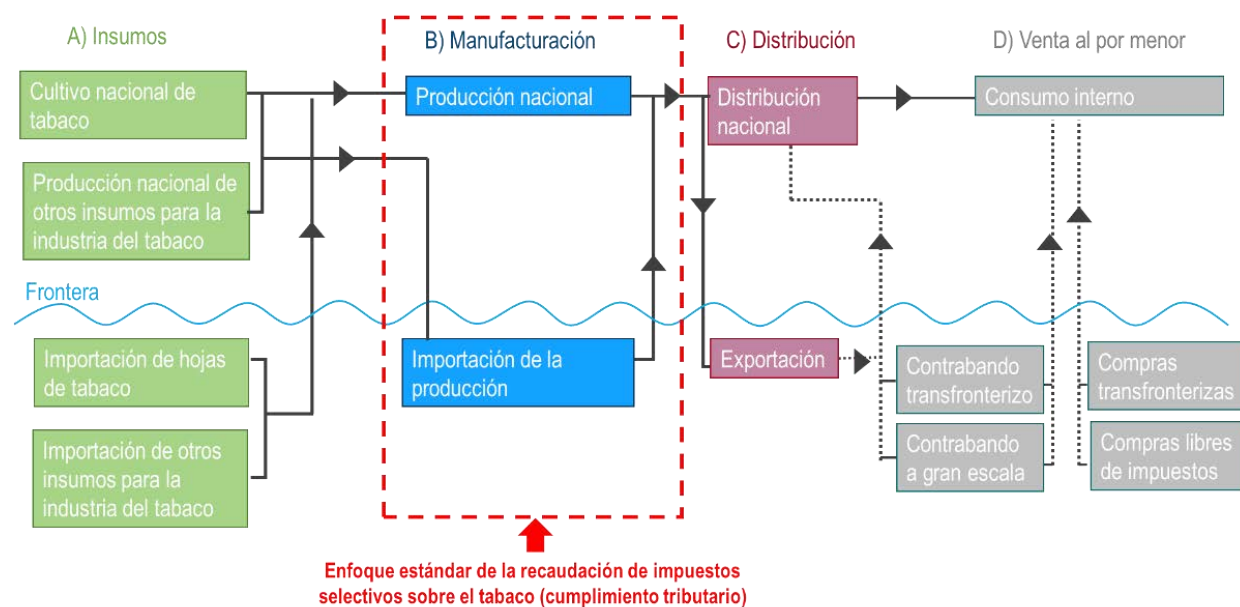
El momento de devengo «óptimo» (esto es, más eficaz) es el punto de la cadena de valor en el que:

- Es más probable que los impuestos selectivos al consumo de tabaco se trasladen a los precios al por menor, reduciendo así la asequibilidad de los productos de tabaco (para alcanzar los objetivos de salud y de recaudación tributaria).
- La administración tributaria puede hacer un seguimiento del volumen y del valor de las transacciones de tabaco, mientras ha de tratar con un número relativamente limitado de contribuyentes (para facilitar el cumplimiento y control tributarios).
- El contribuyente dispone de los recursos y conocimientos necesarios para cumplir la normativa del impuesto selectivo al tabaco (para facilitar el cumplimiento tributario voluntario).

Por lo que respecta a la importación y exportación de productos de tabaco:

- Los impuestos selectivos aplicados a las importaciones buscan equiparar el tratamiento fiscal de los productos de tabaco importados con el de los manufacturados en el territorio nacional.
- Los impuestos selectivos al consumo de tabaco son reembolsados en caso de que los productos de tabaco se exporten (si han tributado, puesto que también podrían haber permanecido en régimen de suspensión en depósitos fiscales; véase más adelante). Las Partes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio tienen el derecho, pero no la obligación, de establecer exenciones o reembolsos de los impuestos a productos de tabaco exportados. En la práctica, en los países de ALC los productos de tabaco exportados están exentos de los impuestos selectivos al tabaco nacionales, pero no se propicia el cumplimiento de la normativa sobre impuestos al tabaco del país importador (véase más adelante).

Gráfico 5.7. Cadena de suministro del tabaco y posibles momentos de devengo del impuesto selectivo



Fuente: OCDE a partir de (Hiscock and Bloomfield, 2021^[31]).

Todos los países en ALC recaudan los impuestos selectivos al consumo de tabaco en la etapa de manufacturación y en la aduana cuando los productos de tabaco son importados (véase el capítulo 3). Este enfoque implica que la administración tributaria responsable del impuesto selectivo al consumo debe interactuar con un número reducido de manufacturas e importadores de tabaco. Estas empresas tienen que estar registradas y proporcionar información a la administración tributaria, lo que le facilita el control de la cadena de valor. Sin embargo, este momento de devengo podría plantear ciertos desafíos con lo que respecta a la elección de la base imponible (véase más adelante). Además, si las manufacturas de tabaco controlan (o poseen negocios relacionados con) el segmento de la distribución de productos de tabaco, podrían trasladar parte de su margen a sus distribuidores para así reducir la base imponible del impuesto selectivo al tabaco al momento de devengo (véase más adelante). Dados los limitados recursos de que disponen las administraciones tributarias de los países de ALC, las ventajas de interactuar con pocos contribuyentes compensan los desafíos relacionados con la fijación del momento de devengo en la etapa de manufacturación/importación, en particular si se adoptan medidas complementarias que protejan la base imponible.

Esta discusión conlleva una mejor práctica adicional en materia de política de impuestos al tabaco que los países de ALC cumplen relativamente bien (MP14; véase el Recuadro 5.2): *Determinar el momento de devengo del impuesto selectivo al consumo de tabaco que más facilita la administración del impuesto.*

El uso de marcas fiscales.

Las administraciones tributarias deben definir una serie de normas con respecto a:

- Las acciones que constituyen un hecho imponible (por ejemplo, la producción o importación de cigarrillos).
- Los sujetos pasivos del impuesto.
- El momento de devengo del impuesto selectivo al tabaco (es decir, el momento en el que el impuesto al tabaco es exigible al sujeto pasivo del impuesto).

Del mismo modo, la legislación aduanera tendrá que establecer un conjunto de disposiciones para regular de qué manera los productos de tabaco pueden circular por el territorio y las reglas que deben cumplir para ser exportados.

Los países también deben adoptar normas sobre los depósitos fiscales. La fabricación y almacenamiento de productos de tabaco solo pueden llevarse a cabo en depósitos fiscales. Los depósitos fiscales deben obtener una licencia de explotación de las autoridades competentes, facilitar toda la documentación necesaria y respetar los procedimientos prescritos por la administración tributaria responsable de los impuestos selectivos al tabaco. Bajo los «acuerdos de suspensión» oportunos, los productos de tabaco nacionales o de importación pueden mantenerse en un depósito fiscal sin que sea exigible el impuesto selectivo al consumo de tabaco. Los impuestos selectivos al consumo de tabaco se devengan cuando los productos se despachan al consumo o cuando hay desabastecimientos (que tienen que ser definidos por ley) registrados por la administración tributaria. La administración tributaria también debe establecer normas claras sobre qué se entiende por «desabastecimiento». La pérdida de productos del tabaco atribuible a causas de fuerza mayor (por ejemplo, el incendio de un depósito fiscal) no debería estar sujeta al impuesto. El robo, en cambio, suele considerarse un hecho imponible para evitar que los depósitos fiscales incumplan la normativa.

Los países pueden utilizar marcas fiscales para realizar un seguimiento de los productos de tabaco que han pagado impuestos al salir del depósito fiscal. Las marcas fiscales son estampillas fiscales, tradicionales o modernas, consistentes en etiquetas o marcas que se colocan en las mercancías para indicar que se ha pagado el impuesto selectivo correspondiente (OMS, 2022^[3]). Los timbres fiscales tradicionales proporcionan información sobre el país de origen e indican si el impuesto selectivo ha sido pagado. En cambio, las marcas fiscales modernas (identificadores únicos) proveen informaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de las manufacturas e importadores de productos de tabaco, así como información detallada sobre el producto y el proceso de producción, lo que facilita la detección de productos de tabaco ilícitos.

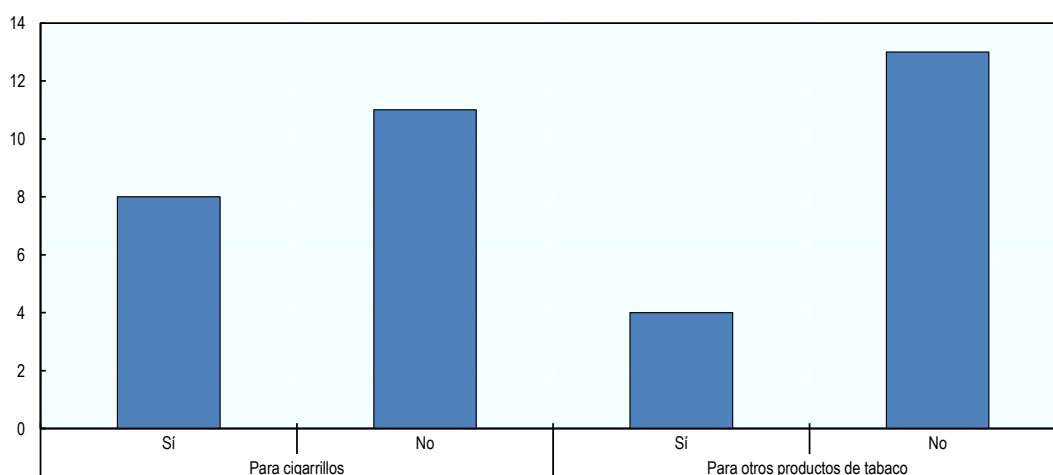
Esta discusión da lugar a una mejor práctica adicional en materia de administración de los impuestos al tabaco (MP15; véase el Recuadro 5.2): *Teniendo en cuenta el momento de devengo del impuesto selectivo al consumo, adoptar medidas para limitar el fraude y el comercio ilícito:*

- Usar marcas fiscales modernas.
- Recopilar información más detallada sobre las transacciones de tabaco en las declaraciones del impuesto selectivo al consumo.
- Exigir licencias comerciales obligatorias a todos los operadores involucrados en la cadena de valor del tabaco.

Los países de ALC no cumplen con la MP15. Aunque la información sobre la forma en que los países organizan la administración de sus impuestos selectivos al tabaco es limitada, parece haber espacios significativos para seguir fortaleciendo la normativa en los países de ALC para facilitar dicha administración, evitar el fraude y el comercio ilícito. Con respecto al uso de marcas y estampillas fiscales, la información disponible muestra que solo ocho de los 19 países incluidos en este capítulo usan marcas fiscales en los cigarrillos (por lo general, estampillas fiscales tradicionales). De estos 8 países, solo cuatro lo hacen en otros productos de tabaco (Gráfico 5.8). Otras medidas también podrían estar mejor implementadas, tales como exigir información más detallada en las declaraciones del impuesto selectivo y la obligatoriedad de obtener licencias comerciales a todos los operadores de la cadena de valor del tabaco (véanse las Cuadros 3.10 y 3.11 del capítulo 3).

Gráfico 5.8. Uso de estampillas fiscales por tipo de producto de tabaco

Número de países de ALC, 2022



Nota: Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La categoría «otros productos de tabaco» incluye cigarros puros o habanos, cigarrillos y tabaco de liar (TDL).

Fuente: Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[4]).

Selección de la base imponible

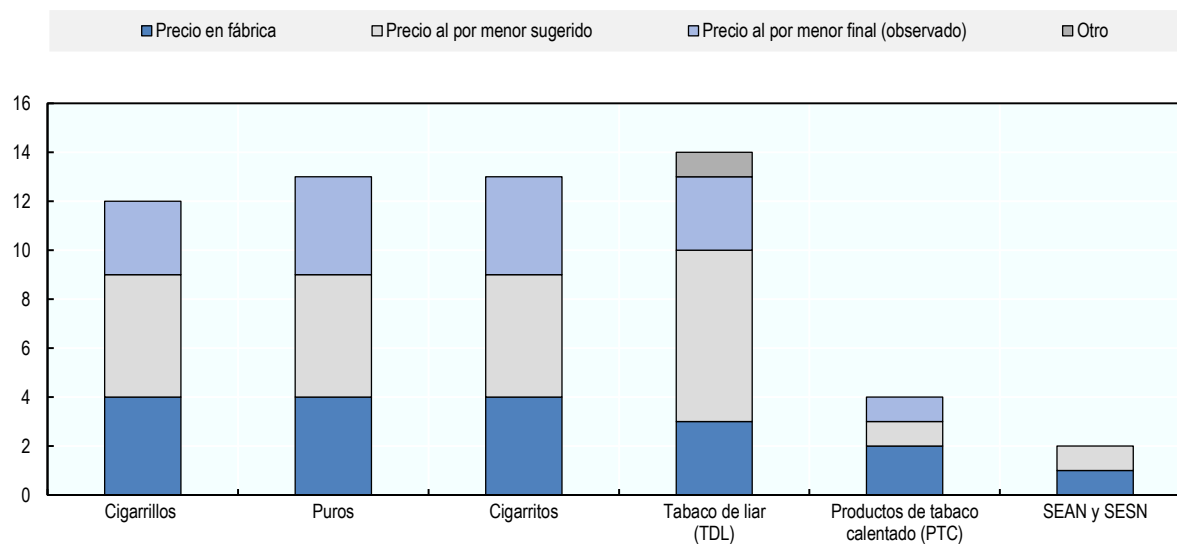
Desde la perspectiva de la administración del impuesto, la determinación del momento de devengo del impuesto selectivo en la etapa de manufacturación e importación refuerza la preferencia por los impuestos selectivos específicos frente a los impuestos ad valorem. Aplicar los impuestos selectivos específicos en la etapa de manufacturación o importación resulta relativamente más sencillo, puesto que no se requiere información sobre el precio. Por su parte, los impuestos ad valorem han de aplicarse preferiblemente sobre el precio al por menor; información que no se encuentra disponible en la etapa de manufacturación o importación. Por tanto, el uso de impuestos ad valorem crea una complejidad adicional desde el punto de vista de la administración del impuesto (Petit and Nagy, 2016^[20]). Esto da lugar a una mejor práctica adicional (MP16; véase el Recuadro 5.2): Alinear la estructura del impuesto selectivo al consumo con el momento de devengo del impuesto. Dado el uso significativo de impuestos selectivos ad valorem en los países de ALC, su nivel de cumplimiento con la MP16 es moderado.

La información disponible por parte de la administración tributaria puede influir en la base imponible ad valorem. Los países de ALC difieren en la elección de la base imponible ad valorem. En el caso de los cigarrillos, la base del impuesto selectivo es el precio en fábrica (manufacturas) en cuatro

países, el precio al por menor sugerido en cinco, y el precio al por menor final (observado) en tres (Gráfico 5.9). En la etapa de manufacturación, puede accederse sin dificultad a la información sobre los precios en fábrica, aunque este precio es más bajo que el precio al por menor final. El precio en fábrica podría ser incluso más reducido si las manufacturas (es decir, los contribuyentes del impuesto selectivo al tabaco, véase el Capítulo 3) trasladan parte de sus márgenes de beneficio a sus empresas vinculadas encargadas de etapas posteriores en la cadena de suministro de tabaco con el fin de reducir la base imponible del impuesto selectivo ad valorem. En todo caso, gravar el precio en fábrica resultará en una carga tributaria efectiva reducida (expresada sobre el precio al por menor final) si los tipos impositivos legales no se ajustan al alza de forma consistente. Por otro lado, la información sobre el precio al por menor final (observado) podría no estar disponible en el momento de devengo del impuesto. Por tanto, algunos países establecen como base imponible ad valorem el precio al por menor sugerido por el fabricante o el importador. Esta base imponible es más fácil de aplicar, pero implica que la administración tributaria debe comprobar si el precio «sugerido» es similar (con cierto margen de error) al precio al por menor final (observado) para evitar que las manufacturas de tabaco «sugieran» un precio demasiado bajo. Para realizar esta comprobación, la administración tributaria puede basarse en la información obtenida a través de declaraciones del IVA (en caso de que éste se aplique sobre el precio al por menor) para exigir que el precio al por menor sugerido se aproxime (o sea igual) al precio al por menor final (real) que pagan los consumidores. Por último, para evitar que los impuestos ad valorem resulten en una carga tributaria reducida para los productos de tabaco más baratos, los países que apliquen un impuesto solo ad valorem tendrán que complementarlo con un precio o impuesto mínimo de modo que se garantice el pago de una cuota tributaria mínima para todos los productos de tabaco. El impuesto mínimo se aplicará cuando la base imponible ad valorem (declarada) esté por debajo del mínimo.

Gráfico 5.9. Base imponible ad valorem del impuesto selectivo al consumo de tabaco en ALC, según producto de tabaco

Número de países, 2022



Nota: Están incluidos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En línea con el Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2021^[32]), los productos novedosos de tabaco y nicotina a los que se refiere este informe incluyen los SEAN, los SESN y los PTC. Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela no aplican un impuesto selectivo al consumo de SEAN y SESN porque sus ventas están prohibidas. En Brasil, México y Panamá también están prohibidas las ventas de PTC (OMS, 2023^[4]). «Otro» se refiere a la base imponible de los TDL en Colombia, que corresponde al 10% del impuesto selectivo específico.

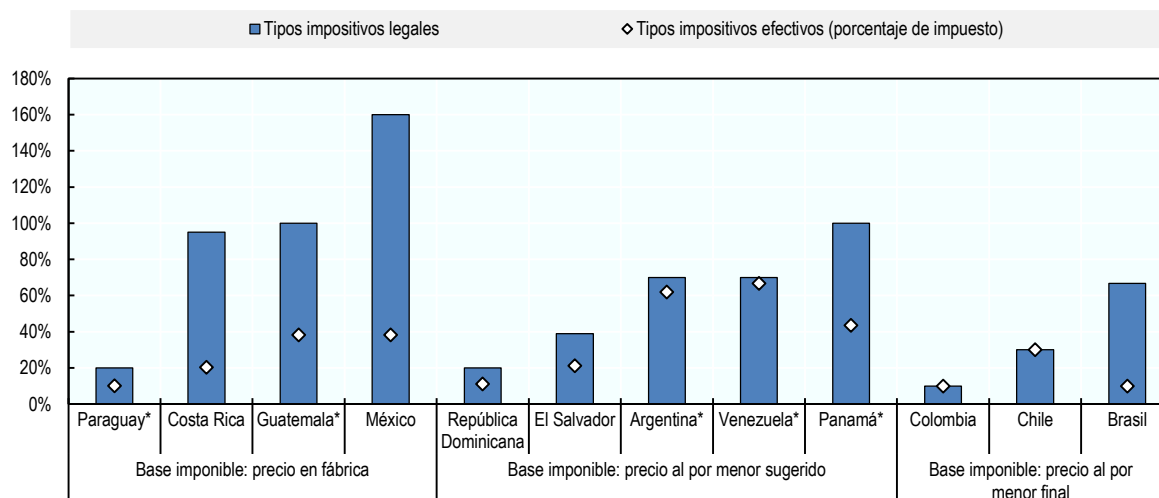
Fuente: Legislación nacional que figura en el Cuadro 3.B.1.

Esto se traduce en una mejor práctica adicional en materia de diseño de la política de impuestos al tabaco (MP17; véase el Recuadro 5.2): *En países en los que los impuestos al tabaco presentan un componente ad valorem, introducir un impuesto (o precio) mínimo y aplicar el impuesto ad valorem sobre el precio al por menor sugerido o final (observado), y no sobre el precio en fábrica. Usar la información relativa al IVA para garantizar que la base imponible (declarada) del impuesto selectivo al tabaco se corresponde con el precio al por menor efectivo.* Cuanto más reducida sea la base imponible, más alta debería ser la tasa ad valorem (para garantizar una determinada proporción del impuesto en el precio al por menor).

Los países de ALC parecen cumplir relativamente bien la MP17. Si bien la información disponible es limitada, los países de ALC parecen haber alineado la elección de la base imponible ad valorem con su actual capacidad administrativa y de acceso a la información. Por lo general, en los países que aplican a los cigarrillos una tasa ad valorem sobre el precio en fábrica, las tasas tienden a ser más elevadas que en los países que aplican el impuesto sobre el precio al por menor (Gráfico 5.10). Países que tienen una estructura combinada del impuesto selectivo (por ejemplo, El Salvador y República Dominicana) aplican tasas más bajas que los países con un impuesto solo ad valorem (por ejemplo, Argentina, Panamá y Venezuela) (Gráfico 5.10). Previo a la reforma que introdujo el IVA dual, Brasil aplicaba un tipo impositivo relativamente elevado (66,7%), pero sobre una base imponible reducida (el 15% del precio al por menor con impuestos incluidos).

Gráfico 5.10. Tipos impositivos legales y efectivos del impuesto selectivo ad valorem aplicados a los cigarrillos según bases imponibles

En porcentaje de la base imponible (tipos impositivos legales) y del precio al por menor (tipos impositivos efectivos), 2022



Nota: En los países señalados con un asterisco «*», la estructura del impuesto selectivo es solo ad valorem, mientras que en el resto de países, la estructura es combinada. La base del impuesto selectivo ad valorem no incluye los demás impuestos en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana; mientras sí lo hace en Brasil, Chile, Colombia y Venezuela. En Brasil, la base imponible del impuesto selectivo ad valorem es reducida por ser el 15% del precio al por menor con impuestos incluidos. Los tipos impositivos efectivos son calculados sobre la base de los precios al por menor de una cajetilla de 20 cigarrillos de la marca más vendida.

Fuente: Legislación nacional que figura en el Cuadro 3.B.1 del capítulo 3.

Los países de ALC administran los impuestos selectivos al consumo de tabaco y el IVA de forma separada. El hecho de que el devengo de los impuestos selectivos no coincida con el del IVA hace que los países tengan que administrar estos dos impuestos de forma separada, cada uno teniendo sus propias normas y procedimientos. Esto es lo que ocurre en los países de ALC. Sin embargo, ya que ambos impuestos se administran de forma separada, ello exige que se establezcan una serie de protocolos para garantizar que los responsables de administrar cada uno de ellos cooperan e intercambian información con el objetivo de limitar el fraude.

Secuencia de aplicación de los impuestos al tabaco

La secuencia en la que se aplican los distintos impuestos al tabaco repercute en la proporción de dichos impuestos en los precios al por menor, a menos que el nivel de tributación se ajuste de forma consistente. La secuencia de aplicación de los impuestos al tabaco (es decir, si los impuestos se aplican sobre los precios con o sin impuestos) determina que la base imponible sea amplia o reducida, lo que en última instancia repercute en la proporción total de los impuestos al tabaco en los precios finales. Sin embargo, este efecto puede mitigarse ajustando los tipos impositivos de los impuestos aplicados. Así, en la medida en que los impuestos selectivos al consumo de tabaco internalizan las externalidades negativas – de modo que los fumadores paguen por los costos sociales del tabaquismo – y dado que el IVA es un impuesto general al consumo, se puede argumentar que los impuestos selectivos al consumo de tabaco han de aplicarse primero, mientras que el IVA debería de aplicarse sobre el precio de venta incluyendo los impuestos selectivos. Esto da lugar a una mejor práctica adicional en materia de política de impuestos al tabaco (MP18; véase el Recuadro 5.2): *Aplicar el IVA sobre el precio de venta incluyendo el impuesto selectivo al consumo de tabaco.*

Los países de ALC presentan diferencias en cuanto a la secuencia en la que se aplican los impuestos al tabaco, aunque la mayoría aplican el IVA sobre el precio al por menor con el impuesto selectivo incluido (Cuadro 5.1). El orden de aplicación de los impuestos al tabaco puede variar significativamente. Por ejemplo, los impuestos selectivos ad valorem pueden aplicarse sobre el precio incluyendo (o no) el impuesto al tabaco específico. Los impuestos selectivos ad valorem pueden aplicarse antes o después del IVA. El Cuadro 5.1 muestra la información disponible sobre la secuencia en la que se aplican los impuestos selectivos y el IVA en 19 países de ALC. La mayoría de esos países aplica el IVA sobre el precio incluyendo el impuesto selectivo al consumo de tabaco (Cuadro 5.1). En Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana, se aplica primero el componente ad valorem del impuesto selectivo (es decir, el impuesto selectivo ad valorem se aplica sobre el precio neto de impuestos específico y de IVA), a continuación se aplica el impuesto al tabaco específico (es decir, el impuesto se añade a un precio que incluye el impuesto ad valorem) y el IVA se aplica al final (es decir, sobre el precio con el impuesto selectivo al consumo de tabaco incluido). En cambio, en Brasil y Colombia se aplica primero el componente específico del impuesto selectivo y, a continuación, el componente ad valorem sobre el precio que incluye el impuesto específico. No obstante, estos países aplican el IVA sobre el precio al por menor neto de impuestos selectivos al consumo de tabaco.

Cuadro 5.1. Secuencia de aplicación de los impuestos indirectos que gravan los cigarrillos por tipo de estructura del impuesto selectivo al consumo

Estructura del impuesto selectivo al consumo	Secuencia de aplicación de los impuestos selectivos al consumo (en caso de estructuras combinadas)	Secuencia de aplicación de los impuestos selectivos al consumo con respecto al IVA		
		El impuesto selectivo ad valorem al consumo de tabaco se aplica después del IVA	El IVA se aplica después del impuesto selectivo al tabaco	Países para los que el equipo de la OCDE no conoce con certeza el orden de aplicación de los impuestos
Específica			Ecuador Honduras Jamaica Nicaragua Perú Uruguay	Bolivia
Ad valorem			Guatemala Panamá Paraguay	Argentina
Combinada	El componente específico se aplica después del componente ad valorem.		Costa Rica El Salvador México República Dominicana	
	El impuesto selectivo ad valorem se aplica sobre el precio incluyendo el impuesto específico.	Brasil Colombia		Chile

Fuente: Legislación nacional que figura en el Cuadro 3.B.5 del anexo 3.B (capítulo 3).

5.3.3. Reforzar la cohesión entre las políticas del impuesto selectivo al consumo de tabaco y del impuesto sobre la renta de sociedades

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) pretende proteger a las generaciones presentes y futuras contra los daños y las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo ajeno de tabaco. El artículo 5.3 del CMCT de la OMS establece lo siguiente: «A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional». Las Directrices para la aplicación del Artículo 5.3 recomiendan que las Partes del CMCT de la OMS no concedan subsidios a la industria tabacalera.

El uso de incentivos fiscales (directos e indirectos) dirigidos a empresas tabacaleras, o que supongan una ventaja para ellas, no es acorde con el CMCT de la OMS puesto que constituyen subsidios. Del CMCT de la OMS se desprende que los subsidios directos e indirectos, incluidos los obtenidos a través del sistema tributario, son contrarios a su artículo 5.3. Las Directrices para la aplicación del artículo 5.3 del CMCT recomiendan expresamente «no conceder trato preferencial a la industria tabacalera». Los gastos tributarios y los incentivos fiscales pueden considerarse subsidios otorgados a través del sistema tributario. Estos pueden adoptar distintas formas, como desgravaciones fiscales (disposiciones que reducen la base imponible), créditos fiscales (disposiciones que reducen la cuota tributaria), exenciones o exclusiones fiscales y tasas impositivas reducidas (Campos Vázquez, 2022^[33]). Pueden ser incentivos fiscales basados en las utilidades, que reducen o eximen determinadas rentas (por ejemplo, las zonas francas o las *tax holidays*), o bien incentivos fiscales basados en los costos, que reducen el costo de la inversión o estimulan la innovación (por ejemplo, los créditos fiscales o las desgravaciones por depreciación fiscal acelerada).

Políticas de control del tabaco débiles en un país conllevan externalidades negativas en otros países de la región de ALC. Las políticas adoptadas en un país que apoyan y conceden subsidios al cultivo, la producción y/o la distribución de productos de tabaco (incluidos los incentivos fiscales) tienen un impacto negativo en otros países, puesto que esos subsidios permiten a las empresas tabacaleras vender productos de tabaco a un precio menor.

Los países de ALC deben garantizar que su sistema de tributación de la renta de sociedades no socava la eficacia del impuesto selectivo al consumo de tabaco y de otras políticas de control del tabaco vigentes. Son especialmente endebles los argumentos a favor de que las empresas tabacaleras operen en zonas francas, como ocurre en varios países de ALC, donde las empresas están exentas del impuesto sobre la renta y no tienen que cumplir las disposiciones legales y reglamentarias en materia de provisión de información que se aplican a otras empresas (OMS, 2022^[3]). Ello conlleva a una mejor práctica adicional MP19: *Aplicar el artículo 5.3 del CMCT de la OMS, de modo que no se concedan subsidios directos o indirectos (tributarios o no tributarios) a empresas tabacaleras para evitar que estos subsidios debiliten la eficacia de las políticas de impuestos al tabaco.*

Las implicaciones tributarias directas del artículo 5.3 del CMCT de la OMS no han resultado en una reforma del impuesto sobre la renta de sociedades en ningún país del mundo ni, por lo tanto, en ningún país de ALC.

5.3.4. Fortalecer la cooperación nacional y regional en materia de impuestos al tabaco

Cooperación nacional en materia de impuestos al tabaco

Como muestra el paquete de medidas MPOWER, para que las políticas de control de tabaco sean eficaces es necesario que las distintas partes involucradas —en particular, los Ministerios de Finanzas y Salud— apliquen medidas coherentes. Tradicionalmente, el principal objetivo del Ministerio de Salud en materia de control del tabaco es reducir la prevalencia del consumo de tabaco, mientras que el Ministerio de Finanzas trata de aumentar la recaudación de los impuestos al tabaco y reducir el impacto fiscal neto del tabaquismo. Para alcanzar ambos objetivos es necesario que los dos ministerios dialoguen y colaboren activamente (MP20; véase el Recuadro 5.2). Por tanto, el objetivo prioritario de las reformas de los impuestos al tabaco es reducir la prevalencia del consumo de tabaco, ya que esto permitirá a ambos ministerios conseguir sus objetivos. En primer lugar, porque reducir el consumo de tabaco reducirá los gastos asociados en salud. En segundo lugar, porque la política de impuestos al tabaco no llevará necesariamente a una menor recaudación de impuestos al tabaco en el corto plazo debido a la inelasticidad de la demanda de los productos de tabaco. En el largo plazo, una reforma exitosa de los impuestos al tabaco que reduzca considerablemente el consumo de tabaco podría resultar en una caída de la recaudación de los impuestos al tabaco. Sin embargo, la disminución de los costos sanitarios, económicos y sociales derivados del consumo de tabaco compensaría con creces la caída de la recaudación de los impuestos al tabaco, por lo que el efecto neto en el presupuesto siempre será positivo (Marquez and Moreno-Dodson, 2017^[34]).

En la práctica, son muchos los países de ALC donde los Ministerios de Salud y Finanzas deben iniciar o reforzar su diálogo y colaboración. La colaboración entre ambas instituciones puede centrarse en los dos objetivos antes mencionados (disminuir la prevalencia del consumo de tabaco, por un lado, y aumentar la recaudación de los impuestos al tabaco y reducir el impacto fiscal neto del consumo de tabaco, por el otro). Puede también ampliarse a otros ámbitos relacionados con el tabaquismo, como el costo de fumar, la huella económica del sector tabacalero (en particular, en términos de empleo), la eficacia de las políticas de control del tabaco vigentes, la respuesta de la industria a las políticas de control de tabaco o el comercio ilícito de productos de tabaco, entre otros (Lwin et al., 2023^[35]). La colaboración y coordinación intergubernamental debería extenderse a otros organismos públicos, como la administración tributaria y las autoridades aduaneras.

Es posible que otros ministerios, como los Ministerios de Industria, Comercio, Agricultura o Trabajo, desempeñen una función importante para maximizar la eficacia de la política de impuestos al tabaco. Por ejemplo, los subsidios al cultivo de hojas de tabaco pueden socavar la eficacia de las políticas de control de tabaco. Por tanto, en lugar de conceder subsidios al cultivo del tabaco, sería más efectivo incentivar a los agricultores para que diversifiquen su actividad y cultiven otros productos. Un enfoque integrado para la formulación de políticas permitiría a los países desarrollar políticas transversales y coherentes con los objetivos perseguidos (Sandoval et al., 2022^[10]), como impartir formación a los antiguos trabajadores del sector tabacalero financiada con la recaudación de los impuestos selectivos al consumo de tabaco.

Esto da lugar a una mejor práctica adicional (MP20; véase el Recuadro 5.2): Reforzar la cooperación entre los Ministerios de Finanzas y los de Salud para garantizar que las políticas de impuestos al tabaco son eficaces a la hora de reducir considerablemente la prevalencia del consumo de tabaco. Incluir en el diálogo a otras administraciones, como la administración tributaria y las autoridades aduaneras.

Coordinación y cooperación a nivel regional en materia de impuestos al tabaco

El diseño y la administración de la política de impuestos al tabaco de un país puede generar efectos no deseados en otro país. Por ejemplo, una débil administración y control de los impuestos al tabaco en un país puede aumentar las oportunidades de irrupción del comercio ilícito, que a su vez afectarán negativamente a otros países. Los países que permiten a las empresas tabacaleras operar en zonas francas proporcionan a estas empresas unas ganancias extraordinarias. Tales utilidades pueden destinarse estratégicamente a contener la respuesta conductual de los fumadores ante una subida de impuestos en otros países.

La región de ALC carece de mecanismos de coordinación y cooperación a nivel regional en materia de política y administración de los impuestos al tabaco. Por ejemplo, las tasas de los impuestos al tabaco se fijan de forma aislada sin tener en cuenta los países vecinos. Muchos países de la región no gravan todos los productos de tabaco tradicionales (cigarros puros o habanos, cigarrillos y TDL) ni los productos novedosos de tabaco y nicotina. No se analiza el volumen y las características de los productos de tabaco fabricados en zonas francas ni tampoco la forma en que estos productos se venderán en el mercado nacional o en el exterior. Cuando los países han implantado un sistema de seguimiento y localización efectivo (lo que constituye más bien la excepción que la regla en ALC), no suelen compartir la información sobre la producción y el comercio (ilícito) de tabaco con otros países, lo que dificulta la lucha contra el comercio ilícito a escala regional (Joossens and Raw, 2012^[36]; OCDE, 2018^[37]; OMS, 2018^[38]). La coordinación y cooperación regional en materia de políticas de impuestos al tabaco es, por tanto, una de las reformas de carácter prioritario para la región de ALC (Sandoval et al., 2022^[10]).

Hay margen para fortalecer la coordinación y la cooperación entre los países de ALC apoyándose en mecanismos ya existentes. En primer lugar, solo siete países de ALC han ratificado el Protocolo de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, adoptado en 2012, que tiene el objetivo de eliminar todas las formas de comercio ilícito de los productos de tabaco (OMS, 2013^[39]). En segundo lugar, los países de ALC tienen experiencia en el intercambio de información sobre cuentas financieras con fines fiscales, tanto bajo previa solicitud como de forma automática, lo que permite a los países gravar las rentas de capital con mayor eficacia (OCDE, 2022^[40]). La cooperación efectiva en el ámbito del impuesto sobre la renta de sociedades debería inspirar a los países para empezar a intercambiar información tributaria y no tributaria sobre el sector del tabaco, tales como los volúmenes de producción de tabaco a nivel nacional (hojas de tabaco, productos manufacturados), los productos de tabaco exportados y el destino de las exportaciones de tabaco. Por último, la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para ALC creada en 2023 brinda una oportunidad excelente para abordar la tributación del tabaco, tanto desde el punto de vista político como administrativo, y para reforzar la colaboración a escala regional en materia del control del tabaquismo (CEPAL, 2024^[41]).

Lo anterior se traduce en una mejor práctica adicional (MP21; véase el Recuadro 5.2): *Participar activamente en los mecanismos de coordinación y cooperación regional en materia de política de impuestos al tabaco e intercambiar información sobre el sector del tabaco de modo que políticas de control del tabaco débiles en un país no dificulten la adopción de políticas de impuestos al tabaco efectivas en otros países*. En particular, aprovechar mejor los mecanismos ya existentes, como el Protocolo de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco y la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para ALC, así como en la experiencia que los países ya tienen en el intercambio de información tributaria.

Referencias

- Banco Mundial (2024), *Datos de libre acceso del Banco Mundial*, Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/> (consultado el 13 de enero de 2024). [8]
- Blanco Marquizo, A. et al. (2022), "Moving forward in the Americas: tobacco control fosters sustainable development", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.139>. [11]
- Blecher, E. (2020), "Affordability of Tobacco Products: The Case of Cigarettes", *Tobacconomics*, <https://tobacconomics.org/research/affordability-of-tobacco-products-the-case-of-cigarettes/>. [16]
- Blecher, E., C. Ozer and D. Bloom (2023), *Knowledge Note: Unpacking the empirics behind health tax revenue*, Banco Mundial, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/f1f068e38935e2f5d92b7edf365d5089-0350032023/original/KN-4-Unpacking-the-empirics-behind-health-tax-revenues.pdf>. [21]
- Campos Vázquez, R. (2022), *Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48525-medicion-renuncias-recaudatorias-america-latina>. [33]
- CEPAL (2024), *Lista Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/es/notas/lista-plataforma-regional-cooperacion-tributaria-america-latina-caribe>. [41]
- Chaloupka, F. et al. (2021), *Cigarette Tax Scorecard (2nd Edition)*, Tobacconomics, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-2nd-edition/>. [27]
- Drope, J. et al. (2024), *Tobacconomics cigarette tax scorecard (3rd ed.)*, Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University, <https://tobacconomics.org/research/cigarette-tax-scorecard-3rd-edition/>. [17]
- Euromonitor International (2023), *Euromonitor International's Tobacco Industry edition*, <https://www.euromonitor.com/tobacco> (consultado el 1 de agosto de 2023). [25]
- FMI (2024), *International Financial Statistics (IFS)*, Fondo Monetario Internacional, <https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52b0c1a0179b&sId=1390030341854> (consultado el 13 de enero de 2024). [9]
- FMI (2023), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (consultado el 13 de enero de 2024). [5]
- Fuchs, A. et al. (2019), *Is Tobacco Taxation Regressive? Evidence on Public Health, Domestic Resource Mobilization, and Equity Improvements*, Banco Mundial, <https://doi.org/10.1596/31575>. [24]
- Goodchild, M., N. Nargis and E. Tursan d'Espaignet (2017), "Global economic cost of smoking-attributable diseases", *Tobacco Control*, Vol. 27/1, pp. 58-64, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2016-053305>. [14]
- Goodchild, M., R. Sandoval and I. Belausteguigoitia (2017), "Generating revenue by raising tobacco taxes in Latin America and the Caribbean", *Revista Panamericana de Salud Pública*, pp. 1-7, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2017.151>. [18]

- Guindon, G., G. Paraje and F. Chaloupka (2018), "The Impact of Prices and Taxes on the Use of Tobacco Products in Latin America and the Caribbean", *American Journal of Public Health*, Vol. 108/S6, pp. S492-S502, <https://doi.org/10.2105/ajph.2014.302396r>. [23]
- Hiscock, R. and M. Bloomfield (2021), "The value of studying supply chains for tobacco control", *Tobacco Prevention & Cessation*, Vol. 7/February, pp. 1-7, <https://doi.org/10.18332/tpc/131811>. [31]
- Hutchinson, B. et al. (2022), "The case for investment in tobacco control: lessons from four countries in the Americas", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.174>. [12]
- Jawad, M. et al. (2018), "Price elasticity of demand of non-cigarette tobacco products: a systematic review and meta-analysis", *Tobacco Control*, Vol. 27/6, pp. 689-695, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054056>. [22]
- Joossens, L. and M. Raw (2012), "From cigarette smuggling to illicit tobacco trade: Table 1", *Tobacco Control*, Vol. 21/2, pp. 230-234, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050205>. [36]
- Lwin, K. et al. (2023), "Framing health taxes: learning from low- and middle-income countries", *BMJ Global Health*, Vol. 8/Suppl 8, p. e012955, <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-012955>. [35]
- Marquez, P. and B. Moreno-Dodson (2017), *Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective*, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/3d81d739-30aa-5092-9c5b-e0b4b68d40e1>. [34]
- OCDE (2024), *Global Revenue Statistics Database*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm> (consultado el 13 de agosto 2023). [26]
- OCDE (2024), *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/080cd662-en>. [2]
- OCDE (2022), *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/36e7cded-en>. [40]
- OCDE (2018), *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade*, Illicit Trade, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264291652-en>. [37]
- OMS (2023), *WHO report on the global tobacco epidemic 2023: Protect people from tobacco smoke*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>. [4]
- OMS (2022), *Manual técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco*, Organización Mundial de la Salud, <https://doi.org/10.37774/9789275325162>. [3]
- OMS (2021), *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*, Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>. [32]
- OMS (2018), *Report of the Panel of Experts on the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*, Organización Mundial de la Salud, <https://fctc.who.int/publications/m/item/report-of-the-panel-of-experts-on-the-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products-technical-documents>. [38]

- OMS (2013), *Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco*, Organización Mundial de la Salud, <https://iris.who.int/handle/10665/80881>. [39]
- Partos, T. et al. (2020), "Impact of tobacco tax increases and industry pricing on smoking behaviours and inequalities: a mixed-methods study", *Public Health Research*, Vol. 8/6, <https://doi.org/10.3310/phr08060>. [6]
- Perucic, A. et al. (2022), "Taxation of novel and emerging nicotine and tobacco products (HTPs, ENDS, and ENNDS) globally and in Latin America", *Revista Panamericana de Salud Publica/Pan American Journal of Public Health*, Vol. 46, <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.175>. [13]
- Petit, P. and J. Nagy (2016), *How to Design and Enforce Tobacco Excises?*, Fondo Monetario Internacional, <https://doi.org/10.5089/9781475546651.061>. [20]
- Pichon-Riviere, A. et al. (2023), "Health, economic and social burden of tobacco in Latin America and the expected gains of fully implementing taxes, plain packaging, advertising bans and smoke-free environments control measures: a modelling study", *Tobacco Control*, pp. tc-2022-057618, <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057618>. [15]
- Preece, R. (2008), "Key controls in the administration of excise duties", *World Customs Journal*, Vol. 2/1, [https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20\(Apr%202008\)/08%20key_controls_in_the_administration_of_excise_duties.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20(Apr%202008)/08%20key_controls_in_the_administration_of_excise_duties.pdf). [30]
- Red Sudamericana de Economía Aplicada/ Red Sur (2019), *Effective Tobacco Taxes in Latin America: Obstacles and Recommendations Based on National Experiences*, Tobacconomics, <https://www.tobacconomics.org/files/research/539/Regional-REPORT-ENG-WEB-1.pdf>. [19]
- Sandoval, R. et al. (2022), "Advances in Tobacco Control in the Region of the Americas, 2020", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.202>. [1]
- Sandoval, R. et al. (2022), "Lessons learned from fostering tobacco taxes in the Americas and implications for other health taxes", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 46, p. 1, <https://doi.org/10.26633/rpsp.2022.188>. [10]
- Sheikh, Z., J. Branston and A. Gilmore (2021), "Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review", *Tobacco Control*, Vol. 32/2, pp. 239-250, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-056630>. [7]
- Tauras, J. et al. (2014), *Is the Cigarette Price Effect Nonlinear?*, Tobacconomics, https://tobacconomics.org/files/research/164/Tauras_PriceLinear_SCTC_Sept2014.pdf. [29]
- Vermeulen, S., M. Dillen and J. Branston (2020), *Big Tobacco, Big Avoidance*, The Investigative Desk, https://www.bath.ac.uk/publications/big-tobacco-big-avoidance/attachments/Big_Tobacco_Big_Avoidance.pdf. [28]

Anexo 5.A. Año de introducción de las medidas relativas al impuesto selectivo al tabaco

Anexo Cuadro 5.A.1. Año de introducción de las medidas que cumplen de forma moderada o completa las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco desde 2000

Año de introducción de la medida (año de su reforma)

	Tipo de impuestos (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo (MP3)	Productos gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasas del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)
			(MP4)	(MP5)	(MP6)	(MP7)	(MP8)	(MP9)		
Argentina	(2016)			2011						2004 (2017)
Bolivia	(2004)	2017	2017					2006	2017	
Brasil		2011		2009	2011	2011		2011		2011 (2016)
Chile	(2010) (2012) (2014)	2010 (2012)			(2010)	2010		(2010)	2010	
Colombia	(2006) (2010) (2016)	2006		2018	2010	2006	2006	2010	2006 (2016)	
Costa Rica		2012		2022		2012		(2012)	2012	
Ecuador	(2004) (2006) (2016)	2011	(2007)	2019		2011		2007	2011 (2016)	
El Salvador	(2004) (2009)					2004	2004	2004		
Guatemala										
Honduras		2010			(2004)			(2010)	2010	
Jamaica	(2005) (2007) (2009) (2012) (2016) (2017)	2008	2015			2015	2015			(2005)
México	(2002) (2006) (2010)			2021 (2022)		2009	2002 (2009)		2019	
Nicaragua	(2002) (2003) (2012)	2009 (2019)	2003	2021	2000		2019		2009 (2012)	
Panamá	(2005) (2009)		2005	2022			(2005)			2009
Paraguay	(2004) (2010) (2015) (2018) (2022)			2019			(2004) (2010) (2022)			

	Tipo de impuestos (MP2)	Estructura del impuesto selectivo al consumo (MP3)	Productos gravables		Base imponible del impuesto selectivo al consumo		Tasas del impuesto selectivo al consumo		Indexación (MP10)	Impuesto mínimo (MP11)
			(MP4)	(MP5)	(MP6)	(MP7)	(MP8)	(MP9)		
Perú	(2001) (2003) (2016) (2018)	2010		2019		2010		2001 (2010)	2001 (2019) (2020)	
República Dominicana	(2000) (2004) (2005) (2006) (2012)	2004				2004			2004 (2012)	
Uruguay	(2002) (2005)			2009 (2017)				2010		

Nota: La MP1 (asequibilidad) y la MP12 (regulación de las ventas) no se han incluido en el cuadro. Las celdas en blanco significan que, entre 2000 y 2022, no se han adoptado medidas que alineen de forma moderada o completa el sistema de tributación del tabaco a las mejores prácticas de la OMS en materia de política de impuestos al tabaco. Algunos países han adoptado medidas que cumplen moderadamente una o varias MP y, posteriormente, adoptaron otras medidas que debilitan la aplicación de las MP. En consecuencia, se han incluido algunas medidas en el Cuadro pese a que el país puntuó por debajo del nivel de cumplimiento moderado en 2022 en el Cuadro 4.1 (por ejemplo, Bolivia por lo que respecta a la MP9). La información de la MP2 se corresponde con una subida del impuesto selectivo al consumo de tabaco que contribuye a que represente, en 2022, al menos el 50% de la proporción total de los impuestos al tabaco. Los avances en la MP5 se corresponden con una prohibición de las ventas de los productos novedosos de tabaco y nicotina en los países siguientes: Argentina (solo las de SEAN y SESN, 2011), Brasil (2009), México (2022), Nicaragua (solo las de SEAN y SESN, 2021), Panamá (2022) y Uruguay (solo las de SEAN y SESN, 2009). Costa Rica empezó a aplicar un impuesto selectivo a los cigarrillos electrónicos en 2022, y Ecuador lo hizo en 2019. Los productos de tabaco calentado (PTC) son sujetos al impuesto selectivo en Colombia (desde 2018), Paraguay (desde 2019) y el Perú (desde 2019).

Fuente: OCDE a partir de la legislación nacional que figura en las fichas de países (capítulo 6) del Informe de la OCDE titulado *"Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform"* (OCDE, 2024^[2]); Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (OMS, 2023^[4]).

Tributación del tabaco en América Latina y el Caribe

(VERSIÓN ABREVIADA)

LA URGENCIA DE UNA REFORMA DE LOS IMPUESTOS AL TABACO

En 2021, más de 350 000 personas murieron a causa del consumo de tabaco y de la exposición al humo ajeno en América Latina y el Caribe (ALC). Más del 40% de los casos de cáncer en las vías respiratorias de ALC se atribuyeron al tabaquismo, y los costos médicos asociados al consumo de tabaco pueden llegar a alcanzar cada año el 1,5% del PIB. Los costos económicos y sociales derivados del tabaquismo superan con creces la recaudación de los impuestos al tabaco. El informe de la OCDE “Tributación del tabaco en América Latina y el Caribe” señala el potencial de los países de ALC para fortalecer la eficacia de sus políticas y administración de los impuestos al tabaco con el fin de reducir la prevalencia del tabaquismo y los costos que éste genera a la sociedad. El informe examina las tendencias y los efectos del consumo de tabaco, analiza la recaudación de los impuestos que gravan el consumo de tabaco, se ofrece un amplio panorama del diseño de la política tributaria del tabaco en la región, se plantea la necesidad de una reforma de los impuestos al tabaco y se proponen recomendaciones en la materia. El informe en su versión original inglesa también proporciona información detallada sobre la tributación del tabaco en 18 países de ALC (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay).



PDF ISBN 978-92-64-63432-9



9 789264 634329