

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

# EL SALVADOR EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE IMPUESTO ESPECÍFICO Y OPCIONES DE POLÍTICA, EN PRECIOS, CONSUMO Y RECAUDO DE IMPUESTOS DEL TABACO

**Patricio V. Marquez y  
Alberto Gonima  
Grupo Banco Mundial  
10 de Abril de 2019**

**Borrador para discusión y  
revisión**

## Contenido

Resumen Ejecutivo .....	2
Simulaciones para la Evaluación de Impacto Tributario de Tabaco para 2018-2022 en El Salvador .....	2
Resultados de la simulación.....	3
Modelaje del impacto en el consumo y en los ingresos fiscales por los aumentos de impuestos del tabaco en El Salvador.....	7
A.    Patrones de consumo de cigarrillos en El Salvador .....	7
B.    Mercado de cigarrillos actual – precio en el punto de venta y tendencias de consumo...	7
C.    Situación actual de los impuestos a productos de tabaco en El Salvador .....	9
D.    Evaluación del incremento de impuestos al tabaco y su impacto en el consumo y los ingresos fiscales en El Salvador.....	10
Anexo I: El Salvador - Indicadores Macroeconómicos – Actual 2010-2018 & proyecciones 2019-2022 .....	18

## **El Salvador**

### **Nota de Política sobre la Evaluación del Impacto de Precios, Consumo y Recaudo del Tabaco 2018-2022**

#### **Propuesta de Incremento de Impuestos a Productos de Tabaco – Borrador para revisión**

#### **Resumen Ejecutivo**

El Gobierno de El Salvador a través de sus representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y FOSALUD solicitaron al Programa Global de Control del Tabaco del Grupo del Banco Mundial (GBM), apoyo técnico en la evaluación de impacto del aumento impositivo de productos del tabaco. Esta solicitud se formalizó durante el certamen FCTC2030 celebrado en San Salvador entre el 20 y el 22 de marzo de 2019.

Con este fin, el equipo del Programa Global de Control del Tabaco del Grupo del Banco Mundial (GBM), preparó dos notas técnicas para discusión: (1) la primera, en inglés, resume la situación general del consumo del tabaco y las medidas impositivas y regulatorias relacionadas con este producto en El Salvador; y (2) la segunda, en español, resume los resultados de la evaluación de impacto del aumento impositivo de productos del tabaco, en los precios, consumo, e ingresos fiscales, bajo diferentes escenarios de reforma de política fiscal en este campo.

El objetivo principal del incremento de impuesto a productos de tabaco es contribuir a reducir el consumo de estos y con ello reducir las enfermedades y muertes asociadas al consumo de tabaco. Este incremento contribuirá a reducir el consumo principalmente entre los jóvenes y grupos vulnerables.

En su nota técnica, los miembros del grupo de trabajo sobre control del tabaco en El Salvador han propuesto incrementar el impuesto específico de los cigarrillos del impuesto actual de US\$0.0225 por cigarrillo a US\$ 0.10 por cigarrillo (cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco), manteniendo el impuesto ad valorem en el 39%. Esto implicaría un recaudo de US\$ 2 dólares por cajetilla de 20 cigarrillos, llevando al impuesto al tabaco por cajetilla a US\$ 2.73 (específico más ad valorem). El precio final promedio de la cajetilla de 20 estaría en torno a los US\$ 5.10, de aplicarse el incremento en un solo año, para una carga tributaria total, incluyendo IVA, por cajetilla ascendería al 64.4% del precio final, más cercana al umbral fijado por la OMS del 75%.

#### ***Simulaciones para la Evaluación de Impacto Tributario de Tabaco para 2018-2022 en El Salvador***

En la realización de los trabajos de modelización, el equipo del Banco Mundial consideró el compromiso del Gobierno de El Salvador como signatario del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el cual recomienda en su Artículo 6<sup>1</sup> políticas impositivas que han demostrado ser costo-efectivas para el control del consumo de

---

<sup>1</sup> las directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS recomiendan: "al establecer o aumentar sus niveles nacionales de tributación, las partes deben tener en cuenta – entre otras cosas –... cambios en los ingresos de

tabaco. El equipo técnico nacional siguiendo las recomendaciones de las autoridades de salud y de administración tributaria tiene como meta: i) reducir el consumo del tabaco contribuyendo a la mejora de la salud pública de los salvadoreños; y, ii) mejorar el rendimiento y aumentar los ingresos tributarios de los impuestos públicos.

El modelo de simulación, adaptado a la estructura tributaria de El Salvador, evaluó: i) el impacto potencial de las medidas de la política tributaria del tabaco sobre el precio y el consumo de tabaco y, por ende, reducir los riesgos de enfermedad, mortalidad prematura y la discapacidad asociados al consumo del tabaco; y (ii) como una externalidad positiva, movilizar recursos domésticos para expandir la capacidad fiscal del gobierno para financiar inversiones prioritarias y programas que beneficien a toda la población.

Para el efecto, se consideraron dos escenarios:

- ❖ **Como primer escenario**, una implementación con incremento gradual del impuesto específico de \$0.45/cajetilla actual a \$1.00/cajetilla para 2020; \$1.50/cajetilla para 2021, y \$2.00 para 2022, continuando con el 5% de indexación para los años siguientes<sup>2</sup> (en cumplimiento del Artículo 6 del CMCT de la OMS y mejores prácticas a nivel internacional); y
- ❖ **Como opción de política alternativa (escenario 2)** aplicar el aumento propuesto del impuesto a US\$2.00 el primer año (2020) con indexación anual de un 5% para los años siguientes (\$2.10 – 2021; US\$2.21 para 2022).

### *Resultados de la simulación*

En la Tabla E1 se resumen los resultados del modelaje de incremento al impuesto específico para el período 2020 – 2022, y para efectos de comparación se incluyen los resultados del recaudo de impuestos al tabaco, reportados por el Ministerio de Hacienda de El Salvador para 2018, así como lo proyectado por el equipo del Banco Mundial previsto para el 2019. El cuadro compara el impuesto sobre el consumo de tabaco que se proyecta por cada una de las opciones de política impositiva indicados en los dos escenarios para el periodo 2020 – 2022.

#### **Reducción del consumo:**

Se estima que la reducción esperada del total de cigarrillos gravados (como proxy del consumo) caerá gradualmente en el escenario 1 (2020 = 11.5%; 2021= 9.9% y 2022= 9.2%). En el escenario 2, con la aplicación del aumento específico a \$2.00 por cajetilla de 20 cigarrillos en el primer año, se proyecta un descenso significativo del consumo, estimado en un 25.6%, y en forma gradual en

---

los hogares, para que los productos del tabaco sean menos asequibles a lo largo del tiempo con el fin de reducir el consumo y la prevalencia".

<sup>2</sup> Nota: esta indexación alcanzaría a cubrir los aumentos debidos a inflación y al crecimiento del PIB percapita proyectados en el periodo 2020-2022 como se muestra en el Anexo I.

los años siguientes, producto del 5% de indexación del impuesto específico cayendo 3.8% en el 2021, y 3.7 en el 2022.

**En los dos escenarios, el incremento previsto año a año alcanza a cubrir la combinación de la inflación esperada y el crecimiento percapita del PIB (como proxy del crecimiento real de los salarios por empleado) como se muestra en el Anexo I (2020 = 2.9%, 2021= 2,7% y en 2022 2.7%). De continuar las mismas tendencias para los años siguientes la indexación del 5% estaría contribuyendo al cumplimiento de las directrices del artículo 6 del CMCT.**

*Tabla E 1: El Salvador - Código Impositivo Sobre el Consumo de Tabaco Actual y Propuestas de Política Tributaria para 2020-2022*

Tipo de Recaudo Impositivo	Año	Ad valorem 39% y aumento del impuesto específico de \$0.45/cajetilla 20, en forma gradual a \$2.00 periodo 2020-2022	Ad valorem 39% y aumento del impuesto específico de \$0.45/cajetilla de 20 cigarrillos a \$2.00 en 2020 con 5% de indexacion	Diferencia
Impuesto vigente Decreto No 539 (proyecciones)	2018	<i>Impuesto vigente Decreto No. 539 Asamblea Legislativa</i>	<i>Igual Decreto 539</i>	
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)		\$ 3.30		
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$)		\$23.9		
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$)		\$28.4		
Impuesto vigente Decreto No 539 (proyecciones)	2019	<i>Impuesto vigente Decreto No. 539 Asamblea Legislativa</i>	<i>Igual Decreto 539</i>	Diferencia
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)		\$ 3.33		
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$)		\$ 23.69		
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$)		\$ 31.03		
Aumento gradual periodo 2020 -2022 comparado con aumento a \$2.00/cajetilla de 20 cigarrillos en un año	2020	<i>Impuesto específico aumento gradual a US\$ 1.00/cajetilla de 20 cigarrillos</i>	<i>Aumento impuesto específico a \$2.00/cajetilla en el primer año</i>	Diferencia
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)		\$ 4.00	\$ 5.13	\$ 1.13
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$)		\$ 31.10	\$ 41.42	\$ 10.31
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$)		\$ 39.21	\$ 50.23	\$ 11.02
Aumento gradual periodo 2020 -2022 comparado con aumento del impuesto específico a \$2.00/cajetilla de 20 cigarrillos indexado en 5% anualmente	2021	<i>Impuesto específico aumento gradual a US\$ 1.50/cajetilla de 20 cigarrillos</i>	<i>Aumento impuesto específico indexado al 5% anual a \$2.10/cajetilla</i>	Diferencia
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)		\$ 4.68	\$ 5.48	\$ 0.79
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$)		\$ 36.67	\$42.22	\$ 5.55
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$)		\$ 45.36	\$ 51.19	\$ 5.82
Aumento gradual periodo 2020 -2022 comparado con aumento del impuesto específico a \$2.00/cajetilla de 20 cigarrillos indexado en 5% anualmente	2022	<i>Impuesto específico aumento gradual a US\$ 2.00/cajetilla de 20 cigarrillos</i>	<i>Aumento impuesto específico indexado al 5% anual a \$2.21/cajetilla</i>	Diferencia
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)		\$ 5.43	\$ 5.84	\$ 0.41
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$)		\$41.40	\$ 43.01	\$ 1.61
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$)		\$ 50.61	\$ 52.26	\$ 1.66

Estimativos equipo BM

**Aumento del recaudo tributario:** Los ingresos fiscales totales del consumo del tabaco (derechos de importación (DAI), impuestos específico y ad valorem, e IVA) aumentarían de US\$31 millones y 0.12% del PIB) proyectado para 2019 a:

**Primer escenario de incremento gradual del impuesto específico:**

1. US\$39.2 millones en 2020 (0.15% del PIB)
2. US\$45.4 millones en 2021 (0.17% del PIB)
3. US\$50.6 millones en 2022 (0.18% del PIB)

**Opción de política alternativa de incremento del impuesto específico en el primer año:**

4. US\$50.2 millones en 2020 (0,19% del PIB)
5. US\$51.2 millones en 2021 (0,19% del PIB)
6. US\$52.3 millones en 2022 (0,19% del PIB)

**Carga tributaria de impuestos totales/cajetilla de 20 cigarrillos** (impuesto total – ad valorem y específico, DAI, IVA como % de precio al consumidor) aumentaría de 45.5% proyectado en el 2019 a:

**Primer escenario de incremento gradual del impuesto específico:**

1. 54.1% en el 2020
2. 59.3% en el 2021
3. 62.7% en el 2022

**Opción de política alternativa de incremento del impuesto específico en el primer año:**

4. 64.2% en el 2020
5. 63.7% en el 2021
6. 63.2% en el 2022

**Elasticidad de precios e ingresos:** El Salvador, es clasificado por el Banco Mundial como país de ingresos bajos y medianos (LMIC). La elasticidad precio seleccionada de -0.77 para cigarrillos económicos y de precio medio, y de -0.51<sup>3</sup> para cigarrillos clase premier, es consistente con los hallazgos de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC, 2014) que concluyen que "la elasticidad de precios para la demanda de los países de ingresos altos (HIC) se estima que es -0.4 y entre -0.6 y -0.8 en los países de ingresos bajos y medianos (LMIC). Para la elasticidad ingreso, se encontraron rangos entre 0.44% y 0.39%. Es decir, ante un aumento del 10% en el gasto total de los hogares (como proxy de ingreso), el gasto en cigarrillos aumenta entre un 3.9% y un 4.4%. La elasticidad de los ingresos adoptada para los fumadores de marcas premier (de primera calidad) de 0.39 es equivalente a la de los fumadores en los países de ingresos altos, mientras que para los fumadores de marcas económicas podría esperarse similar a los de los países de bajo ingreso.

---

<sup>3</sup> La elasticidad precio y la elasticidad ingreso presentados fueron resultado de un estudio específico (no publicado) para el consumo de tabaco en El Salvador, llevado a cabo por Guillermo Paraje PhD.

## Modelaje del impacto en el consumo y en los ingresos fiscales por los aumentos de impuestos del tabaco en El Salvador

### A. *Patrones de consumo de cigarrillos en El Salvador*

De acuerdo con la nota técnica<sup>4</sup> del grupo de trabajo sobre control del tabaco en el Salvador, en el 2014, la prevalencia-mes de consumo de cigarrillos era de 8.8% para el total de adultos mayores a 15 años; mayor en hombres (16.9%) que en mujeres (2.2%). Para los fumadores jóvenes, el escenario es más preocupante: para el 2015 el 13.1% de los jóvenes entre 13 y 15 años declaró haber consumido tabaco en los últimos 30 días, también mayor en hombres (15.3%) que en mujeres (10.7%). El uso del tabaco causa 1,624 muertes cada año en El Salvador. El 78% de las muertes son ocasionadas por el consumo directo y el 22 % por la exposición al humo de tabaco ajeno. Por otra parte, el 46% de esas muertes ocurrieren en salvadoreños menores de 70 años.

### B. *Mercado de cigarrillos actual – precio en el punto de venta y tendencias de consumo*

Después del cierre de la fábrica productora de cigarrillos en el Salvador en 1997, la mayor parte del consumo es de cigarrillos importados, con una producción mínima de cigarrillos enrollados manualmente. De acuerdo a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, el mayor volumen de importación de cigarrillos se origina en Honduras, Costa Rica y Guatemala, miembros del Tratado de Integración Económica Centroamericano y de otros países con tratado de libre comercio (TLC). En su mayoría, las importaciones son libres del 30% de derechos arancelarios de importación (DAI).

Según los informes del control mundial del tabaco de la OMS<sup>5</sup>, el precio de la marca de cigarrillos más popular en el Salvador aumentó de US\$1.40 (paquete de 20 cigarrillos) en 2008 a US\$1.75 en 2010 y US\$1.95 en 2012 o en un 39% en cuatro años. En 2014 y 2016, el precio era de US\$2.00.

Como se observa en la Figura 1, en diez años (2009-2018), los precios de los cigarrillos aumentaron un 74.3%, mientras que la tasa de inflación fue del 13% según los índices de precio al consumidor (IPC) de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTyC) de El Salvador. El PIB per cápita en precios corrientes aumentó un 18% en el período 2010-2018 (Ver Anexo I – Indicadores Macroeconómicos). Esto significa que los cigarrillos se volvieron mucho menos asequibles durante este período.

Por otro lado, a partir del 2011, el número de cigarrillos sujetos a impuestos del tabaco (como proxy del consumo) se ha ido disminuyendo gradualmente (ver Figura 2), con excepción del 2014 donde se invirtió temporalmente la tendencia tanto del consumo como de la recaudación de impuestos al tabaco. De un total de 851.2 millones de cigarrillos en el 2011, el número de unidades sujetas a impuesto bajó a 412.1 millones (-51.6%) en el 2018, de acuerdo con las cifras reportadas por la Unidad de Gestión de Riesgos de Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda.

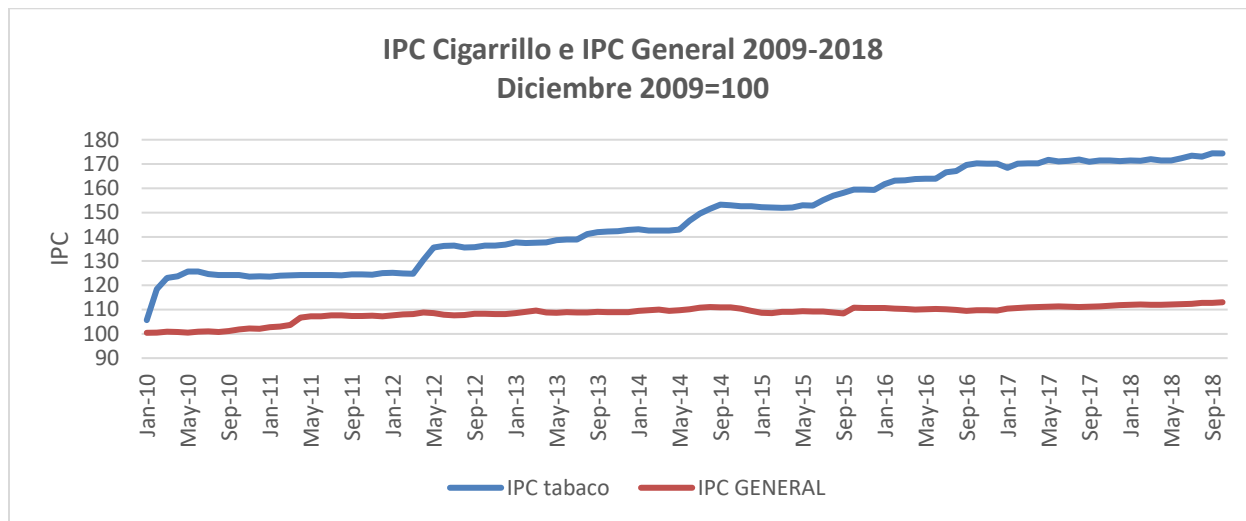
---

<sup>4</sup> Nota técnica del incremento de impuestos al tabaco – marzo 6, 2019.

<sup>5</sup> Organización Mundial de la salud. Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaco 2017. Monitoreo de las políticas de uso y prevención del tabaco. 2017; [http://www.who.int/tobacco/global\\_report/en/](http://www.who.int/tobacco/global_report/en/).

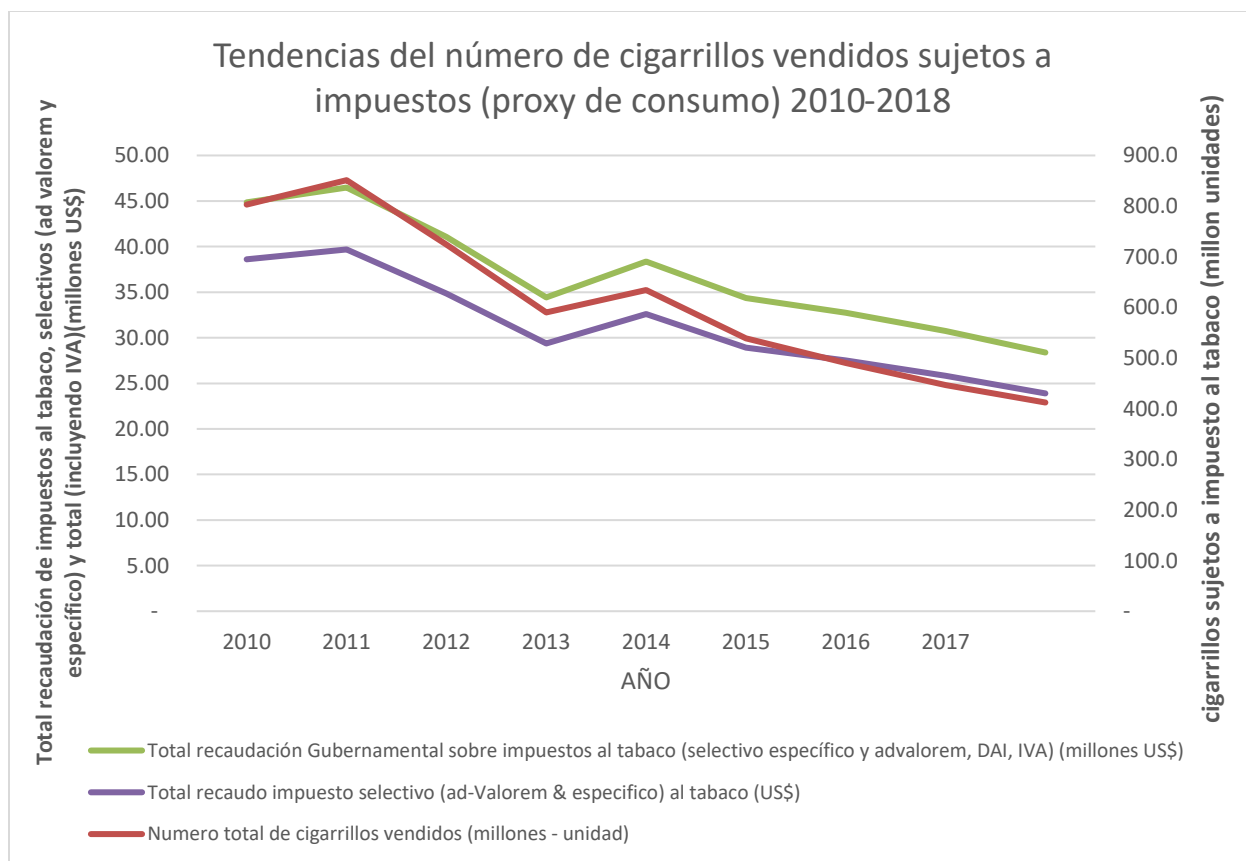


**Figura 1: El Salvador: Índice de Precios del Cigarrillo comparado al Índice de Precios al Consumidor (IPC) – 2009 - 2018**



Fuente: Índice de Precios al Consumidor (IPC), Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador

**Figura 2: El Salvador: Tendencias del Consumo de Cigarrillos e Impacto en la Recaudación de Impuestos 2010-2017**



Fuente: Unidad de Gestión de Riesgos de Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda.

### C. *Situación actual de los impuestos a productos de tabaco en El Salvador*

Antes de 1995, El Salvador aplicaba un impuesto selectivo al tabaco, ad valorem de 52%, 50% y 42,5% para diferentes tipos de cigarrillos. Según las disposiciones del Decreto 52, de 22 de mayo de 1995, el esquema impositivo ad valorem se unificó en un 33%, calculado sobre la base del precio de venta al por menor excluido el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

En diciembre de 2004, se adoptó el Decreto No. 539, el cual estableció un sistema impositivo mixto, añadiendo un impuesto especial específico (US\$ 0.005 por 1 cigarrillo o US\$0.10 por cajetilla de 20 cigarrillos), y se aumentó el ad valorem al 39%, sobre la base del precio al por menor excluyendo el IVA y los impuestos especiales específicos. El Decreto N° 235, de 21 de diciembre de 2009, aumentó el consumo específico a US\$0,0225 por 1 cigarrillo, o US\$0.45 por cajetilla de 20 cigarrillos. Para los puros y los cigarros, el tipo ad valorem es del 100%.

Actualmente se mantiene el impuesto específico de US\$ 0.0225 por cigarrillo, o US\$ 0.45 por cajetilla de 20 cigarrillos; y un impuesto ad valorem del 39% sobre el precio declarado por el importador como precio de venta al consumidor, pero excluyendo los impuestos. De igual forma, se le aplica una tasa de IVA del 13% sobre el precio sugerido de venta sin IVA (Ver Tabla 1).

**Tabla 1: El Salvador Estructura Impositiva Actual de Cigarrillos -Decreto 539**

Descripción de la Estructura Impositiva del Tabaco	Actual/ Línea de base 2018	Base de Impuestos (para efectos de cálculo)
	US\$	
<b>Impuesto a Cigarrillos</b>		
<b>Derechos Arancelarios de Importación (DAI)*</b>	<b>30%</b>	CIF (Valor de Aduana = FOB +Flete+ seguros)
<b>Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)</b>	<b>13%</b>	% del precio sugerido de venta al consumidor (precio de venta sin impuestos + específico + ad valorem)
<b>Impuesto ad valorem</b>	<b>39%</b>	Precio sugerido de venta al consumidor sin incluir impuestos y otros (antes de IVA, e Impuesto Específico) [1]
<b>Impuesto Específico (IE) [3]</b>	<b>\$ 0.0225</b>	por cada unidad de cigarro, cigarrillo, cigarrito [2]
	<b>\$ 0.45</b>	Cajetilla de 20 Cigarrillos (US\$/cajetilla)

\* No aplicable a productos originarios de países miembros del Tratado de Integración Económica Centroamericano o parte de Tratado de Libre Comercio (TLC)

[1] Decreto No. 539 Asamblea Legislativa, Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco, Art. 4 Inciso Primero Literal b), 2004 y diciembre 2009

[2] Decreto N0. 539 Art. 4 Inciso Primero Literal a)

[3] incremento a \$0.0225 por unidad fue efectivo a partir de 2010

#### *D. Evaluación del incremento de impuestos al tabaco y su impacto en el consumo y los ingresos fiscales en El Salvador*

Para simular los ingresos fiscales y el impacto en el consumo de los aumentos de impuestos del tabaco propuestos en El Salvador en el período 2019 – 2022, los parámetros del modelo se construyeron con los siguientes supuestos (mayores detalles se encuentran en los cuadros incluidos en el Anexo I):

**Los impuestos al tabaco son impuestos no distorsionantes que tienen un doble beneficio:** (i) reducir los riesgos de enfermedad, mortalidad prematura y la discapacidad asociados al consumo del tabaco, así como promover el ahorro en la prestación de los servicios de salud eliminando costos en el tratamiento de enfermedades que son generalmente prevenibles; y (ii) movilizar ingresos nacionales adicionales para expandir el espacio fiscal y, por ende, la capacidad presupuestaria del gobierno para financiar inversiones prioritarias y programas que beneficien a toda la población.

**Elasticidad de precios e ingresos:** para llevar a cabo una calibración de modelo de simulación adaptado a la estructura actual del código tributario de El Salvador, se seleccionó la elasticidad de precios e ingresos que se muestran en el recuadro 1<sup>6</sup>. El Salvador, es clasificado por el Banco Mundial como país de ingresos bajos y medianos (LMIC).

La elasticidad de precios del Grupo 1 es consistente con los hallazgos de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC, 2014) que concluyen que "la elasticidad de precios para la demanda de los países de ingresos altos (HIC) se estima que es -0.4 y entre -0.6 y -0.8 en los países de ingresos bajos y medianos (LMIC)<sup>7</sup>. Según los resultados obtenidos en el Grupo 1, todas las elasticidades se presentan estadísticamente significativas e inelásticas. Esto significa que, ante un aumento del 10% en el precio de los cigarrillos, la demanda disminuiría entre un 5.1% y un 7.7%. Para la elasticidad de los ingresos, se encontraron rangos estadísticamente significativos entre 0.44% y 0.39% en el mismo Grupo 1. Es decir, ante un aumento del 10% en el gasto total de los hogares (como proxy de ingreso), el gasto en cigarrillos aumenta entre un 3.9% y un 4.4%.

La elasticidad de los ingresos adoptada para los fumadores de marcas premier (de primera calidad) de 0.39 es equivalente a la de los fumadores en los países de ingresos altos, mientras que para los fumadores de marcas económicas podría esperarse similar a los de los países de bajo ingreso.

---

<sup>6</sup> La elasticidad precio y la elasticidad ingreso presentados en el recuadro 1 fueron resultado de un estudio específico (no publicado) para el consumo de tabaco en El Salvador, llevado a cabo por Guillermo Paraje PhD.

<sup>7</sup> Meta-análisis de la relación entre los precios del tabaco y su uso sugieren que en general, la elasticidad de la demanda de adultos se encuentra entre -0,3 y -0,7 (CBO 2012, IARC 2011, Gallet and List 2003, Chaloupka and Warner 2000)

**Recuadro 1: Elasticidad Precio y Elasticidad Ingreso de Cigarrillos en El Salvador**

<b>Elasticidades de demanda de tabaco en El Salvador</b>		<b>Grupo 1</b>
Elasticidad precio - cigarrillos económicos	Valor (debe ser negativo)	<b>-0.77</b>
Elasticidad precio - cigarrillos precio-medio	Valor (debe ser negativo)	<b>-0.77</b>
Elasticidad precio - cigarrillos premier	Valor (debe ser negativo)	<b>-0.51</b>
Elasticidad ingreso (proxy de gasto) cigarrillos económicos	Valor (usualmente positivo)	<b>0.44</b>
Elasticidad ingreso (proxy de gasto) cigarrillos precio-medio	Valor (usualmente positivo)	<b>0.43</b>
Elasticidad ingreso (proxy de gasto) cigarrillos premier	Valor (usualmente positivo)	<b>0.39</b>

Fuente: Guillermo Paraje PhD. (Borrador no publicado). Elasticidades de demanda de tabaco en El Salvador; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005/2006 (ENIGH 2005/2006).

Sobre la base del consumo de cigarrillos que pagaron impuestos en El Salvador en el periodo 2015 a 2018 (ver Tabla 2) se estimó que para el 2018, el precio promedio de la cajetilla de 20 cigarrillos fue de US\$3.30, para un total del recaudo por impuestos directos al consumo de tabaco de US\$23.9 millones. Estos datos de recaudo de impuestos ad valorem y específicos para 2018, proporcionaron las métricas para calibrar el modelo de simulación ajustado a la estructura impositiva de los cigarrillos en El Salvador.

**Tabla 2: El Salvador - Cigarrillos gravados (como a proxi al consumo) y tendencias de precios al consumidor**

<b>CIGARRILLOS</b>	<b>Actual 2015</b>	<b>Actual 2016</b>	<b>Actual 2017</b>	<b>Actual 2018 /línea base</b>
Número total de cigarrillos vendidos (millones - unidad) [1]	538.5	490.2	446.8	412.1
<b>Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)</b>	<b>\$2.57</b>	<b>\$2.67</b>	<b>\$3.24</b>	<b>\$3.30</b>
Carga tributaria impuestos al tabaco (ad valorem & específico como % del precio al consumidor)	37.4	37.0	35.1	34.9
Carga tributaria de impuestos totales/cajetilla de 20 cigarrillos (impuesto total - ad valorem y específico, DAI, IVA como % de precio al consumidor)	48.9	48.4	45.7	45.5
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$) [1]	28.92	27.52	25.83	23.89
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$) [1]	34.37	32.74	30.73	28.38
<b>Cambio (reducción/incremento) del consumo en % Total, cambio en % de cigarrillos vendidos (proxy del consumo)</b>	<b>-10.4%</b>	<b>-9.0</b>	<b>-8.9</b>	<b>-7.8</b>

[1] Fuente: Unidad de Gestión de Riesgos de la Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con el modelo, proyectando los datos del 2018, se obtuvo una recaudación de US\$23.73 millones, que comparado con los US\$23.89 reportados por el Ministerio de Hacienda, dan una diferencia inferior al 0.7%, rango estadísticamente aceptable. Del análisis de resultados, se determinó que los impuestos promedio totales cobrados por el fisco salvadoreño, incluyendo IVA, ascienden al 45.5% del precio final promedio (Tabla 2), muy por debajo del umbral del 75% recomendado por la OMS.

**Evaluación de impacto:** para evaluar el impacto del incremento de impuesto específico en los ingresos fiscales del tabaco, el precio y el consumo, las simulaciones consideran: i) proyectar los

ingresos y consumo manteniendo la estructura impositiva vigente, para el año 2019; y ii) estimar el impacto del incremento de US\$0.45 a US\$2.00 en el periodo 2020-2022 considerando dos posibles escenarios (ver Tabla 3):

- ❖ **Como primer escenario**, una implementación con incremento gradual del impuesto específico de \$0.45/cajetilla actual a \$1.00/cajetilla para 2020; \$1.50/cajetilla para 2021, y \$2.00 para 2022, continuando con el 5% de indexación para los años siguientes<sup>8</sup> (en cumplimiento del Artículo 6 del CMCT de la OMS y mejores prácticas a nivel internacional); y
- ❖ **Como opción de política alternativa (escenario 2)** aplicar el aumento propuesto del impuesto a US\$2.00 el primer año (2020) con indexación anual de un 5% para los años siguientes (\$2.10 – 2021; US\$2.21 para 2022).

Las simulaciones cubren la proyección a 2019 en base a los datos disponibles del año 2018 proyectando las opciones de política impositiva para 2020-2022 basada en estimaciones del equipo del Banco Mundial.

**Resultados de la simulación:** Las Tablas 4 y 5 presentan los impactos proyectados en el incremento de precios al consumidor, la reducción de los cigarrillos gravados (como un indicador del consumo) y los ingresos generados por los dos escenarios. Igualmente se compara el impacto que genera el incremento del impuesto específico, así como los impuestos totales a los cigarrillos incluyendo el IVA, y su contribución al PIB del país en comparación con las proyecciones de 2019. En base a la calibración del modelo según se presentó en la Tabla 2, se simuló el consumo y los ingresos fiscales en las proyecciones del 2019, con todas las variables permaneciendo iguales.

- ❖ **De acuerdo con lo propuesto para el escenario 1**, la Tabla 4 muestra los ingresos del año base 2018 y proyectados con la misma estructura impositiva al consumo del tabaco para 2019, así como el impacto en precios promedio por cajetilla de 20 cigarrillos con el incremento gradual y la posible respuesta del consumidor. Introduciendo el incremento del impuesto específico de \$0.45 vigente en el 2019 a \$1.00 por cajetilla en enero de 2020, el recaudo de impuestos selectivos (ad valorem y específico), se estiman en US\$31.1 millones generando aproximadamente US\$ 7.4 millones adicionales al recaudo proyectado para 2019 de US\$23.7 millones. El total de los ingresos tributarios del tabaco recaudados (derechos de importación (DAI), impuestos selectivos e IVA) aumentaría de US\$31.0 estimado para 2019 (0,12% del PIB) a US\$39.2<sup>9</sup> millones a finales del 2020 (0,15% del PIB – en base a proyecciones del anexo I), que representan una recaudación de ingresos tributarios adicional de cerca de US\$8.2 millones, mientras que el número de los cigarrillos gravados (como proxy del consumo) se estima en una reducción de alrededor del 11,5% del monto proyectado para 2019; y un 12% con relación a las importaciones notificadas por la Dirección General de Aduanas de El Salvador para finales del 2018.

---

<sup>8</sup> Nota: esta indexación alcanzaría a cubrir los aumentos debidos a inflación y al crecimiento del PIB percapita proyectados en el periodo 2020-2022 como se muestra en el Anexo I.

<sup>9</sup> Nota: este resultado asume que el recaudo del IVA (13%) se incluye en toda la cadena de distribución de los cigarrillos, desde el puerto de entrada hasta el punto de venta, para un porcentaje neto sobre el precio promedio al consumidor equivalente al 11.5%.

Tabla 3: El Salvador - Estructura del Impuesto sobre el consumo de tabaco - Escenarios de Política Alternativa 2020-2022

Descripción de la Estructura Impositiva del Tabaco	Actual/ 2018	Proyeccion es 2019: 39% ad valorem y \$0.45 específico por cajetilla de 20 cigarrillos	Proyeccion es 2020: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$1.00 dólar específico/cajetilla	Proyeccion es 2021: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$1.50 dólar específico/cajetilla	Proyeccion es 2022: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$2.00 dólares específico/cajetilla [4]	Proyeccion es 2020: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$2.00 dólares específico/cajetilla	Proyeccion es 2021: Nuevo impuesto con 39% ad valorem, e indexación del específico en 5% anual a \$2.10 dólares/cajetilla	Proyeccion es 2022: Nuevo impuesto con 39% ad valorem, e indexación del específico en 5% anual a \$2.21 dólares/cajetilla	Base de Impuestos (para efectos de cálculo)
	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	
<b>Impuesto a Cigarrillos</b>									
Derechos Arancelarios de Importación (DAI)*	30%	30%	30%	30%		30%	30%	30%	CIF (Valor de Aduana = FOB + Flete +seguros)
Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	% del precio sugerido de venta al consumidor (precio de venta sin impuestos + específico + ad valorem)
Impuesto ad valorem	39%	39%	39%	39%	39%	39%	39%	39%	Precio sugerido de venta al consumidor sin incluir impuestos y otros (antes de IVA, e Impuesto Específico) [1]
Impuesto Específico (IE) [3]	\$0.0225	\$0.0225	\$0.0500	\$0.0750	\$0.1000	\$0.1000	\$0.1050	\$0.1103	por cada unidad de cigarro, cigarrillo, cigarrito [2]
	\$0.45	\$0.45	\$1.00	\$1.50	\$2.00	\$2.00	\$2.10	\$2.21	Cajetilla de 20 Cigarrillos (US\$)

\* No aplicable a productos originarios de países miembros del Tratado de Integración Económica Centroamericano o parte de Tratado de Libre Comercio (TLC)

[1] Decreto No. 539 Asamblea Legislativa, Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco, Art. 4 Inciso Primero Literal b), 2004 y diciembre 2009

[2] Decreto N0. 539 Art. 4 Inciso Primero Literal a)

[3] incremento a \$0.0225 por unidad fue efectivo a partir de 2010

[4] Para los años siguientes al 2022 se aplicaría la indexación del 5% al impuesto específico.

Los ingresos tributarios totales recaudados (incluido el IVA) por productos del tabaco previstos para 2021, con el incremento del impuesto específico por cajetilla de 20 cigarrillos de US\$1.00 a US\$1.50 y manteniendo el impuesto ad valorem en 39%, sobre el precio de venta al consumidor declarado por el importador (antes de impuestos)<sup>10</sup>, son de US\$45.4 millones o alrededor del 0,17% del PIB, lo que representa un aumento de cerca de US\$6.2 millones de dólares sobre el recaudo estimado para 2020 de US\$39.2, mientras que el número esperado de cigarrillos gravados se estima que se reducirá en cerca del 10%.

El total de los ingresos tributarios del tabaco para 2022, con el incremento del impuesto específico a US\$2.00 por cajetilla de 20 cigarrillos, aumentaría de los US\$45.4 millones al final de 2021 a US\$50.6 millones (0,18% del PIB- según proyecciones del anexo I para 2022). El número esperado de cigarrillos gravados se estima que bajaría en un 9.2% sobre el consumo estimado para 2021.

En este escenario 1, se considera el nuevo código del impuesto sobre el consumo del tabaco, continuará con el incremento del impuesto específico indexado en un 5% año a año a partir del 2023, asegurando que el incremento cubra los aumentos debidos a inflación y al crecimiento del PIB percapita proyectados en forma similar a lo previsto para el periodo 2019 – 2022. **Estos aumentos nominales en comparación con la inflación esperada y el crecimiento percapita del PIB (como proxy del crecimiento real de los salarios por empleado) se muestran en el Anexo I (2019 = 2.6%; 2020 = 2.9%, 2021= 2,7% y en 2022 2.7%). De continuar las mismas tendencias para los años siguientes la indexación del 5% estaría por encima en cumplimiento de las directrices del artículo 6 del CMCT.**

---

<sup>10</sup> Decreto No. 539 Asamblea Legislativa, Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco, Art. 4 Inciso Primero Literal b)

Tabla 4: El Salvador - Resumen del Impacto del Incremento Impositivo del Tabaco - Opción de Política de Incremento Gradual [3]

Proyecciones Periodo 2020-2022 (Escenario 1)

Tipo de Recaudo Impositivo	2018 Línea de base:	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2019: 39% ad valorem y \$0.45 específico por cajetilla de 20 cigarrillos	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2020: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$1.00 dolar específico/cajetilla	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2021: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$1.50 dolar específico/cajetilla	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2022: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$2.00 dolares específico/cajetilla	Contribución estimada al PIB
Numero total de cigarrillos vendidos (millones - unidad) [1]	412.15		408.88		361.70		325.80		295.75	
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)	\$ 3.30		\$ 3.33		\$ 4.00		\$ 4.68		\$ 5.43	
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$) [1]	\$ 23.89		\$ 23.69		31.10		36.67		41.40	
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$) [2]	\$ 28.38	0.11%	\$ 31.03	0.12%	\$ 39.21	0.15%	\$ 45.36	0.17%	\$ 50.61	0.18%
Carga tributaria de impuestos totales/cajetilla de 20 cigarrillos (impuesto total - ad valorem y específico, DAI, IVA como % de precio al consumidor)	45.49		45.53		54.10		59.26		62.72	
Total cambio en % de cigarrillos vendidos (proxym del consumo)	-7.8		-0.8		-11.5		-9.9		-9.2	

Fuente: Estimaciones equipo BM

[1] Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas, Unidad de Gestión de Riesgos

[2] Nota: este resultado (2019-2022) asume que el recaudo del IVA (13%) se incluye en toda la cadena de distribución desde el puerto de entrada hasta el punto de venta, para un porcentaje sobre el precio promedio al consumidor equivalente al 11.5%.

[3] Indexación del impuesto específico del 5% anual en los años siguientes.



- ❖ **Bajo esta opción de política impositiva (escenario 2)** el impuesto específico de US\$2.00 por cajetilla de 20 cigarrillos se aplicaría en su totalidad a partir del año 2020, continuando con la indexación del 5% en los años siguientes, manteniendo el ad valorem igual en el 39% del precio de venta declarado antes de impuestos.

Para el año 2020 se propone aumentar el impuesto específico de US\$0.45 por cajetilla de 20 cigarrillos vigente hasta el 2019, a \$2.00 por cajetilla. Dicho aumento sería compatible con el artículo 6 del CMCT, dado que el aumento propuesto excede el aumento proyectado del crecimiento percapita del PIB y la inflación. La Tabla 5 presenta la reducción de consumos esperada, los ingresos generados por este escenario (2) y el impacto que el incremento del impuesto específico genera en los impuestos selectivos al tabaco (específico y ad valorem) y en el recaudo total del gobierno derivados de productos del tabaco, así como su contribución al PIB del país en comparación con las proyecciones de 2019.

El aumento previsto del impuesto específico al consumo del tabaco de US\$2.00 por cajetilla de 2° cada envase de 20 cigarrillos generaría un ingreso tributario por impuestos directos (específico y ad valorem) de US \$41.4 millones o alrededor del 0.16% del PIB para 2020, lo que representa un aumento de cerca de US \$17.7 millones sobre el recaudo proyectado para 2019, de US\$23.7 millones. Los ingresos fiscales totales del tabaco aumentarían de US\$31 millones proyectado para 2019 a US\$50.2 millones en 2020 (0,19% del PIB, mientras que el número esperado de cigarrillos gravados (como proxy del consumo) se estima que caerá en un 25.6%.

Para 2021 manteniendo el ad valorem en el 39%, e indexando el impuesto específico con un incremento de 5%, el impuesto subiría de US\$2.00 por cajetilla a US\$2.10. Los ingresos del impuesto sobre el consumo de tabaco proyectados con el aumento del impuesto específico por cajetilla de 20 cigarrillos serían de aproximadamente US\$42.2 millones. Los ingresos tributarios totales del tabaco para 2021 se estiman en US \$51.2 millones o alrededor del 0.19% del PIB, y el consumo caería en aproximadamente el 3.8%.

Para 2022 manteniendo de nuevo el ad valorem en el 39%, e indexando el impuesto específico con un incremento de 5%, el impuesto subiría de US\$2.10 por cajetilla a US\$2.21. Los ingresos del impuesto sobre el consumo de tabaco proyectados con el aumento del impuesto específico por cajetilla de 20 cigarrillos serían de aproximadamente US\$43.0 millones. El recaudo tributario total del consumo del tabaco para 2021 se estima en US \$52.6 millones o alrededor del 0.19% del PIB, y el consumo caería en aproximadamente el 3.7%.

**Al igual que en el escenario 1, de continuar las mismas tendencias para los años siguientes la indexación del 5% estaría por encima en cumplimiento de las directrices del artículo 6 del CMCT.**

Tabla 5: El Salvador - Resumen del Impacto del Incremento Impositivo del Tabaco - Opción de Política de Incremento 2020 e indexación

Proyecciones Periodo 2020-2022 (Escenario 2)

Tipo de Recaudo Impositivo	2018 línea de base:	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2019: 39% ad valorem y \$0.45 específico por cajetilla de 20 cigarrillos	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2020: Nuevo impuesto con 39% ad valorem y \$2.00 dólares específico/cajetilla	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2021: Nuevo impuesto con 39% ad valorem, e indexación del específico en 5% anual a \$2.10 dólares/cajetilla	Contribución estimada al PIB	Proyecciones 2022: Nuevo impuesto con 39% ad valorem, e indexación del específico en 5% anual a \$2.21 dólares/cajetilla	Contribución estimada al PIB
Número total de cigarrillos vendidos (millones - unidad) [1]	412.15		408.88		304.05		292.55		281.69	
Promedio de precios al consumidor (US\$ cajetilla/20 cigarrillos)	\$ 3.30		\$ 3.33		\$ 5.13		\$ 5.48		\$ 5.84	
Recaudación de impuestos al tabaco (millones US\$) [1]	\$ 23.89		\$ 23.69		\$ 41.42		\$ 42.22		\$ 43.01	
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$) [1]	\$ 28.38		\$ 31.03		\$ 50.23		\$ 51.19		\$ 52.26	
Recaudación de impuestos totales al tabaco (ad valorem y específico, DAI, IVA millones US\$) [2]	\$ 28.38	0.11%	\$ 31.03	0.12%	\$ 50.23	0.19%	\$ 51.19	0.19%	\$ 52.26	0.19%
Carga tributaria de impuestos totales/cajetilla de 20 cigarrillos (impuesto total - ad valorem y específico, DAI, IVA como % de precio al consumidor)	45.49		45.53		64.22		63.65		63.23	
Total, cambio en % de cigarrillos vendidos (proxy del consumo)	-7.8		-0.8		-25.6		-3.8		-3.7	

Fuente: estimaciones equipo BM

[1] Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas, Unidad de Gestión de Riesgos

[2] Nota: este resultado asume que el recaudo del IVA (13%) se incluye en toda la cadena de distribución desde el puerto de entrada hasta el punto de venta, para un porcentaje sobre el precio promedio al consumidor equivalente al 11.5%.

**Anexo I: El Salvador - Indicadores Macroeconómicos – Actual 2010-2018 & proyecciones 2019-2022**

<b>El Salvador Matriz Impositiva - Tabaco</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017/ Línea- Base</b>	<b>2018</b>	<b>2019 Proyecci ón</b>	<b>2020 Proyecci ón</b>	<b>2021 Proyecci ón</b>	<b>2022 Proyecci ón</b>
Tasa promedio de cambio en moneda local/ 1US\$	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
<b><i>Datos Macroeconómicos</i></b>													
PIB a precios de mercado (corrientes US\$ millones)	20,268.5	21,042.1	21,633.9	22,147.1	22,585.8	23,122.8	23,719.6	24,270.7	24,896.1	25,535.1	26,173.4	26,790.0	27,421.1
Tasa de Crecimiento del PIB %	-	3.8	2.8	2.4	2.0	2.4	2.6	2.3	2.6	2.6	2.5	2.4	2.4
Crecimiento del PIB per cápita anual % (precios corrientes)	-	3.3	2.3	1.9	1.5	1.9	2.1	1.8	2.0	2.0	2.0	1.8	1.8
Tasa de Inflación (anual %)	-	5.1	1.7	0.8	1.1	(0.7)	0.6	1.0	1.1	0.6	0.9	0.9	0.9
Índice de Precios al Consumidor (IPC promedio anual)	101.1	106.3	108.1	108.9	110.2	109.4	110.0	111.2	112.4	113.0	114.0	115.0	116.0
Población (Millones)	6.2	6.2	6.2	6.3	6.3	6.3	6.3	6.4	6.4	6.4	6.5	6.5	6.5
Población Adulta (mayor de 15 años - Millones)	4.2	4.3	4.3	4.4	4.5	4.5	4.6	4.6	4.7	4.7	4.8	4.8	4.8
Población Adulta (mayor de 15 años en %)	68.4%	69.1%	69.8%	70.5%	71.2%	71.7%	72.2%	72.6%	72.9%	73.2%	73.5%	73.8%	74.0%

Fuentes: WBG/IMF