

# El efecto del nuevo sistema de trazabilidad en Chile • —————

**Guillermo Paraje, Luca Pruzzo, Mauricio Muñoz**

ESCUELA DE NEGOCIOS, UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ<sup>1</sup>

• —————

ABRIL, 2023



## Introducción

---

Tras la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) en 2005, se implementaron una serie de políticas, incluyendo incrementos en el impuesto a los productos de tabaco. Actualmente, el impuesto a los cigarrillos se estructura en base a un componente específico de 0,0010304240 UTM por cigarrillo (aproximadamente 59,3 pesos chilenos, al valor actual de la UTM), y un componente ad valorem del 30% del precio de venta incluido impuestos (1).

Para mejorar la fiscalización de este impuesto, a mediados de mayo de 2019 comenzó a operar de manera plena un nuevo sistema de trazabilidad fiscal para la cadena de comercialización de cigarrillos. Cada cajetilla se marca con un código que permite distinguir productos falsificados de los originales, y verificar el correcto pago de impuestos al cigarrillo (2). No se conocen evaluaciones gubernamentales acerca del impacto que podría haber tenido esta implementación sobre la recaudación o sobre el comercio ilícito.

<sup>1</sup> La Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) ha sido financiada por el Instituto de Investigación y Políticas de Salud de la Universidad de Illinois en Chicago (UIC) y por Bloomberg Philanthropies ([www.bloomberg.org](http://www.bloomberg.org)) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Chile. Tanto UAI como UIC son socios de la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco. Los puntos de vista expresados en este documento no se pueden atribuir ni representan los puntos de vista de UIC, el Instituto de Investigación y Políticas de Salud o Bloomberg Philanthropies.

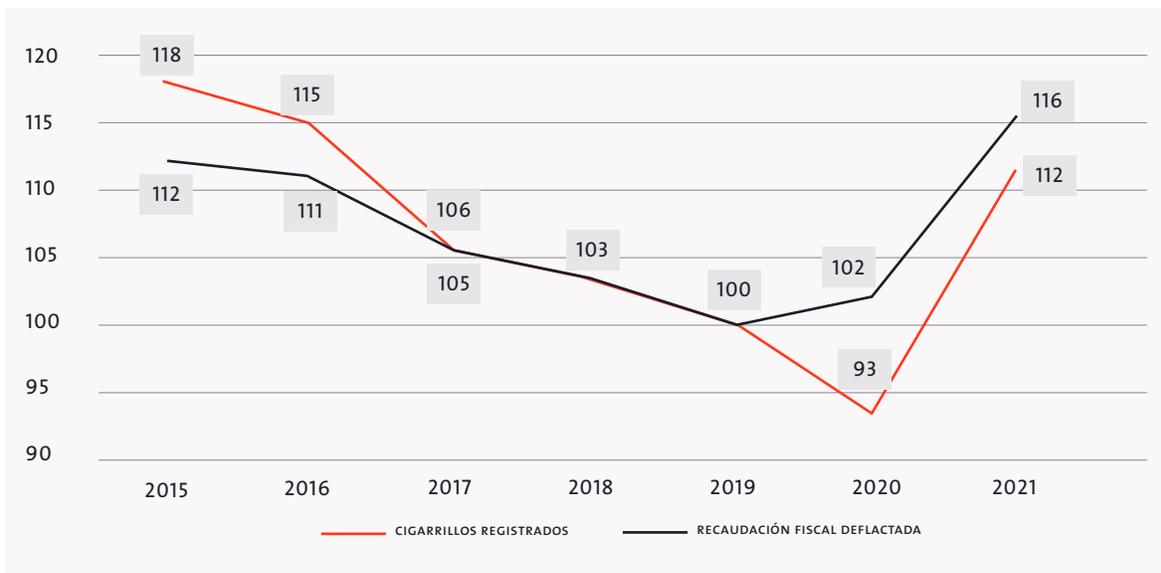
## Evolución reciente de recaudación fiscal y cantidades de cigarrillos

La figura 1 muestra la evolución de la cantidad de cigarrillos que pagaron impuestos y la recaudación fiscal real de cigarrillos, con base 2019=100. Hasta el año 2019 la tendencia de ambas series fue decreciente. Sin embargo, en 2020 y 2021 la recaudación real fiscal aumentó y en 2021 la cantidad de cigarrillos vendidos lícitamente aumentó un 20% respecto del año anterior.

Dos elementos son notorios de la Figura 1. Primero, es significativo el incremento de recaudación en 2020 que ocurre en un contexto de fuerte reducción en el consumo de cigarrillos que pagaron impuestos. Esto

implica que los precios promedios de los cigarrillos aumentaron fuertemente durante este año. Tal como se mencionó, el impuesto al tabaco tiene un componente específico que depende de la cantidad y uno ad-valorem que depende de la cantidad y del precio. Que haya aumentado la recaudación real cuando cae la cantidad implica que el componente ad-valorem aumentó y que dicho aumento fue por el incremento de precios promedio de los cigarrillos.

**Figura 1:**  
Cantidad cigarrillos que pagaron impuestos y recaudación fiscal real



Segundo, resalta el brusco incremento en la cantidad de cigarrillos que pagaron impuestos en 2021, que aumentó por primera vez desde 2014. Este incremento en la cantidad podría deberse a, por lo menos, dos factores no excluyentes: a) un incremento importante en la prevalencia de tabaco (el primer incremento en más de una década); b) una fuerte disminución en el comercio ilícito de cigarrillos, posiblemente asociado a una mayor fiscalización en el pago de impuestos.

Respecto al primer factor, dicho aumento en la venta de cigarrillos lícitos (suponiendo que el volumen de comercio ilícito y la intensidad de consumo se hubieran mantenido constantes) implicaría un crecimiento de la prevalencia-mes, que se habría ubicado en el 33.7%, un nivel similar al que se tenía en 2012. Sin embargo, estimaciones preliminares de encuestas nacionales (aún no publicadas) sugieren que la prevalencia-mes de tabaco se ha mantenido relativamente constante en el periodo 2020-2022. Esto implicaría que el crecimiento de cigarrillos que pagaron impuestos fue a costa de un menor comercio ilícito, posiblemente ligado a una mayor fiscalización y pago de impuestos.

Relacionado a esto, resulta llamativo el comportamiento de las exportaciones de tabaco de Chile hacia el resto del mundo. Dichas exportaciones se encuentran exentas de todos los impuestos cobrados al ta-

baco en Chile. Con la implementación del sistema de trazabilidad fiscal, los cigarrillos producidos en Chile y exportados pasaron a tener una marcación diferente a aquellos que se producen en Chile para el consumo interno. Esta marcación dificulta el reingreso ilegal de cigarrillos destinados al exterior para el consumo interno, algo que era relativamente sencillo antes de dicha marcación.

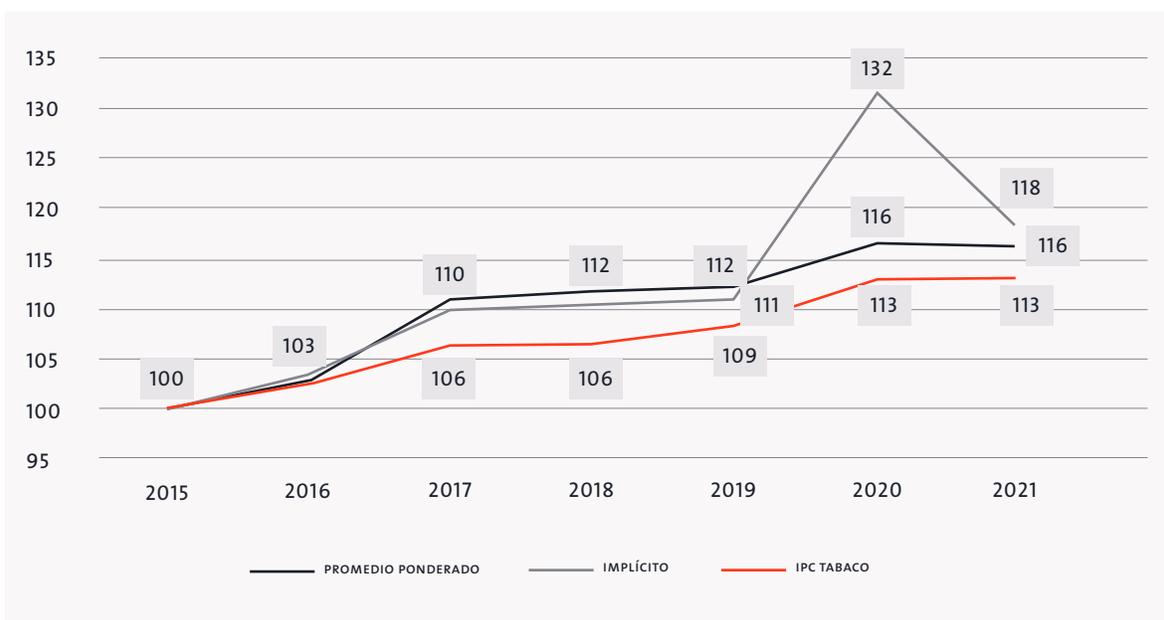
Las exportaciones de cigarrillos desde Chile cayeron un 10% entre 2019 y 2020, y un 38% entre 2020 y 2021 (3). Aunque las exportaciones de cigarrillos antes de 2019, tenían un comportamiento inestable, no habían sufrido una caída tan pronunciada como la de 2021 (entre 2015 y 2019 sufrieron una caída de 10%). Durante 2021, entonces, se observó una caída brusca de exportaciones que coincide con un incremento notorio en cigarrillos lícitos. No debe descartarse que este comportamiento se relacione directamente con la operación del sistema de trazabilidad fiscal que, como se mencionó, incrementa los costos del reingreso ilegal al mercado doméstico de cigarrillos producidos domésticamente y exportados libres de impuestos.

## Evolución reciente de precios reales de cigarrillos lícitos

La Figura 2 presenta la evolución del precio real promedio de cigarrillos entre 2015-21, calculados de tres formas diferentes. La línea naranja es el componente “Tabaco” del Índice de Precios al Consumidor (IPC), calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y representa la medición oficial de la evolución de precios de cigarrillos. Este indicador, deflactado por el IPC General, muestra un aumento constante en el precio real de cigarrillos que, en 2021, fue un 13% mayor al re-

gistrado en 2015. La línea negra es el precio real promedio de cigarrillos estimada utilizando los precios oficiales de venta publicados por el SII a lo largo de 2015-21, ponderados por las ventas reportadas por marca por Euromonitor International, deflactados por el IPC General. Este precio real tiene una evolución similar al estimado por el INE y muestra un crecimiento constante a lo largo del tiempo terminando en 2021 un 16% por encima del de 2015.

**Figura 2:**  
Precio real promedio ponderado de cigarrillos



Finalmente, la línea gris muestra la evolución del precio real implícito de cigarrillos que se obtiene de considerar la recaudación del componente ad-valorem del impuesto a los cigarrillos. Dado que se tienen las cantidades vendidas lícitamente de cigarrillos y el monto del impuesto específico cobrado por ellos, es posible dividir la recaudación tributaria en lo que se recaudó por el componente específico y el componente ad-valorem. Con este último y dado que no hubo cambio en la alícuota impositiva, es posible obtener el precio promedio sobre el que se estimó el impuesto ad-valorem a pagar. La evolución de este precio real (línea gris) es muy similar a los dos anteriores entre 2015-2019 y en 2021. Sin embargo, sufre un aumento significativo en 2020, muy por encima del aumento registrado en los otros casos. Este incremento se revirtió en 2021, y aunque siguió estando por encima de los otros precios reales, resultó el único caso de disminución en el precio real de cigarrillos registrado en el periodo 2015-21 para los tres precios reales considerados. Esta caída resulta inexplicable ya que los precios nominales no disminuyeron entre 2020 y 2021 y la tasa de inflación no fue lo suficientemente alta como para explicar esta caída. Una explicación plausible es que cigarrillos de marcas relativamente baratas en el mercado doméstico y que hasta 2020 se destinaban a exportación, se hayan re-

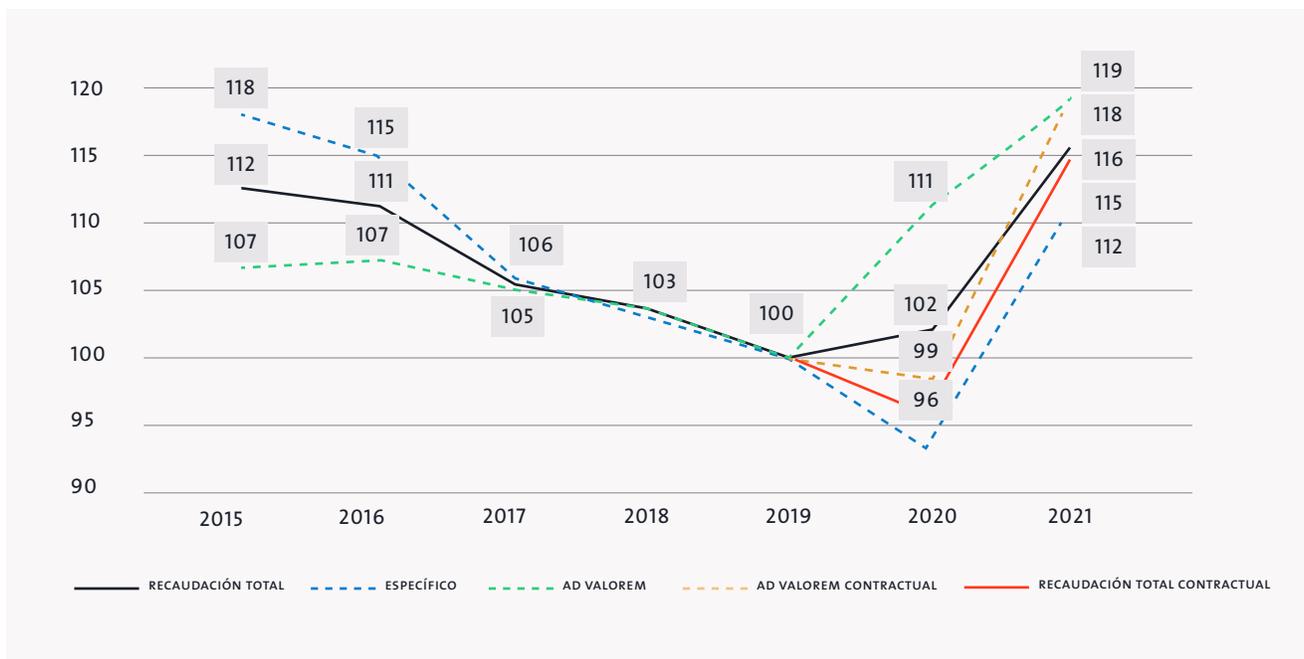
destinado al mercado doméstico bajando este precio real promedio. Si este hubiera sido el caso, es altamente probable que estos cigarrillos hayan desplazado a cigarrillos vendidos ilícitamente en Chile.

## Evolución reciente de la recaudación tributaria real

La Figura 3 muestra la evolución de la recaudación tributaria real total del impuesto al tabaco (línea negra) y sus componentes específico y ad-valorem (líneas punteadas azul y verde, respectivamente), entre 2015 y 2021, en base 2019=100. La Figura muestra que entre 2015 y 2019 la recaudación real total disminuyó de manera consistente y que la recaudación del compo-

nente específico estuvo por encima o fue igual a la del componente ad-valorem. A partir de 2020, primer año completo de operación del sistema de trazabilidad, la recaudación tributaria real total se incrementó y el componente ad-valorem superó de manera significativa al componente específico.

**Figura 3:**  
Recaudación tributaria real por componente y escenarios alternativos 2020-2021



El sistema de trazabilidad fiscal implementado en 2019 permite no sólo llevar una contabilidad en tiempo real de los cigarrillos producidos para ser vendidos en el mercado interno, sino también una contabilidad de las diferentes marcas/variedades de esos cigarrillos cuyos precios fijados a nivel nacional determinan el monto a ser pagado en impuesto ad-valorem. Un efecto probable de la implementación de la trazabilidad fiscal es una estimación acertada de ambas variables, sobre todo de las marcas/variedades que antes eran auto-reportadas por las tabacaleras y difícilmente fiscalizadas por el SII. Probablemente, el incremento de precios reales implícitos en la recaudación del componente ad-valorem mostrado en la Figura 3 para 2020 refleje, justamente, la estimación precisa de lo producido para la venta interna (y no al auto-reporte de las empresas).

La Figura 3 muestra también dos líneas adicionales. La línea naranja punteada muestra cuál habría sido la recaudación tributaria real (contrafactual) del componente ad-valorem si la recaudación real por dicho componente se hubiera comportado tal como lo hizo hasta 2019, en relación al componente específico (si la relación promedio ponderada por unidades entre ambos componentes se hubiera mantenido tal como se mantuvo entre 2015 y 2019). La línea sólida naranja muestra la evolución de la recaudación real total sumando el componente específico y el contrafactual del componente ad-valorem. Comparando la línea verde puntea-

da (factual) con la naranja punteada (contrafactual) se tiene una estimación del incremento en la recaudación obtenido por el componente ad-valorem a partir del funcionamiento pleno del nuevo sistema de trazabilidad. Asimismo, comparando la línea sólida negra (factual) con la sólida naranja (contrafactual) se obtiene dicha estimación, pero para el total de la recaudación tributaria real. Considerando la diferencia entre estas últimas dos series y la recaudación tributaria real total obtenida en 2021, sería posible estimar que, sólo por el cambio en la evolución del componente ad-valorem del impuesto al tabaco, el SII habría recaudado unos 75.7 mil millones de pesos (constantes de 2022) adicionales, equivalente a 85.9 millones USD (un 3.2% de la recaudación total de 2020 y 2021).

## Conclusión

El nuevo sistema de trazabilidad fiscal ha incrementado el control fiscal sobre la industria tabacalera. La recaudación fiscal real por impuestos al tabaco tuvo un incremento de 16 puntos porcentuales entre 2019 y 2021, que se atribuye, al menos inicialmente, por un fuerte aumento en el precio real promedio implícito en el pago del componente ad-valorem de dicho impuesto. Esta mayor recaudación parece explicarse, entonces por una mejor fiscalización sobre el mix de marcas/precios efectivamente producidos y vendidos domésticamente.

De igual manera, resulta llamativo el brusco incremento en la cantidad de cigarrillos producidos para el mercado interno durante 2021, que creció por primera vez desde 2014, si dicho aumento se debiera a una mejor fiscalización del SII a la industria tabacalera, sería indicativo de que en el pasado la industria tabacalera no reportó adecuadamente el valor de su producción destinada al mercado nacional.

La caída de las exportaciones (que no pagan impuestos domésticos) podría deberse también a la marcación de los cigarrillos, lo que dificulta su reingreso ilícito. En este caso, el aumento en las ventas internas podría deberse a satisfacer demanda que previo a la trazabilidad era satisfecha con cigarrillos producidos domésticamente, exportados y reingresados ilícitamente.

## Referencias

1. Circular N° 50, (2014).
2. SII. SII pone operación plena sistema de trazabilidad fiscal para cigarrillos 2019 [Available from: <https://www.sii.cl/noticias/2019/280519notio1er.htm>].
3. Database UNCTS. Net exports of cigarettes from Chile. 2022.

