

Hacia una propuesta política que aumente los impuestos al tabaco en la Argentina

Introducción

A pesar que Argentina viene experimentando una caída del porcentaje de fumadores desde 2005 al 2018, todavía presenta una de las tasas de prevalencia de consumo de tabaco más altas de la región: el 22,2% de la población adulta es consumidora, el 97,2% de los consumidores de tabaco son fumadores de cigarrillos y la edad de iniciación se sitúa entre los 12 y 15 años^{1 2 3}. Como consecuencia, mueren aproximadamente 47.700 personas al año por enfermedades ligadas al tabaquismo y se gastan casi \$197 mil millones por costos directos⁴.

Nuestro país tiene uno de los cigarrillos más asequibles del mundo: ocupa el puesto internacional 39 sobre 177 países, en términos de qué tan barato es consumirlos⁵. En la última década, los cigarrillos se hicieron más asequibles de forma progresiva, lo que redujo el impacto de otras medidas de control de tabaco ya implementadas en el país. Es por ello que implementar una política de impuestos al tabaco es una medida de salud pública prioritaria: los productos de tabaco se tornan más caros y menos asequibles, disminuyen las enfermedades asociadas a su consumo y, en consecuencia, los costos en salud.

Este documento brinda datos actualizados sobre la composición del mercado de cigarrillos en la Argentina, la asequibilidad de estos productos,

los precios y la recaudación del Estado a fin de tener los insumos necesarios para el armado de una propuesta política que aumente los impuestos al tabaco en nuestro país.

Estructura tributaria de los productos de tabaco

En los últimos años existieron dos cambios de gran relevancia en materia de impuestos al tabaco. Por un lado, en el año 2016 se incrementó la alícuota de Impuestos Internos, pasando del 60% al 75%⁶, generando una suba de precios y de recaudación de impuestos, con la consecuente caída de aproximadamente el 50% en el consumo de cigarrillos. En diciembre del 2017 se sancionó una reforma impositiva que volvió a afectar esta alícuota con una reducción del 75% al 70%, estableciendo además un impuesto mínimo de \$28 actualizable por inflación (en diciembre 2020 era \$77,77⁷). Como consecuencia, los fabricantes del segmento de marcas baratas judicializaron el pago del impuesto mínimo.*

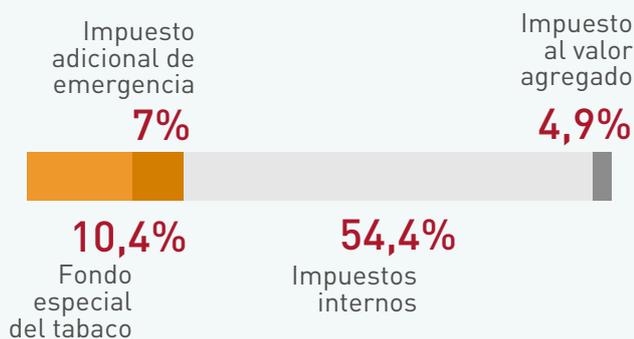
La estructura tributaria de estos productos en la Argentina es compleja. Se encuentra compuesta por cuatro impuestos que, en conjunto, representan en promedio un 76,6% del precio final de venta: Impuestos Internos (II)⁸, Impuesto Adicional de Emergencia (IAE)⁹, Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Fondo

* Se trata de Tabacalera Sarandí y Espert, que recurrieron al Poder Judicial, alegando, entre otras razones, la supuesta confiscatoriedad y discriminación establecida por la norma. En este contexto, distintos tribunales les otorgaron medidas cautelares, que se han mantenido con el correr del tiempo. A mediados de mayo 2020, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en contra de una de las medidas cautelares interpuestas, obligando a una tabacalera a pagar el mínimo.

Especial del Tabaco (FET)¹⁰. Los Impuestos Internos y el IVA son coparticipables, mientras que el IAE sólo va a las arcas nacionales y el FET se distribuye entre las provincias tabacaleras y sectores afines a la producción. Este último, aunque es un impuesto, representa en realidad un subsidio a la producción de tabaco y a la industria tabacalera.

Aún cuando la proporción de impuestos al tabaco se encuentra por encima del 70% recomendado por la Organización Mundial de la Salud¹¹, los productos continúan siendo asequibles.

Figura 1. Peso de los impuestos a los cigarrillos en un paquete promedio en Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente y precio promedio ponderado a diciembre 2020.

Mercado de cigarrillos en Argentina

En cuanto a fabricantes, el mercado de cigarrillos está segmentado en compañías multinacionales (Philip Morris International y British American Tobacco) y firmas nacionales "PyMEs" (Tabacalera Sarandí, Espert, Tabacalera Centro, entre otras). En todo el año 2020, las PyMEs acapararon un 24,6% del mercado, una suba de 9,4 puntos porcentuales con respecto al año 2019. Estas empresas capturaron así una porción más elevada del

mercado basándose en una estrategia agresiva en materia de precios en un contexto caracterizado por un traslado hacia segundas marcas y opciones de menor costo.

Una manera alternativa de observar la distribución del mercado es a través de las marcas de cigarrillos. El mercado de cigarrillos argentino está dividido en 3 segmentos diferenciados: marcas premium (Marlboro, Lucky Strike, entre otras) elaboradas por compañías multinacionales, segundas marcas (Rothmans, Chesterfield) elaboradas también por las mismas multinacionales, y marcas baratas (Red Point, Melbour) vendidas por PyMEs. Un dato a destacar es el crecimiento en la participación en el mercado de los cigarrillos saborizados, predominando las marcas premium con cápsulas. Al año 2019, los saborizados representaron un 18,9% del mercado de cigarrillos.

En diciembre de 2020, un paquete de 20 unidades de cigarrillos del segmento premium costaba \$180 para productos de referencia, mientras que uno de segunda marca \$140 y un paquete de marca barata \$60¹². Se observa aquí con claridad que la falta de pago del valor mínimo del impuesto interno por parte de un segmento del mercado creó una brecha de precios muy significativa, que explica el importante crecimiento en participación de mercado de tal segmento.

Ventas

En el año 2020, se consumieron **1.685 millones de paquetes** de cigarrillos en el país (+1,7% comparado con 2019). Esto equivale a un consumo de **37,1 paquetes** (o 743 cigarrillos) por habitante por año.

Asequibilidad

La asequibilidad* se incrementó un 3,8% en el último año (pasando de 555 paquetes en septiembre 2019 a 576 paquetes en el mismo mes 2020).**

A valores de diciembre de 2020, un paquete de cigarrillos costaba en promedio \$130,54 (US\$ 1,58).

Sin embargo, existen opciones de consumo muy asequibles a valores que comienzan en los

\$39,40 (US\$ 0,48)¹³. Esto implica la posibilidad de adquirir más de 1.600 paquetes de cigarrillos con un salario promedio.

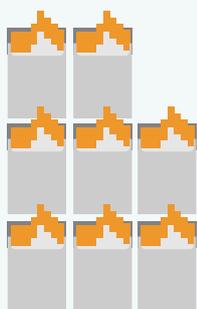
Además de la asequibilidad en términos de los ingresos, el precio relativo de los cigarrillos es bajo en comparación con productos de la canasta básica. A diciembre de 2020, un paquete de 20 cigarrillos tenía un precio similar a 1 kg de pan, ½ Kg de yerba mate o 2 litros de leche.

Cantidad de paquetes que se pueden adquirir con un ingreso promedio

2017



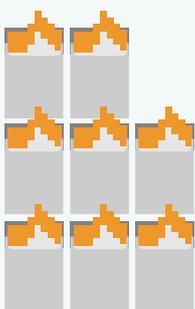
531
paquetes



2018



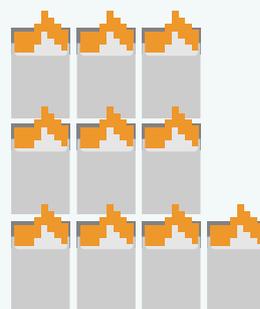
531
paquetes



2019



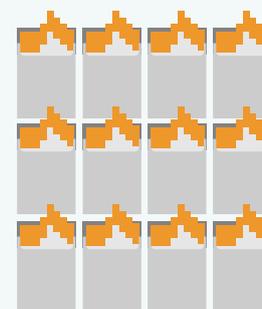
555
paquetes



2020



576
paquetes

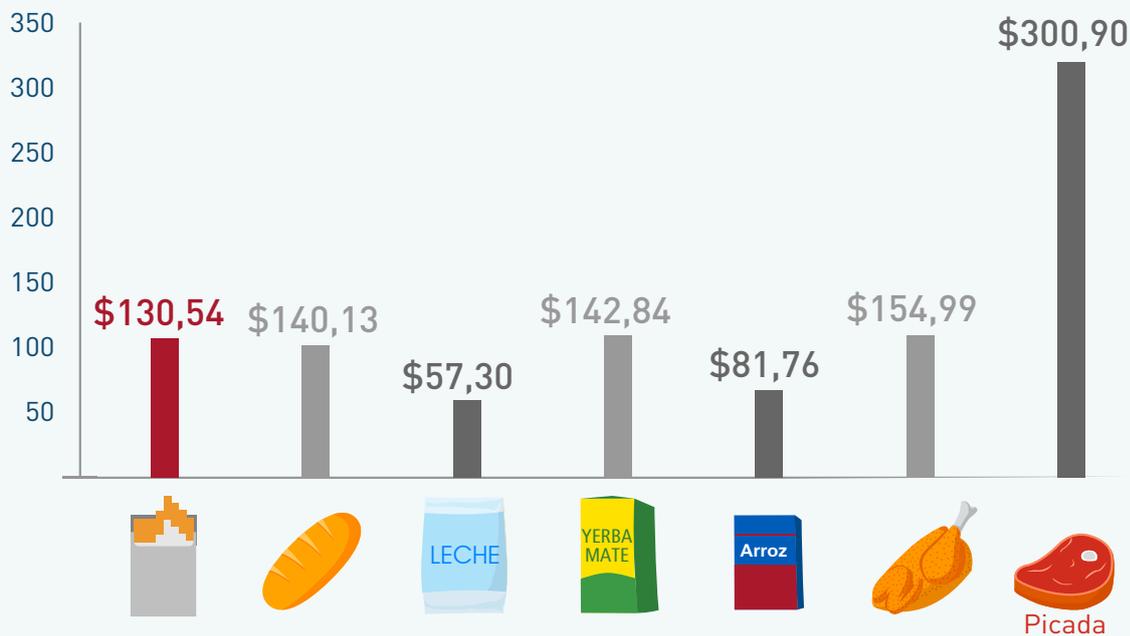


Fuentes: Elaboración propia en base a MinAgri y OEDE del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Valores a septiembre de cada año.

* La asequibilidad mide la cantidad de paquetes de cigarrillos que se pueden adquirir con un salario promedio. Se toma como referencia la remuneración promedio de los asalariados del sector privado (serie desestacionalizada), informada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

**La información de remuneración promedio no está disponible aún a diciembre 2020, razón por la cual la comparación interanual se expone a septiembre.

Precio de un paquete de cigarrillos en comparación con productos de la canasta básica (por kg o litro).



Fuentes: Elaboración propia en base a MinAgri e IPC-INDEC. Valores a diciembre de 2020.

Recaudación

La recaudación por impuestos al tabaco fue de aproximadamente \$132.700 millones en 2020 (US\$ 1.879 millones al tipo de cambio promedio anual), lo cual representa un 2% de la recaudación de impuestos y un 0,5% del PBI. En términos nominales, la recaudación se incrementó en un 46,4% en relación con la del año previo, levemente por encima de la inflación durante el mismo período (42%). Es posible asociar tal situación a un incremento en las ventas de cigarrillos durante la segunda mitad del año.

Encuesta de consumo

Durante el 2019, FIC Argentina realizó una encuesta en la Ciudad de Buenos Aires sobre la conducta y cambios de hábitos en 2590 consumidores de tabaco a 12 meses de la imple-

mentación de la reforma impositiva. Los resultados indicaron que un 56,6% de los participantes cambió de hábito. El cambio de hábito de mayor frecuencia fue la variación en la cantidad consumida de cigarrillos (76,5%), seguido por pensar en dejar de consumir (54,7%) y por cambiar de marca (30,3%).

Cuando se investigaron las razones, un 79% manifestó haberlo hecho por motivos no económicos como salud, consejo médico, entre otros. En lo que respecta a motivos económicos, el 24% señaló haber cambiado por precio del producto y el 17% por razones de economía personal (caída en los ingresos, pérdida de empleo).

Esta investigación deja ver que la normativa vigente desde marzo del 2018, a los 12 meses, no ha tenido el impacto deseado sobre los consumidores ya que se evidencia una menor importancia de cambios de hábito motivados en

el precio de los cigarrillos (sólo el 24%). Además, se pudo conocer que un 30% de los encuestados que cambiaron de hábito lo hicieron por marcas más baratas.

Comercio ilícito

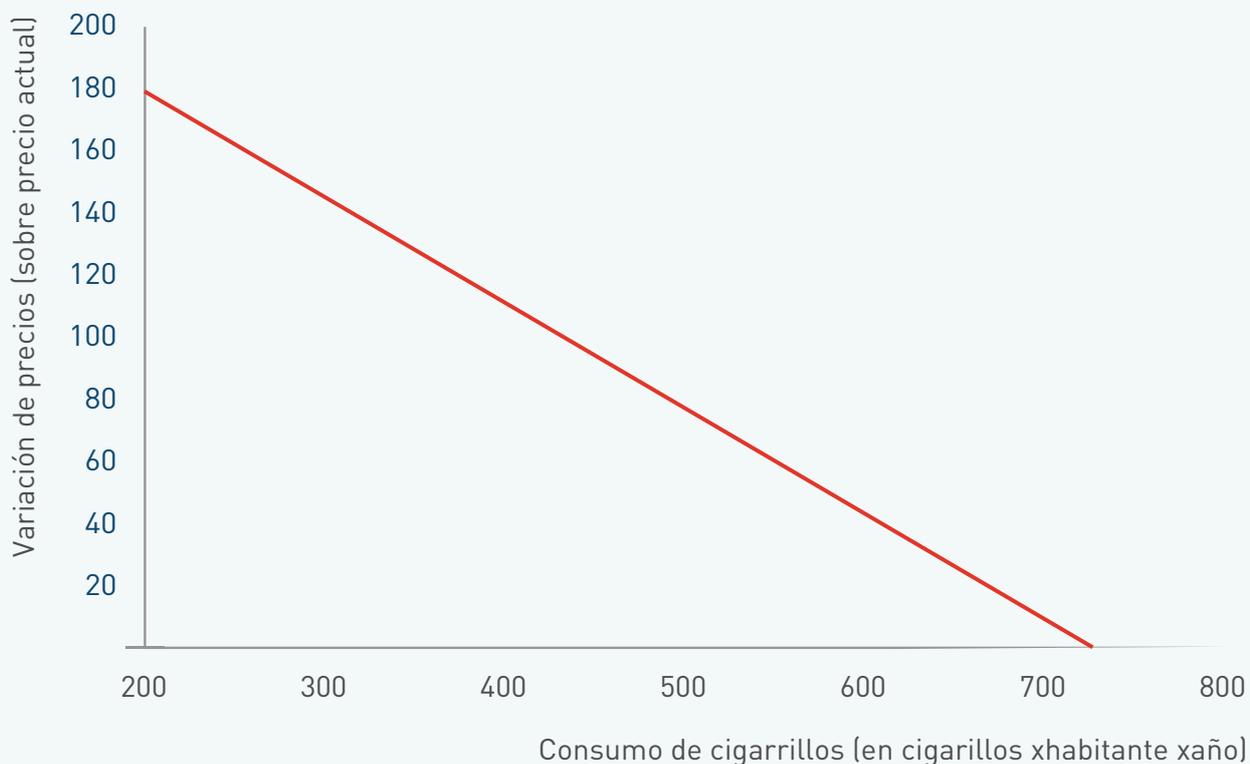
Ante iniciativas que se proponen subir el precio de los productos de tabaco, la industria tabacalera argumenta que, en consecuencia, aumentará el comercio ilícito y así se opone al avance de las políticas tributarias. En base a una investigación realizada por FIC Argentina en 8 jurisdicciones del país durante el 2019, a través de la metodología de recolección de paquetes en la vía pública¹⁵, el comercio ilícito de cigarrillos se estimó¹⁶ en un 13,7% considerando un 6,1% de falsificación de estampillas y 7,6 % de contrabando. Estos resultados son menores que los

datos reportados por British American Tobacco quien pronosticó que, tras la reforma de 2017, el comercio ilícito sería del 22%.

Modelo de estimación del impacto del aumento de impuestos y precios al tabaco en el consumo y la recaudación fiscal

Según estimaciones de demanda realizadas por FIC Argentina¹⁷ un aumento del precio real de los cigarrillos de un 10% genera una reducción del consumo del 4%¹⁸. Teniendo en cuenta que el consumo actual de tabaco es de 740 cigarrillos por año por habitante, un aumento del 10%, 50% y del 100 % del precio real de los cigarrillos, generaría una reducción del consumo a 710, 592 y 444 cigarrillos por año, respectivamente.

Variación en el consumo por habitante de cigarrillos frente a aumentos en el precio.

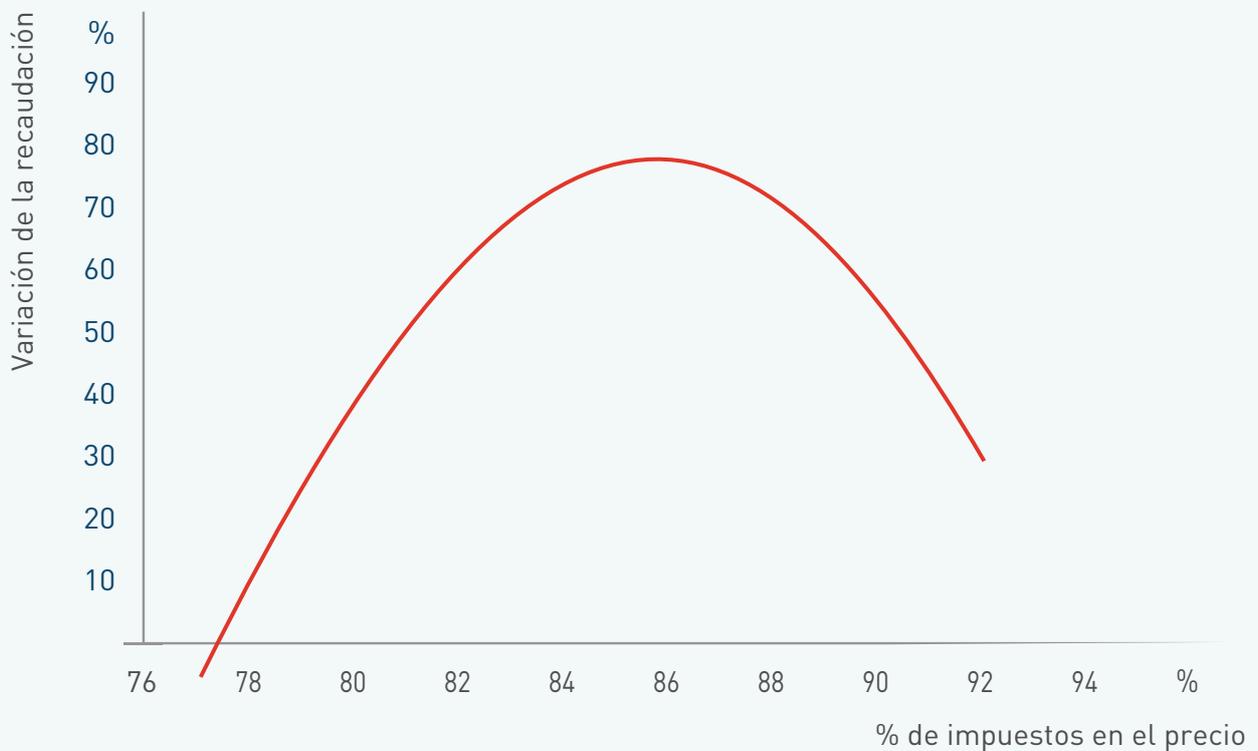


Fuente: Elaboración propia en base a MinAgri y modelos de simulación de FIC Argentina.

Además del beneficio en salud por la reducción del consumo, si la demanda por cigarrillos es inelástica (poco sensible) con respecto al precio, una suba de impuestos haría que la recaudación impositiva aumente¹⁹. Teniendo en cuenta que la recaudación actual de impuestos al tabaco es de cerca de 2.000 millones de dólares²⁰, un aumento de impuestos²¹ que

genere una suba del 10%, 50% y del 100% del precio real de los cigarrillos generaría un aumento en la recaudación del 15%, 30% y 39%, respectivamente, en términos reales. Hemos estimado que si la carga impositiva por paquete se incrementara al 88%, la recaudación subiría un 77%, equivalente a **1.500 millones de dólares** adicionales por año.

Impacto de una suba de impuestos en la recaudación.



Fuente: Elaboración propia en base a MinAgri y modelos de simulación de FIC Argentina.

Recomendaciones

Ejes a considerar para el diseño de una propuesta política fiscal desde una perspectiva de salud pública:

- › La política fiscal debe llevar a un aumento del precio de los productos de tabaco (y por lo tanto, en una disminución inmediata de la asequibilidad), para generar una sostenida reducción en el consumo de tabaco y lograr así el impacto sanitario deseado.
- › Es necesario establecer ajustes periódicos y programados que compensen los efectos de la inflación y sobrepasen el crecimiento del ingreso para evitar la caída del precio real de los cigarrillos y así garantizar la sostenibilidad del efecto en la protección de la salud.
- › La medida debe contener una herramienta adecuada para obtener una mayor recaudación tanto para el Estado Nacional como para todas las provincias, es decir, garantizar la coparticipación.
- › Es central que la política implementada disminuya la brecha entre marcas más caras y baratas, evitando tratamientos diferenciales entre segmentos que no se justifican desde una perspectiva de salud pública.
- › La política fiscal debe incluir a todos los productos de tabaco.

Referencias

- 1 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Ministerio de Salud de la Nación, 4ta. Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2019 Disponible en http://www.msa.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001659cnt-4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo_2019_informe-definitivo.pdf
- 2 SEDRONAR, Estudio Nacional Informe de Resultados N° 1 en población de 12 a 65 años, sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. 2017. Disponible en <http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/2017-10-05ZEncuestaZHogaresZconZcuestionario.pdf>
- 3 Drope J, Schluger N, Cahn Z, Drope J, Hamill S, Islami F, Liber A, Nargis N, Stoklosa M. 2018. The Tobacco Atlas. Atlanta: American Cancer Society and Vital Strategies. https://files.tobaccoatlas.org/wp-content/uploads/2018/03/TobaccoAtlas_6thEdition_LoRes.pdf
- 4 Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, IECS. 2020. "Radiografía de una epidemia. Argentina. La importancia de aumentar los impuestos al tabaco."
- 5 WHO report on the global tobacco epidemic, 2019.
- 6 Decreto 626/2016.
- 7 Valor vigente a diciembre 2020. Información disponible en <http://biblioteca.afip.gov.ar/cuadroslegislativos/getAdjunto.aspx?i=11486>.
- 8 <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38621/texact.htm>
- 9 <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31989/texact.htm>
- 10 http://biblioteca.afip.gov.ar/dcp/LEY_C_019800_1972_08_23
- 11 <https://www.who.int/tobacco/economics/taxation/es/index1.html>
- 12 Marcas de clase de Cuartiles 1, 2, 3 y 4 según datos de MinAgri. Los cuartiles 1 y 2 se ponderan según su participación de mercado en cada período respectivo para obtener el valor de "marca barata".
- 13 Según datos de MinAgri y de listas de precios sugeridos de fabricantes.
- 14 Según datos de Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.
- 15 Comunicación de autor.
- 16 Se determinó que un paquete era ilícito cuando la estampilla presentaba elementos de falsificación (apócrifas) -que fue peritado por un experto en el tema- y cuando el paquete no era de origen argentino y faltaba la estampilla de importación.
- 17 Se estimó un modelo econométrico mediante el uso de series de tiempo a través del Modelo de Corrección de Errores (ECM).
- 18 Este valor está en línea con parámetros internacionales, que estiman una elasticidad precio de la demanda de cigarrillos del -0.4 para países de altos ingresos y del -0.5 para países de medianos y bajos ingresos. Ver U.S. National Cancer Institute and World Health Organization (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016. ://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_complete.pdf
- 19 La recaudación crecería dado que la variación en las ventas sería menos que proporcional que el aumento que experimenten los precios, por lo que el ingreso total (precios x cantidades) sería mayor.
- 20 Período 2020, considerando datos de MinAgri, AFIP y Comunicación 3500 del BCRA.
- 21 Se simuló un incremento en la alícuota de Impuestos Internos sobre el precio promedio ponderado del mercado, a partir de modelos de simulación de impuestos desarrollados por FIC Argentina.