

Estimación de la pérdida de recaudación por impuestos al tabaco durante el 2020

Introducción

Pese a que Argentina viene experimentando una caída en la prevalencia de consumo de tabaco desde el año 2005, todavía presenta uno de los porcentajes de consumo más altos de la región. El 22,2% de la población adulta fuma y la edad de iniciación se sitúa entre los 12 y 15 años^{1 2}. Como consecuencia, mueren aproximadamente 47.700 mil personas al año por enfermedades ligadas al tabaquismo y se estima que el gasto por costos directos en salud asociados casi alcanza los \$ 197 mil millones al año^{3 *}.

Nuestro país tiene uno de los cigarrillos más asequibles del mundo, ocupando el puesto internacional 39 sobre 177 países en términos de qué tan barato es consumirlos, y el puesto 5 entre los países de América Latina y el Caribe⁴. La gran asequibilidad de los cigarrillos podría estar reduciendo el impacto de otras medidas de control de tabaco que se están implementando en el país.

En este contexto, la implementación de una política de impuestos al tabaco constituye una medida de salud pública prioritaria ya que posibilita que los productos de tabaco se tornen más caros y menos asequibles, se reduce la demanda y con ello disminuyen las enfermedades asociadas a su consumo y, en consecuencia, los costos en salud. Asimismo, las políticas fiscales que buscan aumentar los impuestos y precios del tabaco han sido reconocidas como la medida individual más eficaz para

reducir el consumo de tabaco y proteger la salud de la población⁵. El principal impacto de esta política se observa en la prevención de la iniciación en niñas, niños y adolescentes, especialmente en la población de bajo nivel socioeconómico.

Impuestos al tabaco

El artículo 6 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) establece como estándar la necesidad de aplicar políticas tributarias a los productos de tabaco, específicamente, el aumento de precios vía incremento de impuestos⁶. En la misma línea, las Directrices del Art. 6⁷ recomiendan a los Estados la instauración de políticas tributarias “*coherentes a largo plazo*” que deben ser revisadas “*periódicamente, en particular las metas para sus tasas tributarias, con el fin de alcanzar sus objetivos en materia de salud pública y fiscales en un plazo determinado*”⁸. A su vez, se debe velar porque el sistema tributario se estructure “*de tal forma que sean mínimos los incentivos para que los usuarios cambien a productos de tabaco más baratos de la misma categoría, o de categorías más baratas*”⁹.

Asimismo, los impuestos al tabaco han sido reconocidos como una fuente de financiamiento para solventar gastos en salud. De esta manera, los Estados Parte de Naciones Unidas, en la Tercera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, reconocen que “*las medidas relacionadas con los precios y con los impuestos*

* Estos costos se incrementan hasta alcanzar los \$ 363 mil millones al año si se consideran también los costos indirectos asociados a pérdida de productividad laboral de los consumidores y los costos del tiempo dedicado al cuidado informal de los afectados por enfermedades asociadas al consumo de tabaco.

relativos al tabaco pueden ser un medio eficaz e importante de reducir su consumo y los gastos de atención de la salud, y constituyen una corriente de ingresos para financiar el desarrollo de muchos países”¹⁰.

Situación actual en Argentina

La estructura tributaria de los productos de tabaco en Argentina es compleja. Se encuentra compuesta por cuatro impuestos que, en conjunto, representan en promedio un 76,7% del precio final de venta*: Impuestos Internos (II)¹¹, Impuesto Adicional de Emergencia (IAE)¹², Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹³ y Fondo Especial del Tabaco (FET)¹⁴. Una particularidad, que incrementa la complejidad del sistema, es que algunos de estos impuestos conforman la base imponible para el cálculo de los otros impuestos o incluso de sí mismo.

En cuanto al destino de los fondos recaudados por impuestos al tabaco, 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.

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%¹⁵, generando una suba de precios y de recaudación de impuestos, con la consecuente caída de aproximadamente el 50% en el consumo de cigarrillos, aunque, debido a que la medida no poseía un mecanismo

de actualización por inflación, su efecto fue disminuyendo con el correr del tiempo. Por otro lado, en diciembre del 2017 se sancionó una reforma impositiva que volvió a afectar esta alícuota con una reducción del 75% al 70%¹⁶, y que a la vez estableció un impuesto mínimo de \$28 actualizable por inflación (\$77,77 a diciembre 2020)¹⁷. Como consecuencia, los fabricantes del segmento de las marcas más baratas recurrieron a la justicia alegando, entre otras razones, la supuesta confiscatoriedad y discriminación establecida por la norma. En este contexto, distintos tribunales les otorgaron medidas cautelares**, que se tradujeron en no pagar tal impuesto, sino la cuota del 70% (la cual representa un valor menor al impuesto mínimo). Sin embargo, a mediados del mes de mayo del 2021, 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 mínimo¹⁸.

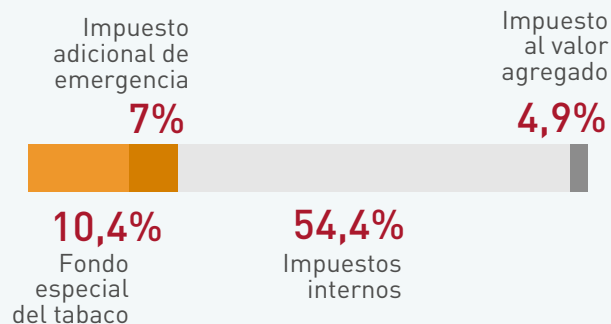
En consecuencia, los cigarrillos tienen una carga impositiva promedio del 76,7% (cálculo a diciembre 2020, para el precio promedio ponderado de \$130,54 por paquete de 20 cigarrillos), siendo los impuestos de mayor importancia los Impuestos Internos (54,4% del precio de venta) y el Fondo Especial del Tabaco – FET (10,4%), que se distribuye a las provincias tabacaleras. El Impuesto Adicional de Emergencia (7% del precio) también integra la carga de impuestos al tabaco, además de otros tributos generales (IVA e Ingresos Brutos).

Aún cuando la proporción de impuestos al tabaco sobre el precio de venta se encuentra por encima del 70% recomendado por la OMS¹⁹, los productos continúan siendo muy asequibles para la población.

* Cálculo a diciembre de 2020, para el precio promedio ponderado de \$130,54 por paquete de cigarrillos de 20 unidades.

** Se trata de Tabacalera Sarandí, Espert y Tabes, 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, por lo que no están pagando el impuesto mínimo. La Justicia debe aún manifestarse sobre las cuestiones de fondo.

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 el año 2020 y a pesar de la pandemia COVID-19, se vendieron más de 1.685 millones de paquetes de cigarrillos en el país, un 1,7% más que en el año 2019, lo cual equivale a un consumo de 743 cigarrillos por habitante por año*. El precio promedio ponderado de un paquete de cigarrillos se encontraba en torno a los \$ 130,54 a diciembre de 2020.

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, la participación de las PyMEs en las ventas totales de cigarrillos fue del 24,6%, lo cual representa un incremento de 9,4 puntos porcentuales (p.p. en adelante) con respecto al año 2019, y de 14,2 p.p. respecto de 2018. Las PyMEs vienen incrementando su participación de mercado en los últimos años, lo cual se vincula estrechamente al desarrollo de una estrategia agresiva en materia de precios en

un contexto económico y tributario que favorece el traslado del consumo hacia opciones de menor costo.

Si se observa la distribución del mercado en función de las marcas de cigarrillos, el mismo se puede dividir 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. En diciembre de 2020, un paquete de 20 unidades de cigarrillos del segmento premium costaba \$179,94 para productos de referencia, mientras que uno de segunda marca \$139,8 y un paquete de marca barata \$59,63. Se observa entonces la presencia de una brecha de precios muy significativa entre las distintas marcas, lo cual explica el importante crecimiento en participación de mercado de las marcas más baratas.

* Tomando el total de población proyectado a 2020. Estimaciones de consumo aparente de cigarrillos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

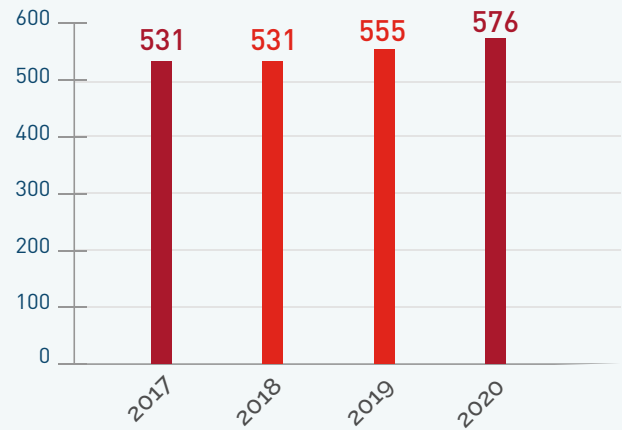
Asequibilidad

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

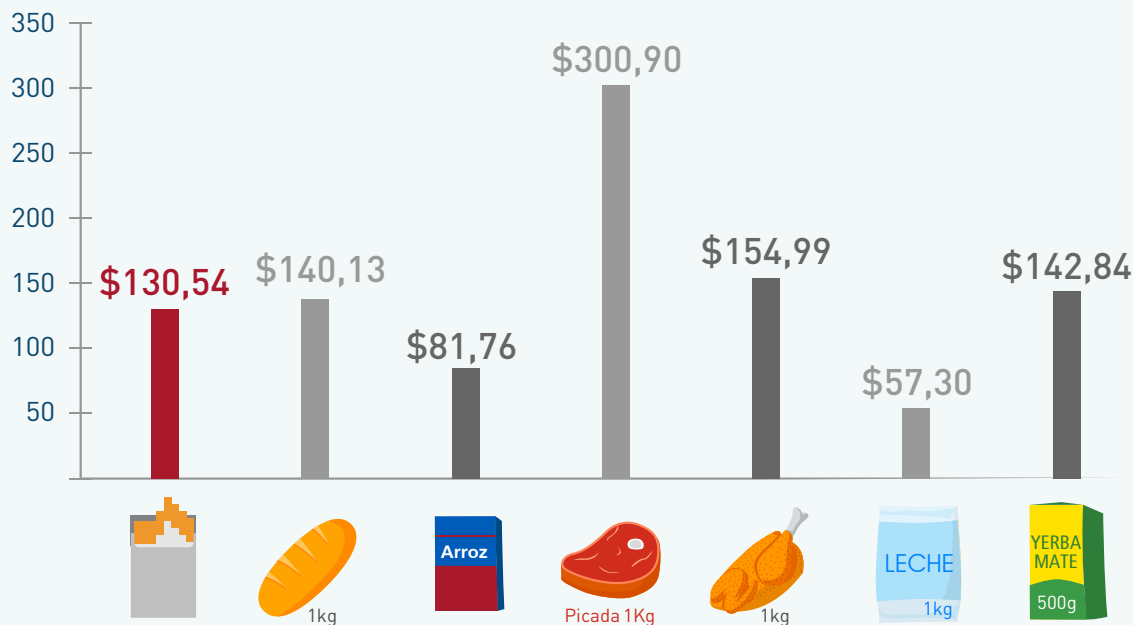
Además de la asequibilidad en términos de los ingresos, el precio relativo de los cigarrillos es bajo en comparación con productos de la canasta básica. A diciembre de 2020, un paquete de 20 cigarrillos tenía un precio similar a 1 kg de pan, ½ Kg de yerba mate o 2 litros de leche.

Figura 2. Cantidad de paquetes que se pueden adquirir con un salario promedio



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

Figura 3. Precio de un paquete de cigarrillos en comparación con productos de la canasta básica (por kg o litro)²⁰



Fuentes: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura e IPC-INDEC. Valores a diciembre de 2019.

* 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.

Pérdida de recaudación tributaria por impuestos al tabaco

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 fue superior a la del año previo en un 46,4%, 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.

No obstante, como consecuencia de las modificaciones al Impuesto Interno a los productos de tabaco incorporadas en la reforma tributaria del año 2017, se generó una **pérdida en la recaudación tributaria** por las ventas de estos productos.

Se estimó el valor de esta pérdida de recaudación en base a tres escenarios:

1. La pérdida de recaudación que se generó debido a la reducción de la alícuota del impuesto interno. Para esto se compara la situación actual con un escenario alternativo 1, en el cual la alícuota del impuesto interno fuera del 75%.
2. La pérdida de recaudación que se generó debido a la judicialización y el consiguiente no pago del impuesto mínimo dispuesto por Ley* por parte de las pequeñas tabacaleras. Para esto se compara la situación actual con un escenario alternativo 2, en el cual habría total cumplimiento del pago del impuesto mínimo.

3. La pérdida de recaudación que generó tanto por la reducción de la alícuota del impuesto como por el no pago del impuesto mínimo. Para esto se compara la situación actual con un escenario alternativo 3, en el cual la alícuota del impuesto interno fuera del 75% y el impuesto mínimo fuera efectivo para todas las empresas.

Para la estimación de pérdida de recaudación se calculó, en primera instancia, el precio por segmento de mercado para los cigarrillos en cada escenario, y luego se estimaron las ventas a estos precios tomando como dato el resultado de las estimaciones de demanda realizadas anteriormente por FIC Argentina**, las cuales indican que un aumento del precio real de los cigarrillos de un 10% genera una reducción del consumo del 4% . Los resultados de todos los escenarios se presentan en la Tabla 1.

Escenario alternativo 1 (E1): Alícuota efectiva del 75%

Debido a la reducción de la alícuota de impuestos internos en 5 puntos porcentuales, se redujo la carga tributaria sobre el precio de los cigarrillos, lo cual se reflejó en precios menores a los que se habrían observado en caso de mantenerse la alícuota del 75%.

Para estimar la pérdida de recaudación por esta causa, se partió del hecho de que, en la situación actual, las ventas del segmento de marcas más baratas no pagan el impuesto mínimo mientras que las ventas de cigarrillos de segundas marcas o marcas premium si lo hacen, en caso de corresponder. A continuación, para la estimación del escenario con alícuota de 75%, se mantuvo el mismo supuesto en relación con el pago del impuesto mínimo.

* Todo el análisis de simulación de pérdida de recaudación desarrollado se basa en las ventas de cigarrillos, ya que más del 90% del consumo de tabaco en Argentina se debe a cigarrillos.

**Se estimó un modelo econométrico mediante el uso de series de tiempo a través del Modelo de Corrección de Errores (ECM)

De esta manera, se estimó que durante el año 2020 la pérdida de recaudación fue superior a los \$ 20 mil millones (13,2%) como consecuencia de la reducción de la alícuota. En cuanto al Impuesto Interno, específicamente, la pérdida de recaudación superó los \$18 mil millones (17,0% del total de su recaudación).

Escenario alternativo 2 (E2): Total cumplimiento del pago del impuesto mínimo

Debido a la judicialización del pago mínimo del Impuesto Interno que hicieron las empresas que ofrecen las marcas más baratas del mercado, y por consiguiente el no pago del mismo, se pudieron mantener precios muy bajos para algunas marcas de cigarrillos. Esta situación se refleja en el hecho de que el precio de venta de los cigarrillos que se encuentran en el segmento de marcas baratas no contemplan el pago del impuesto interno mínimo que se dispuso por Ley. Por tanto, existe una pérdida de recaudación en relación con la situación ideal en la que se respetara el cumplimiento del impuesto mínimo.

Para estimar la pérdida de recaudación por esta causa, se partió del hecho de que, en la situación actual, las ventas del segmento de marcas más baratas no pagan el impuesto mínimo mientras que las ventas de cigarrillos de segundas marcas o marcas premium si lo hacen, en caso de corresponder. A continuación, para la estimación del escenario en que hay pleno cumplimiento en el

pago del impuesto mínimo, las ventas de cigarrillos de marcas baratas pagan el impuesto mínimo al igual que las restantes, en caso de corresponder. Asimismo, en ambos casos la alícuota del impuesto es la actual del 70%.

De esta manera, se estimó que durante el año 2020 la pérdida de recaudación fue de aproximadamente \$ 7.900 millones (5,2%) como consecuencia del no pago del impuesto mínimo. En cuanto al Impuesto Interno, específicamente, la pérdida de recaudación fue de aproximadamente \$ 7.500 millones (6,9% del total de su recaudación).

Escenario alternativo 3 (E3): Alícuota 75% y cumplimiento del pago del impuesto mínimo por todas las empresas tabacaleras

Por último, se estimó la pérdida de recaudación en relación con un escenario alternativo en el que la alícuota del impuesto interno fuera del 75% y que existiera total cumplimiento en el pago de impuesto mínimo.

En tal caso, se estimó que durante el año 2020 la pérdida de recaudación supera los \$24 mil millones (15,9%) como consecuencia de la reducción de la alícuota y del no pago del impuesto mínimo. En cuanto al Impuesto Interno, específicamente, la pérdida de recaudación fue de aproximadamente \$ 23 mil millones (21,1% del total de su recaudación).

Tabla 1. Pérdida de recaudación tributaria en relación con escenarios alternativos. Año 2020. En millones de pesos

Impuesto	Recaudación 2020*	Pérdida de recaudación					
		E1		E2		E3	
Impuesto Interno	\$ 108.233	\$18.446	17,0%	\$ 7.496	6,9%	\$ 22.864	21,1%
FET	\$ 20.593	\$984	4,8%	\$ 155	0,8%	\$ 834	4,0%
IAE	\$ 13.811	\$ 1.194	8,6%	\$ 549	4,0%	\$ 1.406	10,2%
Total impuestos al tabaco**	\$ 152.123	\$ 20.006	13,2%	\$ 7.881	5,2%	\$ 24.233	15,9%

* Estimada para el año 2020 a los efectos de realizar la comparación. La recaudación efectiva fue similar, aunque se registra con un leve desfase debido al período otorgado para la acreditación del pago de impuestos. La recaudación estimada para el FET es la que presenta mayores diferencias debido a esta causa, y se vincula al hecho de que el desfase en el pago del FET es mayor.

**Incluye la recaudación por IVA.

Fuente: Estimación propia.

¿Qué se podría hacer con la recaudación tributaria que se está perdiendo?

En el contexto socio-económico y sanitario que atraviesa nuestro país actualmente, debido a la pandemia COVID 19, la pérdida de recaudación estimada como consecuencia de las modificaciones al Impuesto Interno a los productos de tabaco incorporadas en la reforma tributaria del año 2017 resulta sumamente relevante.

Si se actualizan los valores a precios del año 2021, y se toma el valor proporcional por los seis meses del año restantes (julio a diciembre), advertimos que el incremento de la alícuota del impuesto interno al 75% permitiría **incrementar la recaudación tributaria total en \$13 mil millones**. Por otra parte, si la medida fuera más amplia de modo tal que se aumente la alícuota al 75% y se exija el pago del impuesto mínimo a todas las empresas tabacaleras, la **recaudación tributaria podría incrementarse en \$15 mil millones**.

Estos valores son sumamente importantes en términos de la situación fiscal actual, ya que podrían ser destinados a cubrir gastos urgentes en materia sanitaria, social y/o económica. Específicamente, se podrían destinar a:

- ▶ La compra de insumos sanitarios necesarios para atender las consecuencias de la pandemia. Por ejemplo, se podrían adquirir **más de 15.000 ventiladores pulmonares**.
- ▶ Cubrir un **nuevo bono para empleados sanitarios** (como el otorgado a principios de año, cuyo costo total fue de \$14.430 millones).
- ▶ Cubrir un **nuevo bono de \$15.000 para beneficiarios de AUH y monotributistas** (como el otorgado a principios de año, cuyo costo total fue de \$14 mil millones).

- ▶ Cubrir casi un tercio del esfuerzo fiscal que se tuvo que realizar para lograr la reducción del impuesto a las ganancias (el cual fue, en total, de \$48 mil millones).

Reflexiones finales

La información y los cálculos elaborados para este documento dan cuenta de la importancia de promover aumentos en el precio de los productos de tabaco por medio de impuestos, lo cual genera una reducción en el consumo de tabaco, y por ende una mejora en términos de salud para la población, al tiempo que aumenta la recaudación fiscal. Esta medida ha sido reconocida por la comunidad internacional como una de las políticas más costo-efectivas para el descenso del consumo de cigarrillos y la protección del derecho a la salud.

En Argentina, los cigarrillos son muy asequibles en términos promedio, a la vez que existe una gran brecha de precios entre las distintas marcas que hace que las más baratas sean más asequibles aún. Esta situación se ha agravado luego de la última reforma tributaria, del año 2017, y favoreció el traslado del consumo hacia las marcas más baratas. Por tanto, se considera importante avanzar en una nueva reforma para incrementar los impuestos y adaptar la estructura tributaria a las recomendaciones internacionales. Frente a esto, durante el año 2020, FIC Argentina ha desarrollado dos propuestas de incremento del Impuesto Interno, las cuales han sido presentadas antes el Poder Ejecutivo y Legislativo para su consideración.

Referencias

- 1 Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC (2019). 4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos. 2018. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, 2019.
- 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 Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, IECS. 2020. "Radiografía de una epidemia. Argentina. La importancia de aumentar los impuestos al tabaco."
- 4 WHO report on the global tobacco epidemic, 2019.
- 5 WHO report on the global tobacco epidemic, 2019.
- 6 Convenio Marco para el Control de Tabaco; Art. 6. Disponible online en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf?sequence=1>
- 7 Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS (Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco); Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco; Punto 3.1.5.
- 8 Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT...; op. citada; Punto 3.2.
- 9 Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT...; op. citada; Punto 3.3.
- 10 Informe de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Addis Abeba 13 a 16 de julio de 2015. Naciones Unidas, Nueva York, 2015.
- 11 Ley 26.674, Impuestos Internos. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38621/texact.htm>.
- 12 Ley 24.625, Impuesto Adicional de Emergencia a Cigarrillos. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31989/texact.htm>.
- 13 Ley de Impuesto al Valor Agregado. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42701/texact.htm>.
- 14 Ley 25.465, Fondo Especial del Tabaco. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69024/norma.htm>.
- 15 Decreto 626/2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260938>.
- 16 Ley 27.430. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305262>.
- 17 Información disponible en <http://biblioteca.afip.gov.ar/cuadroslegislativos/getAdjunto.aspx?i=11486>.
- 18 Tal fallo se dio en el contexto de la causa "TABACALERA SARANDI SA C/ EN-AFIP-DGI S/PROCESO DE CONOCIMIENTO", CAF 008093/2018.
- 19 <https://www.who.int/tobacco/economics/taxation/es/index1.html>
- 20 Precios a diciembre de 2020. Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación e IPC Nacional, INDEC.
- 21 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. http://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_complete.p