

Noviembre 2022

Propuesta para mejorar la efectividad de los impuestos al tabaco en Argentinaⁱⁱⁱ

Las políticas fiscales que logran aumentar los precios del tabaco han sido reconocidas como las medidas más efectivas para reducir el consumo de tabaco y proteger la salud de la población. El principal impacto de esta política se observa en la prevención del tabaquismo en niñas, niños y adolescentes, especialmente en las y los de bajo nivel socioeconómico.

Introducción

La epidemia del tabaquismo es una amenaza para la salud pública. En el mundo, mueren más de 8 millones de personas a causa de enfermedades atribuibles a la exposición al humo de tabaco ajeno y consumo de productos de tabaco¹.

En respuesta a este problema, los estados miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el 2003, adoptaron el Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT)² que ha sido ratificado por 182 países (90% de la población mundial). Este organismo, en el 2008, pone a disposición de los países miembros, una serie de medidas³ (conocidas como MPOWER) con el fin de intensificar y fortalecer la aplicación del CMCT. Estas medidas MPOWER implican:

ⁱ FIC Argentina fue financiado por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y por el Instituto de Investigación y Políticas de Salud de la Universidad de Illinois en Chicago (UIC) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Argentina. UIC es socio 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 UAI, UIC, el Instituto de Investigación y Políticas de Salud o Bloomberg Philanthropies.

ⁱⁱ En el marco del proyecto “Hacia una reforma integral de los Impuestos al Tabaco en Argentina”, financiado por UAI y UIC, para la elaboración de este documento se contó con la contribución y el asesoramiento de Oscar Cetrángolo, Pedro Velasco y Luciana Tobes del Instituto Interdisciplinario de Economía Política-UNiversidad dependiente de la Universidad de Buenos Aires y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIEP UBA-CONICET)

Noviembre 2022

M	Monitorear la prevalencia del consumo de tabaco y las políticas de control del tabaco
P	Proteger contra la exposición al humo del tabaco
O	Ofrecer ayuda para abandonar el tabaco
W	Advertir sobre los peligros del tabaco
E	Hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio de tabaco
R	Aumentar los impuestos a los productos de tabaco

En total, 26 de los 35 países de la región de las Américas han alcanzado el mayor nivel de aplicación de al menos una medida del paquete técnico, y se ha registrado una disminución de la prevalencia del consumo de tabaco que pasó de 28% en el 2000 a 16,3% en el 2020, lo que representa la segunda prevalencia más baja del consumo actual en el mundo⁴.

Sin embargo, Argentina supera la cifra de prevalencia regional, siendo que más del 22% de la población mayor de 18 años consume productos de tabaco según la última Encuesta Nacional de Factores de Riesgo⁵. El Estado Argentino aún no ha ratificado el CMCT y las medidas establecidas por la Ley Nacional de Control de Tabaco, vigente desde 2011, cumplen únicamente con dos medidas del MPOWER aplicadas como mejores prácticas (ambientes 100% libres de humo y advertencias sanitarias). En materia de política tributaria, a pesar de que el porcentaje que representan los impuestos respecto del precio de venta supera el mínimo del 75% recomendado por OMS, los cigarrillos continúan siendo los más baratos de la región⁶.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le ha recomendado al Estado Argentino que *“elabore políticas fiscales, de fijación de precios y de sensibilización de la población que sean eficaces para reducir el consumo de tabaco, en particular entre las mujeres y los jóvenes”*⁷ y le ha llamado la atención sobre *“el nivel insuficiente de los impuestos sobre el tabaco”* en el país⁸.

Noviembre 2022

En este sentido, se destaca que las políticas fiscales que buscan aumentar los impuestos y precios del tabaco han sido reconocidas como la medida individual más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco y proteger la salud de la población. El principal impacto de esta política se observa en la prevención del inicio en el tabaquismo en las infancias de sectores socioeconómicos más vulnerables⁹.

Contexto

Actualmente, la estructura tributaria de los productos de tabaco en Argentina es sumamente compleja. Se encuentra compuesta principalmente por cuatro impuestos que, en conjunto, representan en promedio un 76,7% del precio final de venta¹⁰: Impuestos Internos (II), Impuesto Adicional de Emergencia (IAE), Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Fondo Especial del Tabaco (FET). Adicionalmente, existen otros impuestos a nivel nacional o subnacional que gravan la producción, comercialización o venta de estos productos. En ese listado se incorporan los Derechos de Exportación (Dx).

Los Derechos de Exportación, más frecuentemente conocidos como retenciones, son los impuestos que gravan a las mercancías que se venden hacia el exterior del país, es decir, a las exportaciones. Actualmente, los Dx se aplican de manera selectiva para los diferentes productos en función de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM).

Si bien los Dx generalmente no se mencionan como parte del entramado de impuestos a los productos de tabaco, su variación también tiene un efecto en el precio de venta interno de los productos que se comercializan internacionalmente. El aumento de los Dx de productos de tabaco, reduce su precio interno, resultando de esta manera en un subsidio implícito al consumo interno de dichos productos (y aplica tanto sobre la materia prima como sobre el producto elaborado final).

En Argentina, la situación vigente en cuanto a Dx sobre productos de tabaco se encuentra determinada por el Anexo del Decreto N° 1.060/2020¹¹.

Propuesta de reforma de Derechos de Exportación

Los Derechos de Exportación presentan una estructura escalonada decreciente conforme aumenta el valor agregado de los productos de tabaco (ver Anexo). Dentro del grupo de productos de tabaco, los Derechos de Exportación vigentes en el Decreto 1060/2020 fijan una alícuota del 12% para tabaco en rama o sin elaborar, desperdicios de tabaco, etc; y del 4.5% para cigarrillos y otros productos de tabaco elaborados (Cigarros, cigarritos y otros tipos de productos de tabaco elaborado). Esta situación genera dos tipos de distorsiones respecto de la efectividad de las políticas tributarias de control de tabaco:

1. Por un lado, la aplicación de los Dx (aún cuando fueran uniformes sobre toda la cadena de valor del tabaco) genera una reducción del precio interno de los productos, equivalente a la proporción que representa el gravamen respecto del precio internacional de los productos. Esto significaría que los Derechos de Exportación funcionan como un subsidio al consumo de productos de tabaco. A modo de ejemplo, que sería esperable encontrar precios internos un 12% inferiores a sus respectivos precios internacionales de exportación, para todos aquellos productos incluidos dentro del grupo *"Tabaco en rama o sin elaborar; desperdicios de tabaco"* (partida 2401 de la NCM, ver Anexo), y precios internos inferiores al internacional en un 4,5% para el caso de los *"Cigarros, cigarritos y cigarrillos, de tabaco o de sucedáneos del tabaco"* y *"Los demás tabacos y sucedáneos del tabaco"* (incluidos en las partidas de la 2402 y 2403 de la NCM, ver Anexo).
2. Por otro lado, las alícuotas escalonadas de Dx (alícuota más alta del 12% para la producción primaria y la más baja del 4,5% para la producción manufacturada) suelen utilizarse como mecanismo de protección y promoción de la producción de los eslabones alcanzados con las alícuotas más bajas (generalmente aquellos situados en los eslabones más avanzados de la cadena productiva). En el caso del tabaco, se estaría generando entonces una protección efectiva sobre la industria tabacalera nacional (partida 2402 de la NCM, ver Anexo) a través del abaratamiento relativo respecto de la materia prima (partida 2401 de la NCM, ver Anexo) en el

Noviembre 2022

mercado interno, permitiendo la posibilidad de vender los cigarrillos a un precio neto de impuestos menor al precio internacional, aún antes de la aplicación de los Dx del 4,5% a la industria, o bien aprovechar dicha protección en un mayor margen de rentabilidad.

En el resultado final, la aplicación de Dx sobre los cigarrillos provoca que la industria local pueda vender en el mercado interno a un precio 4,5% inferior al internacional. Análogamente, los acopiadores están indiferentes en vender su tabaco a la industria local a un precio 12% inferior al de exportación, propiciando de esta manera la reducción de los costos de la industria.

La estructura escalonada de los Dx vigente en Argentina está generando una reducción del precio interno de los productos industriales de tabaco respecto de los internacionales, a la vez que genera una mayor rentabilidad para la etapa de producción industrial local, al proveerse de materias primas más baratas respecto del valor internacional. En este contexto, se propone como **primera alternativa** la **eliminación de los Dx sobre los distintos productos de tabaco**. Supletoriamente, la **segunda alternativa** propone **la eliminación del diferencial de alícuotas de Dx** existentes entre los diferentes tipos de productos.

Estas propuestas podrían reducir o eliminar el subsidio implícito a los productos de tabaco, ya que presionaría a incrementar el precio de venta interno de los cigarrillos y otros productos elaborados en base al tabaco. A su vez, el incremento del precio de venta de los productos generaría un aumento también en la base imponible de los otros impuestos al tabaco, con lo cual aumentaría la recaudación proveniente de los distintos impuestos al tabaco.

Conclusiones

- Además de los impuestos internos, existe otro componente tributario que podría modificarse con el objetivo de generar un incremento en el precio interno de los productos del tabaco, y mejorar así la eficacia de los impuestos al tabaco como herramienta para reducir el consumo y proteger la salud de la población. Este es el caso de los Derechos de Exportación.

Noviembre 2022

- Dado que actualmente existe una estructura escalonada en los Derechos de Exportación vigentes en Argentina, se está generando tanto una reducción efectiva del precio interno de los productos industriales de tabaco respecto de los internacionales como una mayor rentabilidad para la etapa de producción industrial, ya que reduce también el precio interno de las materias primas respecto del valor internacional.
- Se propone, como primera alternativa, la eliminación de los Derechos de Exportación sobre los distintos productos de tabaco.
- Como segunda alternativa, se propone la eliminación del diferencial de alícuotas de Derechos de Exportación existente entre los diferentes tipos de productos.
- El aumento del precio interno de los productos de tabaco (tanto materias primas como productos industrializados) que se desprende de estas propuestas implicaría una mejora en la efectividad de las políticas fiscales de control del tabaco como herramienta de protección de salud de la población.
- Conforme el Código Aduanero (CA), Ley 22.415¹², el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía, tiene la potestad de gravar con derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo, desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo y modificar el derecho de exportación establecido (art. 755 CA).

Referencias

¹ Global Burden of Disease, Health Data. Washington, DC.

² Convenio Marco para el Control de Tabaco de la OMS, 21 de Mayo de 2003, UNTS vol.2302, p-166.

³ Organización Mundial de la Salud. (2008). MPOWER: un plan de medidas para hacer retroceder la epidemia de tabaquismo. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43891>

⁴ Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022. Resumen. Organización Panamericana de la Salud, 2022. Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/56263/OPSNMHRF220023_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

⁵ 4º Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos. - 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. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf.

⁶ Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022. Resumen. Organización Panamericana de la Salud, 2022. Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/56263/OPSNMHRF220023_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 47º período de sesiones; Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Argentina; 2011.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina; 2018.

⁹ OPS, Raise: aumentar los impuestos al tabaco (Medidas "MPOWER" para el control del tabaco) OPS. Disponible en: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2476:mpower-raise-aumentar-impuestos-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

¹⁰ Cálculo a junio de 2022, para el precio promedio ponderado de \$200,08 por paquete de cigarrillos de 20 unidades.

¹¹ Decreto 1060/2020 y anexo disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1060-2020-345886/texto> ;

¹² Ley 22.415, Código Aduanero. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/texact.htm>