

La controversia entre salud y desarrollo local. Una propuesta de reforma a
la política fiscal al tabaco en la Argentina

Tobes Marcela Luciana

Tesis de Maestría

Maestría en Economía

Universidad Nacional de La Plata

Director de Tesis: Pedro Ignacio Velasco

Co-Director: Rodriguez-Iglesias Germán

Fecha de defensa 23/04/2021

Códigos JEL: D12, D20, D30, E37, I18, K23

La controversia entre salud y desarrollo local. Una propuesta de reforma a la política fiscal al tabaco en la Argentina *

Tobes Marcela Luciana**

Resumen

El sistema impositivo sobre los cigarrillos en la Argentina, es extremadamente complejo, persigue múltiples objetivos y el destino de su recaudación es diversa, pero ninguna de sus asignaciones específicas está orientada a tratamientos y prevención del tabaquismo o enfermedades respiratorias. Su estructura impositiva es completamente ad-valorem y si bien cuenta con un impuesto mínimo, éste no se recauda por cuestiones legales.

Este estudio tiene por objetivo estimar la elasticidad de la demanda de cigarrillos, describir la complejidad del sistema impositivo argentino al tabaco y evaluar el espacio fiscal existente para incrementar impuestos, a efectos de proponer una reforma que transforme y simplifique la estructura tributaria en el sector, reduzca el consumo de cigarrillos, aumente los ingresos fiscales del gobierno, aminore la brecha de precios existente entre marcas caras y baratas y sea una fuente periódica de recursos para el sistema de salud pública. La evidencia empírica sugiere que existe espacio fiscal suficiente para simplificar y fortalecer el sistema impositivo al tabaco. La propuesta es factible, necesaria y beneficiosa, en el largo plazo, para todos los sectores intervinientes tanto directos como indirectos, permitiendo alcanzar los estándares determinados por la OMS, simplificar la estructura impositiva, reducir en gran medida las cantidades consumidas de cigarrillos y por sobre todo mejorar la salud y el bienestar de la población.

Abstract

Argentinean tobacco tax structure is very complex, consists of five taxes that follow multiple objectives and although its distribution is diverse, not one of the resources allocations corresponds to prevent or treat tobacco related illness. Taxes levied on tobacco

*Este trabajo constituye la tesis de Maestría en Economía de la UNLP, realizada bajo la dirección de Pedro I. Velasco, a quien agradezco su supervisión, su exigencia, dedicación, crítica y sobre todo su confianza. También agradezco a mi co-director Germán Rodríguez Iglesias por sus invaluable aportes. De existir errores son de mi exclusiva responsabilidad.

**E-mail: luciana.tobes@gmail.com / ltobes@ec.gba.gov.ar

products in Argentina are all ad-valorem and a reform that imposed a minimum tax is not operative because of legal issues.

This study aims to estimate the cigarette demand and describes the Argentinean tobacco tax structure complexity whereas analyzing the existence of fiscal space to increase tax to propose a reform that simplify and transform the whole tax structure to reduce cigarette consumption, increase government revenues, reduce the price gap between low and high cigarettes brands and provide the public health system with a periodic source of resources. Empirical evidence suggests that there is enough space to simplify and strengthen the tax structure. The proposal is feasible and necessary, it benefits all the stakeholders. It has enabled Argentina to achieve the WHO standards, simplifying the tax structure, reducing the consumption of cigarettes and improving health and wellbeing of the Argentinean population.

Clasificación JEL: D12, D20, D30, E37, I18, K23

Palabras claves: impuestos al tabaco, reformas impositivas, simulaciones, políticas públicas para la salud.

Índice

1. Introducción	2
2. Fundamentación del estudio.....	3
3. Análisis descriptivo del sector tabacalero	7
3.1 Sector productivo: Descripción del sector y cadena de valor	7
3.2 Consumo: Descripción del consumo de tabaco en Argentina	12
4. Imposición al tabaco.....	15
4.1 Fundamentos de su utilización como instrumento de política pública	15
4.2 Tipos de imposición.....	16
5. Impuestos al tabaco: el caso argentino	19
5.1 Imposición al tabaco: FET	20
5.2 Estructura impositiva	24
5.3 Elasticidad precio de la demanda de cigarrillos.....	31
6. Simulación impositiva y propuesta de reforma.....	37
6.1 Propuesta de reforma	41
7. Conclusiones	47
8. Referencias	48
9. ANEXO.....	50

1. Introducción

El tabaquismo es un problema que suscita actualmente gran atención, tanto de parte de la literatura científica como de diversos organismos públicos, nacionales e internacionales, que dedican grandes esfuerzos a cuantificar su alcance y consecuencias, así como a diseñar e implementar políticas públicas que tienen por objetivo su reducción. El costo social del tabaquismo es doble: por un lado, se trata de una importante externalidad negativa que afecta a los no consumidores; por el otro, produce una pérdida económica considerable al aumentar el gasto en salud, reducir la productividad e ingresos por enfermedad o muerte prematura de los consumidores.

Es reconocido a nivel mundial que incrementos impositivos al tabaco que se trasladen significativamente al nivel de precio de los cigarrillos, resultan en gran medida efectivos en la reducción del consumo, particularmente entre los jóvenes y las personas de menores recursos (Jha & Chaloupka, 2000, González-Rozada, 2018, Tobacconomics, 2019). Es por ello que se considera la medida más costo-efectiva. Sin embargo, como toda política pública que se implementa tiene aparejado puntos a favor y puntos en contra.

Claramente, quienes promueven estas medidas toman en consideración los beneficios de disminuir el consumo de este bien nocivo, el incremento recaudatorio y el potencial ahorro en salud que genera su menor consumo. Por otro lado, quienes toman una posición en contra, señalan que estas medidas promueven el desempleo en la industria tabacalera por la reducción de las ventas (industria con una fuerte presión sobre las decisiones en la materia), una merma en los ingresos de los productores de tabaco y sus familias y el efecto regresivo de esta medida, dado que los sectores de menores recursos gastan una mayor proporción de sus ingresos en el consumo de productos del tabaco.

Es por este motivo que casi todos los países han desarrollado un marco de política de desincentivo al consumo de cigarrillos, combinando políticas impositivas con medidas antitabaco, como ser campañas de información sobre las consecuencias negativas del tabaquismo sobre la salud y concientización de la población.

El caso argentino, se muestra en consonancia con la adopción de medidas a nivel internacional para la lucha contra el tabaco. Tal es así, que en él conviven diversas políticas contra el tabaquismo entre las que se encuentran: espacios libres de humo, prohibición de publicidad, promoción y patrocinio, incluyendo un abanico de impuestos de compleja aplicación e interpretación (Cetrángolo & Velasco, 2018, Tobacconomics, 2019). Es por ello, que se debe continuar en esta línea, pero considerando una reforma

integral del sistema impositivo al tabaco, contemplando todos los puntos a favor y en contra que este tipo de medidas trae aparejado.

Argentina presenta un nivel de precio bajo del paquete de cigarrillos con respecto al resto del mundo¹ (Rodríguez-Iglesias, Schoj, Chaloupka, Champagne y González-Rozada, 2017). Por lo cual, existe espacio fiscal para plantear una reforma y maximizar los beneficios que trae aparejado la implementación de un impuesto al tabaco.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. El capítulo 2 dará a conocer la fundamentación del estudio. El capítulo 3 analiza descriptivamente al sector tabacalero tanto desde el lado del consumo como el de la producción. El capítulo 4 brinda un detalle de los beneficios de utilizar la imposición al tabaco y las ventajas y desventajas de los distintos tipos impositivos. El capítulo 5 describe y simula la compleja estructura impositiva y a través de un modelo de vectores con corrección al error se estiman las elasticidades precio e ingreso de la demanda de cigarrillos en el corto y largo plazo. En el capítulo 6 se realizan simulaciones impositivas y se propone una propuesta de reforma para el sector tabacalero. Por último, en el capítulo 7 se exponen las principales conclusiones del trabajo.

2. Fundamentación del estudio

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)² el tabaco mata a más de 8 millones de personas por año, de las cuales más de 7 millones corresponden a usuarios directos de esta sustancia, mientras que alrededor de 1,2 millones de estas muertes corresponde a no fumadores que estuvieron expuestos al humo del cigarrillo.

El consumo de tabaco mata al menos a la mitad de los fumadores frecuentes (World Bank Group, 2017) y es considerado, la principal causa evitable de muerte en el mundo. Las enfermedades crónicas causadas o profundizadas por el consumo de tabaco, elevan en gran medida el costo de los servicios de salud y generan un costo de oportunidad de estos recursos por no poder destinarse a otras cuestiones vinculadas a la asistencia sanitaria.

¹ Datos provenientes de la OMS indican que el precio de los cigarrillos no ha variado significativamente entre 2008 y 2014 con un valor de U\$ 2,5 (PPP) y que ha presentado un leve aumento en el 2016 y similar valor 2018 valores mayores a los U\$ 4. Situándose entre los países con más bajo precio. Disponibles en: https://www.who.int/tobacco/global_report/en/

² Datos disponibles en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

La Asamblea Mundial de la Salud en el año 2003, adoptó el Convenio Marco para el Control del Tabaco y en junio de ese mismo año comenzó la firma del Convenio, donde 40 países lo ratificaron, comenzando a ser operativo en el año 2005, siendo vinculante para los países que ratificaron el tratado internacional. Argentina firmó el convenio el 25 de septiembre de 2003, pero no se encuentra dentro de los países que lo ratificaron³ (Addis Ababa Action Agenda, 2017).

A través de la firma del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT), se refuerza y reafirma el derecho de todas las personas al máximo nivel de salud, aunque sin su ratificación no resulta vinculante.

En los artículos del Convenio, se proponen, por el lado de la demanda⁴, modificaciones en el precio e intervenciones a través la implementación de distintas estrategias para el control del tabaco, no pecuniarias y otras medidas para la reducción de la producción y distribución del tabaco, incluyendo en sus objetivos la minimización o eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco, disminución de las ventas al por mayor y menor y el apoyo a los proyectos de reconversión de las áreas tabacaleras.

El CMCT requiere de un fuerte compromiso a nivel global para erradicar las problemáticas que conllevan la utilización del tabaco en el mundo y que producen altos costos de salud.

Al respecto, Argentina posee una situación sanitaria deficitaria en relación a los efectos producidos por el tabaquismo. A causa del consumo de tabaco, mueren 123 personas por día, 20.620 personas son diagnosticadas con cáncer anualmente, 14.405 sufren accidentes cerebrovasculares y 68.100 son hospitalizados por enfermedades cardiovasculares. Esto implicó para el 2015 un costo estimado de \$33.000 millones, el cual sólo es cubierto en un 67,3% por la recaudación de impuestos al tabaco. El mismo estudio calcula que la expectativa de vida se reduce en 4,91 años en hombres fumadores respecto a los no fumadores y en caso de ex fumadores esta se reduce a 1,99 años, este efecto también resulta importante en el caso de mujeres fumadoras ya que la expectativa de vida se reduce en 4,17 años respecto a las no fumadoras y 1,48 años en el caso de ex fumadoras, la reducción de la expectativa de vida se profundizó cuando la medida analizada se expresó en años de vida ajustados por calidad, reflejando el efecto negativo

³https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en

⁴ Las seis estrategias MPOWER (Monitor: vigilar el consumo de tabaco; Protect: proteger a la población del humo de tabaco; Offer: ofrecer ayuda para dejar de fumar; Warn: advertir de los peligros del tabaco; Enforce: hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio; Raise: aumentar los impuestos al tabaco)

del consumo de cigarrillo sobre la salud. (Alcaraz, Caporale, Bardach, Augustovski y Pichon-Riviere, 2016).

Asimismo, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron en 2015⁵, 17 objetivos para el Desarrollo Sostenible que forman parte de la Agenda 2030, alcanzables en 15 años, si bien, su cumplimiento no es obligatorio, y las metas pueden amoldarse a la situación particular de cada país, constituyen un compromiso para las Naciones firmantes, entre las que se encuentra Argentina. Específicamente, el objetivo número 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades” encuentra dentro de sus metas la de “fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda”. A su vez estos objetivos instan a la cooperación de los países miembros y a revitalizar las alianzas para el cumplimiento del desarrollo sostenible. Es por ello, que cuando se analiza este tema debe pensarse en el daño infringido no sólo al interior del país sino también en la esfera global.

Si bien Argentina no está obligada a cumplimentar con la normativa internacional, en el año 2011 el Estado Nacional sancionó la ley N°26.687 para el control del tabaco. Esta ley se basa en los estándares internacionales contenidos en el CMCT: control de consumo, venta y publicidad de los productos derivados del tabaco; políticas en áreas de trabajo cerradas 100% libres de humo; prohibición de venta a menores de 18 años; advertencias sanitarias en pictograma en los paquetes de cigarrillos, entre otras medidas tendientes a proteger la salud de los consumidores activos y pasivos de tabaco (Ríos, 2014).

Por otra parte, el CMCT también persigue el objetivo de reducción de la oferta de tabaco. Al respecto, el World Bank Group (2017) señala que el establecimiento de medidas correctoras que ocasionan una caída en el consumo de tabaco trae aparejado pérdidas de trabajos e ingresos en el sector productor tabacalero, esencialmente en trabajadores carentes de habilidades de adaptación, al menos de forma automática. Es así que los gobiernos deben anticiparse a este desafío y anteponer soluciones, contemplando la situación del sector. Existe la posibilidad de alcanzar transiciones exitosas, con reconversión del área tabacalera y afianzando la equidad, prevención⁶ y asistencia a los

⁵ Objetivos de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

⁶ Prevención ante la posibilidad de que la industria se apropie de los empleados como herramienta estratégica contra el incremento de impuestos.

trabajadores más vulnerables y sus familias. De esta manera se pueden establecer medidas correctivas garantizando igual o mejor calidad de vida.

El entramado productivo del sector tabacalero argentino, se centra siete provincias, a las que se pueden agrupar según el tipo de tabaco cultivado. De las variedades de tabaco claro y oscuro, se destacan el Virginia cuya producción se registra principalmente en Salta y Jujuy, con el predominio de grandes productores, el Burley producido mayormente en Misiones y Tucumán y la variedad criolla (con una baja participación con relación al total producido del cultivo general) localizada en las provincias de Chaco, Corrientes y Misiones. La otra provincia que conforma el sector productivo es Catamarca que presenta una baja participación en la producción (CONINAGRO, 2014, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016).

Argentina enfrenta el problema de ser una nación productora y consumidora de productos del tabaco. Se le plantea la disyuntiva de, por un lado, incentivar al sector productivo, para mantener el desarrollo y las estructuras de las economías regionales productoras de tabaco y por el otro, disminuir el consumo motivado en la salud de los fumadores activos y pasivos y los altos costos que genera en el sistema sanitario.

Como señala Ríos, B (2014) hay una contradicción evidente entre las políticas de control del tabaco y aquellas relativas al fomento de la producción. El Estado Argentino mediante el establecimiento y mantenimiento de políticas de incentivos a la producción viola sus obligaciones internacionales y no brinda una protección en salud eficaz para la población. Debe prestarse especial atención al Fondo Especial del Tabaco (FET), dado que en el sistema impositivo del sector tabacalero cumple con una doble función: un impuesto a los cigarrillos y un subsidio a la producción tabacalera. En consecuencia, y debido a los montos recaudados por este impuesto se transformó en el principal argumento para evitar la ratificación del CMCT, asimismo, su utilización como subsidio posee una transparencia cuestionable (Ríos, 2014) y dado el complejo entramado de bases imponibles, el monto recaudado depende de las políticas impositivas de otros impuestos, lo que hace inseparable las medidas tributarias, de la promoción regional y el federalismo fiscal.

En base a lo descripto se destaca la importancia de brindar una solución multisectorial a esta problemática que contemple tanto el lado de los consumidores como de los productores, considerando cuestiones sanitarias y de promoción regional. Los impuestos son reconocidos como la medida más costo-efectiva, siempre que vaya de la

mano con otras políticas públicas que ya han sido implementadas en el país⁷. Por otra parte, debe repensarse el sistema actual para reconvertir el área tabacalera, promoviendo las economías regionales abocadas a este sector. Para alcanzar estos objetivos se requiere el compromiso de varios sectores de la sociedad y una política continua, de mediano y largo plazo⁸.

3. Análisis descriptivo del sector tabacalero

3.1 Sector productivo: Descripción del sector y cadena de valor

La producción de tabaco en Argentina enlaza las actividades primarias, industriales y de servicios. La actividad primaria abarca su cultivo, su selección, el secado de las hojas y su acondicionamiento. La actividad industrial contempla la elaboración de productos del tabaco, tanto en el proceso de elaboración de hojas de tabaco, como así también la elaboración de cigarrillos y derivados del tabaco y su comercialización. Por último, este sector involucra sectores transversales como ser el servicio de transporte, investigación y desarrollo, entre otros.

En el valor agregado industrial a nivel Nacional, la elaboración de productos del tabaco participa en promedio un 0,64%, similarmente lo hace en el valor bruto de producción (promedio 0,65%), destacando la poca relevancia del sector, sin embargo, los datos del Producto Bruto Geográfico 2004⁹, la elaboración de tabaco tiene una participación relativa muy significativa en el valor agregado industrial para algunas provincias. Tal es así, que representa un 11,36% en Corrientes, 9,87% en Salta, 7,77% en Jujuy y 3,98% en Misiones. Existe una importancia relativa de la actividad tabacalera en ciertas provincias (Gráfico 1) y por ello, en un país federal, son factores que se deben tomar en consideración. La preparación de hojas de tabaco, resulta en un insumo de la elaboración de tabaco, su valuación es a precios básicos por lo cual incluye subsidios, es decir que este dato tiene integrado el Fondo Especial de Tabaco, que representó en 2004 el 36% del Valor agregado bruto industrial a precios básicos, no obstante, debe

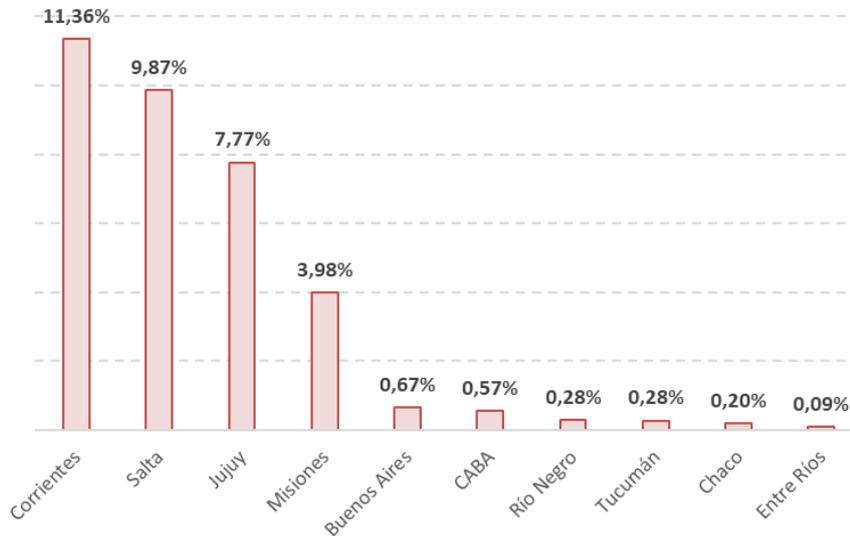
⁷El Art 6 del Convenio de la OMS, reza “Reconoce que las medidas de precios e impuestos son eficaces para reducir el consumo, principalmente entre jóvenes”

⁸ La Agenda de Acción llevada a cabo en Addis Ababa 2015 identifica a los impuestos al tabaco como un medio sumamente importante para financiar el desarrollo sostenible, dado que reduce el consumo de tabaco y con ello los costos de salud aparejados a mayores consumos y a su vez, se obtienen ingresos corrientes que permiten financiar el desarrollo de varios países.

⁹ Último dato disponible. INDEC

mencionarse que parte de la producción de hojas de tabaco tienen destino en la exportación.

Gráfico 1: Participación en el Valor Agregado Industrial de la elaboración de productos del tabaco por provincia. Año 2004.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

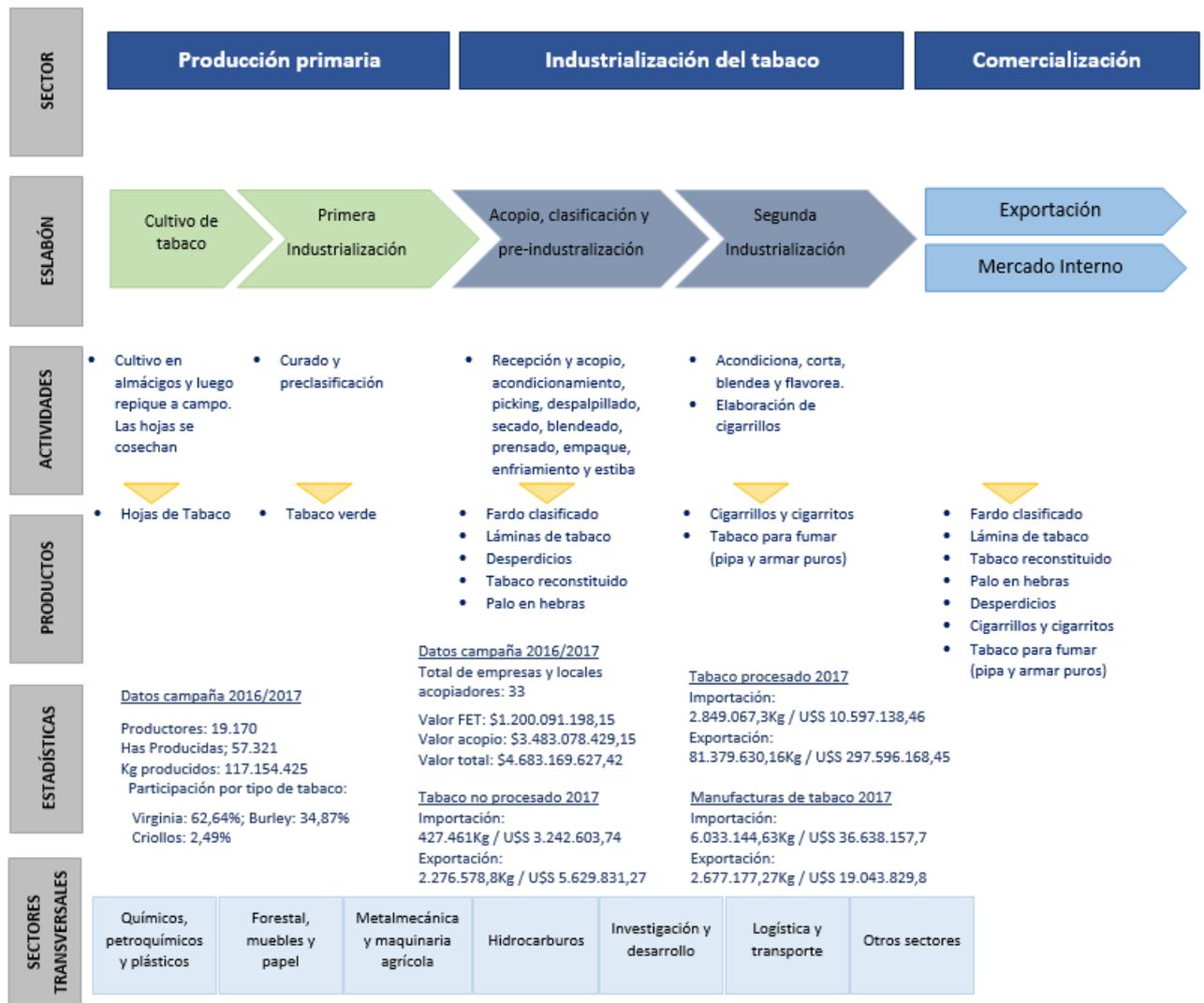
El Fondo Especial del Tabaco es un instrumento de política tributaria que funciona como un subsidio de una importancia relativamente alta para el sector. No obstante, el sector productivo tabacalero no es homogéneo entre las regiones. A través de la metodología de la cadena de valor (Gráfico 2) se observa más claramente, los tres sectores: producción primaria, industrialización del tabaco y comercialización y se visualiza la diversidad del entramado social, en sus procesos, actores y volúmenes transaccionados.

Las principales actividades que se realizan en la producción primaria se llevan a cabo en las fincas y son las relativas a la preparación del suelo para el cultivo, la realización de almácigos y su trasplante, fertilización, riego, aporque, desflore y desbrote hasta la cosecha de hojas. En Argentina, la cosecha de las hojas de tabaco se realiza de manera manual, a través de la selección de las hojas de acuerdo con su maduración y la posición de la planta, si bien existe maquinaria para estas tareas no ha sido implementada.

Continuando en el mismo sector, en el eslabón primera industrialización, se realiza el primer curado, con la finalidad de preservar las hojas cosechadas a través del calor y el secado. Esta actividad puede realizarse de dos maneras, en forma natural (secado al sol o bajo sombra en lugares donde corre aire) o artificialmente a través de la utilización de estufas, tal es el caso del tabaco Virginia que se cura a través de estufas de gas (*Bulk Curing*). Mientras que el tabaco Burley se seca de manera natural. Una vez

finalizado el secado se realiza su preclasificación y se obtienen fardos con una calidad unificada, conocido como “Tabaco Verde”. Estos fardos de 45/50 kg son trasladados a las bocas de acopio. (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2009).

Gráfico 2: Cadena de Valor del Tabaco



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016); Cadena de Valor Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

El cultivo y la cosecha de tabaco se concentra en la región Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA). En Catamarca, Tucumán y la totalidad de las provincias del NEA los productores son mayormente minifundistas, un minifundio es una pequeña extensión de tierra, por lo que estas producciones se caracterizan por la mano de obra familiar, bajos niveles de capital y pequeñas superficies cultivadas. Este escenario difiere sustancialmente del existente en las provincias de Jujuy y Salta donde predominan

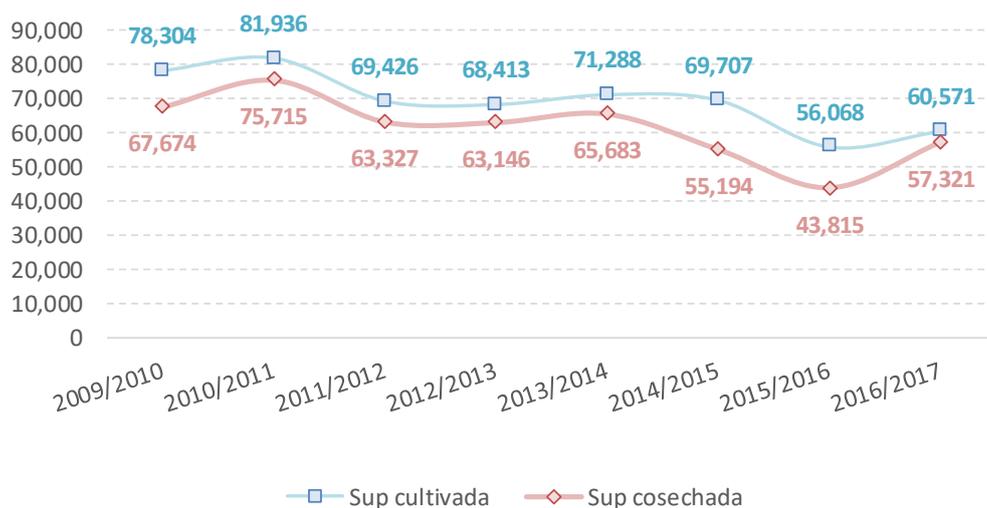
establecimientos de mayor tamaño (medianos y grandes productores), con características empresariales y con distinto tipo de contratación de personal (permanente, transitorio, y contratación de servicios a terceros). (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016).

Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en el sector de producción primaria para la campaña 2015/2016 se contaba con 19.170 productores, esta información no está publicada para años posteriores, ni existe un registro o una cámara pública donde poder consultar la cantidad de productores y las hectáreas cultivadas y cosechadas por productor. En las provincias del Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones y Tucumán se trata en general de superficies muy pequeñas (productores minifundistas). Estos productores realizan la mayor parte de las tareas implementando instrumentos de tracción a sangre o a través de contrataciones de tractor con el fin de roturar la tierra y excepcionalmente se contrata mano de obra adicional para la cosecha.

La forma de contratación se denomina “agricultura de contrato”, donde el futuro comprador, anticipa insumos y supervisa y asesora las actividades de los productores minifundistas, generando así una relación de poder por parte de la industria.

En la campaña 2015/2016 los productores se ubicaron de la siguiente manera: un 72% en Misiones, Corrientes, Salta y Tucumán 7% cada una, Jujuy 4% y el resto en Chaco y Catamarca (Ministerio de Hacienda, 2019).

Gráfico 3: Superficie sembrada y cosechada. Evolución 2009-2017. En hectáreas.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Para la campaña 2016/2017¹⁰ el cultivo total del tabaco fue de 60.571 hectáreas de las cuales el 36,4% corresponde a Misiones, que produce mayormente tabaco Burley (representa el 84,51% de la producción nacional en esta variedad), de las provincias menos desarrolladas en la producción le sigue Tucumán con una participación del 6,4% del tabaco total cultivado, su producción principal es tabaco del tipo criollo y luego Corrientes, Chaco y Catamarca quienes participan en menos del 3% del tabaco cultivado a nivel nacional.

Por otro lado, se encuentran las provincias de Salta y Jujuy que concentran prácticamente la totalidad del cultivo de la variedad Virginia (cultivo campaña 2016/2017: Salta 52,73%, Jujuy 45,92%), seguidas por un pequeño aporte de la provincia de Chaco (1,09%).

La cadena de valor del tabaco continúa con el acopio, que se realiza en las plantas de acopio, obteniendo la segunda clasificación según el Patrón Tipo Oficial determinado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. De este eslabón de la cadena se obtienen palo en hebras, diferentes blends que se utilizan en la fabricación de cigarrillos y hoja despallada. El acopio se encuentra sustancialmente concentrado, si bien existen 33 agentes¹¹, el 75,33% del acopio total es realizado por siete de ellos¹². El Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) calculado para la campaña 2017/2018 alcanza un valor de 2.134, estando en presencia de un mercado altamente concentrado según los parámetros establecidos por el Departamento de Justicia de Estados Unidos¹³.

En una clasificación a gran escala se puede decir que la cantidad de tabaco acopiado 2017/2018 fue realizado en un 49,65% por cooperativas, 18,72% por Alliance One, 18,62% por Massalin Particulares y el restante por otras empresas.

En lo que respecta a la elaboración del tabaco y cigarrillos la concentración es aún mayor, si bien hay varias empresas la mayor parte de la producción se limita a dos: Nobleza Piccardo (British American Tobacco Argentina) y Massalin Particulares, las cuales se abastecen de tabaco de producción doméstica y controlan por lo tanto fuertemente la oferta local, cuentan con plantas de acopio en las distintas provincias y con

¹⁰ Datos Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

¹¹ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca campaña 2017/2018

¹² Massalin particulares (Jujuy y Misiones), Cooperativa Tabacalera de Jujuy, Alliance One (Jujuy y Misiones), Cooperativa Tabacalera de Salta y Cooperativa Tabacalera de Misiones.

¹³ La clasificación efectuada es un IHH menor o igual a 1.000 implica un mercado altamente competitivo, entre 1.000 y 1.800 moderadamente concendo y mayor a 1.800 altamente concentrado. <https://www.justice.gov/archives/atr/1982-merger-guidelines>

equipos técnicos que asesoran y brindan insumos a los productores, generando un mecanismo de dependencia. (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016).

En Argentina, la actividad de estas dos empresas se divide en la producción de cigarrillos para el mercado local y ventas externas de tabaco, aunque esta segunda actividad lo es en menor medida. Para abastecer el mercado interno, cuentan con una cadena de distribución y comercios minoristas en todo el país, reforzando su posición oligopólica en el mercado.

3.2 Consumo: Descripción del consumo de tabaco en Argentina

Existen varias encuestas que miden el consumo de tabaco en la población argentina, aunque no cuentan con una periodicidad prefijada, lo que no permite realizar el seguimiento esperado al consumo de cigarrillos. Se encuentran publicadas en INDEC la Encuesta Nacional de Factores de Riesgos (ENFR) para los años 2005, 2009, 2013 y 2018. La Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumos de Sustancias Psicoactivas (EnPreCoSP) 2008 y 2011 y la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos (EMTA) para el año 2012.

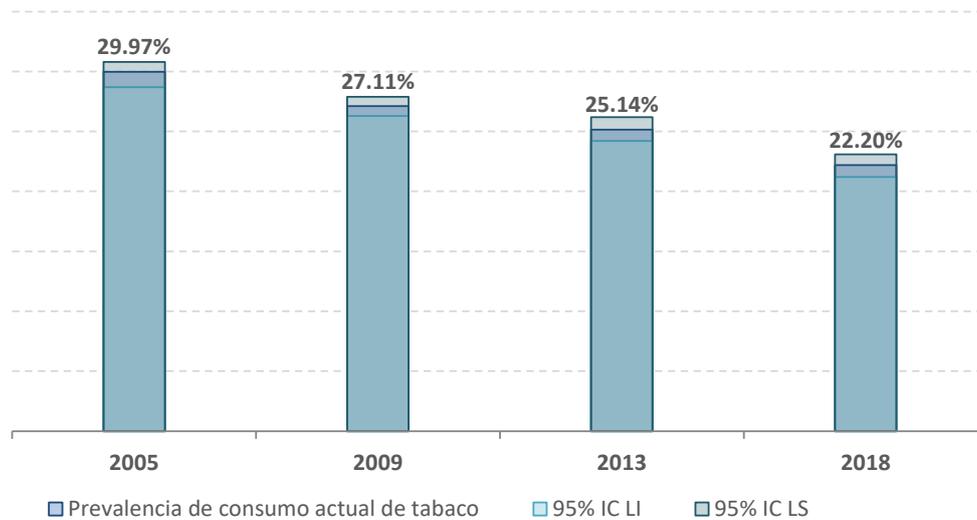
Si bien la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) busca dar información sobre las condiciones de vida de los hogares y sobre la manera en que estos gastan sus recursos en la adquisición de bienes y servicios, un análisis de los gastos en cigarrillos, brinda información más acabada respecto a su evolución y permite segmentar a los hogares en función de distintas variables. El informe de gastos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018 da cuenta que el gasto en tabaco representa el 0,9% del gasto total del país para ese período. Según el clima educativo del hogar¹⁴, entendido como promedio de años de escolaridad de los integrantes del hogar de mayores de 18 años, se observa una participación en el gasto de tabaco decreciente, partiendo de un clima educativo muy bajo, hacia uno muy alto. A medida que el hogar cuenta con adultos de 65 o más años, la participación en el gasto de tabaco en el total de gastos cae, lo que podría ser un indicio de la protección de los convivientes hacia los adultos mayores. Pero cuando se analiza la cobertura de salud del jefe de hogar la mayor participación del gasto de tabaco se da en los casos que no cuentan con cobertura. Por último, un aspecto saliente de este informe es la comparación de la ENGHo 2017-2018 con las anteriores (1996-1997, 2004-2005 y 2012-2013), develando, de esta manera, la estructura de gasto

¹⁴ La ENGHo 2017-2018 describe que este indicador se aproxima al nivel socio-económico de los hogares y, por lo tanto, a su nivel de vida e ingresos.

en tabaco realizada por los hogares a través del tiempo. A nivel país, respecto de los resultados 2004-2005, la participación del gasto en tabaco muestra una fuerte caída de 1,5% a 0,9%. Sin embargo, no existe comparación global entre los años 2012-2013 debido a inconsistencias encontradas para Gran Buenos Aires¹⁵. En la desagregación por regiones se observa que la participación de gasto en tabaco es ligeramente similar a la obtenida en la encuesta 2012-2013, excluyendo a Gran Buenos Aires, reflejando una caída de magnitudes menores en los últimos períodos analizados por la ENGHo.

La prevalencia del consumo de cigarrillos, medida como las personas que fuman actualmente (ya sea todos o algunos días) y que a lo largo de su vida han consumido al menos 100 cigarrillos, muestra una caída leve que puede observarse en el Gráfico 4, reduciéndose en 7,5 puntos porcentuales en 13 años, pero sólo 2,94 del 2013 al 2018, las diferencias entre estas estimaciones son estadísticamente significativas con intervalos de confianza del 95%. La ENFR 2018, a diferencia de las ENFR anteriores, relevó datos sobre prevalencia por consumo de cigarrillo electrónico determinando que es de 1,1%.

Gráfico 4: Evolución de la prevalencia del consumo de cigarrillos en Argentina. Participación en el total encuestado. 2005-2018.



Fuente: elaboración propia en base ENFR 2005, 2009, 2013 y 2018. INDEC

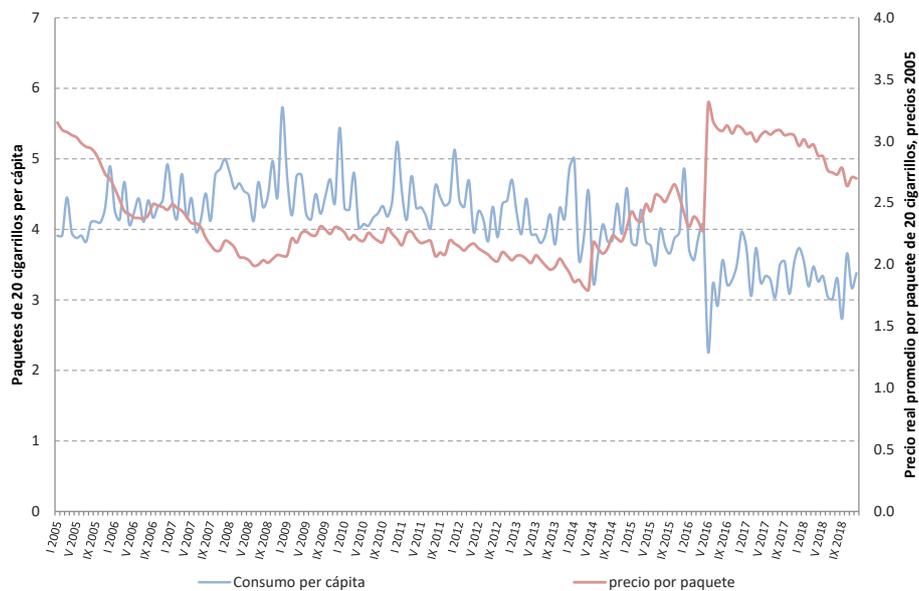
Las medidas llevadas a cabo con el fin de desalentar el consumo de cigarrillos tuvieron iniciativa en el nivel de gobierno provincial, a través de la sanción de una serie de leyes que proponen provincias libres de humo. La iniciativa la tuvo Córdoba

¹⁵La tasa de respuesta de la ENGHo 2012-2013 fue muy baja en la Región del Gran Buenos Aires, en particular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los hogares de la muestra se obtuvo respuesta de menos del 27%, generando distorsiones en las estimaciones de estructura de gastos de la Región GBA, sesgado hacia los estratos más bajos.

estableciendo un programa provincial permanente de prevención y control del tabaquismo (Ley N° 9.113, 2003). Con el correr del tiempo varias provincias se sumaron a esta iniciativa¹⁶. En el año 2006 se pone en marcha el Programa Nacional de Control de Tabaco con el fin de tomar acciones preventivas para que las personas no se inicien en el consumo de cigarrillos, aminorar el consumo y proteger a los fumadores pasivos (Resolución N° 975, 2007). En el transcurso de 2011 se regula la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco (Ley N° 26.687, 2011). En mayo de 2016 se modificó la alícuota de impuestos internos pasando de 60% a 75%, en el Gráfico 5 se observa a partir de ese mes un incremento en el nivel de precios reales y una fuerte caída en el consumo. Como era de esperar, el incremento impositivo generó el efecto económico clásico en un análisis de equilibrio parcial, un aumento en el precio del producto y una caída en las cantidades demandadas (Cruces, Falcone y Puig, 2020).

De lo antedicho, los precios juegan un rol importante en la reducción del consumo. Varias son las medidas que se han implementado a partir del año 2003, pero no han tenido un gran impacto en la reducción del consumo, sin embargo, a medida que los precios en términos reales se incrementan se ve una fuerte reducción en el consumo. A este análisis debiera incorporarse los cambios culturales, de sociedades que se preocupan más por los temas vinculados a la salud, aunque parece ser el precio del cigarrillo un potente determinante del consumo del bien.

Gráfico 5: Relación entre consumo de cigarrillos y su precio. 2005-2018.



Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, INDEC y serie de IPC de elaboración propia en base a distintas fuentes. Base. 2005=100

¹⁶<http://www.legisprud.gov.ar/atlas/categorias/tabaquismo.html>

4. Imposición al tabaco

4.1 Fundamentos de su utilización como instrumento de política pública

Los impuestos al tabaco son reconocidos como una medida efectiva para reducir su consumo, en general, es utilizado como un instrumento focalizado en mejorar los resultados de salud (Fuchs, Márquez, Dutta & González-Icaza, 2019). No obstante, existen otras variables por las cuales introducir un impuesto, que son en los que se fundamenta la legislación argentina, para la aplicación de los tributos y el destino de los fondos recaudados (Cetrángolo & Velasco, 2018).

Yurekli (2004), señala que la implementación de un impuesto al tabaco puede tener una o varias finalidades y detalla que existen por lo menos tres justificaciones por las que imponer un tributo a los productos de tabaco (McCarten & Stotsky, 1995; Warner Chaloupka & Cook, 1995). Se pueden mencionar:

- Aumentar los ingresos de las arcas del Estado, esta medida es muy eficaz para incrementar la recaudación fiscal. En general, es amplio el mercado de consumidores cautivos, a causa de la adicción, que pagan impuestos y en función de la estructura de mercado de esta actividad (grandes volúmenes de ventas, baja cantidad de productores, demanda inelástica y escasos productos sustitutos) los impuestos al tabaco resultan efectivos en términos recaudatorios, generando una corriente de ingresos relativamente estable en el tiempo.
- Corrección de la externalidad negativa que genera el consumo de cigarrillos, a través de la incorporación de los costos que generan a terceros en sus decisiones de fumar. Como señala el informe del Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2018) impuestos selectivos al consumo permiten hacer visibles estos costos adicionales creados por la externalidad que no es incorporada por el consumidor, acercando el precio de equilibrio hacia su nivel de óptimo social, a este impuesto se lo conoce como impuesto pigouviano.
- Desincentivar el uso de este producto, por considerarse un producto sin mérito, debido a que crea adicción, es nocivo y destructivo, la introducción de impuestos al tabaco desalienta el consumo de iniciales, jóvenes y personas de menores recursos, dando la posibilidad de gastar e invertir en cosas o bienes más productivos.

Estas tres finalidades se interrelacionan entre sí y es por ello que la implementación de una política económica impositiva en esta materia puede perseguir uno, dos o los tres objetivos.

Por lo tanto, existen distintas razones por las cuales implementar impuestos a los cigarrillos, encontrándonos en el año 2020 en que las cuestiones vinculadas con la salud se hacen más visibles y resultan ser estos tributos un fundamento suficiente para reducir los efectos nocivos causados por esta sustancia. El desaliento al consumo puede lograrse con la implementación impositiva correcta, logrando efectos tanto para fumadores (especialmente aquellos que desean dejar o reducir este hábito), como para aquellos que ya han dejado de fumar o, tal vez más importante, para aquellos que son potenciales fumadores, ya que el impuesto reduce los incentivos de introducirse en este hábito, en especial para la población más joven. Monographic 21 (2016), refiere que los cambios en los precios (no en los niveles) conllevan a cambios en el consumo de cigarrillos y que los impuestos al tabaco tienen un mayor impacto en su uso entre los más jóvenes, quienes poseen menor educación y son más pobres.

Hay fundamentos suficientes para implementar medidas impositivas al tabaco, de hecho Argentina cuenta con ellas, sin embargo, su complejidad y la tipología impositiva de estas (actualmente solo cuenta con impuestos ad-valorem) requieren de una evaluación y propuestas de modificaciones, a fin de determinar cuál es la herramienta más beneficiosa, se estudian las distintas tipologías (específicos, ad-valorem o mixtos).

4.2 Tipos de imposición

Los tipos impositivos que pueden ser instrumentados son: impuestos específicos, ad valorem o combinaciones de ambos. Se detallan las características tanto positivas como negativas de cada uno de estos tipos de tributación para evaluar la conveniencia de implementar una u otra medida.

Los impuestos específicos al consumo son aquellos que se cobran por cantidad; por ejemplo, cigarrillo, paquete o kilogramo. La aplicación de este tipo de imposición posee ciertas ventajas. Se puede mencionar la previsibilidad, es decir que no se ve modificado con cambios en los precios, por lo tanto, los ingresos fiscales son más estables, los gobiernos pueden prever los ingresos impositivos conociendo las cantidades físicas del producto. (Rodríguez-Iglesias & Blecher, 2018, Yurekli, 2013). Otra de las ventajas es que reduce la brecha entre productos caros y baratos, como no depende de la fijación de precios de la industria tabacalera, produce incrementos similares de precios en forma general, este efecto de mejora de la “calidad” tiende a reducir el impuesto relativo sobre las marcas con mayores precios (WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2011). Yurekli (2013), remarca este concepto señalando que los

impuestos específicos brindan un incentivo a productos de mayor calidad y variedad, conocido como *upgrading effect* y mayores niveles de precios, *overshifting*. No obstante, cuenta con algunas desventajas, especialmente en economías inflacionarias, el valor del impuesto se ve mermado, por lo que se sugiere la actualización automática a través del índice de precios al consumidor, ajuste que debería ser suspendido automáticamente en períodos con altos niveles de inflación. Otra desventaja es la posibilidad de elusión del impuesto específico, a través de la modificación de las características del producto, por ejemplo: alterando el tamaño del cigarrillo en impuesto por unidad o agrandando el tamaño del paquete en impuesto por paquete (WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2011, Yurekli, 2013). Soluciones a las desventajas mencionadas son la correcta fiscalización y la claridad en la legislación, las que pueden evitar estas maniobras elusivas por parte de la industria tabacalera.

Los impuestos ad-valorem, son aquellos que representan un porcentaje del precio del producto. Este tipo de impuesto cuenta con la ventaja que se ajusta automáticamente por inflación, dada su relación con los precios y a su vez, reduce el margen de ganancia de la industria, ya que parte de los aumentos de precios terminan en las arcas del estado. A diferencia de la imposición específica tiene altos requerimientos en términos administrativos y de capacidades técnicas, llevar una auditoría acorde con los valores de los productos del tabaco declarados por sus fabricantes requiere de un gran desarrollo de la administración tributaria. Disuade las mejoras costosas en la calidad del producto y es susceptible de subvaloración, o precios bajos *undershifting*. Esto genera mayor accesibilidad en las poblaciones jóvenes y de bajos recursos y amplía la brecha existente entre los productos de bajo precio y los más caros, beneficiando así la producción de cigarrillos de más bajo costo¹⁷. Esta desventaja puede subsanarse con el establecimiento de un precio mínimo de venta al consumidor (WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2011, Yurekli, 2013).

Los gobiernos pueden decidir entre sistemas tributarios con tipo de impuesto específico o ad-valorem o combinaciones de ambos (mixtos). Para implementar estas medidas deben considerar todas las ventajas y desventajas ya mencionadas y adoptar

¹⁷Un punto a señalar, aunque no es objeto de análisis del presente estudio es la sustitución del cigarrillo por el cigarrillo electrónico, si bien la Disposición 3226/11 de la ANMAT lo prohíbe, se ha incrementado su consumo, a su vez la FIC (2015) señala sus mitos y verdades y confirma que la prohibición se encuentra alineada con las recomendaciones de la OMS y con la Ley Nacional de Control del Tabaco N°26.687 que incluye al cigarrillo electrónico dentro de los productos al tabaco y no permite su utilización en lugares cerrados. Ver <https://www.ficargentina.org/mitos-y-verdades-sobre-el-cigarrillo-electronico/>

aquellas que sean más beneficiosas para el país. En general, además de los tipos impositivos se aplican distintos tratamientos dentro de una categoría de productos de tabaco (cigarrillos, cigarros, cigarritos, entre otros), lo que se conoce como sistemas escalonados. Shang, Chaloupka, Fong, Thompson y O'Connor (2019) resaltan que las estructuras de impuestos que se desvían de impuestos específicos uniformes se asocian con precios promedio menores y una brecha mayor entre el precio mínimo y máximo, lo que brinda mayor oportunidad a los consumidores de eludir impuestos cambiando a productos más baratos a medida que aumentan los impuestos. Un sistema impositivo simple y unificado con productos al tabaco comparables gravados al mismo nivel, es considerado como una política impositiva bien diseñada, reflejándose en la transparencia, simplicidad y sencillez administrativa. (Rodríguez-Iglesias & Chaloupka, 2017)

El Gráfico 6 muestra la realidad latinoamericana según WHO (2019) global report, para el año fiscal 2018 ningún país de la región alcanzaba el piso de 75% de impuestos especiales en el precio minorista de un paquete de cigarrillos, nivel tributario recomendado por la OMS para tener un impacto positivo sobre la reducción del consumo¹⁸, en el caso Argentino cabe resaltar que en 2016 los impuestos específicos equivalían al 76,22% del precio de ventas, niveles elevados para la región¹⁹. Pese a que incrementar los impuestos por encima de los niveles recomendados es una de las medidas más costo-efectivas, solo pocos países han aumentado los impuestos al tabaco alcanzando el estándar recomendado (WHO report on the global tobacco epidemic, 2015).

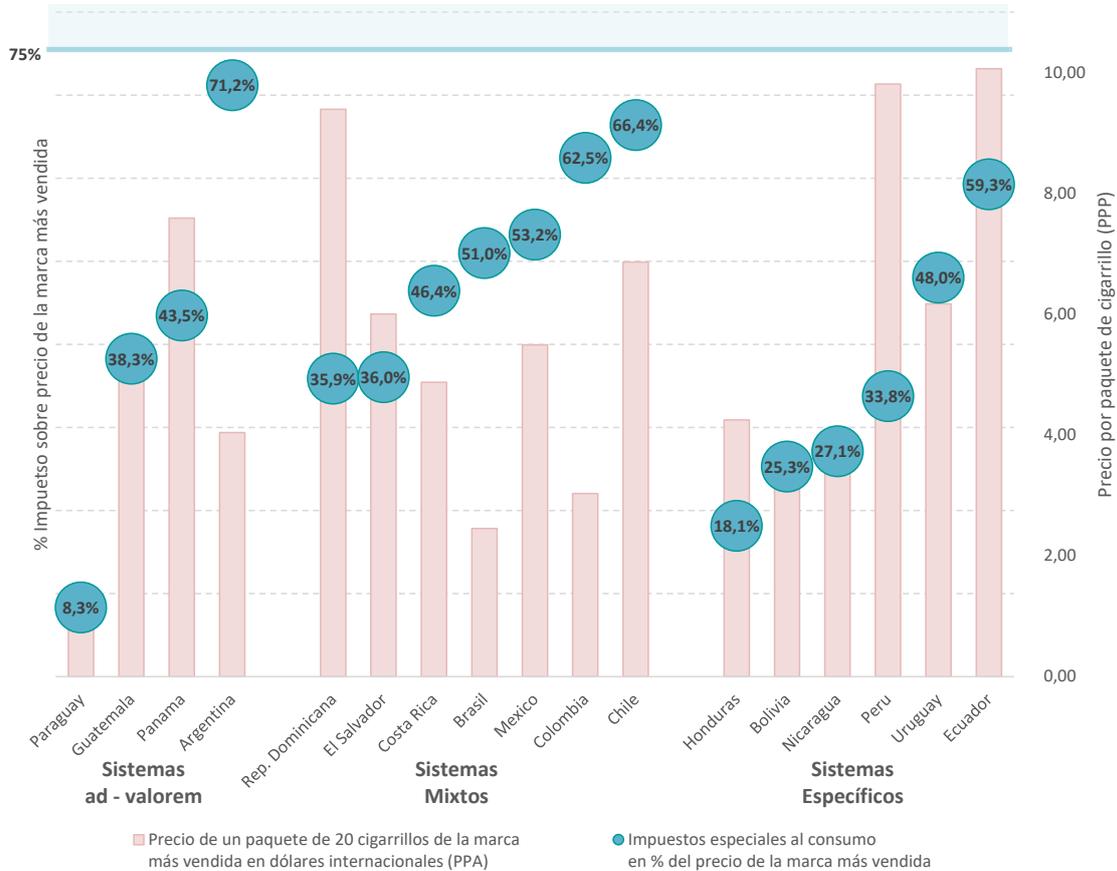
Existe una gran diversidad en la aplicación de los distintos tipos impositivos (sistemas específicos, ad-valorem y combiandos -Gráfico 6). Como se comentó, esto tiene efectos diferenciales en el precio de los cigarrillos. En América Latina, el impuesto específico promedio al consumo de cigarrillos como porcentaje del precio final de ventas es de 40,32%, 50,19% y 35,27% en países que usan sistemas fiscales ad valorem, mixtos y específicos, respectivamente. En el mismo grupo de países analizado, el precio promedio de un paquete de cigarrillos en paridad del poder adquisitivo es de U\$4,33, U\$5,44 y U\$6,28, respectivamente.

Se evidencia que los países con estructuras fiscales basadas en impuestos específicos tienden a generar precios más altos que las estructuras fiscales que dependen en mayor medida de impuestos ad-valorem.

¹⁸ WHO REPORT "On The Global Tobacco Epidemic 2015".

¹⁹ Debe considerarse el Decreto N°626/16 que incrementó la alícuota del impuesto interno de 60% a 75% a partir de mayo 2016 hasta marzo 2018 y su posterior reducción al 70%.

Gráfico 6: Precio por paquete en dólares internacionales en Paridad del Poder Adquisitivo (PPP) y porcentaje de impuestos especiales en el precio de marca más vendida, por estructura fiscal, 2018.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMS.

Shang et al. (2019) encuentran a través de la evidencia empírica que un cambio de estructura de impuestos específicos a ad valorem, está asociada con un 11% más de consumo de cigarrillos y que estructuras complejas se asocian con mayor variabilidad en el precio y menor efectividad para reducir el consumo de cigarrillos. Las estructuras impositivas que se desvían de un impuesto uniforme y específico se asocian a un precio promedio más bajo y una mayor brecha entre los precios más bajos y los más altos, siendo una alternativa para los fumadores trasladarse a marcas más baratas y así evitar pagar impuestos más altos.

5. Impuestos al tabaco: el caso argentino

Para proponer una reforma en el sistema fiscal a los cigarrillos, en primer lugar, se debe conocer el escenario inicial, es por ello que en este capítulo se realiza una descripción de la estructura impositiva sobre el tabaco en la actualidad para Argentina. Uno de los argumentos mencionados que diferencia el sistema impositivo argentino del

resto de los países es la inclusión de un instrumento que opera como impuesto al consumo y subsidio para la producción, dada la complejidad de esta herramienta, se estudia a través de un apartado específico y a continuación se analiza el sistema impositivo sobre el tabaco en su conjunto.

Una vez analizada la estructura y con el fin de evidenciar los efectos en la demanda de cigarrillos que generan cambios en el instrumento impositivo, resulta esencial la determinación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos. Existen distintas fuentes de información disponible para su cálculo, datos agregados o de corte transversal. En la presente investigación se utilizan series de tiempo para estimar la elasticidad de corto y largo plazo. La metodología aplicada, es la utilizada por varios autores a nivel nacional e internacional y consiste en un modelo de Vectores con corrección al Error (González-Rozada, 2006, Martínez, Mejía & Pérez-Estable, 2008; 2015, Chaloupka, González-Rozada, Rodríguez-Iglesias & Schoj, 2014, Rodríguez-Iglesias et al., 2017). Para este análisis se presentan los datos, la metodología y se calcula la elasticidad precio e ingreso de la demanda de cigarrillos, lo que permite la realización de simulaciones impositivas y una propuesta de reforma efectiva.

5.1 Imposición al tabaco: FET

En 1972 se sanciona la Ley N°19.800, denominada comúnmente como “Ley Nacional del Tabaco”, con el fin de promover la actividad tabacalera en las provincias del Norte Argentino y el de garantizar un precio justo al productor de tabaco mediante un subsidio permanente aportado mayormente por los consumidores de tabaco.

Esta ley y sus modificatorias brindan un marco para el ordenamiento de la actividad tabacalera y crea el Fondo Especial al Tabaco (FET) que paradójicamente resulta en una afectación parcial del componente tributario sobre los cigarrillos destinado a expandir el sector tabacalero (Cetrángolo & Velasco, 2018).

Los objetivos perseguidos en la creación de este fondo encuentran sustento en asegurar un apoyo financiero, técnico y social a la producción tabacalera, pero también brinda herramientas para su transformación o reconversión. El FET se nutre con el 7% del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillos, con el remanente de la cuenta especial N° 887, con los intereses, las multas y otros ingresos que sean producto de la administración del fondo y con donaciones, legados y contribuciones (Ley N° 19.800, 1972, Art 23). Asimismo, fija un adicional del 1% del precio de venta al público de los cigarrillos, que los industriales utilizan para el pago del porcentaje sobre el FET de

la comercialización (Ley N° 19.800, 1972, Art 24) y un adicional del 3,5% del precio del paquete de cigarrillos vendido de dos unidades básicas. Se adiciona, además, un componente fijo de \$0,071 por paquete de 20 cigarrillos vendidos, el cual se incrementó en \$0,071 a partir del primero de julio de 2009 y a partir del 10 de enero de 2010, este componente fijo, surge de la relación entre el monto del adicional fijo \$0,142 y el precio promedio ponderado de ese momento, que es determinado y publicado a principio de cada semestre por la AFIP²⁰ (Ley N° 26.467, 2009, Art 4). Del análisis de estos artículos se deduce que existe un componente del FET tributario y uno no tributario, tanto en su componente fijo como ad-valorem.

Otro punto sustancial de esta ley viene dado por la conformación de la base imponible, que se constituye con el precio de venta al público descontado el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Adicional de Emergencia, mientras que para la determinación del precio final de cada paquete de cigarrillos se incluye la aplicación de los Impuestos Internos (Ley N° 27.430, 2017, Art 125).

En cuanto a su distribución se asigna un 20%, del cual, el 97% se destina a compensar déficits provinciales que surjan de recaudación del FET y con el propósito de dar atención a las problemáticas de las áreas tabacaleras (régimen jurídico de tenencia de la tierra, minifundio y minifundio combinado con sistema de aparcería) y el 3% restante se asigna a mejorar la calidad de la producción tabacalera.

Y el 80% restante de este fondo se distribuye entre las provincias productoras de tabaco conforme al valor de la producción, dependiendo del tipo de cultivo de tabaco y del tipo de cigarrillos (rubios, oscuros, mixtos) del cual provenga la recaudación.

La distribución de los fondos mencionados se realiza de manera definitiva y no reintegrable siguiendo un orden de prioridad; en primer término, deberán pagar la parte del precio garantizado por el FET al productor, tal como lo determina la ley, todos los años a través de una resolución el Ministerio de Agroindustria fija el precio FET para la campaña, por clase y tipo de tabaco²¹, previo al inicio del acopio (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016). De esta forma el acopiador solo paga una parte del precio del tabaco y el restante es pagado por el Estado a través de los impuestos recaudados sobre el consumo de tabaco. En un principio el 80% del FET se asignaba a precios como ayuda directa a los productores tabacaleros, no obstante, en la actualidad, existe un tope,

²⁰http://biblioteca.afip.gob.ar/estaticos/cuadrosLegislativos/tabaco_monto_adicional_fijo.aspx

²¹ Por ejemplo, para el año 2018, corresponde la resolución N° 15/2018.

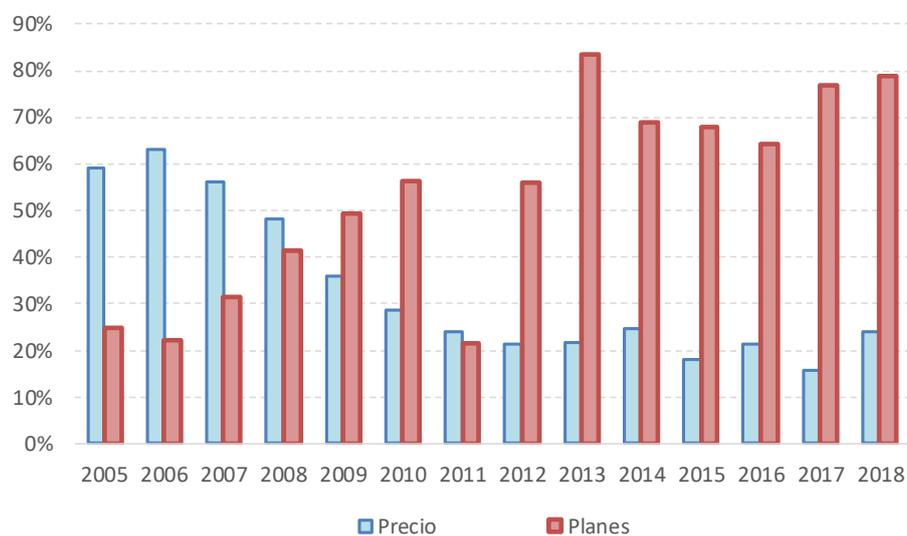
producto de la suscripción de Argentina a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través de la Ley N° 24.425 y donde se compromete a la reducción de la ayuda interna a través de subsidios al sector agrícola, procurando mayor apertura de los mercados y reducción de medidas proteccionistas. (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016, Auditoría General de la Nación (AGN), 2018).

Asumido este compromiso se implementó una reducción del subsidio, disminuyendo a razón de 1,3% el precio por año, hasta la campaña 2004-2005 que se limitó a un tope de 75 millones de dólares, que se mantiene hasta la actualidad.

Tanto el 20%, ya mencionado, como así también, el excedente que no es posible distribuir de manera directa, son asignados a fondos con el fin de financiar la producción primaria de manera indirecta a través de proyectos operativos anuales (POA's). (González Rozada, 2006, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016, AGN, 2018)

Es por ello que la distribución del 80% mencionado se ha visto modificada en el tiempo, y los planes han ganado terreno en comparación con el subsidio pagado al productor, representando el FET precio alrededor del 60% a menos de 25% en 2018. En el Gráfico 7 se muestra este cambio entre planes y sobreprecios.

Gráfico 7: Distribución de la recaudación del FET



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

El FET fue creado con la idea de otorgar una remuneración justa a los productores y hacer frente a las problemáticas socioeconómicas vinculada a la tenencia de la tierra, donde predomina el minifundio (AGN, 2018). El ingreso de los productores está dado entonces por el precio del acopio que le pagó el comprador y el subsidio pagado por el

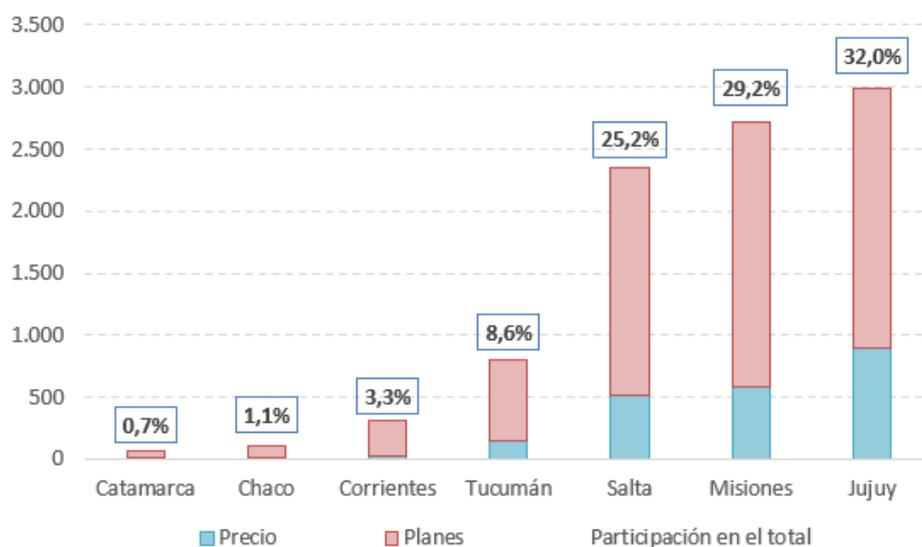
Estado (precio FET). Pero como ha ido perdiendo participación, su objetivo original no se está cumpliendo.

En un análisis de la distribución de los recursos por provincia, Gráfico 8, se evidencia una gran concentración de los fondos en las provincias de Jujuy, Salta y Misiones (31,97%, 29,15% y 25,21% respectivamente).

Por lo tanto, los recursos del FET son asignados a un grupo reducido de productores. La distribución del fondo sostiene y profundiza las diferencias entre las provincias y no cumple con su rol principal de mejorar la situación de los productores minifundistas, dado que, de las provincias más beneficiadas, solo Misiones posee una estructura basada en el minifundio.

Los beneficios del FET por productor son relativamente más altos para las provincias de Jujuy, 3,47 millones y Salta 1,58 millones. De esta manera, el beneficio promedio por productor en Misiones es 19,77 veces menor que el beneficio promedio percibido por los productores jujeños y 8,98 veces menor que el beneficio promedio otorgado en Salta. Esto se da porque el 11,3% de los productores posee el 52% de las hectáreas cultivadas y se distribuyen más del 57% de los fondos distribuidos por el FET.

Gráfico 8: Distribución del FET por provincia. Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Como plantea la AGN (2018) uno de los objetivos que persigue la Secretaría de Agroindustria es promover la reconversión y diversificación agraria de estas zonas, a través de complementar esta actividad con otras actividades primarias y agroindustriales, para diversificar ingresos y minimizar riesgos. Sin embargo, existen escasos éxitos de reconversión tabacalera, vinculado principalmente con la existencia del FET (subsidio a

la producción) que tiene como beneficiarios a muchos de los agentes económicos que intervienen en la cadena de valor.

5.2 Estructura impositiva

Si bien en el apartado anterior se dio a conocer el instrumento más complejo y paradójico de la estructura impositiva sobre el cigarrillo, en el global de la estructura no existe armonización en los impuestos, ni en las bases imponibles. No obstante, el esquema no muestra signos de doble imposición, aplicación de impuesto sobre impuesto, exceptuando el Impuesto Adicional de Emergencia (IAE) (Trombetta, 2014). Otra problemática a la cual se encuentra expuesta el sistema actual y que también lo fue en el pasado son las presentaciones judiciales, problemática a tratarse en el análisis de los impuestos internos.

Los impuestos y la legislación vigente que forman el sistema impositivo sobre los cigarrillos en Argentina²² son: Impuesto adicional de emergencia sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos vendido en el territorio nacional (IAE), Ley N° 24.625; Fondo Especial del Tabaco (FET) creado por la Ley N° 19.800 y modificado por la Ley N° 26.467 y resolución conjunta (resolución general N° 2.844 (AFIP) y N° 264/10 (SAGyP)); IVA, Ley N° 23.349 y modificaciones e Impuestos Internos, Ley N° 27.430.

Estos impuestos recaen sobre distintas bases imponibles que se determinan a través de la legislación, la presión tributaria de los impuestos sobre los cigarrillos en Argentina, se calcula mediante la resolución de un sistema de ecuaciones lineales con cinco incógnitas. Para su resolución se utiliza el método de Cramer y las ecuaciones se elaboran a través de la legislación vigente a diciembre 2019, para tener un punto de partida en el análisis.

La distribución de los montos recaudados también requiere de un análisis, la recaudación proveniente del impuesto interno e IVA que recae sobre los cigarrillos no tiene una asignación específica y por lo tanto forma parte de la masa coparticipable que se distribuye entre Nación y provincias, como ya se mencionó existe una afectación de tipo parcial que funciona de subsidio a la producción y a la expansión del sector tabacalero, mediante el Fondo Especial del Tabaco y una asignación al Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de lo recaudado del IAE (Ley N° 27.432, 2017,

²² A nivel provincial la cadena de valor del tabaco se encuentra gravada en las actividades de cultivo, elaboración, venta al por menor y por mayor con el impuesto sobre los Ingresos Brutos, no obstante, no es considerado en este análisis dado que cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deciden su estructura impositiva.

Art 1 y 4). Es decir, de los recursos recaudados por estos impuestos no existe ninguna asignación destinada a mejorar el sistema de salud (Cetrángolo & Velasco, 2018).

A continuación, se describe brevemente cada uno de los tributos y se detallan las ecuaciones que se utilizarán para resolver la carga impositiva sobre el precio de los cigarrillos.

- **Impuesto Adicional de Emergencia (IAE)**

El Artículo 1 de la Ley N° 24.625²³ reza: “*Créase un impuesto adicional de emergencia del SIETE POR CIENTO (7%) sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos vendido en el territorio nacional*”.

La misma ley contempla que el monto del impuesto determinado no forma parte de la base imponible para el cálculo del Impuesto Interno sobre cigarrillos (II), Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Fondo Especial del Tabaco (FET), tanto el tributario como el no tributario.

Como se señaló con anterioridad el IAE genera doble tributación, dado que su base imponible se compone por el precio final de venta al consumidor, es decir, que el mismo incluye en su base imponible el resto de los impuestos.

$$IAE = t_{IAE} * PVC \quad (1)$$

Donde t_{IAE} es la alícuota de este impuesto y PVC es el precio de venta al consumidor (a lo largo del estudio se utiliza como medida un paquete de 20 cigarrillos).

- **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

El IVA es un impuesto general al consumo cuya alícuota es el 21% sobre el precio neto de venta. Es decir, el PVC descontado IAE, II y FET. Para determinar el Impuesto que se paga en concepto de IVA es necesario dividir la base imponible por $1+t_{IVA}$ para eliminar del PVC el monto del impuesto incluido.

$$IVA = \frac{t_{IVA}}{(1+t_{IVA})} * (PVC - IAE - FET - II) \quad (2)$$

- **Fondo Especial del Tabaco (FET)**

²³ Modificado por la Ley N°27.430 de diciembre 2017.

La Ley N° 19.800, que empezó a regir el primero de enero de 1973, estableció la creación del FET. Del análisis de la ley surge que este fondo se determina por un monto fijo y un porcentaje del PVC neto de IVA e IAE. De su articulado puede decirse que se compone de un concepto tributario y otro no tributario. El cargo variable será de un 8,35%, de los cuales el 1% será no tributario (dado que resultarán para el pago del porcentaje habitual de la comercialización en todo el país) y un cargo fijo que, hasta el 10 de enero de 2010, se computaba 0,142 para el FET de los cuales 0,13 correspondían al concepto tributario y el 0,012 restante al concepto no tributario. A partir del 10 de enero 2010 se calcula en base a la relación que surge de dividir el monto adicional fijo (0,142) por el precio promedio ponderado al uno de enero 2009²⁴. Esta razón 0,03679 se aplica al precio promedio ponderado al inicio de cada semestre, determinando así el FET adicional fijo operativo en cada semestre. El monto de FET fijo asignado a distribución es proporcional a lo establecido por la ley, es decir se aplica la proporción 0,9155 sobre el FET calculado para ese semestre para determinar el contenido del FET tributario fijo (Resolución General conjunta N° 2.844 AFIP – N° 264 SAGyP, 2010, Art 2).

Esta distinción entre tributario y no tributario se realiza en orden que al momento de determinar la carga impositiva efectiva en el precio del cigarrillo el componente no tributario debe detraerse del FET.

Si bien se lo nomina FET fijo como se desarrolló en los párrafos anteriores es un componente que va variando en relación con el precio de venta al consumidor de manera semestral, es por ello que se trata de un componente del tipo ad-valorem.

De esta manera se obtiene la siguiente ecuación:

$$FET = FET_{fijo} + t_{FET} * (PVC - IAE - IVA) \quad (3)$$

- **Impuestos Internos (II)**

El impuesto interno es un impuesto específico coparticipable, del tipo ad-valorem, su última reforma propuso una reducción de alícuota al 70%²⁵ sobre el precio de venta al consumidor, inclusive impuestos, exceptuando al IVA. A su vez, estableció un impuesto mínimo de pesos 28 por cada paquete de 20 unidades, actualizable trimestralmente en función de las variaciones del índice de precios del consumidor, suministrado por el

²⁴ \$3,86 a ese momento

²⁵ antes era de 75% por decreto N°626/16, N°15/2017 y 99/2018

INDEC y acumuladas a partir del primero de enero de 2018 inclusive (Ley N° 27.430, 2017, Art 103).

La manera de cálculo del impuesto tiene su particularidad, debido a que el impuesto interno integra su propia base imponible, es decir que no puede utilizarse la tasa nominal de 0,7 hasta que no haya sido calculado el monto del impuesto interno. Es por ello que para su cálculo se utiliza la tasa efectiva, que permite determinar el monto del impuesto aplicada sobre la base imponible, la fórmula de la tasa efectiva es:

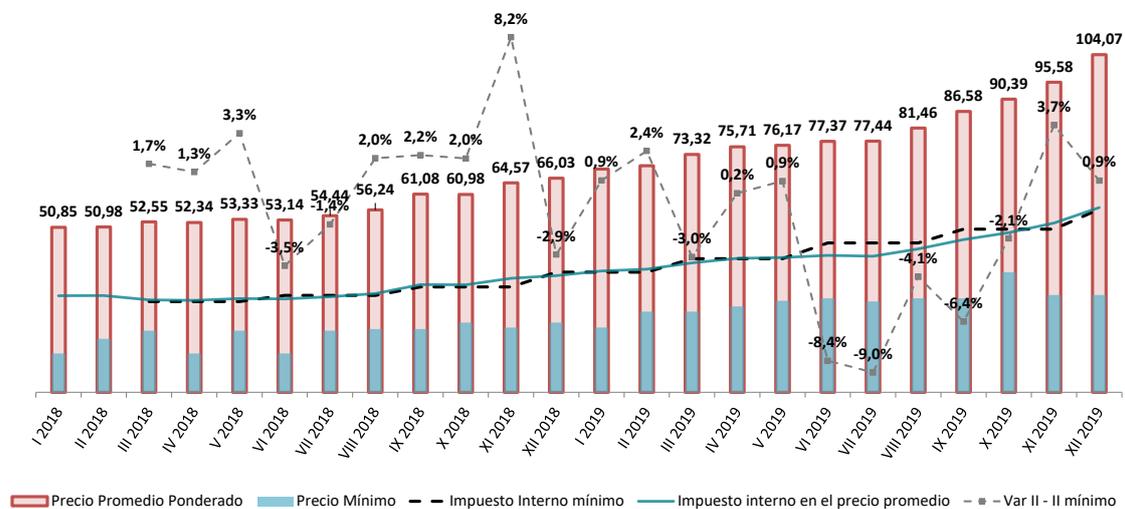
$$t_{efectivaII} = \frac{100 * t_{II}}{(100 - t_{II})}$$

La ecuación a resolver será:

$$II = t_{II} * (PVC - IAE - IVA - FET) \tag{4}$$

Uno de los puntos que debe resaltarse es el establecimiento de un impuesto mínimo, esta medida como se vio en el apartado 4.2 tiene como finalidad desalentar el efecto sustitución generado por el impuesto del tipo ad-valorem que traslada a los consumidores desde marcas más caras hacia marcas más baratas. Su actualización no muestra una gran divergencia respecto del impuesto interno calculado sobre el precio promedio de un paquete de 20 cigarrillos, esto puede ser una señal que el mecanismo de ajuste utilizado (variación del IPC acumulado trimestralmente) es válido (Gráfico 9).

Gráfico 9: Ley N° 27.430 inclusión mínimo impuesto interno. 2018 - 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP, AFIP e INDEC

La reducción en la brecha entre las marcas más caras y más baratas es notoria, simulando por cuartil se observa una caída de un 46% de la brecha en marzo de 2018 y aunque muestra cierta desaceleración en diciembre de 2019 la reducción del precio entre marcas fue de un 38%.

Sin embargo, este mínimo fue recurrido a la justicia aduciendo que la medida vulnera principios constitucionales de igualdad y no confiscatoriedad. Aunque aún no existe sentencia de fondo que determine la constitucionalidad o no de la medida, en la actualidad no está siendo recaudado. No obstante, las medidas cautelares presentadas cuentan con dos puntos a su favor: la norma no se encuentra fundamentada con objetivos de salud y la reducción que la normativa hace a la alícuota de impuestos internos de 0,75 al 0,7, que tiene un impacto favorable hacia las marcas más costosas.

Estos puntos salientes deben considerarse a la hora de establecer modificaciones en el sistema tributario para que las medidas tomadas puedan ser implementadas y tengan efectiva vigencia al momento de sancionarse la ley.

Para determinar la efectiva carga tributaria sobre el precio de venta al consumidor se deben reemplazar en las fórmulas los valores de alícuotas determinados por la legislación para el período diciembre 2019 obteniendo un sistema de cinco ecuaciones lineales con cinco incógnitas que debe resolverse de manera simultánea por los entrecruzamientos de las bases imponibles. El sistema de ecuaciones a resolver es el siguiente:

$$IAE = 0,07 * PVC(1)$$

$$IVA = \frac{0,21}{(1+0,21)} * (PVC - IAE - II - FET)(2)$$

$$FET = 2,6316 + 0,0835 * (PVC - IVA - IAE)(3)$$

$$II = 0,7 * (PVC - IAE - IVA - FET) (4)$$

$$FET_{NT} = 0,22 + 0,01 * (PVC - IVA - IAE)(5)$$

Por lo tanto, se pueden definir las siguientes matrices:

$$T = \begin{bmatrix} IAE \\ IVA \\ FET \\ II \\ FET_{NT} \end{bmatrix}; A = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ -0,21/1,21 & 1 & -0,21/1,21 & -0,21/1,21 & 0 \\ -0,835 & -0,835 & 1 & 0 & 0 \\ -0,7 & -0,7 & -0,7 & 1 & 0 \\ -0,01 & -0,01 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix}; B = \begin{bmatrix} 0,07 PVC \\ 0,21/1,21 PVC \\ 2,6316 + 0,835PVC \\ 0,7 PVC \\ 0,22 + 0,01 PVC \end{bmatrix}$$

Donde A representa la matriz cuadrada de 5x5 formada por los coeficientes de las ecuaciones lineales, T es la matriz de incógnitas a develar con la resolución del sistema y B la matriz de resultados. Se puede expresar este problema como $A*T=B$; si el

determinante de A es distinto de cero, A es inversible y por lo tanto multiplicando ambos términos por A^{-1} se obtiene:

$$A^{-1}AT = A^{-1}B$$

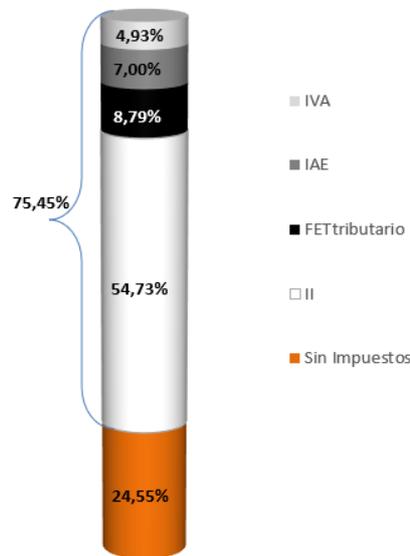
$$T = A^{-1}B$$

Como la inversa de una matriz es única el sistema tiene una única solución.

Aplicando el método de Cramer se obtiene la solución del sistema de ecuaciones y por lo tanto se puede mostrar la composición impositiva del precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos para diciembre 2019, como así también el monto que representan los impuestos en dicho precio, vislumbrando si se cumplen o no los estándares ya señalados recomendados por la OMS.

La desagregación del precio promedio ponderado de una caja de 20 cigarrillos para el mes de diciembre 2019, dato disponible en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se puede desagregar impositivamente de la siguiente manera: el mayor peso está dado por los impuestos internos que representa el 54,73%, mientras que naturalmente la presión sobre el precio es bastante más baja, 4,93%, 7% y 8,79% para el IVA, IAE y FET tributario respectivamente. Alcanzando el 75,45% de su precio de venta (Gráfico 10).

Gráfico 10: Composición fiscal del precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos En %. Diciembre 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y legislación vigente

La OMS recomienda que los impuestos específicos al tabaco representen como mínimo el 75% del precio de venta minorista, para que las medidas sean efectivas para reducir el consumo de tabaco. Detrayendo el impuesto general al consumo Argentina no cumple con este estándar, representando los impuestos específicos el 70,52% del precio de venta minorista en diciembre 2019.

Debido a las reformas impositivas que tuvieron lugar entre los años 2016 y 2019, se observa la evolución de la presión tributaria en el PVC. Entre enero y mayo de 2016 la alícuota de impuestos internos era del 60% (Ley N° 24.674, 1996, Art 15), el FET fijo establecido por AFIP alcanzaba el 0,8385 por paquete de 20 cigarrillos para el primer semestre del año 2016. La presión tributaria alcanzaba el 68,4% promedio sobre el Precio de Venta al consumidor, incluyendo IVA y una presión de los impuestos especiales del 62% promedio. A partir de mayo de 2016, se incrementa la alícuota del impuesto interno del 60% al 75%, ante esta variación de 15 puntos porcentuales en la alícuota, la presión de los impuestos selectivos sobre el precio de venta al consumidor pasó a cumplir con los estándares propuestos por la OMS, siendo del 75% en junio de 2016 y continuando por encima de ese valor con la prórroga del incremento hasta febrero de 2018 (Decreto N° 626, 2016; Decreto N° 15, 2017; Decreto N° 99, 2018). A partir de ese momento comienza a ser operativa la Ley N° 27.430 que establece una alícuota del 70% y un mínimo de \$28 ajustable. Disminuyendo la presión sobre el PVC a 70,7% promedio del periodo Gráfico 11.

Gráfico 11: Evolución de la presión impositiva sobre el precio de una caja de 20 cigarrillos. Impuestos específicos y total impuestos. Datos mensuales 2016-2019. En %.

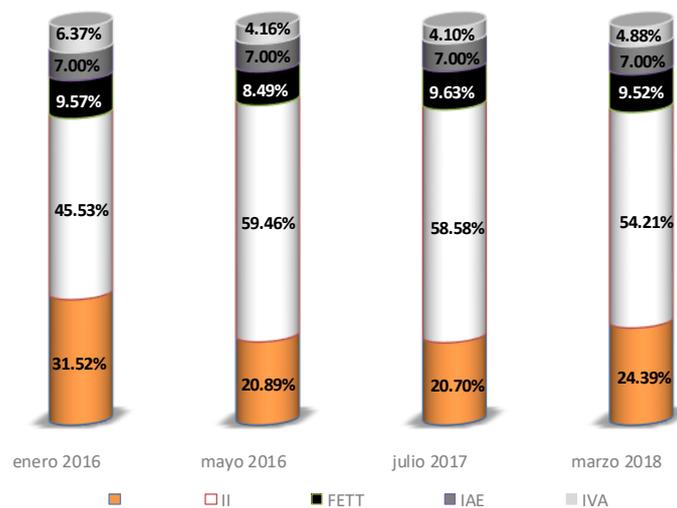


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y legislación vigente

En el Gráfico 12 se observa la evolución de la composición fiscal de un paquete de cigarrillos para todos los cambios mencionados, de esta manera se puede observar la estructura impositiva contenida en un paquete de 20 cigarrillos. Con el incremento de la alícuota de impuestos internos del 60% al 75% se alcanzó el estándar estipulado por la

OMS y encontrándose por debajo de dicho lineamiento cuando esta medida es remplazada. Otro punto que refleja el gráfico es la alta participación que poseen en la estructura ad-valorem los impuestos internos, teniendo el FET y el IAE una participación mucho menor.

Gráfico 12: Evolución de la composición fiscal de la caja de 20 cigarrillos. Modificaciones impositivas ocurridas entre 2016-2018. En %.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y legislación vigente

5.3 Elasticidad precio de la demanda de cigarrillos

- *Base de datos*

Para el cálculo de la elasticidad del consumo de cigarrillos respecto a su precio e ingreso se contó con datos de serie de tiempo mensuales, que van de enero de 2005 a septiembre de 2018, para Argentina²⁶. Las variables utilizadas para el cálculo son: la venta total de cigarrillos, como “proxy” del consumo de cigarrillos, el precio real promedio de los cigarrillos y los ingresos reales, con la misma frecuencia y período temporal descripto. Las fuentes de datos son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Presidencia de la Nación, donde se encuentran las ventas totales y el precio promedio ponderados de los cigarrillos y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que publica las remuneraciones promedio de los trabajadores registrados del sector privado. Para obtener las series de precio de consumo de cigarrillos e ingresos en términos reales, se deflactaron por el índice de precios al consumidor, debido a la no disponibilidad de datos

²⁶ Se seleccionó el período en base a los datos disponibles.

verificables para todo el período seleccionado se conformó una serie de datos, en base al empalme de distintos índices de precios, combinando datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), consultoras privadas e índices provinciales²⁷.

- **Metodología**

La metodología aplicada es la misma que han utilizado distintos autores para el caso argentino (González-Rozada, 2006, Martínez et al., 2008; 2015, Chaloupka et al., 2014, Rodríguez-Iglesias et al., 2017) y consiste en una especificación doble logarítmica utilizando el consumo como variable dependiente y el precio real e ingreso real como variables independientes, y variables binarias para corregir saltos estacionales o estructurales.

Para poder determinar la forma funcional de la demanda de cigarrillos, se analizan primero las propiedades estadísticas correspondientes a las series individuales. Luego se observa el grado de integración de cada una de las series, determinado a través del Augmented Dickey Fuller Test (ADF). Como se presenta en la Tabla 1 el test de raíces unitarias muestra que las series son no estacionarias, es decir que todas poseen una raíz unitaria.

Tabla 1: Augmented Dickey-Fuller Unit Root Test. Argentina 2005-2018.

<i>Augmented Dickey-Fuller Unit Root Test</i>					
		t-Statistic	p-valor	Rezagos	orden de integración
Log(consumo)					
Augmented Dickey-Fuller test statistic		-0.5496	0.8769		I(1)
Test critical values:	1% level	-3.4725		8	p-valor
	5% level	-2.8800			0.0000
	10% level	-2.5767			
Log(precio real)					
Augmented Dickey-Fuller test statistic		-2.0847	0.2512		I(1)
Test critical values:	1% level	-3.4704		0	p-valor
	5% level	-2.8790			0.0000
	10% level	-2.5762			
Log(ingreso real)					
Augmented Dickey-Fuller test statistic		0.1492	0.7280		I(1)
Test critical values:	1% level	-2.5803		12	p-valor
	5% level	-1.9429			0.0101
	10% level	-1.6153			

Fuente: Elaboración propia en base a datos nacionales. Para expresar las variables en términos reales se utilizó IPC enero 2005=100

²⁷ Específicamente se utilizaron, IPC GBA, INDEC; IPC Nacional, INDEC; IPC 7 provincias CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino) e IPC San Luis y CABA, disponibles en las direcciones de estadísticas propias.

El número de rezagos fue seleccionado en función del criterio de información de Schawrz. Las variables se encuentran expresadas en logaritmo natural.

Al utilizar un modelo de series de tiempo se enfrenta el problema de medir las relaciones entre aquellas variables que presentan una tendencia temporal similar, es decir, relaciones que pueden ser espurias. Para ello se testean las variables, dado que cuando estas son consideradas no estacionarias, poseen una tendencia temporal definida, pero su media, varianza y covarianza no presentan estabilidad, exceptuando el caso en que las variables estén cointegradas. Se dice que una serie de tiempo es integrada de orden d , cuando la serie se transforma en estacionaria al ser diferenciada d veces. Es decir, si no existe relación entre el aumento de cada valor con el inmediato anterior, la serie es estacionaria de orden cero, $I(0)$, si por el contrario, existe dicha relación y es proporcional a lo largo del tiempo, la serie es integrada de orden uno y se dice que tiene una raíz unitaria, $I(1)$. También puede suceder que la relación no sea constante a lo largo de la serie y por lo tanto la raíz sea de orden mayor a uno. Esto divide el análisis en tres casos: que las series sean no estacionarias de orden distinto entre sí, que las series sean no estacionarias del mismo orden, pero no estén cointegradas y que las series sean no estacionarias, pero estén cointegradas. En el primer y segundo caso no se puede estimar la relación entre ambas, a menos que en el segundo caso se estacionalicen las series o se realice una regresión en primeras diferencias para ver si existe correlación entre las variables. En el tercer caso se puede estimar los efectos de largo plazo, con un modelo de Mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y los de corto plazo, con un modelo de corrección de errores (VECM). (Montero, 2013).

En función de que las tres variables son integradas de orden uno, se verifica la existencia de cointegración entre estas a través de los test de Eangle-Granger y Johansen.

Tabla 2: Engle-Granger and Johansen Cointegration Tests. Argentina 2005-2018.

<i>Engle-Granger and Johansen Cointegration Test</i>			
<i>Engle-Granger test</i>	t-Statistic	p-valor	Rezagos
Residuals	-5.096624	0	2
<i>Johansen Cointegration test Null Hypothesis</i>			
	Eigenvalue	J Statistic	5% Critical Value
No cointegrating vectors	0.1616	32.5536	29.7971
At most one cointegrating vectors	0.0256	5.2267	15.4947
At most two cointegrating vectors	0.0077	1.2053	3.8415

Fuente: Elaboración propia en base a datos nacionales. La probabilidad de rechazo del Engle-Granger test fue calculado en función de MacKinnon (1996) y la probabilidad de rechazo de del Johansen Cointegration test fue calculado utilizando los valores críticos de MacKinnon-Haug-Michelis (1999)

La Tabla 2 muestra los resultados de los tests de cointegración bajo los dos métodos Engle-Granger y Johansen tests, de los que surgen que los residuos son estacionarios y existe un vector de cointegración entre las variables mencionadas, constatando la existencia de una relación de equilibrio en el largo plazo.

Esto permite especificar la función de demanda de cigarrillos como un Modelo de Vectores de Corrección al Error (VECM), que toma en consideración tanto las dinámicas de corto y de largo plazo de las elasticidades precio e ingreso de la demanda de cigarrillos. La función de equilibrio de largo plazo se especifica como una relación lineal entre el consumo total de cigarrillos, el precio promedio real de los cigarrillos y el ingreso real. El modelo se puede expresar de la siguiente manera:

$$\ln c_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Pr_t + \alpha_2 \ln Yr_t + \alpha_3 D_t + \mu_t \quad (1)$$

En donde $\ln c_t$ es el logaritmo natural del consumo de cigarrillos, $\ln Pr_t$ es el logaritmo natural del precio real promedio de venta de un paquete de 20 cigarrillos, el $\ln Yr_t$ expresa al logaritmo natural del ingreso real²⁸ en cada momento t, y D_t refiere a una variable binaria que capta la fluctuación del pago del aguinaldo. Los términos $\alpha_0, \alpha_1, \alpha_2$ y α_3 son parámetros, mientras que μ_t es un término de error estacionario con media cero. De esta ecuación se puede interpretar a α_1 como la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos en el largo plazo y α_2 como la elasticidad de la demanda de cigarrillos de largo plazo respecto del ingreso real.

En el corto plazo las variables pueden no encontrarse en equilibrio y la especificación del modelo corresponde a un modelo con r rezagos (que para este caso son 2) y corresponden a los meses por la estructura temporal de los datos, el modelo puede describirse de la siguiente manera:

$$\Delta c_t = \delta + (\alpha - 1) \left\{ c_{t-1} - \frac{k_j^*}{(1-\alpha)} - \frac{\beta}{(1-\alpha)} p_{t-1} - \frac{\gamma}{(1-\alpha)} y_{t-1} \right\} + \sum_{j=1}^{r-1} \alpha_j^* \Delta c_{t-j} + \beta_0 \Delta p_t + \sum_{j=1}^{r-1} \beta_j^* \Delta p_{t-j} + \gamma_0 \Delta y_t + \sum_{j=1}^{r-1} \gamma_j^* \Delta y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (2)$$

En la ecuación (2) β_0 representa la elasticidad precio de la demanda y γ_0 la elasticidad de demanda de cigarrillos respecto al ingreso, ambas en el corto plazo, por último ε_t es un término de error estacionario. La expresión entre llaves representa el

²⁸ Entendiendo al ingreso como la remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado a valores corrientes y expresados en términos reales a través del índice de precios del consumidor, serie de elaboración propia 2005=100.

término de error, cuando este se iguala a cero quiere decir que se alcanzó el equilibrio de largo plazo.

- **Resultados: elasticidades de largo y corto plazo**

Las elasticidades de corto y largo plazo ya mencionadas pueden obtenerse a través de la estimación de un modelo de corrección al error. De esta manera, en las Tabla 3 y Tabla 4 se exponen los resultados para las dinámicas de corto y largo plazo.

En particular, la Tabla 3 muestra la elasticidad precio e ingreso de la demanda de cigarrillos en el largo plazo que son de -0,4363 y 0,2437 respectivamente. Ambas son estadísticamente significativas y con los signos esperados. La variable binaria D_aguinaldo adopta el valor uno con el cobro del aguinaldo, para captar el efecto que genera en la serie ingreso. Estos resultados señalan que un incremento del 10% en el precio promedio ponderado real de los cigarrillos, se trasluce en una caída del 4,363% en la demanda de cigarrillos, mientras que un incremento del 10% en el ingreso monetario real de las personas, produce un incremento del 2,437% en el consumo de cigarrillos, en el largo plazo.

Se incorporan controles por la implementación de reformas tributarias, pero los resultados fueron no significativos. Sin embargo, eliminan parte del efecto precio y tienen el efecto deseado.

Tabla 3: Estimación de la elasticidad de Largo Plazo. Argentina 2005-2018.

<i>Elasticidad de Largo Plazo</i>		
<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>p-valor</i>
log(precio de venta real)	-0.4363	0,0000**
log(ingreso real)	0.2437	0,0000**
D_aguinaldo	-0.1445	0,0000**
Constante	17.5190	0,0000**
R ² Ajustado	0.5300	
Estadístico F	62.6390	
Prob(Estadístico F)	0.0000	
*p < 0.05		
**p < 0.01		

Fuente: Estimaciones propias. Método Mínimo Cuadrados Ordinarios. Serie 2005 M01, 2018 M09. Largo plazo Akaike criterion.

Por otro lado, la dinámica de corto plazo se encuentra representada en la tabla 4. Bajo análisis se encuentran los coeficientes β_0 , γ_0 y el término de corrección al error. Se puede concluir que la elasticidad precio e ingreso de la demanda de cigarrillos en el corto plazo es de -1,1498, y 0,3914, respectivamente. Esta relación señala que el bien analizado

(cigarrillos) es un bien inelástico y normal. Ambas elasticidades son estadísticamente significativas. Esto significa que un aumento en el precio de los cigarrillos en un 10% genera una caída en el consumo de cigarrillos de un 11,4% en el mismo mes, mientras que un aumento de un 10% en el ingreso promedio de las personas genera un aumento de 3,9% en el consumo de cigarrillos, en el mismo mes. Es decir que en ambos casos el impacto es mayor en el primer mes que en la dinámica de largo plazo (un trimestre).

El otro término que interesa analizar en la dinámica de corto plazo, es el término de corrección al error. Se observa de la Tabla 4 que el mismo es negativo y estadísticamente significativo (-0,6646), indicando que el modelo es estable, lo que implica que, si por algún motivo la variable dependiente consumo se desvía de su crecimiento de largo plazo, el término de corrección lo forzará a regresar al equilibrio a la velocidad estimada.

Tabla 4: Estimación de la elasticidad de Corto Plazo. Argentina 2005-2018.

<i>Elasticidad de Corto Plazo</i>		
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p-valor</i>
Término de corrección al error	-0.6646	0,0000**
Δ (Log(precio de venta real))	-1.1498	0,0000**
Δ (Log(ingreso real))	0.3914	0,0000**
Δ (Log(precio de venta real(-1))	-0.2115	0.1107
Δ (Log(precio de venta real(-2))	-0.1584	0.2248
Δ (Log(ingreso real(-1))	0.2492	0,0000**
Δ (Log(ingreso real(-2))	0.1130	0,0002**
Δ (Log(consumo total(-1))	-0.4500	0,0000**
Δ (Log(consumo total(-2))	-0.3638	0,0000**
D_aguinaldo	-0.2479	0,0000**
Constante	0.0179	0,0003**
R ² Ajustado	0.7810	
Estadístico F	58.4054	
Prob(Estadístico F)	0.0000	
*p < 0.05		
**p < 0.01		

Fuente: Estimaciones propias. Método Mínimo Cuadrados Ordinarios. Serie 2005 M01, 2018 M09. AIC criterion P-1 lags.

Los resultados obtenidos van en línea con los que surgen de un análisis bibliográfico de la literatura. Las elasticidades precio de los cigarrillos varían entre -0,3, -0,4 y -0,5 para países de altos, medios y bajos ingresos, respectivamente (World Bank Group, 2017). Se puede deducir que los incrementos en materia impositiva obtendrán mayores beneficios en países de bajos ingresos.

Los estudios empíricos para el caso argentino muestran un rango de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos que varía entre -0,27 y -0,44 (González-Rozada, 2004, Chaloupka et al., 2014, Martínez et al., 2008; 2015, Rodríguez-Iglesias et al., 2017). Si bien los resultados analizados utilizan la misma metodología, difieren en los períodos temporales. En particular se debe mencionar la elasticidad estimada para enero 2005 a junio 2018, resultante -0,441 para el largo plazo y -1,385 en el corto plazo (González-Rozada & Berlinsky, 2019).

El crecimiento del ingreso también influye en la asequibilidad del consumo, obteniendo resultados entre 0 y 1, por lo que los aumentos en el consumo producidos por incrementos en el ingreso tendrán un límite. La evidencia empírica en Argentina confirma esta afirmación encontrando elasticidad ingreso del consumo de los cigarrillos entre 0,41 y 0,54. (González-Rozada, 2004, Chaloupka et al., 2014, Martínez et al., 2008; 2015, Rodríguez-Iglesias et al., 2017).

Determinada la estructura impositiva y habiendo estimado las elasticidades de la demanda de cigarrillos, respecto del precio y del ingreso, se pueden realizar simulaciones con el fin de observar cómo afectan los incrementos impositivos en la disminución del consumo de cigarrillos, en aumentos en los ingresos de las arcas gubernamentales, en el FET y en la brecha de precios que se genera entre marcas caras y baratas.

6. Simulación impositiva y propuesta de reforma

Siguiendo los estudios publicados por González Rozada, 2006, Martínez et al., 2008; 2015, Chaloupka et al., 2014, Rodríguez-Iglesias et al., 2017, el ejercicio de simulación impositiva se basa en valores de un período determinado. Específicamente se utiliza como base el año 2019. Las ventas anuales de cigarrillos para este año fueron de \$1.657.683.963 en paquetes de 20 cigarrillos²⁹.

En el apartado 4.2 se describió que estructuras impositivas que se desvían de un impuesto uniforme y específico, se asocian a un precio promedio más bajo y a una mayor brecha entre los precios más bajos y más altos, generándose el efecto sustitución entre marcas. Esta variabilidad se observa en el caso argentino en la reforma de impuestos internos de mayo 2016, la dispersión entre el precio más bajo y más alto de los cigarrillos se amplió. Mientras que el impuesto incrementó su alícuota del 60% al 75%, el aumento

²⁹ Corresponde a las ventas mensuales de paquetes de cigarrillos. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

en el precio promedio ponderado del paquete de 20 cigarrillos fue de 51%, una vez implementada la política los impuestos especiales al consumo pasaron a representar el 74,95% del precio final al consumidor y los impuestos totales al consumo de cigarrillo el 79,11%.

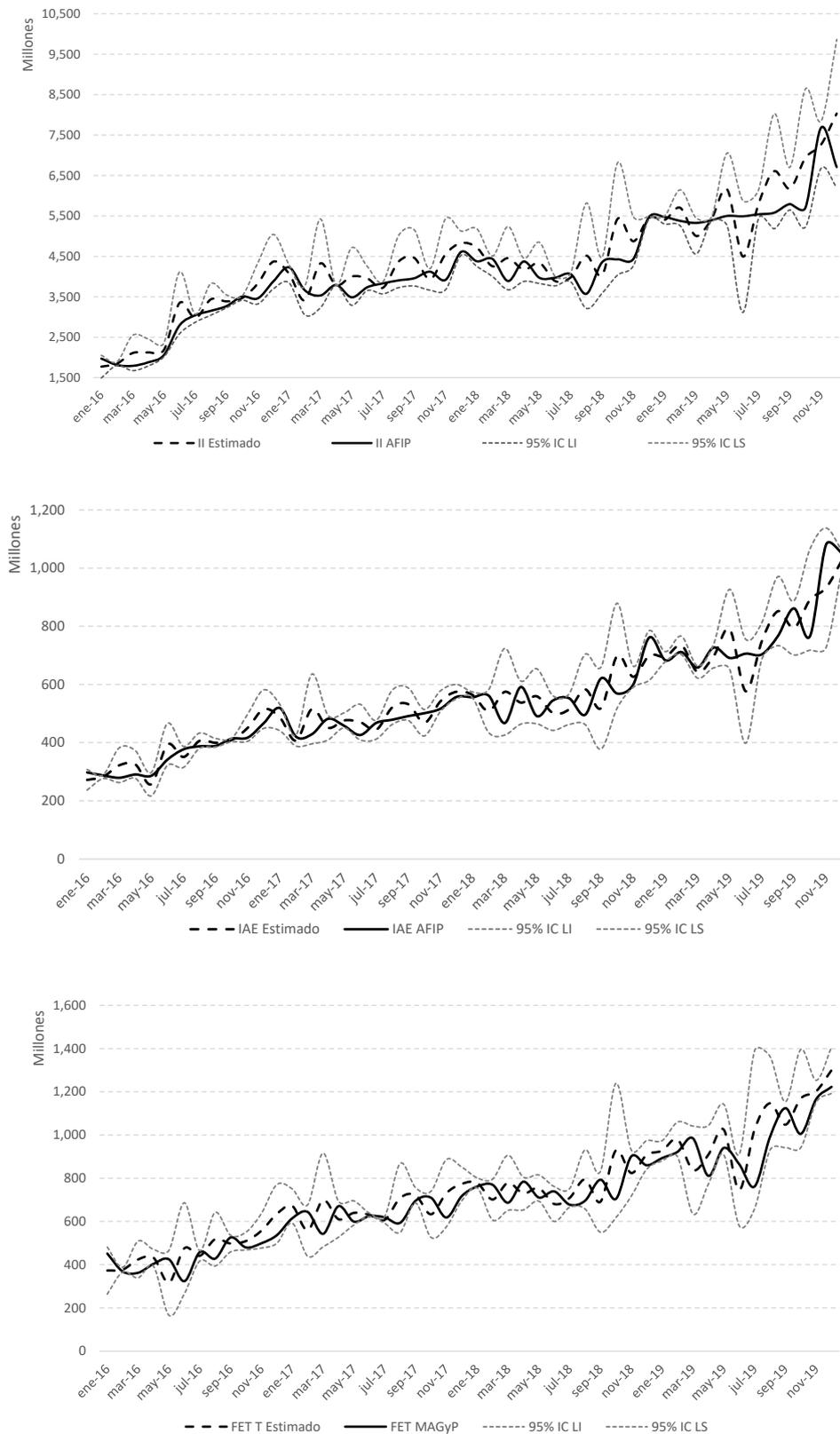
El precio promedio ponderado para la caja de 20 cigarrillos fue de \$81,40, promedio 2019, la composición impositiva es la que fuera detallada en el apartado 5.2, y el consumo per cápita para ese mismo año fue aproximadamente de 37 paquetes de cigarrillos. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca dejó de publicar la serie de datos de precio de venta de cigarrillo para el año 2020, por lo que no se cuenta con información para este año, sin embargo, dado que es atípico no resulta razonable tomarlo para el análisis. Es por ello que las simulaciones son realizadas tomando como escenario base el año 2019.

Como se analizó en el apartado 4.2 la mayor participación de impuestos ad valorem en la estructura impositiva se encuentra asociado con mayor consumo de cigarrillos, no obstante, estos efectos se moderan en países con altos niveles inflacionarios, porque este tipo impositivo posee la ventaja de ajustarse automáticamente a la inflación y resulta un mecanismo más efectivo cuando los gobiernos no pueden aumentar los impuestos específicos con tanta frecuencia tal que pueda seguir los niveles inflacionarios (Shang et al., 2019).

El ejercicio de simulación base fue considerado para tres elasticidades precio de la demanda de cigarrillos diferentes. El escenario neutral fundamentado en el valor base estimado -0,4363, el escenario favorable considera una elasticidad de -0.3549 (en términos de recaudación), es decir la estimada más dos desvíos estándar y el escenario desfavorable -0,5176 (o de baja recaudación), obtenido como la elasticidad estimada menos dos desvíos estándar.

Para contemplar las diferencias en los rangos de precios y la traslación de consumo se realiza la simulación impositiva por cuartiles de precios con datos del Ministerio de Agroindustria. Haciendo una comparación de la evolución de la recaudación real, que surge de los anuarios de AFIP, con la simulada por el modelo para los impuestos Adicional de Emergencia, Internos y Fondo Especial al Tabaco tributario (Gráfico 13) los resultados muestran un buen ajuste del modelo utilizado.

Gráfico 13: Evolución de la recaudación impositiva real y estimada con intervalos de confianza al 95%. Impuestos Internos a los cigarrillos, Impuesto Adicional de Emergencia y Fondo Especial al Tabaco. 2016 – 2019.

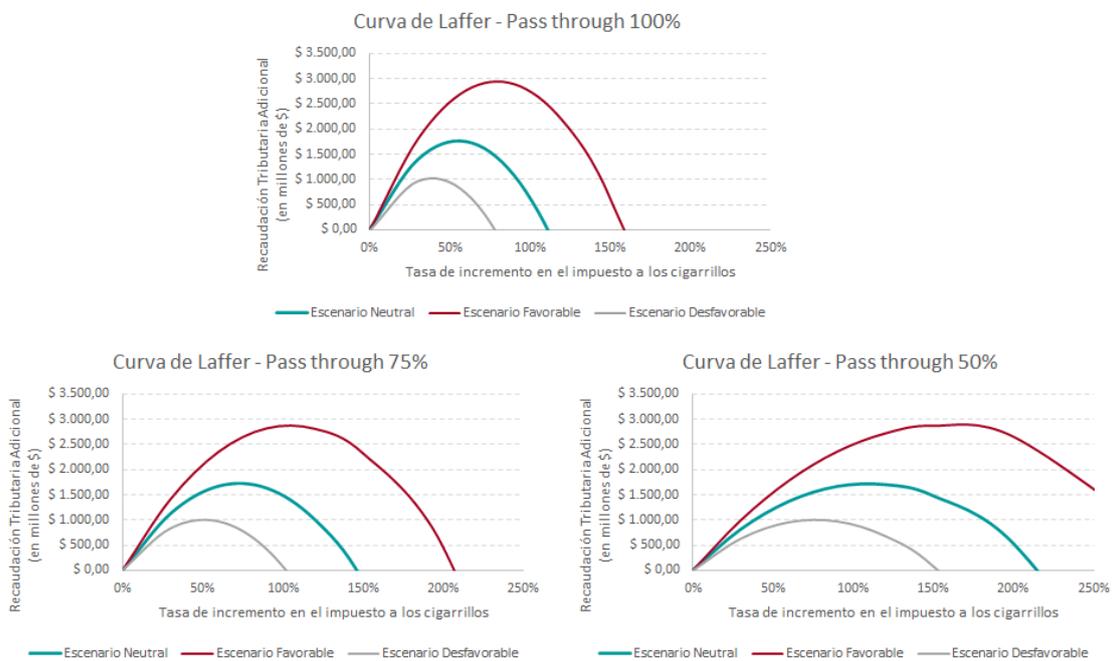


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente e Informes de recaudación AFIP.

Se realizan distintos supuestos respecto de la traslación total de la carga al precio enfrentado por el consumidor, en general se utiliza el 100% que resulta en un supuesto fuerte por la alta probabilidad de disminución de los beneficios de las industrias tabacaleras a medida que el consumo de cigarrillos cae. A este supuesto se le adicionan dos casos más donde la carga impositiva no se traslada totalmente, considerando una traslación del 75% y del 50%.

En base a esta información se puede crear la curva de Laffer, para los nueve escenarios descriptos, que muestran los aumentos en recaudación percibidos ante incrementos en la tasa impositiva aplicada (Gráfico 14). Existe un amplio espacio fiscal para aumentar los impuestos al tabaco en cualquiera de los tres escenarios analizados, consiguiendo los efectos deseados, disminuyendo el consumo de cigarrillos y aumentando los ingresos fiscales. Con el fin de brindar mayor visibilidad y precisión de la oportunidad de espacios fiscales generados bajo estos distintos escenarios en ANEXO se muestran los gráficos a continuación presentados superpuestos, haciéndose observables las diferencias de los distintos supuestos de traslación utilizados.

Gráfico 14: Curva de Laffer impuesto a los cigarrillos – base mensual. (Pass-through 100%, 75% y 50% y escenarios neutral, favorable y desfavorable)

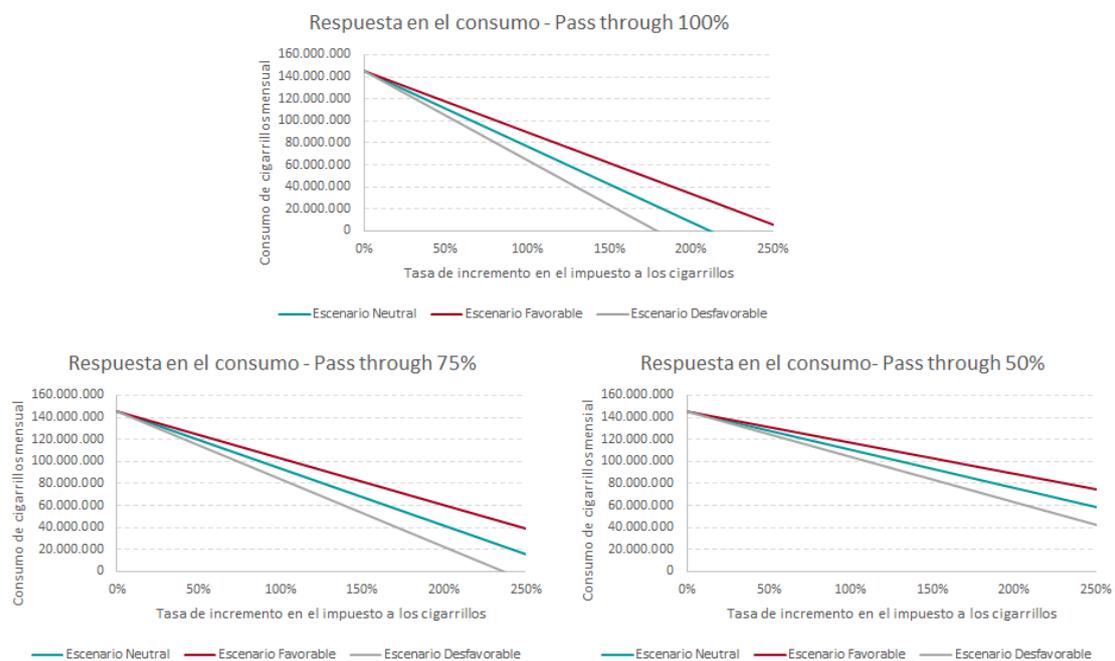


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente y estimación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos.

Conociendo estos escenarios impositivos que dan un margen para incrementar impuestos independientemente del comportamiento del comercializador de cigarrillos (traslación a precios del impuesto) resulta relevante evaluar cual es el efecto que genera

en los consumidores, como es de esperar, a medida que la traslación de impuesto a precio se reduce, la caída en el consumo de cigarrillos es menor, ralentizando los efectos positivos que se obtienen con los incrementos impositivos en la reducción de consumo (Gráfico 15). En función de lo analizado en el apartado 4.2, un impuesto específico obtendría un comportamiento más similar a una traslación del 100% dada la dificultad de ser evadido, mientras que, la estructura actual Argentina tiene una traslación menor del impuesto, explicado por su estructura totalmente ad-valorem.

Gráfico 15: Relación entre el consumo de cigarrillos y los aumentos impositivos. (Pass-through 100%, 75% y 50% y escenarios neutral, favorable y desfavorable)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente y estimación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos.

6.1 Propuesta de reforma

Para realizar una propuesta de reforma integral se deben contemplar todas las variables analizadas hasta el momento. Los puntos a considerarse son la necesidad de una simplificación de la estructura tributaria, tomar en consideración el sector productivo tabacalero, disminuir el consumo de cigarrillos, aumentar la recaudación, reducir la brecha de precios entre las marcas más baratas y más caras y asignar una parte del incremento de la recaudación a financiar la salud pública.

Se considera una política fiscal bien diseñada aquella que presenta un sistema impositivo sencillo y unificado con distintos niveles por producto, donde los que son comparables son tratados de igual forma, garantizando la transparencia, la simplicidad y bajos costos para la administración tributaria (Rodríguez-Iglesias & Blecher, 2018). Una

de las grandes problemáticas vinculadas con los sistemas impositivos ad-valorem, como el argentino, es la amplia brecha del precio existente entre distintas marcas del producto y el efecto sustitución que se genera en el consumo al traspasarse de las marcas más caras hacia las de menor precio ante un incremento impositivo. Como se analizó en el apartado 5.1 la imposición del mínimo en el impuesto interno resulta una medida efectiva, en caso que fuera legalmente aplicable.

Se propone una reforma del sistema impositivo del sector tabacalero con una implementación gradual en el transcurso de ocho años, buscando que las industrias productoras de cigarrillos y los productores tabacaleros cuenten con un tiempo suficiente de adaptación. Las medidas propuestas buscan una serie de objetivos deseables: principalmente la disminución del consumo de cigarrillos y la simplificación de la estructura impositiva, la reconversión de las áreas tabacaleras, el aumento de la recaudación, la reducción de la brecha del precio entre marcas más caras y baratas y contar, respecto del incremento fiscal, con una asignación específica en materia de salud.

Propuesta

La reforma impositiva cuenta con una serie de medidas que persiguen distintos objetivos y se fundamenta en garantizar la salud poblacional³⁰:

- Con el fin de simplificar la estructura impositiva se propone, por un lado, sustituir el impuesto adicional de emergencia³¹ por una asignación específica equivalente al 9% del total de la recaudación de los impuestos al tabaco, de esta forma no se modifica la asignación al Sistema de Seguridad Social (ANSES). Por otro lado, reemplazar el componente impositivo Fondo Especial del Tabaco por una asignación específica equivalente al 12% del total recaudado.
- El Fondo Especial del Tabaco, cumple un rol importante en su destino de reconversión del área tabacalera, sin embargo, dado la estructura generadora de sus ingresos, modificaciones en algunos impuestos pueden generar fluctuaciones en el fondo, complicando las negociaciones sobre el tratamiento de los demás tributos excepto Impuestos Internos. Con el fin de evitar estas variaciones en sus ingresos se propone realizar una asignación específica del 12% del total recaudado (que se corresponde con el porcentaje que representa en la actualidad) en combinación de medidas de

³⁰ Tras un análisis de diversos estudios, un grupo de expertos en salud pública reunidos por la OMS en abril 2020 estableció que los fumadores tienen más probabilidades de desarrollar síntomas graves en caso de padecer COVID-19, comparados con los no fumadores. <https://www.who.int/es/news-room/detail/11-05-2020-who-statement-tobacco-use-and-covid-19>

³¹ Como lo describe su nombre, fue creado como un impuesto de emergencia en el año 1995.

blockchain y *smart contract*³² para brindar mayor transparencia en la asignación y distribución de este fondo, siguiendo las recomendaciones de la Auditoría General de la Nación dictadas en 2018.

- Persiguiendo objetivos saludables, se propone aumentar la alícuota del impuesto interno del 70% al 75% y eliminar el mínimo introducido por la Ley N° 27.430, para crear un impuesto interno específico equivalente al mínimo en el momento de implementación de este impuesto, el cual será ajustable trimestralmente en base a IPC. Asimismo, sobre este último componente y a partir del tercer año de implementación se plantea realizar una actualización anual incrementada en un 20%, hasta alcanzar una participación de los impuestos específicos del 85% promedio del precio de venta al consumidor.

La creación de este impuesto interno específico, evitará el no pago por las pequeñas tabacaleras y aminorará la brecha de precios existente entre las distintas marcas, simbolizando la externalidad y los costos de salud que representa cada cigarrillo. Se espera que la introducción de este impuesto, permita una clara interpretación en la justicia en eventuales litigios, evitando los problemas judiciales actuales.

El objetivo es reducir, en forma gradual, la posibilidad de elusión, por parte de los consumidores, del costo de la externalidad generada a través del consumo de cigarrillos.

La legislación permitirá la modalidad de pago a cuenta: pudiéndose tomar del impuesto interno ad-valorem el impuesto interno específico hasta el límite de la obligación tributaria.

- Otro punto que se propone reformar está vinculado con la distribución de estos impuestos. Una vez tomado como pago a cuenta del impuesto interno ad-valorem, lo recaudado por impuesto interno específico y realizada la detracción automática del 1,9% para financiamiento de AFIP (Decreto N° 1.399, 2001, Art 1 inc. a), lo recaudado será destinado a la atención de políticas de prevención al Síndrome Respiratorio Agudo Severo, más conocido por sus siglas en inglés (SARS).

Con el fin de no modificar la distribución de recursos y en tanto no se sancione una nueva ley de coparticipación, una vez deducidas las asignaciones específicas y el 1,9% con destino AFIP, lo recaudado por impuesto interno ad-valorem será distribuido entre

³² Allende-López, 2018

Nación y las Provincias conforme lo determina la ley de coparticipación federal de impuestos.

- ***Resultados de las simulaciones.***

Las simulaciones se realizaron en función de los datos de Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca de la Nación en función de las ventas por cuartil de precios y el precio promedio del rango del cuartil, de esta manera se puede diferenciar la brecha de precios entre marcas caras y baratas.

Los resultados de la propuesta obtienen incrementos de la recaudación en términos reales en función un sendero de inflación estimado para los ocho años de implementación de la reforma, caída en las cantidades consumidas de cigarrillos promedio per cápita, una reducción de 5 paquetes de cigarrillos, lo que significaría una reducción en las ventas de 20 millones de paquetes por año.

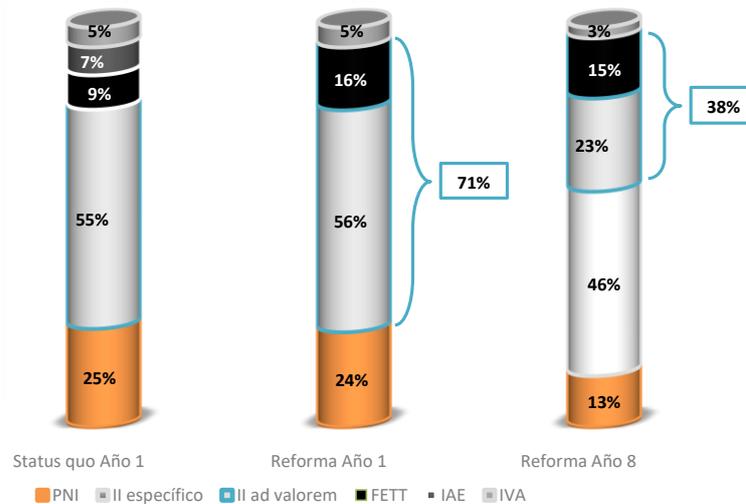
Dada la implementación de un impuesto específico que gana participación en la estructura fiscal año a año, representa del precio promedio ponderado en los dos primeros años cerca de $\frac{2}{3}$ y se amplía a $\frac{3}{4}$ en el tercer año y por encima de este porcentaje a partir del cuarto año. A partir del tercer año se alcanza en promedio el estándar establecido por la Organización Mundial de la Salud, es decir, una participación de los impuestos específicos mayor al 75% del precio de venta al consumidor y se sostiene en los cinco años siguientes.

La brecha de precios entre las marcas más caras y las más baratas se reduce en un 85% respecto de la brecha inicial existente, una reducción equivalente al 18% promedio por año.

El resultado de la reforma propuesta puede observarse sobre la estructura impositiva del precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos para diciembre de 2019, tomando este mes como base y aplicándole la reforma y la estructura tributaria al octavo año de implementada, reflejando la participación que los impuestos tienen en el PVC.

A fin de reflejar la estructura impositiva comparada se agrega el FET, aunque a partir del primer año el mismo surge de una asignación específica y por lo tanto no compondrá la estructura impositiva en un paquete de 20 cigarrillos. En cuanto a la participación del impuesto específico surge de detraerle a este componente el pago a cuenta en concepto de impuesto interno ad-valorem.

Gráfico 16: Evolución de la composición fiscal de la caja de 20 cigarrillos. Resultante de la implementación de la propuesta. En %.

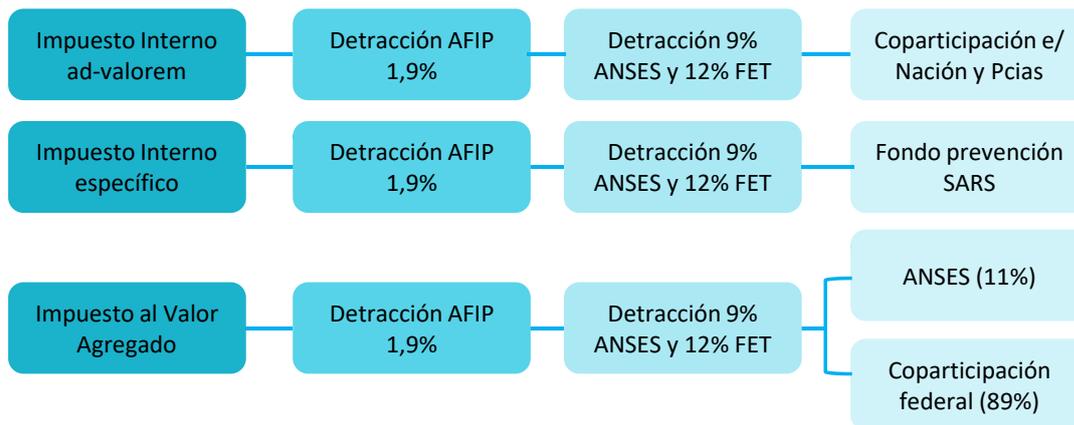


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente, estimación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos e INDEC.

Todas estas discusiones tributarias sobre la materia no pueden separarse de las de promoción regional y federalismo fiscal. Respecto de la distribución el primer objetivo es continuar con las asignaciones actuales, con la finalidad de no desfinanciar ningún sector, por otro lado, y en función del excedente recaudatorio generado se propone realizar una asignación específica al sistema de salud, con el fin de contribuir a los costos generados por el consumo de tabaco. Cetrángolo & Velasco (2018) bien señalan que existe la posibilidad de asignar lo recaudado a la prevención del tabaquismo y atención de los afectados, dado que los recursos tributarios por impuestos a los cigarrillos alcanzan valores cercanos a medio punto porcentual del PIB, más de la quinta parte del gasto en salud que se destina bajo todos los niveles de gobierno. La distribución de los montos recaudados resultantes de la implementación de la propuesta de reforma se resume en el Gráfico 17.

La distribución de los recursos en base a las simulaciones realizadas se expone en la Tabla 5. Si bien los montos estimados de la asignación específica para la atención de políticas de prevención de problemas respiratorios son mucho menores que la contribución que haría al sistema de salud de aprobarse el Aporte Solidario y Extraordinario a la atención del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (COVID-19)³³, nutriría con una fuente periódica al sistema sanitario.

³³ Estiman que la recaudación producto de este aporte será alrededor de 300.000 millones de pesos, lo que resultaría en 60.000 millones de pesos destinados al sistema de salud, para el año 2020.

Gráfico 17: Distribución propuesta

Fuente: Elaboración propia en base a propuesta formulada.

Tabla 5: Distribución de los recursos estimados de la reforma impositiva al sector tabacalero. En miles de pesos.

Año	Detracción AFIP 1,9%	Fondo para la Reconversión del Área Tabacalera	ANSES	Impuesto Interno ad valorem - Coparticipación Federal de Impuestos	Fondo prevención SARS	IVA	
						ANSES (11%)	Coparticipación Federal de Impuestos (89%)
1	\$ 2.864.718	\$ 18.092.958	\$ 18.092.958	\$ 105.903.192	\$ 3.065.063	\$ 800.690	\$ 6.478.309
2	\$ 3.886.527	\$ 24.546.488	\$ 24.546.488	\$ 143.471.532	\$ 4.378.192	\$ 1.084.761	\$ 8.776.702
3	\$ 5.796.114	\$ 36.607.033	\$ 36.607.033	\$ 183.726.660	\$ 38.801.819	\$ 1.393.888	\$ 11.277.822
4	\$ 9.859.574	\$ 62.270.991	\$ 62.270.991	\$ 242.610.925	\$ 140.630.533	\$ 1.853.463	\$ 14.996.197
5	\$ 11.989.882	\$ 75.725.569	\$ 75.725.569	\$ 325.757.504	\$ 138.221.024	\$ 2.481.408	\$ 20.076.845
6	\$ 18.535.429	\$ 117.065.865	\$ 117.065.865	\$ 414.055.475	\$ 309.245.620	\$ 3.173.179	\$ 25.673.906
7	\$ 27.668.057	\$ 174.745.621	\$ 174.745.621	\$ 506.042.694	\$ 581.176.865	\$ 3.907.316	\$ 31.613.738
8	\$ 39.793.998	\$ 251.330.516	\$ 251.330.516	\$ 593.561.804	\$ 979.184.122	\$ 4.625.791	\$ 37.426.850

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente, estimación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos e INDEC.

Toda reforma trae aparejada costos y beneficios, partiendo de una situación inicial donde los objetivos no se encuentran bien formulados y, por lo tanto, los instrumentos utilizados no brindan los beneficios para los que inicialmente fueron planteados, una reforma integral del sistema impositivo al tabaco busca en primer término disminuir el consumo de cigarrillos y evitar la sustitución de este bien con el traslado del consumo hacia marcas más baratas, a través, de la creación de un impuesto interno específico y eliminar las distorsiones existentes en el sector productivo mediante la creación de una asignación específica no dependiente de las reformas impositivas realizadas en otros impuestos. Obviamente toda medida trae aparejada ciertos costos como ser la pérdida de recaudación cuando el consumo se reduzca de manera considerable y la posible aparición del comercio ilícito. Esta última problemática debe ser abordada con otras políticas y excede el análisis realizado por esta tesis.

No obstante, una reforma integral al sistema impositivo tabacalero es necesaria, factible y beneficiosa, en el largo plazo, para todos los sectores intervinientes, tanto directos como indirectos, permitiendo alcanzar los estándares determinados por la OMS, simplificar la estructura impositiva, reducir en gran medida las cantidades consumidas de cigarrillos y por sobre todo mejorar la salud y bienestar de la población.

7. Conclusiones

El consumo de tabaco es una actividad nociva y posee efectos negativos sobre la salud de los habitantes del mundo, por lo que su consumo debe ser regulado. Medidas para hacer frente a esta problemática son necesarias tanto del lado del consumo, como del lado de la producción. Dentro de las recomendaciones, las medidas con mejor índice de costo-efectividad son los impuestos. Por ello, el objetivo de este trabajo es brindar una propuesta de reforma al sistema impositivo al tabaco, que simplifique la estructura, aminore la brecha de precios entre las marcas baratas y caras, disminuya el consumo, aumente la recaudación fiscal y a través de una asignación específica financie en alguna medida la salud pública, mejorado así el bienestar de la población.

Los principales resultados que se obtuvieron son una elasticidad precio e ingreso de la demanda de cigarrillos en el largo plazo de $-0,4363$ y $0,2437$ respectivamente, lo que permite simular en el largo plazo políticas impositivas al tabaco. La propuesta de reforma propone trasladarse de una estructura totalmente ad-valorem hacia una con mayor peso de los impuestos específicos, simplificando la estructura impositiva y modificando las distribuciones existentes. De esta manera se pueden alcanzar múltiples objetivos, algunos vinculados con el cambio de impuesto ad-valorem a una estructura con mayor peso, otros consecuencia de una mejor estructura impositiva que elimina distorsiones existentes, estos son: reducción del consumo, disminución de la brecha de precios entre marcas caras y baratas, incrementar la recaudación fiscal en términos reales, alcanzar los estándares establecidos por la OMS, otorgar fondos para reconvertir el sector tabacalero y brindar una asignación periódica para financiar el sistema sanitario argentino.

Adicionalmente, con la incorporación del impuesto interno específico en la estructura impositiva se brinda una señal palmaria de la externalidad y de los costos de salud que representa cada cigarrillo y se espera que permita una clara interpretación de la norma con el fin de evitar posibles conflictos legales. Este punto es de gran relevancia dado que se deben considerar las lecciones aprendidas con el fin de establecer una reforma

que, fundamentada en salud, permita la reducción del consumo de cigarrillo, mejorando de esta forma el bienestar de la población.

Este estudio contribuye en gran medida a generar un cambio integral en la estructura fiscal Argentina del sector tabaco, a través de su simplificación. Claramente, el cambio de paradigma sobre el consumo de cigarrillos representa un avance hacia el bienestar del conjunto de la sociedad en el largo plazo, dado que estos cambios culturales se procesan gradualmente. Esta graduación no sólo refiere a la aceptación por parte de la sociedad de los perjuicios internos y externos generados por el consumo de cigarrillos, sino también a la previsión que requieren los productores de tabaco para la reconversión de una actividad lícita pero perjudicial para la salud hacia alguna otra actividad que sea sustentable.

Excede el propósito de este trabajo estudiar cuales son las herramientas más efectivas y las posibilidades para reconvertir el área tabacalera, los efectos que la asignación específica en salud tiene en la reducción del consumo, los costos enfrentados por las entidades de salud pública, la aparición de comercio ilícito y la incidencia distributiva de la implementación de esta reforma, temas que quedan abiertos para futuras investigaciones.

8. Referencias

- Addis Ababa Action Agenda. 2017. "The final text of the outcome document adopted" Third International Conference Financing for Development.
- Alan Fuchs, P, V. Márquez, S, Dutta y González-Icaza, F. 2019. "Is tobacco Taxation Regressive? Evidence on public health, Domestic resource mobilization, And equity improvements". World Bank.
- Alcaraz, A., Caporale, J., Bardach, A., Augustovski, F. y Pichon-Riviere, A. 2016. "Carga de enfermedad atribuible al uso de tabaco en Argentina y potencial impacto del aumento de precio a través de impuestos". *Rev Panam Salud Pública*, 40(4):204–12.
- Allende-López, M. 2018. "Blockchain. Cómo desarrollar confianza en entornos complejos para generar valor de impacto social". BID.
- Auditoría Nacional General (AGN). 2018. "Auditoría de Gestión. Coordinación de Área de Tabaco. Fondo Especial del Tabaco". Proyecto N° 121631.
- Cetrángolo, O. y Velasco, P. 2018. "El destino de la plata que se hace humo". *Alquimias Económicas*.
- Chaloupka, F., Gonzalez-Rozada, M., Rodriguez-Iglesias, G. y Schoj, V. 2014. "Analysis of Cigarette Tax Structure as a Requirement for an Effective Tax Policy: Evaluation and Simulation for Argentina". Universidad Torcuato Di Tella.
- Cruces, G., Falcone, G y Puig J. 2020. "Tobacco taxes in Argentina: Toward a comprehensive cost-benefit análisis". CEDLAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.

- CONINAGRO. 2014. "Análisis sobre economías regionales. Tabaco en Corrientes".
- Decreto N° 1399 de 2001. "Administración Federal de Ingresos Públicos, organización y funcionamiento". 05/11/2001. Boletín Oficial N° 29.767.
- Decreto N° 15 de 2017. "Impuestos Internos". 05/01/2017. Boletín Oficial N° 33.538.
- Decreto N° 626 de 2016. "Impuestos Internos". 02/05/2016. Boletín Oficial N° 33.369.
- Decreto N° 99 de 2018. "Prórroga. Decreto N° 15/2017". 06/02/2018. Boletín Oficial N° 33.807.
- González-Rozada, M y Berlinsky, J. 2019. Serie Documentos de Base del proyecto "Impuestos al Tabaco en América Latina" Estudio país N° 1/2019 Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Impacto de las reformas impositivas.
- González-Rozada, M. 2004. "Análisis de la Economía del Tabaco 1996-2003". Universidad Torcuato di Tella.
- González-Rozada, M. 2006. "Economía del control del tabaco en los países del Mercosur y Estados Asociados: Argentina: 1996-2004". Washington, D.C. OPS.
- González-Rozada, M. 2018. "Algunas consecuencias distributivas del aumento de los impuestos selectivos a los cigarrillos en Argentina". Foco económico.
- INDEC. 2019. "Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018: Informe de gastos".
- Jha, P. y Chaloupka, F. 2000. "The economics of global tobacco control". BMJ, 321; 358-361.
- Ley N° 19.800 de 1972. "Fondo especial del tabaco". 31/08/1972. Boletín Oficial N° 22.495.
- Ley N° 23.349 de 1986. "Impuesto al Valor Agregado". 25/08/1986. Boletín Oficial N° 25.978.
- Ley N° 24.625 de 1996. "Impuesto Adicional de Emergencia". 09/01/1996. Boletín Oficial N° 28.307.
- Ley N° 24.674 de 1996. "Impuestos Internos". 16/08/1996. Boletín Oficial N° 28.459.
- Ley N° 26.467 de 2009. "Modificaciones a la Ley N° 24.674 de impuestos internos y a la Ley Nacional del tabaco N° 19.800.". 09/01/2009. Boletín Oficial N° 31.569.
- Ley N° 26.687 de 2011. "Regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco". 14/06/2011. Boletín Oficial N° 32.170.
- Ley N° 27.430 de 2017. "Modificaciones: modificación de la ley de impuestos internos y otras". 29/12/2017. Boletín Oficial N° 33.781.
- Ley N° 27.432 de 2017. "Leyes N° 25.413 Y N° 23.427 - vigencias - prórrogas". 29/12/2017. Boletín Oficial N° 33.781.
- Ley N° 9.113 de 2003. "Programa provincial permanente de prevención y control del tabaquismo". 17/06/2003. Boletín Oficial, Córdoba.
- Martínez, E., Mejía, R. y Pérez-Estable, E. 2008. "Elasticity of Cigarette Demand in Argentina: An Empirical Analysis Using Vector Error-Correction Model". Universidad Nacional de Salta. Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Documentos de Trabajo N° 1.
- Martínez, E., Mejía, R. y Pérez-Estable, E. 2015. "An empirical analysis of cigarette demand in Argentina". Tob Control, 24(1): 89-93.
- McCarten, W. J. y Stotsky, J. 1995. "Excise taxes. In Tax Policy Handbook". Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2009. "Actores que intervienen en la cadena de valor del tabaco".
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. 2016. "Informes de cadena de valor: Tabaco". Informe N°32.
- Ministerio de hacienda. 2019. "Informes de Cadenas de Valor: Tabaco".
- Ministerio de Salud. 2018. "Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública".

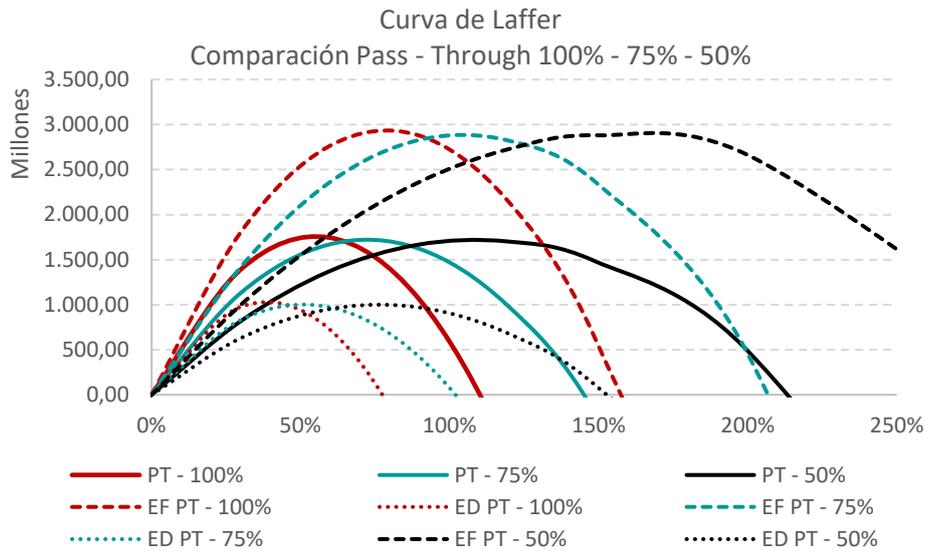
- Monographic 21. 2016. U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control. 2016. "Monograph 21. NIH Publication". Disponible en: tobacconomics.com
- Montero. R. 2013. "Variables no estacionarias y cointegración". Documentos de Trabajo en Economía Aplicada. Universidad de Granada. España.
- Resolución Conjunta N° 2.844 AFIP y N° 264 SAGyP de 2010. "Impuestos internos a los cigarrillos - precio promedio ponderado de venta". 04/06/2010. Boletín Oficial N° 31.917.
- Resolución N° 975 de 2007. "Programa Nacional de Control del Tabaco. Apruébanse las bases para el concurso nacional de afiches "Ambientes Libres de Humo de Tabaco"". 17/08/2007. Boletín Oficial N° 31.220.
- Ríos, B. 2014. "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco". En Letra.
- Rodriguez-Iglesias, G y Blecher, E. 2018. "Tax Structures are Key in Raising Tobacco Taxes & Revenues". Tobacconomics Policy Brief. Chicago
- Rodriguez-Iglesias, G y Chaloupka, F. 2017. "Best practices for tobacco tax policy in Latin America". Tobacconomics Policy Brief. Chicago.
- Rodríguez-Iglesias, G., Schoj, V., Chaloupka, F, Champagne, B. y González-Rozada, M. 2017. "Analysis of cigarette demand in Argentina: the impact of price change on consumption and government revenues". Instituto Nacional de Salud Pública de México, 59(1):95-101.
- Shang, C, Chaloupka, F, Fong, G, Thompson, M y O'Connor, R. 2019. "Association between tax structure and cigarette consumption: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation (ITC) Project. Tob Control 2019 ;28:s31-s36.
- Tobacconomics. 2019. "Informe regional del proyecto. Impuestos al tabaco en América Latina. Tributación efectiva al tabaco en américa latina. Dificultades y recomendaciones a partir de experiencias nacionales". Red Sur
- Trombetta, M. 2014. "La demanda de cigarrillos en Argentina: elasticidad precio, presión tributaria y equidad vertical". Tesis de Maestría en Economía. Universidad Torcuato di Tella.
- Warner, K, Chaloupka, F, Cook, P. 1995. "Criteria for determining an optimal cigarette tax". Tobacco Control,4, 380-6.
- WHO. 2011. "Who Technical Manual on Tobacco Tax Administration". World Health Organization.
- WHO. 2015. "WHO report on the global tobacco epidemic, 2015: raising taxes on tobacco". Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2019. "Report on the Global Tobacco Epidemic". Geneva: World Health Organization; 2019.
- World Bank Group. 2017. "Tobacco tax reform at the crossroads of health and development. A multisectorial perspective".
- Yurekli, A. 2004. "Diseño y Administración de los Impuestos al Tabaco: Herramienta 4: Impuestos". Washington, D.C: OPS/Banco Mundial.
- Yurekli, A. 2013. "Tool 4: Design and Administration. Design and Administer Tobacco Taxes". World Bank.

9. ANEXO

Resulta útil, a fin de determinar la política tributaria aplicable a los cigarrillos, observar la traslación existente del impuesto al precio. Para determinar el espacio fiscal existente y el impacto que la aplicación de esta medida puede tener en la recaudación y

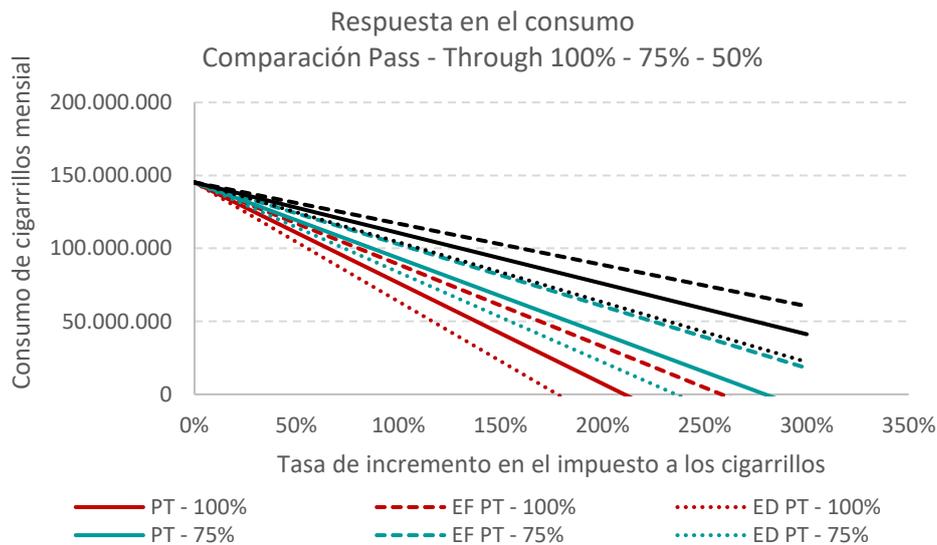
en la reducción de consumo, tres supuestos fueron evaluados y tres escenarios para casa uno de ellos. Para mayor comparabilidad de la aplicación de cada supuesto se superpusieron en el Gráfico A 1 y en el Gráfico A 2, los resultados obtenidos y ya expuestos en la sección 6 en los gráficos 13 y 14.

Gráfico A 1: Curvas de Laffer impuesto a los cigarrillos – base mensual. (Pass-through 100%, 75% y 50% y escenarios neutral, favorable y desfavorable)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente y estimación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos.

Gráfico A 2: Relación entre el consumo de cigarrillos y los aumentos impositivos. (Pass-through 100%, 75% y 50% y escenarios neutral, favorable y desfavorable)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, legislación vigente y estimación de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos.

De este análisis se aprecia que a medida que la traslación del impuesto a precio es menor, se requieren mayores incrementos impositivos para alcanzar los mismos

resultados en términos de aumentos de ingresos y caída de consumo, asimismo, se observa que el consumo de cigarrillos disminuye a medida que la magnitud en valores absolutos de la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos es mayor.