

Impuestos al Tabaco
en América Latina

Policy Brief N° 1/2019

ARGENTINA

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA
AL TABACO EN ARGENTINA:
**IMPACTO DE LAS
REFORMAS IMPOSITIVAS**

Este Policy Brief fue elaborado por la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur y presenta las principales recomendaciones de política que surgen de uno de los estudios de base para el caso de Argentina, a cargo del Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) en el marco del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina” coordinado por Red Sur como parte del proyecto global coordinado por The University of Illinois at Chicago’s (UIC), Institute for Health Research and Policy y apoyado por Bloomberg Philanthropies’ Initiative to Reduce Tobacco Use.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL TABACO EN ARGENTINA

En Argentina, la estructura impositiva de los cigarrillos es muy compleja y los impuestos son mayoritariamente del tipo ad valorem. En el estudio elaborado por Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) en el marco de este proyecto, se analizan los efectos de las últimas dos reformas tributarias al consumo de cigarrillos en Argentina. La reforma impositiva de mayo de 2016 incrementó la alícuota de los impuestos internos mientras que la reforma planteada por la ley 27.430 de diciembre de 2017 introdujo un impuesto específico a través de la implementación de un impuesto mínimo actualizado trimestralmente por inflación.

La primera de las reformas se implementó en mayo de 2016, a través del Decreto 626. Esta reforma estableció un incremento de la alícuota de los impuestos internos a los cigarrillos del 60% al 75%. Dicho decreto fue prorrogado a través del decreto 15/2017 hasta diciembre de 2017. La segunda reforma se estableció el 28 de diciembre de 2017. En esa fecha el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.430 que modificó nuevamente los impuestos al consumo de tabaco. En particular, para los cigarrillos, se disminuyó la alícuota de impuestos internos del 75% al 70% y se incorporó un impuesto específico, con un mínimo de 28 pesos por paquete de 20 cigarrillos. Este impuesto mínimo se actualiza por inflación cada tres meses y el Poder Ejecutivo queda facultado para incrementarlo en 25% o bajarlo en 10%.

La presión tributaria antes de la reforma impositiva de mayo de 2016 era de 68,5%. El precio de venta promedio en abril de 2016 era de casi 26 pesos por paquete de 20 cigarrillos y los impuestos internos representaban el 47% de ese precio de venta¹. Después de la reforma, la presión tributaria aumentó



y llegó hasta casi el 80% en diciembre de 2017. En ese mes los impuestos internos representaban casi el 61% del precio de venta promedio de casi 50 pesos por paquete de 20 cigarrillos.

La segunda reforma, de diciembre de 2017, fue implementada parcialmente. Todavía no se pudo establecer el impuesto mínimo y por lo tanto quedan paquetes de 20 cigarrillos que cuestan menos del impuesto mínimo. La presión tributaria sobre un paquete de 20 cigarrillos de precio promedio de alrededor de 53 pesos es de 76%. La baja en la alícuota de impuestos internos del 75% al 70% implicó una caída en el porcentaje que estos impuestos representan en el precio de venta de casi 61% a 56,2%.

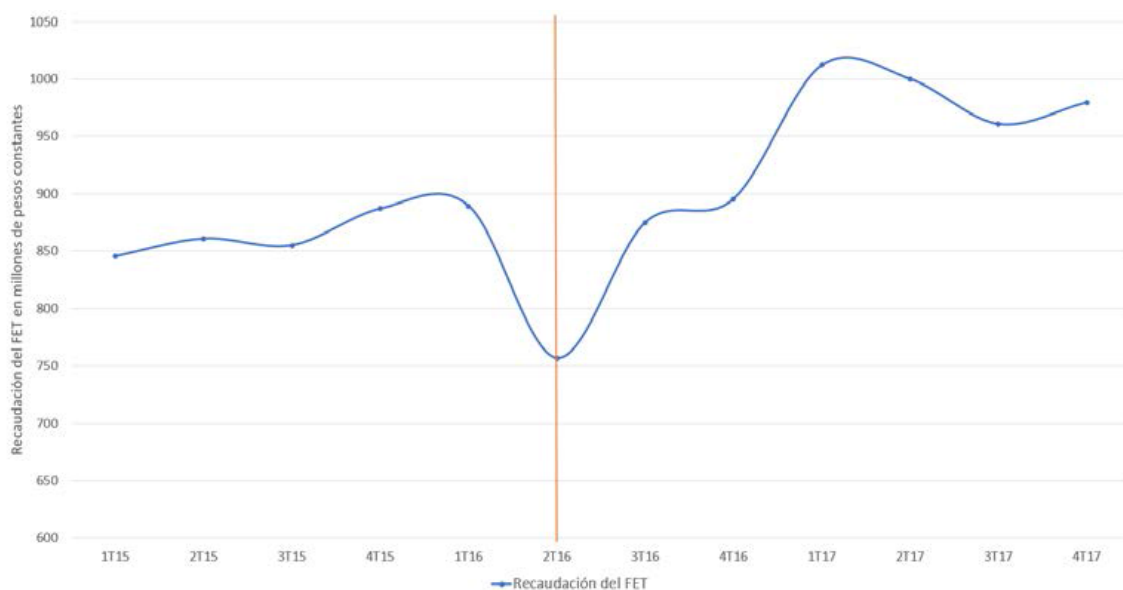
1> El restante 21,5% de la presión estaba explicado por el IVA y otros tributos de características similares a los internos (Fondo Especial del Tabaco y Impuesto Adicional de Emergencia).

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Para analizar el impacto que tuvo la reforma implementada por el Decreto 626 de mayo de 2016 sobre el consumo de cigarrillos y la recaudación impositiva del Estado se llevó a cabo un ejercicio de simulación en el que se realizaron estimaciones econométricas de la demanda de tabaco.

Un punto importante en el caso argentino es que los fondos recaudados por uno de los impuestos, el Fondo Especial del Tabaco (FET), son asignados entre las provincias tabacaleras de acuerdo al valor de la producción del tabaco. Esto significa que las provincias productoras de tabaco en general se oponen en el Congreso de la Nación a cualquier reforma impositiva que afecte de forma negativa estos fondos. El único impuesto selectivo que no afecta negativamente el FET son los impuestos internos.

Gráfico 1. Recaudación tributaria proveniente del FET



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Agroindustria.



El gráfico 1 muestra la recaudación impositiva, en millones de pesos constantes del cuarto trimestre de 2017, proveniente del FET antes y después de la implementación del Decreto 626 de mayo de 2016 (marcada en la figura por la línea vertical). Como se observa, después de la reforma que incrementó la alícuota de los impuestos internos del 60 al 75%, la recaudación tributaria proveniente del FET aumentó durante todo el período analizado.

El estudio halló una elasticidad de largo plazo de -0.441 , que sugiere que un aumento de 10% en el precio real de los cigarrillos disminuiría el consumo en alrededor de 4,4%. La estimación de la elasticidad precio de demanda de corto plazo fue de -0.911 sin la reforma de mayo de 2016, mientras que si se toma en consideración la reforma esta elasticidad de corto plazo sube en valor absoluto hasta -1.385 . Cuando se toman en cuenta los precios promedios de marcas baratas, la implementación del Decreto 626 tiene el efecto de transformar una elasticidad precio de demanda de corto plazo, que implica que un aumento del precio real de las marcas más baratas induce una caída en el consumo total de cigarrillos de 2,2%.

En el caso de la elasticidad precio de demanda de corto plazo para las marcas más caras, la reforma impositiva de mayo de 2016 implica un valor de -1.27 e implicó que la presión impositiva sobre los cigarrillos pasara de 68,5 a 79,7%.

Por su parte, la reforma impositiva impulsada por la Ley 27.430 de diciembre de 2017 todavía no se ha implementado completamente. Debido a diferentes presentaciones judiciales por parte de la industria tabacalera no se ha podido introducir el impuesto mínimo a los cigarrillos. Todavía quedan paquetes de 20 cigarrillos que cuestan menos del impuesto mínimo de 29,87 pesos. Al no haberse implementado esta parte de la ley, la brecha de precios entre marcas caras y baratas se ha mantenido relativamente constante. Esta evidencia sugiere que no ha habido una sustitución entre el consumo de marcas caras y baratas. Por otra parte, el efecto de disminuir la alícuota a los impuestos internos del 75 al 70% tuvo el efecto de reducir la presión tributaria del 79,7 al 76%.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Los resultados de este ejercicio sugieren que aún se pueden incrementar los impuestos al consumo de cigarrillos y de esa forma aumentar la recaudación fiscal y disminuir el consumo.

Más aún, los resultados de las dos últimas reformas impositivas, estudiadas por ITDT, sugieren que aumentar las alícuotas de los impuestos selectivos ad-valorem produce resultados más inmediatos sobre el consumo de cigarrillos y la recaudación fiscal que la implementación de una reforma que incluya un impuesto específico. En particular, se decidió en ambas reformas trabajar con uno de los impuestos que recaen sobre los cigarrillos: impuestos internos. Hay que tener en cuenta que como las bases imponibles de los impuestos al consumo de cigarrillos están relacionadas, cualquier modificación de alícuotas repercute en el resto de los impuestos que se recaudan.

Los resultados de este estudio sugieren, en síntesis, que en Argentina es más eficiente aumentar las alícuotas de los impuestos selectivos ad valorem ya que produce resultados más inmediatos sobre el consumo de cigarrillos y la recaudación fiscal que la implementación de una reforma que incluya sólo un impuesto específico, como consecuencia de la evidente presión institucional, a través de amparos judiciales, que han logrado interrumpir los intentos de aplicación impuestos mínimos.





Este Policy Brief fue realizado en base al Estudio País “Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Impacto de las reformas impositivas”, elaborado por el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) en el marco del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina”.

© Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur
Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200,
Montevideo, Uruguay

Página web: www.redsudamericana.org

Edición en línea ISBN: 978-9974-8719-1-5

Edición impresa ISBN: 978-9974-8675-4-3

Marzo de 2019

Dirección Ejecutiva: Andrés López

Coordinación: Cecilia Alemany

Oficial de Proyecto: Carolina Quintana

Edición: Natalia Uval

Diseño y comunicación: ALVA Creative House

Maquetación y producción: Diego García

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso de Red Sur. Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de Red Sur enviando un correo electrónico a: coordinacion@redmercosur.org



CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS

La realización de este Policy Brief fue posible gracias al apoyo del Institute for Health Research and Policy de la Universidad de Illinois, Chicago (UIC IHRP). La UIC es contraparte principal de Bloomberg Philantropies en la Iniciativa para reducir el consumo de tabaco, que estudia a nivel global alternativas de política fiscal como herramientas efectivas para disminuir el consumo de tabaco y mejorar la salud (ver más información en la plataforma web “Tobacconomics”: <https://tobacconomics.org/>).

En el marco de esta iniciativa global, Red Sur estuvo a cargo de la investigación regional “Impuestos al tabaco en América Latina”, que movilizó a siete centros de investigación de la región en el estudio de alternativas de políticas fiscales en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú.

La dirección del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina” estuvo a cargo de Andrés López (IIEP-BAIRES/FCE UBA, Argentina/Red Sur). La coordinación de las actividades del proyecto estuvo a cargo de Cecilia Alemany (Red Sur). La dirección académica del proyecto y el proceso de elaboración de este informe estuvo a cargo de un equipo de Coordinación Técnica Regional de Red Sur, integrado por Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE/Red Sur) y Oscar Cetrángolo (Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires, IIEP-UBA-CONICET/ Red Sur), con la colaboración de Pedro Velasco (UNLP, IIEP-UBA-CONICET/Red Sur) y Carlos Grau (CINVE/Red Sur).

Para la discusión de las dimensiones de análisis del informe se realizaron dos talleres de investigación en Montevideo en 2018, que contaron con la participación y aportes de los equipos nacionales y del equipo de Coordinación Técnica Global de Tobacconomics, integrado por Frank J. Chaloupka, Germán Rodríguez-Iglesias y Erika Siu (UIC IHRP).

| No. | Estudio País | Equipo de Investigación | Centro/País |
|-----|--|--|--|
| 1 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Impacto de las reformas impositivas | Martín González-Rozada y Julio Berlinski | Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) Argentina |
| 2 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Aspectos fiscales y productivos | Ricardo Rozemberg, Gabriel Bezchinsky y Ariel Melamud | Centro iDeAS, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina |
| 3 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Brasil: Tendencias y perspectivas | Livio Ribeiro y Vilma Pinto | Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX/Red Sur) Brasil |
| 4 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Perú: Hacia una política sostenible | Carlos De los Ríos, Hugo Córdova y Marco Ugarte | Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Perú |
| 5 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Ecuador: Impacto de la política tributaria | Pedro Páez, Paola Minda, María Dolores Almeida, Ximena Amoroso y Sebastián Burgos | Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) Ecuador |
| 6 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Política tributaria y costos sanitarios | Liliana Alvarado, Rodrigo Bolaños, Claudia Córdova, Dalia Toledo y Alejandro Alegría | Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas México |
| 7 | Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: Impuestos especiales, consumo, desigualdad y pobreza | Luis Huesca, Linda Llamas, Cuauhtémoc Calderón y Abdelkrim Araar | Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) México |

