

## Impuestos al Tabaco en América Latina

Policy Brief N° 2 /2019

# ARGENTINA

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA  
AL TABACO EN ARGENTINA:  
**ASPECTOS FISCALES  
Y PRODUCTIVOS**

Este Policy Brief fue elaborado por Red Sur y presenta las principales recomendaciones de políticas que surgen de uno de los estudios de base para Argentina, a cargo del Centro iDeAS/EPyG de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), en el marco del proyecto UIC-Red Sur “Impuestos al tabaco en América Latina”, 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.

## INTRODUCCIÓN

Argentina ha venido avanzando a lo largo de las últimas décadas en una política integral de control y prevención de la demanda de cigarrillos, incluyendo aspectos impositivos, de restricción del consumo en lugares públicos, generación de alertas sobre los impactos para la salud, limitaciones en las pautas publicitarias, entre otras iniciativas. Si bien ha disminuido la participación de fumadores en mayores de 15 años, el tabaco sigue siendo el factor más importante de las muertes por problemas cardiovasculares en el país.

Argentina se ubica como el octavo productor y séptimo exportador mundial de tabaco. En términos de empleo, la etapa primaria demanda unas 50.000 personas<sup>1</sup>, en tanto que la industrial genera unos 6.800 puestos formales. Aparte de los esfuerzos para reducir el consumo, es poco lo que se ha avanzado en Argentina en décadas recientes en términos de regular la oferta de manera restrictiva, en tanto que las iniciativas tendientes a diversificar y/o reorientar la especialización de las economías regionales involucradas han sido hasta el momento exiguas y poco exitosas. Por el contrario, las medidas de estímulo a esta actividad han seguido vigentes en el marco del Fondo Especial del Tabaco (FET), una contribución específica establecida por la Ley Nro. 19.800/72 destinada a promover la actividad. En efecto, uno de los principales factores que diferencia a esta producción de otras actividades es que goza de los beneficios del FET.

Este estudio tiene como objetivo avanzar en una mirada integral de la problemática del tabaco (y sus efectos directos e indirectos), poniendo especial hincapié en la estructura productiva, su impacto sobre las economías regionales y el complejo rol del Fondo Especial del Tabaco, principal instrumento de política pública hacia el sector tabacalero. Parte de la hipótesis es que cualquier medida de control del tabaco (incluida la impositiva) en Argentina requiere prestar especial atención a la oferta.

## CONSUMO DE TABACO Y ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ARGENTINA

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018), la tasa de prevalencia en porcentaje de adultos en Argentina según sexo es de 29,9% en hombres y de 20,9% en mujeres, con una razón de 1,43 hombres fumadores por cada mujer fumadora. A nivel mundial esta razón asciende a 5,8 hombres por cada mujer. Argentina sigue el patrón que suele observarse a nivel mundial, caracterizado por la cantidad de fumadores que se concentra en los sectores de menores ingresos y nivel educativo. A pesar que los tributos que gravan la actividad tabacalera en Argentina que, según la Cámara de la Industria del Tabaco, alcanzan al 79,8% del precio final de los cigarrillos, el valor promedio del paquete de 20 cigarrillos más vendido en el país resulta ser muy bajo en la comparación internacional<sup>2</sup>.

## ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL TABACO EN ARGENTINA

Como se observa en el cuadro a continuación, el FET se financia con un gravamen del 7% del precio de venta al público, sin IVA, de cada paquete de cigarrillos<sup>3</sup>. Adicionalmente, las empresas fabricantes de cigarrillos deben realizar retenciones por dos conceptos que, si bien no forman parte de los fondos del FET, juegan un papel muy importante en la economía política del sector: 0,35% sobre el precio de venta al público sin IVA, destinado a las obras sociales de los trabajadores del sector; y 1% sobre el mismo valor, para cubrir los costos de comercialización en el mercado interno.

1> En general, trabajo zafra e informal. El empleo informal en el sector tabacalero representa el 58%, superando el promedio del trabajo en negro dentro de las actividades agrícolas.

2> Por ejemplo, en España el precio promedio duplica el observado en Argentina, en tanto que en Estados Unidos, este resulta tres veces más elevado (WHO, 2017).

3> También se aplica un adicional fijo de \$ 0,142 por cada paquete vendido (este valor es modificado periódicamente).

**Tabla 1: Estructura tributaria del sector**

Tipo de Impuesto	Productos alcanzados	Alícuota vigente
Impuestos Internos	Cigarrillos	70%. Mínimo a pagar: \$28 por envase de 20 unidades, susceptible de +25% o -10% por decisión del PEN y actualizable trimestralmente por IPC
	Cigarros / cigarritos	20%, no podrá ser inferior a \$10 por cigarro o \$20 por paquete de 20 unidades y actualizable por IPC
	Cigarrillos para armar/ Tabaco molido  Otros productos del tabaco	25% mínimo, no podrá ser inferior a \$40 por cada 50 gramos y actualizable por IPC  70%
Impuesto de Emergencia al Tabaco	Cigarrillos	7%  (reducida gradualmente del 21% desde el 2000 por decreto)
Fondo Especial del Tabaco	Cigarrillos	Tributario: 7,35% y No tributario: 1% + componente específico definido semestralmente (aprox. 3% del precio promedio ponderado)
IVA	Tabaco/cigarrillos	21%
Ingresos Brutos	Tabaco/cigarrillos	Hasta el 8% sobre el comercio, depende la provincia

Fuente: Elaboración propia del Centro iDeAS/UNSAM en base a Ministerio de Producción (2018).

Una parte importante del FET (hasta 75 millones de dólares) se transforma en el pago de un sobreprecio directo a los productores según el tabaco acopiado, en tanto que el resto se distribuye a través de planes que de un modo u otro también terminan financiando a los diferentes actores de la cadena de valor tabacalera. Si bien originalmente una parte de estos planes debía estar destinada a financiar proyectos de reconversión y/o diversificación de cultivos, en la práctica ello ocurre solo de manera muy marginal. Así, el FET mayoritariamente continúa apoyando –y consolidando– la producción de tabaco en Argentina.

Por otro lado, la distribución de los fondos del FET entre las provincias productoras evidencia un alto grado de concentración: Jujuy recibe el 40%, y Salta y Misiones el 26% cada una. Las tres dan cuenta del 92% del total de fondos. Mientras que en Misiones se trata de productores pequeños, en Salta y Jujuy la estructura productiva se basa en grandes productores. Por ello, el FET no sólo favorece a las empresas de mayor tamaño relativo sino que beneficia también a los acopiadores, *dealers*/exportadores y productores

de cigarrillos, ya que reduce el precio que estos pagan por la materia prima.

Cabe señalar, por otra parte, que los fondos del FET provienen de las ventas de cigarrillos en el mercado interno, para luego financiar el 100% de la producción de tabaco, de la cual el 80% se exporta. El 20% restante se vende en el mercado interno para la elaboración de cigarrillos. A los efectos de ponderar la importancia del FET, mientras que Argentina exportó en el último lustro un promedio de USD 317 millones anuales, en el mismo período el FET tuvo una recaudación promedio de USD 380 millones anuales. Directamente (a precio FET) e indirectamente (a través de planes), el FET permite a acopiadores y *dealers* de tabaco reducir el precio que pagan a los productores. En el caso de los *dealers* que exportan tabaco, el FET constituye un subsidio a la exportación. Comparando el valor FET y el valor de las exportaciones de tabaco, el FET parece ser más una transferencia de los fumadores argentinos a los *dealers* internacionales que un subsidio a los cultivadores de tabaco vulnerables.



## RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Las políticas públicas relacionadas con el tabaco en Argentina combinan medidas de impulso al crecimiento de la oferta productiva, con mecanismos de imposición y de restricciones al consumo para el control de la demanda. Este mix de intervenciones, no del todo consistente, responde a factores tan amplios y diversos como la importancia del tabaco en las provincias del norte del país, los lobbys sectoriales, la demanda por reducir el daño del consumo de tabaco sobre la salud (y los costos asociados), entre otros.

La actividad tabacalera en Argentina presenta una cadena de valor que cuenta con algunos diferenciales naturales respecto de otros cultivos: precios medios más altos (observados en una serie larga), mayor demanda de trabajadores por hectárea en la etapa primaria, existencia de empresas acopiadoras medianas o grandes que articulan, financian y organizan la producción, logística y comercialización, una importante orientación exportadora, etc. Sin embargo, la principal característica que diferencia a esta producción de otras actividades agroindustriales que se realizan en el país es que goza de los beneficios derivados del Fondo Especial del Tabaco, que le brindan una competitividad espuria al complejo productivo.

El FET no sólo provee los fondos sin los cuales los productores primarios, en su gran mayoría, no podrían subsistir, sino que representa, además, la institucionalización de un mecanismo de subsidio que ha generado una poderosa coalición de intereses contraria a cualquier modificación del *statu quo*. Ello a pesar de que el beneficio se concentra, fundamentalmente, en el eslabón más fuerte de la cadena. Y en sólo tres provincias: Salta, Jujuy y Misiones. Queda en evidencia que, lejos de propender a la diversificación de cultivos, ha servido para expandir y consolidar la producción de tabaco, subsidiando las exportaciones de tabaco.

En la coalición que se opone a la modificación del FET participan, por distintas razones:

- los productores primarios, ya que los fondos que reciben del FET les permiten complementar el precio que reciben de los acopiadores, sin los cuales en muchos casos trabajarían a pérdida;

- los acopiadores y *traders* o exportadores, porque el “precio FET” y los planes que reciben los productores primarios les permiten pagarles la materia prima a un precio más bajo, incrementando sus ganancias;

- las industrias fabricantes de cigarrillos, porque también pagan menos por la materia prima y porque el FET subsidia el costo de comercialización en el mercado interno;

- las cámaras empresariales del sector, porque defienden los intereses de sus asociados, principalmente de los grandes productores, que son los que más beneficios reciben del fondo;

- los sindicatos, porque reciben fondos para financiar las obras sociales que atienden la salud de los trabajadores tabacaleros;

- los gobiernos de las siete provincias tabacaleras, porque el sector representa una fuente importante de empleo para trabajadores rurales y de ingresos para pequeños productores; y porque los grandes productores tabacaleros forman parte de la elite económica y política de estas provincias.



Este sistema cuenta además con una representación política e institucional muy importante. En efecto, dada la organización federal de Argentina, cada una de las 24 provincias cuenta con tres representantes en el Senado, una de las dos cámaras del Congreso Nacional. Como se detalla en el informe completo del Centro iDeAS/UNSAM, el tabaco se produce en siete provincias del norte argentino y sus principales actores (productores, cámaras empresariales del sector) tienen un peso decisivo en la política de esas provincias, lo que no solamente se refleja en la presencia de representantes del sector en los principales estamentos de los tres poderes en cada una de ellas, sino también en la representación de las provincias en el parlamento nacional, en particular en el Senado. Esa representación legislativa, que excede la lógica partidaria (todos los representantes de las provincias votan en bloque cuando se tratan temas relativos al sector, independientemente del partido político al que representen) constituye un enorme poder de veto a cualquier modificación del marco regulatorio de la actividad.

Por lo tanto, cualquier modificación del *statu quo* constituye un verdadero desafío de economía política, y esto incluye no sólo a la esfera de la producción, sino también a cualquier acción orientada a reducir el consumo de tabaco, fundamentalmente por el hecho de que el FET se financia con los fondos provenientes de un impuesto sobre el consumo de cigarrillos.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Dadas las restricciones políticas, cualquier posibilidad de implementar acciones desde el lado de la oferta que permitan complementar los esfuerzos para reducir el consumo de tabaco requiere avanzar de forma gradual en diferentes frentes. A este respecto, **algunas acciones que podrían implementarse sin necesidad de hacer modificaciones sustanciales en el FET** son:

- Mejorar el uso de los fondos que por Ley deben ser destinados a reconvertir y/o diversificar la producción de los pequeños productores.



- Priorizar los proyectos de diversificación productiva antes que los de reconversión en los planes para los pequeños productores.

- Extender por un período de 3 a 5 años los beneficios del FET destinados a diversificar la producción de cultivos, luego de dejar de ser productor de tabaco.

**Algunas acciones adicionales de mayor alcance podrían orientarse a:**

- Implementar un programa integral de desarrollo regional que incluya, aunque no exclusivamente, la reconversión de la producción tabacalera.

- Desarrollar una campaña orientada a concientizar a los productores sobre la reducción tendencial del consumo de tabaco a nivel mundial.

- Evaluar un eventual incremento de las retenciones (impuestos) a la exportación de tabaco, que compense, de algún modo, el estímulo que reciben los *traders*, y limite el incentivo a ampliar la oferta productiva/exportadora.

- Modificar la ley a efectos de convertir al FET en un recurso fiscal coparticipable para las provincias productoras.

## REFERENCIAS

**OMS/OPS (2017).** Informe sobre Control de Tabaco en la región de las Américas.

**OMS/OPS (2018).** Informe sobre Control de Tabaco en la región de las Américas.

**ROZEMBERG, R.; BEZCHINSKY, G.; MELAMUD, A. (2019).** Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Aspectos fiscales y productivos. Red Mercosur.



**Este Policy Brief fue realizado en base a uno de los Estudios País de Argentina “Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: aspectos fiscales y productivos”, elaborado 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,  
**Página web:** [www.redsudamericana.org](http://www.redsudamericana.org)  
Marzo de 2019

**Edición en línea ISBN:**  
**Edición impresa ISBN: 978-9974-8675-6-7**

**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](mailto: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 Philanthropies 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: <b>Impacto de las reformas impositivas</b>	Martín González-Rozada y Julio Berlinski	Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) <b>Argentina</b>
2	Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: <b>Aspectos fiscales y productivos</b>	Ricardo Rozemberg, Gabriel Bezchinsky, Ariel Melamud y Patricia Rizzi	Centro iDeAS, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) <b>Argentina</b>
3	Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Brasil: <b>Tendencias y perspectivas</b>	Livio Ribeiro y Vilma Pinto	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX/Red Sur) <b>Brasil</b>
4	Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Perú: <b>Hacia una política sostenible</b>	Carlos De los Ríos, Hugo Córdova y Marco Ugarte	Instituto de Estudios Peruanos (IEP) <b>Perú</b>
5	Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Ecuador: <b>Impacto de la política tributaria</b>	Pedro Páez, Paola Minda, María Dolores Almeida, Ximena Amoroso y Sebastián Burgos	Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) <b>Ecuador</b>
6	Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: <b>Política tributaria y costos sanitarios</b>	Liliana Alvarado, Rodrigo Bolaños, Claudia Córdova, Dalia Toledo y Alejandro Alegría	Laboratorio de Políticas Públicas (Ethos) <b>México</b>
7	Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en México: <b>Impuestos especiales, consumo, desigualdad y pobreza</b>	Luis Huesca, Linda Llamas, Cuauhtémoc Calderón y Abdelkrim Araar	Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) <b>México</b>



