

**OBSERVATORIO DE POLÍTICAS DE INGRESOS PÚBLICOS. #2****El sistema de tributación sobre los cigarrillos en Argentina.  
Descripción y evaluación desde la óptica saludable.**

OPIP AFISPOP IIEP \* | MARZO 2026

**EN SÍNTESIS**

- El presente informe, continúa con la evaluación de la tributación saludable, en el nuevo contexto de la eliminación de las demás materias impositivas dentro de los Impuestos Internos.
- Se realiza una descripción y análisis del subsistema de impuestos a los cigarrillos vigente en Argentina, poniendo en contexto histórico sus componentes, y la necesidad de su enfoque de manera integral bajo la lupa del federalismo fiscal, derivando para un análisis más pormenorizado a trabajos previos publicados por el IIEP.
- En el marco de recientes publicaciones tanto de los datos de prevalencia en el consumo de cigarrillos para los países de América Latina y el Caribe, así como de la cuarta edición del Tobacconomics cigarette tax scorecard, se realiza una muy breve descripción de los resultados publicados y de la situación contemplada para el caso de Argentina a la luz de la mala performance de prevalencia relativa del país en relación a un ranking de cumplimiento de buenas prácticas.
- Sobre la selección de los países con información disponible para los países de la región, se describe el ranking de cumplimiento de buenas prácticas elaborado y se analizan los componentes del indicador del scorecard, en busca de indicadores de diseño tributarios que reflejen de manera más acertada el caso particular de Argentina, y poder re expresar el ranking de la región con los componentes de diseño tributario elaborados por el Observatorio.
- De esta manera, sobre los datos del Global Report, se re estimaron los indicadores de buenas prácticas de Tobacconomics, describiendo el indicador y el ranking de la región, y se elaboró un indicador propio de los componentes referidos al diseño tributario.
- Este indicador incorpora una ponderación a la existencia de impuesto específico o impuesto mínimo dentro del sistema tributario (componente 4), a la vez que la relevancia que dichos componentes tienen dentro del total de la carga tributaria (componente 3).
- Como resultado de esta modificación en los indicadores, Argentina retrocede en el indicador regional de diseño tributario desde el puesto 8 al puesto 12 dentro de los 31 países de la región analizados.
- A lo largo del análisis además se recogieron algunas sugerencias respecto de la necesidad de incorporación de indicadores de brecha de precios y de contemplación de asequibilidad como indicadores no tributarios, pero efectivos a la hora de evaluar la implementación de una política tributaria en la traslación hacia delante de los impuestos y la manipulación de precios hacia abajo por parte de la industria.

\* El presente boletín fue elaborado por un equipo de trabajo compuesto por Velasco Pedro, Tobes Luciana y Fernández Piana Matías (OPIP AFISPOP).

<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

## Presentación

En primer lugar, los integrantes de este Observatorio, al igual que todos los miembros del Área Fiscal y Políticas Públicas en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (AFISPOP - IIEP), queremos rendir nuestro humilde homenaje al mentor e impulsor de esta área, el profesor Oscar Cetrángolo. Oscar dejó el plano terrenal a finales del año pasado, aún coordinando el área hasta último momento, demasiado temprano, a juzgar por lo que a todos nos hubiera gustado seguir disfrutando de su sabiduría. Por sobre todas las cosas, la bondad y sencillez con la que Oscar trabajaba, hacía del trabajo académico un culto de virtuosa interrelación. Su vehemencia e intransigencia en la defensa de la racionalidad y la equidad de las políticas públicas, pudo habernos incomodado al demostrar que alguien podía estar dispuesto a dar esa pelea de tal forma, pero quien lo conoció, sin duda se reconoce su amigo. Su legado nos obliga a redoblar los esfuerzos para sostener la luz que encendió no sólo en las mentes y los ideales, sino también en el corazón de los estudiantes y académicos que pudieron conocerlo. Oscar murió el día que se publicaba el primer número de este observatorio, por lo que no podemos dejar de asociarlo con ese dolor. Por todo ello, con estas breves y sinceras palabras queremos recordarlo, agradecerle y mantenerlo en la memoria de todos.

El Observatorio de Políticas de Ingresos Públicos (OPIP) pretende constituir un seguimiento de las políticas públicas desde los ingresos del Estado que, desde la publicación del número anterior, y con el fin de disociar la política fiscal de la política tributaria, está enfocada en la coherencia del sistema de impuestos. Entendiendo el concepto de "política" en su definición instrumental, como el conjunto de acciones y decisiones gubernamentales diseñadas para resolver problemas sociales, su evaluación elude el "cuánto recaudar" que, encontrándose dentro del ámbito de la política fiscal, se corresponde con las voluntades de la ciudadanía de asignar recursos económicos a determinados fines comunes. En nuestro enfoque instrumental, se evalúa la forma de obtener la recaudación, donde la persecución de una amplia variedad de otros fines extrafiscales, otorgan mayor preponderancia al "cómo recaudar", en la búsqueda de efectividad a través de la coherencia entre objetivos e instrumentos. Esta ingeniería de los sistemas tributarios, entendida como el desarrollo y aplicación de conocimientos para satisfacer ciertas necesidades de la sociedad, dentro de los diversos condicionantes económicos, humanos y culturales existentes, obliga a la profundización del estudio de todos los componentes del instrumento tributario en evaluación, así como de las interacciones con los demás tributos existentes, que determinan su incidencia final.

En el caso del sistema tributario sobre el tabaco y los productos del tabaco en Argentina<sup>1</sup> resulta un particular desafío desde la economía política y desde lo académico, explicar toda la

---

<sup>1</sup> Pedro Ignacio Velasco, Oscar Cetrángolo, Marcela Luciana Tobes, 2024. "Política tributaria asincrónica sobre el tabaco en Argentina. Diagnóstico y propuestas estilizadas hacia su armonización saludable," Documentos de trabajo <https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

estructura que lo compone y su relación con la protección de la salud que se esgrime en la actualidad.

Sin embargo, antes de ahondarnos en esta materia, conviene hacer mención a la eliminación del Impuesto Interno a las demás materias imponibles que no se asocian a la corrección de consumos nocivos (Tabaco, Bebidas Alcohólicas y Analcohólicas) elevada por el Poder Ejecutivo dentro del Mensaje 35/2025 del 11 de diciembre, y declarada ley en marzo de 2026. Efectivamente, dentro de la Ley N° 27.802, proyecto denominado de Modernización Laboral, el artículo 195 dicta:

*Artículo 195.- Déjase sin efecto, a partir del primer día del mes inmediato siguiente al de la entrada en vigencia de esta ley, el impuesto previsto en la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la ley 24.674 y sus modificaciones, para los rubros de: los seguros, los servicios de telefonía celular y satelital, los objetos suntuarios y los vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves.*

Se deja evidencia de una modificación en la concepción de la imposición selectiva en Argentina, que refleja el abandono de la imperfecta corrección de inequidades en la distribución del ingreso que suele perseguirse con la discriminación tributaria de los bienes suntuarios, señalando en el mensaje del proyecto de ley que los Impuestos Internos sobre estos rubros *“...han demostrado escasa funcionalidad y complejidad operativa... y afectan la competitividad, la eficiencia administrativa y el desarrollo de sectores dinámicos.”*.

Por oposición, la permanencia de la tributación sobre tabacos, bebidas alcohólicas y analcohólicas, evidencia una valoración fiscal o extrafiscal de la sociedad por encima de las complejidades de su administración y la competitividad y desarrollo de estos sectores. En lo que hace a la valoración fiscal, nuestro observatorio anterior señalaba que, de los pocos más de medio punto del PIB recaudado de los impuestos selectivos (excluidos combustibles), casi 4/5 partes se recaudaba por estos impuestos saludables<sup>2</sup>. En lo que refiere al cumplimiento de los fines extrafiscales, el mismo observatorio advertía algunas cuestiones de diseño tributario que podían comprometer su eficacia en materia de salud, destacándose también en aquel entonces la preponderancia y la complejidad del subsistema tributario sobre tabacos que corresponde el objeto del presente informe, siendo el tratamiento de las bebidas alcohólicas y azucaradas abordados en los sucesivos.

## **El Sistema de Impuestos sobre el tabaco en Argentina**

Efectivamente, el sistema de tributación sobre tabacos en Argentina resulta intrincado y difícil de asimilar desde las perspectivas doctrinarias tributarias, y más aún, cuando se quiere poner en comparación con la tributación respectiva en el resto de América Latina. En tal sentido, este observatorio expondrá una síntesis actualizada de la situación de la tributación sobre tabacos

---

del Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP (UBA-CONICET) 2024-95, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP (UBA-CONICET).

<sup>2</sup> Observatorio OPIP #1, página 13.

<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

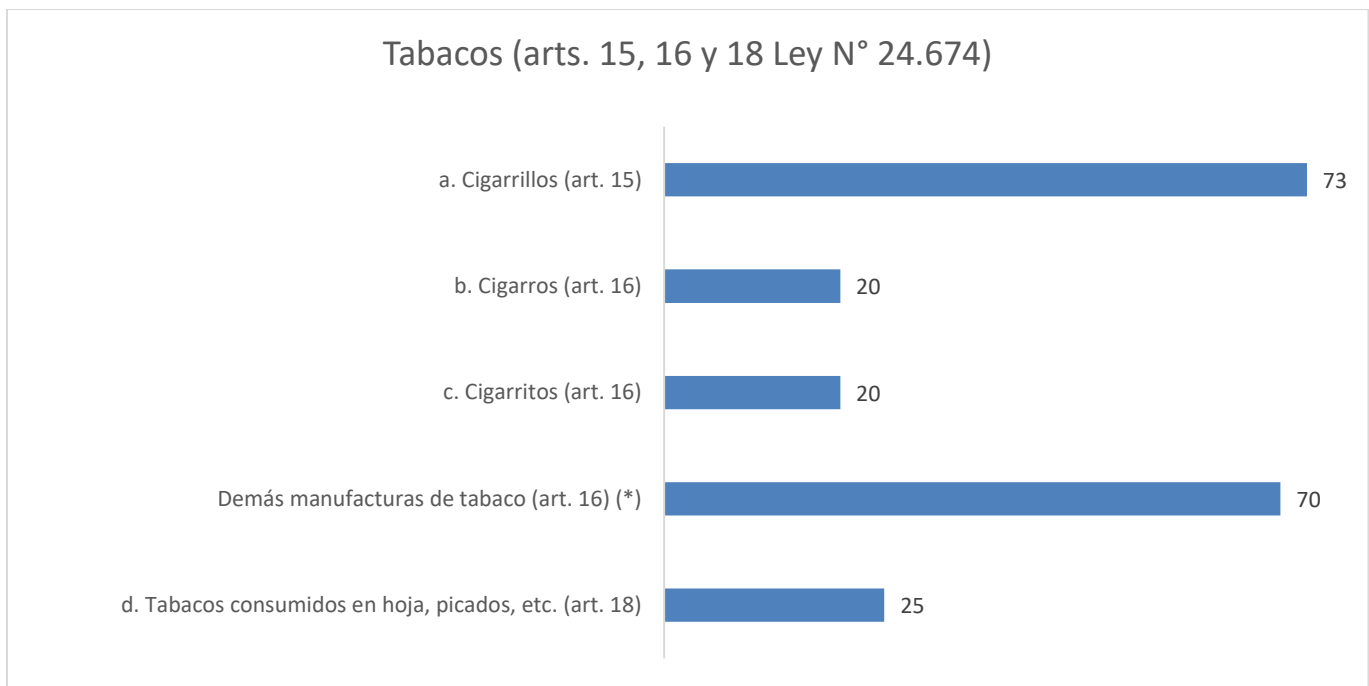
## Observatorio de políticas de ingresos públicos

en argentina, con especial énfasis en cigarrillos, para evaluar el indicador de implementación de mejores prácticas saludables elaborado por Tobacconomics<sup>3</sup> y cotejarlo con un indicador propio que permita contemplar las particularidades argentinas<sup>4</sup>.

Se hace hincapié en la concepción de “Sistema Tributario sobre Tabacos”, porque la tributación selectiva de impuestos al tabaco en la actualidad para el caso de los cigarrillos excede a Ley N° 24.674 de Impuestos Internos, estableciendo el siguiente tratamiento entre los artículos 15 al 18 de la mencionada ley, en adición a otros dos gravámenes: el Impuesto Adicional de Emergencia y el Fondo Especial del Tabaco, sobre los que se profundizará más adelante.

### Cuadro 1. Estructura del impuesto interno sobre los productos del tabaco.

#### En % del precio de venta al público (tasa nominal) sin IVA



Fuente: IIEP- AFISPOP Seminario “imposición a los males y otros temas del debate tributario actual 13/11/2024 sobre la base de DNIAF y legislación.

Nota (\*): Dentro del art. 16 establecía una alícuota equivalente a los cigarrillos para los “...rabillos, trompetillas y demás manufacturas de tabaco no contempladas expresamente...”, aunque debido a que las modificaciones de la ley 27.742 de mediados de 2024, únicamente modificaron la alícuota del artículo 15, estos productos no se vieron alcanzados por el incremento de los tres puntos de la alícuota ad valorem.

Nota (\*\*): En argentina desde 2011, por disposición 3226/2011 de ANMAT se encuentra prohibida “la importación, distribución, comercialización y la publicidad o cualquier modalidad de promoción en todo el territorio nacional del

<sup>3</sup> <https://www.economicsforhealth.org/files/research/1040/cigarette-tax-scorecard-4th-edition-v6.0.pdf>

<sup>4</sup> Si bien a raíz del análisis pormenorizado de Argentina se corregirán los aspectos que desde el análisis de la legislación pueden no estar reflejados en la realidad económica del mercado, debe aclararse que para el resto de los países se contemplarán los componentes y datos relevados por la OMS y analizados por Tobacconomics de forma que posibles particularidades de la aplicación en los demás países podrán estar siendo omitidas.

<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

**Observatorio de políticas de ingresos públicos**

sistema electrónico de administración de nicotina denominado 'Cigarrillo Electrónico', como así también todo tipo de accesorio para dicho sistema o dispositivo, como asimismo a cartuchos conteniendo nicotina".

A primera vista dentro de la normativa de Impuestos Internos (Ley N° 24.674), se observa un tratamiento muy dispar, donde el producto en el que se contiene el tabaco, resulta determinante del impuesto finalmente aplicado sobre este, resultando de difícil asociación con fines saludables en los términos desarrollados en el Observatorio #1, y que se hace particularmente más confuso en el caso de la tributación sobre cigarrillos.

Efectivamente, como reflejo de una sucesión y acumulación de diversos objetivos perseguidos desde un mismo instrumento, la tributación sobre cigarrillos en Argentina constituye un complejo sistema de diversos impuestos y asignaciones cuya incoherencia no puede comprenderse si no es desde el estudio de su evolución. En reiteradas notas de divulgación del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP)<sup>5</sup> se intentó explicar este fenómeno argentino en el que las raíces originalmente recaudatorias de la unificación de los Impuestos Internos (1935), se complementaron con objetivos de promoción sectorial-regional hacia los productores tabacaleros (Fondo Especial del Tabaco - 1972), luego suplementadas con objetivos recaudatorios de asignación específica (Impuesto Adicional de Emergencia - 1996) para financiar la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y finalmente incorporar objetivos de salud a partir de la sanción de la Ley N° 26.467 de "...medidas económicas para desalentar el consumo de productos elaborados con tabaco..." que fueron incorporados en el impuesto mínimo de la Ley N° 27.430.

---

<sup>5</sup> a) <https://alquimiaseconomicas.com/2018/02/26/el-destino-de-la-plata-que-se-hace-humo/>

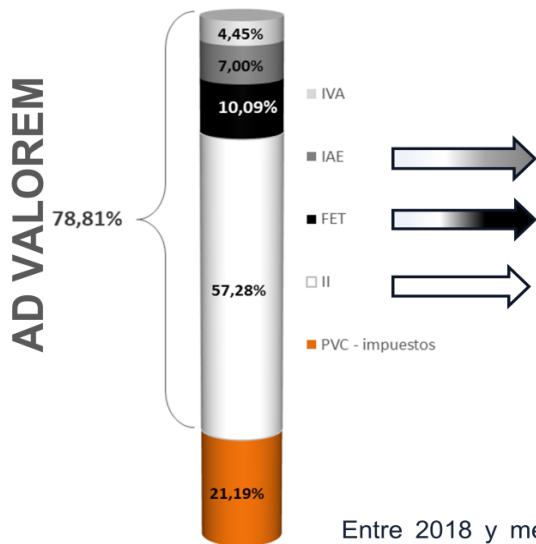
b) <https://alquimiaseconomicas.com/2020/10/02/impuestos-al-tabaco-la-pelicula/>

c) <https://alquimiaseconomicas.com/2024/05/20/una-propuesta-de-solucion-a-los-problemas-de-la-tributacion-sobre-el-tabaco/>

**Diagrama 1. Conformación del Subsistema de Impuestos al Tabaco Vigente**

**SUBSISTEMA VIGENTE: Numerosos Impuestos Selectivos**

**Con fines disímiles y no relacionados con la salud:**



Impuesto Adicional de Emergencia Ley 24.625: “al consumo con **recaudación** destinada a la Seguridad Social ” (1996)

Fondo Especial del Tabaco Ley 19.800: “al consumo para **promocionar** la producción regional de tabaco” (1972, relacionado a coparticipación)

Impuestos Internos Ley 24.674: “Selectivo al consumo con lógica de Ramsey”: Lograr Recaudación **con la mínima ΔQ** (Internos unificados 1935)

Bienes Gravados	Alícuota Nominal (%)
• Tabacos	
a. Cigarrillos	73
b. Cigarros	20
c. Cigarritos	20
d. Tabacos consumidos en hoja, picados, etc.	25

Entre 2018 y mediados de 2024 existió un Impuesto Mínimo dentro de “Impuestos Internos” para **reducir la brecha de precios**. Objetivos Saludables de **reducción de consumo** *Judicializado por algunas empresas, exacerbó dispersión de precios*

Fuente: IIEP- AFISPOP Seminario “Imposición a los males y otros temas del debate tributario actual” 13/11/2024 sobre la base de DNIAF y Legislación vigente.

Sin embargo, el impuesto mínimo incorporado sobre los diversos productos del tabaco en dicha norma, fue recusado por algunas tabacaleras que lograron medidas cautelares para suspender su aplicación ya desde 2018, impidiendo que existiera en Argentina un mecanismo que logre reducir la dispersión de precios entre marcas de cigarrillos<sup>6</sup>. Estas marcas lograron ganar una gran participación del mercado reduciendo el precio promedio ponderado de los cigarrillos, incrementando la asequibilidad<sup>7</sup>. Finalmente, mediante la Ley N° 27.742 se eliminó el

<sup>6</sup> Este representó el segundo intento fallido, pues ya la Ley N° 26.467 con vigencia en febrero de 2009, en el marco del objeto de esta ley de “...establecer medidas económicas para desalentar el consumo de productos elaborados con tabaco...”, había incorporado dentro del artículo 15 el siguiente:

“No obstante, lo establecido en el párrafo anterior (donde se determinaba la alícuota nominal del 60% vigente en aquel entonces), el impuesto que corresponda ingresar no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75 %) del impuesto correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos. No obstante, este mecanismo también había resultado inaplicable, al haberse declarado su inconstitucionalidad”... por cuanto la empresa dominante del mercado —esto es, aquella titular de la “categoría más vendida” de cigarrillos—, quedaba facultada a fijar el nivel del impuesto que deba pagar su competencia, alterando precisamente el precio de la categoría señalada” (Juzgado N° 11 del Fuero, resolución oportunamente confirmada por la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativo Federal).

<sup>7</sup> Para más detalles consultar Fundación Interamericana del Corazón Argentina (FICA): <https://www.ficargentina.org/investigaciones/analisis-de-dos-fallos-de-la-corte-suprema-a-favor-del-impuesto-minimo-a-los-cigarrillos/> y <https://www.ficargentina.org/investigaciones/el-mercado-de-cigarrillos-en-la-argentina-segundo-trimestre-2024/> <https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

## Observatorio de políticas de ingresos públicos

impuesto mínimo para los cigarrillos y se elevó la alícuota del impuesto ad valorem del 70% al 73%, como se muestra en el cuadro 1 y diagrama 1. De tal forma, en la actualidad, existe una gran dispersión de alícuotas entre los diversos productos del tabaco, donde además sólo los cigarrillos no están alcanzados por el impuesto mínimo que, para la gran mayoría de los demás productos<sup>8</sup>, rige desde 2018 con objetivos saludables.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que Argentina tiene una histórica tradición de aplicación de impuestos sobre las exportaciones (Derechos de Exportación - DX), que afectan hacia abajo los precios internos de estos commodities que conforman insumos o productos de la industria tabacalera, entre otros. Si bien, en la actualidad ya no rigen derechos de exportación sobre las producciones regionales, entre las que se encuentra el tabaco y los insumos y productos de las bebidas alcohólicas y azucaradas, conviene hacer mención sobre la posibilidad de reaparición de efectos cruzados contingentes que ya han sido analizados y advertidos en Velasco, Cetrángolo y Tobes (2024) para el caso del Tabaco, pero resultan extensivos para todos los productos comercializables (incluyéndose entre ellos a los insumos de las bebidas alcohólicas y analcohólicas, como así también a estos productos terminados). Por su parte, y exacerbando el carácter contingente de esta política tributaria, estos Derechos de Exportación forman parte de los instrumentos de la política macroeconómica y comercial, por lo que cuentan con una autorización para su implementación desde el Poder Ejecutivo a través de resolución ministerial del Ministro de Economía<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> "Artículo 16: Por el expendio de cigarros y cigarrillos se pagará la tasa del veinte por ciento (20%) sobre la base imponible respectiva...No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el impuesto que corresponda ingresar no podrá ser inferior a diez pesos (\$ 10) por cigarro o a veinte pesos (\$20) por cada paquete o envase de veinte (20) unidades en el caso de cigarrillos.

...

Los importes consignados en el segundo párrafo de este artículo se actualizarán trimestralmente, por trimestre calendario, sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor...

...Por el expendio de rabillos, trompetillas y demás manufacturas de tabaco no contempladas expresamente en este Capítulo se pagará la tasa del setenta (70%) sobre la base imponible respectiva."

"Artículo 18: Por el expendio de los tabacos para ser consumidos en hoja, despalillados, picados, en hebras, pulverizados (rapé), en cuerda, en tabletas y despuntes, el fabricante, importador y/o fraccionador pagará el veinticinco por ciento (25%) sobre la base imponible respectiva.

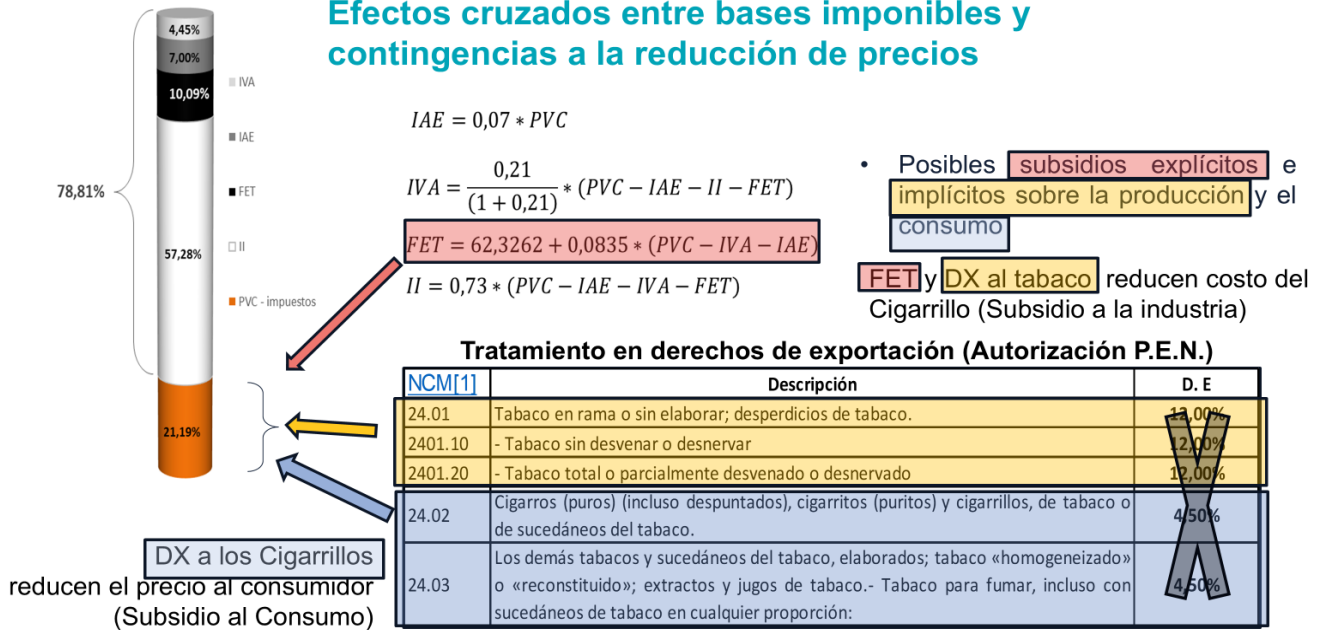
No obstante, lo establecido en el párrafo anterior, el impuesto que corresponda ingresar no podrá ser inferior a cuarenta pesos (\$40) por cada 50 gramos o proporción equivalente. Este importe se actualizará conforme a lo indicado en el cuarto párrafo del artículo 16. Los elaboradores o fraccionadores de tabacos que utilicen en sus actividades productos gravados por este artículo podrán computar como pago a cuenta del impuesto que deban ingresar, el importe correspondiente al impuesto abonado o que se deba abonar por dichos productos con motivo de su expendio, en la forma que establezca la reglamentación."

<sup>9</sup> Por ejemplo, durante 2022 existían Derechos de Exportación escalonados, que gravaban con 12% el valor de las exportaciones de tabacos, con 4,5% los productos del tabaco (representando un doble subsidio para la industria). Estas mismas partidas redujeron sus gravámenes a 5% y 0%, respectivamente, hasta que finalmente fueron eliminados en 2024, siempre mediante resoluciones del Ministerio de Economía, demostrando su carácter contingente en lo que a legislación tributaria se refiere.

Diagrama 2. Conformación del Subsistema en Profundidad

## SUBSISTEMA VIGENTE EN PROFUNDIDAD: DETERMINACIÓN DE GRAVÁMENES

Efectos cruzados entre bases imponibles y contingencias a la reducción de precios



Fuente: IIEP-AFISPOP Seminario “Imposición a los males y otros temas del debate tributario actual” 13/11/2024 sobre la base de DNIAF y Legislación vigente.

-Nota: FET: Fondo Especial del Tabaco, IVA: Impuesto al Valor Agregado, II: Impuesto Interno, IAE: Impuesto Adicional de Emergencia, DX: Derechos de Exportación.

Este complejo entramado de bases imponibles provoca que modificaciones en algunos impuestos afecten montos de recaudación de los demás impuestos en cuestión. De esta manera, cambios en el precio del bien que surjan por modificaciones en los tributos alterarán la composición de la estructura. Por ejemplo, la interrelación de bases imponibles entre los impuestos sobre el consumo interno existentes hace que el Fondo Especial del Tabaco se reduzca ante incrementos en el IVA y el IAE, pero que aumente ante incrementos en el precio generados por cambios en el Impuesto Interno, con importantes consecuencias desde la economía política de la política tributaria evidenciada a lo largo de su historia.

A su vez, los recursos de cada nivel de gobierno se verán afectados de manera diferente ante diversas propuestas de reforma. Lo recaudado por Internos sobre tabacos forma parte de la masa coparticipable entre la Nación y las provincias, sin afectaciones específicas, mientras que lo producido por el IAE se destina totalmente a la Administración Nacional de la Seguridad Social. Finalmente, existe una afectación parcial de la carga tributaria sobre los cigarrillos destinada a expandir la producción, a través del Fondo Especial del Tabaco, exclusivamente repartida entre los productores y las provincias tabacaleras en función del volumen de producción. Como consecuencia, las discusiones tributarias sobre esta materia no pueden

separarse de las de promoción regional, la situación fiscal provincial y el federalismo, fundamentalmente por las interrelaciones existentes a través del FET.

**Diagrama 3. Composición y asignación del FET**



Fuente: IIEP- AFISPOP Seminario "Imposición a los males y otros temas del debate tributario actual" 13/11/2024 sobre la base de DNIAF y Legislación vigente.

La Ley N° 19.800 (sancionada en 1972 con objetivos de promoción regional) establece que el FET se integrará, entre otras formas, con 7% del precio total de venta al público (PVC) de cada paquete de cigarrillos (descontando el IVA y el IAE). A su vez, también se nutre de un adicional del 1% sobre el mismo valor que los industriales fabricantes de cigarrillos utilizarán para el pago del porcentaje habitual de la comercialización en todo el país (mayoristas y minoristas); más un 0,35% del precio del paquete de cigarrillos que se destinan a las obras sociales de los sindicatos de la actividad.

Asimismo, se establece un adicional fijo (que a partir del 10 de enero de 2010 se forma con el 3,68% del precio promedio ponderado al inicio de cada semestre), el que se distribuye en 3,37 puntos al FET y los 0,31 puntos restantes con las finalidades referidas a la comercialización del 1% previamente mencionado ("no tributarios" Chaloupka, et al 2014). Las finalidades contempladas en la Ley N° 19.800 para este fondo pueden resumirse en dos conjuntos de distribución.

En primer lugar, el 20% de lo recaudado, sin contar el 0,35% afectado a las Obras Sociales, se aplicará en:

**Observatorio de políticas de ingresos públicos**

- El 97% para compensar déficits provinciales de recaudación del FET y para atender los problemas críticos económicos y sociales de las áreas tabacaleras (fundamentalmente, de minifundio combinado con el sistema de aparcería);
- El 3% restante para atender las tareas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la producción tabacalera por diversos medios (obtención, multiplicación y distribución de semillas selectas; incremento de la tecnología tabacalera; difusión de sus resultados; y otros gastos).

En segundo término, el 80% de lo recaudado será asignado en función de la producción a través de convenios con los Gobiernos Provinciales, en interés de los productores<sup>10</sup>. El precio pagado al productor primario de tabaco se encuentra estipulado y consta de dos partes, “el precio FET” abonado por el estado a través del FET y el monto pagado al momento del acopio por las empresas acopiadoras (Ministerio de Hacienda 2016)<sup>11</sup>.

En cuanto a la distribución de los fondos, al relacionarse directamente con el volumen de producción, este volumen se encuentra fuertemente concentrado no sólo geográficamente (Salta y Jujuy) sino también a nivel de productores, por lo que el FET, desde su diseño, no cumple con su rol principal de mejorar la situación de los productores minifundistas.

En conclusión, si bien Argentina presenta una carga total sobre los cigarrillos de casi el 79% respecto del Precio de venta al consumidor Promedio Ponderado de los cigarrillos, que pudiera asimilarse al cumplimiento, en gran parte, de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>12</sup>, la situación de que resulte el segundo país con mayor prevalencia de consumo de tabaco de América Latina y el Caribe en 2022<sup>13</sup>, habrá de explicarse en el diseño que el complejo entramado descripto finalmente conforma sobre esa carga total. De tal forma, el presente informe intentará poner este diseño en contexto del resto de países del ALC respecto de indicadores existentes, como así también la adaptación de un indicador propio en la

<sup>10</sup> Pueden consultarse más detalles en <https://ojs.economicas.uba.ar/DT-IIEP/issue/view/512>

<sup>11</sup> 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 USD 75 millones anuales, producto de la suscripción de Argentina a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través de la Ley 24.425 y donde se compromete a la reducción de la ayuda interna a través de subsidios al sector agrícola. (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016, Auditoría General de la Nación (AGN), 2018). 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)

<sup>12</sup> OMS recomienda que el total de tributos sobre cigarrillos supere el 75% del precio de la marca más vendida, donde el 70% del precio debiera provenir de impuestos selectivos. Para el año 2024 la OMS determina para Argentina una presión por impuestos selectivos al consumo de 65,12% sobre el precio de la categoría más vendida, corresponde al impuesto interno y adicional de emergencia. Por otro lado, la participación del total de los impuestos sobre el precio es de 78,5%, el Fondo Especial del Tabaco ingresa en la categoría otros impuestos. En base a que las estadísticas corresponden a América Latina y requieren de una homogenización para la comparabilidad de los datos, se decidió tomar la clasificación propuesta en Global Tobacco Report, sin desconocer que el FET debe ser considerado como un impuesto selectivo al tabaco.

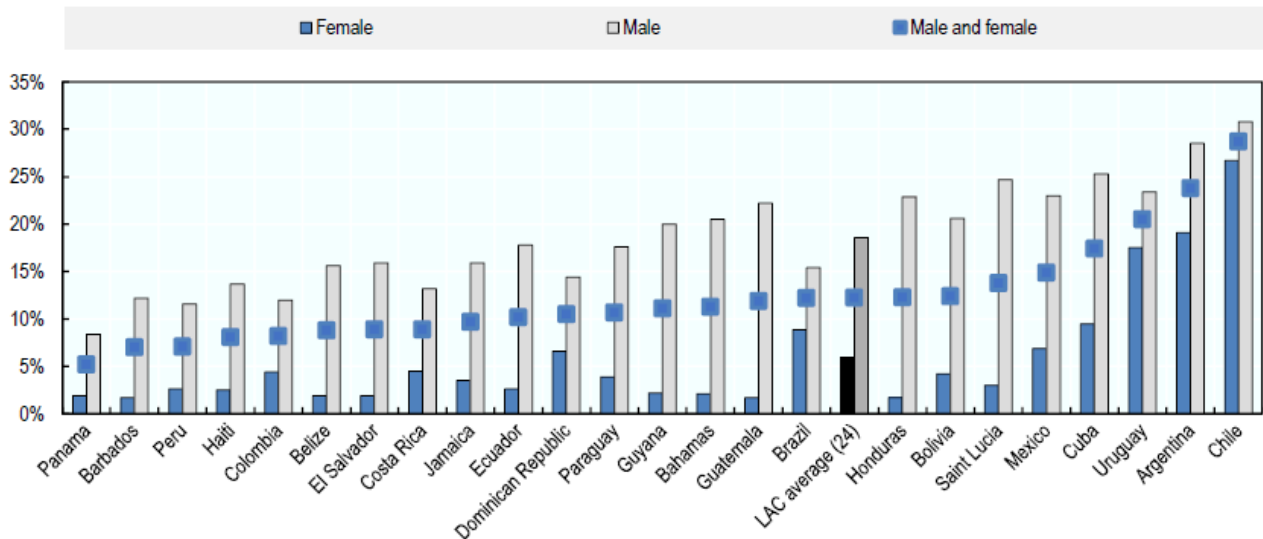
<sup>13</sup> OCDE (2024), pág. 18. [https://www.oecd.org/en/publications/tobacco-taxation-in-latin-america-and-the-caribbean\\_080cd662-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/tobacco-taxation-in-latin-america-and-the-caribbean_080cd662-en.html)  
<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

## Observatorio de políticas de ingresos públicos

búsqueda de una mayor captación de discrepancias en el diseño tributario respecto del resto de los países seleccionados.

## Cuadro 2. Porcentaje de la población de más de 15 años que actualmente consume productos de tabaco.

Percentage of the population aged 15 years and over who currently use any tobacco product (smoked and/or smokeless tobacco) on a daily or non-daily basis, 2022



Fuente: extraído OECD (2024) pág. 18.

## Buenas prácticas para la reducción de consumo de los cigarrillos.

En 1999 el Banco Mundial brindó una recomendación para reducir el consumo de tabaco en los países de ingresos bajos y medios, basándose en la estrategia llevada a cabo por los países desarrollados para lograr dicho objetivo, que consistía en establecer una carga impositiva entre dos tercios y cuatro quintos de los precios minoristas<sup>14</sup>.

Por su parte, la Asamblea Mundial de la Salud en el año 2003, adoptó el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), donde se reafirma el derecho de todas las personas al máximo nivel de salud. La firma del convenio comenzó en junio del 2003 y 40 países lo ratificaron, comenzando a ser operativo en el año 2005, Argentina firmó el convenio el 25 de septiembre de 2003, pero no se encuentra dentro de los países que lo ratificaron (Addis Ababa Action Agenda, 2017). Sin la ratificación, este no resulta vinculante.

Dentro del Convenio Marco se proponen intervenciones por el lado de la demanda y por el lado de la oferta. En particular en su Artículo 6 establece medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco, reconociendo la importancia de estas políticas, como medio eficaz de reducción del consumo en particular para los sectores jóvenes de la

<sup>14</sup> World Bank. "Curbing the epidemic. Governments and the Economics of Tobacco Control" (1999). Jha & Chaloupka. <https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

**Observatorio de políticas de ingresos públicos**

población. Por otra parte, respetando la soberanía de cada país en establecer sus propios impuestos, recomienda a los Estados: establecer una política impositiva sobre los productos de tabaco para contribuir a alcanzar los objetivos saludables de reducción del consumo; prohibir o restringir la venta y/o la importación de productos de tabaco libres de impuestos y de derechos de aduana por los viajeros internacionales y transparentar las tasas impositivas aplicadas y la evolución en el consumo de estos productos.

En esta misma línea, la OMS ha recomendado que los impuestos selectivos deben representar el 70% de los precios minoristas, o al menos un 75% del precio minorista si se contemplan todos los impuestos que recaen sobre los cigarrillos.

En cuanto a la elección de la estructura impositiva a establecerse distintos estudios resaltan los beneficios de estructuras impositivas del tipo específico y uniformes por sobre estructuras del tipo ad valorem<sup>15</sup>. De la comparación de los datos de la OMS para el año 2024 respecto del 2008, primer año con el que se cuentan con estas estadísticas, se observa una sustitución generalizada de la imposición ad valorem por una del tipo específica<sup>16</sup>. No obstante, una de las desventajas que presentan los impuestos selectivos específicos en contextos inflacionarios es su desactualización, por lo que contar con mecanismos de actualización automática se considera una buena práctica cuando se utilizan alícuotas específicas.

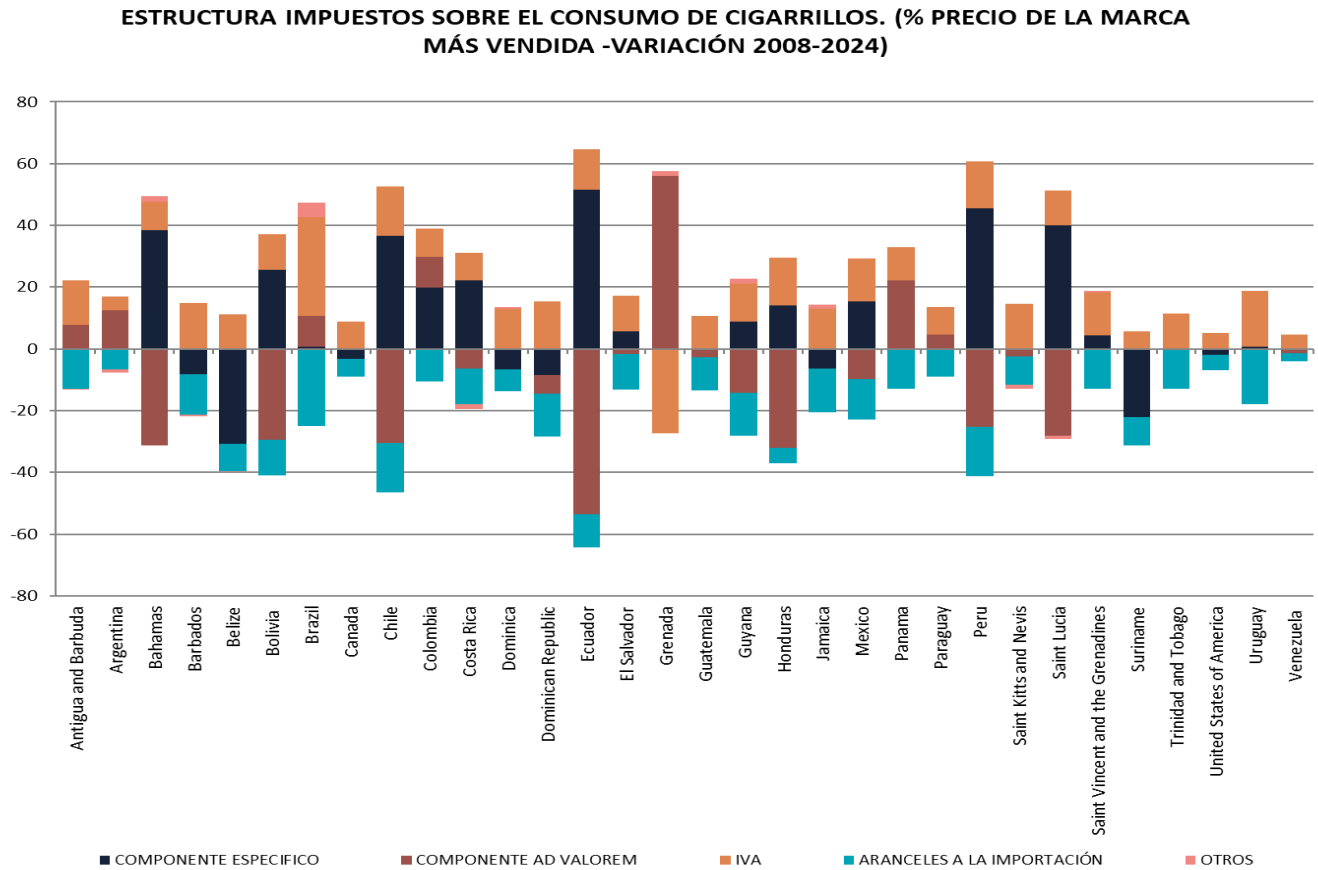
---

<sup>15</sup> Ver Rodríguez - Iglesias y Chaloupka, 2017; Shang, Chaloupka, Fong, Thompson y O'Connor, 2019. Para un desagregado de las ventajas y desventajas de los tipos impositivos ver DT 95 IIEP, Velasco, Cetrángolo y Tobes (2024).

<sup>16</sup> Se excluyen de este análisis a Cuba y Nicaragua, por no contar con información de estos dos países en la actualización de los datos de la OMS.

<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

**Cuadro 3. Modificación de la estructura de impuestos sobre el consumo de cigarrillos. % del precio de la marca más vendida - variación entre 2008-2024.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de WHO 2024

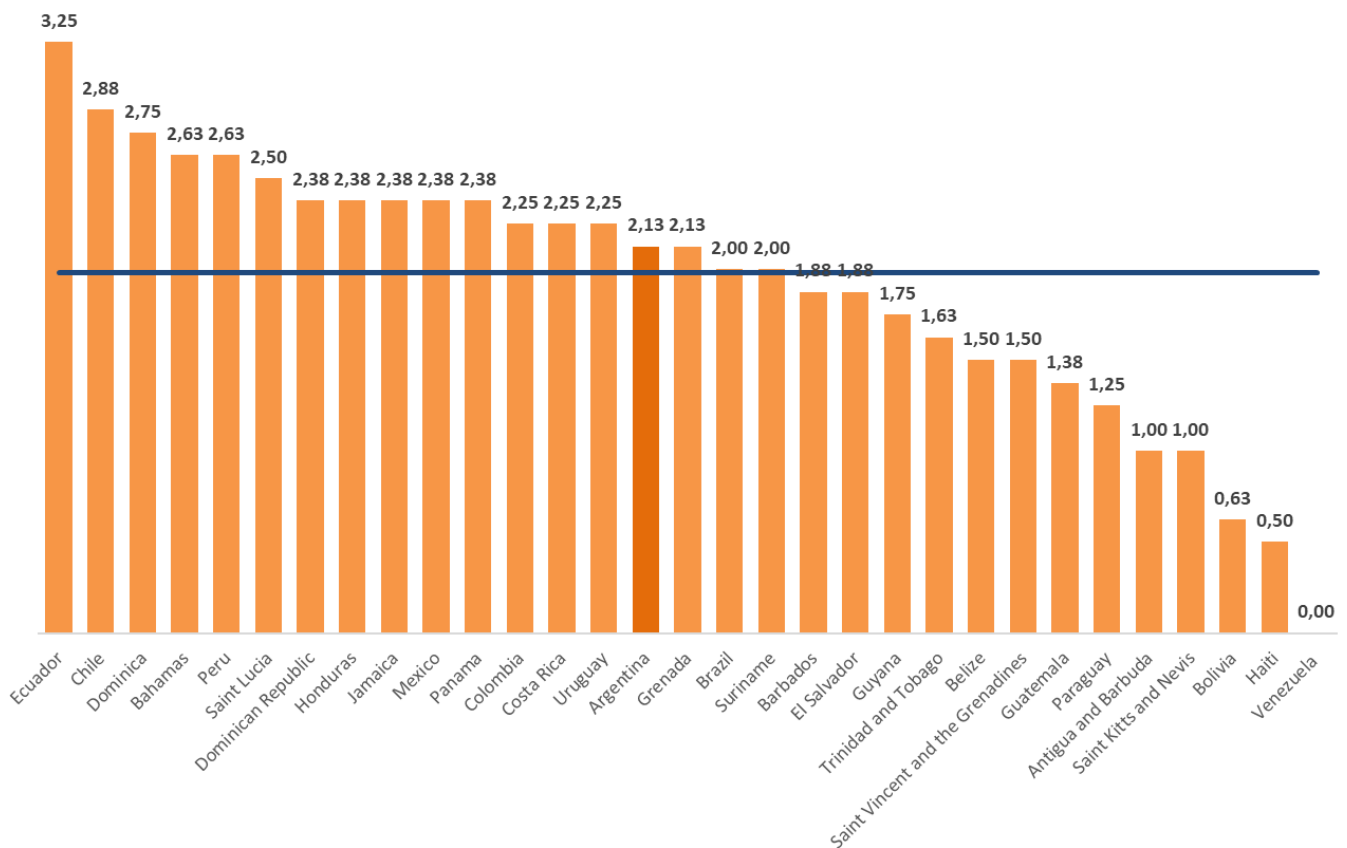
El Cuadro 3 resulta elocuente para señalar la sustitución de imposición ad valorem por alícuotas específicas en la mayor parte de los países contemplados. El gráfico no logra captar la temprana política saludable de Uruguay, pero muestra la completa sustitución en Ecuador, Chile y Costa Rica; como así también la sustitución con incremento específico en Perú, Bahamas, Santa Lucía y México. El caso argentino destaca por la ausencia de imposición específica, donde la imposición ad valorem se incrementa en 2024 a causa del aumento de la alícuota de su principal componente (Internos Cigarrillos) de 70% a 73% en compensación de la eliminación del fallido intento de imposición mínima desde 2018<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Cabe mencionar que antes de la última actualización los datos mostraban a Nicaragua dentro del grupo que sustituyó impuestos ad valorem por específicos.  
<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

Observatorio de políticas de ingresos públicos

Siguiendo como base estas recomendaciones, Tobacconomics<sup>18</sup> elabora un sistema de puntuación basado en los datos del Global Report on Tobacco Epidemic, haciendo un seguimiento de la situación de los sistemas de impuestos sobre los cigarrillos para todos los países reportados, según cuatro mejores prácticas y un sistema de calificación con máximo de cinco puntos para aquellos sistemas que cumplan con tales recomendaciones que, para América Latina y el Caribe, establece el siguiente orden de cumplimiento. De los 31 países de ALC con los que se cuenta con información Argentina se encuentra en el orden 15 junto con Granada que obtiene el mismo nivel de puntaje general.

**Cuadro 4. Puntaje general para América Latina y el Caribe según Tobacconomics 2024.**



Fuente: elaboración propia en base a <https://www.economicsforhealth.org/files/research/1040/cigarette-tax-scorecard-4th-edition-v6.0.pdf>

El mencionado indicador, le otorga un cumplimiento de buenas prácticas de 2,1 puntos (sobre un total de 5 puntos) que resulta cercano al promedio de la región, ligeramente por encima,

<sup>18</sup> Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M., Guerrero-López, C., Rodríguez-Iglesias G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). Tobacconomics cigarette tax scorecard (3rd ed.). Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University.

**Observatorio de políticas de ingresos públicos**

que se aleja de la efectividad relativa observada en la prevalencia replicada en el cuadro N° 2<sup>19</sup>. En la búsqueda de explicaciones que correlacionen de manera más aproximada el caso argentino, y captar las consideraciones particulares del sistema tributario sobre cigarrillos descrito para nuestro país, desde el observatorio se realizó un sistema alternativo de puntuación para la región América Latina y el Caribe (ALC), sobre las dimensiones de diseño de la política tributaria, con reformulaciones en cuanto a la metodología de medición con la información del mencionado Global Report. De tal forma, se intenta reflejar, y poner en contexto de los países de la región, valoraciones propias del presente observatorio respecto de aspectos del diseño tributario brindando mayor detalle, resultado de la experiencia argentina de los últimos años.

**Indicador de sistema impositivo saludable**

Desde la perspectiva de la imposición con fines saludables, el impuesto funciona como un instrumento que genera señales económicas, modificando el comportamiento de los consumidores, derivando en beneficios en la salud pública, ahorro de costos y mayor bienestar poblacional, dejando en un segundo plano la recaudación.

El presente informe analiza y sistematiza los datos de la Organización Mundial de la Salud para el año 2024. En particular se analizará la estructura impositiva para 31 países de ALC sobre cigarrillos, evaluando el alineamiento respecto del objetivo de reducción del consumo de este producto<sup>20</sup>.

Para evaluar la situación de los distintos países en cuanto a la implementación de mejores prácticas, Tobacconomics desarrolló un indicador con un puntaje de máximo 5 puntos que permite a los encargados de establecer la política pública observar el progreso a lo largo del tiempo, hacer análisis comparativos con otros países y conocer las áreas de mejora de sus sistemas impositivos.

Las dimensiones utilizadas por Tobacconomics son:

1. Precio de los cigarrillos
2. Asequibilidad
3. Participación de los impuestos en el precio
4. Estructura de los impuestos a los cigarrillos

En un ejercicio similar, aunque considerando sólo el universo de países de ALC y las dimensiones vinculadas con la política tributaria con criterios propios respecto de las métricas de estos

---

<sup>19</sup> Debe mencionarse que la prevalencia del cuadro mencionado refiere a datos 2022, sin embargo, el propio indicador de asequibilidad elaborado por Tobacconomics, no reconoce cambios relevantes de política tributaria que afecten la capacidad de compra para el año 2024.

<sup>20</sup> En la información relevada no se expresa el tratamiento de los demás productos elaborados con tabaco para fumar, de manera que no se puede cotejar la posibilidad de sustitución entre productos del tabaco dentro del presente indicador.

### Observatorio de políticas de ingresos públicos

componentes, se desagregará cada componente con una breve explicación del 1 y 2, para luego hacer una comparación entre los resultados obtenidos por OPIP y por Tobacconomics para el tercer y cuarto componente.

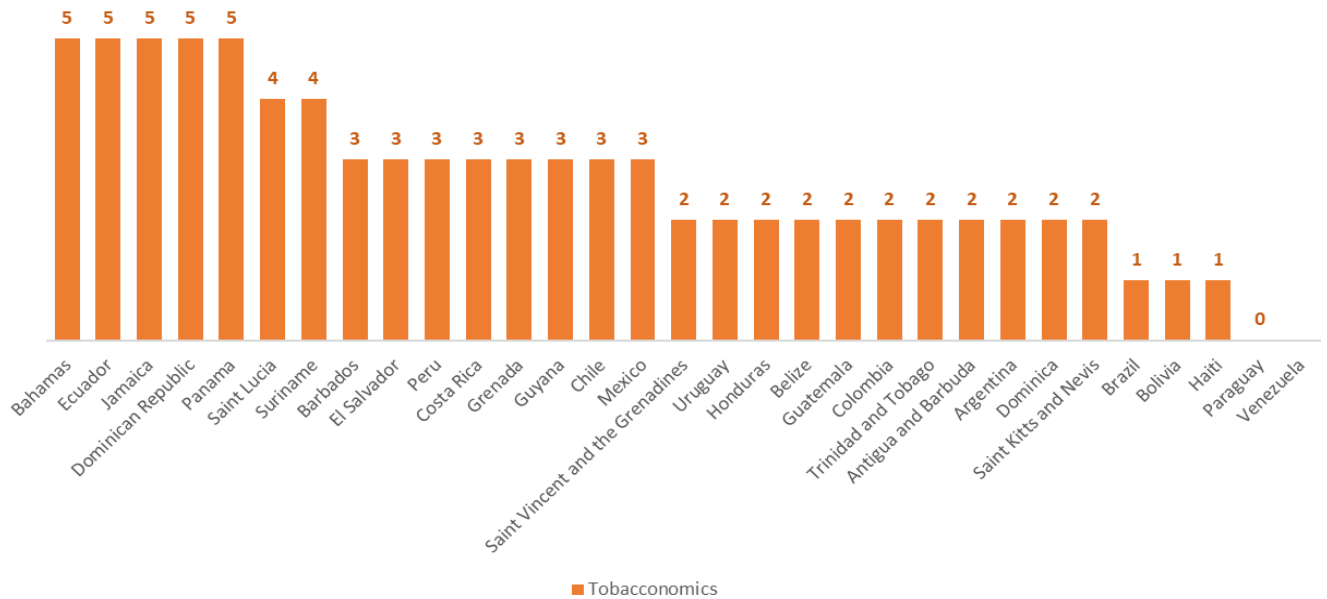
#### **Componente 1:** Precio de los cigarrillos

Supone la variable principal que permite modificar la conducta de los consumidores, precios más elevados se relacionan con menor consumo de cigarrillos. No obstante, este análisis dependerá en gran medida de la elasticidad precio de la demanda para estos bienes, su asumida inelasticidad hará que incrementos porcentuales en los precios generen cambios porcentuales menores en las cantidades.

Este componente tiene una alta correlación entre el “consumo” y el “daño” para el caso de cigarrillos debido a la relación directa existente entre el producto consumido y la cantidad de tabaco contenida. Efectivamente, a diferencia de lo ocurrido en las bebidas alcohólicas y azucaradas, donde el contenido de alcohol o azúcares puede variar dentro de cada producto, en el caso de los cigarrillos, el impuesto al producto está casi perfectamente relacionado con gravar el tabaco.

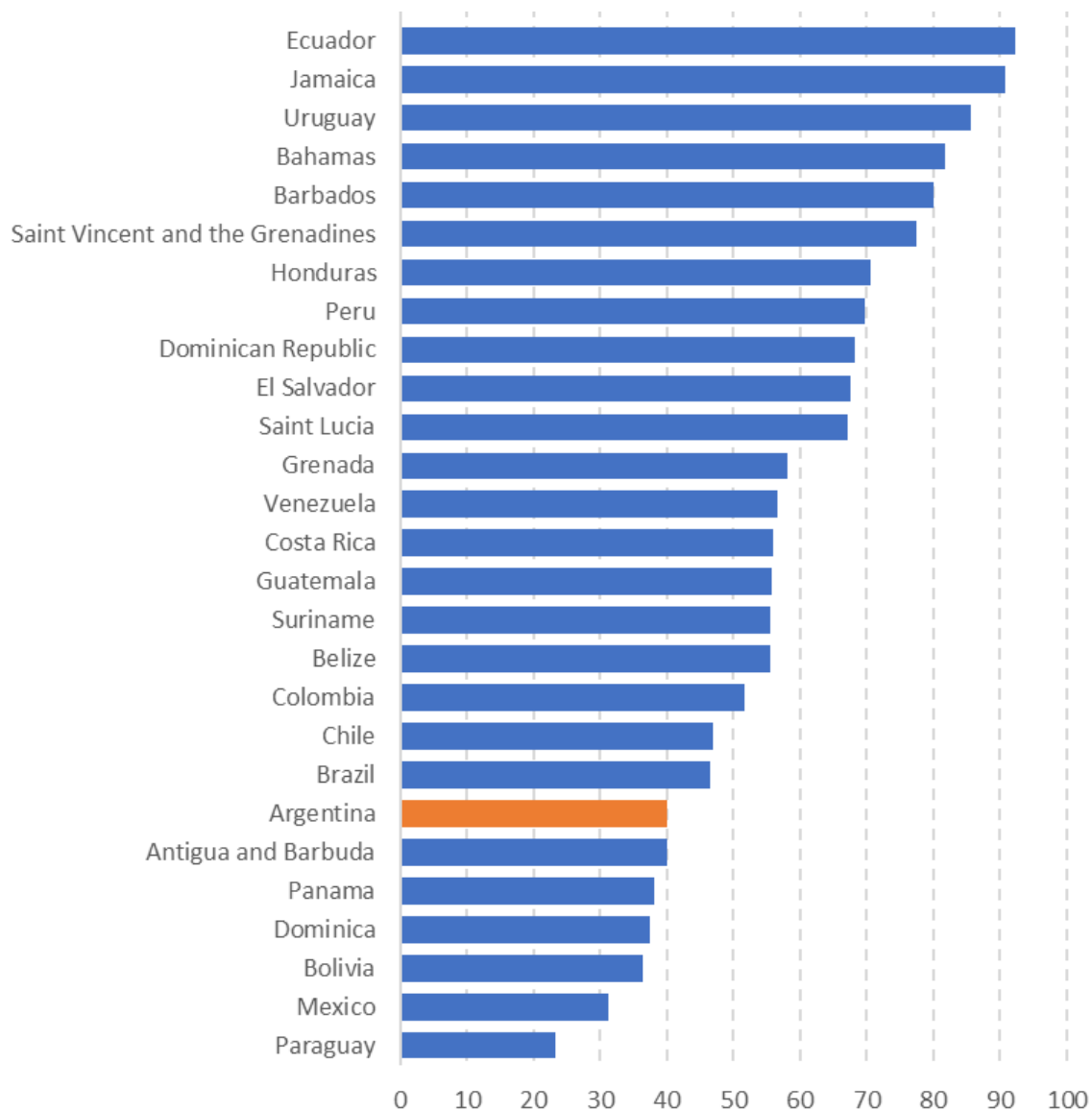
#### **Indicador Tobacconomics**

Basado en la distribución de precios a lo largo de los años y el umbral que expertos sugieren que se observan efectos significativos en la reducción de consumo, establecen un valor de 10 dólares internacionales en 2018 ajustado por inflación, como máximo puntaje en este indicador. En el gráfico puede observarse la métrica y los puntajes obtenidos por cada país.

**Cuadro 5. Componente 1: precio de los cigarrillos.**

Un punto relevante es que el análisis está realizado sobre la marca más vendida, no obstante si observamos la distribución de la dispersión de precios se observa que países como Panamá tienen un precio elevado, 5 puntos en el indicador, pero también una elevada dispersión de precios, representando el precio de la marca más barata, solamente el 38% del precio de la marca premium.

Contar con cigarrillos con precios muy bajos, otorga accesibilidad al ingreso al mercado de cigarrillos, con mayor incidencia sobre los niños y adolescentes, como así también a un comportamiento de sustitución cuando los cigarrillos de la marca premium o la más vendida se vuelven menos asequibles para el consumidor ante aumentos de alícuotas ad valorem, lo que ameritaría contemplar la inclusión de algún componente de dispersión para la evaluación de la efectividad en términos de salud de la política tributaria aplicada. En la comparación de la brecha entre países, cuadro 6, surge que Argentina se encuentra entre los países donde la dispersión de precios es alta, lo que podría explicar los elevados índices de prevalencia en el consumo, a pesar de presentar una carga tributaria total sobre los cigarrillos relativamente elevada.

**Cuadro 6. Participación del precio de la marca más barata en la marca premium.****Componente 2: Asequibilidad**

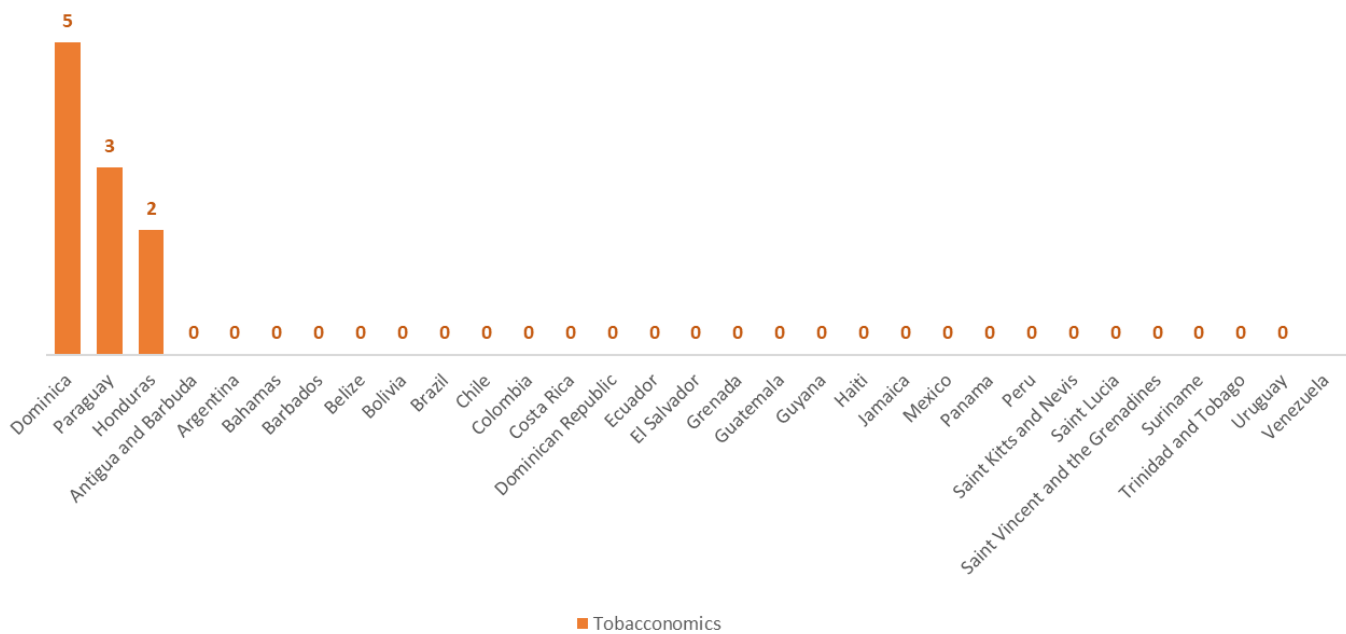
La asequibilidad de los cigarrillos es un factor clave del comportamiento de los consumidores a la hora de decidir el ingreso al consumo de tabaco, como así también determinar la cantidad de consumo.

La asequibilidad contempla tanto precio e ingreso, mediante la medición del ingreso necesario que debe tener el consumidor para comprar una determinada cantidad de cigarrillos. Existen distintas medidas de asequibilidad, utilizándose desde la OMS el porcentaje del PIB per cápita requerido para comprar 2.000 cigarrillos de la marca más vendida.

**En indicador Tobacconomics**

Este indicador mide el cambio en la asequibilidad, y otorga el mayor valor a un cambio anual medio estadísticamente significativo en la asequibilidad del 7,5% o más entre 2018 y 2024 que sea resultado de al menos un aumento de impuestos al consumo durante ese período. Tobacconomics señala que, como en las tres ediciones anteriores, utilizan una ventana de seis años para capturar mejor la estabilidad de estos cambios, antes que un cambio de uno o dos años. El ranking utilizado corresponde a 5 puntos si la variación media anual es del 7,5% o más, reduciéndose de a un punto sucesivamente para los estratos de variación entre 5 y 7,5%; entre 2,5 y 5%; y menos a 2,5%, correspondiendo un punto si hay reducción de la asequibilidad sin aumento del impuesto al consumo y 0 puntos para el caso de observarse una mayor asequibilidad o ningún cambio estadísticamente significativo.

**Cuadro 7. Componente 2: Asequibilidad.**



El indicador de Tobacconomics penaliza la evolución de la gran mayoría de los países entre 2018 y 2024 ya sea por no registrar reducciones en la asequibilidad o que estas no sean significativas, con excepción de Dominica, Paraguay y Honduras.

Para el caso particular de Argentina, debe resaltarse que en ese período se produjo una reducción de la alícuota ad valorem de los cigarrillos desde el 75% al 70% a partir de marzo de 2018 en combinación con un impuesto mínimo por paquete de cigarrillos, el que a su vez no resultó efectivo a causa de su judicialización. Aunque se produjo un incremento de alícuota de 70% a 73% en julio 2024, la metodología de Tobacconomics otorga un puntaje de 0 puntos, a pesar de que una medida absoluta de asequibilidad muestra una reducción de la posibilidad de comprar cigarrillos entre 2022 y 2024. Efectivamente, en este último año se necesitaron 2,22% <https://economicas.uba.ar/iiiep/informes-y-reportes/>

### Observatorio de políticas de ingresos públicos

del PIB per cápita para comprar 2.000 cigarrillos de la marca más vendida; mientras que en 2022 se requerían 1,68% partes del PIB, habiéndose registrado su pico en 2020 cuando se requirió un 2,35% del PIB per cápita para lograr esa compra.

## Indicadores de diseño tributario

Los indicadores 3 y 4 elaborados por Tobacconomics apuntan más específicamente al diseño del sistema tributario sobre los cigarrillos, resultándonos oportuno desde el Observatorio realizar indicadores propios, sobre la base de la experiencia ya descrita para Argentina en la búsqueda de explicaciones respecto de la evolución y prevalencia del consumo, a través de la comparación con otras políticas tributarias de la región.

### Componente 3: Presión impositiva sobre el precio de la marca más vendida de cigarrillos

Existen ciertos parámetros reconocidos por organismos internacionales respecto de cuál debiera ser la presión impositiva de los impuestos sobre el tabaco respecto de su precio de venta al público. En un principio el Banco Mundial dispuso que una proporción efectiva era de entre  $\frac{2}{3}$  y  $\frac{4}{5}$  del precio final de los cigarrillos. La OMS estableció que la participación de todos los impuestos en el precio total debe alcanzar el 75% y los impuestos selectivos el 70%.

### En indicador Tobacconomics

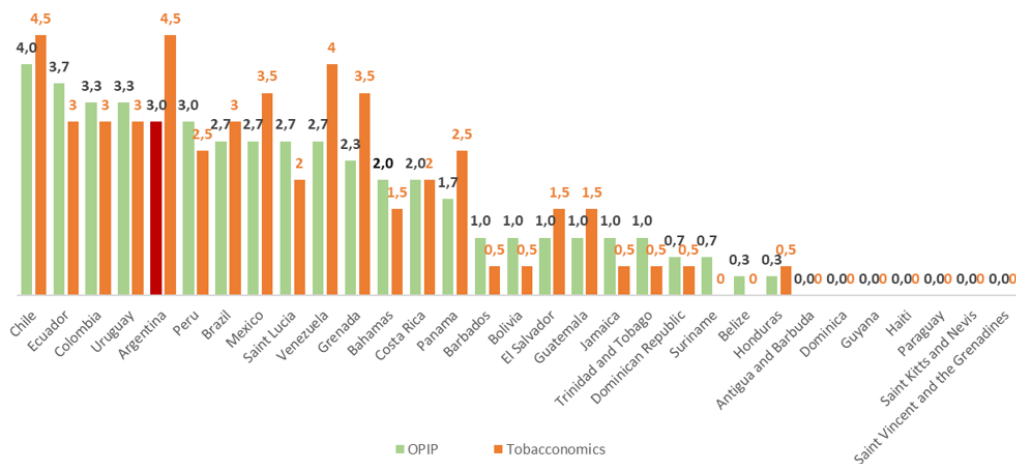
Sobre las recomendaciones previamente mencionadas, las métricas establecidas en Tobacconomics contemplan la carga total sobre el precio de la categoría más vendida y la carga de impuestos selectivos. Cada puntaje se pondera 50% para obtener el puntaje asignable al componente. Los puntajes se asignan como se observa en el cuadro 8.

### En indicador OPIP

A las métricas utilizadas por Tobacconomics, se le incluye una variable adicional vinculada con la existencia de impuesto específico, como indicador de mayor efectividad a la hora de reducir la dispersión de precios. En el caso de que al menos el 50% de la presión impositiva resulte de impuestos específicos, se le asigna 5 puntos. En síntesis, este componente de presión impositiva se constituye con tres variables: una variable de presión impositiva total; una de carga selectiva; y una de carga específica, con igual ponderación para cada variable.

**Cuadro 8. Componente 3: Participación de los impuestos.**

Tobacconomics y OPIP	Presión selectivos	OPIP (1/3 presión total impuestos + 1/3 presión selectivos + 1/3 selectivos tipo específico)
<b>Presión total impuestos</b>	<b>Presión selectivos</b>	<b>presión impuestos selectivos tipo específico:</b>
5 puntos: 75% o más	5 puntos: 70% o más	5 puntos: 50% o más
4 puntos: entre 65% y 75%	4 puntos: entre 60% y 70%	4 puntos: entre 40% y 50%
3 puntos: entre 55% y 65%	3 puntos: entre 50% y 60%	3 puntos: entre 30% y 40%
2 puntos: entre 45% y 55%	2 puntos: entre 40% y 50%	2 puntos: entre 20% y 30%
1 punto: entre 35% y 45%	1 punto: entre 30% y 40%	1 punto: entre 15% y 20%
0 puntos: menor a 35%	0 puntos: menor a 30%	0 puntos: menor a 15%



La prevalencia observada en Argentina podría interpretarse como un caso de ineficacia de la presión tributaria total respecto del nivel de precios existente sobre cigarrillos, como así también de la dispersión existente. Efectivamente, debido a que la carga de impuestos selectivos, ad valorem fue de 61,94% y la carga total sobre un paquete de 20 cigarrillos de la marca más vendida fue de 76,45%, obtiene 4,5 de 5 puntos posibles en Tobacconomics, puntaje alto en comparación con el resto de los países de ALC. Sin embargo, al incorporar la presión impositiva de los impuestos selectivos de tipo específico, el puntaje se reduce a 3 puntos.

Por otra parte, de los países que obtenían 5 puntos en el indicador de precios, se observa que, al incluir la presión impositiva de los impuestos selectivos de tipo específico, 4 de los 5 países obtienen mayor puntaje que en caso de no considerarlo, el país que no obtiene mejor puntaje es Panamá, que mostraba una dispersión muy grande entre el precio de la marca más barata y la premium. El puntaje otorgado por el OPIP es de 1,7 frente a 2,5 puntos que recibe en el indicador de Tobacconomics.

**Componente 4: Diseño tributario**

En el componente de diseño impositivo se contempla la estructura de los impuestos a los cigarrillos, distinguiendo el tipo impositivo: ad valorem, mixto o específico.

### Observatorio de políticas de ingresos públicos

Desde el punto de vista de perseguir un objetivo de salud la doctrina contempla como preferible un sistema específico a uno mixto, y éste a uno de tipo ad valorem. En el caso que el sistema mixto tenga mayor preponderancia la alícuota específica, se lo considera en una mejor posición.

#### En indicador Tobacconomics

Establece un sistema de puntuación asignando 5 puntos a, o bien, un impuesto específico uniforme ajustable de manera automática por inflación o actualización con otro indicador pertinente, o a un sistema mixto uniforme con mayor participación del impuesto específico con un ajuste automático de dicho componente, utilización del precio de venta al por menor como base para el componente ad valorem y un impuesto específico mínimo.

Por otro lado, cuando el impuesto selectivo, ya sea específico o ad valorem, es escalonado recibe un punto.

#### En indicador OPIP

Algunos gobiernos emplean estructuras impositivas escalonadas (específicas, ad valorem o mixtas) donde el impuesto varía según el precio y/o las características del producto. Los impuestos específicos escalonados basados en el riesgo creciente del daño contenido, alentarán la reformulación del producto hacia menores concentraciones de daño. Esta diferenciación se observa cuando se diverge en la concentración de alcohol o azúcar por litro de bebida, y es por ello que no predominan estructuras escalonadas en el caso del tabaco cuando se analiza únicamente la tributación sobre los cigarrillos<sup>21</sup>. En consecuencia, el indicador propio, no contempla mejores puntajes en caso de escalonamiento de alícuotas para el caso de cigarrillos.

Los puntajes que se determinaron en este componente son los que se detallan en el cuadro 9.

---

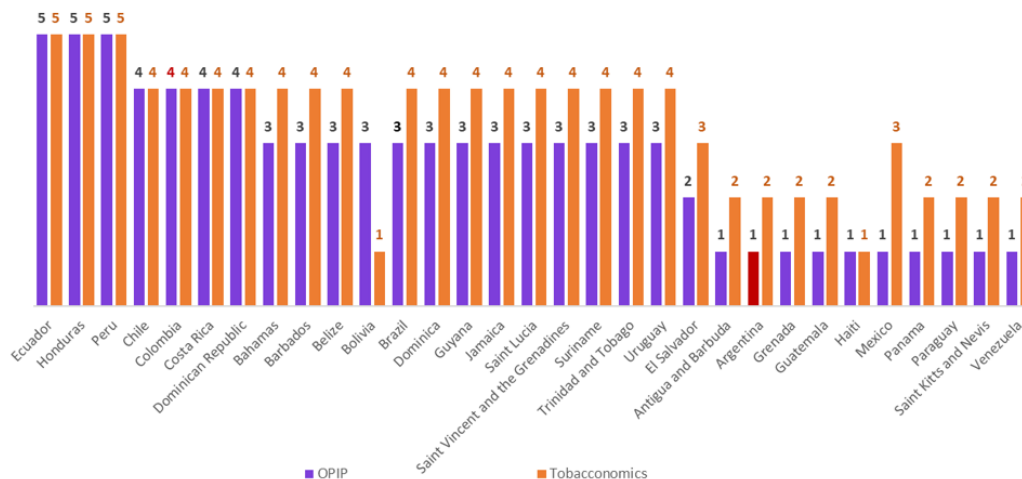
<sup>21</sup> Sin embargo, por ejemplo, Bolivia cuenta con un impuesto específico con tasas escalonadas, en 2025 los cigarrillos rubios tributaban: 160,22 pesos bolivianos por 1.000 unidades, mientras que cigarrillos negros 85,30 pesos bolivianos por 1.000 unidades. Esto no puede interpretarse como un tratamiento que permite atacar distintas concentraciones de daño, sino que evidentemente se corresponde con algún tipo de protección sobre ciertos productores, más relacionado con promoción sectorial que con la protección de la salud. La determinación de si un sistema escalonado es mejor o no en términos de salud deberá por lo tanto evaluarse individualmente para cada caso.

<https://www.impuestos.gob.bo/ckeditor/plugins/imageuploader/uploads/946462e812.pdf>

<https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

**Cuadro 9. Componente 4: Diseño tributario.**

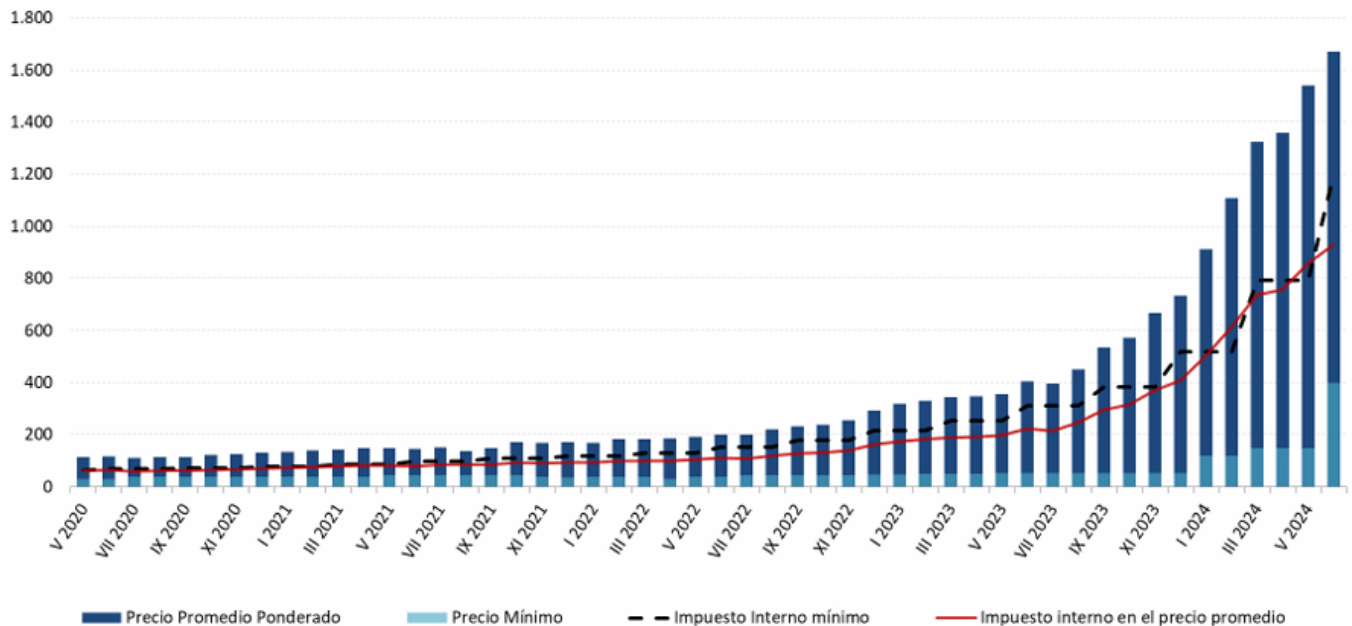
<p><b>Tobacconomics</b></p> <p><b>Estructura de los impuestos:</b></p> <p>5: Un impuesto específico uniforme con un ajuste automático por inflación o de otro tipo; o un sistema mixto uniforme con mayor participación del impuesto específico, con un ajuste automático para el componente específico, el precio de venta al por menor como base para el componente ad valorem, y un impuesto específico mínimo.</p> <p>4: Un impuesto específico uniforme o un sistema mixto uniforme con una mayor participación del impuesto específico pero sin otras características enumeradas anteriormente.</p> <p>3: Un sistema mixto uniforme con una mayor participación de impuestos ad valorem</p> <p>2: Un impuesto ad valorem uniforme</p> <p>1: Un impuesto específico al consumo o ad valorem escalonado</p> <p>0: Ningún impuesto al consumo</p>	<p><b>OPIP</b></p> <p><b>Diseño tributario:</b></p> <p>5 puntos: impuesto específico con actualización automática</p> <p>4 puntos: impuesto mixto con mayor peso de específico y con actualización automática o mixto con mayor peso ad valorem o ad valorem pero que contiene un impuesto mínimo específico con actualización automática.</p> <p>3 puntos: específico o mixto con mayor peso de específico y sin actualización automática.</p> <p>2 puntos: mixto sin actualización automática y mayor peso de ad valorem.</p> <p>1 punto: impuesto ad valorem.</p> <p>0 puntos no cuenta con impuesto selectivo.</p>
--	--



En este caso particular a Argentina se le asigna sólo 1 punto, correspondiente a un impuesto ad valorem, debe mencionarse que hasta julio 2024 el diseño del tributo correspondía a una estructura del tipo ad valorem que, si bien contemplaba un impuesto mínimo específico actualizable trimestralmente de manera automática por índice de precio al consumidor, su judicialización descrita dentro del análisis previo, impidió que se cumpliera su objetivo en la práctica. A su vez, a partir de julio 2024 el impuesto sobre los cigarrillos incrementó la alícuota de 70 a 73% y el mínimo para este tipo de producto fue eliminado de la ley.

En el cuadro 10 se observa que el valor del impuesto mínimo se encontró consistentemente por encima del precio de la marca más barata. Adicionalmente, dado que el menor precio se ajustó a una tasa menor que los precios de marcas más caras, las primeras fueron ganando participación en el mercado, impulsando una reducción en el precio promedio ponderado y generado que el impuesto mínimo quede por encima del impuesto a tributar en el precio promedio ponderado.

### Cuadro 10. Evolución de los precios, impuesto mínimo e impuesto interno en el precio promedio ponderado.

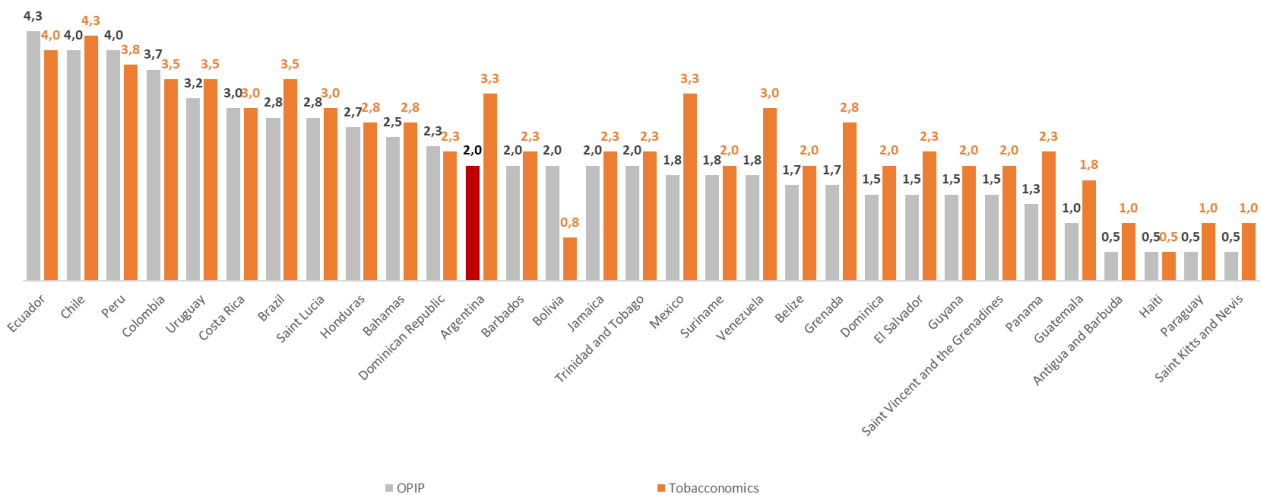


Fuente: Extraído de IIEP, DT 95: <https://ojs.economicas.uba.ar/DT-IIEP/issue/view/512>

Esta evolución muestra la importancia que reviste la existencia de impuestos mínimos o específicos en la traslación de los impuestos al precio promedio de los cigarrillos que, por un lado incentive a la sustitución buscada hacia el consumo de otros bienes no dañinos, pero que por el otro, evite la sustitución dentro del consumo de cigarrillos hacia segundas marcas pero con igual contenido de daño. Es por ello, que se enfatizó dentro de los indicadores 3 y 4 la importancia de que existan componentes específicos, tanto en magnitud, dentro del componente 3, como en especie, dentro del componente 4, en un intento de captar la relativamente más escasa capacidad de traslación que se evidencia en los impuestos ad valorem.

### Puntuación agregada de los aspectos tributarios y evaluación de los resultados

Como se observa en el Cuadro 11, en lo que respecta al caso argentino el indicador OPIP penaliza relativamente la política tributaria sobre los cigarrillos, llevándolo del 8 lugar en la comparación de los 31 países analizados hasta el puesto número 12, producto de una reducción de un tercio en el puntaje de diseño tributario obtenido desde los componentes 3 y 4, obteniendo sólo 2 puntos en relación a los 3,3 puntos de la metodología Tobacconomics.

**Cuadro 11. Puntaje obtenido por país en diseño tributario (Componentes 3 y 4)**

Si bien en Argentina se implementó una modificación en julio 2024, que implicó la eliminación del impuesto mínimo y el incremento de la alícuota ad valorem del 70 al 73%, la eliminación del impuesto mínimo convalidó la situación que ya se encontraba vigente en el mercado a causa de medidas cautelares que impedían la efectividad del impuesto mínimo sobre cigarrillos. El indicador OPIP fue adecuado a tal situación, por lo que en dicho indicador no se verán reflejados estos cambios formales. En consecuencia, como la única modificación efectiva se realizó a través de un incremento de la alícuota ad valorem, no se reflejan mejoras significativas en el indicador propio realizado en este observatorio respecto del diseño tributario.

Cabe nuevamente mencionar una recomendación respecto del componente de precios (componente 1), para incorporar un indicador de dispersión que permita evaluar la posibilidad de sustituibilidad de cigarrillos hacia marcas más baratas ante incrementos del precio promedio o de la marca más vendida, de manera de poder evaluar la efectividad en términos de consumo de las políticas tributarias hacia el aumento de precios.

En lo que refiere al componente de asequibilidad, cabe también advertir que Argentina mejoró en términos de reducción de la asequibilidad promedio, es decir, se volvió más costoso adquirir la misma cantidad de cigarrillos respecto a 2022, aunque el indicador de Tobacconomics correspondiente no captó como relevante dicha variación.

De los cinco países que obtuvieron mayor puntaje en el indicador del OPIP: Ecuador, Chile, Perú, Colombia y Uruguay, en el indicador de precios obtuvieron 5, 3, 3, 2 y 2 puntos respectivamente y, exceptuando Chile, el precio de la marca más barata representa más del 50% de la marca premium. El indicador de asequibilidad relevado en el Global Report, mejoró en 2024 respecto de 2022 para Ecuador, Perú y Colombia (mostrando una reducción en la capacidad de compra de cigarrillos), a pesar de que el indicador Tobacconomics no logró captar este efecto.

Debe mencionarse que una reducción de la asequibilidad promedio puede resultar un indicador de la sustituibilidad de los cigarrillos contra otros bienes, pero la existencia de grandes

**Observatorio de políticas de ingresos públicos**

dispersiones de precios, pueden ocultar una alta sustituibilidad de cigarrillos hacia marcas más baratas en la que se esté incorporando al consumo en mayor proporción a niños y adolescentes, resultando en una ineffectividad de largo plazo. De tal forma, la incorporación dentro de los componentes no tributarios de indicadores de asequibilidad y dispersión de precios, resulta una importante recomendación si el objetivo a rankear es la efectividad de las políticas tributarias hacia la reducción del consumo de cigarrillos.

En cuanto al comportamiento del indicador OPIP, se observa que sólo 5 de los 31 países obtienen una mayor puntuación en el indicador de OPIP que en el de Tobacconomics, siendo estos Ecuador, Perú, Colombia, República Dominicana y Bolivia, donde a excepción de este último, donde se observan bajos niveles de precios y alta dispersión de precios, los demás países se encuentran con una prevalencia menor al promedio de la región. Por su parte, para estos 4 casos, el indicador 3 de OPIP otorga mayor puntaje que el indicador Tobacconomics, sobreponderando su carga tributaria selectiva ante la presencia de componente específico. Coherentemente, todos estos países muestran una dispersión de precios menor al 50%, siendo para el caso de Ecuador, Perú, y República Dominicana inferior al 35%.

Por su parte, en la cola inferior de puntajes, también se observa una sub-puntuación del indicador OPIP respecto del de Tobacconomics, señalando una penalización relativa en el alejamiento de las recomendaciones originalmente evaluadas por Tobacconomics.

Más allá de la posición respecto de las buenas prácticas en las que Argentina pueda ser calificada, la evidencia internacional muestra que el consumo de cigarrillos en nuestro país resulta preocupante en relación con el promedio de la región. Al incorporar indicadores de dispersión de precios entre cigarrillos, aparece la advertencia de que el sistema puramente ad valorem vigente puede no resultar eficaz para lograr que la carga tributaria total sobre este producto reduzca su consumo.

De tal manera, vuelve a ponerse sobre la mesa la necesidad de implementación de impuestos específicos que actúen como precios mínimos para evitar la sustitución hacia segundas marcas, y la proliferación de cigarrillos baratos que perpetúen los costos sociales al facilitar a niños y adolescentes el ingreso a estos consumos adictivos.

En el contexto argentino en el que el resto de los impuestos selectivos acaban de ser derogados del ámbito de la Ley de Impuestos Internos, y la tributación selectiva se enfoca en la protección de la salud, aparece la oportunidad para analizar reformas hacia una mayor eficacia en la reducción del consumo de tabacos, alcohol y bebidas azucaradas, en un mundo en que la ansiedad tiene cada vez más peso en la vida cotidiana, y la falta de alternativas saludables de esparcimiento arrastran a cada vez más niños hacia la obesidad. Es objetivo de este Observatorio continuar aportando información y análisis en lo sucesivo sobre las bebidas alcohólicas y azucaradas, cuando las necesidades de acción resultan tan claras, y el futuro de la salud de la población está al alcance del diseño, sin comprometer objetivos macro fiscales.