

Política tributaria sobre el tabaco en la Argentina. Diagnóstico y propuestas armonizadas hacia la imposición saludable

Pedro Velasco*, Oscar Cetrángolo** y M. Luciana Tobes***

Resumen

La imposición al tabaco en la Argentina resulta el más complejo dentro de la tributación saludable. Cuenta con varios tributos y bases imponibles cruzadas que coexisten en un intrincado contexto sectorial y regional. El presente estudio realza la importancia del diseño impositivo mediante el análisis de la estructura actual de estos impuestos y una propuesta de armonización que contribuya a reducir el consumo de tabaco mediante incrementos en los precios sustentados en cargas tributarias más eficaces. Para ello, se realiza un abordaje de la tributación al tabaco en la Argentina, exponiendo su complejidad y sus particularidades; planteando la necesidad de un rediseño orientado a hacer más explícitos los objetivos de salud pública; detallando las contradicciones sectoriales que se generan mediante la existencia del Fondo Especial del Tabaco, así como sus implicancias tanto en el resto del mundo como en el mercado doméstico, mediante los derechos de exportación. Se fundamentan y estudian los instrumentos impositivos que lleven a la corrección del consumo del tabaco. En línea con las recomendaciones internacionales, se propone una aproximación a una tributación "armónica" para este bien.

Palabras clave: imposición al tabaco; diseño impositivo, bases imponibles; Fondo Especial del Tabaco.

Tobacco tax policy in Argentina. Diagnosis and harmonized proposals towards healthy taxation

Abstract

Tobacco taxation in Argentina is the most complex within healthy taxation. It has several taxes and cross tax bases that coexist in an intricate sectorial and regional context. This study highlights the importance of tax design by analyzing the current structure of these taxes and a proposal for harmonization to help reduce tobacco consumption through price increases supported by more effective tax burdens. To this end, an approach to tobacco taxation in Argentina is made, exposing its complexity and particularities; proposing the need for a redesign aimed at making public health objectives more explicit; detailing the sectorial contradictions generated by the existence of the Special Tobacco Fund, as well as its implications both in the rest of the world and in the domestic market, through export duties. Tax instruments that lead to the correction of tobacco consumption are also studied. In line with international recommendations, an approach to a "harmonic" taxation for this good is proposed.

Keywords: Tobacco Taxation; Tax Design, Tax Bases; Tobacco Special Fund.

* Universidad Nacional de la Plata. Contacto: velascopi@yahoo.com

** Universidad de Buenos Aires. Contacto: ocetrangolo@gmail.com

*** Universidad de la Plata. Contacto: luciana.tobes@gmail.com

Los autores agradecen los invaluable aportes académicos brindados por el equipo de FIC Argentina en la discusión de los presentes lineamientos, como así también los comentarios recibidos por los expertos que, por su intermedio, fueron convocados para su revisión en versiones preliminares. No obstante, los posibles errores u omisiones que pudieran haberse cometido son de absoluta responsabilidad de los autores.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

https: <https://doi.org/10.59339/de.v64i244.723>

Fecha de recepción: 2 de noviembre de 2024

Fecha de aprobación: 15 de febrero de 2025



Introducción

Los impuestos saludables son aquellos que gravan los bienes que tienen un impacto negativo en la salud pública. Ejemplos de ello son los que gravan el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas. Al reducir el consumo de esos bienes, se pueden obtener beneficios por reducción de la carga de enfermedad y aumento en la recaudación. El diseño impositivo resulta sumamente relevante al momento de cumplir con estos objetivos. El objeto del presente artículo es mostrar el origen y los efectos económicos de la asincrónica¹ estructura tributaria vigente sobre el tabaco en la Argentina, con el fin de esbozar propuestas de armonización de los instrumentos existentes hacia la reducción del consumo de productos del tabaco en el país, mediante el incremento de los precios promovidos por aumentos en la carga tributaria.

El análisis parte de la base de dos premisas que la evidencia nacional e internacional permiten reconocer como válidas. En primer lugar, que el consumo de los productos derivados de la industria del tabaco resulta en perjuicio de la salud de la población, y, en segundo, que las medidas tributarias aplicadas sobre el consumo de tabaco son efectivas en la reducción de las ventas de tales productos.

Sin embargo, el consumo de tabaco y las políticas tributarias presentes en el país (al igual que en el mundo) no siempre fueron entendidas como un instrumento de regulación de un consumo nocivo para la salud. Por el contrario, a principios de 1970 (cuando esa evidencia no era tan contundente), en los orígenes del Fondo Especial del Tabaco (FET), la recaudación sobre los cigarrillos no solo pretendía aprovechar la obtención más eficiente de recursos fiscales al gravar estos productos de baja elasticidad de la demanda (enfoque de la teoría de imposición óptima de Ramsey²), aprovechando la adicción en su consumo, sino que, además, perseguía la intención de promover mejoras de los tabacos argentinos y de la distribución relativa de las ganancias de los productores de tabaco respecto de los fabricantes de la industria. Las dificultades para modificar tal legislación, a pesar de los cambios en la percepción sobre los riesgos para la salud del consumo de tabaco, han determinado que, desde entonces y hasta la actualidad, la tributación sobre el tabaco conforme parte de las políticas de promoción sectorial y regional existentes en la Argentina.

En este contexto, una reforma en la tributación sobre el tabaco en el país cobra sentido como parte de una corrección tributaria de comportamientos indeseables por parte de los agentes económicos, siguiendo un enfoque denominado “pigouviano”.³

1 Como se verá al analizar la estructura tributaria sobre el tabaco en la Argentina, y sus orígenes, la referencia al “asincronismo” en el título del artículo se corresponde con la diferencia entre los objetivos de salud actualmente perseguidos y los instrumentos históricamente mantenidos dentro de dicha estructura, que respondían a objetivos completamente distintos.

2 Frank P. Ramsey (1927), en su artículo “Una contribución a la teoría de la imposición”, desarrolló una teoría para impuestos óptimos sobre las ventas de los productos básicos, en el que demostraba que el establecimiento de mayores alícuotas sobre los productos de menor elasticidad precio de la demanda redundaba en menores cargas excedentes del sistema tributario sobre los bienes.

3 La idea de reducción pigouviana del consumo se refiere a disminución buscada en la cantidad de cigarrillos consumida, gracias a la aplicación de un impuesto equivalente al valor social del perjuicio provocado a la sociedad. El vocablo de impuesto pigouviano se aplica en honor a los trabajos

Por una parte, y producto de los vaivenes en los objetivos perseguidos por la política tributaria hacia el sector, el tabaco se encuentra alcanzado por un sistema tributario intrincado, en el que la estructura tributaria selectiva sobre el sector –compuesta por un impuesto adicional de emergencia, contribuciones hacia el FET, y los impuestos internos (con una estructura del tipo *ad valorem*⁴ para los cigarrillos)– se posa sobre productos alcanzados, además, por derechos de exportación que afectan los precios internos de los productos e insumos, conformando así un laberinto de efectos cruzados entre impuestos y bases imponibles que resulta difícil de entender aun para los especialistas en el sector.

Por otra parte, la necesidad de convalidar el cambio hacia la estructura deseada, en un contexto republicano en el que los impuestos deben ser necesariamente aprobados por el Poder Legislativo, requiere considerar, entre los factores que influyen en la factibilidad de la reforma, la distribución de estos impuestos, a través de afectaciones específicas direccionadas tanto a productores y provincias productoras de tabaco (Fondo Especial del Tabaco); a la Seguridad Social (impuesto adicional de emergencia); como así también al resto de los gobiernos subnacionales (a través del régimen de Coparticipación de los Impuestos Internos) y, finalmente, al gobierno nacional (tanto por el complemento de la coparticipación como por la exclusividad de lo recaudado por derechos de exportación).

Los objetivos sanitarios ganaron en trascendencia, lo que requiere del abordaje de múltiples restricciones (regionales, políticas, fiscales y judiciales) que solo podrán alcanzarse desde el análisis integral del conjunto de tributos y sus asignaciones. Aun en el caso de que las directivas de reforma tomen en cuenta la evidencia y conclusiones de estudios previos sobre la incidencia en la salud del consumo de tabaco, así como de la posibilidad de su reducción a través del incremento de los impuestos, la prioridad de salud de la población del país requiere de una estrategia que articule los intereses saludables reflejados en las últimas reformas legislativas con aquellos de raíz histórica aún presentes en la legislación, y defendidos desde las regiones tabacaleras.

El presente trabajo analiza la pertinencia y conveniencia de reemplazar la imposición *ad valorem* actual sobre precios reducidos por derechos de exportación, por una imposición específica que permita hacer explícito el objetivo de salud pública e impacte con mayor eficacia sobre los precios finales del tabaco.

Para cumplir con ese objetivo, el documento presenta la siguiente estructura. El apartado siguiente presenta el sistema tributario y el contexto económico y de federalismo implícito en la discusión de los impuestos al tabaco en el país, que permite aproximar la extrema complejidad de esta tributación. A continuación, el apartado "Fundamentos e instrumentos impositivos hacia la corrección de consumo" recopila los fundamentos teóricos y los instrumentos disponibles para la corrección de consumos nocivos, señalando la nutrida evidencia y recomendaciones respecto de la incor-

realizados por Arthur Cecile Pigou (1877-1959) y sus invaluable aportes en materia de "economía del bienestar" (Pigou, 1920).

4 Como será explicado en detalle y analizado en el apartado "Específicos vs. *ad valorem*", los impuestos específicos al consumo son aquellos que se cobran en \$ por cantidad, mientras que los impuestos *ad valorem* son aquellos que representan un porcentaje del precio del producto.

poración de alícuotas específicas dentro de la imposición al tabaco. Sobre este marco teórico e institucional de la Argentina, en "Aproximación a una tributación 'armónica' del tabaco" se realiza una evaluación económica de la tributación vigente y los lineamientos estratégicos que debieran seguirse hacia una imposición "factible" que permita establecer una estructura combinada de imposición específica y *ad valorem*, en un contexto de mayor posibilidad de traslación a precios (en ausencia de los subsidios implícitos actuales), planteándose diversas combinaciones de modificación tributaria en tal sentido. Se establecen dos alternativas, una que conforma una estructura coherente sobre la imposición al tabaco, y otra integrada por las posibilidades de establecer un incremento hasta el límite de la delegación legislativa existente en los impuestos internos. Más allá de esas alternativas, se plantea también la necesidad de reformular los alcances del FET y los derechos de exportación. Finalmente, en "Efectos de las alternativas de reforma en la estructura tributaria sobre tabacos" se realizan las estimaciones de impacto que permiten augurar los resultados mencionados previamente en esta introducción, para finalizar con una síntesis y conclusión.

Tributación del tabaco en la Argentina

La imposición sobre los cigarrillos existente en la Argentina representa una estructura "intrincada", producto de una mutación en sus fundamentos que, desde los orígenes en la unificación de los Impuestos Internos en el año 1935, aunque alcanzaba productos de los considerados nocivos, no presentaba estructuras de alícuotas alineadas con la reducción de las cantidades consumidas. Desde entonces, esta primera imposición estuvo enfocada en lograr recaudación con la mínima interferencia en las cantidades vendidas (siguiendo la lógica de la teoría de la tributación óptima de Ramsey), mediante la aplicación de mayores alícuotas sobre los bienes de menor elasticidad precio de la demanda⁵. Posteriormente, se complementaron con instrumentos de promoción regional con la implementación del Fondo Especial del Tabaco (1972); recorrieron situaciones de necesidad de recursos fiscales en la emergencia (Impuesto Adicional de Emergencia, 1996), que incluyeron acuerdos de recaudación⁶ y luchas para paliar el contrabando, hasta reconocer finalmente los efectos nocivos del consumo de tabaco al propiciar cambios en la tributación junto con otras medidas no tributarias para reducir dicho consumo.

A partir de 2018 se impuso una estructura combinada de impuesto *ad valorem* con aplicación de un impuesto mínimo, con el objeto de desalentar el consumo total de cigarrillos y en la búsqueda de evitar la elusión de la carga impositiva mediante la compra de cigarrillos más baratos. No obstante, la efectiva operatividad del impuesto mínimo fue impedida por la imposición de medidas cautelares impulsadas desde las tabacaleras. En 2024 se retomó

5 El origen de los impuestos internos a nivel nacional aparece como necesidad de recursos transitorios y extraordinarios durante la década de 1890, implementándose sobre los alcoholes, cervezas y fósforos en 1891, y haciéndose extensivos a los tabacos recién en 1895, con la sanción de la Ley N° 3247 en 1895. Ver Cortés Conde y Harriague (2010); Gaggero y Grasso (2005).

6 En los que las tabacaleras aseguraban un mínimo de recaudación anual a cambio de mantener alícuotas reducidas del Impuesto Adicional de Emergencia.

el sendero de no reconocer los efectos nocivos del consumo de cigarrillos, eliminando el impuesto mínimo de la estructura, aunque incrementando la alícuota *ad valorem* al 73%.

Estructura tributaria del sector

La singular evolución en los objetivos de su regulación por parte del Estado nacional devino en una compleja y contradictoria combinación de tributos cuyas bases imponibles se encuentran entrelazadas de forma singular:

- El Impuesto Adicional de Emergencia (IAE), dictado por la Ley N° 24 625 y modificatorias, establece una alícuota del 7% sobre el precio de venta al consumidor (PVC) de cada paquete de cigarrillos vendido en el territorio nacional.
- El Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplica la alícuota general del 21% sobre el precio de venta al consumidor, neto de todos los impuestos (IAE, Impuestos Internos y Fondo Especial del Tabaco)
- El Fondo Especial al Tabaco (FET), normado por la Ley N° 19 800 (de 1972), determina que este fondo se nutrirá por un monto semifijo y un porcentaje del PVC de cada paquete de cigarrillos neto de IVA e IAE.⁷
- Impuestos Internos (II), hasta julio de 2024, combinaban una alícuota del 70% sobre el precio de venta al consumidor neto de IAE, IVA y FET, y un impuesto específico mínimo, consistente en un monto de \$28 por cada paquete de cigarrillos⁸, con el objetivo de disminuir la brecha de asequibilidad entre las marcas más baratas y las más caras⁹, actualizable trimestralmente en función de las variaciones del índice de precios del consumidor¹⁰. A partir del mes de julio de 2024, la alícuota pasó a 73% y se eliminó el mínimo para los cigarrillos.

Finalmente, debe señalarse la existencia de Derechos de Exportación (DX) que, aunque usualmente no se incluyen dentro de la matriz de tributación específica con incidencia en los precios al consumidor, conforman el contexto en el cuál, dichos impuestos actuarán cuando se trata de productos comercializables internacionalmente.

Este complejo entramado de bases imponibles genera que modificaciones en algunos impuestos afecten montos de recaudación de los demás

7 Además, existe un componente generalmente interpretado como "no tributario" (Chaloupka, Gonzalez-Rozada, Rodriguez-Iglesias y Schoj, 2014), al entenderse que no afecta al precio final de venta en la medida que su producido se destina al propio pago de los márgenes de comercialización: "Art. 24: Establece un adicional del uno por ciento (1%) del precio de venta al público de los cigarrillos, que los industriales fabricantes de cigarrillos utilizarán para el pago del porcentaje habitual de la comercialización en todo el país (mayoristas y minoristas), sobre el Fondo Especial del Tabaco establecido en la presente ley."

8 Por su parte, este impuesto mínimo fue recurrido a la justicia, por lo que, hasta la eliminación del mínimo, existían tabacaleras que se encontraban amparadas cautelarmente para pagar solo el componente *ad valorem* del 70%, impidiendo la efectividad buscada en materia de reducción de diferencial de precios de los productos.

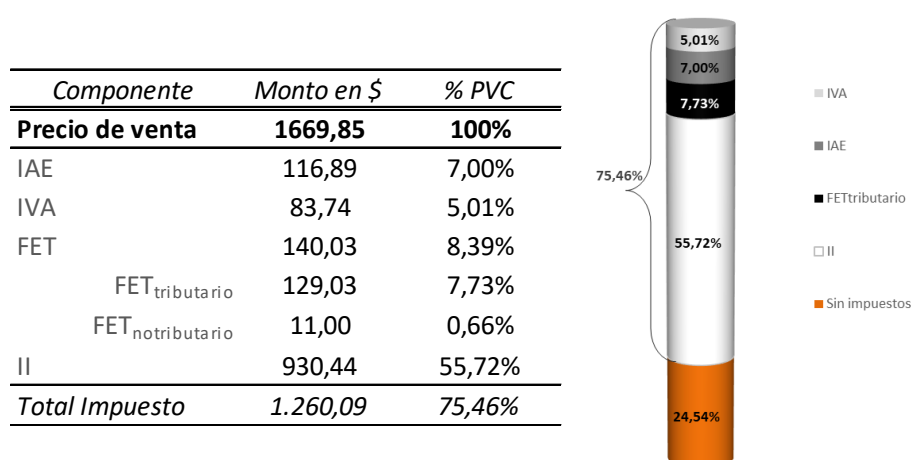
9 Esta modificación fue implementada en combinación de la reducción de alícuota *ad valorem* del 75% hasta entonces vigente, debilitando los argumentos de salud de la reforma en conjunto.

10 De esta forma, el impuesto mínimo de \$28 ajustable trimestralmente por inflación representaba \$ 1.201,95 para un paquete de veinte unidades desde el 1° de junio hasta el 08 de julio de 2024.

tributos involucrados. Adicionalmente las actualizaciones semestrales en el FET y trimestrales en el impuesto mínimo –durante su vigencia– hacen que la estructura evolucione de manera automática en el tiempo.

En un intento por brindar una imagen simplificada de un esquema tan complejo, a continuación se presenta la composición impositiva del precio promedio ponderado de la caja de 20 cigarrillos para junio de 2024 (\$1.669,85), donde se observa la participación de los impuestos en el PVC.

Figura 1. Composición del precio de venta al consumidor de una caja de 20 cigarrillos. Precio promedio ponderado junio 2024.



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

La estructura tributaria de impuestos nacionales sobre el consumo interno representa, en junio de 2024, un total del 75,46% del precio promedio ponderado de la venta al consumidor de una caja de 20 cigarrillos.

Más allá de la simplificación que presenta la imagen, la complejidad de esta estructura tributaria cobra especial dimensión cuando se consideran las dificultades que involucra para el diseño, definición política e implementación de reformas necesarias. Por ejemplo, la interrelación de bases impositivas entre los impuestos sobre el consumo interno existentes hace que el FET 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.

A su vez, la posición de cada nivel de gobierno se ve afectada de manera diferente ante cada reforma. Así, lo recaudado por el II 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 FET.

De esta manera, debido a la existencia de diversas asignaciones específicas, las discusiones tributarias sobre esta materia no pueden separarse de las de promoción regional, la situación fiscal y el federalismo, funda-

mentalmente por las interrelaciones existentes a través del FET (fondo que se desarrolla en mayor detalle en siguiente apartado).

Composición y Asignación del Fondo Especial del Tabaco

La Ley N° 19 800 (sancionada en 1972 con objetivos de promoción regional) establece que el FET se integrará con el 7% del precio total de venta al público 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) sobre el FET"¹¹; más un 0,35% del precio del paquete de cigarrillos, que serán destinados 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 distribuirá en 3,37 puntos según el FET, y los 0,31 puntos restantes con destino a la comercialización, que se adicionan al 1% previamente mencionado. Las finalidades detalladas contempladas en la Ley N° 19 800 para este fondo se omitirán en este trabajo, aunque pueden consultarse en Velasco, Cetrángolo y Tobes (2024).

Los derechos de exportación (DX)

Respecto de los derechos de exportación, estos se aplican en forma selectiva para determinados códigos correspondientes de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y, aunque a diferencia de los tributos internos su alcance se restringe a las transacciones en frontera, tienen incidencia hacia la reducción de los precios internos de los productos alcanzados, oficiando como un subsidio al consumo interno de dichos bienes (se trate tanto de bienes intermedios, como de consumo final).

La situación vigente determinada por el anexo¹² del Decreto N° 1.060/2020, identificaba derechos de exportación diferenciales dentro mismo de los productos del tabaco en el Nomenclatura Común del Mercosur (NCM 2401, 2402 y 2403). Allí se presentaba una estructura escalonada decreciente de derechos de exportación conforme aumenta el valor agregado. De esta forma, es esperable que esta política sobre las exportaciones oficie como un doble subsidio hacia el consumo de tabaco. En septiembre 2023, el Decreto N°462 modificó los derechos de exportación de estas actividades, con una caída del 60% en los productos del inicio de la cadena (NCM 2401) y del 100% en aquellos productos con algún grado de elaboración, generándose un subsidio implícito sobre los productos elaborados.

Es esperable que, aún la aplicación de derechos o retenciones a la exportación uniformes sobre toda la cadena del tabaco, provoque una reducción del precio interno de los productos, equivalente a la proporción del gravamen en el precio internacional de tales productos, oficiando como

11 Ley N° 19 800. Ley Nacional del Tabaco. Art.24 (1972). Publicada en el Boletín Oficial, 31 de agosto de 1972. Argentina.

12 Anexo (IF-2020-90691934-APN-SPT#MEC): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345886/dec1060.pdf>

un subsidio al consumo de los bienes sobre los que se aplican los DX. La existencia de alícuotas escalonadas de DX suele utilizarse como mecanismo de protección efectiva o promoción de la producción de los eslabones alcanzados con las alícuotas inferiores (usualmente situados en los eslabones más avanzados de la cadena productiva).¹³

En consecuencia, existe un entramado tributario que involucra la predominancia de imposición *ad valorem* en contexto de subsidios explícitos sobre la producción, a través de la asignación del FET, así como también otros subsidios implícitos tanto sobre el precio del tabaco pagado por la industria tabacalera como, hasta septiembre de 2023, sobre el precio pagado por el consumidor. Este esquema atenta contra la efectividad de la traslación tributaria hacia los precios finales, necesaria para lograr la reducción del consumo buscado desde la interpretación de impuesto correctivo.

Fundamentos e instrumentos impositivos hacia la corrección del consumo

La corrección del comportamiento nocivo requiere que se incremente el precio relativo del producto socialmente indeseable, de manera tal de internalizar en los consumidores el perjuicio social que generan a sí mismos o a terceros.

Para lograrlo, es necesario que el precio de su consumo se incremente en el monto de la valoración social de dicho perjuicio, de modo tal que las cantidades consumidas y producidas se reduzcan hasta lo socialmente deseable. El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco (CMCT), adoptado por unanimidad por la 56° Asamblea Mundial de la Salud en mayo del 2003, en su artículo 6 detalla medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco, reconociendo que se constituyen en un medio eficaz e importante para que distintos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan el consumo de tabaco.

Si no existen perjuicios sociales por el lado de la producción, solo resultará eficiente el instrumento tributario que sea afrontado en su totalidad por los consumidores del bien, y que su monto se relacione directamente con el daño marginal provocado a la sociedad en su conjunto. En su defecto, si el impuesto fuera afrontado en parte por los productores, no solo se reducirá la eficacia relativa a la corrección del consumo (al impedir la traslación total del impuesto al consumo), sino que además habrían de considerarse las consecuencias en la eficiencia en la asignación de recursos ocurridas en la producción. Con el objeto de analizar alternativas de reforma y sus efectos, se comenzará por considerar las diferencias entre la tributación mediante impuestos específicos y *ad valorem*.

13 En Velasco, Cetrángolo y Tobes (2024) se pueden consultar las alícuotas de los Derechos de Exportación, así como una explicación técnica de los efectos de tasas diferenciales.

Específicos vs. *ad valorem*

Cuando efectivamente el impuesto incide en su totalidad sobre los consumidores, y los objetivos de salud pública requieren de la reducción del consumo de tabaco, podrá establecerse una tributación particular sobre estos productos con el fin de incrementar su precio en relación con el precio del resto de los bienes y servicios de la economía. Tanto impuestos *ad valorem* como impuestos específicos pueden ser utilizados, así como combinaciones de ambos. La utilización de una u otra forma de imposición dependerá de las características de la economía que aplique este tributo, tanto respecto de la heterogeneidad de precios y el valor agregado por el lado de la producción, como desde la distribución de su consumo entre diferentes estratos sociales y la elasticidad de sustitución del consumo en relación con el valor agregado.

Los *impuestos específicos* al consumo son aquellos que se cobran en pesos por cantidad (por ejemplo, por cigarrillo, por paquete o por kilogramo). La aplicación de este tipo de imposición posee ciertas ventajas. Su previsibilidad –es decir que no se ve modificada con cambios en los precios– permite generar ingresos fiscales estables en valores nominales, permitiendo además estimar los ingresos impositivos más fácilmente tan solo conociendo las cantidades físicas del producto (Rodríguez-Iglesias & Blecher, 2018; Yurekli, 2013). Pero, en este caso, la principal ventaja es que reduce la brecha entre productos caros y baratos al provocar un mayor traslado a precios por parte de la industria tabacalera (WHO, 2021). Yurekli (2013) remarca este concepto, señalando que los impuestos específicos brindan un incentivo a productos de mayor valor agregado y variedad, conocido como *upgrading effect* y mayores niveles de precios (*overshifting*)¹⁴.

Yurekli (2004) señala que, si la finalidad primordial de incluir un impuesto es la de desalentar el consumo de cigarrillos, es aconsejable uno del tipo específico, porque está basado en la cantidad del producto y la carga impositiva resulta igual para cada cigarrillo.

Entre sus desventajas, debe contemplarse que, en economías inflacionarias, el valor real del impuesto se ve mermado con el paso del tiempo, requiriendo de mecanismos de actualización que, eventualmente, pueden ser automáticos, a través del índice de precios al consumidor o de salarios. Yurekli (2004) señala la necesidad de automatización de este mecanismo de ajuste, como así también, la posibilidad de suspender estos ajustes en períodos de alta inflación atentando contra los objetivos de salud. Otra desventaja se relaciona con la posibilidad de elusión de estos impuestos específicos a través de la modificación de las características del producto, por lo que se requiere una definición amplia del producto para evitarlo.¹⁵ (WHO, 2021; Yurekli, 2013).

Resulta sumamente importante destacar, en el caso del tabaco, que los perjuicios de su consumo a través de la inhalación se generan con inde-

14 Véase Velasco et ál. (2024) para una explicación de estos fenómenos.

15 Yurekli (2004), citando a Townsend (1998), explica el caso de Reino Unido al pasar de un sistema basado en el peso del tabaco a uno por cigarrillo, lo que indujo a las tabacaleras a comercializar cigarrillos de mayor tamaño, cayendo así el impuesto total por cantidad consumida de tabaco. Por otra parte, citando a Evans y Farrelly (1998), describe que aumentos de impuestos específicos en el consumo de cigarrillos pueden reducir la prevalencia del tabaquismo, aunque algunos de quienes siguen fumando tienden a consumir cigarrillos más largos o marcas que admiten mayor contenido de nicotina y alquitrán.

pendencia del producto particular en el que este se consuma, por lo que el impuesto específico debiera establecerse respecto del contenido equivalente de tabaco en cada producto, como se analiza en la siguiente sección.

Alternativamente, los *impuestos ad valorem*, son aquellos que representan un porcentaje del precio del producto. Este tipo de impuesto cuenta con la ventaja de ajustarse automáticamente por inflación, aunque reduce el margen de ganancia de la industria, ya que parte de los aumentos de precios terminan en las arcas del Estado, lo que en algunos casos puede llevar a estrategias de menor traslación del impuesto. A diferencia de la imposición específica, tiene altos requerimientos en términos administrativos y de capacidades técnicas, pues llevar una auditoría acorde con los valores de los productos del tabaco declarados por sus fabricantes requiere de mayor desarrollo de la administración tributaria.

La imposición *ad valorem* disuade las mejoras costosas en el producto y es susceptible de subvaloración, o estrategias de *undershifting* (reducciones del valor agregado para lograr reducir precios y su consecuente monto de impuesto). Esto genera mayor accesibilidad en las poblaciones jóvenes y de bajos recursos, y amplía la brecha de precios existente entre los productos¹⁶, beneficiando así la producción de cigarrillos de más bajo costo¹⁷. Esta desventaja suele subsanarse con el establecimiento de un precio mínimo de venta al consumidor (WHO, 2021; Yurekli, 2013).

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

El Gráfico 1 muestra una estrategia claramente compartida hacia la tributación específica en países de América Latina. Puede observarse, en la variación de la participación de cada componente de la estructura tributaria sobre cigarrillos entre los años 2008 y 2020 (años disponibles en las estadísticas comparativas de la OMS), una sustitución generalizada de la imposición *ad valorem* por específica (variación positiva de la participación del componente específico contra variaciones negativas del componente *ad valorem*), en línea con las recomendaciones de la OMS¹⁸, aun en casos en los que no se alcanza el monto total de tributación recomendado (75% de impuestos selectivos dentro del precio minorista).

En el caso argentino, por su parte, se identifica el incremento decretado en 2016 en el impuesto interno *ad valorem*, llevando a los impuestos selectivos al equivalente a 76,22% del precio de venta, niveles relativamente elevados para la región, cuando el Decreto N° 626/16 llevó la alícuota del impuesto

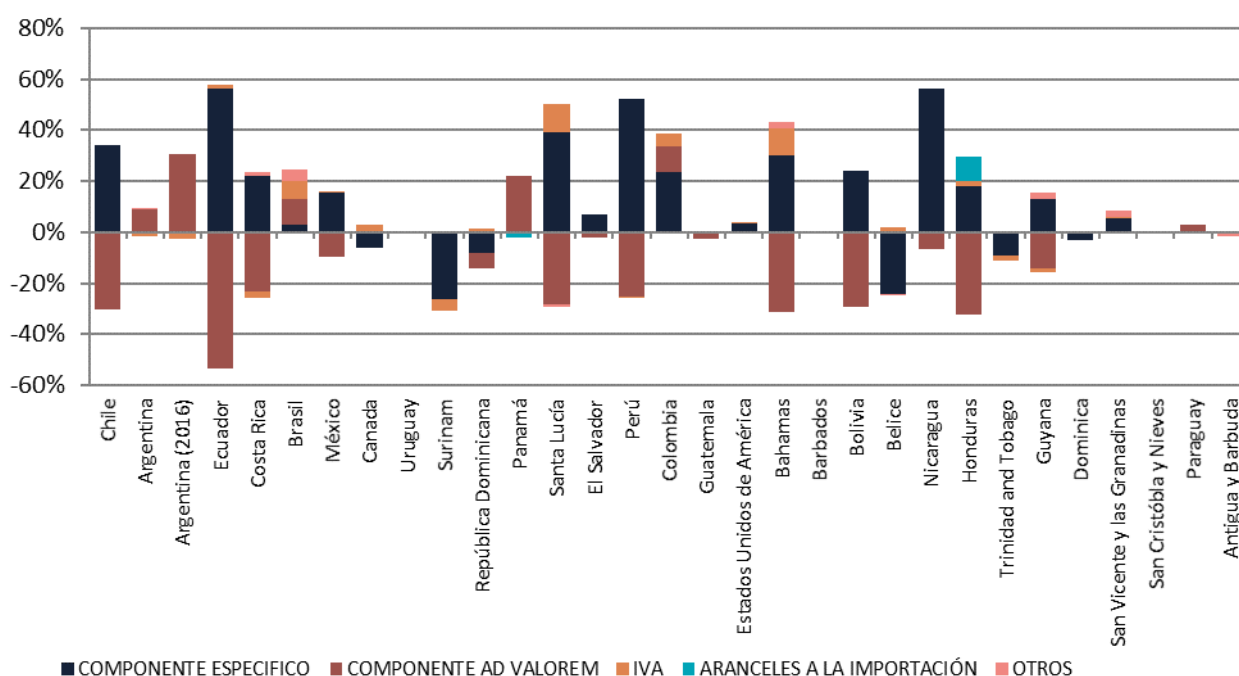
16 Un punto a señalar, aunque no es objeto de análisis del presente estudio, es la sustitución del cigarrillo por el cigarrillo electrónico. Si bien la Disposición N° 3.226/11 de la ANMAT lo prohíbe, se ha incrementado su consumo.

17 Véase Tobes (2021) para observar estos efectos generados según el tipo impositivo en países seleccionados de América Latina.

18 WHO, (2019).

interno de 60% a 75%. Posteriormente, en marzo de 2018, la Ley N° 27 430 redujo la imposición *ad valorem* hasta el 70% vigente en la actualidad. A su vez, se observa que, en cuanto al incremento en el componente específico evidenciado en el resto de la región, la Argentina aún se encuentra alejada de dicho sendero, a causa de la incompleta implementación del impuesto mínimo y, finalmente, su eliminación a partir de julio 2024, sustituyéndolo por un incremento de tres puntos porcentuales en el impuesto *ad valorem*, quedando la alícuota en un 73%.

Gráfico 1. Modificación de la estructura selectiva de impuestos al consumo (% del precio de la marca más vendida) Variación 2008-2020



Fuente: elaboración propia sobre base RedSUR Informe Regional 2020 y Organización Mundial de la Salud (https://www.who.int/docs/default-source/tobacco-hq/global-tobacco-report-2019/table-9-1-taxes-and-retail-price-for-a-pack-of-20-cigarette-most-so.xls?sfvrsn=afb960ef_4).

Las recomendaciones de la OMS sobre la carga tributaria al tabaco

Debido al diverso efecto que genera sobre los precios finales la existencia o no de un "efecto multiplicador" del precio, según se trate de imposición *ad valorem* o específica respectivamente, la teoría de la imposición óptima sugiere una combinación de ambos componentes para evitar sesgos que pudieran provocarse respecto de la diversificación de productos o aumentos de valor agregado, en relación con la situación previa a la existencia de los impuestos (Delipalla y Keen, 1992). Sin embargo, en la actualidad la motivación en la imposición al tabaco no está relacionada con la búsqueda de neutralidad en la recolección de los ingresos tributarios, sino en la protección de la salud de los ciudadanos.

En 2014, los Estados Parte en el Convenio Marco de Control de Tabaco (CMCT) aprobaron las directrices para la aplicación del artículo 6, que reconoce a las medidas de precios e impuestos como el medio más eficaz para influir en el consumo de los productos de tabaco.

En dicho marco, se establecieron recomendaciones sobre el diseño y la administración de estos instrumentos tributarios particulares¹⁹. Las recomendaciones apuntan a elevar la carga tributaria en términos reales sobre los productos del tabaco, tanto respecto del resto de bienes –con el objetivo de inducir al efecto sustitución de su consumo– como también respecto de los ingresos familiares para reducir su asequibilidad en la población. Se procura una estructura de impuestos específicos, o mixta en presencia de impuestos mínimos, coordinada entre productos, que permita reducir el nivel de maniobra de precios de mercado desde la industria y evitar la migración entre productos. La consolidación de este consenso en América Latina aparece como resultado tanto de la aparición de literatura internacional sobre la efectividad de los incrementos impositivos para reducir el consumo de los productos del tabaco,²⁰ como del mayor interés suscitado por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable para 2030. Estos esfuerzos requieren, por un lado, la recolección de recursos para afrontar los retos relacionados con las prestaciones de bienes públicos y bienestar social, aprovechando el doble dividendo de este tipo de tributación pigouviana, mientras que, por otro, apuntan al objetivo particular de alcanzar para 2025 una reducción del 30% en las muertes por enfermedades no transmisibles²¹.

Aproximación a una tributación “armónica” del tabaco

Sobre la base de la evidencia empírica en materia de efectividad en la traslación a precios y la reducción de consumo asociada a los incrementos de impuestos selectivos como herramienta efectiva para reducir el consumo de tabaco, aparece la necesidad de transformar la estructura tributaria sobre los productos del tabaco existente en la Argentina.

Sin embargo, tanto la estructura de la producción actual y sus agentes económicos, como la conformación del sistema de imposición selectiva al consumo de tabaco resultan de sistemas de incentivos pasados que establecen señales (y consecuencias) en el presente y que obligan a contemplar su reforma de manera progresiva, para evitar graves perjuicios económicos sobre los productores y sobre los fiscos imbuidos en el esquema actual.

En la presente sección se presentarán diferentes propuestas de reformas. En algunos casos, se trata de aspectos que debieran formar parte de cualquier programa, mientras que, en otros, se tratará de alternativas que deberán ser evaluadas con el objeto de seleccionar cuál de ellas resulta más conveniente, posible y efectiva.

Se comenzará por considerar, en el primero de los sentidos, las modificaciones requeridas con relación al FET y la aplicación de derechos de exportación.

19 Organización Mundial de la Salud (2014).

20 OMS (2010); Guindon et ál. (2015).

21 OPS (2018); y OMS (2017).

Modificaciones en el FET

Claramente, los objetivos de reducción del consumo de tabaco a los que se mutó recientemente –en respuesta a la contundente evidencia empírica en materia de perjuicios en la salud y productividad de la ciudadanía– se contraponen con aquellos de la promoción a su producción que se plasmaron en el pasado mediante la implementación del FET. Mucho más evidente se hace tal contradicción cuando la reducción del consumo pretende realizarse mediante el incremento del precio de los productos, mientras persiste parte del FET destinado al subsidio del precio recibido por los productores (al menos hasta USD 75 millones), y su complemento no parece evidenciar una clara identificación hacia proyectos de reconversión productiva (AGN, 2018).

En tal sentido, al funcionar como un subsidio a la producción y sus fondos distribuirse entre las provincias productoras de tabaco, el FET requiere de una compleja e importante reestructuración.

En consecuencia, parece más efectivo, desde el punto de vista de la necesidad de reducir el consumo de tabaco, plantear la profundización de la reasignación del Fondo a objetivos claros de reconversión productiva, sin modificar la asignación por provincia. Se trata de establecer incentivos económicos igualmente claros que dirijan a los productores hacia una asignación de los recursos económicos y fiscales que aporten a la sustitución de la producción del tabaco.

De esta manera, podría esperarse una más efectiva traslación hacia precios de los productos del tabaco, haciendo notar que la evidencia para la Argentina muestra que, con el sistema de tributos actuales existe traslación efectiva de los impuestos hacia precios²².

Necesidad de redefinir los derechos de exportación sobre los productos de tabaco

Respecto de los DX sobre los productos incorporados dentro de la cadena de producción y distribución, la imposición sobre la exportación de tabaco abarata la materia prima en el mercado interno, provocando que la industria pueda vender a un menor precio neto de impuestos (precio de exportación), tanto interna como internacionalmente.

De esta forma, la estructura escalonada de DX vigente en la Argentina permitió una reducción del precio interno de los productos elaborados del tabaco respecto de los internacionales de al menos 4,5%, y un incremento de la rentabilidad de esta etapa al reducirse el precio interno de sus materias primas en un 12% respecto del internacional. De tal forma, podrían haberse producido reducciones aún mayores al 4,5% en el caso que la industria hubiese decidido trasladar al precio del producto aquella reducción en el costo de sus materias prima, para años anteriores al 2023.

Con la modificación que introdujo el Decreto N° 462/2023, parte de este problema se solucionó con la eliminación de los DX en varios productos elaborados, aunque a algunos productos se le redujo la tasa del 12% al 5%, que continúa teniendo el efecto de un incremento de la rentabilidad de esta etapa final al reducirse el precio interno de las materias primas respecto del internacional.

En el contexto de la pretensión de reducir el consumo de productos de tabaco mediante el traslado a precios de incrementos tributarios, surge la necesidad de eliminar los DX sobre tabacos, o al menos el diferencial de alícuotas existente en el Decreto N° 1.060/2020 –y aún vigentes a partir del Decreto N° 462/2023–, de forma de impedir este margen de maniobra por parte de la industria de cigarrillos, que, a su vez, se contraponen con el objetivo de incremento de precios para los productores tabacaleros.²³

Pero esta no es la única particularidad de la tributación a los cigarrillos en la Argentina que resulta difícil de justificar desde los objetivos de la salud pública. Velasco et ál. (2024) demuestran que, para una traslación a precios equivalente provocada por un alícuota *ad valorem* y una alícuota específica antes de la aplicación de los DX, la irrupción de estos últimos genera que el monto pagado por el impuesto *ad valorem* resulte menor al impuesto específico, a consecuencia de reducir la base imponible de esta forma de imposición. El propio accionar del Estado estaría induciendo un menor traslado a precios para alícuotas originalmente equivalentes²⁴. Consecuentemente, desde mediados de 2024, ante la estructura *ad valorem* existente sobre cigarrillos y la siempre presente potencialidad de implementación de DX generalizados o selectivos en la estructura de recursos de la Argentina, el reemplazo de tributación *ad valorem* por específica resulta necesario para asegurar una menor reducción de precios internos de estos productos (ver sección de propuesta de modificación de impuestos internos).

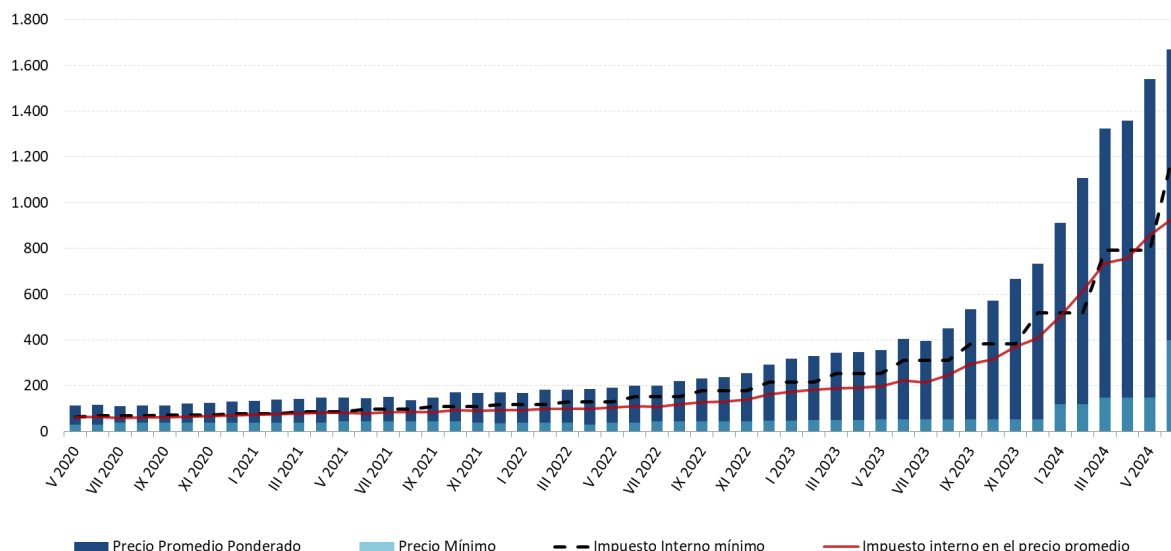
Alternativas de reforma referidas a los Impuestos Internos

La Argentina no ha podido mostrar avances en establecer de forma efectiva un impuesto específico, aun habiendo legislado un impuesto mínimo a partir de 2018 que, de haberse implementado de manera efectiva, hubiera podido incrementar el precio mínimo a niveles similares a los del precio promedio ponderado vigente en ese momento, reduciendo la brecha entre marcas caras y baratas, transfiriéndose a resultados deseados en términos de incremento del precio de los productos al tabaco y reducción del consumo. El Gráfico 2 muestra que, de haberse logrado implementar y mantener el impuesto mínimo, no podrían existir cigarrillos con precios tan bajos como los relevados en la serie "Precio Mínimo" del gráfico.

23 No se encuentran publicadas las desagregaciones por capítulo del NCM de la recaudación por Derechos de Exportación.

24 En Velasco et. al (2024), la Figura 5 del recuadro 3 muestra que, para alícuotas *ad valorem* y específica con traslado a precios equivalente antes de la aplicación de los DX, la aplicación de estos DX provoca un traslado a precios menor cuando se aplica la alícuota *ad valorem*.

Gráfico 2. Comparación impuesto interno mínimo e impuesto interno ad-valorem en el precio promedio ponderado. Ley N° 27 430. Mayo 2020 – junio 2024



Fuente: elaboración propia en base MAGYP, AFIP e INDEC. Sobre la base de metodología Tobes (2021)

En los apartados siguientes, se presentarán dos alternativas de modificación de la actual estructura de la imposición al tabaco.

En primer lugar, se evaluará un impuesto específico que articule como corrector sobre la carga tributaria contenida en los productos de consumo de tabaco para fumar, y de esta manera apuntar hacia una tributación coherente que determine una base de otras políticas tributaria posibles. En segundo lugar, se planteará el margen de posibilidad inmediato de actuación que permite la legislación actual sobre los Impuestos Internos sobre cigarrillos, de implementar una alícuota *ad valorem* de hasta un 75%.

De esta forma, las sugerencias sobre las modificaciones en este tipo de imposición selectiva se dividen en dos universos de política tributaria. Una primera tendiente a corregir los problemas identificados sobre la estructura actual: predominancia de imposición *ad valorem*, alícuotas diferenciales sobre productos que no se relacionan con el contenido de tabaco para consumo, y ausencia de imposición específica –de implementación general y efectiva– debido a la judicialización y posterior derogación del II, que reduzca la brecha de precios y las estrategias de *undershifting*. Por su parte, la segunda alternativa, aplicada sobre las correcciones estructurales de la primera, se enmarca en el universo de las decisiones de "oportunidad, mérito y conveniencia" de la política tributaria, en lo que se refiere al incremento hasta el máximo posible por decreto del Poder Ejecutivo, dada la delegación legislativa vigente en tal sentido dentro de los impuestos internos sobre cigarrillos, como también en mayor porcentaje mediante modificaciones en la ley.

Alternativa 1: Alícuota Específica al Contenido Equivalente de Tabaco (AECET). El objetivo de salvaguardar la salud de la población a través de la reducción y prevención del consumo de tabaco requiere el tratamiento

equivalente sobre todas las modalidades de consumo de productos de tabaco. En concordancia, y ante la evidencia señalada en diversos estudios respecto de la existencia de traslación hacia los precios de la imposición al consumo de cigarrillos, debiera contemplarse la aplicación de una "alícuota específica al contenido equivalente de tabaco" (AECET) en cada producto que se encuentre en condiciones de venta para consumo para fumar. No obstante, la evolución histórica de la tributación de los productos con contenido de tabaco, no permiten identificar la existencia de una tributación equivalente en relación con el contenido de tabaco.

Efectivamente, en adición al desaliento del consumo de cigarrillos debe considerarse la motivación fiscal, consistente en incrementar los recursos del Estado para financiar políticas públicas. Debido a la estructura de mercado –que presenta grandes volúmenes de ventas, pocos productores, demanda inelástica y pocos productos sustitutos–, los impuestos al tabaco son instrumentos eficientes para aumentar los ingresos tributarios. A su vez, a causa de la adicción que genera el consumo de tabaco, la corriente de ingresos aportados al Estado es relativamente estable en el tiempo. De tal manera, principalmente en el caso de cigarrillos, la recaudación no es en absoluto despreciable en el total de recursos involucrados a nivel nacional, con una participación estable alrededor del 30% de lo recaudado de impuestos selectivos sobre bienes, y una presión no inferior a 0,3 puntos del PBI.²⁵

Para asegurar la recaudación existente y su asignación entre los diferentes destinos establecidos por la legislación, la nueva imposición específica debiera establecerse en combinación de los impuestos internos existentes, de manera tal que, mediante el mecanismo de pago a cuenta, logre establecerse una AECET sobre la estructura de la totalidad de los Impuestos Internos del Capítulo I del Título II de la Ley N° 24 674. De tal forma, los impuestos *ad valorem* y su respectivo mínimo –en caso de existir–, para cada categoría podrán tomarse como pago a cuenta de la AECET hasta el límite de la obligación tributaria correspondiente a este último. Lo tributado por impuesto interno *ad valorem* en cualquiera de los productos que se encuentre el tabaco gravado actualmente podrá tomarse a cuenta de la AECET solo hasta el monto total correspondiente a esta nueva alícuota específica. En caso de resultar inferior, habrá de ingresarse la diferencia; mientras que, para los productos de alto precio, la obligación tributaria habrá quedado saldada con el impuesto *ad valorem* ya existente.

Un tema de especial relevancia consiste en evaluar hasta qué punto la AECET debe permanecer dentro de la estructura de Impuestos Internos. El objeto de los Impuestos Internos es gravar el consumo de determinados bienes y servicios. Para tal fin, es indispensable que exista una definición legal del bien, tanto sea su origen nacional como importado. Los impuestos incluidos en la Ley de Impuestos Internos Unificados se aplican de manera que incidan en una sola de las etapas de su circulación, sobre el expendio de los bienes gravados, entendiéndose por tal –para los casos en que no se fije una forma especial– la transferencia a cualquier título, su despacho a plaza cuando se trate de la importación para consumo (de acuerdo con lo que, como tal, entiende la legislación en materia aduanera), y su posterior transferencia por el importador a cualquier título (Fernández, 2009).

25 Véase Cuadro 2 en Velasco et ál. (2024).

En la definición general del Título I de la ley mencionada, tratándose de un impuesto que se aplica de manera tal que incida en una sola de las etapas de su circulación, los sujetos pasivos de la obligación tributaria (contribuyentes de derecho), definidos por la ley son exclusivamente el "fabricante" y los "importadores". Sin embargo, para el caso particular del Título II –Tabacos– se identifican como sujetos del impuesto a los siguientes actores: fabricante; importador; fraccionador; acondicionador, y personas por cuya cuenta se efectúen las elaboraciones, fraccionamientos o acondicionamientos.

Por su parte, mediante el artículo 5 se establece que, para los artículos gravados con impuesto interno sobre la base del precio de venta al consumidor, la base imponible la constituye dicho precio, no admitiéndose en forma alguna la asignación de valores independientes al contenido y al continente, debiendo tributarse el impuesto de acuerdo con el precio de venta asignado al todo.

A partir de la reforma introducida por la Ley N° 27 430, la estructura de impuestos internos sobre tabacos quedó conformada como un sistema sobre determinados productos,²⁶ que se resume de la siguiente manera:

- Sobre los cigarrillos, la alícuota *ad valorem* del 75% se redujo al 70%, y el mínimo (que se establecía como el 75% del impuesto interno de la categoría más vendida) fue reemplazado por un impuesto mínimo de suma fija (inicial de \$28), actualizable por el índice de precios al consumidor trimestralmente. Modificado a una alícuota *ad valorem* del 73%, por la Ley N° 27 742/2024;
- Sobre el expendio de cigarros y cigarritos, se estableció una alícuota de 20% (con un fijo mínimo inicial de \$ 10);
- Se fijó una alícuota del 70% por el expendio de rabillos, trompetillas y demás manufacturas de tabaco;
- y finalmente una alícuota del 25% por el expendio de tabacos para ser consumidos en hoja, despalillados, picados, en hebras, pulverizados (rapé), en cuerda, en tabletas y despuntes, con un impuesto mínimo inicial de \$40, cada 50 g.

De tal forma, la estructura de impuestos internos al tabaco identifica los productos alcanzados y los sujetos responsables que permiten lograr la imposición sobre los consumidores al precio de venta. Como consecuencia, aparece la oportunidad de aplicar sobre tales sujetos una alícuota específica por gramo²⁷ de contenido de tabaco, de un monto de entre \$30 y \$36 por gramo, sobre una estimación de 1 g de contenido de tabaco por cigarrillo.²⁸ De esta manera, se crea un instrumento que permite corregir y homogeneizar el tratamiento preventivo de consumo de tabaco en todos los productos

26 La Ley N° 26 467, de desaliento al consumo de productos derivados del tabaco (que modificó la Ley de Impuestos Internos), estableció las definiciones de cigarrillos, cigarros con envoltura, cigarros sin envoltura, cigarritos con envoltura y cigarritos sin envoltura.

27 Esta alícuota específica y la modalidad de implementación a través del pago a cuenta resultarán en un incremento de precio mayor sobre productos de menor precio de mercado, pues su finalidad es justamente el tratamiento equivalente por contenido de tabaco para todos los productos existentes o a crearse.

28 Sobre la base de las estimaciones realizadas en "Oecd Health statistics, 2022. Definitions, Sources and Methods. Tobacco consumption in grams per capita (age 15+). <https://data-explorer.oecd.org/>

alcanzados por el Capítulo I -Título II de la Ley N° 24 674 y que se incorpora a la mencionada ley.

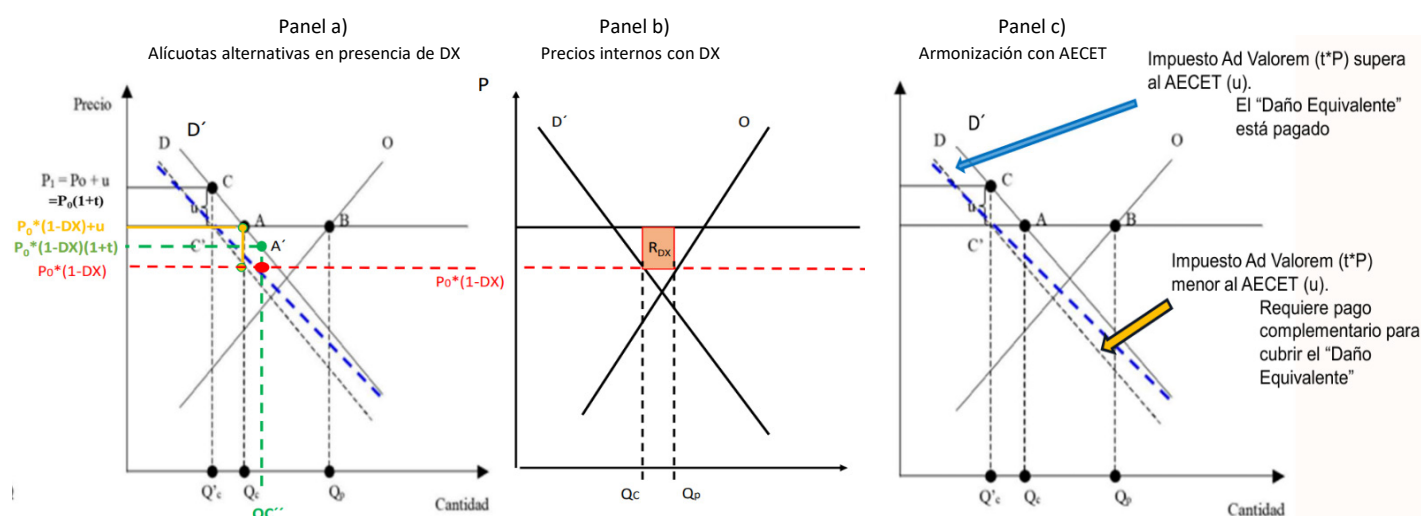
En la Figura 2 pueden resumirse los efectos económicos involucrados en la discusión y la solución propuesta a través de la AECET, recopiladas en Velasco et ál. (2024).²⁹ En dicho esquema gráfico se muestran los efectos esperados de la tributación *ad valorem* existente y la armonización (y correspondiente reemplazo para los tramos de menores precios) con la alícuota "específica" propuesta, cuando existieran derechos de exportación (*panel a*), a la vez que el propio "mecanismo de armonización" a través del pago a cuenta del impuesto específico con el impuesto *ad valorem* existente (*panel c*), separados por el *panel b*, que representa los efectos sobre los precios internos, antes de impuesto, de la aplicación de los DX.

De tal manera, el *panel central* muestra que, sobre los saldos exportables resultado del excedente de la oferta interna (O) respecto de la demanda interna simulada sin impuestos (D'), los DX provocan la reducción del precio interno de los productos comercializables originalmente supuestos al precio internacional P^*_0 . El *panel a* muestra que, para el caso de imposición *ad valorem* (t), se implicará un monto de impuesto interno pagado menor $P^*_0 (1-DX) (1+t)$, mientras que dicho monto permanecería constante para el caso de alícuotas específicas (u), ocasionando un precio interno superior $P^*_0 (1-DX) + u$ para cualquier alícuota que represente un monto equivalente de impuesto antes de la aplicación de los DX.

Es por ello que la armonización implícita en la implementación de la AECET, combinada con la posibilidad de reconocer el impuesto resultante de " t " como pago a cuenta de lo correspondiente por " u ", no solo representa una igualación del impuesto por gramo de tabaco, sino además la independización del impuesto interno específico respecto de la política arancelaria sobre las exportaciones. El *panel c* muestra cómo el mecanismo de pago a cuenta asegura que el impuesto específico permita articular los objetivos recaudatorios de las alícuotas *ad valorem*, establecidas en relación inversa a la elasticidad precio de la demanda a la Ramsey, con los objetivos de imposición mínima saludable aplicadas conforme los argumentos de Pigou. Aquellos bienes cuyo precio arroje como resultado un impuesto *ad valorem* superior al correspondiente por su contenido de tabaco habrán ya cumplido con la penalidad pigouviana pretendida desde los objetivos saludables. Por su parte, aquellos otros bienes en el tramo inferior de la demanda deberán ingresar el remanente de impuesto específico que adeudan por no haber alcanzado el monto de la penalidad correspondiente a " u " con el correspondiente pago " $t \times P$ ".

29 En honor a la brevedad, se resumen las conclusiones vertidas a lo largo de los Recuadros 1, 2 y 3 del documento.

Figura 2. Correcciones saludables con armonización mediante AECET



Alternativa 2. El aumento de la alícuota ad valorem hasta el límite de la delegación legislativa. El Poder Ejecutivo, a través de la utilización del artículo siguiente al 14 de la Ley de Impuesto Interno, puede aumentar el impuesto interno ad valorem en lo inmediato hasta un 25%, con un límite de tasa del 75% sobre la base imponible, lo que permitiría su implementación en el corto plazo. No obstante, siempre existe la posibilidad de modificación legislativa de las alícuotas de impuestos internos.

Esta alternativa ya se encuentra a disposición de las autoridades tributarias para que a través de un decreto se eleve hasta el 75% la alícuota del rubro aportante principal de recursos fiscales selectivos sobre bienes (cigarrillos). De tal forma, la aplicación de esta alternativa de manera aislada no podría considerarse una propuesta de reforma tributaria en sí misma, en la medida que el acto administrativo requerido solo tiene las limitaciones políticas usualmente referidas a la "oportunidad, mérito y conveniencia" para el Estado nacional (y las provincias, en la medida que su recaudación resulta completamente coparticipable).

Sin embargo, aparece como un instrumento válido para reforzar los argumentos saludables³⁰ de la tributación sobre el tabaco que, en combinación con la implementación de la AECET, lograría incrementar los precios de los cigarrillos por encima de lo que la tributación homogénea por gramos de tabaco implementada generaría, como puede observarse en la sección siguiente entre las simulaciones de políticas tributarias analizadas.

30 Existen otras medidas que, aunque no necesariamente son de índole tributaria, también afectan los resultados de la traslación a precios de las políticas tributarias, como puede resultar el "empaquetado genérico" a través de la eliminación de diferenciaciones entre marcas. Es por ello, que es aconsejable acompañar las medidas impositivas con políticas de control del tabaco, cuando los objetivos perseguidos son la reducción del consumo.

Efectos de las alternativas de reforma en la estructura tributaria sobre tabacos

A fin de evaluar las distintas medidas planteadas, se proyectó la recaudación para el año 2024 sin implementar cambios y, luego, se aplicó para este año la incorporación de la AECET en la estructura con el mecanismo de pago a cuenta y el incremento de alícuota *ad valorem* al 75%.³¹

Incorporación de la AECET dentro de Impuestos Internos. El análisis se realizó para las ventas por cuartil de precio³² (como variable proxy de consumo de cigarrillos), con el fin de estimar el impacto que la incorporación de un componente específico por gramo de tabaco tiene en los distintos estratos de precios de los cigarrillos. La actualización de precios se realizó en base al crecimiento promedio interanual de los últimos tres años, y las ventas del sector se actualizaron en base al crecimiento real de los precios y al cambio que esto origina según la elasticidad precio de la demanda en el largo plazo para cada uno de los cuartiles de precios.

Como base de comparación se utiliza el año 2024 estimado, incorporando los cambios normativos introducidos en el mes de julio, es decir, un incremento de la alícuota de impuestos internos sobre los cigarrillos de 70% a 73%, y tomando como determinado el precio neto de venta. Este precio neto de venta se obtiene de la diferencia entre el precio de venta al consumidor menos los impuestos tributados que componen el precio de venta final (IVA, Internos, FET e IAE). Es decir, los cambios impositivos tendrán un efecto total en el precio final de venta producto de la traslación total del impuesto. El precio se incrementará en la suma total de impuestos sobre el precio neto de venta inicialmente calculado.

Dada la modalidad de pago a cuenta de este impuesto específico, el precio solo incrementará en la diferencia entre el impuesto interno del tipo *ad valorem* tributado al precio inicial y la AECET, y no verá cambios en los casos que el impuesto interno del tipo *ad valorem* pagado sea mayor que la AECET.

En función de la disponibilidad de información y a fin de hacer un análisis desagregado que considere la separación entre marcas caras y baratas, se utilizaron las elasticidades precio de la demanda de largo plazo calculadas para el *Policy Brief* N° 1/2019,³³ donde se estima: una elasticidad precio de la demanda en el largo plazo de -0,10 para las marcas baratas (primer y segundo cuartil de precio), y una de -0,287 para el caso de las marcas con mayor precio (tercer y cuarto cuartil de precio), sobre las ventas totales.

Es por ello que, para poder utilizar dicha información, en las simulaciones se dividieron los datos en dos grupos: marcas baratas (primer y segundo cuartil de precio) y marcas caras (tercer y cuarto cuartil de precios). Se calcula, para ambos casos, el precio promedio entre los cuartiles de precio de cada grupo y se suman las cantidades consumidas (ventas) para cada grupo.

31 En Velasco et ál. (2024) se presenta un anexo con la desagregación de la recaudación por impuestos y su distribución por provincia.

32 Datos disponibles en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

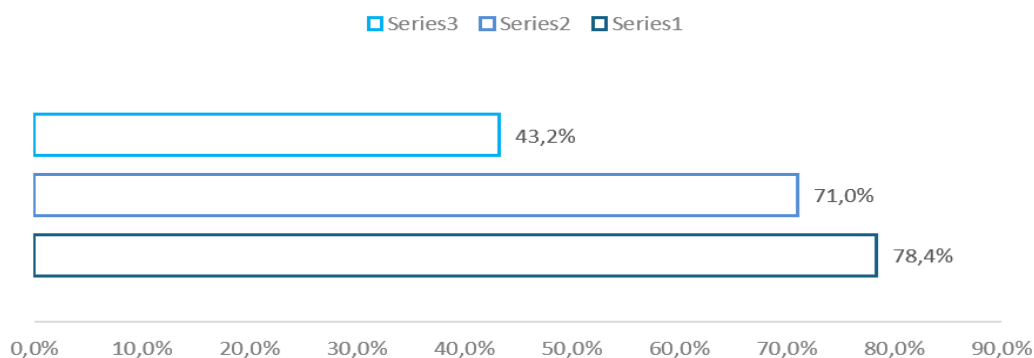
33 Red Sur, Tobacconomics, Instituto Torcuato Di Tella. Estudio detallado disponible en <https://www.utdt.edu/download.php?fname=155958483521272500.pdf> (González-Rozada y Berlinsky, 2019).

Una vez contruidos estos dos grupos, se aplica la reforma impositiva proyectada para el año 2024, introduciendo la AECET dentro de la estructura tributaria e incorporando la metodología de pago a cuenta entre la AECET y el componente *ad valorem* del impuesto interno, hasta el límite de la obligación tributaria. A continuación, se evalúa para cada grupo el incremento real en precios que implica la aplicación de la reforma impositiva y, dado que las elasticidades calculadas muestran la reducción en las cantidades totales, se estima la reducción en ventas resultantes del incremento real en los precios para cada uno de los grupos.

Por último, la diferencia entre el total de ventas de cigarrillos antes de impuestos y las ventas totales una vez aplicada la reforma en uno de los grupos permitirá conocer la reducción en las ventas de cigarrillos en ese grupo. Esto, a su vez, permite identificar las cantidades consumidas luego de la reforma para las marcas baratas y para las marcas caras³⁴ y, por lo tanto, conocer los impuestos totales tributados en cada grupo de análisis.

La introducción del AECET implica una caída de las cantidades consumidas y una reducción de la brecha entre marcas caras y baratas (Gráfico 3), objetivos perseguidos con la incorporación de este instrumento. La relación entre precio promedio del primero y segundo cuartil respecto del tercer y cuarto cuartil de precios –del 43% actual– se corrige a una superior al 70% para el año 2024.

Gráfico 3. Relación de precios promedio del cuartil 1 y 2 con promedio del cuartil 3 y 4 de precios, antes y después de la introducción de AECET de \$30 y \$36 por gramo de tabaco.



Fuente: elaboración propia.

Los resultados agregados de esta medida se estimaron para una alícuota de \$30 y \$36 por gramo de tabaco,³⁵ para las ventas de paquetes de 20

34 La sustitución entre marcas caras y baratas se encuentra contemplada a través de la diferencia de elasticidades para el caso de un incremento de igual porcentaje sobre los precios de todos los cuartiles, a consecuencia de un aumento uniforme de impuesto *ad valorem*. En ese contexto, existe posibilidad, desde el consumidor, de reducir la incidencia sobre su ingreso real a través del cambio de consumo hacia marcas más baratas, posibilidad que se reduce en la medida en que los cigarrillos consumidos sean de marcas baratas. Sin embargo, la implementación de la AECET provoca un incremento de precio relativo mayor en los cigarrillos de menor valor, por lo que las elasticidades utilizadas estarían ignorando posibles sustituciones en el sentido contrario ante la equiparación de precios.

35 Suponiendo 1 g por cigarrillo

unidades de cigarrillos a partir de enero de 2024. Estos resultados pueden resumirse de la siguiente manera:

Cuadro 1. Resultado. Reforma introducción de AECET en el año 2024.

INTRODUCCIÓN AECET 2024			
	Marcas baratas	Marcas caras	Total
Precio inicial	1.123	2.597	1.860
AECET \$30			
	Marcas baratas	Marcas caras	Total
Precio promedio	1.844	2.597	2.220
Crecimiento precios	64,2%	0,0%	19,4%
Cantidad consumida en millones	717	833	1550
Reducción consumo	12,4%	0,0%	6,2%
Recaudación 2024/2024 sin cambios			17,2%
Recaudación 2024/2023			277%
AECET \$36			
	Marcas baratas	Marcas caras	Total
Precio promedio	2.136	2.726	2.431
Crecimiento precios	90,2%	5,0%	30,7%
Cantidad consumida	675	812	1487
Reducción consumo	17,6%	2,5%	10,0%
Recaudación 2024/2024 sin cambios			24,7%
Recaudación 2024/2023			301%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos MAGYP.

Las simulaciones encuentran que los ingresos adicionales, resultado de la introducción de la AECET, provienen principalmente de las marcas más baratas. En particular, la introducción de un AECET de \$30 no altera el precio de las marcas más caras.

De esta forma, el excedente obtenido por la incorporación de la AECET representa una corrección a tributar por el daño que ocasionan de forma equivalente respecto del resto de los cigarrillos para los cuales el impuesto *ad valorem* alcanzaría a cubrir la totalidad de la nueva alícuota específica.

La introducción de este componente del tipo específico permite aumentar la recaudación, entre un 17,2% hasta un 24,7%, y disminuir el consumo de cigarrillos, en promedio, entre 2 y 4 paquetes de 20 unidades por habitante³⁶.

Debido a que el aumento de precio se produce en este caso solamente sobre las marcas baratas, que representan poco más de un tercio del total del consumo antes de la implementación de la política, puede apreciarse en el Cuadro 1 la sustancial reducción estimada sobre este segmento de mercado.

Implementación de la AECET con elevación del impuesto *ad valorem* al 75%

Finalmente, puede simularse el incremento de alícuota a los niveles de 2016. De tal forma, se proyecta el aumento en 5 puntos porcentuales de la alícuota, para el caso de una caja de cigarrillos de 20 unidades en enero 2024.

El incremento de la alícuota del impuesto *ad valorem* del 70% y 73% al 75%, dentro de una estructura impositiva que incluye la incorporación de la AECET y que permite el pago a cuenta hasta el límite de la obligación tributaria, genera que parte del incremento impositivo originado en el aumento de alícuota ingrese como impuesto interno *ad valorem*, solapando los ingresos excedentes por la implementación de la AECET.

El aumento de la alícuota tiene un efecto magnificador en el incremento de precios de los cigarrillos, y efectos similares a la introducción de la AECET en cuanto a la reducción del consumo. Dada la implementación combinada con el impuesto específico, también se observa una reducción de la brecha de precios, menor que con solo la introducción del AECET: el precio promedio del primer y segundo cuartil en 2024 representa al menos el 63% de los precios promedio del cuarto cuartil.

La reducción del consumo, al implementar esta combinación de instrumentos, se encuentra entre 164 y 209 millones de paquetes de 20 cigarrillos en el año (ver Cuadro 2).

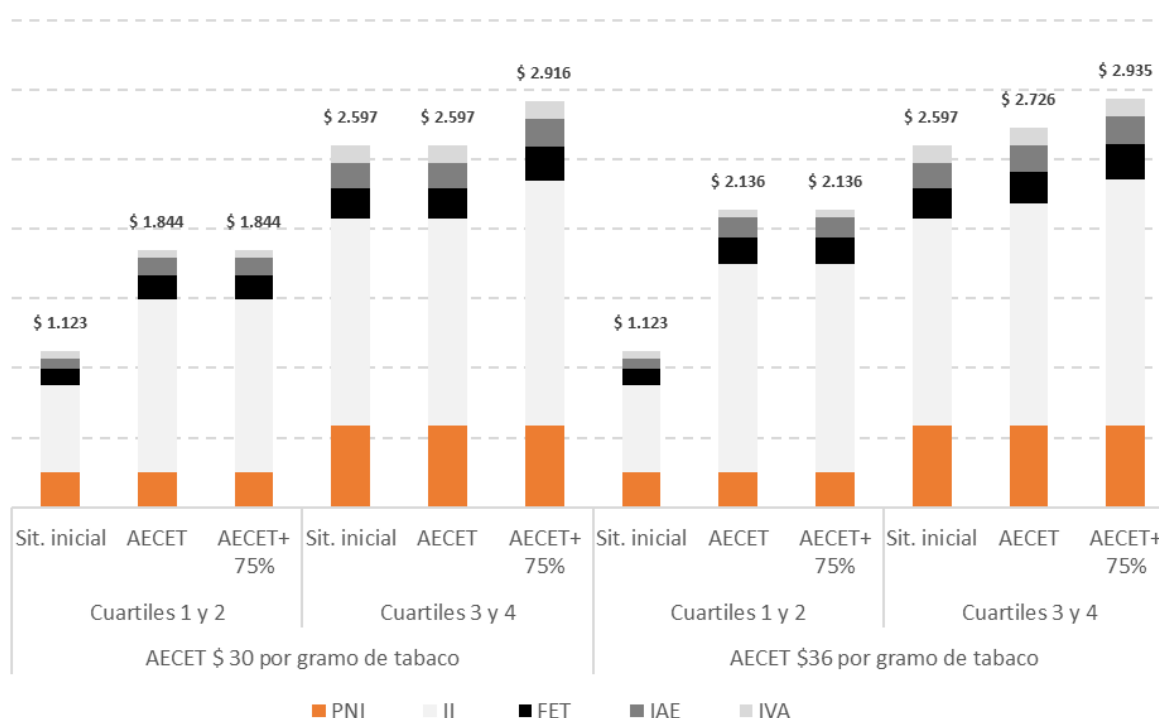
Cuadro 2. Resultados. Reforma introducción de AECET y aumento Impuesto Interno *ad valorem* del 70/73 % al 75% en el año 2024.

INTRODUCCIÓN AECET 2024			
	Marcas baratas	Marcas caras	Total
Precio inicial	1.123	2.597	1.860
AECET \$30 + 75% AD VALOREM			
	Marcas baratas	Marcas caras	Total
Precio promedio	1.844	2.916	2.380
Crecimiento precios	64,2%	12,3%	28,0%
Cantidad consumida en millones	717	771	1.488
Reducción consumo	12,4%	7,4%	9,9%
Recaudación 2024/2024 sin cambios			22,5%
Recaudación 2024/2023			294%
AECET \$36 + 75% AD VALOREM			
	Marcas baratas	Marcas caras	Total
Precio promedio	2.136	2.935	2.536
Crecimiento precios	90,2%	13,0%	36,3%
Cantidad consumida	675	767	1.442
Reducción consumo	17,6%	7,8%	12,7%
Recaudación 2024/2024 sin cambios			28,1%
Recaudación 2024/2023			312%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos MAGYP

A continuación, y a modo de resumen, se muestran los resultados obtenidos en términos de precios tras la introducción de las distintas alternativas para un AECET de \$30 y \$36. Los efectos que resultan del Gráfico 4 aclaran la relevancia de esta medida en el aumento de precios principalmente en los primeros dos cuartiles de precios (marcas baratas), así como la magnificación de estos efectos ante la aplicación de una alícuota *ad valorem* del 75%.

Gráfico 4. Comparación de las reformas impositivas en términos del precio promedio de marcas baratas y caras, 2024. (Alternativas de AECET de \$30 y \$36 por gramo de tabaco)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos MAGYP

Síntesis de casos simulados

En el entramado tributario que fue descrito a lo largo del documento, las alternativas de política tributaria factibles de simulación podrían ampliarse exponencialmente, en razón de las numerosas combinaciones que pueden implementarse. Sin embargo, a los fines de presentar propuestas abordables desde lo técnico y lo políticamente viable, se plantearon aquellas que permiten resolver los problemas inmediatos de la estructura actual del conjunto de impuestos al tabaco.

Como síntesis, puede señalarse que, en todos los casos simulados y bajo los supuestos implementados de traslación del 100% de las medidas tributarias a los precios, se obtienen incrementos de precios respecto de la situación sin reforma, que varían según el tipo de producto y la modalidad

de la reforma implementada. Sobre las marcas de menor costo, el cambio más importante se da por la introducción de la AECET, cuya finalidad consiste en imprimir un monto específico por contenido equivalente de tabaco, con independencia de los precios pagados por los productos que lo contengan. Por su parte, el mayor aumento de precio se debe a la suba de la alícuota de Impuestos Internos al 75% a partir del tercer cuartil, donde el pago a cuenta con el impuesto *ad valorem* resulta redundante para el caso de AECET de \$30 por gramo de tabaco. En los dos primeros cuartiles, los incrementos se explican por la aplicación del AECET. En consecuencia, bajo los supuestos adoptados, todas las medidas simuladas resultan efectivas para reducir el consumo de cigarrillos.

Síntesis y Conclusiones

El presente documento aborda la temática que, en la Argentina, resulta más compleja dentro de la tributación saludable. Da cuenta de la necesidad de lograr el abordaje de las situaciones regionales, políticas y judiciales en la que se desarrolla la discusión de la tributación de los productos del tabaco, desde el análisis integral del conjunto de impuestos y asignaciones que den viabilidad política a su implementación. El objetivo saludable desde la tributación del sector, que se vuelve central en la actualidad, no puede idearse de manera aislada de los intereses de las provincias productoras, toda vez que se requiera de la aprobación de reformas en el Congreso. Es necesaria, entonces, una estrategia que articule los objetivos de salud pública presentes en las últimas reformas legislativas, conjuntamente con aquellos originados hace medio siglo, pero aún persistentes en el cuerpo normativo como parte de estrategias de promoción regional.

El contexto de impuestos y bases imponibles cruzadas dentro del "sistema" de impuestos sobre tabacos refleja ese intrincado contexto sectorial y regional, donde la simplificación no parece resultar políticamente viable en el corto plazo, a menos que se establezcan mecanismos graduales –que se encuentran fuera del análisis del presente documento– como la solución de la problemática del Fondo Especial del Tabaco.

No obstante, existen otros componentes del sistema tributario que también atentan con las posibilidades de traslación a precios de los incrementos tributarios que pudieran establecerse con fines saludables. Uno que resulta factible de corrección, a través de medidas administrativas desde el Poder Ejecutivo, es el esquema de derechos de exportación escalonado que se establece sobre el capítulo correspondiente a los productos del tabaco y que, sin lugar a duda, perjudica a los productores de hoja de tabaco, a la vez que subsidia a los consumidores, propiciando una reducción del precio interno de los productos del tabaco en relación con los valores internacionales. En tal sentido, la eliminación de alícuotas diferenciales dentro de esta cadena productiva para estos derechos de exportación no solo resulta necesaria para asegurar la efectiva traslación de la incidencia de aumentos de impuestos internos, sino que su eliminación podría augurar incrementos del precio internos de los productos sin elaborar y de los elaborados como una medida de política tributaria en sí misma.

En el mismo sentido, la evidencia empírica académica y las recomendaciones del CMCT apuntan a la mayor efectividad alcanzada con la incorporación, utilización o incremento del componente específico dentro de la estructura selectiva sobre el consumo.

Interpretando la reformulación del Fondo Especial del Tabaco como una restricción para el mediano plazo, se elaboraron alternativas de reforma tributaria de corto plazo que, por un lado, apuntan a la corrección de los sesgos (imposición completamente *ad valorem*) y las falencias (ausencia de imposición mínima efectiva, y de tributación específica sobre el contenido de tabaco) identificadas en el análisis, mientras que, por otro lado, otras alternativas se refieren al aprovechamiento del margen que posee el Poder Ejecutivo para el incremento de la carga tributaria *ad valorem*, en presencia de las correcciones previstas y como refuerzo de los argumentos saludables de una reforma integral.

Con el objeto de encontrar una estructura coherente de imposición al tabaco, se propone un alineamiento de la política tributaria sectorial hacia la aplicación de una alícuota específica al contenido equivalente de tabaco (AECET) de entre \$30 y \$36 por gramo de tabaco (a precios de diciembre de 2023), dentro del capítulo correspondiente a Tabacos en la legislación de Impuestos Internos, que permita la identificación del objetivo saludable respecto del consumo de tabaco, de manera independiente del producto a través del cual se efectúe dicho consumo. Por su parte, y respetando los objetivos tanto de imposición mínima, como de recaudación presentes en la legislación actual, se establece un mecanismo de pago a cuenta –hasta el límite de la obligación tributaria de la nueva alícuota– con el monto correspondiente al impuesto interno *ad valorem* que haya ingresado el sujeto alcanzado. Este mecanismo preserva los objetivos saludables y la recaudación actual, asegurando que todos los productos derivados del tabaco contengan un gravamen al contenido equivalente de tabaco.

Asimismo, se evalúan las implicancias del incremento hasta el máximo permitido del 75% en la delegación legislativa establecida dentro de la Ley de Impuestos Internos sobre cigarrillos, de manera tal de profundizar la reducción del consumo en todos los cuartiles de precios, dentro del esquema homogéneo establecido a través de la AECET, provocar la elevación de los precios también de los productos de mayor valor.

Las simulaciones de los efectos de la implementación, de forma aislada, de la AECET que aquí se propone muestran que la recaudación de la alícuota específica proviene principalmente de los cigarrillos de precios menores, dado que en la actualidad los mismos no alcanzan a tributar de manera equivalente por el daño que ocasionan a la sociedad, por encontrarse la estructura impositiva totalmente sesgada hacia la imposición *ad valorem*.

La introducción del impuesto específico tiene un efecto en la reducción de la brecha entre los precios altos y los precios bajos, lográndose una relación entre el precio promedio del primer y segundo cuartil (precios bajos), respecto del tercero y cuarto, que supera el 70%. Como toda política pública, el análisis de reformas potenciales y sus efectos requerirá de seguimiento permanente y nuevos análisis en el futuro, así como también la posibilidad de su extrapolación para gravar los demás males que contienen los bienes actualmente alcanzados con impuestos selectivos con fines correctivos.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología médica. (09/05/2011). Disposición N° 3.226 de 2011. Cigarrillo electrónico. Boletín Oficial N° 32.145.
- Auditoría Nacional General (AGN). (2018). *Auditoría de Gestión. Coordinación de Área de Tabaco. Fondo Especial del Tabaco*. Proyecto N° 121631. https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/informe_066_2018.pdf
- Berlinski, J. y González-Rozada, M. (2018). *Impacto de las Recientes Reformas Impositivas al Tabaco en Argentina*. Instituto Torcuato Di Tella (ITDT). https://www.utdt.edu/download.php?fname=_155958483521272500.pdf
- Chaloupka, F., Gonzalez-Rozada, M., Rodriguez-Iglesias, G. y Schoj, V. (2014). *Analysis of Cigarette Tax Structure as a Requirement for an Effective Tax Policy: Evaluation and Simulation for Argentina*. Universidad Torcuato Di Tella. <https://portal-uat.who.int/ftccapps/sites/default/files/kh-media/e-library-doc/2020/01/Argentina-Conference-Proceeding-2014.pdf>
- Cortés Conde, R. y Harriague, M. (2010). Evolución del sistema tributario argentino. *Revista IR-06 AFIP*, 08-106.
- Delipalla, S., y Keen, M. (1992). The Comparison between *Ad valorem* and Specific Taxation under Imperfect Competition. *Journal of Public Economics*, 49(3), 351-61.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005). La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. *Documento de Trabajo N° 5*, CEFID-AR. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/ah1001.pdf>
- González-Rozada, M. y Berlinsky, J. (2019). Serie Documentos de Base del proyecto Impuestos al Tabaco en América Latina. Estudio país N° 1/2019. Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina: Impacto de las reformas impositivas. <https://www.redsudamericana.org/programas/otros/acelerando-la-fiscalidad-efectiva-al-tabaco-en-argentina-impacto-de-las-reformas>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (16/08/1996). Modificaciones a la Ley de impuestos internos. Ley N° 24 674 de 1996. *Boletín Oficial* N° 28 459.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (09/01/1996). Impuesto Adicional de Emergencia. Ley N° 24 625 de 1996. *Boletín Oficial* N° 28 307.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (09/01/2009). Modificaciones a la Ley N° 24 674 de impuestos internos y a la Ley Nacional del tabaco N° 19 800. Ley N° 26 467 de 2009. *Boletín Oficial* N° 31 569.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (29/12/2017). Modificaciones: modificación de la ley de impuestos internos y otras. Ley N° 27 430 de 2017. *Boletín Oficial* N° 33.781.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (08/07/2024). Ley de bases y puntos de partida para la Libertad de los Argentinos. Ley N° 27 742 de 2024. *Boletín Oficial* N° 35 456.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010). *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Ginebra: World Health Organization. <https://data-explorer.oecd.org/>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014). *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT de la OMS (Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco). Ginebra: Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/147661>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2018). *Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas*. Washington DC: OPS.
- Pigou, A. (1920). *The Economics of Welfare*. Londres, Macmillan.
- Poder Ejecutivo Nacional. (31/08/1972). Ley N° 19 800 de 1972. Ley Nacional del Tabaco. *Boletín Oficial* N° 22 495.
- Poder Ejecutivo Nacional. (02/05/2016). Decreto N° 626 de 2016. Impuestos Internos. *Boletín Oficial* N° 33.369.
- Poder Ejecutivo Nacional. (31/12/2020). Decreto N° 1060 de 2020. Derecho de exportación. *Boletín Oficial* N° 34.552.
- Poder Ejecutivo Nacional. (07/09/2023). Decreto N° 462 de 2023. Derecho de exportación. *Boletín Oficial* N° 35.250.
- Ramsey, F. (1927). Una contribución a la teoría de la imposición. *Economic Journal*, 37, 47-61.
- Rodriguez-Iglesias, G., y Blecher, E. (2018). *Tax Structures are Key in Raising Tobacco Taxes & Revenues*. Tobacconomics Policy Brief. Chicago

- Shang, C., Chaloupka, F., Fong, G., Thompson, M., y O'Connor, R. (2019). *Association between tax structure and cigarette consumption: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation (ITC) Project*. *Tob Control* 2019; 28: s31-s36.
- Tobes, M. (2021). *La controversia entre salud y desarrollo local. Una propuesta de reforma a la política fiscal al tabaco en la Argentina*. Tesis [tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata. Director de Tesis: Pedro Ignacio Velasco y CoDirector: Germán Rodríguez-Iglesias. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/134592>
- Velasco, P, Cetrángolo, O y Tobes, M. Luciana. (2024). *Política tributaria asincrónica sobre el tabaco en Argentina. Diagnóstico y propuestas estilizadas hacia su armonización saludable*. Documento de Trabajo 95. IIEP (UBA – CONICET).
- WHO (2017). "Earmarking for health. From theory to practice". World Health Organization. Health Financing Working Paper N° 5. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/255004/9789241512206-eng.pdf?sequence=1>
- WHO report on the global tobacco epidemic (2019). "Report on the Global Tobacco Epidemic". Geneva: World Health Organization; 2019. <https://iris.who.int/handle/10665/326043>
- WHO. Technical Manual on Tobacco Tax Administration (2021). "Tobacco tax policy and administration". World Health Organization. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/340659/9789240019188-eng.pdf?sequence=1>
- Yurekli, A. (2004). *Diseño y Administración de los Impuestos al Tabaco: Herramienta 4: Impuestos*. Washington, D.C: OPS/Banco Mundial.
- Yurekli, A. (2013). *Tool 4: Design and Administration. Design and Administer Tobacco Taxes*. World Bank.