

## Impuestos al tabaco: evidencia disponible para Argentina

### Introducción

Como consecuencia del consumo de tabaco, se estimó que en Argentina mueren aproximadamente 47.700 personas al año por enfermedades vinculadas al tabaquismo y se gastan casi \$197 mil millones por costos directos<sup>1</sup>.

Si bien Argentina viene experimentando una caída del porcentaje de fumadores desde el año 2005, todavía presenta una alta tasa de prevalencia de consumo de tabaco. El último relevamiento de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo en 2018 advirtió que la prevalencia del consumo de tabaco representaba el **22,2% de la población adulta**, siendo que el 97,2% de los consumidores de tabaco son fumadores de cigarrillos<sup>2</sup>. Por otra parte, la última Encuesta Mundial sobre Tabaco en Jóvenes, relevada también en 2018, puso de manifiesto que la **edad de iniciación** en el consumo de tabaco se encuentra entre los **12 y 15 años**, y que el 19,5% de los estudiantes de entre 13 y 15 años fuma tabaco mientras que la prevalencia alcanza el 20,2% al ampliar a consumo de productos de tabaco<sup>3</sup>.

Las políticas fiscales que aumentan los impuestos y precios del tabaco han sido reconocidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la medida individual más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco y proteger la salud de la población<sup>4 5</sup>. En Argentina, a pesar de que el porcentaje que representan los impuestos respecto del precio de venta supera el piso de 75% recomendado

por OMS, los cigarrillos continúan siendo de los más asequibles del mundo, ocupando el puesto internacional 43 entre 177 países en términos de qué tan barato es consumirlos, y el puesto 4 entre los países de América Latina y el Caribe (abajo de Paraguay, Brasil y Guyana)<sup>6</sup>.

Adicionalmente, las políticas de impuestos a los productos de tabaco han sido reconocidas como medidas que protegen y promueven los derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le ha recomendado al Estado Argentino que *“elabore políticas fiscales, de fijación de precios y de sensibilización de la población que sean eficaces para reducir el consumo de tabaco, en particular entre las mujeres y los jóvenes”* y le ha llamado la atención sobre *“el nivel insuficiente de los impuestos sobre el tabaco”* en el país<sup>2</sup>.

El objetivo de este documento es sintetizar la evidencia sin conflicto de interés más actualizada en referencia a los impuestos al tabaco y su efectividad como política de salud.

### ¿Qué sabemos de la efectividad de los impuestos al tabaco en Argentina?

› **Los impuestos que incrementen el precio de los productos de tabaco reducen el consumo**, inducen al abandono, previenen recaídas en el consumo y/o previenen la iniciación. A nivel general, en países de altos ingresos se

estimó que un incremento en los precios del 10% reduce el consumo a nivel global en aproximadamente un 4% en el corto plazo (contemplando una combinación de todas las situaciones antes mencionadas), y tal reducción es aún mayor en el largo plazo<sup>7 8</sup>. Una revisión de la evidencia referida a América Latina encontró que las reducciones en el consumo de cigarrillos producto del incremento en el precio de los productos serían menores al 5%<sup>9</sup>. En Argentina, en particular, existe vasta evidencia que permite sostener que un incremento del precio del 10% favorece una reducción en el consumo de cigarrillos en torno entre el 3% y el 6%<sup>10 11 12 13 14</sup>.

› **Es una medida de salud pública y de derechos humanos prioritaria** ya que, como se mencionaba anteriormente, la demanda de los productos de tabaco se reduce al hacer que se vuelvan más caros y menos asequibles, y por ende se reducen también las enfermedades asociadas a su consumo y los costos destinados a afrontarlas<sup>15</sup>. Cabe destacar que diversos organismos internacionales de Derechos Humanos recomiendan a los Estados la adopción de medidas concretas para garantizar el derecho a la salud; entre ellos, en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) se establece que *“toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*<sup>16</sup>.

› **Las políticas fiscales que aumentan los impuestos y precios del tabaco son reconocidas como la medida individual más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco y proteger la salud de la población**<sup>4 5</sup>. En una nota política publicada recientemente se puso en contraposición el impacto de todos los tipos de medidas, tanto aquellas vinculadas al precio como aquellas regulaciones que

no afectan al precio, planteando que a pesar de la efectividad de aquellas regulaciones que no operan vía precio, la ventaja de los incrementos de impuestos es que reducen el consumo de tabaco a la vez que tienen costos administrativos relativamente bajos. Específicamente, sintetizó que en América Latina los aumentos de impuestos que incrementan el precio de los cigarrillos en un 20% logran una reducción de la prevalencia aproximadamente en un 5%, mientras que otras medidas como la prohibición de publicidad lo hacen en aproximadamente un 4%. A su vez, la implementación del último tipo de medidas suele tener un costo de entre 6 y 18 veces más que lo que implica el incremento de impuestos<sup>17</sup>. Por tal razón, la evidencia indica que el incremento de impuestos que se traslade a precios es la medida individual más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco<sup>4 5</sup>.

› **Protegen a las infancias y juventudes porque retrasan la edad de iniciación en el consumo.** Una investigación reciente realizada con datos de la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos para Argentina, encontró que incrementos en impuestos que logren aumentar el precio de los cigarrillos tienen un impacto mayor en la edad de iniciación en el consumo que en la edad de abandono del mismo. Esto implica que la medida resulta más efectiva en aquellas personas que se encuentran en instancias más prematuras del consumo, cuanto menor es el desarrollo de la adicción<sup>18</sup>. Tal resultado es sumamente relevante ya que mientras más se demore el momento de inicio en el consumo de tabaco, es menos probable que la persona comience a fumar efectivamente porque la evidencia ha demostrado que son pocas las personas que se inician en el consumo siendo adultas. Un resultado similar se encontró en otros países de América Latina<sup>19</sup>.

› **Protegen a las personas en situación de mayor vulnerabilidad**, ya que a menor nivel socio-económico se da la mayor reducción en el consumo en consecuencia de aumentos en los precios<sup>14 15 16 17 18 19 20</sup>. En Argentina, a partir de los resultados de la Encuesta de Gasto de Hogares, se estimó que ante un 10% de incremento en el precio de los cigarrillos, el consumo de los individuos del decil de ingresos más altos se reduce en aproximadamente un 4%, mientras que el de los individuos que se encuentran en el decil de más bajos ingresos se reduciría aproximadamente un 8%<sup>14</sup>.

› **Generan ganancias en salud para la población**. Si bien mayores impuestos representan una mayor reducción en el consumo de la población de menor nivel socioeconómico, esto también se refleja en mejores condiciones de salud para esta población, menores gastos médicos, mayor expectativa de vida y mayor cantidad de tiempo para destinar a otras actividades (por encontrarse en mejores condiciones de salud y/o no tener que destinar tiempo al cuidado de otros) que les permitan generar ingresos. En suma, al considerar conjuntamente todos estos efectos indirectos de la reducción de consumo de cigarrillos generada por incrementos en los impuestos, la evidencia demuestra que la medida se vuelve progresiva tanto en Argentina<sup>21</sup> como en otros países de América Latina<sup>22 23 24</sup> y del mundo<sup>25</sup>.

› **Salvan vidas y evitan enfermedades**. Un estudio realizado en 2020 encontró que en Argentina la recaudación por impuestos al tabaco solamente alcanza a cubrir un 26% de lo que el país gasta por los daños y costos directos e indirectos que produce su consumo. Asimismo, estimaron que un incremento de impuestos que logre incrementar el precio de venta en un 50% se podrían salvar aproxima-

damente 17.440 vidas en 10 años y evitar 74.040 enfermedades; además de los importantes beneficios económicos que generaría<sup>1</sup>.

› **Reduce la carga económica sin perjudicar a la economía ni el empleo**, a nivel macroeconómico. A partir del desarrollo de un modelo de equilibrio general para Argentina, una investigación encontró que el incremento de impuestos al tabaco podría no solo reducir el consumo de los productos relacionados y mejorar los resultados en términos de salud, sino que tampoco induciría cambios significativos en el nivel de empleo y podría incluso generar incrementos en el nivel de empleo agregado en el mediano plazo. A su vez, los recursos adicionales que se generen como consecuencia de la medida podrían servir para el desarrollo de políticas focalizadas que mitiguen los impactos de la transición de los trabajadores<sup>26</sup>.

› **No hay evidencia de que sea una medida que estimule el comercio ilícito**. Un argumento frecuente en contra suele estar vinculado con la idea de que mayores impuestos generan aumentos en el comercio ilícito de estos productos. No obstante, la evidencia libre de conflicto de interés ha demostrado la falsedad de este argumento destacando que los principales determinantes del comercio ilícito se encuentran en otros factores que no están vinculados al precio y los impuestos, como ser la fortaleza de la gobernanza, calidad de la administración tributaria, fortaleza del marco regulatorio, voluntad del gobierno para controlar actividades ilícitas, aceptación social del comercio ilícito, entre otras. Asimismo, se ha observado que el mercado ilícito es relativamente mayor en países que tienen bajos impuestos y más pequeño en otros con mayores impuestos y precios. Incluso en países donde existe comercio ilícito, el incremento de

impuestos ha logrado reducir el consumo e incrementar la recaudación tributaria<sup>27</sup>. Un estudio focalizado en América Latina encontró que no hay evidencia que sustente el argumento de que exista una relación positiva entre impuestos y comercio ilícito<sup>28</sup>. En Argentina, en particular, se estimó una prevalencia del comercio ilícito del 13,6% (6,1% atribuido a falsificación de estampillas y 7,6% al contrabando de paquetes desde el extranjero), un porcentaje que resultó muy por debajo de lo que la industria sostenía iba a ser como consecuencia del incremento de impuestos dispuesto por medio de las últimas reformas fiscales<sup>29</sup>.

## Conclusiones

Argentina tiene que avanzar en políticas efectivas de impuestos a los distintos productos de tabaco, generando incrementos y mejoras en la estructura de los mismos, de modo que se puedan garantizar incrementos en el precio de todos los productos y una reducción significativa en su asequibilidad y su consumo. De esta manera, se protegería el derecho a la salud de la población, principalmente en la población más vulnerable y de niñas, niños y adolescentes, con el menor costo posible, sin afectar la economía ni el comercio ilícito, y generando recursos para la salud pública.

---

## Referencias

- 1 IECS. Radiografía de una epidemia. Argentina. La importancia de aumentar los impuestos al tabaco [Internet]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria; 2020. Disponible en: <https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/tabaco-argentina-1.pdf>
- 2 INDEC. 4º Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos. [Internet]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) Y Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación; 2019. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr\\_2018\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf)
- 3 Ministerio de Salud. Encuesta Mundial sobre Tabaco en Jóvenes. Informe final de Argentina, 2018. [Internet]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación Argentina y Organización Panamericana de la Salud; 2020. Disponible en: <https://bancos.salud.gov.ar/sites/default/files/2020-09/encuesta-mundial-sobre-tabaco-en-jovenes-en-argentina-junio-2020.pdf>
- 4 Raise: aumentar los impuestos al tabaco (Medidas «MPOWER» para el control del tabaco) [Internet]. OPS - Organización Panamericana de la Salud. [citado 15 de febrero de 2023]. Disponible en: [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2476:mpower-raise-aumentar-impuestos-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2476:mpower-raise-aumentar-impuestos-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0)
- 5 WHO. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021.
- 6 WHO. WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2021. Addressing new and emerging products. Geneva; 2021.
- 7 Ranson K, Jha P, Chaloupka FJ, Nguyen S. The effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco control policies. En: Tobacco Control in Developing Countries [Internet]. The World Bank; 2020. p. 427-47. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Cost-effectiveness%20of%20price%20increases.pdf>
- 8 Ranson K, Jha P, Chaloupka F, Nguyen S. Global and regional estimates of the effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco control policies. *Nicotine Tob Res.* agosto de 2002;4(3):311-9.
- 9 Guindon GE, Paraje GR, Chaloupka FJ. The Impact of Prices and Taxes on the Use of Tobacco Products in Latin America and the Caribbean. *Am J Public Health.* 2015;
- 10 González-Rozada M. Economía del control del tabaco en los países del Mercosur y Estados Asociados: Argentina: 1996-2004. Washington, D.C.: OPS; 2006.
- 11 Martínez E, Mejía R, Pérez-Stable EJ. An empirical analysis of cigarette demand in Argentina. *Tob Control.* 2015;24(1):89-93.
- 12 Rodríguez-Iglesias G, Schoj V, Chaloupka F, Champagne B, and González-Rozada M. Analysis of cigarette demand in Argentina: the impact of price changes on consumption and government revenues. *Salud Pública México.* 2017;59(1):95-101.
- 13 González-Rozada M. Impact of a recent tobacco tax reform in Argentina. *Tobacco Control.* 2020;29:s300-3.
- 14 Cruces G, Falcone G, Puig J. Differential price responses for tobacco consumption: implications for tax incidence. *Tob Control.* 2022;31:s95-100.
- 15 FIC Argentina. Promoción de una política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos: el caso de los impuestos al tabaco [Internet]. FIC Argentina; 2021. Disponible en: [ficargentina.org](http://ficargentina.org)
- 16 Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) [Internet]. Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. [citado 23 de febrero de 2023]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

- 17 CEDLAS UNLP. Impact of price-related measures and non-price regulation on tobacco consumption [Internet]. Policy Note, Tobacconomics, UIC; 2023. Disponible en: <https://tobacconomics.org/files/research/817/4-cedlas-topic-4-policy-note-en-final-version-1.pdf>
- 18 Gonzalez-Rozada M, Montamat G. How raising tobacco prices affects the decision to start and quit smoking: evidence from Argentina. *Int J Environ Res Public Health*. 2019;
- 19 Franco-Churruarín F, Gonzalez-Rozada M. The impact of cigarette price increases on the prevalence of daily smoking and initiation in Mexico. Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago; Chicago.
- 20 Gonzalez-Rozada M. Increasing Cigarette Taxes is Unfair to the Poor? Evidence from Argentina. Universidad Torcuato Di Tella; 2019.
- 21 Cruces G, Falcone G, Puig J. Tobacco taxes in Argentina: Toward a comprehensive cost-benefit analysis. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata; 2020.
- 22 Huesca L, Llamas L, Vargas Téllez CO, Rodríguez-Iglesias G. The distributional effects of a tobacco tax reform in Mexico: Social welfare improvements from fiscal reforms. [Internet]. Tobacconomics Working Paper No. 22/12/3. CIAD; 2022. Disponible en: <https://tobacconomics.org/research/the-distributional-effects-of-a-tobacco-tax-reform-in-mexico-social-welfare-improvements-from-fiscal-reforms-working-paper-series/>
- 23 De los ríos C, Medina D, Aguilar J. Cost-benefit analysis of tobacco consumption in Peru [Internet]. IEP; 2020. Disponible en: <https://tobacconomics.org/files/research/614/iep-2019-policy-report-en-edv5-1.pdf>
- 24 Divino JA, Ehrl P, Candido O, Pereira Valadao MA. Extended cost-benefit analysis of tobacco taxation in Brazil. *Tob Control*. 2022;31:s74-9.
- 25 Verguet S, Kearns PKA, Rees VW. Questioning the regressivity of tobacco taxes: a distributional accounting impact model of increased tobacco taxation. *Tob Control*. 2021;30:245-57.
- 26 Cruces G, Cicowiez M, Falcone G, Puig J. Incidence of Tobacco Taxation in Argentina: Employment and economywide effects. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata; 2021.
- 27 Ross H, Blecher E. Illicit Trade in Tobacco Products Need Not Hinder Tobacco Tax Policy Reforms and Increases [Internet]. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago; 2019. Disponible en: [www.tobacconomics.org](http://www.tobacconomics.org)
- 28 Paraje G. Illicit Cigarette Trade in Five South American Countries: A Gap Analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Peru. *Nicotine Tob Res*. 17 de julio de 2019;21(8):1079-86.
- 29 Pizarro ME, Giacobone G, Shammah C, Stoklosa M. Illicit tobacco trade: empty pack survey in eight Argentinean cities. *Tob Control*. 2022;31:623-9.