fic Argentina
Fundación InterAmericana del Corazón



# Interferencia de la industria tabacalera en Argentina:

## El caso de la reforma tributaria a los cigarrillos en el marco de la “Ley Bases”

Fecha de publicación: abril 2025

El presente reporte fue desarrollado con el apoyo de una subvención de Vital Strategies en nombre de Bloomberg Philanthropies. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y, bajo ninguna circunstancia, puede considerarse que refleja las posturas de los donantes.

## A. Introducción

En junio de 2024 se sancionó en el Congreso de la Nación la "Ley Bases y Puntos para la Libertad de los Argentinos" (Ley Bases)[1]. Esta extensa ley, a través de sus 238 artículos, estableció una enorme cantidad de modificaciones y desregulaciones en diversos ámbitos de interés público. En materia fiscal, se efectuaron importantes cambios en el esquema de impuestos al tabaco. A través de la modificación de la ley 24.674 de Impuestos Internos, se impuso, entre otros cambios, la eliminación del "impuesto mínimo" a los cigarrillos. Este último, que era un componente del impuesto interno, funcionaba en los hechos como un orientador de precios que proveía al impuesto de un componente de protección a la salud, dado que buscaba prevenir la existencia en el mercado de productos muy baratos y asequibles.

Como se expondrá en este informe, un análisis integral de la situación permite vislumbrar que estos cambios se vieron influenciados por un largo y complejo proceso de interferencia en política pública por parte de la industria tabacalera. A través de estrategias mediáticas, de lobby directo y acciones judiciales, los diversos actores que componen al sector tabacalero en Argentina utilizaron su influencia política y económica para condicionar la reforma tributaria a los cigarrillos, con el fin de resguardar sus intereses económicos.

La sociedad civil libre de conflicto de interés planteó, a lo largo de todo el proceso de sanción, que esta reforma retrocede en el derecho a la salud, pues la eliminación del "piso" para tributar habilita a que las empresas puedan utilizar estrategias de reducción de precios para disputar mercado. FIC Argentina y otras organizaciones alertaron que esto generaría una oferta de productos baratos contraria al objetivo de salud de los impuestos creados específicamente para desincentivar el consumo de los productos de tabaco. La evidencia científica muestra que la política de precios e impuestos es la medida individual más eficaz para reducir el consumo de tabaco. En consecuencia, aumentar el precio de estos productos, siguiendo las recomendaciones de la OMS, puede contribuir al logro de los objetivos de salud. Por el contrario, en el caso de la ley Bases los intereses corporativos primaron por sobre el derecho a la salud. En el presente se analizarán las estrategias que se llevaron a cabo para influir en el proceso de política y las implicancias para la salud pública argentina.

## B. La epidemia de tabaquismo en Argentina y los impuestos al tabaco como política para abordarla

Conforme la última Encuesta Nacional de Factores de Riesgo,[2] la prevalencia de consumo de cigarrillos en personas mayores de 18 años en Argentina es del 22%. Además, según un reciente estudio,[3] en nuestro país mueren 42 mil personas al año por causa del tabaquismo (115 muertes diarias), lo cual representa el 13,1% de las muertes totales. A su vez, existen más de 400 mil casos al año de enfermedades que están asociadas al consumo de tabaco, como la Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), cáncer, enfermedades cardíacas, entre otras.

Respecto de la carga económica asociada, solo en el año 2022 **el Estado argentino gastó 840 mil millones de pesos en la atención de enfermedades asociadas al tabaco.** Para ese mismo año, la recaudación pública en materia de impuestos al tabaco apenas representó **el 29% del costo médico directo.**[4]

En este contexto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reconocido que las políticas fiscales que aumentan los impuestos y precios del tabaco son la medida individual más costo-efectiva para reducir el consumo y proteger la salud de la población[5, 6]. Adicionalmente, en 2018 -luego de la anterior reforma de Impuestos Internos- el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó preocupación sobre "el nivel insuficiente de los impuestos sobre el tabaco" en el país y le recomendó 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"[7]. Además, cabe destacar que la evidencia científica disponible y libre de conflicto de interés, es contundente en relación a que las políticas de aumento de impuestos que se trasladen efectivamente a precios de los productos de tabaco reducen el consumo.

---

[2] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC; Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación; 2019. 4º Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados Definitivos. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf

[3] Espinola N, Casarini A, Camara F, Lazo E, Muñoz Flores M, Paraje G, Alcaraz A, Augustovski F, Bardach A, Pichon-Riviere A. Distribución de la carga sanitaria y económica del tabaquismo en Argentina por nivel socioeconómico y potencial impacto del aumento de los impuestos al tabaco. Policy brief. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS), Buenos Aires, Argentina. Mayo 2024. Disponible en: www.iecs.org.ar/tabaco y ficargentina.org/investigaciones/

[4] Ibídem.

[5] 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

[6] WHO. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021

[7] Comité Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina (2018). Disponible en: https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutlmBR3j

## Sobre la estructura tributaria del tabaco en Argentina

La estructura tributaria de los productos de tabaco en Argentina se encuentra compuesta principalmente por cuatro impuestos que en conjunto, representan en promedio un 76,3%[8] del precio final de venta: **Impuestos Internos** (II, 55,3% del precio de venta), ley 24.674, **Impuesto Adicional de Emergencia** (IAE, 7% del precio), ley 24.625, **Impuestos al Valor Agregado** (IVA), conforme Decreto 280/87, y **Fondo Especial del Tabaco** (FET, 9%), ley 25.465.

Desde su sanción en 1996, la ley 24.674 de Impuestos Internos, norma modificada en el caso de interferencia que ocupa a este informe, ha tenido diversos cambios, con una última modificación en diciembre del 2017. Mediante la ley 27.430 se afectó la alícuota de los cigarrillos, con una reducción del 75%[9] al 70% y, a la vez, se estableció para estos productos un impuesto mínimo de 28 pesos actualizable por inflación. Este mínimo se aplicó también a los demás productos de tabaco. Así quedó conformada la estructura de los Impuestos Internos a los cigarrillos que permanecería hasta la reforma discutida en este reporte: **una alícuota ad valorem sobre el precio de venta, del 70% y un componente mínimo, actualizable por inflación, monto por debajo del cual no podría tributar ningún producto de tabaco.**

Este componente mínimo, que no consiste en un valor porcentual sino en un monto fijo actualizable por inflación, es lo que daba al impuesto interno la perspectiva de salud pública; en tanto imponía que el fabricante deba abonar, como mínimo, determinado monto por paquete de cigarrillos en concepto de impuestos y, dado que este tipo de tributos se suele trasladar a precios, esto se traducía en un aumento del precio de venta. Así, se buscaba desincentivar la comercialización de cigarrillos a precios demasiado baratos y reducir la brecha de precios entre cigarrillos de distintas marcas, lo que a su vez, desalienta también el consumo.

---

[8] Cálculo a diciembre de 2023, para el precio promedio ponderado de $733,99 por paquete de cigarrillos de 20 unidades.

[9] Mediante Decreto 626/2016, el Poder Ejecutivo aumentó la tasa ad valorem del impuesto interno para los cigarrillos del 60% al 75% (sobre precio de venta al consumidor).

## C. La modificación de los impuestos internos a los cigarrillos en el marco de la "Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos" y sus implicancias

En diciembre de 2023 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió a la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto original de "Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos"[10]. Esta versión contenía, además de la propuesta de modificación a diversos artículos de la ley de Impuestos Internos, la creación de tributos específicos para los cigarrillos electrónicos y calentadores de tabaco, productos prohibidos para la comercialización por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)[11] y por el Ministerio de Salud de la Nación.[12] El primer debate parlamentario de la Ley Bases se vio frustrado en febrero de 2024.

En abril de 2024, la discusión del proyecto de ley se reactivó. A diferencia de la primera versión, el texto presentado por el PEN en esta oportunidad ya no contenía el gravamen nuevo a cigarrillos electrónicos y calentadores de tabaco, pero sí el resto de las modificaciones propuestas a los impuestos a los cigarrillos. La versión que finalmente fue aprobada y convertida en ley a finales de junio de 2024 incluyó:

→ **Un aumento de la alícuota ad valorem para cigarrillos del 70% al 73%.**[13]

→ **Eliminación del componente mínimo del impuesto interno en cigarrillos.**

→ **Introducción de un mecanismo de control para el precio declarado:** cuando el precio de venta no constituya una base imponible idónea, se utilizará el que determine AFIP.

→ **Modificación de la determinación de multas para transporte de tabaco en condiciones irregulares,** que será del 73% del precio de venta que surja del relevamiento de mercado.

Para comprender las implicancias de estas modificaciones es necesario conocer el mercado de cigarrillos en el país, el cual tiene una distribución en tres segmentos diferenciados:

→ **Marcas premium,** elaboradas por compañías multinacionales.

→ **Segundas marcas,** elaboradas también por las mismas multinacionales.

→ **Marcas baratas,** vendidas por pequeñas

---

[10] Proyecto de ley disponible en: https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0025-PE-2023.pdf

[11] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-3226-2011-181907/texto

[12] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/283303/20230327

[13] Cabe destacar que este incremento no revierte la regresión de derechos en que incurrió el Estado luego de la disminución de la alícuota del 2017, lo cual podría ser observado por los Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos de los cuales Argentina forma parte.

y medianas empresas (PyMEs) nacionales.

Previo a la sanción de la Ley Bases, cada segmento tenía un tratamiento impositivo diferente según los precios que determinaban para sus productos. Las marcas premium pagaban la alícuota del 70% de Impuestos Internos (ya que ese porcentaje es mayor monetariamente que el mínimo que imponía la ley). Las segundas marcas, por lo general, tributaban un valor muy cercano al componente mínimo (fijado en $517,15 para el trimestre diciembre 2023 a febrero 2024)[14]. Y, por último, las marcas baratas debían, por su precio de venta, también abonar el mínimo. No obstante en muchos casos las PyMES judicializaron el pago del impuesto mínimo (como se describirá más adelante) alegando confiscatoriedad y discriminación. En algunos casos obtuvieron medidas cautelares y/o sentencias de fondo que suspendieron el pago correspondiente al mínimo, autorizándolas así a tributar solo el 70%.

En este contexto de mercado y, tras aprobarse la reforma a los impuestos internos de la Ley Bases, desde FIC Argentina estimamos que, a pesar del aumento de la alícuota ad valorem del 70 al 73%, nos encontramos en un escenario de retroceso tanto en términos de salud pública como de recaudación. Esto es así ya que, desde el año 2014 las grandes empresas internacionales habían perdido una porción muy significativa del mercado (pasando del 97,5% en 2014 al 59,5% en 2023) frente a las PyMES[15]. Esto ha ocurrido principalmente por la estrategia de precios baratos desplegada por estas últimas, las cuales, al tener sentencias judiciales favorables, podían determinar sus precios por debajo del impuesto mínimo. Sin embargo, las grandes empresas sí debían abonarlo, por lo que no contaban con la posibilidad legal de bajar precios de sus productos en sus segundas marcas.

Como consecuencia de la aprobación de la Ley Bases, y al haberse eliminado el impuesto mínimo, actualmente el segmento de segundas marcas de las grandes empresas internacionales quedó habilitado a utilizar la estrategia de reducción sus precios, con la intención de recuperar el mercado perdido. En los siguientes apartados se analizarán, por lo tanto, las estrategias que las tabacaleras usaron para conseguir esta modificación tan conveniente de las normas argentinas.

Desde FIC Argentina hemos estimado que, la proliferación en el mercado de productos baratos tendrá un doble impacto negativo. **Por un lado, hemos estimado una pérdida**

[14] Información recuperada de http://biblioteca.afip.gob.ar/cuadroslegislativos/cuadroLegislativo.aspx?i=6.

[15] FIC Argentina. El mercado de Cigarrillos en Argentina. Cuarto trimestre de 2023 [Internet]. Argentina: Fundación Interamericana del Corazón Argentina; 2024 [citado 27 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2024/05/Informe-trimestral-4to-trim-2023.pdf

**de la recaudación de aproximadamente un 3% para la totalidad de los impuestos al tabaco y de un 2,5% para el caso específico de los impuestos internos. Por otro lado, en términos sanitarios se esperaría un aumento en el consumo aparente[16] como resultado de un crecimiento en las ventas de alrededor del 2,6%.**

**A pocos días de la implementación de la ley Bases, las grandes empresas multinacionales comenzaron, de hecho, a anunciar rebajas de precios en el segmento de sus segundas marcas, de hasta un 20%[17,18].** Actualmente desde FIC Argentina nos encontramos estudiando el impacto efectivo de mediano y largo plazo de estos cambios en materia de precios, ventas, consumo aparente y recaudación.

[16] Consumo aparente de cigarrillos medido como el cociente entre las ventas totales de paquetes de cigarrillos y la población total proyectada.

[17] https://infokioscos.com.ar//wp-content/uploads22/Lista-Massalin-julio-24.jpg

[18] https://infokioscos.com.ar//wp-content/uploads22/lista-bat-agosto-2024.jpg

## D. Sector tabacalero en Argentina

El sector tabacalero está compuesto por una cadena de actores clave que participan en diferentes etapas del proceso. Los **productores** tabacaleros son el punto de partida, adquiriendo insumos como semillas, agroquímicos, fertilizantes y maquinaria, además de aportar la mano de obra necesaria para cultivar y producir hojas de tabaco curadas, conocidas como tabaco verde. Posteriormente, los **acopiadores** compran estas hojas, las clasifican nuevamente o las someten a otros procesos para obtener calidades específicas. La **industria tabacalera**, tanto local como extranjera, adquiere el tabaco procesado y lo transforma en productos terminados, como cigarrillos, cigarros o tabaco para armar, destinados al mercado interno o a la exportación. Luego, los **distribuidores, nacionales e internacionales,** se encargan de fraccionar y entregar estos productos a **puntos de venta,** donde finalmente son ofrecidos al consumidor. Complementando esta cadena, **cooperativas, asociaciones y sindicatos** desempeñan un rol de apoyo, fortaleciendo los distintos eslabones del sector.

### Productores

La producción tabacalera en Argentina se desarrolla en siete provincias y cuenta con productores diversos según la región. En el NEA (Misiones, Corrientes, Tucumán y Catamarca), predominan los pequeños productores familiares, con parcelas de 1,61 a 2,29 hectáreas, que diversifican cultivos en un 85-97%. En contraste, en el NOA (Salta y Jujuy), la producción está concentrada en grandes explotaciones de más de 100 hectáreas, donde el 10-15% de las fincas controla más del 40% de la producción[19].

Argentina produce una variedad de tabacos adaptados a mercados locales e internacionales. Entre los claros, destacan Burley (Jujuy), Virginia (Misiones y Corrientes) y Criollo Salteño (Salta), utilizados principalmente en cigarrillos y tabacos de exportación. Entre los oscuros, el Criollo Misionero y Correntino (Misiones y Corrientes) y el Kentucky, se destinan a productos tradicionales, como cigarros, tabaco de mascar y pipas, fortaleciendo la competitividad del sector en mercados globales.

[19] Ministerio de Hacienda. Informes de Cadenas de Valor [Internet]. Argentina: Presidencia de la Nación; 2016 dic [citado 27 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_tabaco.pdf

## Acopiadores



Tras la etapa de producción, los productores de tabaco se vinculan con los acopiadores, quienes adquieren la hoja de tabaco. Esta relación puede darse mediante contratos previos que establecen términos de producción, o de manera directa. Los contratos garantizan la compra del tabaco, pero generan dependencia, ya que el productor debe aceptar la clasificación de calidad y el precio fijado por el acopiador. Sin contrato, el productor tiene libertad para elegir a quién vender, aunque corre el riesgo de no asegurar la venta.

En cuanto a la desagregación por provincias tabacaleras, el panorama nacional revela una significativa heterogeneidad en las empresas involucradas en el acopio de tabaco, con actores que varían según la región y las variedades producidas. Cada provincia presenta dinámicas particulares, tanto en la composición de sus establecimientos acopiadores como en los volúmenes y tipos de tabaco cultivados.

## Industria Tabacalera



La industria tabacalera argentina, consolidada en la década de 1920, comenzó a crecer con el tabaco criollo de Misiones y Corrientes, que representaba el 80% de la producción nacional y abastecía a marcas locales. En los años 30, el aumento de costos de importación impulsó el desarrollo de marcas nacionales, apoyadas por políticas estatales que facilitaron el acceso a créditos. Desde los 60, la extranjerización y concentración marcaron la estructura del sector, con multinacionales como Philip Morris, Reemstma y Liggett & Myers adquiriendo empresas argentinas. Esto resultó en un mercado dominado por dos grandes conglomerados: Massalin Particulares y Nobleza Piccardo, que controlaban cerca del 90% del mercado de cigarrillos.[20,21]

La concentración se debió a la capacidad de las multinacionales para introducir innovaciones y optimizar la producción, lo que facilitó una integración vertical que les permitió controlar desde la compra de tabaco hasta la distribución. Este oligopolio limitó la competencia y consolidó la influencia global en el sector.

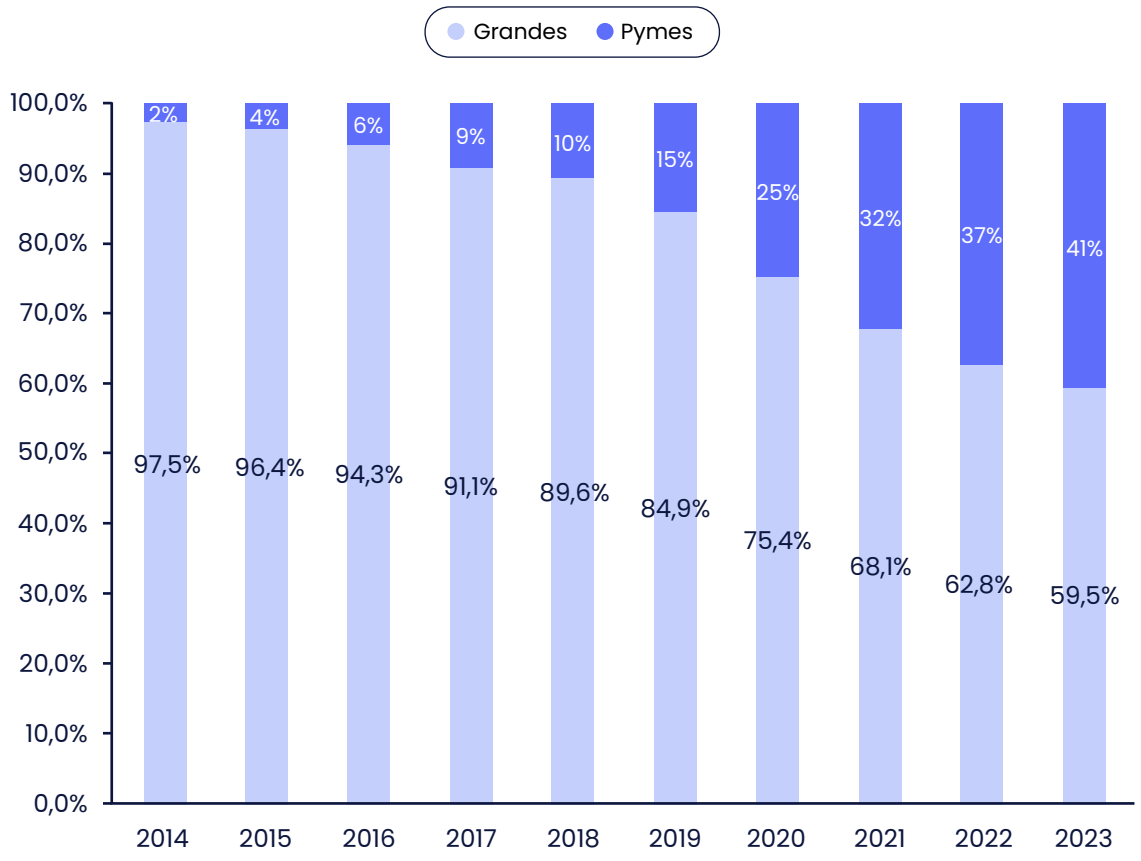
---

[20] Ministerio de Agricultura, Ganaderia y Pesca. Actores que intervienen en la cadena de valor del tabaco [Internet]. 2011 [citado 27 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/tabaco/informes/cadena_-valor/_archivos/000000_Actores%20que%20intervienen%20en%20la%20cadena%20de%20valor%20del%20tabaco.pdf

[21] Rossi HA. La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001). Disponible en: https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CEEED/article/view/2331/3459

A partir de 2003, las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) comenzaron a incursionar con cigarrillos de bajo precio, pero su impacto fue marginal, alcanzando solo un 2,16% de las ventas en 2009. Las grandes multinacionales seguían dominando con un 97,84%. Sin embargo, reformas fiscales a partir de 2017 afectaron a las PyMEs, permitiendo que algunas, como Tabacalera Sarandí, obtuvieran exenciones impositivas. Esto les permitió ganar cuota de mercado, alcanzando un 41% en 2023. A partir de 2024, nuevas disposiciones podrían alterar la dinámica del mercado, afectando tanto a las grandes empresas como a las PyMEs[22].

**Gráfico 1:** Distribución del mercado de cigarrillos entre Grandes y PyMEs. Año 2014 a 2023




Fuente: FIC Argentina en base a datos del Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

[22] FIC Argentina. El mercado de Cigarrillos en Argentina. Cuarto trimestre de 2023 [Internet]. Argentina: Fundación Interamericana del Corazón Argentina; 2024 [citado 27 de noviembre de 2024].

## → Composición del mercado de los cigarrillos

Las principales productoras de cigarrillos en Argentina en 2022 fueron Massalin Particulares, Tabacalera Sarandí SA, Nobleza Piccardo SAIC y F, Bronway Technology SA y Espert SA, que en conjunto representan el 91,3% del mercado. Massalin Particulares, con una clara ventaja sobre sus competidores, mantuvo el 50,4% del mercado en 2022. Tabacalera Sarandí SA ha crecido considerablemente, pasando del 10,2% en 2018 al 19,8% en 2022. Nobleza Piccardo SAIC y F, aunque todavía significativa, ha reducido su participación al 14,3%. Por su parte, Bronway Technology SA y Espert SA también han visto un crecimiento sostenido.

**Tabla 1:** Participación en el mercado de cigarrillos por empresa (Propietario Nacional de Marca). Años 2018 a 2022. En porcentaje

| Firma | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Massalin Particulares | 70,1 | 67,5 | 60,4 | 54,9 | 50,4 |
| Tabacalera Sarandi SA | 10,2 | 13,0 | 15,4 | 17,5 | 19,8 |
| Nobleza Piccardo SAIC y F | 15,8 | 15,5 | 16,3 | 15,3 | 14,3 |
| Bronway Technology SA | 2,0 | 1,7 | 2,6 | 3,0 | 3,7 |
| Espert SA | 1,9 | 2,0 | 2,6 | 2,7 | 3,1 |
| Otros | 0,1 | 0,2 | 2,7 | 6,6 | 8,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a EuroMonitor.

## → Comercio exterior

El sector tabacalero argentino es un componente importante del comercio exterior del país, gestionado por una variedad de actores como agentes, consignatarios, acopiadores y la propia industria tabacalera, que conectan a Argentina con los mercados internacionales de tabaco. Las provincias de Salta, Misiones y Jujuy son las principales zonas productoras y exportadoras, representando el 53%, 21% y 20% del total de las exportaciones de tabaco, respectivamente.

Entre 2006 y 2018, las exportaciones de tabaco argentino promediaron los 328 millones de dólares anuales, alcanzando su punto más alto en 2012, con más de 400 millones de dólares. A lo largo de ese período, aunque las cantidades exportadas disminuyeron un 15%, los ingresos por exportaciones aumentaron un 36%, lo que refleja un incremento en los precios. En 2014, se alcanzó el precio más alto de exportación, con 4.994 dólares por tonelada. Aunque los precios cayeron posterior-

mente, se mantuvieron relativamente altos, con un incremento del 61% en el valor de exportación entre los extremos del ciclo[23]. Con la irrupción de la pandemia, la exportación de tabaco sufrió una caída interanual del 2,9%, alcanzando los 237 millones de dólares en 2020, aunque no tan grave como se preveía. Posteriormente, el sector mostró una recuperación, creciendo en 2021 a 252 millones de dólares y continuando con un aumento significativo en 2022, cuando las exportaciones alcanzaron los 325 millones de dólares.

## Distribuidores

Los distribuidores mayoristas en Argentina se encargan de llevar los productos de tabaco a los puntos de venta en todo el país. En los últimos años, empresas como Nobleza Piccardo, Massalin Particulares y Tabacalera Sarandí han comenzado a asumir el control directo de la distribución en algunas provincias, dejando atrás a los pequeños distribuidores independientes. Este modelo mixto, que combina acuerdos de exclusividad con distribución directa e indirecta, ha optimizado la entrega de productos. Los contratos de exclusividad aseguran la comercialización de ciertas marcas en zonas específicas y establecen las ganancias de los distribuidores, basadas en el precio de venta sin incluir el IVA.

[23] Ministerio de Hacienda. Informes de Cadena de Valor. Tabaco. [Internet]. Argentina: Presidencia de la Nación; 2019 may [citado 27 de noviembre de 2024]. Report No.: ISSN 2525.0221. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_tabaco_1.pdf

## Punto de venta

En Argentina, los cigarrillos se adquieren principalmente en puntos de venta como los kioscos, los cuales representan los principales distribuidores minoristas de tabaco en el país. Estos kioscos no se dedican exclusivamente a la venta de productos de tabaco, sino que también ofrecen una amplia variedad de bienes y servicios. Aunque no existe una fuente unificada que provea datos detallados sobre la cantidad exacta de estos puntos de venta, la Unión Kiosqueros de la República Argentina (UKRA) proporciona estimaciones aproximadas sobre la red minorista del país, afirmando que que son más de 90.000 los puntos de venta que esta asociación representa.[24]

Además de los kioscos, existen otros puntos de venta que comprenden el universo minorista, tales como minimercados, almacenes, tiendas especializadas o estaciones de servicio.

## Actores complementarios

Las organizaciones complementarias en la industria tabacalera argentina incluyen asociaciones provinciales, sindicatos y cámaras de la industria.

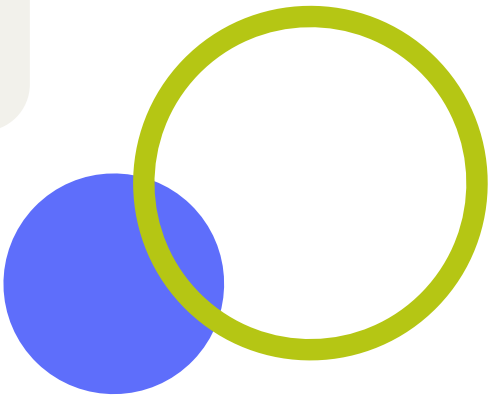
→ **Asociaciones Provinciales:** En cada provincia tabacalera existen asociaciones que agrupan a productores, cooperativas y cámaras, lo que les permite negociar colectivamente y mejorar sus condiciones. A nivel nacional, la Cámara de Distribuidores de Tabaco y la Cámara Argentina Nacional de Empresas Tabacaleras representan los intereses de los distribuidores y productores ante políticas que afectan al sector. En el nivel provincial, destacan dos Cámaras, que fueron de especial relevancia en el tratamiento y discusión de la Ley Bases en el Congreso, dado que fueron los representantes visibles del sector en las sesiones informativas: la **Cámara del Tabaco de Jujuy** y la **Cámara del Tabaco de Salta.**

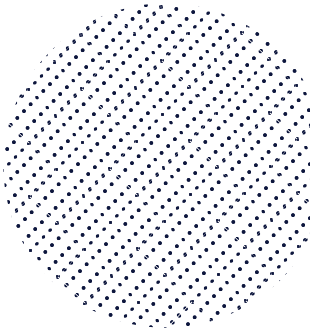
→ **Sindicatos:** Los trabajadores del sector están organizados en tres principales sindicatos: el Sindicato Único de Empleados del Tabaco de la República Argentina (SUETRA), la Federación de Trabajadores del Tabaco

[24] Según lo informado por la página web iProfesional, hacia fines de 2015, Argentina contaba con aproximadamente 120.000 kioscos. En los años siguientes, se registró una fuerte caída que, para 2020, se agravó con el cierre de aproximadamente 33.000 establecimientos. Sin embargo, para 2023, el sector mostró signos de recuperación, superando los 90.000 kioscos.
https://www.iprofesional.com/actualidad/417076-cuantos-kioscos-cerraron-2024

de la República Argentina (FTTRA), y la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), que también brindan cobertura médica específica para sus afiliados.

→ **Cámaras de la Industria Tabacalera:** Las grandes fabricantes de cigarrillos como Philip Morris y British American Tobacco están agrupadas en la Cámara de la Industria del Tabaco en Argentina (CIT). Las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) fabricantes de cigarrillos económicos forman parte de la Unión Tabacalera Pymes de la Argentina (UNTAPYA).





## E. Estrategias de la industria tabacalera desplegadas para atacar el impuesto mínimo en la discusión de la Ley Bases

Como hemos mencionado, los diferentes actores pertenecientes al sector tabacalero jugaron un rol fundamental en la reforma impositiva a los cigarrillos que tuvo lugar con la sanción de la Ley Bases. A continuación, se detallarán los distintos frentes en los que actuaron y las estrategias y argumentaciones utilizadas para promover normativa contraria al derecho a la salud. Particularmente, se presentará su accionar: **a) Durante el debate legislativo, b) en el frente judicial y c) en medios de comunicación.**

# El debate parlamentario

El proyecto de Ley Bases tuvo dos discusiones en el Congreso de la Nación. La primera ocurrió entre diciembre de 2023 y febrero de 2024 y la segunda entre abril y junio de 2024. En ambas instancias el proyecto tuvo giro a tres comisiones permanentes (Asuntos Constitucionales, Legislación General y Presupuesto y Hacienda), para que dictaminaran al respecto.

Durante el primer tratamiento, se realizaron sesiones informativas en el Plenario de las tres Comisiones, para la discusión del texto, etapa del proceso donde los legisladores pueden recibir a organizaciones y referentes de la sociedad civil y el sector privado para que puedan realizar sus aportes al debate. En la sesión del 16 de enero de 2024 se abordó la cuestión de la reforma tributaria para el tabaco. En dicho encuentro, dos personas intervinieron a favor de la eliminación del impuesto mínimo y del sector tabacalero. Esta defensa estuvo a cargo de representantes directos del sector: Pedro Pascuttini, por la Cámara del Tabaco de Jujuy y Lucio Paz Posse, por la Cámara del Tabaco de Salta.

**Pedro Pascuttini** destacó que, en teoría, el sistema de recaudación basado en precios bajos no es adecuado debido a las condiciones económicas actuales, marcadas por una inflación constante. Propuso que la recaudación se base en precios reales.[25]

**Lucio Paz Posse**, por su parte, señaló problemas específicos con los artículos 200 y 206 del proyecto de ley. El primero establece una retención del 15% para el sector tabacalero, mientras que el segundo excluye al tabaco de las "economías regionales", lo que perjudica al sector. En cuanto al impuesto mínimo, alegó que, en su momento, el establecimiento de un impuesto mínimo funcionó muy bien, pero que luego las empresas pequeñas empezaron a presentar medidas cautelares, que les permitieron dejar de pagar los impuestos correspondientes, y a raíz de ello, el Estado Nacional no recaudó, solo en el último semestre del 2023, 900 millones de dólares. Señaló, además, que lo anterior alimentó una competencia desleal en el sector, ya que las pequeñas fábricas representan el 50% del mercado tabacalero. En consecuencia, celebró la eliminación del impuesto mínimo.[26]

---

[25] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=S0Fd89MF8z0&ab_channel=HonorableC%C3%A1maradeDiputadosdelaNaci%C3%B3n. Minuto 0:20:37.

[26] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=S0Fd89MF8z0&ab_channel=HonorableC%C3%A1maradeDiputadosdelaNaci%C3%B3n. Minuto 0:22:57.

Por el lado de las organizaciones que trabajan por el derecho a la salud, sólo se admitió una breve intervención de la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps)[27]. Sin embargo, el tiempo asignado para el argumento de salud pública fue menor al lugar que se le otorgó a los intereses tabacaleros. Otras organizaciones, como FIC Argentina, intentaron participar del debate, pero no consiguieron que se les asignase un espacio.

El día que el proyecto fue tratado en la Cámara de Diputados, y tras haber obtenido una aprobación general, en medio de la votación en particular de cada artículo se decidió que regresara a Comisiones a pedido del oficialismo, que entendió que se estaba desvirtuando el espíritu del proyecto, lo cual implicó el reinicio del proceso legislativo.

En abril de 2024 se llevó a cabo la segunda discusión del proyecto de Ley Bases en la Cámara de Diputados. A diferencia de la versión original, el texto presentado por el PEN el 9 de abril seguía conteniendo los cambios propuestos para los impuestos internos a los cigarrillos, pero habían sido eliminadas las referencias a la creación de impuestos para cigarrillos electrónicos y calentadores. Este proyecto giró a las tres comisiones asignadas y, en fecha 26 de abril de 2024 obtuvo dictamen de mayoría, para ser tratado en la sesión del 29 de abril de 2024. Sin embargo, cabe destacar que en ese dictamen quedó afuera el "Capítulo X: Tabaco" (orden del día nº 7).

No obstante, en la Sesión Especial del 29 de abril, la Cámara de Diputados de la Nación Argentina aprobó sobre tablas la reincorporación de dicho capítulo. En esa sesión, la diputada Natalia Sarapura de la Unión Cívica Radical por la provincia de Jujuy pidió la palabra a los fines de cuestionar el retiro del articulado correspondiente al impuesto al Tabaco y propuso la moción a favor de la inclusión de dicho capítulo. Razón por la cual, se votó a continuación la inclusión de ese artículo y el resultado fue de 82 votos afirmativos, 77 negativos y 69 abstenciones.

La argumentación de la Diputada Sarapura giró en torno a argumentos económicos. Destacó el compromiso de su partido con la defensa de las economías regionales y la necesidad de discutir el tema del tabaco en el recinto. Cuestionó al Ejecutivo por retirar el asunto del proyecto a pesar de que una propuesta previa había generado consenso entre cámaras, cooperativas y provincias tabacaleras. Resaltó que Argentina es el octavo productor y séptimo exportador mundial de tabaco, una actividad clave en siete provincias.[28]

No obstante, resulta meritorio destacar también las alocuciones de los Diputados que se

[27] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=S0Fd89MF8z0&ab_channel=HonorableC%C3%A1maradeDiputadosdelaNaci%C3%B3n. Minuto 07:26:03

[28] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Bh-kOpTsK8w&t=0s&ab_channel=HonorableC%C3%A1maradeDiputadosdelaNaci%C3%B3n. Minuto 01:17:36.

opusieron o se abstuvieron de votar para volver a incluir la cuestión de la reforma fiscal al tabaco en el proyecto de ley. La Diputada Myriam Bregman, por ejemplo, señaló: "Abstención porque no estamos con el lobby de ninguno de los dos sectores empresariales".[29] Por su parte, la Diputada Cecilia Moreau afirmó: "Presidente, muy brevemente a las 4 de la tarde, planteé que este enchastre del lobby es de la tabacalera Sarandí y de Philips Morris".[30]

Entre mayo y junio de 2024 se llevaron a cabo las sesiones informativas para la discusión del proyecto en el Senado, que ya contaba con la media sanción de la Cámara de Diputados. El martes 16 de mayo, en el Plenario de Comisiones, se discutió la reforma impositiva. Una vez más, los representantes de las Cámaras del Tabaco de Jujuy (Pedo Pascuttini) y Salta (Lucio Paz Posse) participaron, defendiendo las modificaciones a los impuestos internos a los cigarrillos.

Pascuttini expuso que el sector enfrenta un "festival" de evasión y elusión fiscal promovido por algunas empresas tabacaleras, lo que genera graves daños al fisco nacional, las economías regionales y la producción tabacalera. Señaló que desde 2018 se observa una disminución notable en la recaudación y destacó que, en provincias como Misiones, Salta y Jujuy, la actividad tabacalera es el segundo empleador más importante después del estado provincial. Reclamó que esta problemática requiere un control estatal más riguroso para combatir las evasiones. También enfatizó que, aunque se eliminara el consumo de tabaco, no se resolverían otros problemas relacionados con las toxicomanías en Argentina.[31]

Lucio Paz Posse afirmó que la ley vigente es adecuada para el sector, pero no se cumple debido a maniobras jurídicas de empresas que anteriormente eran pequeñas y que ahora dominan más del 50% del mercado. Denunció que la evasión fiscal se refleja en que empresas declaran precios muy bajos ante la AFIP pero comercializan a valores mucho más altos, afectando gravemente la recaudación. Señaló que esta situación impacta a los productores, quienes reciben ingresos reducidos, lo que dificulta su actividad y provoca la pérdida de empleos y volúmenes de producción. Resaltó que, mientras sólo dos empresas cumplen con la ley vigente (las multinacionales), nueve no pagan el impuesto mínimo, lo que genera una gran defraudación fiscal y distorsiona la competencia. Destacó que esta evasión no solo afecta la recaudación fiscal sino también el

[29] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Bh-kOpTsK8w&t=0s&ab_channel=HonorableC%C3%A1maradeDiputadosdelaNaci%C3%B3n. Minuto 01:40:41

[30] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Bh-kOpTsK8w&t=0s&ab_channel=HonorableC%C3%A1maradeDiputadosdelaNaci%C3%B3n. Minuto 01:44:10

[31] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=c2L61Wc8BgY&ab_channel=SenadoArgentina. Minuto 00:19:45.

cuidado de la salud, ya que los precios de los cigarrillos en Argentina son muy bajos en comparación con estándares internacionales.[32]

Finalmente, el 28 de junio de 2024 el Senado sancionó de manera definitiva la Ley Bases, nº 27.742. Desde FIC Argentina logramos que el argumento por la salud pública fuera recogido en un dictamen de minoría presentado por el Senador Lousteau, cuya propuesta sostenía el aumento de la alícuota para el impuesto interno a los cigarrillos del 70% al 73%, pero **sin eliminar el componente mínimo.** Sin embargo, los intereses económicos prevalecieron y fue sancionado un nuevo esquema tributario que implica un retroceso en materia del derecho a la salud.

## El frente judicial

La estrategia judicial de la industria tabacalera se inició en el año 2017, a partir de la modificación a la ley 24.674[33] de Impuestos Internos introducida por la ley 27.430[34], que incorporó el componente mínimo al impuesto interno al tabaco. Desde entonces diversas empresas iniciaron una fuerte ofensiva judicial para invalidar la nueva normativa.

Las demandas presentadas buscaban, en primer lugar, la declaración de inconstitucionalidad de la ley 27.430, específicamente en lo que respecta al componente mínimo del impuesto interno, solicitando que se declare inaplicable. Además, se solicitaba el otorgamiento de medidas cautelares, con el objetivo de que, de manera provisional y hasta que se resuelva el fondo del asunto, las partes demandantes quedaran exentas del pago de dicho impuesto o se les permitiera autodeterminar el tributo.

Dentro del frente judicial se puede identificar la oposición entre intereses y estrategias entre las grandes empresas multinacionales y las PyMES. En el marco de los juicios iniciados por el impuesto mínimo, las denunciantes fueron las pequeñas y medianas tabacaleras. Por su parte, las grandes empresas, optaron por dos estrategias:

A) en su rol de terceras partes apoyaron los argumentos del Estado, incluso los de salud, para abonar a la validez de la reforma introducida por la ley 27.430 y lograr que se obligue, entonces, a las pequeñas y medianas tabacaleras a abonar el impuesto mínimo;

B) en su rol de denunciante, en un juicio promovido por una multinacional contra una pequeña tabacalera, en la que la demandó por los daños y perjuicios producidos por su falta del pago del componente mínimo, requiriendo se la obligara a abonarlo.

---

[32] Intervención completa disponible en https://www.youtube.com/watch?v=c2L61Wc8BgY&ab_channel=SenadoArgentina. Minuto 01:05:28

[33] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38621/texact.htm

[34] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38621/texact.htm

En términos de resultados de los juicios, en algunos casos se obtuvieron medidas cautelares que suspendieron el pago correspondiente al mínimo. Inclusive, tres empresas PyME obtuvieron sentencias a favor en el fuero Contencioso Administrativo, donde se les dio lugar a su demanda de declarar el impuesto mínimo inconstitucional para tal tabacalera, imponiendo que deben pagar el impuesto del 70%.[35]

Este punto es central para hacer inteligible la controversia entre las PyMEs y las grandes empresas: al obtener fallos favorables, las pequeñas y medianas pudieron vender sus productos a precios muy inferiores a los que el pago del impuesto mínimo las hubiera obligado a pagar. Las grandes multinacionales vieron en este "privilegio" judicial de las PyMEs un obstáculo en la disputa por el mercado de cigarrillos.

→ **Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

Si bien algunos de los reclamos encontraron acogida en primera y segunda instancia, en forma simultánea al tratamiento en el Senado del proyecto ley Bases, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó dos fallos en junio de 2024[36], en el marco de dos de estos juicios iniciados por pequeñas y medianas tabacaleras. Resulta destacable que el máximo tribunal ha reconocido la finalidad de proteger la salud de la población que tienen los impuestos selectivos al tabaco, como lo es el componente mínimo del impuesto interno. Asimismo, la Corte resaltó que dicha finalidad debe ser tenida en cuenta por los jueces, en respeto de la voluntad de otro órgano independiente del Estado, como lo es el Poder Legislativo, al momento en que diseñó la reforma de la ley Nº 24.674, que incorporó el "impuesto mínimo".



[35] TABACALERA SARANDI SA C/ EN-AFIP-DGI S/PROCESO DE CONOCIMIENTO, CAF 008093/2018. Sentencia del 07/06/2022, confirmada en segunda instancia el 31/10/2023
ESPERT SA c/ EN-AFIP-DGI s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO, 48385/2018. Sentencia del 21/09/2022.
TODO TABACO SRL Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL Y OTRO S/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD, 11550/2022. Sentencia del 07/02/2023.

[36] CSJN "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Bronway Technology S.A. c/ AFIP s/ inc. apelación", sentencia del 4 de junio de 2024. Disponible en: https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocu-

# Las narrativas mediáticas



Por último, veremos cómo se dio la presencia de la industria tabacalera en los medios de comunicación durante el debate de la Ley Bases. Como se evidenció tanto en los planos legislativo como judicial, el ámbito mediático también echó luz sobre el enfrentamiento entre distintos sectores tabacaleros.

Del mismo modo que en el Congreso y en los Tribunales, el cruce se dio principalmente entre las grandes tabacaleras con apoyo de las provincias productoras de tabaco y las PyMEs. Por su parte, la Cámara Argentina Nacional de Empresas Tabacaleras (CANET), que solía estar en favor de la posición de las medianas tabacaleras - poniendo foco en la inequidad tributaria entre las medianas y las grandes empresas del tabaco-, en este caso apoyó el proyecto de modificación tributaria[37,38]. A través de un monitoreo sistemático de medios se identificó que las principales argumentaciones de los actores tabacaleros en el frente mediático coinciden con las utilizadas en las demás estrategias:

I. Empresas PyMEs: principales opositoras de la reforma. Argumentaron que el aumento de impuestos contribuye a la monopolización de la industria del tabaco en favor de las multinacionales.

II. Grandes empresas tabacaleras: si bien no se expresaron públicamente fueron señaladas como las promotoras del capítulo de tabaco de la Ley Bases. Además, se mostraron favorables al gobierno nacional por la posible regulación de productos de tabaco calentado.

III. Actores complementarios - Cámara Argentina Nacional de Empresas Tabacaleras (CANET): apoyó la reforma tributaria alegando su contribución a corregir el desequilibrio en el mercado de los cigarrillos.

IV. Provincias productoras de tabaco, con liderazgo de Salta: apoyaron la reforma tributaria al coincidir que aumenta la capacidad recaudatoria del Estado Nacional y por ende protege los recursos del Fondo Especial de Tabaco. Alegaron que esta nueva estructura tributaria protege a las familias tabacaleras de las injusticias de la industria del tabaco.

Adicionalmente, es importante destacar que,

---

[37] Noticia del 11.11.2022. Consultada el 11.12.2024https://cuartopodersalta.com.ar/fumando-espero/

[38] Noticia del 8.06.2022. Consultada el 11.12.2024: https://www.elterritorio.com.ar/noticias/2022/06/08/750571-tabacaleras-argentinas-piden-pagar-lo-mismo-que-las-multinacionales

al igual que durante la discusión parlamentaria, la conversación en los grandes medios de comunicación también estuvo dominada por cuestiones vinculadas a los intereses corporativos. Desde FIC Argentina se identificaron hasta 90 notas en las que se aborda la reforma impositiva vinculada al negocio de las tabacaleras, el lobby de estas empresas, los diferentes apoyos de funcionarios, entre otros aspectos comerciales, sin mencionar la perspectiva de salud. A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil de promover la idea de que una reforma tributaria al tabaco es, de hecho, una política pública de salud, el debate en medios públicos fue sumamente desbalanceado, y concentrado en la controversia entre las tabacaleras, siendo menos los medios que dieron lugar al argumento de salud.



## F. Conclusiones y recomendaciones

El análisis detallado del proceso de reforma tributaria impulsado por la Ley Bases evidencia un escenario de fuerte interferencia de la industria tabacalera en el diseño de políticas públicas en Argentina. Este caso se presenta como especialmente relevante por el alcance y la eficacia de las estrategias desplegadas, que abarcaron los frentes judicial, mediático y legislativo. El resultado final revela un marcado desbalance entre los argumentos económicos presentados por los actores de la industria y la perspectiva de salud pública, que quedó relegada a un rol secundario en las discusiones.

El caso de la Ley Bases sirve para ilustrar no sólo las tensiones entre las grandes multinacionales y las PyMEs del sector, sino también cómo estas disputas corporativas lograron dominar el debate público. A través de un intenso lobby legislativo y el uso estratégico de medios de comunicación, los actores corporativos lograron imponer favorables a sus intereses económicos. Esto no solo desvió la atención de la necesidad de proteger la salud pública, sino que también contribuyó a la instauración de un esquema tributario que facilita la proliferación de cigarrillos de bajo costo.

El poder de la industria se evidenció de manera contundente en tres frentes principales:

1. **Legislativo:** La presencia de representantes del sector en los debates parlamentarios y su capacidad para influir en la aprobación de la ley. Es importante destacar la inexistencia de regulaciones para prevenir la interferencia de la industria.

2. **Judicial:** Las empresas, especialmente las PyMEs, utilizaron recursos legales para eludir el impuesto mínimo a través de medidas cautelares y fallos favorables.

3. **Mediático:** Los medios de comunicación replicaron, en su mayoría, los argumentos económicos de la industria, relegando la perspectiva de salud pública.

A partir de este diagnóstico, se plantean las siguientes recomendaciones para avanzar en la mitigación de la interferencia de la IT y fortalecer las políticas públicas de salud:

1. **Exigir regulaciones más estrictas para evitar la interferencia de la industria:** es necesario que el Estado implemente mecanismos legales que regulen la participación de la industria tabacalera en los procesos de formulación de políticas públicas sanitarias. Esto incluye la adopción de medidas de transparencia y la regulación de los espacios de interacción entre los actores corporativos y gubernamentales.

2. **Multiplicar los esfuerzos desde la sociedad civil:** es crucial intensificar la movilización de organizaciones de la sociedad civil para promover políticas libres de conflictos de interés. Esto incluye fortalecer alianzas nacionales e internacionales que impulsen la adopción de medidas efectivas contra el tabaquismo.

3. **Visibilizar la interferencia de la industria y desacreditar argumentos falaces:** es fundamental exponer públicamente las tácticas utilizadas por la industria y desmontar argumentos engañosos, a través de campañas informativas y educativas dirigidas a la ciudadanía y los tomadores de decisión.

4. **Generar y difundir evidencia científica:** la promoción de políticas públicas debe basarse en datos robustos y libres de conflicto de interés. Por lo tanto, resulta prioritario continuar investigando y documentando los impactos del tabaquismo y las reformas tributarias en la salud pública y en la economía.

5. **Continuar peticionando por la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS:** el CMCT es un instrumento internacional fundamental para las políticas de control de tabaco. En particular, su Artículo 5º, inciso 3 establece que los Estados deben velar por la protección de las políticas de salud pública frente a los intereses comerciales. Es por ello que su ratificación constituiría una poderosa herramienta contra la interferencia de la industria.

En resumen, este caso debe servir como un llamado de atención para reforzar el compromiso con la promoción de políticas de salud pública efectivas y sostenibles, enfrentando con determinación la interferencia de la industria tabacalera y priorizando siempre el bienestar de la población.

Este documento fue desarrollado con el apoyo de una subvención de Vital Strategies en nombre de Bloomberg Philanthropies. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y, bajo ninguna circunstancia, puede considerarse que refleja las posturas de los donantes.

fic Argentina
Fundación InterAmericana del Corazón