



Proyecto de Ley

MODIFICACIÓN DE LA LEY DE IMPUESTOS INTERNOS N° 24.674 IMPUESTOS INTERNOS AL TABACO

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA,
SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

ARTÍCULO 1°. Sustitúyese el artículo 15 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la ley 24.674 y sus modificaciones, por el siguiente:

“Artículo 15.- Los cigarrillos, tanto de producción nacional como importados, tributarán sobre el precio de venta al consumidor, inclusive impuestos, excepto el impuesto al valor agregado, un gravamen del setenta por ciento (70%).

Los cigarrillos de producción nacional o extranjera deberán expendirse en paquetes o envases en las condiciones y formas que reglamente el Poder Ejecutivo nacional.”

ARTÍCULO 2°. Sustitúyese el artículo 16 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la ley 24.674 y sus modificaciones, por el siguiente:

“Artículo 16.- Por el expendio de cigarros y cigarritos se pagará la tasa del veinte por ciento (20%) sobre la base imponible respectiva.

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

ARTÍCULO 3°. Sustitúyese el artículo 18 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la ley 24.674 y sus modificaciones, por el siguiente:

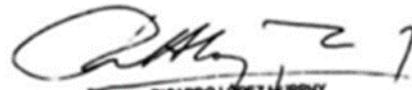
“Artículo 18.- Por el expendio de los tabacos para ser consumidos en hoja, despallados, picados, en hebras, pulverizados (rapé), en cuerda, en tabletas y despuntes, el fabricante, importador y/o fraccionador pagará el veinticinco por ciento (25%) sobre la base imponible respectiva.

Los elaboradores o fraccionadores de tabacos que utilicen en sus actividades productos gravados por este artículo podrán computar como pago a cuenta del impuesto que deban ingresar, el importe correspondiente al impuesto abonado o que se deba abonar por



dichos productos con motivo de su expendio, en la forma que establezca la reglamentación."

ARTÍCULO 4º. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



RICARDO LÓPEZ MURPHY
DIPUTADO DE LA NACIÓN



Fundamentos

Señora Presidente:

El presente proyecto tiene por objeto la modificación de los denominados "Impuestos Mínimos" y el retorno hacia un sistema de impuestos exclusivamente *ad valorem* sobre el precio de venta al consumidor de los productos que contengan tabaco.

Entendemos que existen distintas razones para concluir que el esquema de impuesto mínimo, tal como se indica en la actual redacción de la ley en sus artículos 15, 16 y 18, no logró los efectos deseados. No sólo porque no se redujo el consumo de cigarrillos sino que, al haber sido declarado inconstitucional o inaplicable cautelarmente en varias causas judiciales, lo que generó fue una seria distorsión en el mercado del tabaco, favoreciendo la baja de precios, disminuyendo la recaudación fiscal y aumentando la posición de mercado de ciertos productores.

Es sabido que la imposición al consumo de cigarrillos es una medida importante de política pública. Tradicionalmente se ha justificado la existencia de impuestos especiales al consumo de cigarrillos por encima de la tributación general por varios motivos, entre los que se destacan, la necesidad de regular el consumo y lograr que los que fuman internalicen el costo (externalidades negativas) que le generan a terceros y a financiar los gastos de salud pública adicionales. La Organización Mundial de la Salud, con apoyo en varios estudios específicos, afirmó que los impuestos son la medida más costo-efectiva para desalentar el consumo del tabaco y sugirió que los esquemas tributarios incorporen un componente fijo (i.e. impuestos de suma fija e independientes del valor del producto)¹.

Siguiendo esa recomendación, y en el entendimiento de que "*para lograr la disminución del consumo de tabaco es necesario que los precios se incrementen más homogéneamente*", la Ley N° 27.430 modificó el esquema tributario de los Impuestos Internos al consumo de tabaco fijando un Impuesto Mínimo para el esquema de impuestos *ad valorem* ya existente².

¹ World Health Organization, *WHO technical manual on tobacco tax policy and administration 2021*, disponible en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>.

² Ver Mensaje de Elevación N°126/2017, EX-2017-27778266- -APN-DMEYN#MHA, especialmente pp. 12 y ss.



Si se analiza la evolución de la venta de cigarrillos desde la sanción de la Ley N° 27.430 hasta el 2022, puede concluirse fácilmente que el objetivo de disminuir el consumo de tabaco no se logró. Según la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, desde 2019 a 2022 hubo un aumento en la cantidad de paquetes de cigarrillos vendidos y en el consumo per cápita, tendencia que también se viene confirmando en lo que va del 2023³.

El escaso o nulo impacto que tuvo el Impuesto Mínimo en la reducción del consumo de tabaco se debe a que nunca pudo ser aplicado homogéneamente. Desde su entrada en vigencia, ciertos productores han cuestionado judicialmente su constitucionalidad y obtenido medidas cautelares que suspendieron su aplicación, generando efectos muy distorsivos para todo el mercado. Así, las tabacaleras exentas judicialmente del Impuesto Mínimo y especialmente una de ellas, aumentaron sustancialmente su posición de mercado al no tener que trasladar a los precios de sus productos el monto total del Impuesto Mínimo. Se estima que un conjunto de tabacaleras autodenominadas "PYMES Nacionales" pasaron de un total del 3% de participación en el mercado en 2015, a más del 40% de participación en el 2022 por haber obtenido cautelares que les permitían no pagar el Impuesto Mínimo. La tendencia se mantiene y ya en mayo de este año aglutinan el 45% del mercado, con lo que llegarán muy pronto a superar el 50% posiblemente antes que termine 2023.

Como indicador de la magnitud de la distorsión, hoy los productos de la principal tabacalera que no paga el Impuesto Mínimo se ofrecen a un precio promedio de aproximadamente el 48% del precio de la marca más económica de las empresas que sí pagan. La comparación con los precios promedio de las tabacaleras que pagan contrasta aún más: equivalen sólo al 30%⁴.

Más allá del mérito de los argumentos esbozados judicialmente, lo cierto es que a partir del 2018 el universo de cautelares ha sido variado y se confirmó una tendencia a favor de ciertas tabacaleras, incluso luego de que la CSJN dejara sin efecto una medida cautelar otorgada a Tabacalera Sarandí S.A.⁵. Al día de la fecha y tan solo en el fuero contencioso administrativo federal, se hizo lugar a dos acciones de inconstitucionalidad contra el Impuesto Mínimo y, en ambos casos, las tabacaleras ya habían estado beneficiadas durante casi dos años por una medida cautelar que suspendía para ellas el pago del

³ Cfr. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía de la Nación, "Consumo de Paquetes de Cigarrillos. Serie histórica 1910-2023", disponible en [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/tabaco/estadisticas/archivos/000004-Consumo%20Aparente%20\(Paquetes%20Vendidos,%20Consumidos%20por%20habitante%20-%20A%C3%B1os%20\(1910%20-%202023\).pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/tabaco/estadisticas/archivos/000004-Consumo%20Aparente%20(Paquetes%20Vendidos,%20Consumidos%20por%20habitante%20-%20A%C3%B1os%20(1910%20-%202023).pdf)

⁴ Cfr. AFONSO, Santiago, "Impacto de la reforma del impuesto mínimo a los cigarrillos de 2017", en Foco Económico, 11 de enero de 2023, disponible en <https://dev.focoeconomico.org/2023/01/11/impacto-de-la-reforma-del-impuesto-minimo-a-los-cigarrillos-de-2017/>

⁵ CSJN, 13/05/2021, "Tabacalera Sarandí S.A. c/ EN", Fallos 344:1051.



Impuesto Mínimo (una de ellas es, justamente, Tabacalera Sarandí S.A.)⁶. A ello se suma un manejo de causas adicionales que tramitan en los tribunales federales del interior (e.g. Rosario, Santa Fe, Salta) en los que se han iniciado y obtenido cautelares ya sea para suspender el pago del Impuesto Mínimo o para impedir que la AFIP reclame su cobro mediante los procedimientos reglamentarios⁷.

La distorsión que producen estas exenciones judiciales tiene también un profundo impacto fiscal. Al permitir que las tabacaleras beneficiadas comercialicen sus productos a precios muy bajos, arrastran hacia abajo los precios de todos los demás competidores, lo que termina redundando en una menor recaudación fiscal (a pesar del no deseado aumento en el consumo de estos productos nocivos para la salud).

Se estima que la vigencia de las medidas cautelares que suspendieron el pago del Impuesto Mínimo implicó una pérdida en la recaudación fiscal de \$62 mil millones en 2021 y de cerca de \$94 mil millones en 2022, lo que equivale a un 33% de la recaudación total del tabaco. Para ser más gráficos, la pérdida para el Fisco por el no pago del Impuesto Mínimo representa casi 0,2% del PBI por año, lo que quiere decir que desde 2018 a 2022 es posible que se haya acumulado una deuda impositiva no declarada que ya asciende a 0,7 puntos del PBI. Incluso volviendo al esquema *ad valorem* con las alícuotas propuestas, la recaudación fiscal aumentaría, a la par de la normalización de los precios de los productos de aquellas tabacaleras que hoy se benefician con fallos judiciales.

⁶ Las causas son las siguientes:

- Expediente N 8093/2018, caratulado "Tabacalera Sarandí SA c/ EN-AFIP-DGI s/ Proceso de Conocimiento", causa en trámite ante el Juzgado del Fuero Contencioso Administrativo Federal N° 6: el 7/6/2022 se dictó sentencia definitiva haciendo lugar parcialmente a la demanda y declarando la inconstitucionalidad de los artículos 103, 104 y 106 de la Ley N° 27.430. Al día de la fecha, se encuentra en trámite ante la Sala IV de la Excm. Cámara del Fuero la apelación interpuesta. En el marco de esta causa, previamente y con carácter precautorio, la Sala IV del Fuero había otorgado una medida cautelar suspendiendo el pago del Impuesto Mínimo. La medida fue finalmente revocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 13/5/2021.

- Expediente N° 48385/2018, caratulado "Espert SA c/ EN -AFIP-DGI s/ Proceso de Conocimiento" en trámite ante el Juzgado del Fuero Contencioso Administrativo Federal N° 7: el 21/9/2022 se dictó sentencia definitiva haciendo lugar a la acción meramente declarativa y se declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los artículos 103 y 106 de la Ley N° 27.430 y de la Resolución General AFIP 5113/2021. Al día de la fecha, la causa se encuentra en estado de apelación ante la Excm. Cámara del Fuero, Sala V. Previamente, el juez de primera instancia otorgó una medida cautelar para suspender el pago del Impuesto Mínimo que fue convalidada por la mayoría de la Sala V de la Excm. Cámara de Apelaciones del Fuero el 12/12/2022.

⁷ Las causas son variadas pero pueden anotarse al solo efecto enunciativo, las siguientes:

- "Bronway Technology c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", Expte. N° 14.978/2022, en trámite ante el Juzgado Federal de Rosario N° 2 en el que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo y de la Resolución AFIP 5131/2021. Sin perjuicio de que se rechazó la solicitud de medida cautelar en primera instancia, la Sala B de la Cámara Federal de Rosario decidió concederla de manera parcial el 29/12/2022.

- "Tabes S.A c/ en-M Hacienda-AFIP-DGI s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad" Expte.N°18.143/2018, en trámite ante el Juzgado Federal de Salta N° 2 en el que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo y de la Resolución AFIP 5131/2021.

- "Cigarrillos & Tabaco S.A. c/ AFIP DGI- Estado Nacional s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", Expte. 3.513/2020 en trámite ante el Juzgado Federal de Jujuy N° 2 y en el cual se solicita también la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo y de la Resolución AFIP 5131/2021. El 4/04/2023 la Sala II de la Cámara Federal de Salta concedió una medida cautelar luego de que fuera rechazada en primera instancia en fecha 17/11/2022.

El objeto de todas estas causas es la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo.



La problemática adquiere además una dimensión federal si se tiene en cuenta que los Impuestos Internos son coparticipables con las Provincias en su totalidad. Así, lo que la Nación deje de recaudar por la suspensión o declaración de inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo afecta directamente a todas las Provincias, productoras o no de tabaco.

No se puede dudar de los loables objetivos del Impuesto Mínimo. Lamentablemente, tampoco pueden pasarse por alto las deficiencias de su aplicación y ejecución en un sistema complejo. Las expectativas no fueron alcanzadas y los buenos deseos quedaron trancos. Desde su implementación y a consecuencia de su falta de cumplimiento, se obtuvo un resultado exactamente opuesto al deseado: la competencia en el mercado se distorsionó severamente, la recaudación fiscal disminuyó junto con los precios de los cigarrillos y el consumo fue en aumento. No se benefició la salud de los argentinos, ni las cuentas públicas.

Todo ello impone la necesidad de presentación de este proyecto, planteando la necesidad de volver al sistema anterior de Impuestos Internos exclusivamente *ad valorem* sobre el tabaco, sin modificar la alícuota actual ya que la presión fiscal total al cigarrillo en la Argentina ronda el 78% y se ubica entre las más altas del Continente. Una mayor carga fiscal no resolvería el problema, sino que impulsaría el contrabando, como ocurre en otros países del mundo, debilitando aún más el poder disuasor de los impuestos para disminuir el consumo de tabaco.

La modificación del sistema actual de impuesto mínimo permitirá terminar con la subdeclaración de precios por las compañías con medidas cautelares que actualmente informan a la AFIP importes de hasta un tercio de los que se ofrecen al público. Esto incrementará la base imponible y, consecuentemente, la recaudación impositiva sin la necesidad de continuar profundizando las diferencias de competitividad entre las empresas participantes del mercado.

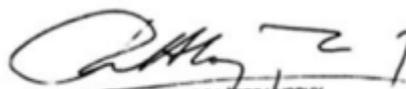
Este Proyecto propicia el retorno al régimen *ad valorem* en el convencimiento de que generará una homogeneidad en la aplicación de los Impuestos Internos que termine por reparar la distorsión del sistema tributario actual y, a su vez, desalentar o disuadir el consumo de productos dañinos para la salud.

Por todo lo expuesto, solicito al Cuerpo, la pronta sanción de la ley



**CONGRESO DE LA NACIÓN
ARGENTINA**

"1983/2023 - 40 Años de Democracia"



**RICARDO LÓPEZ MURPHY
DIPUTADO DE LA NACIÓN**