

La cadena de valor del tabaco en Argentina

Oportunidades para el desarrollo y la innovación

2026



ABECEB

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	7
2. Radiografía del sector	9
2.1. Principales características del sector	9
2.2. Fondo Especial del Tabaco (FET)	13
2.3. Proceso productivo: del productor al consumidor	15
2.4. Principales indicadores económicos	16
2.4.1. Superficie sembrada.....	16
2.4.2. Valor Agregado Bruto	17
2.4.3. Empleo	18
2.4.4. Comercio exterior.....	19
2.4.5. Recaudación fiscal.....	22
2.5. Marco normativo	26
2.5.1. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT)	26
2.5.2. Regulaciones Sanitarias Nacionales	26
2.5.3. Trazabilidad.....	28
2.6. Conclusiones preliminares.....	29
3. Desafíos del sector	30
3.1. Crisis productiva, fiscal y competitiva	30
3.1.1. Reducción del área sembrada	30
3.1.2. Bajo valor agregado de las exportaciones	32
3.1.3. Sector con baja complejidad económica	34
3.1.4. Consumo en caída y sustitución de productos	35
3.1.5. Distorsiones de mercado	36
3.1.6. Caída de la recaudación fiscal.....	39
3.2. Restricciones al desarrollo.....	41
3.2.1. De la teoría a la práctica	42
3.2.2. La regulación en el resto del mundo	43
3.2.3. La regulación en la región	49
3.2.4. La regulación en Argentina	52
3.3. Conclusiones preliminares.....	52
4. Oportunidades de desarrollo de las nuevas tecnologías.....	54
4.1. Características de las nuevas tecnologías de nicotina sin combustión.....	55
4.1.1. Productos de tabaco calentado (PTC)	56
4.1.2. Cigarrillo electrónico (vaporizador).....	58

4.1.3. <i>Productos orales</i>	59
4.2. Experiencias internacionales	60
4.2.1. <i>Italia: Inversión Extranjera Directa (IED) y regulación diferenciada</i>	60
4.2.2. <i>Reino Unido: Innovación y capacidades I+D</i>	61
4.2.3. <i>Armenia: Innovación científica y desarrollo tecnológico</i>	62
4.2.4. <i>Filipinas: reconversión productiva y encadenamientos locales</i>	62
4.3. Impacto de desarrollo de las NTNSC en Argentina	63
4.3.1. <i>Tamaño de mercado potencial</i>	64
4.3.2. <i>Impacto en la cadena de valor</i>	66
4.3.3. <i>Impacto en el empleo y las capacidades</i>	69
4.3.4. <i>Impacto fiscal y recaudatorio</i>	71
4.3.5. <i>Impacto en innovación y ecosistema empresarial</i>	72
4.3.6. <i>Oportunidad de posicionamiento regional</i>	72
4.3.7. <i>Conclusiones preliminares</i>	74
5. Conclusiones	76

Índice de gráficos

Gráfico 1. Producción tabacalera por provincia.....	9
Gráfico 2. Participación en ventas por tamaño de empresas	11
Gráfico 3. Recaudación del FET por provincia. Año 2024.	13
Gráfico 4. Participación de FET	14
Gráfico 5. Producción de tabaco por tipo	16
Gráfico 6. Superficie sembrada por campaña.....	17
Gráfico 7. Empleo directo en la cadena de valor del tabaco	18
Gráfico 8. Empleo en la cadena de valor del tabaco.....	19
Gráfico 9. Balanza comercial de la Cadena del tabaco	20
Gráfico 10. Exportaciones de tabaco por producto	21
Gráfico 11. Importaciones de tabaco por producto	22
Gráfico 12. Recaudación de impuestos al tabaco según tributo/destino para 2024.....	23
Gráfico 13. Recaudación del Impuesto Interno al Tabaco	24
Gráfico 14. Recaudación del Impuesto Adicional de Emergencia (FAS)	24
Gráfico 15. Fondo Especial del Tabaco (FET)	25
Gráfico 16. Evolución de la participación del tabaco en la superficie agrícola total.....	31
Gráfico 17. Evolución de las exportaciones tabacaleras de Argentina y Brasil.....	32
Gráfico 18. Evolución de las exportaciones tabacaleras de Argentina y Brasil.....	32
Gráfico 19. Consumo de tabaco.....	35
Gráfico 20. Consumo de tabaco.....	36
Gráfico 21. Ventas por tipo de empresa	37

Gráfico 22. Evolución de precio paquete de cigarrillos de 20 u.....	38
Gráfico 23. Composición de origen de los paquetes relevados	38
Gráfico 24. Evolución de la recaudación y ventas por paquetes de cigarrillos	39
Gráfico 25. Evolución de la recaudación y ventas por paquetes de cigarrillos	40
Gráfico 26. Impacto de las empresas grises en la recaudación	40

Índice de figuras

Figura 1. Caracterización del ecosistema tabacalero argentino	12
Figura 2. Cadena de valor de la industria tabacalera	15
Figura 3. Distribución de la producción de tabaco según tipo.....	15
Figura 4. Importancia de la recaudación de impuestos al tabaco por provincia	23
Figura 5. Nuevas Tecnologías de Nicotina Sin combustión.....	56
Figura 6. Producto de tabaco calentado	57
Figura 7. Nuevos dispositivos.....	58
Figura 8. Productos de vapor electrónico (<i>vaper</i>).....	59
Figura 9. Productos orales	60

Índice de tablas

Tabla 1. Exportaciones de tabaco por producto según NCM.....	20
Tabla 2. Importaciones de tabaco por producto según NCM	21
Tabla 3. Peso de la recaudación de impuestos al tabaco.....	23
Tabla 4. Estructura y recaudación impositiva del sector tabacalero	24
Tabla 5. Exportaciones de tabaco por producto en Argentina y Brasil.....	33
Tabla 6. Índice de complejidad económica del sector tabaco.	34
Tabla 7. Análisis de ventajas y desventajas por tipo de impuesto para los “ <i>sin goods</i> ”	42
Tabla 8. Especificaciones técnicas de los nuevos productos sin combustión	44
Tabla 9. Análisis comparativo de impuestos a lo PTC en países OCDE	45
Tabla 10. Análisis comparativo de impuestos a lo CE en países OCDE	46
Tabla 11. Análisis comparativo de impuestos a las bolsas de nicotina en varios países.....	48
Tabla 12. Análisis comparativo sobre la situación fiscal de los PTC y CE en América Latina ..	50
Tabla 13. Principales marcas de tabaco calentado	57
Tabla 14. Escenarios y supuestos.....	65
Tabla 15. Proyecciones de Escenarios	65
Tabla 16. Valor de facturación por escenario	66
Tabla 17. Cantidad de empleo estimado por escenario	70
Tabla 18. Recaudación fiscal anual por escenario. En millones de USD	71

Resumen ejecutivo

- La **industria tabacalera argentina enfrenta gran desafío**: cómo potenciar y transformar su cadena de valor en un *hub* regional de tabaco que genere productos de mayor valor agregado.
- El **Valor Bruto de Producción** del tabaco en el 2024 fue el 0,22% del total de la economía argentina, lo cual puede desglosarse en 0,03% para la etapa primaria y 0,16% para la etapa industrial.
- A diferencia de otros cultivos de mayor escala, el tabaco presenta un rasgo diferencial: la **alta generación de empleo** y la **fuerte presencia de pequeños y medianos productores**. A lo largo de la cadena de valor se observa una marcada heterogeneidad en términos de infraestructura, tecnología y eficiencia operativa.
- Se estima que la **cadena de valor genera más de 300.000 puestos de trabajo**, entre aquellos directos como indirectos en las etapas de producción primaria, industrialización y comercialización.
- El sector tabacalero argentino se caracteriza por tener una cadena corta pero densa, con una **estructura integrada verticalmente**. Allí conviven más de 14.000 pequeños productores organizados en cooperativas o en sistemas bajo contratos con grandes firmas industriales, principalmente multinacionales como Massalin Particulares (Philip Morris International) y la ex Nobleza Piccardo (actual British American Tobacco).
- La **industrialización está dominada por dos grandes multinacionales** (PMI y BAT), que concentran el 85% de las ventas. Sin embargo, su participación ha caído en los últimos años frente al avance de PyMEs, favorecidas por medidas cautelares que distorsionaron el mercado y erosionaron la recaudación.
- La **superficie implantada con tabaco se ha ido reduciendo en los últimos años**, reflejando una tendencia de contracción frente al avance de otros cultivos más extensivos y competitivos en el mercado agrícola nacional.
- El **consumo de cigarrillos continúa en descenso**, con una caída del 30% en paquetes vendidos desde 2008. Esta tendencia se acentúa por la irrupción de nuevas tecnologías de consumo (HTPs, *vapes*, bolsas de nicotina), que ya captan 1,4 millones de usuarios en Argentina, un mercado que creció pese a la prohibición que rigió hasta 2026.
- El **comercio exterior del tabaco muestra superávit estructural (más de 262 millones de dólares en 2024), pero con bajo valor agregado**: el 80% de las exportaciones corresponde a hojas en bruto. Los cigarrillos representan solo el 6% del valor exportado.
- La **carga tributaria sobre los cigarrillos** se encuentra entre las más altas de América Latina: un **78,7% del precio final de venta** en 2024.
- Los recursos originados en la producción y comercialización del tabaco se distribuyen entre el Tesoro Nacional, ANSES, gobiernos provinciales y productores primarios. La **tributación del sector tabacalero** (considerando FAS, FET e Impuesto Interno) en 2024 representó el **1,27% del total recaudado por el Estado Nacional**.

- **En el año 2024 se recaudaron más de \$1,8 billones**, que se explican principalmente por el impuesto interno (80%), el FET (10%) y el FAS (10%). **La recaudación fiscal del sector cayó 35,6% en términos reales entre 2018 y 2024**, lo que obedece principalmente a la caída del precio promedio ponderado de los cigarrillos –debido a las medidas cautelares– y, en un segundo nivel, por la caída tendencial de las ventas.
- **El FET es un instrumento clave para las provincias productoras** ya que actúa como mecanismo de estabilización de ingresos y compensación territorial; sin embargo, su sostenibilidad está amenazada por la caída de ventas, subdeclaración de precios y el comercio ilícito.
- **La regulación argentina está desalineada con las tendencias internacionales:** mantiene un esquema impositivo que no refleja el riesgo sanitario relativo. El diseño de los impuestos internos aplicados a los productos de tabaco no responde a una lógica de corrección de externalidades e internalidades: “cigarros” (20%), “cigarritos” (20%) y “tabaco para armar” (25%) tributan alícuotas significativamente menores que los “cigarrillos” (73%). **La regulación actual limita la capacidad de control, fomenta el mercado informal y desaprovecha oportunidades fiscales.**
- La experiencia internacional demuestra que **los países que adoptaron marcos regulatorios diferenciados y esquemas fiscales específicos para nuevas tecnologías** lograron atraer inversiones, generar empleo calificado y aumentar la recaudación (casos de Italia, Reino Unido, Filipinas).
- **La trazabilidad del tabaco se ha convertido en un componente estratégico de la política pública y empresarial en la industria tabacalera.** Su relevancia se explica por la lucha contra el comercio ilícito, la fiscalización tributaria y la protección del consumidor. **La trazabilidad no se limita a los cigarrillos tradicionales.**
- **El mercado potencial de nuevas tecnologías de nicotina sin combustión en Argentina** se estima entre 100 y 263 millones de unidades anuales, con una facturación proyectada de hasta USD 1.317 millones y una recaudación fiscal potencial de hasta USD 329 millones, bajo una presión tributaria del 25%.
- **La transición hacia productos sin combustión permitiría reconvertir la cadena tabacalera**, integrando actividades de mayor valor agregado (I+D, ingeniería, biotecnología, control de calidad), generando empleo calificado y fortaleciendo la sostenibilidad fiscal.
- **Argentina posee ventajas comparativas para liderar la producción regional de productos sin combustión:** base agrícola consolidada, capacidades industriales existentes, capital humano calificado y posición logística estratégica.
- **Recientemente se aprobó la comercialización de los productos de nicotina sin combustión:** mediante la Resolución 549/2026 del Ministerio de Salud (B.O. 04/05/2026), Argentina derogó la prohibición vigente (Resolución 565/2023) y pasó de un esquema prohibitivo a uno de **registro, regulación y fiscalización.**
- La norma crea el **Registro de Productos de Tabaco y Nicotina (RPTN)** para cigarrillos electrónicos, soluciones líquidas, productos de tabaco calentado y bolsas de nicotina, una base única de datos de actores, productos y envases cuyo objeto es garantizar la

trazabilidad, la seguridad en el uso y la reducción del daño sanitario. Sobre esa base establece estándares de calidad, seguridad, etiquetado y composición. Además, **define y categoriza cada uno de estos productos**, sentando una base conceptual fundamental para su posterior regulación fiscal

- El desafío estratégico ahora es completar el marco con sus dos piezas pendientes: un **esquema fiscal moderno y previsible** y un **régimen de incentivos a la producción local** para que la apertura se traduzca en inversión, empleo calificado, recaudación y un mejor posicionamiento de Argentina en las cadenas globales de valor del tabaco.

1. Introducción

La industria tabacalera atraviesa una transformación estructural a nivel global. En las últimas dos décadas, el consumo de cigarrillos tradicionales¹ ha mostrado una tendencia descendente sostenida, impulsada por políticas de salud pública, cambios culturales y la irrupción de nuevas tecnologías de consumo de nicotina. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre 2000 y 2020 la prevalencia global de fumadores adultos cayó del 33% al 22%, mientras que el mercado de productos de riesgo reducido (como los dispositivos de calentamiento de tabaco, vapes y bolsas de nicotina) creció a tasas de dos dígitos anuales, alcanzando un valor estimado de 36.000 millones de dólares en 2023.

Este cambio de paradigma ha generado una reconfiguración de las estrategias empresariales y regulatorias. Países como Reino Unido, Italia, Japón y Filipinas han adoptado marcos normativos diferenciados que reconocen el menor riesgo relativo de los productos sin combustión, promoviendo su regulación específica y su incorporación al sistema tributario. Esta diferenciación ha permitido no solo reducir el daño sanitario, sino también atraer inversiones, formalizar el mercado y aumentar la recaudación fiscal.

En América Latina, sin embargo, el proceso ha sido más lento y fragmentado. La mayoría de los países mantiene esquemas regulatorios diseñados para productos combustibles, sin contemplar adecuadamente las nuevas tecnologías. Esta desactualización normativa ha favorecido la informalidad, la evasión fiscal y la proliferación de canales ilegales, generando pérdidas económicas y sanitarias significativas.

En este contexto, Argentina enfrenta el desafío -y la oportunidad- de reposicionarse estratégicamente en la cadena global de valor del tabaco, adaptando su marco institucional a las nuevas dinámicas del sector. En este sentido, la **Resolución 549/2026 marca un primer avance**: habilita la comercialización y dota al mercado de un registro que favorece el control de calidad y trazabilidad de los productos sin combustión. **El paso siguiente es completar el esquema fiscal y los incentivos para la producción local.**

En Argentina, el tabaco posee una importancia económica y social significativa, especialmente en regiones del norte del país como Jujuy, Salta y Misiones. La cadena de valor tabacalera concentra a más de 14.000 pequeños productores, genera más de 300.000 puestos de trabajo (entre directos e indirectos), y representa una fuente clave de ingresos fiscales para las provincias productoras. El Fondo Especial del Tabaco (FET), creado en 1972, actúa como un mecanismo de redistribución territorial, compensando asimetrías estructurales y estabilizando los ingresos de los productores frente a la volatilidad del mercado.

No obstante, el sector tabacalero argentino enfrenta una serie de desafíos estructurales que limitan su sostenibilidad a largo plazo. En primer lugar, el consumo de cigarrillos ha caído un 30% desde 2008, en línea con las tendencias globales, pero sin una estrategia clara de reconversión productiva. En segundo lugar, el esquema impositivo vigente —basado en una combinación de impuestos internos, adicionales y específicos— ha sido objeto de judicialización, generando un entorno de alta litigiosidad y baja previsibilidad fiscal.

¹ Hace referencia a cigarrillos de tabaco de combustión

Las medidas cautelares otorgadas a ciertas empresas han permitido la comercialización de cigarrillos a precios significativamente inferiores al promedio del mercado, lo que ha incentivado el consumo de productos de menor calidad, erosionado la base imponible y debilitado la capacidad del Estado para regular el sector. Esta situación ha favorecido la informalidad y el contrabando, que hoy representan una porción creciente del mercado.

Además, la estructura exportadora del sector muestra una baja sofisticación: el 80% de las exportaciones corresponde a hojas de tabaco en bruto, mientras que los cigarrillos representan apenas el 6% del valor exportado. Esta “primarización” limita el potencial de generación de divisas, empleo calificado e innovación tecnológica.

En este contexto, la transición hacia productos sin combustión representa una oportunidad única de desarrollo para el sector tabacalero argentino. El país cuenta con ventajas comparativas relevantes: una base agrícola consolidada, capacidades industriales existentes, capital humano calificado y una ubicación logística estratégica para abastecer a mercados regionales como Brasil, Chile y Paraguay.

El mercado potencial de productos sin combustión en Argentina se estima entre 100 y 263 millones de unidades anuales, con una facturación proyectada de hasta 1.317 millones de dólares y una recaudación fiscal potencial de hasta 329 millones, bajo un esquema tributario del 25%. Esta reconversión permitiría no solo recuperar ingresos fiscales, sino también generar empleo calificado en actividades de mayor complejidad (I+D, ingeniería, biotecnología, control de calidad), diversificar la matriz productiva y reducir el daño sanitario asociado al consumo de tabaco.

Aprovechar ese potencial le permitiría a Argentina posicionarse como un actor competitivo en la región, siempre que cuente con normativas que respondan a las nuevas realidades tecnológicas y de consumo. En esa dirección, el Registro de Productos de Tabaco y Nicotina representa un primer marco moderno que define y categoriza cada producto, asegura su trazabilidad, impone controles de calidad y composición, restringe sabores y obliga a advertir sobre los riesgos del consumo, sentando la base sobre la cual podrá estructurarse la futura regulación fiscal del sector.

Este documento tiene como objetivo evaluar la viabilidad económica, fiscal y productiva de una transición del sector tabacalero argentino hacia nuevas tecnologías de nicotina, con foco en los productos sin combustión. Para ello, se propone un análisis integral que combina dimensiones económicas, legales, sanitarias y tecnológicas, con el fin de dimensionar la oportunidad de desarrollo que presenta la cadena de valor y la posibilidad de reconversión del sector tabacalero con el fin de garantizar su sostenibilidad económica, social y fiscal en el mediano y largo plazo.

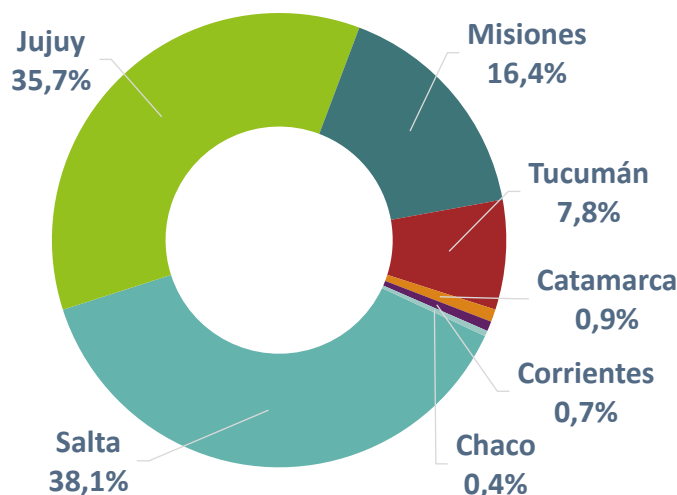
2. Radiografía del sector

2.1. Principales características del sector

El sector tabacalero argentino se caracteriza por tener una cadena corta pero densa, con una estructura integrada verticalmente. Conviven más de 14.000 pequeños productores primarios² organizados en cooperativas o en sistemas bajo contratos con grandes firmas industriales, principalmente multinacionales como Massalin Particulares (Philip Morris International) y la ex Nobleza Piccardo (actual British American Tobacco).

Más del 90% de la producción primaria de tabaco se concentra en sólo 3 provincias: **Salta (38,1%), Jujuy (35,7%) y Misiones (16,4%)**. también se puede encontrar cultivo de tabaco en Tucumán, Corrientes, Chaco y Catamarca.

Gráfico 1. Producción tabacalera por provincia
(% de toneladas del total nacional, campaña 2023/24)



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP.

Si bien el tabaco no constituye el cultivo principal en las provincias productoras, su relevancia económica y social es significativa. En 2023 explicó el 13,6% del Valor Agregado Bruto (VAB) agrícola en Jujuy, el 5,6% en Salta y el 6,7% en Misiones (CEPAL, 2022), lo que lo posiciona entre las actividades más relevantes de sus economías regionales.

A diferencia de otros cultivos de mayor escala -como la soja o el maíz en el NOA, o la yerba mate y el té en el NEA- el tabaco presenta un rasgo diferencial: la alta generación de empleo y la fuerte presencia de pequeños y medianos productores.

Se estima que la producción primaria demanda en promedio 110 jornales por hectárea -con variabilidad entre 70 y 120 jornales, dependiendo de la zona, las formas de producción y el tipo de tabaco cultivado- muy por encima de cultivos extensivos como la soja o el maíz, lo que

² Según datos de la campaña 2023/2024

convierte al tabaco en un motor clave para el sostenimiento del empleo rural. El sector se caracteriza por una producción a baja escala, con el 65% de los productores cultivando menos de 10 hectáreas.

A lo largo de la cadena del tabaco en Argentina se observa una marcada heterogeneidad en términos de infraestructura, tecnología y eficiencia operativa. En la producción primaria predomina la **mano de obra manual y técnicas tradicionales, con mayor tecnificación en el NOA (especialmente Jujuy y Salta) y fuerte dependencia del trabajo familiar en el NEA**, lo que genera brechas de productividad.

En el sistema bajo contratos individuales con la industria tabacalera, los productores reciben adelantos financieros por parte de la industria para cubrir los costos de producción, como ser la compra de insumos especializados (fertilizantes, agroquímicos) y/o mano de obra. A cambio, se comprometen a vender su producción bajo condiciones preestablecidas, que incluyen precios fijos, estándares de calidad estrictos y condiciones de entrega determinadas por las empresas. Este sistema se enmarca en la "agricultura de contrato", especialmente prevalente en provincias del NEA, Tucumán y Catamarca, donde los acopiadores o las grandes empresas ofrecen no solo financiamiento y asesoría técnica a las familias que producen el tabaco primario, sino también anticipan insumos y supervisan todo el ciclo productivo.

En las **etapas de curado, preclasificación y acopio coexisten esquemas de baja escala con tecnologías limitadas y plantas de gran capacidad con procesos estandarizados.** La producción del esquema cooperativo utiliza "*dealers*", que actúan como intermediarios y cuentan con tecnología similar a la de las grandes empresas, aunque las diferencias principales radican en el tamaño de las líneas de procesamiento, para acceder tanto al mercado interno como externo.

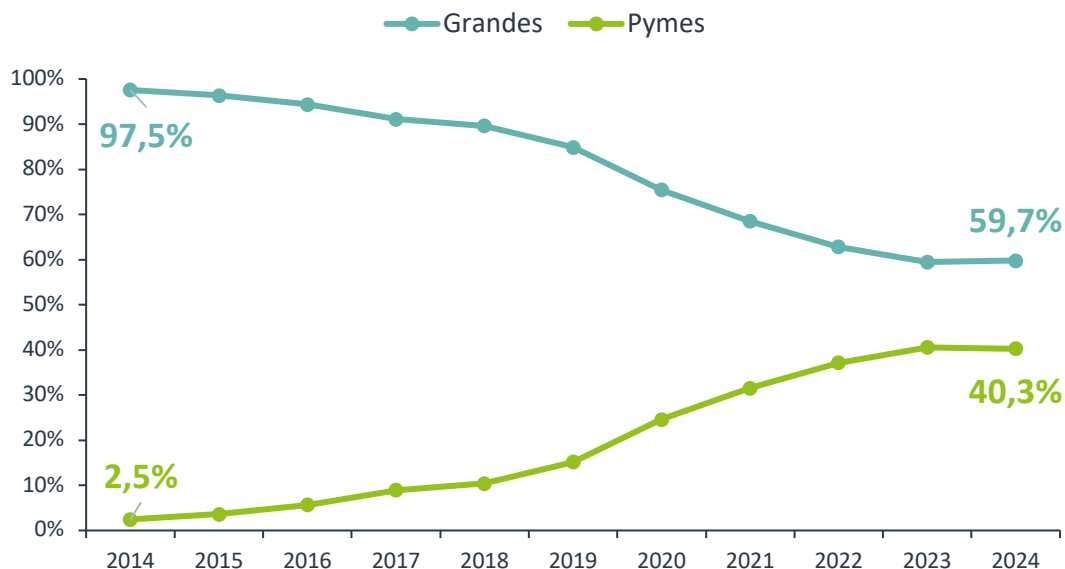
La mayor eficiencia se concentra en la industrialización primaria y secundaria, localizada principalmente en la Provincia de Buenos Aires, donde la integración vertical garantiza economías de escala, automatización y altos estándares de calidad. Las dos principales empresas son Philip Morris International Argentina (Massalin Particulares) y British American Tobacco (ex Nobleza Piccardo), que concentran alrededor del 85% de las ventas.

Sin embargo, esa distribución entre los actores en la producción no se traduce de igual forma en participación del mercado. En este caso, se observa una reducción en el protagonismo de las grandes empresas en detrimento de una mayor participación por las PyMEs. Esta situación es el resultante de una estrategia agresiva en materia de precios y en el marco de un contexto económico e impositivo (medidas cautelares que liberaron a las algunas tabacaleras de pagar el mínimo del impuesto interno) que favorece el traslado del consumo hacia opciones de menor costo.

A raíz de lo anterior, mientras las grandes tabacaleras experimentaron una contracción del 50% en sus ventas desde 2008, con un piso histórico de 995 millones de paquetes, las PyMEs ampliaron de forma extraordinaria su participación, con un incremento del 831% en los últimos 16 años y un récord de 742 millones de paquetes de 20 unidades comercializados en

2023. De esa forma, la participación de las PyMEs pasó de apenas un 3% aproximadamente en 2008 a alrededor el 40% en 2024³.

Gráfico 2. Participación en ventas por tamaño de empresas
(% de paquetes de 20 unidades comercializados)



Fuente: Elaboración propia en base a SAGyP.

La participación de los jugadores responde también a la estructura de precios por segmento del sector. En el nivel **premium** se ubican marcas como *Marlboro* o *Lucky Strike*, producidas por las principales multinacionales del sector. Un segundo grupo corresponde a las llamadas **marcas intermedias o de segunda línea** -entre ellas *Rothmans*, *Philip Morris* y *Chesterfield*- que también pertenecen a estas compañías globales. Finalmente, el segmento **económico** está compuesto por marcas de bajo precio, como *Red Point* o *Melbour*, cuya elaboración y comercialización está mayormente en manos de PyMEs nacionales.

Esta articulación entre una producción primaria atomizada y de baja escala y una industria concentrada e integrada verticalmente, que convive con pymes que están aumentando su participación del mercado, plantea desafíos estructurales para el funcionamiento de la cadena.

Además, se incorpora un tercer jugador fundamental en la cadena: el esquema de distribución que incluye más de 100.000 bocas de expendio (kioscos) en todo el territorio nacional. Esto equivale a un punto de venta cada 400 habitantes, ubicando a la Argentina entre los países con mayor cantidad y capilaridad del sistema de expendio a nivel mundial. La comercialización de cigarrillos constituye el principal motor de esta actividad: aproximadamente el 30% de los clientes adquiere tabaco en estos establecimientos y, de ellos, el 46% reconoce incorporar productos adicionales a su compra. De este modo, el cigarrillo se configura como un producto de atracción que dinamiza el consumo en el canal kiosco. No obstante, la elasticidad-precio

³ Para un mayor detalle sobre la evolución de las ventas de cigarrillo y las distorsiones de mercado devenidas, ver el Capítulo 2.

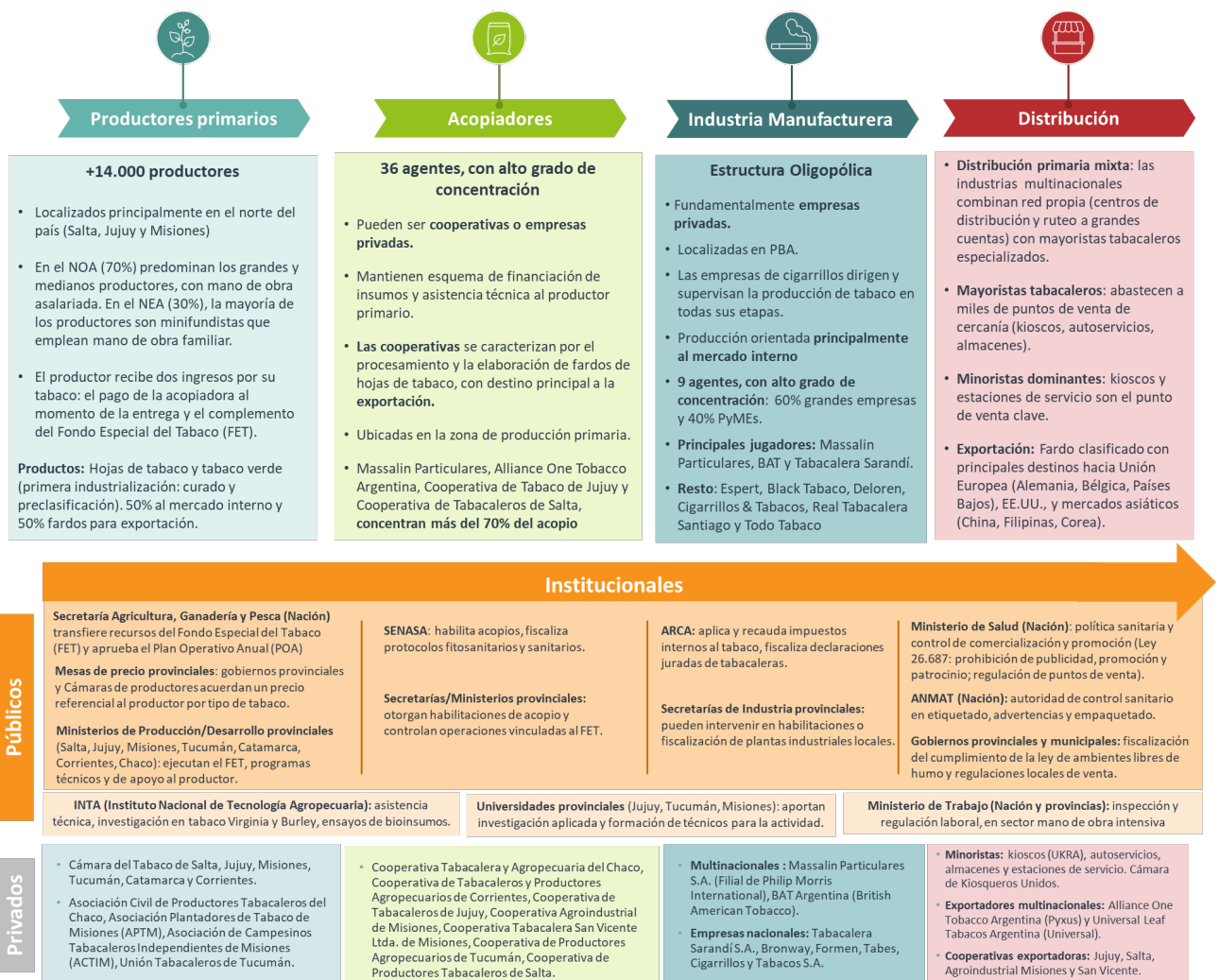
de la demanda sigue siendo un factor crítico: variaciones en el precio final impactan de forma inmediata en la venta en kioscos.

En este contexto, la centralidad del kiosco como punto de venta masivo y su dependencia del cigarrillo como producto traccionador introduce un nivel adicional de complejidad a los desafíos de la cadena.

Por último, la gobernanza institucional en el sector es fuerte y complejo: a nivel nacional operan la Ley 19.800 y el Fondo Especial del Tabaco (FET), ARCA (Impuestos Internos y estampillas), Salud/ANMAT (publicidad y productos), y SENASA (fitosanitario y exportaciones); a nivel provincial funcionan las Mesas de Precio y Unidades Ejecutoras que definen y ejecutan los Planes Operativos Anuales del FET. Todo ello combinado con un entramado de cámaras y asociaciones gremiales empresariales que influyen en diferentes niveles de la cadena de valor.

El resultado es una estructura con oligopolio en manufactura, oligopolio mixto (cooperativas y dealers) en acopio, y productores atomizados, todos encuadrados por un andamiaje regulatorio-fiscal que condiciona precios, márgenes y canales.

Figura 1. Caracterización del ecosistema tabacalero argentino



Fuente: Elaboración propia

2.2. Fondo Especial del Tabaco (FET)

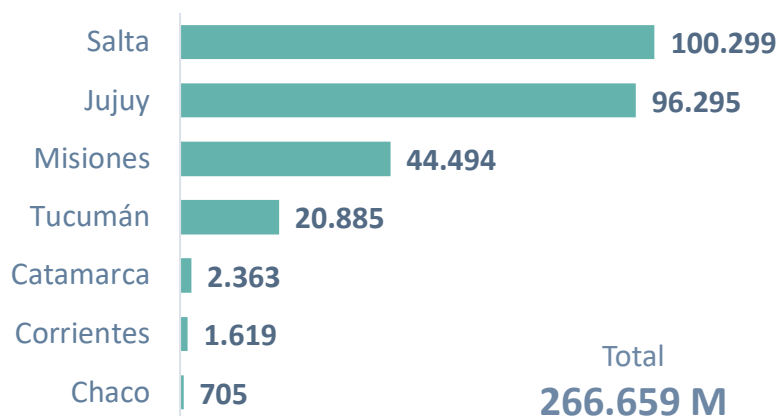
El Fondo Especial del Tabaco (FET) constituye una herramienta clave para el sostenimiento económico, social y productivo de las regiones tabacaleras de Argentina. Creado por la Ley 19.800/1972, es un instrumento que canaliza recursos generados por el consumo en zonas urbanas hacia las provincias productoras, actuando como un sistema de compensación económica territorial.

El FET se financia mediante un **impuesto específico sobre la venta de cigarrillos** (alícuota de 7%) y redistribuye recursos hacia las provincias productoras en función del valor de su producción de la siguiente forma: un 80% directamente a las provincias, y el 20% restante se canaliza a través de Proyectos Operativos Anuales (POAs) gestionados por la Secretaría de Agricultura de la Nación. Esta transferencia no solo compensa asimetrías estructurales, sino que también estabiliza ingresos y promueve la formalización en zonas de alta vulnerabilidad.

Para los productores, especialmente los pequeños y medianos, el FET cumple una función estabilizadora. El precio que reciben por cada kilo de tabaco se compone de dos partes: el pago del acopiador y el complemento del FET. En años de precios deprimidos o eventos climáticos adversos, este mecanismo garantiza un ingreso mínimo que permite sostener la actividad. En 2018, por ejemplo, el FET representó el 36% del precio total por kilo, evidenciando su rol contra-cíclico.

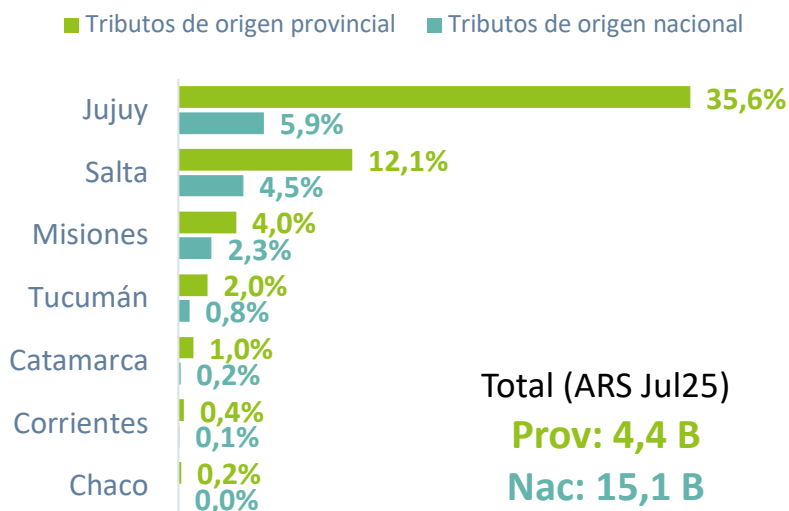
Desde una perspectiva fiscal, el **FET representa una fuente de financiamiento clave** para siete provincias del norte argentino. Según los datos de la SAGyP, **en 2024 el FET recaudó \$190.088 millones (que, valuados a Julio de 2025 equivaldría \$266.659 millones)**. Esto representa un 0,13% de la recaudación total, a un 0,44% de la recaudación del IVA y más de 7,5% de la recaudación del impuesto específico a los combustibles.

Gráfico 3. Recaudación del FET por provincia. Año 2024.
En millones de pesos de Jul-2025



Fuente: Elaboración propia en base a SAGyP.

Gráfico 4. Participación de FET
cómo % de ingresos tributarios. Año 2024



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP, ARCA/AFIP y DNAP (MECON).

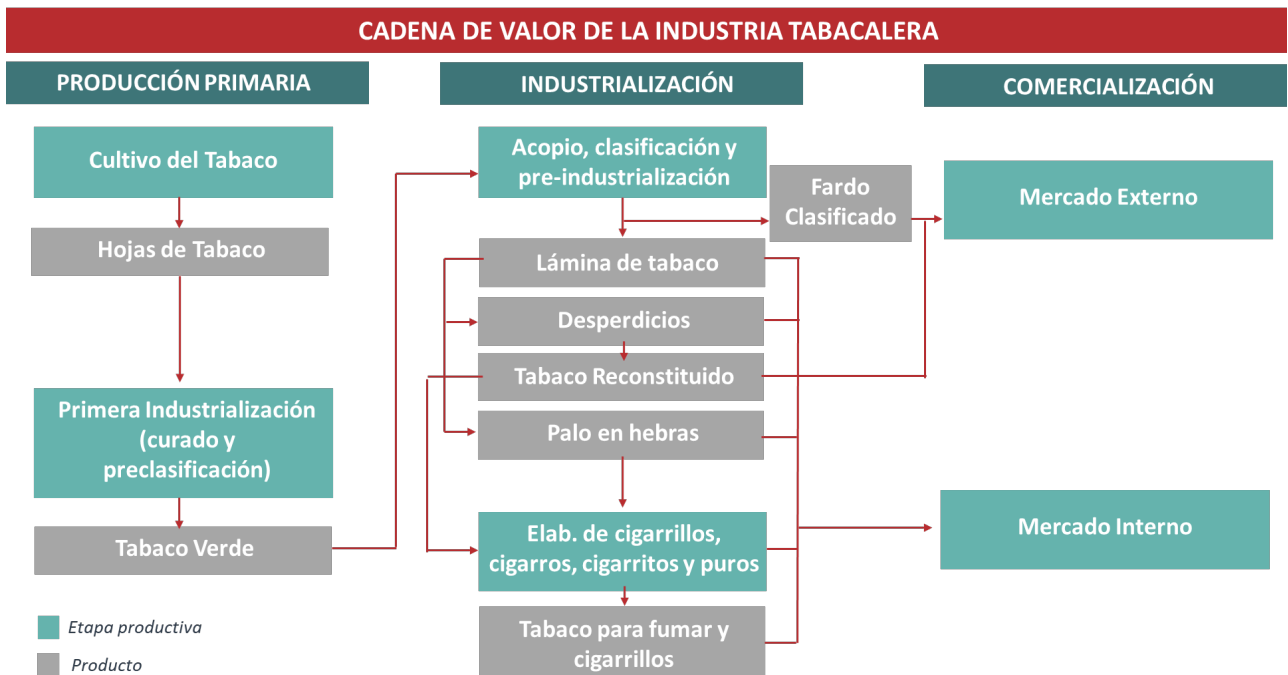
Cabe destacar la **importante relevancia que tiene el FET en términos de ingreso para las provincias**. Para Jujuy el FET representa un 35,6% de sus ingresos provinciales, y un 6% de los ingresos que recibe de Nación, y para Salta un 12% y 4,5%, respectivamente.

Además, el FET financia infraestructura rural, asistencia técnica, reconversión productiva y programas de diversificación. Esto es especialmente relevante en provincias como Misiones o Tucumán, donde predominan estructuras productivas familiares con baja capitalización. Sin el FET, muchas de estas explotaciones quedarían fuera del mercado.

Sin embargo, la sostenibilidad del fondo enfrenta amenazas. La proliferación de **medidas cautelares que eximieron a ciertas empresas del pago del Impuesto Interno Mínimo durante su vigencia (hasta Julio 2024 que fue derogado con la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, Ley 27.742)** ha erosionado la base de financiamiento del FET, afectando directamente a las provincias productoras y al entramado social que depende del tabaco.

2.3. Proceso productivo: del productor al consumidor

Figura 2. Cadena de valor de la industria tabacalera

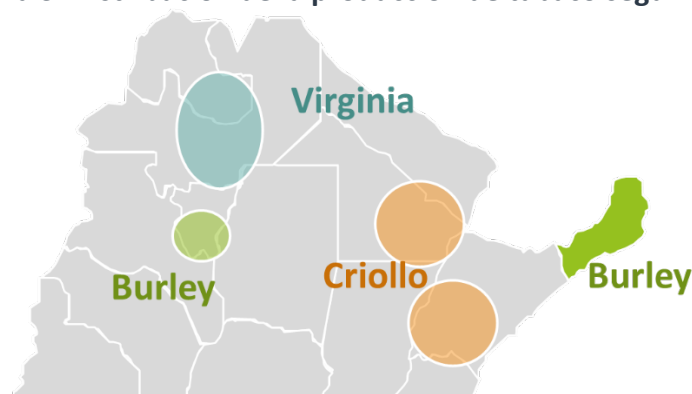


Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Programación Microeconómica

La producción se encuentra orientada principalmente a dos tipos de mercado: la fabricación de cigarrillos para el mercado interno (50%) y la elaboración de fardos en bruto para la exportación (50%).

En la Argentina se producen seis tipos de tabaco, tres claros (Virginia, Burley y Criollo Salteño) y tres oscuros (Criollo Misionero, Criollo Correntino y Kentucky) que varían en sus características técnicas y en sus estrategias comerciales.

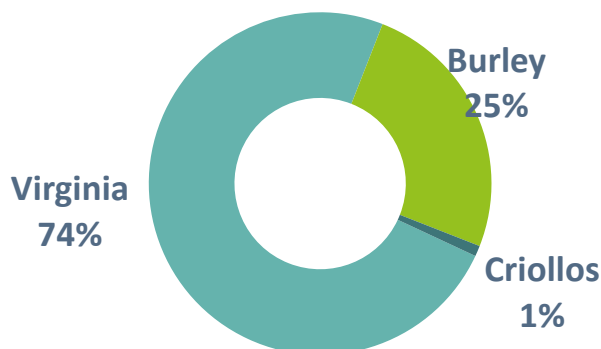
Figura 3. Distribución de la producción de tabaco según tipo.



Fuente: Elaboración propia

Los tabacos claros, principalmente Virginia y Burley son los cultivos más relevantes que explican el 99% de la producción nacional actual

Gráfico 5. Producción de tabaco por tipo
(% de toneladas del total nacional, campaña 2023/24)



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP.

Respecto a la tecnificación del proceso, **el sistema de riego varía por provincia**. Jujuy se emplea un sistema gravitacional por surcos, utilizando agua de embalses y represas en las fincas, mientras que, en Salta, el 40% de la superficie plantada usa riego tecnificado. En Catamarca, se utilizan mangas o caños de PVC para el riego por surcos.

Respecto a la maquinaria en el proceso industrial, los acopiadores emplean equipos fabricados en Argentina y Brasil, bajo licencia de

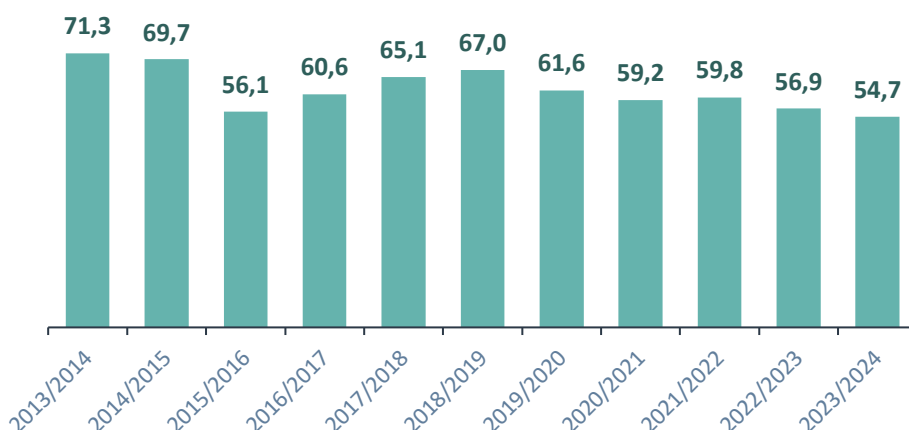
norteamericanas, lo que asegura el acceso a equipos de calidad. La maquinaria incluye equipos como mesas de corte mecánicas, cilindros acondicionadores con vapor, trilladoras rotativas y canastos convencionales para el despallado, así como secadoras industriales y prensas automáticas. Además, se emplean sistemas automáticos o semiautomáticos con sensores y controladores en las etapas de secado y humidificación, lo que permite mantener un control estricto sobre la calidad del producto final.

2.4. Principales indicadores económicos

2.4.1. Superficie sembrada

En términos de volumen de producción, en la campaña 2023/2024, 14.523 productores implantaron 54.743 hectáreas de tabaco y cosecharon el 88% de dicha superficie (48.150 hectáreas), generando 80.786 toneladas de tabaco. Dicha campaña ostentó un rendimiento equivalente a 1,678 tns/ha.

Gráfico 6. Superficie sembrada por campaña
En miles de hectáreas



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP.

Cabe destacar que **la superficie implantada con tabaco se ha ido reduciendo en los últimos años**, reflejando una tendencia de contracción frente al avance de otros cultivos más extensivos y competitivos en el mercado agrícola nacional. En la campaña 2023/2024, la caída fue del 7,6% interanual y los niveles alcanzados en los últimos años se encuentran muy por debajo del máximo registrado de superficie sembrada en la campaña 2004/2005 de 161 mil toneladas.

Si bien al momento de redacción del presente informe no se cuentan con estadísticas oficiales para la campaña 2024/2025, se estima que la superficie cultivada de tabaco y su rendimiento por hectárea mostrarían un cambio de tendencia respecto a la fase declinante iniciada desde 2018. Con tan sólo un semestre, el Ministerio de Agricultura y Producción de la provincia de Misiones destaca una cosecha récord de tabaco y la triplicación del acopio.

2.4.2. Valor Agregado Bruto

El Valor Bruto de Producción (VBP) del tabaco en el 2024 fue el 0,22% del total de la economía argentina. Dicho porcentaje se desglosa en 0,03% para la etapa primaria y 0,16% para la etapa industrial.

Al focalizar en la producción primaria, el VBP se descompone geográficamente de la siguiente forma: Salta 37,6%, Jujuy 36,1%, Misiones 16,7%, Tucumán 7,8%, y el resto entre Catamarca, Corrientes y Chaco (cifras estimadas para el año 2024, de acuerdo a la metodología del Ministerio de Economía).

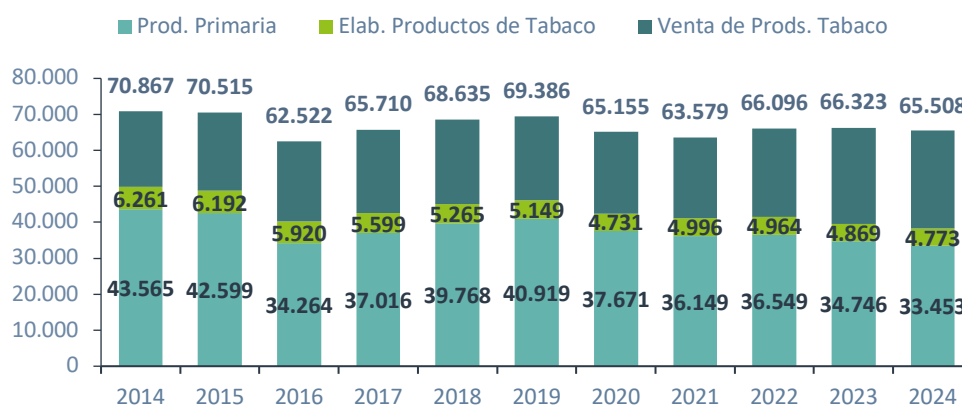
Aunque a nivel nacional el sector no tiene significativa relevancia en la generación de riqueza, sí lo es en las regiones productoras. En **Salta**, el **Valor Agregado Bruto (VAB)** de la **elaboración de productos de tabaco** representó el **5,6%** del **VAB agrícola** en 2023, mientras que en **Jujuy** alcanzó el **13,6%** y en **Misiones** el **6,7%** (CEPAL, 2022).

El **valor del tabaco acopiado** en la campaña 2023/2024 ascendió a los **\$193.056 millones de pesos arrojando** un precio promedio de 2.389 \$/Kg. La distribución geográfica repite los patrones de la etapa de producción primaria.

2.4.3. Empleo

La cadena de valor del tabaco en Argentina se destaca por su alta intensidad en la demanda de mano de obra. La actividad genera empleo tanto directo en sus diferentes eslabones como indirecto, a través del sostenimiento de las familias y de actividades relacionadas.

Gráfico 7. Empleo directo en la cadena de valor del tabaco
Puestos de trabajo - Promedio anual



Fuente: Elaboración propia en base al OEDE y SAGyP.

Para la campaña 2023/2024 se estimó la ocupación de 33.453 puestos de trabajo para la producción primaria, considerando 110 jornales por hectárea. La etapa de industrialización del tabaco -acopio y manufactura- registró 4.773 empleos formales durante 2024 y la comercialización (mayorista y minorista) de productos de tabaco hizo lo propio con 27.282 empleos formales⁴. La cadena del tabaco empleó a 65.508 ocupados formales directamente y si consideramos el multiplicador laboral del sector⁵, se estiman alrededor de 234.986 trabajadores ocupados en forma indirecta, lo que resulta en **más de 300 mil puestos de trabajos totales**.

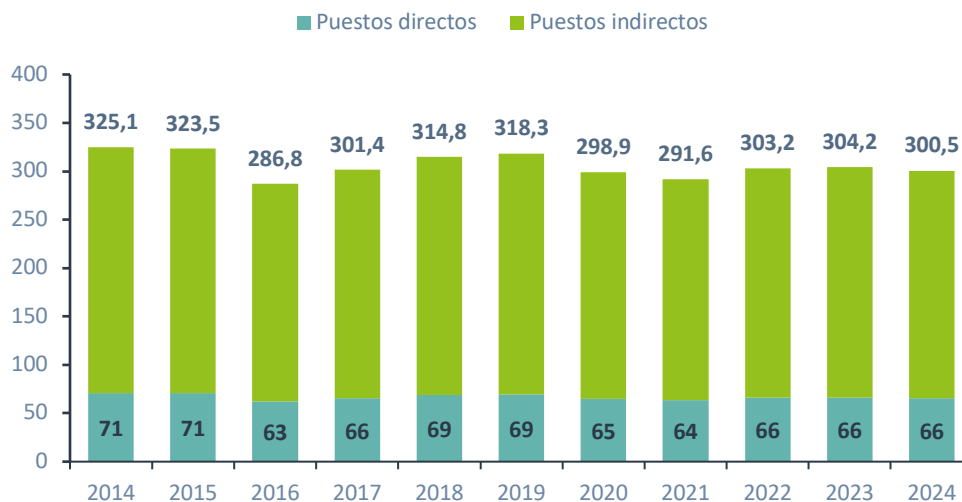
En términos teóricos, el multiplicador de empleo refleja la capacidad de un sector para generar puestos de trabajo más allá de sus propios trabajadores directos, a partir de sus interacciones con proveedores, distribuidores y sectores de la economía. Según el modelo de insumo-producto (MIP), que cuantifica las relaciones de oferta y demanda entre sectores, el sector de alimentos, bebidas y tabacos tiene un multiplicador de 4,6, lo que indica que por cada puesto de trabajo directo en el sector se generan aproximadamente 4,6 empleos adicionales en la

⁴ Corresponde a las posiciones del CIU 5124 -Venta al por mayor de cigarrillos y productos de tabaco- y 5229 -Venta al por menor de productos alimenticios n.c.p. y tabaco, en comercios especializados-.

⁵ Se consideró el multiplicador de 4,6 relevado por el CEP 21. Al respecto, ver: Schteingart, D., Molina, M. y Fernández Massi, M. La densidad de la estructura productiva y el empleo. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 9, septiembre de 2021, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/dt_9_-_la_densidad_de_la_estructura_productiva_y_el_empleo_2.pdf

economía, entre efectos indirectos (proveedores de insumos, transporte, comercialización y cadenas de valor relacionadas) e inducidos (consumo de los salarios generados)⁶.

Gráfico 8. Empleo en la cadena de valor del tabaco
Miles de puestos de trabajo - Promedio anual



Fuente: Elaboración propia en base al ODEE, SAGyP y CEP.

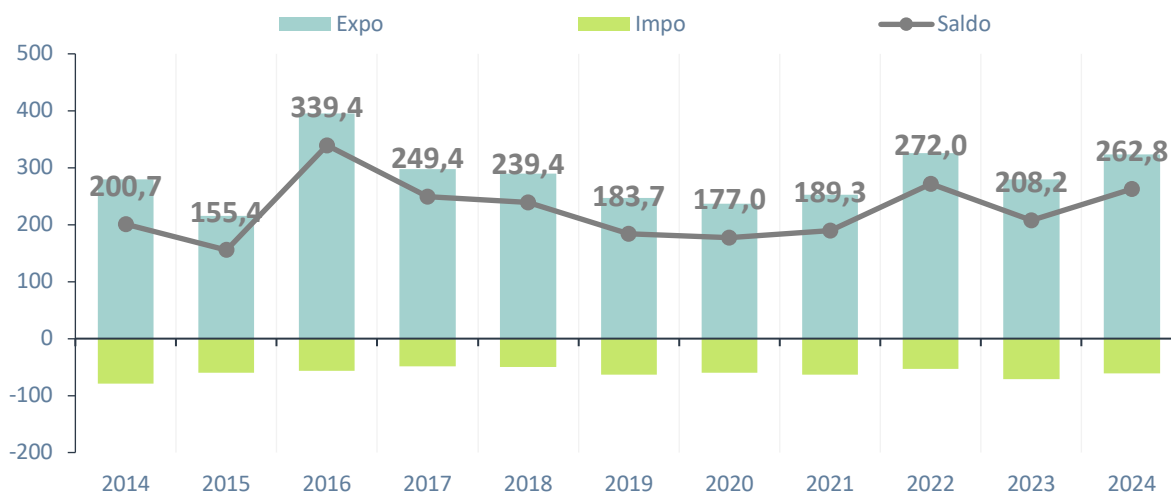
Un actor clave en la creación de empleos indirectos, tal como se mencionó anteriormente, es el canal de kioscos. Este eslabón, que concentra una parte sustantiva del empleo vinculado a la venta minorista, depende de manera significativa del flujo de productos del sector y constituye uno de los principales generadores de puestos de trabajo asociados. Asimismo, su elevada capilaridad territorial cumple un rol relevante en la distribución espacial del empleo, contribuyendo a sostener actividades económicas en diversos contextos urbanos y regionales. En la actualidad existen más de 100.000 kioscos, cuyas ventas se encuentran fuertemente vinculadas al expendio de cigarrillos. Este rubro constituye un determinante central del flujo de clientes: cerca del 30 % de los compradores acude específicamente por productos de tabaco, lo que convierte a este segmento en un componente clave para la sostenibilidad económica del canal minorista.

2.4.4. Comercio exterior

El comercio exterior del sector tabacalero en Argentina es una actividad significativa, caracterizada por importantes volúmenes de exportación y una balanza comercial consistentemente **positiva**, con un saldo en 2024 de **USD 262,8 millones**.

⁶ Fuente: Schteingart, D., Molina, M. & Fernández Massi, M. (s.f.). *La densidad de la estructura productiva y el empleo*. Documento de Trabajo, CEP XXI.

Gráfico 9. Balanza comercial de la Cadena del tabaco
En millones de dólares estadounidenses



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC y Aduana.

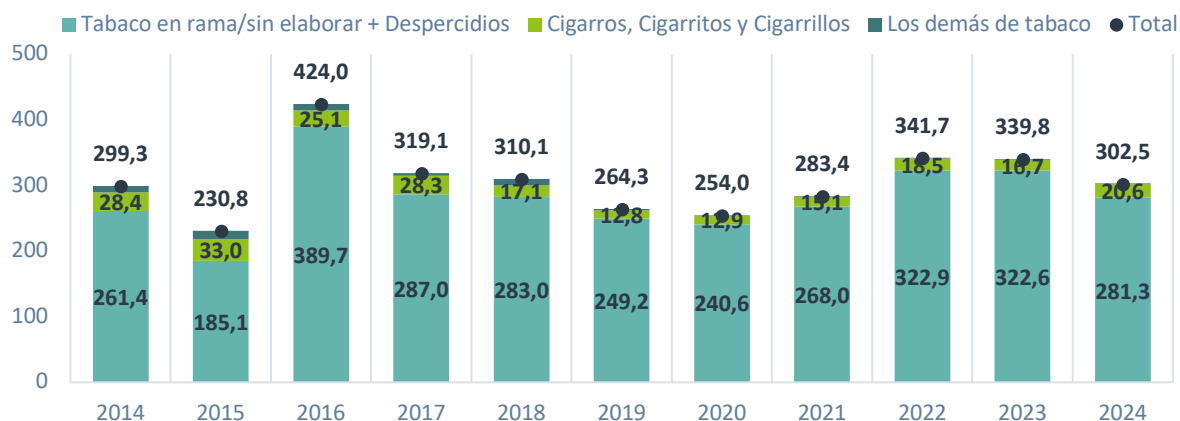
En 2024, se exportaron alrededor de 61.883 toneladas tabaco, por un equivalente a USD 323,5 millones. En términos de tipo de producto, el tabaco desnervado/desvenado Virginia representó el 76% del valor exportado y el 57,7% en volumen; el Burley hizo lo propio con un 16,7% y 12,2% en términos de valor y volumen, respectivamente. Cabe destacar que un 22,4% del volumen exportado fueron desperdicios del tabaco, aunque su participación en el valor fue tan solo del 3,4%. Se evidencia entonces que **las exportaciones de esta cadena de valor se concentran en productos de bajo valor agregado**, siendo los cigarrillos solo el 6,8% en términos de valor, y no supera el 4% en términos de volumen.

Tabla 1. Exportaciones de tabaco por producto según NCM
En millones de dólares (FOB)

NCM 8D	Descripción	2014	2019	2024
2401 20 30	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas secas en secadero de aire caliente del tipo Virginia	142,8	155,0	215,6
2401 20 40	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas secas del tipo Burley	81,0	63,4	58,9
2402 20 00	Cigarrillos que contengan tabaco	26,5	11,9	22,0
2401 30 00	Desperdicios de tabaco	9,6	6,7	11,7
2403 19 00	Tabaco p/fumar incluso c/sucedáneos del tabaco ncop.	8,9	2,2	0,6
2401 10 90	Tabaco s/desvenar o desnervar ncop.	2,0	4,3	8,6
2401 10 30	Tabaco s/desvenar o desnervar, en hojas secas en secadero de aire caliente del tipo Virginia	1,9	1,9	5,1
	Resto	6,6	1,3	0,8
Total exportaciones		279,2	246,6	323,5

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC y Aduana.

Gráfico 10. Exportaciones de tabaco por producto
En millones de dólares (FOB)



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC y Aduana.

Los **principales destinos de exportación** (según facturación) fueron Bélgica 35,3%, China 28,9%, Resto de UE 9,4%, Brasil 4,9%, Resto del Mercosur 6,0%; el resto se distribuye principalmente entre EE. UU., Corea del Sur, Indonesia y EAU. El **origen provincial de las exportaciones** proviene principalmente del NOA, con Salta (65,5%) y Jujuy (21,4%) al frente, junto a Misiones (8,4%)

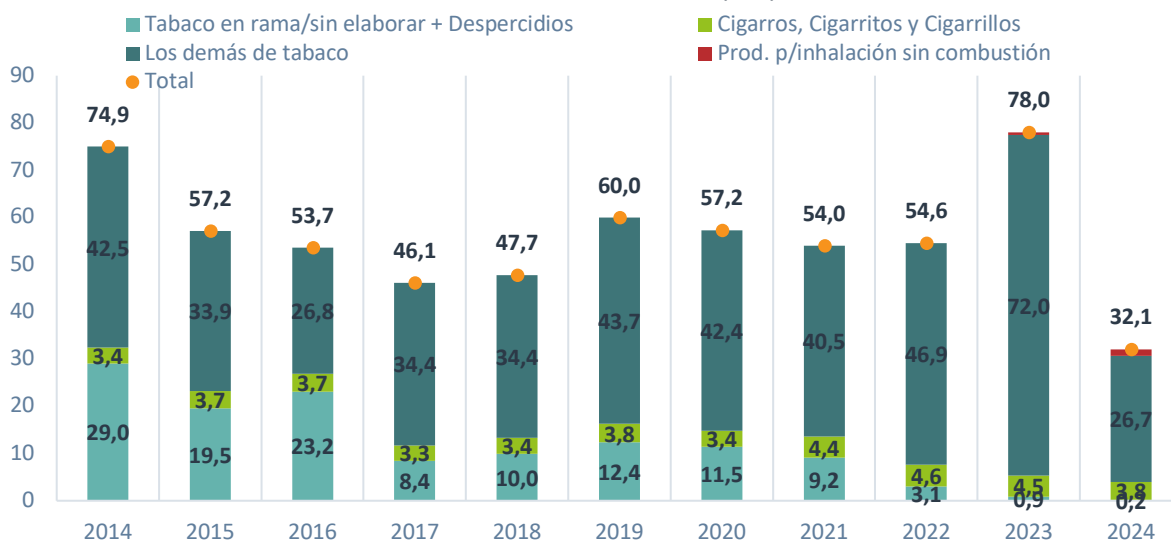
En 2024, se importaron USD 60,7 millones en productos de tabaco (alrededor de 9.300 toneladas) así como casi USD 6 millones en maquinarias para elaborar tabaco y sus partes. El principal producto que proviene del exterior es tabaco semielaborado -en hebras- o para fumar: 92,6% del valor y 98,9% del volumen.

Tabla 2. Importaciones de tabaco por producto según NCM
En millones de dólares (CIF)

NCM 8D	Descripción	2014	2019	2024
2403 19 00	Tabaco p/fumar incluso c/sucedáneos del tabaco ncop.	12,4	35,4	50,3
2403 99 90	Tabacos y sus sucedáneos ncop.	24,2	8,9	0,0
2401 10 40	Tabaco s/desvenar o desnervar, en hojas secas del tipo turco, c/contenido de aceites volátiles > al 0,2%	12,8	6,3	0,0
2402 10 00	Cigarros o puros y puritos, que contengan tabaco	3,5	4,0	7,0
2401 20 40	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas secas del tipo Burley	11,1	1,7	0,0
2403 91 00	Tabaco "homogeneizado" o "reconstituido"	7,9	1,6	0,3
2401 10 90	Tabaco s/desvenar o desnervar ncop.	4,0	1,8	0,4
2401 20 30	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas secas en secadero de aire caliente del tipo Virginia	2,3	2,5	0,0
2401 30 00	Desperdicios de tabaco	0,2	0,6	0,0
2404 91 00	Para administrarse por vía oral	0,0	0,0	1,8
2402 20 00	Cigarrillos que contengan tabaco	0,0	0,0	0,2
2401 20 90	Tabaco desvenado o desnervado ncop.	0,0	0,0	0,0
2404 92 00	Para administrarse por vía transdérmica	0,0	0,0	0,8
	Resto	0,1	0,1	0,1
Total importaciones		78,5	62,9	60,7

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC y Aduana.

Gráfico 11. Importaciones de tabaco por producto
En millones de dólares (CIF)



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC y Aduana.

El **principal origen de importación** (según facturación) fue Brasil con 86,3%. Luego, se destacan Cuba (3,3%), Hungría (2,3%), Uruguay (1,7%) y el resto se distribuye entre 20 países.

2.4.5. Recaudación fiscal

Desde el punto de vista fiscal, el sector tabacalero es una fuente relevante de ingresos para el Estado nacional y aún más para las provincias. La **carga tributaria** sobre los cigarrillos se encuentra entre las más altas de América Latina, pasando del 76,3% del precio final de venta en 2023 **al 78,7% en la actualidad**⁷. Los recursos originados en la producción y comercialización del tabaco se distribuyen entre el Tesoro Nacional, ANSES, gobiernos provinciales y productores primarios (ver Gráfico 9).

En el año 2024 se recaudaron más de \$1,8 billones, que se explican principalmente por el impuesto interno (80%), el FET (10%) y el FAS (10%) (tributos explicados en el Cuadro 1). Cabe destacar que **la recaudación en términos reales presenta una caída acumulada del 35,6% entre 2018 y 2024**, donde el tributo más afectado fue el FET (49,8%); el FAS y el II.BB. hicieron lo propio en un 38,7% y 32,7%, respectivamente. **Esta caída obedece principalmente a la caída del precio promedio ponderado de los cigarrillos -debido a las medidas cautelares-⁸ y, en un segundo nivel, por la caída tendencial de las ventas.**

⁷ Al respecto, ver: <https://www.ficargentina.org/investigaciones/el-mercado-de-cigarrillos-en-la-argentina-cuarto-trimestre-2024/>

⁸ Más del 40% del volumen comercializado en 2024 fueron paquetes de cigarrillos del segmento bajo y ultrabajo, parte del cual se beneficiaron de medidas cautelares que evitaron el pago de ciertos tributos. Al respecto, ver apartado "Desafío: Distorsiones en la Recaudación".

La **tributación del sector tabacalero** (considerando FAS, FET e I.I.) en 2024 **representó el 1,27% del total recaudado por el Estado Nacional**; además, su recaudación equivale al 4,2% del IVA, al 6,9% de Ganancias, al 28,8% del Impuesto PAIS, al 29,9% de los derechos de exportación, al 56,2% de los derechos de importación, al 71,6% de los impuestos específicos a los combustibles, al 78,9% de bienes personales y al 207,1% de ingresos brutos recaudados por Nación.

Tabla 3. Peso de la recaudación de impuestos al tabaco
Impuesto Interno + FAS + FET como % de recaudación de tributos seleccionados

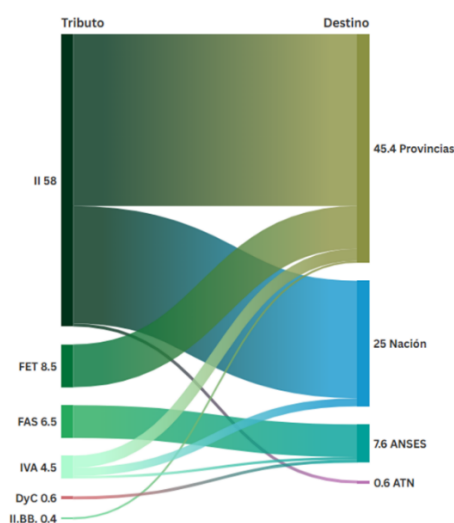
Año	Total Nación	IVA	Combustibles	II.BB.	Bs. Pers.	Imp. PAIS	Ganancias	DeX	Del
2014	1,4%	5,3%	39,2%	228,9%	121,4%		6,5%	20,7%	59,1%
2015	1,5%	6,1%	46,4%	299,3%	143,9%		6,9%	34,5%	75,3%
2016	1,9%	7,2%	55,7%	304,4%	215,7%		9,7%	58,9%	76,2%
2017	2,1%	7,9%	58,5%	305,0%	271,6%		10,8%	91,0%	86,9%
2018	1,8%	6,1%	57,8%	234,0%	463,2%		9,1%	58,9%	64,0%
2019	1,7%	5,9%	56,1%	249,3%	290,7%		8,3%	22,8%	68,5%
2020	1,8%	7,0%	67,8%	249,1%	64,0%	98,3%	9,0%	34,2%	80,5%
2021	1,6%	5,8%	53,2%	187,3%	68,0%	170,1%	8,1%	19,7%	62,0%
2022	1,3%	4,8%	64,5%	171,0%	65,9%	80,2%	5,9%	16,9%	52,3%
2023	1,2%	3,9%	108,5%	189,5%	57,8%	37,8%	6,5%	37,0%	50,5%
2024	1,3%	4,2%	71,6%	207,1%	78,9%	28,8%	6,9%	29,9%	56,2%

Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP y ARCA/AFIP.

Los tributos generados por la producción y comercialización de tabaco representan una porción significativa de los ingresos de las provincias tabacaleras, conforme se aprecia en la figura

Gráfico 12. Recaudación de impuestos al tabaco según tributo/destino para 2024

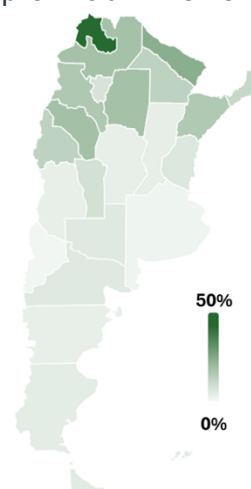
Como % del precio de venta al público



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP y ARCA/AFIP.

Figura 4. Importancia de la recaudación de impuestos al tabaco por provincia

Como % de recursos tributarios de cada provincia - Año 2022

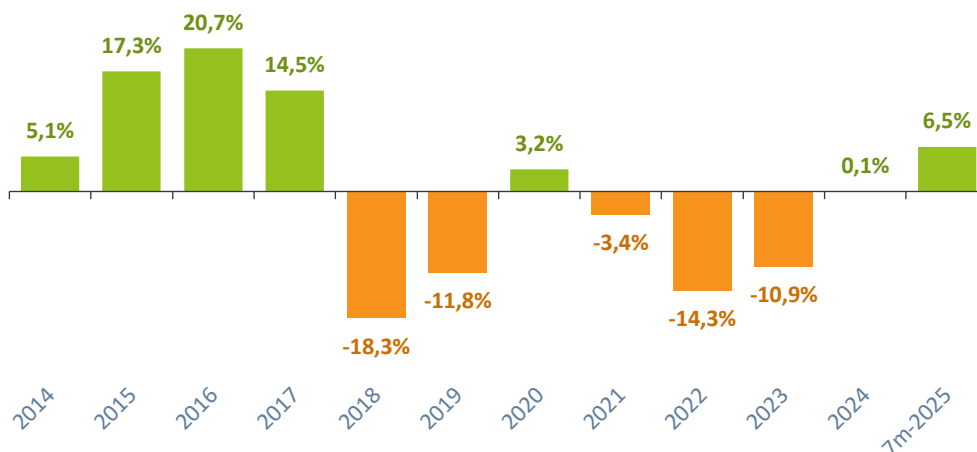


Fuente: Ministerio de Economía 2023.

Tabla 4. Estructura y recaudación impositiva del sector tabacalero

1. Impuestos Internos (II) – \$ 1.440.000 millones. Originada en la Ley 24.674, este tributo es el más relevante en términos de presión fiscal y, además, es coparticipable. Su alícuota *ad valorem* ha variado en los últimos años: se incrementó al 75% en 2016, se redujo al 70% en 2017 y **fue nuevamente elevada al 73% en 2024 por la Ley Bases (N.º 27.742)**. Este impuesto tenía un componente fijo mínimo que funcionaba como orientador de precios para evitar la proliferación de cigarrillos del segmento Low; sin embargo, la Ley Bases eliminó este componente. La presión de este tributo equivale al 57,7% del precio final.

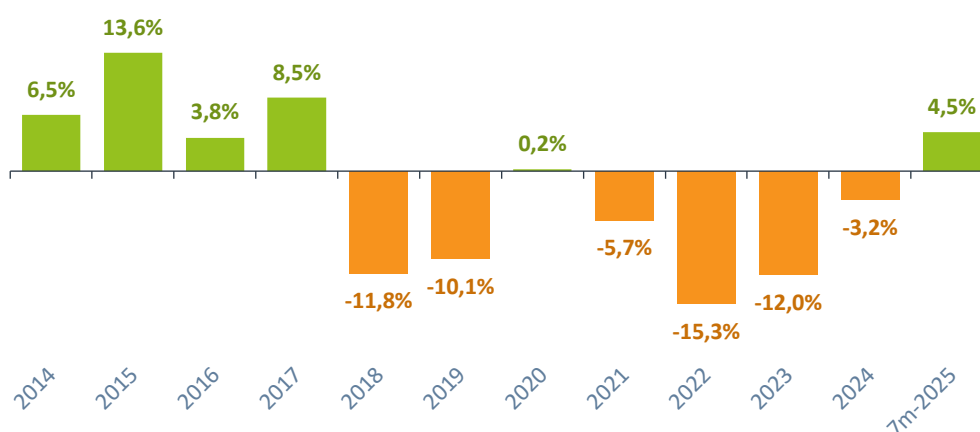
Gráfico 13. Recaudación del Impuesto Interno al Tabaco
Var. Interanual en términos reales (%)



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP y ARCA/AFIP.

2. Impuesto Adicional de Emergencia (FAS) – \$ 174.000 millones. Con una alícuota del 7% sobre el precio de venta final, el impuesto creado por la Ley 24.625 se destina íntegramente al financiamiento del sistema previsional (ANSES) y no es coparticipable. La presión de este tributo equivale al 7% del precio final.

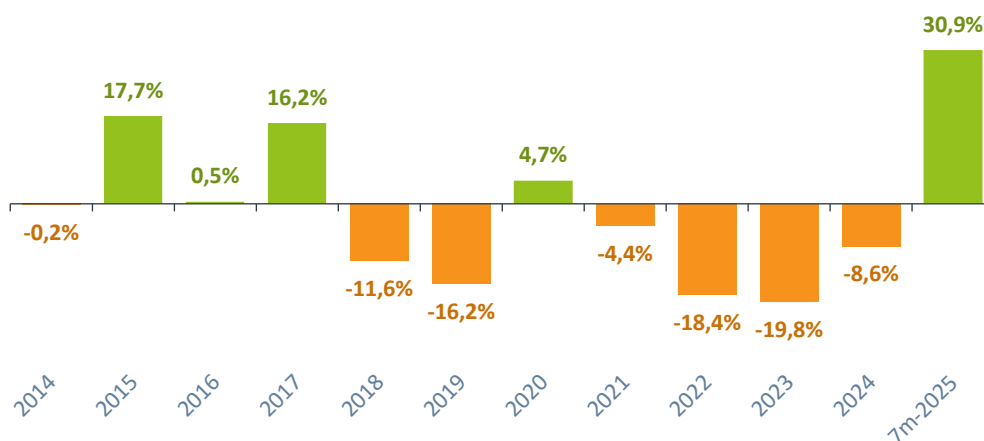
Gráfico 14. Recaudación del Impuesto Adicional de Emergencia (FAS)
Var. Interanual en términos reales (%)



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP y ARCA/AFIP.

3. Fondo Especial del Tabaco (FET) – \$ 190.000 millones. El FET, creado por la Ley 19.800, se financia con una alícuota del 7,35% del precio de venta al público de cada paquete de cigarrillos, más un componente fijo. Su objetivo es asegurar una remuneración justa al productor y financiar proyectos de inversión en el sector. El 80% se destina a las provincias para el pago directo a productores y el 20% al Ministerio de Agroindustria para financiar proyectos de inversión en el sector (POAs), mejoras tecnológicas y de calidad. La presión de este tributo equivale al 8,5% del precio final.

Gráfico 15. Fondo Especial del Tabaco (FET)
Var. Interanual en términos reales (%)



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP y ARCA/AFIP.

4. Impuesto al Valor Agregado (IVA) – \$ 115.000 millones Aplica la alícuota general del 21% y es coparticipable. La presión de este tributo equivale al 4,5% del precio final. Se estimó considerando un precio de venta al público de \$1.636 (promedio anual).

5. Otros tributos (Ingresos Brutos, Débitos y Créditos) – \$ 26.000 millones. Los II.BB. varían entre el 1,5% y el 3,5% según la jurisdicción. Los DyC bancarios (Ley 25.413) se calculan sobre la base de un 0,6% por transacción. La presión conjunta de estos tributos equivale al 1,5% del precio final.

Desafío: Distorsiones en la Recaudación

A pesar de la alta carga tributaria, el sistema presenta importantes problemas de diseño y aplicación:

1. **Medidas Cautelares y Elusión Fiscal.** Un conjunto creciente de tabacaleras obtuvo medidas cautelares judiciales que las eximieron de pagar el Impuesto Interno Mínimo. Esto les permitió vender cigarrillos a precios significativamente más bajos (a mitad de precio que las empresas que cumplen con la ley), distorsionando el mercado y generando una competencia desleal.

Esta situación provocó una **pérdida de recaudación** para el fisco nacional y provincial: para el año 2023, FIC había estimado una pérdida del 10% de la recaudación (\$ 112.330

millones, sobre un total recaudado de \$ 571.142 millones)^[2]; con los cambios introducidos a través de la Ley Bases, la misma institución calculó una pérdida del 9% (\$ 163 millones vs. \$ 1,8 billones recaudados)^[3].

2. **Fortalecimiento de la Fiscalización:** Es crucial desterrar la subdeclaración de precios y mejorar el control de toda la cadena de suministro (materia prima, filtros, papel). Algunas empresas llegaron a subdeclarar ante ARCA/AFIP precios hasta 3 veces menor que el precio real de venta al consumidor final.

2.5. Marco normativo

El sector del tabaco se caracteriza por ser un sector altamente regulado a nivel nacional e internacional. Si bien en 2003 Argentina firmó el **Convenio Marco para el Control de Tabaco (FCTC)** de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que entró en vigor en 2005, el mismo no ha sido ratificado. La última iniciativa en esta dirección fue en 2023, cuando se envió el tratado al Congreso para su tratamiento en las comisiones de Salud y de Relaciones Exteriores; sin embargo, no ha prosperado formalmente. En el plano de los productos de nicotina sin combustión, en cambio, sí se registró un avance regulatorio reciente: mediante la **Resolución 549/2026 del Ministerio de Salud (B.O. 04/05/2026)**, Argentina derogó la prohibición vigente (Resolución 565/2023) y pasó a un esquema de **registro, regulación y fiscalización**. La resolución crea el Registro de Productos de Tabaco y Nicotina (RPTN) y establece estándares de calidad, seguridad, etiquetado y composición.

2.5.1. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT)

El CMCT fue adoptado por los Estados Miembros de la OMS en 2003 con el objetivo de poner fin a la epidemia del tabaquismo a nivel global, y entró en vigor el 27 de febrero de 2005. Este tratado se enfoca en diversas políticas de control del tabaquismo, como el **aumento de impuestos en todos los productos elaborados con tabaco**, la **restricción o prohibición de publicidad y mercadotecnia**, y la **restricción de producir humo**. El CMCT, en su Artículo 5, inciso 3, establece que los Estados deben **proteger las políticas de salud pública de los intereses comerciales** de la industria tabacalera. La OMS y la Organización Panamericana de la Salud reconocen que las medidas de precios e impuestos son el medio más eficaz para influir en el consumo de productos de tabaco, ya que **limitan las externalidades negativas** (incluidos los altos costos sanitarios y la pérdida de productividad por enfermedades atribuibles al tabaco) y **contribuyen a cubrir el gasto público en salud** relacionado con el consumo y la exposición al humo de tabaco. A pesar de su relevancia, **Argentina no ha ratificado el CMCT**.

En 2008, la OMS lanzó el Plan de Acción MPOWER para cumplir con las obligaciones del CMCT, que incluye seis medidas técnicas para el control del tabaco, reafirmando la idea que la mejor medida para reducir el tabaquismo es a través de los precios.

2.5.2. Regulaciones Sanitarias Nacionales

Argentina ha avanzado en la regulación del consumo de tabaco a través de la Ley Nacional de Control de Tabaco (LNCT) N.º 26.687, sancionada en 2011 y reglamentada en 2013. Esta ley

establece una **amplia prohibición de promoción y patrocinio de productos de tabaco**, con excepción en puntos de venta, y regula el consumo de productos de tabaco, exigiendo **advertencias sanitarias en los paquetes de cigarrillos** y promoviendo **ambientes libres de humo**.

En relación con los nuevos productos de tabaco sin combustión, el marco vigente fue, durante más de una década, esencialmente prohibitivo. En 2011, la ANMAT prohibió la comercialización de cigarrillos electrónicos mediante la Disposición N.º 3226, alcanzando tanto a los dispositivos como a los accesorios y cartuchos con nicotina. Más tarde, en marzo de 2023, el Ministerio de Salud de la Nación emitió la Resolución 565/2023, que prohibió la importación, distribución, comercialización, publicidad y cualquier modalidad de promoción y patrocinio de los Productos de Tabaco Calentado (PTC), incluyendo tanto los dispositivos como sus insumos. A pesar de estas prohibiciones, los dispositivos continuaron comercializándose a través de vías informales, principalmente mediante la venta online.

El 30 de abril de 2026, mediante la Resolución 549/2026 (publicada en el Boletín Oficial el 4 de mayo), el Ministerio de Salud derogó la Resolución 565/2023 y reemplazó el esquema prohibitivo por uno de registro, regulación y fiscalización. La norma parte de reconocer que la medida precautoria de 2023 no podía ser permanente y que, ante la evidencia de un consumo creciente -el séptimo estudio nacional de SEDRONAR (2025) ubicó a los vapeadores y cigarrillos electrónicos en tercer lugar entre las sustancias de mayor consumo entre estudiantes secundarios, con una tasa de consumo del 35,5%-, resultaba necesario dotar al Estado de herramientas para fiscalizar la composición y las condiciones de elaboración de estos productos, así como desalentar el comercio informal e ilícito. **El resultado: un marco normativo de admisión condicionada.**

El eje de la resolución es la **creación del Registro de Productos de Tabaco y Nicotina (RPTN)**, que comprende cinco categorías: dispositivos de cigarrillo electrónico, soluciones líquidas, dispositivos de tabaco calentado, sticks y bolsas de nicotina. **Solo podrán comercializarse los productos inscriptos**, cuyo número de registro debe figurar en cada envase; la inscripción tiene una vigencia de cinco años renovable y su trámite, gestionado a través de la plataforma Trámites a Distancia (TAD), tiene un costo equivalente al valor de venta de 2.000 paquetes de cigarrillos. Entre la documentación exigida se incluyen la fórmula completa del producto en carácter de declaración jurada, certificados de análisis emitidos por laboratorios acreditados y la constancia de aprobación previa por al menos una agencia regulatoria de los países de alta vigilancia sanitaria.

En materia de calidad y seguridad, **la norma prohíbe los dispositivos descartables con líquido precargado** y exige baterías que cumplan el estándar UL8139. En el caso de envases de soluciones líquidas, mecanismos de apertura a prueba de menores y establece que los dispositivos de tabaco calentado no superen los 400 °C. Respecto de la composición, **fija topes** de nicotina (menos de 20 mg/ml en líquidos, hasta 5 mg por stick y hasta 8 mg por bolsa), limita la capacidad de los tanques a 2 ml, restringe la nicotina a la derivada del tabaco, prohíbe carcinógenos, mutágenos y una extensa lista de sustancias nocivas, fija límites máximos de contaminantes y, de manera central, restringe los sabores autorizados esencialmente al gusto a tabaco (admitiendo además el mentol en las bolsas de nicotina).

El etiquetado también queda fuertemente regulado: los envases deben incluir una advertencia sanitaria que ocupe el 50% de las caras frontal y posterior, la leyenda "Este producto NO ha sido avalado para dejar de fumar", y tienen prohibido exhibir afirmaciones de reducción de daño o la leyenda "sin tabaco". Por último, la resolución prevé inspecciones regulares, la conservación de los certificados de análisis de cada lote por un plazo no menor a cinco años y un monitoreo periódico del mercado, facultando a la autoridad sanitaria a actualizar los requisitos o retirar autorizaciones según la evidencia científica. Quedan expresamente excluidos los productos con uso medicinal aprobado por la ANMAT.

Sin embargo, **la resolución no avanza sobre la dimensión tributaria.** Resta, por lo tanto, profundizar en el tratamiento fiscal de las categorías de productos sin combustión que la propia norma define, diseñando un esquema de tributación alineado con los estándares internacionales que aplique una carga diferenciada según el riesgo relativo de cada producto y favorezca a los de menor riesgo. En los países que adoptaron este enfoque, la diferenciación tributaria no solo orientó el consumo hacia opciones de menor daño, sino que también impulsó la inversión, amplió la formalización del mercado y robusteció la recaudación.

2.5.3. Trazabilidad

Se ha convertido en un **componente estratégico de la política pública y empresarial en la industria tabacalera.** Su relevancia se explica por tres factores convergentes: la lucha contra el comercio ilícito, la fiscalización tributaria y la protección del consumidor. **Este fenómeno no se limita a los cigarrillos tradicionales.** El nuevo Registro de Productos de Tabaco y Nicotina (RPTN), creado por la resolución 549/2026 tiene por objeto registrar y promover una base única de datos informatizada de los actores, productos, envases de productos de tabaco sin combustión que garantice la trazabilidad y seguridad en el uso de los productos sin combustión para promover la reducción del daño sanitario originado por el tabaquismo.

Seguidamente, la ley de Impuestos Internos (Ley 24.674) fue modificada en 2016 por el Decreto 626 para incluir la **creación de un Registro Nacional de Acopiadores, Procesadores, Fabricantes, Importadores, Exportadores y/o Comercializadores Mayoristas de Productos Derivados del Tabaco.**

Se ha propuesto **mejorar el control de la cadena de suministro de materias primas clave** como tabaco, filtros, acetato de celulosa y papel para fumar, así como el **otorgamiento de licencias para fabricantes e importadores** y el **control del suministro de componentes clave.**

En el caso de los cigarrillos, en 2024 se han renovado las estampillas o instrumentos fiscales de control con características físico-digitales, incrementando las medidas de seguridad ante la falsificación. A su vez, se ha incorporado un sistema de control de la producción en todas las manufacturas de cigarrillos que están registradas en el registro fiscal de ARCA. Su objetivo es controlar la producción de cigarrillos para evitar la subdeclaración de impuestos. El sistema cuenta con tecnología novedosa, aunque requiere de ciertas mejoras clave para que sea eficiente, por ejemplo, la posibilidad de que el consumidor controle que el precio que paga sea el mismo por el cual la manufacturera pago sus impuestos.

2.6. Conclusiones preliminares

La cadena de valor del tabaco en Argentina combina una fuerte relevancia económica y social en regiones específicas del país con una estructura industrial altamente concentrada y verticalmente integrada. El sector primario, caracterizado por pequeños productores de baja escala y alta intensidad de mano de obra concentrado principalmente en el NOA y NEA del país, convive con un entramado industrial dominado por dos grandes multinacionales que concentran casi la totalidad de la producción.

En términos macroeconómicos, la actividad representa una participación acotada en el PBI nacional, pero con gran incidencia relativa en provincias tabacaleras como Jujuy, Salta y Misiones, donde constituye una fuente central de empleo e ingresos. A su vez, el Fondo Especial del Tabaco (FET) se configura como un instrumento fiscal clave para sostener la renta de los productores y financiar infraestructura y programas de diversificación productiva, aunque enfrenta crecientes amenazas por fallas en la recaudación y medidas judiciales que distorsionan la competencia.

Finalmente, los elevados niveles de tributación sobre el tabaco convierten al sector en una fuente significativa de ingresos fiscales, pero la sostenibilidad del sistema depende de avanzar sobre dos frentes pendientes: por un lado, resolver la evasión y la litigiosidad que erosionan la base imponible de los productos tradicionales y no tradicionales; por el otro, generar mecanismos de recaudación específicos para los nuevos productos sin combustión. La Resolución 549/2026 aporta los primeros insumos para este último objetivo: al crear el Registro de Productos de Tabaco y Nicotina y exigir la trazabilidad de la cadena, fortalece la formalización y el control del mercado, y al definir y categorizar cada producto, ofrece la base sobre la cual estructurar un esquema tributario propio y previsible que amplíe la base de recaudación y acompañe la reconversión del sector. Avanzar en esa dirección constituye, precisamente, uno de los principales desafíos que el sector debe abordar.

3. Desafíos del sector

3.1. Crisis productiva, fiscal y competitiva

3.1.1. Reducción del área sembrada

El tabaco es una actividad estratégica para las economías regionales, en particular para las provincias del NEA y NOA, sin embargo, viene perdiendo participación en el área sembrada. En la campaña 2023/2024 el área implantada cayó 3,7% interanual y se ubicó en 54 mil hectáreas. Desde mediados de los 2000 el sector cede terreno: tras el pico de 2,76% de la superficie sembrada de las provincias productoras alcanzado en la campaña 2004/2005 (participación sobre los principales cultivos agrícolas), el tabaco profundizó la pérdida de peso relativo en la superficie agrícola pesando 1,47% en la última campaña, lo que refleja la presión de cultivos extensivos con mejores márgenes esperados y menores requerimientos operativos por hectárea⁹.

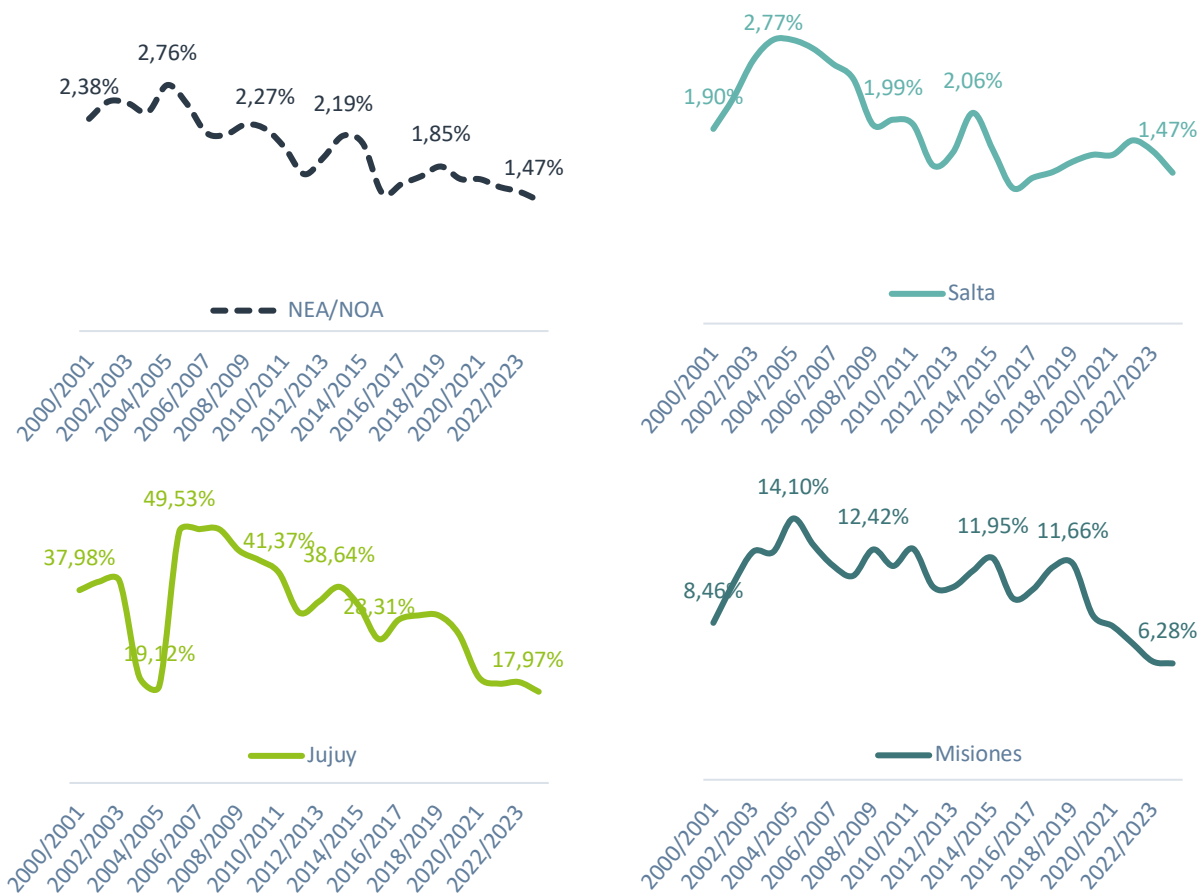
En Salta, principal productora del país, la superficie sembrada de tabaco en 2023/2024 alcanzó aproximadamente 19 mil hectáreas, reflejando una caída interanual de -7,9%. Si bien al comprar con la campaña 2000/2001 la superficie aumentó un 50%, otros cultivos como el maíz y el algodón crecieron significativamente más (+570% y +709%, respectivamente), lo que explica la pérdida relativa del tabaco. Si se observa el promedio de las últimas diez campañas (2013/14 - 2022/23), el área tabacalera presenta un crecimiento leve de +0,1%, mientras que maíz y algodón aumentaron alrededor de +41% y +66%.

En Jujuy, segunda productora nacional, la superficie implantada de 2023/2024 fue de 12 mil hectáreas, con una caída interanual de -1,4%. En relación con la campaña 2001/2002, la superficie de tabaco disminuyó -17,1%, mientras que la soja se consolidó como el cultivo predominante, expandiéndose +921% en el mismo período. Comparando con el promedio de la última década, el tabaco registra una retracción de -13,7%, frente a un crecimiento de +33% en soja.

En Misiones la superficie sembrada en 2023/2024 fue de aproximadamente 16 mil hectáreas, con una variación interanual de -0,6%. En relación con la campaña 2000/2001, la participación del tabaco cayó -19,6%, mientras que el maíz y la yerba mate aumentaron su superficie +35% y +14%, respectivamente. Respecto al promedio de las últimas diez campañas, el tabaco muestra una retracción de -23,8%, en contraste con incrementos del +15% en maíz y +23% en yerba mate.

⁹ Según SAGyP, la campaña 2004/2005 registró una superficie plantada de 91.559 ha y generó 161.063 toneladas de tabaco, arrojando un rendimiento de 1,937 tns/ha. Para la campaña 2023/2024, la superficie plantada fue un 40% menor (54.743 ha) y ostentó una producción de 80.786 toneladas y un rendimiento de 1,678 tns/ha.

Gráfico 16. Evolución de la participación del tabaco en la superficie agrícola total
Por campaña, en porcentaje



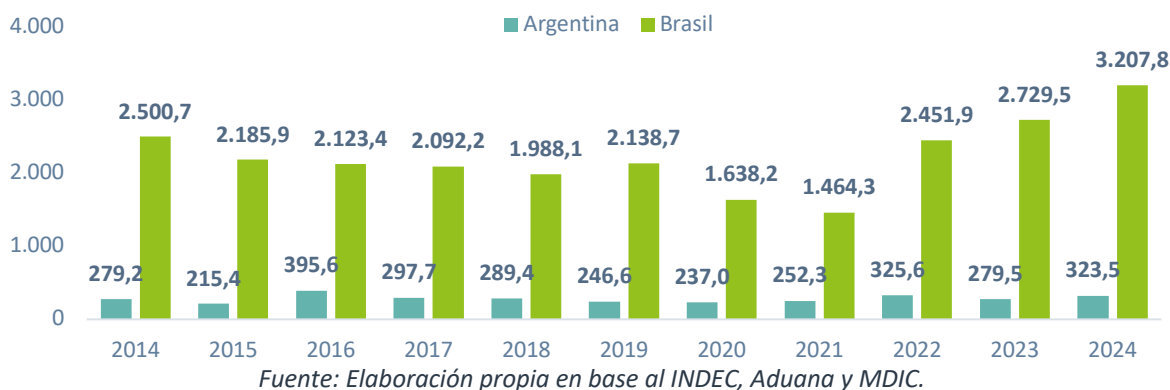
Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP.

Esta pérdida de terreno del tabaco está estrechamente vinculada a la expansión de la frontera agrícola, liderada principalmente por el crecimiento de la soja en las últimas décadas. Este proceso ha transformado la estructura productiva y rural del país, desplazando cultivos tradicionales intensivos en mano de obra hacia espacios dominados por cultivos extensivos de mayor rentabilidad y productividad, con menores costos operativos por hectárea. En el NOA y el NEA, los pequeños y medianos productores se ven particularmente presionados, limitando la expansión de tabaco Virginia y Burley, por alternativas más rentables y mecanizables, como soja, maíz y algodón. Así, la retracción del tabaco combina factores económicos, por la menor rentabilidad relativa, con factores estructurales, derivados de la transformación de la superficie cultivable hacia modelos agrícolas extensivos y tecnificados.

3.1.2. Bajo valor agregado de las exportaciones

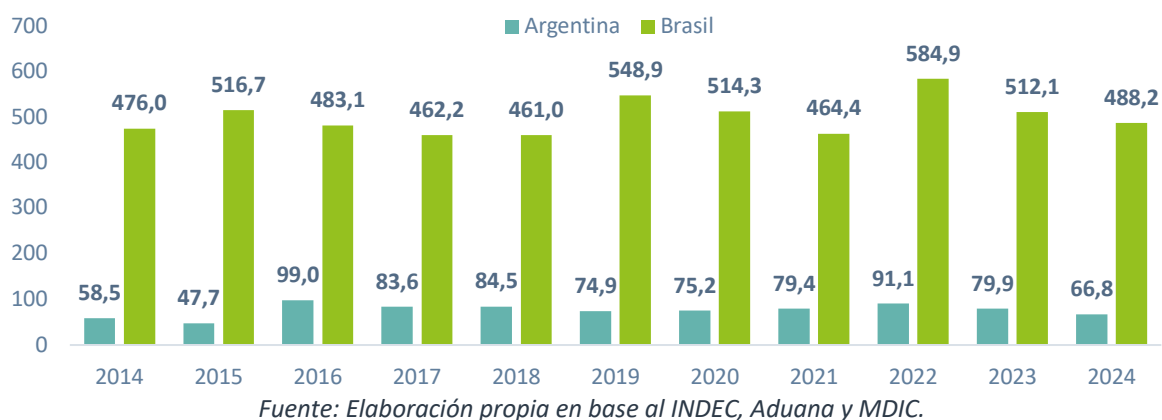
El sector ha mantenido un flujo relativamente estable de divisas, con variaciones coyunturales ligadas a factores climáticos, precios internacionales y rotación de stocks en mercados clave. Entre 2014 y 2024, los envíos oscilaron entre USD 215 millones en 2015, el piso del período, y USD 395 millones en 2016, el máximo. El promedio de la década se ubica en torno a los USD 285 millones, con repuntes destacados en 2016 y 2022.

Gráfico 17. Evolución de las exportaciones tabacaleras de Argentina y Brasil
En millones de dólares (FOB)



En términos de volumen, las exportaciones argentinas de tabaco mostraron una trayectoria relativamente estable, con oscilaciones asociadas a la dinámica productiva y condiciones de mercado de destino. Entre 2014 y 2024, los envíos fluctuaron en un rango que tuvo un piso cercano a las 47 mil toneladas, un máximo próximo a las 100 mil y un promedio que se ubicó en torno a las 75 mil toneladas, para el período analizado. Brasil operó en otra escala, en el mismo período sus despachos oscilaron entre un mínimo de 461 mil toneladas y un máximo de 585 mil, es decir, entre tres y cuatro veces superiores a los de Argentina, consolidando su rol como productor de escala en el comercio global del sector.

Gráfico 18. Evolución de las exportaciones tabacaleras de Argentina y Brasil
En miles de toneladas



En 2024, el 60% de las exportaciones correspondió a tabaco desvenado Virginia y otro 16% a Burley. Sumando desperdicios (3%) y tabacos sin desvenar (casi 5%), más del 80% del valor

provino de hojas en bruto, con bajo nivel de procesamiento. Los cigarrillos apenas representaron un 6% del total, lo que evidencia que el país no ha logrado consolidar un peso industrial relevante en el comercio mundial del sector. La Argentina, de este modo, muestra una diversificación que descansa en subproductos de menor precio unitario, con escaso procesamiento industrial perdiendo la oportunidad de capturar segmentos de mayor valor agregado. Cabe destacar, sin embargo, que, desde hace unos años, el tabaco argentino es utilizado en nuevos productos desarrollados por la industria, asociados a nuevas tecnologías que se introdujeron en varios países alrededor del mundo.

La brecha de precios unitarios con Brasil puede vincularse -de forma no excluyente- con su rol distintivo en el mercado internacional (jugador de gran escala, con mayor superficie cultivada y trayectorias comerciales consolidadas), la composición de canasta (mayor peso de Virginia de calidades superiores), y la articulación con grandes multinacionales. En conjunto, estos factores le otorgan a Brasil mayor poder de negociación y capacidad como formador de precios en el comercio global del tabaco.

Tabla 5. Exportaciones de tabaco por producto en Argentina y Brasil
2024, en millones de dólares (FOB) y % sobre el total

NCM 8D	Descripción	Argentina		Brasil	
		2024	%	2024	%
24012030	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas secas en secadero de aire caliente del tipo Virginia	201,6	62%	2.607,0	81%
24012040	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas secas del tipo Burley	55,1	17%	246,1	8%
24022000	Cigarrillos que contengan tabaco	20,7	6%	81,1	3%
24013000	Desperdicios de tabaco	11,0	3%	78,1	2%
24011090	Tabaco s/desvenar o desnervar ncop.	8,3	3%	26,3	1%
24011030	Tabaco s/desvenar o desnervar, en hojas secas en secadero de aire caliente del tipo Virginia	4,8	1%	6,7	0%
24031900	Tabaco p/fumar incluso c/sucedáneos del tabaco ncop.	0,6	0%	122,5	4%
	Resto	21,4	7%	72,9	2%
	Total exportaciones	323,5	100%	3.207,8	100%

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC, Aduana y MDIC.

Por su parte, Brasil presenta un perfil exportador similar en cuanto a la composición: más del 80% de sus ventas externas corresponden a tabaco tipo Virginia, de bajo valor agregado, y apenas un 3% a cigarrillos. La diferencia se observa en la **dinámica y magnitud**: mientras Argentina muestra estabilidad, Brasil registra una tendencia creciente, con un incremento del 119% en sus exportaciones desde 2021. En 2024, su mercado alcanzó los **USD 3.207 millones**, es decir, casi diez veces el valor exportado por Argentina, lo que evidencia un sector más desarrollado y que genera productos de mayor valor.

En síntesis, el futuro de las exportaciones de tabaco en Argentina dependerá de la capacidad del sector para diversificarse, integrar nuevas tecnologías y cumplir con las exigencias internacionales en materia de calidad y trazabilidad.

3.1.3. Sector con baja complejidad económica

El nivel de complejidad y diversificación de un sector constituye una medida útil para evaluar su aporte al entramado productivo y, por lo tanto, su capacidad de impulsar el desarrollo de un país. A través del **Índice de Complejidad Económica de Productos (ICE)** es posible estimar qué tan sofisticada es una industria, considerando si los bienes que produce requieren conocimientos especializados y si son poco comunes en el comercio internacional. Los sectores con alto índice de complejidad de producto (ICP) suelen estar vinculados a mayores capacidades tecnológicas, mayor valor agregado y más oportunidades de crecimiento de largo plazo, mientras que aquellos con ICP bajo tienden a reproducir estructuras basadas en *commodities* y a ofrecer menos espacio para la innovación.

En este marco, resulta relevante analizar la posición del **tabaco**. A nivel global, el tabaco se caracteriza por ser un producto de **baja complejidad económica**. Según datos del *Observatory of Economic Complexity (OEC)*, el tabaco crudo (HS 2401) presenta un ICE de **-1,63**, ubicándose en el puesto 976 de 1.044 productos, mientras que el tabaco procesado o semi-elaborado (HS 2403) alcanza un ICE de **-0,49**, también en la franja baja de la clasificación. Esto refleja que su producción y exportación requieren un nivel limitado de capacidades tecnológicas e institucionales, en comparación con industrias más avanzadas que generan mayor valor agregado (OEC, 2025).

En el caso de **Argentina**, el patrón es consistente: las exportaciones de tabaco se concentran en productos primarios y semielaborados, y por lo tanto se insertan en cadenas globales como un *commodity*, con bajo nivel de transformación y escaso vínculo con capacidades tecnológicas de frontera, lo que limita su rol como motor de sofisticación económica.

En contraste, los segmentos emergentes de mayor sofisticación relativa -como las nuevas tecnologías o los productos de nicotina para uso oral- no tienen una presencia significativa en la estructura productiva nacional. De este modo, la inserción externa del tabaco argentino continúa anclada en bienes de bajo valor agregado, mientras que las nuevas tecnologías, que en el plano internacional aparecen con un mayor potencial de diversificación, permanecen prácticamente ausentes del entramado local.

Tabla 6. Índice de complejidad económica del sector tabaco.

Producto	ICE
 Tabaco sin manufacturarse	-1,88
 Tabaco con tallo o despojado	-1,72
 Cigarrillos	-1,18
 Tabaco procesado (para fumar)	-0,49
 Productos de tabaco, sucedáneos del tabaco, extractos y esencias	-0,22
 Producto de Nicotina para uso oral	0,67

Menor complejidad



Mayor complejidad

Fuente: elaboración propia en base a OEC

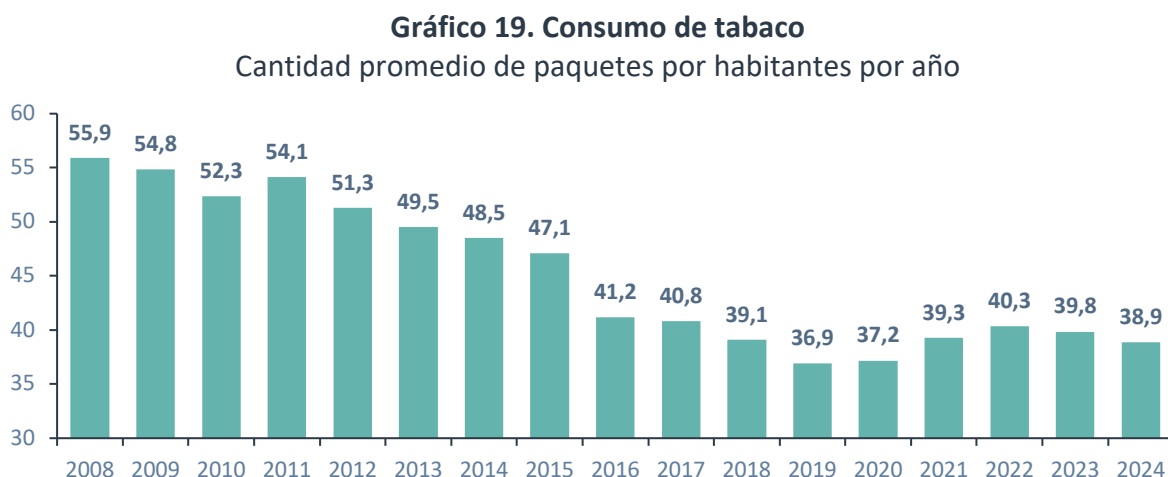
Además, la cadena tabacalera argentina se caracteriza por un bajo nivel de articulación con el sistema de generación de conocimiento y con sectores intensivos en tecnología. A diferencia de otras ramas agroindustriales que han sabido integrar a universidades, institutos de investigación y proveedores de servicios especializados, la manufactura de cigarrillos en el país funciona con una base tecnológica limitada y maquinaria con alto grado de antigüedad. Esta configuración ha dado lugar a un ecosistema productivo con poca capacidad de absorción de innovación y nuevas tecnologías.

Mientras a nivel internacional la industria tabacalera se orienta hacia productos de menor riesgo y se expande en servicios asociados -como dispositivos electrónicos, control automatizado de calidad, gestión de datos de consumo o certificación sanitaria-, en Argentina predomina un modelo rígido y dependiente del cigarrillo convencional. La falta de diversificación y de inversión en investigación y desarrollo refuerza este rezago, limitando tanto la resiliencia del sector frente a cambios regulatorios como su potencial para insertarse en segmentos de mayor complejidad económica.

Ante este panorama, resulta necesario avanzar en una estrategia que promueva la incorporación de nuevas tecnologías, fomente la articulación con servicios conexos y que brinde incentivos para diversificar y sofisticar la cadena tabacalera nacional.

3.1.4. Consumo en caída y sustitución de productos

En Argentina, el consumo de cigarrillos atraviesa una tendencia descendente desde la década del 80, cuando alcanzó su máximo de casi 80 paquetes por años por habitante. En el periodo más reciente, desde 2012 a esta parte, se evidencia una reducción significativa del consumo, siendo el consumo anual promedio por habitante apenas de 40 paquetes por año por habitante.



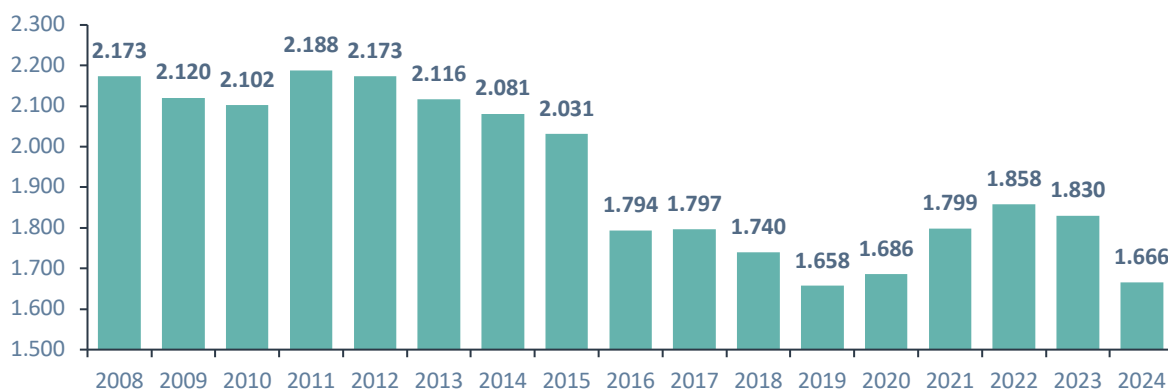
Fuente: Elaboración propia en base a SAGyP.

A nivel global, la reducción en el consumo de cigarrillos convencionales es evidente. Según la **Organización Mundial de la Salud (OMS)**, en el año 2000 aproximadamente **una de cada tres personas adultas consumía tabaco**, mientras que en 2022 la cifra se redujo a **una de cada cinco**. En paralelo, los **productos alternativos de nicotina** han crecido de manera acelerada,

sobre todo en países de ingresos altos. En Japón, la irrupción de los **productos de tabaco calentado** (HTPs, por sus siglas en inglés) modificó radicalmente el mercado: desde su introducción en 2015, las ventas de cigarrillos convencionales se redujeron en un **52 % en apenas una década** (GSTHR, 2024). En Estados Unidos y la Unión Europea, los **cigarrillos electrónicos** (ENDS, por sus siglas en inglés) se consolidaron como el segmento de mayor expansión entre jóvenes y adultos jóvenes, mientras que los **productos orales de nicotina** (ONPs, por sus siglas en inglés) ganan protagonismo en el norte de Europa y Norteamérica. Esta dinámica muestra un patrón dual: la caída sostenida del cigarrillo combustible frente a la diversificación creciente de nuevas tecnologías, fenómeno que marca el rumbo del mercado global y plantea interrogantes sobre la capacidad de la industria tabacalera argentina de adaptarse a estas transformaciones.

Por otra parte, si se observa el consumo en términos absolutos, el aumento de la población implicó que desde la década de 1980 el volumen total de paquetes vendidos permaneciera relativamente estable. Recién a partir de 2008 se advierte un cambio de tendencia, con una caída acumulada del 30 % en la cantidad de paquetes comercializados entre 2008 y 2024.

Gráfico 20. Consumo de tabaco
Total paquetes por año, en millones



Fuente: Elaboración propia en base a SAGyP.

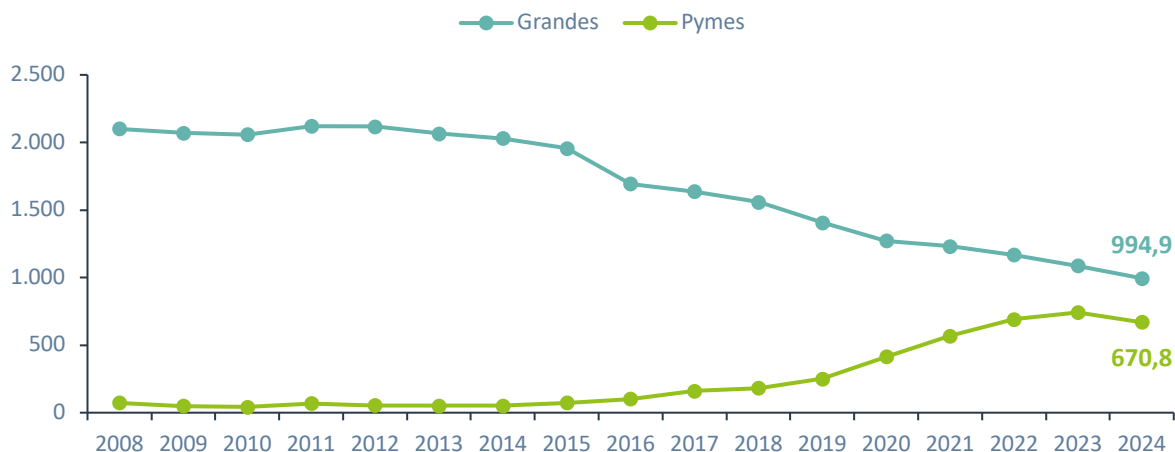
Esta reducción coincide con la consolidación de nuevas tecnologías de consumo en el escenario internacional, lo que sugiere que la disminución del cigarrillo convencional no solo responde a políticas sanitarias y culturales, sino que también existe una creciente sustitución y diversificación de productos dentro del mercado global de nicotina. Esta convergencia plantea un doble desafío: atender las debilidades estructurales del mercado interno y, en paralelo, preparar a la cadena tabacalera nacional para adaptarse a un escenario global en acelerada transformación.

3.1.5. Distorsiones de mercado

La distorsión de precios originada por las medidas cautelares que liberaron a ciertas compañías del pago del Impuesto Interno Mínimo permitió a estas firmas colocar cigarrillos en el mercado a valores sensiblemente inferiores - ante ARCA/AFIP se registraron valores hasta tres veces menores que el precio real de venta.

Esta situación no solo configuró un escenario de **competencia desleal**, sino que también transformó la estructura del sector: mientras las grandes tabacaleras experimentaron una contracción del 50 % en sus ventas desde 2008, con un piso histórico de 995 millones de paquetes, las PyMEs ampliaron de forma extraordinaria su participación, con un incremento del 831 % en los últimos 16 años y un récord de 742 millones de paquetes de 20 unidades comercializados en 2023.

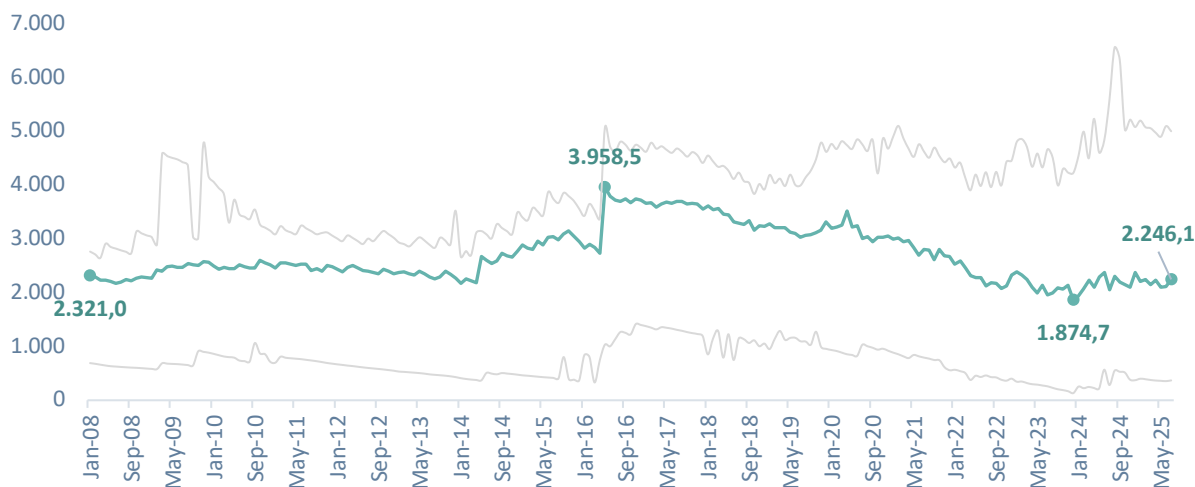
Gráfico 21. Ventas por tipo de empresa
Cantidad de paquetes de 20 unidades. En millones



Fuente: Elaboración propia en base a SAGyP.

El factor precio - se convierte así en una variable central para explicar un mercado partido y sus implicancias en términos regulatorios, fiscales y de equidad competitiva. La tendencia del precio promedio ponderado refleja esta situación: tras alcanzar un máximo de \$3.958,5¹⁰ en mayo de 2016 -cuando el Poder Ejecutivo elevó la alícuota del impuesto interno al 75%- , el valor descendió a \$3.549,0 en diciembre de 2017, coincidiendo con la reducción de la alícuota al 70% y el cambio en la fórmula del cálculo del impuesto interno mínimo. La tendencia descendente se profundizó en los años siguientes hasta registrar un piso de \$1.874,7 en diciembre de 2023.

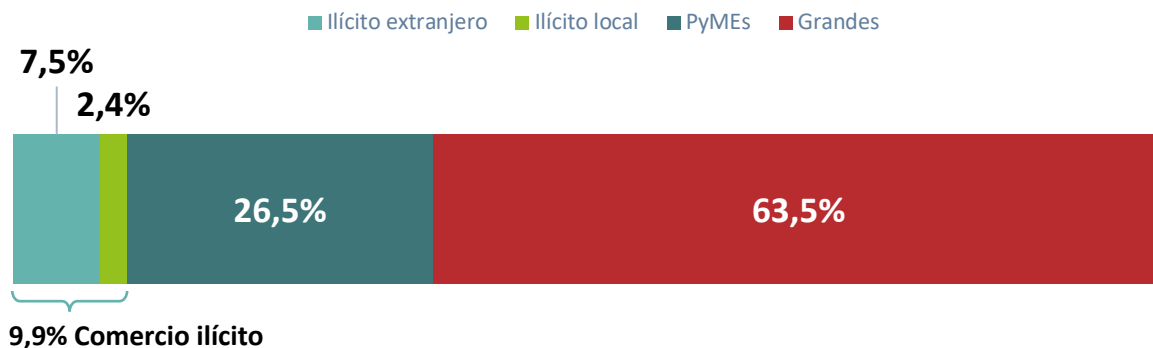
Gráfico 22. Evolución de precio paquete de cigarrillos de 20 u.
Promedio ponderado. En pesos constantes de julio de 2025



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP y INDEC.

A estas distorsiones se suman otras prácticas que afectan la transparencia y la recaudación del sector: según el *Empty Pack Survey*¹⁰, el 9,4 % de las ventas de cigarrillos en Argentina corresponde al comercio ilícito, integrado en un 7,5 % por contrabando y en un 2,4 % por falsificación de estampillas y de producto.

Gráfico 23. Composición de origen de los paquetes relevados
Muestra 2024



Fuente: Elaboración propia en base a la *Empty Pack Survey* realizado por WSPM Group

¹⁰ El *Empty Pack Survey* (EPS) es una metodología de muestreo y análisis forense aplicada exclusivamente a paquetes vacíos de cigarrillos descartados y recolectados de residuos o de la calle, con el fin de estimar la incidencia del comercio ilícito de cigarrillos. El procedimiento consiste en la recolección sistemática de envases descartados en la vía pública o en contenedores de desechos, siguiendo criterios estadísticos de representatividad territorial. Los paquetes recuperados se examinan para determinar su origen y verificar el cumplimiento de los requisitos fiscales y regulatorios vigentes —tales como instrumentos fiscales de control, requerimientos de empaque y advertencias sanitarias—, permitiendo así identificar la proporción de productos legalmente fabricados pertenecientes al mercado formal frente a aquellos fabricados clandestinamente o ingresados al país mediante canales ilícitos (contrabando, falsificación, evasión tributaria o subdeclaración). Para este estudio se realiza una muestra de 9000 paquetes recolectados en todo el territorio nacional, y se repite anualmente.

Si bien actualmente no existen ni el Impuesto Interno Mínimo (derogado por la Ley 27.742) ni medidas cautelares que eximan a ciertas empresas del pago de este, las distorsiones en el mercado tabacalero persisten bajo nuevas formas que continúan afectando tanto la competencia como la recaudación. La subdeclaración de precios y la expansión del comercio ilícito -que según el *Empty Pack Survey* representan cerca del 10 % de las ventas, combinando contrabando y falsificación- se han convertido en los principales focos de preocupación. Estas prácticas erosionan la base tributaria, generan condiciones de **competencia desleal** y debilitan la capacidad del Estado de implementar políticas fiscales eficaces. El desafío hacia adelante consiste en consolidar un marco regulatorio y de control que no solo limite estas prácticas, sino que también fortalezca la transparencia del mercado.

3.1.6. Caída de la recaudación fiscal

La recaudación fiscal por paquete de cigarrillos presenta una evolución irregular. Desde 2017 se registra una disminución en la recaudación real por paquete, asociada principalmente al efecto de las medidas cautelares que permitieron a varias tabacaleras del segmento económico evitar el pago del impuesto interno mínimo. Estas resoluciones no solo generaron una merma directa de ingresos tributarios, sino que también habilitaron la comercialización de productos a precios significativamente inferiores, reduciendo así a su vez la base imponible efectiva.

Gráfico 24. Evolución de la recaudación y ventas por paquetes de cigarrillos

Recaudación (II+FAS+FET) en billones de pesos constantes de Jul25 | Eje derecho

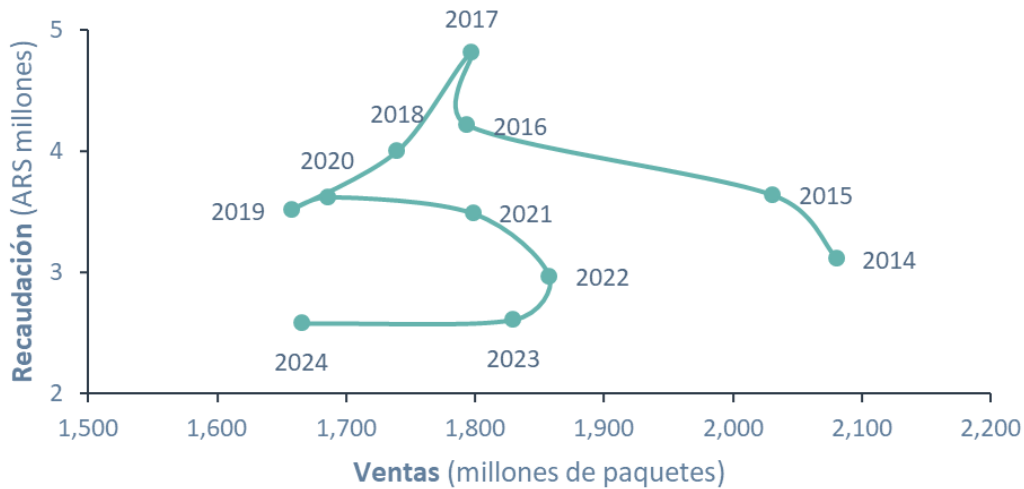
Ventas de paquetes de cigarrillos de 20 unidades en millones | Eje izquierdo



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP, INDEC y ARCA/AFIP.

Gráfico 25. Evolución de la recaudación y ventas por paquetes de cigarrillos

Recaudación (II+FAS+FET) en millones de pesos constantes de Jul25 | Eje vertical
Ventas de paquetes de cigarrillos de 20 unidades en millones | Eje horizontal

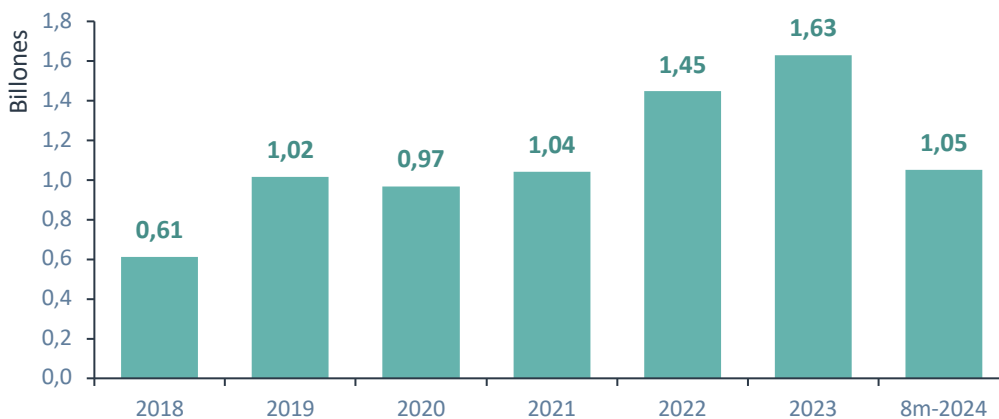


Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP, INDEC y ARCA/AFIP.

En particular, la proliferación de las empresas grises implicó una pérdida fiscal acumulada entre 2018 y 2024 de aproximadamente 7,8 billones de pesos constantes de Julio de 2025. Eso equivale a una pérdida teórica del 23% por año de la recaudación contrafactual de 2017 (año previo al dictado de las medidas cautelares); en otras palabras, **cada 4 años se habría perdido 1 año de recaudación del sector**. Esto impacta directamente los recursos tributarios de las provincias, las transferencias a los productores primarios y los fondos que se destinan a la salud.

Gráfico 26. Impacto de las empresas grises en la recaudación

Pérdida de recaudación por cautelares, en billones de pesos constantes de julio 2025



Fuente: Elaboración propia en base al SAGyP, INDEC y ARCA/AFIP.

Sumado a esta problemática, el sector se ve afectado por la venta ilegal de paquetes de empresas que no tributan. La principal motivación para el consumo de estos productos ilícitos proviene de su bajo precio relativo. Según estimaciones de *Empty Pack Survey*, un 7,5% de los paquetes de cigarrillos comercializados en 2024 provinieron del contrabando, mientras que un 2,4% utilizaron estampillas falsificadas. En el último año, el comercio ilegal implicó una

pérdida estimada del 12,3% de la recaudación total del sector tabaco, promediando los \$ 316.400 millones en pesos constantes de Julio de 2025; esto sería incluso más (1,16 veces) de lo recaudado por el FET en 2024¹¹.

En conclusión, la recaudación fiscal asociada al sector tabacalero en Argentina se encuentra fuertemente erosionada por una combinación de factores estructurales y de control. La proliferación de **cautelares judiciales** y la **subdeclaración sistemática de precios** por parte de algunas empresas han generado una pérdida de ingresos de magnitud considerable, equivalente a un año entero de recaudación del sector en apenas cuatro años. A ello se suma la expansión del **mercado ilícito**, que consolidan un escenario de menor transparencia y de creciente inequidad competitiva. En este contexto, el sistema impositivo pierde eficacia tanto en su función recaudatoria como en su rol de instrumento de política pública para ordenar el mercado y desalentar el consumo.

3.2. Restricciones al desarrollo

En los últimos años, el panorama del consumo de nicotina ha atravesado una transformación profunda a escala global. La caída sostenida en la prevalencia del tabaquismo, junto con cambios en las preferencias de los consumidores, ha impulsado a la industria tabacalera a reconfigurarse y acelerar procesos de innovación. En este contexto, emergieron nuevas formas de administración de nicotina -como los productos de tabaco calentado (PTC), los sistemas electrónicos de liberación de nicotina, comúnmente denominados cigarrillos electrónicos (CE), y las presentaciones orales, como las bolsas de nicotina- que, a su vez, introducen desafíos regulatorios inéditos para los marcos normativos tradicionales.

Si bien las regulaciones a nivel global en torno al tabaco han comenzado a adaptarse, el ritmo y la manera de hacerlo difiere por regiones. Mientras la UE avanza en marcos normativos que diferencian productos según su nivel de riesgo y promueve estrategias de reducción de daños- en línea con la literatura tributaria para este tipo de productos- Latinoamérica en general y Argentina en particular se encuentran ancladas en enfoques tradicionales que no contemplan estas innovaciones como categoría tributaria, y además algunos países han optado por prohibir o restringir estas tecnologías.

Por ejemplo, en Brasil el mercado ilegal es de casi **29%**, del **16,5%** en el caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile, y del **8,8%** para las cinco principales ciudades de México. De este modo, se pierde la oportunidad de utilizar a los impuestos como medidas disuasorias de consumo (por su aumento de precio) y de generar nuevos ingresos que podrían fortalecer la recaudación y mejorar la efectividad de las políticas de control y prevención.

¹¹ La metodología consiste en estimar el tamaño total del mercado de cigarrillos en 2024 a partir de las ventas legales observadas, ajustadas por una participación estimada del **9,9 % de consumo ilícito**. Sobre el precio promedio ponderado por paquete del mercado legal se aplica una **presión fiscal total del 79,9 %** (impuestos internos, IVA y otros tributos), a fin de estimar la recaudación potencial y cuantificar la pérdida fiscal asociada al comercio ilícito.

3.2.1. De la teoría a la práctica

Los bienes cuyo consumo genera efectos nocivos sobre la salud - como el tabaco, el alcohol o las bebidas azucaradas- son comúnmente denominados *sin goods*. Esta categoría se fundamenta en la presencia tanto de **internalidades** como de **externalidades negativas** asociadas a su consumo. Las primeras remiten a fallas en la toma de decisiones individuales, tales como sesgos de comportamiento, hábitos persistentes, falta de autocontrol o desinformación respecto de los riesgos sanitarios, que conducen a niveles de consumo superiores a los que serían óptimos para el bienestar del propio individuo. Las segundas refieren a los costos que dicho consumo impone al conjunto de la sociedad, en particular el aumento del gasto en salud pública, el cual debe ser financiado de manera colectiva por los contribuyentes.

La literatura económica sostiene que los impuestos aplicados a bienes nocivos deberían fijarse en función del **riesgo sanitario potencial** que generan. Este enfoque se materializa en los denominados **impuestos pigouvianos**, cuyo objetivo es corregir tanto las externalidades como las internalidades vinculadas al consumo de *sin goods*. En la medida en que estos instrumentos cumplan adecuadamente su función, es esperable que reduzcan de forma significativa la base imponible y, en consecuencia, la recaudación fiscal asociada, reflejando su éxito como herramienta de política pública más que como mecanismo puramente recaudatorio¹².

Asimismo, dado el carácter esencialmente **correctivo** de la imposición sobre los *sin goods*, resulta razonable que una parte de los recursos recaudados se destine a políticas públicas complementarias. Entre ellas se incluyen campañas educativas e informativas orientadas a advertir sobre los daños asociados al consumo excesivo de estos productos, así como programas de prevención focalizados en los grupos más vulnerables, especialmente jóvenes.

Tabla 7. Análisis de ventajas y desventajas por tipo de impuesto para los “sin goods”

Tipo de impuesto	Ventajas	Desventajas
Ad valorem (porcentaje del precio)	<ul style="list-style-type: none"> - Progresividad: mayor recaudación sobre marcas premium. - Fácil de aplicar al valor del producto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Amplía la brecha entre marcas baratas y premium, incentivando sustitución hacia las más económicas - Vulnerable a manipulación en cadenas integradas verticalmente. - Menos preciso para reflejar el riesgo sanitario.
Específico (monto fijo por unidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto más fuerte en la reducción del consumo. - Evita sustitución hacia marcas más baratas. - Relación directa con el riesgo sanitario (nicotina, azúcar, alcohol). 	<ul style="list-style-type: none"> - Pierde efectividad si no se ajusta por inflación. - Menos equitativo (afecta igual a productos baratos y caros).

¹² Esta lógica contrasta con la **tributación tipo Ramsey (1927)**, donde la tasa óptima tiende a ser mayor cuanto menor es la elasticidad de la base gravada.

Tipo de impuesto	Ventajas	Desventajas
	- Menos expuesto a manipulación de precios (<i>transfer pricing</i>).	
Mixto (<i>ad valorem</i> + específico)	- Combina ventajas de ambos esquemas. - Permite balancear progresividad y efectos de salud - Frecuente en países de mayores ingresos.	- Mayor complejidad administrativa - Puede generar distorsiones si no se calibra bien.
Estructura uniforme vs. escalonada	- Uniforme: simple, evita distorsiones. - Escalonada: permite diferenciar según nivel de riesgo.	- Uniforme: no refleja diferencias de riesgo. - Escalonada: más compleja, con riesgo de vacíos regulatorios.

Fuente: Elaboración propia en base a Arozamena, L., Ruffo, H., Sanguinetti, P., & Weinschelbaum, F. (2024). *Taxing for Health in Latin America*. Universidad Torcuato Di Tella

Un estudio de Arozamena, Ruffo, Sanguinetti y Weinschelbaum (2024) de la Universidad Torcuato di Tella sugiere que –en línea con las buenas prácticas recomendadas por la OMS– los gobiernos deberían privilegiar los **impuestos específicos o de suma fija**, calibrados según el nivel de daño de los productos en lugar de aplicar prohibiciones generalizadas.

Cuando el riesgo sanitario puede determinarse de manera confiable, la imposición diferenciada se convierte en el instrumento más eficiente ya que permite desalentar el consumo de variantes de alto riesgo, captar ingresos fiscales y mitigar los costos externos derivados del consumo de tabaco sobre los sistemas de salud. Este enfoque contrasta con las regulaciones estrictas como la prohibición, las cuales suelen alentar al mercado ilegal.

En la actualidad, el marco regulatorio y tributario argentino se encuentra desalineado con este enfoque basado en riesgo. En particular, **no existen categorías tributarias específicas para los productos de tabaco y nicotina sin combustión**, ni un esquema de imposición diferenciada que refleje sus perfiles de daño relativo. Si bien la Resolución 549/2026 reemplazó el anterior enfoque prohibicionista por un marco de registro y regulación, ese avance se concretó en el plano sanitario y aún no se tradujo en un tratamiento tributario diferenciado, lo que limita la capacidad del Estado para recaudar ingresos fiscales y orientar el consumo hacia alternativas de menor riesgo.

3.2.2. La regulación en el resto del mundo

La evidencia comparada ofrece un insumo clave para definir estrategias fiscales sobre las nuevas tecnologías del tabaco. Hacia 2024, poco más de un centenar de países habían avanzado en establecer reglas para los cigarrillos electrónicos, mientras que más de 70 seguían sin legislación. Entre los que sí actuaron, si bien algunos optaron por la prohibición total, la mayoría eligieron **establecer una categoría impositiva diferenciada** para este tipo de bienes, con una clara preferencia por los **tributos específicos**. Para los casos donde se utilizan gravámenes específicos, la base de cálculo más común se determina a partir del **peso de tabaco incorporado en el producto**, lo que permite una relación más estrecha entre el gravamen aplicado y el riesgo asociado al consumo.

Sin embargo, para mayor claridad es necesario realizar un análisis regulatorio por tipo de producto. En primer lugar, es fundamental distinguir entre productos con combustión y productos sin combustión ya que esta diferencia tiene implicaciones significativas para la salud pública. Los productos con combustión incluyen cigarrillos, pipas y habanos. Estos productos queman tabaco y la combustión es el principal factor que contribuye al daño a la salud asociado al consumo de tabaco. En este sentido, para mitigar los riesgos asociados a la combustión, se desarrollaron nuevas tecnologías en productos sin combustión.

Tabla 8. Especificaciones técnicas de los nuevos productos sin combustión

1. Productos de Tabaco Calentado (PTC)

Consisten en un dispositivo electrónico que calienta unidades de tabaco especialmente diseñadas a temperaturas controladas, sin llegar a quemarlas.

2. Cigarrillos Electrónicos (CE)

También conocidos como vaporizadores o *vapes*, son dispositivos que calientan un líquido (con o sin nicotina) para generar un aerosol que el usuario inhala.

- a. Existen en versiones desechables o recargables, y pueden utilizar líquidos externos o cápsulas intercambiables.
- b. Esta categoría se divide en: Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

3. Bolsas de nicotina (o productos modernos de nicotina oral)

Son pequeñas bolsas blancas que se colocan entre la encía y el labio. Contienen nicotina (de origen vegetal o sintética) y otros ingredientes, pero no contienen hojas, polvo ni tallos de tabaco.

Fuente: Elaboración propia

Productos de tabaco calentado (PTC)

La evidencia internacional revela una importante heterogeneidad en la forma en que los países gravan los **productos de tabaco calentado**. Más allá de estas diferencias, lo cierto es que **en todas las jurisdicciones analizadas estos productos están regulados y sometidos a la potestad tributaria de cada Estado**. Predominan los esquemas que crean **categorías específicas**, generalmente bajo impuestos **específicos vinculados al peso del tabaco** (como en Austria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia o Reino Unido). En paralelo, otros países han optado por sistemas **mixtos**, que combinan precio y peso como base gravable (Francia, Portugal, Japón, México), mientras que en menor medida se aplican impuestos **ad valorem** sobre el precio minorista (España, Suiza). El rango de diferenciación frente al cigarrillo oscila entre **menos del 20% y más del 70%**, reflejando la diversidad de enfoques, pero también confirmando que, aun con distintos criterios técnicos, **todos los Estados reconocen estos productos dentro de sus marcos regulatorios y fiscales**.

Tabla 9. Análisis comparativo de impuestos a lo PTC en países OCDE

País	Clasificación impuesto especial	Estructura del Impuesto	Base gravable	Rango diferencial de PTC frente al cigarrillo de combustión
Alemania	Tabaco de pipa	Mixto	Precio de venta minorista/Peso del tabaco (Unidad de facto debido al impuesto adicional)	20% - 50%
Austria	Tabaco para calentar	Específico	Peso del tabaco en gramos	>70%
Canadá	Tabaco elaborado distinto del cigarrillo	Específico	Peso del tabaco en gramos	50% - 70%
Colombia	Otros tabacos elaborados	Mixto	Precio y peso en gramos	<20%
Corea	Inhalar productos de tabaco utilizando un dispositivo electrónico.	Específico	Unidades	<20%
Costa Rica	Impuesto especial ligado a código arancelario (24.01/24.03)	Mixto	Valor CIF + Derechos de Importación y peso del tabaco	20% - 50%
Dinamarca	Producto de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco en gramos	>70%
Eslovaquia	Producto de tabaco sin humo	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Eslovenia	Tabaco elaborado destinado a calentar	Específico	Peso del tabaco	>70%
España	Otro tabaco para fumar	<i>Ad-valorem</i>	Precio de venta minorista	50% - 70%
Estonia	Otro tabaco para fumar	Específico	Peso del tabaco en gramos	>70%
Francia	Productos de tabaco calentado	Mixto	Precio & Peso del tabaco	20% - 50%
Grecia	Producto electrónico de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco en gramos	50% - 70%
Hungría	Nuevos productos de tabaco	Específico	Unidades	20% - 50%
Israel	Tabaco específicamente para ser usado en un dispositivo que genera un aerosol al calentar el tabaco.	Mixto	Precio al por mayor neto de impuestos, IVA y márgenes comerciales, y unidades.	<20%
Italia	Producto de tabaco inhalado sin combustión	Específico	Unidades	50% - 70%
Japón	Tabaco calentado	Mixto	Precio de venta minorista neto de IVA/ Peso del tabaco	<20%
Letonia	Producto de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Lituania	Producto de tabaco calentado	Específico	Unidades	50% - 70%
México	Otros tabacos	Mixto	Precio de primera venta/peso del tabaco	20% - 50%

País	Clasificación impuesto especial	Estructura del Impuesto	Base gravable	Rango diferencial de PTC frente al cigarrillo de combustión
Nueva Zelanda	Impuesto especial ligado a código arancelario - 2404.11 (código aparte)	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Países Bajos	Tabaco para fumar	Específico	Peso del tabaco	>70%
Polonia	Nuevos productos de tabaco	Específico	Peso del tabaco	>70%
Portugal	Producto de tabaco calentado	Mixto	Precio de venta minorista/Peso del tabaco	50% - 70%
Reino Unido	Tabaco para calentar	Específico	Peso del tabaco	>70%
Rep. Checa	Producto de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco en gramos	>70%
Suecia	Otro tabaco para fumar	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Suiza	Otros tabacos elaborados	Ad-valorem	Precio de venta minorista	>70%

Fuente: Elaboración propia en base a regulación de cada país

Cigarrillo electrónico (CE)

Existe una convergencia regulatoria internacional hacia impuestos específicos por volumen para los líquidos de cigarrillos electrónicos, lo que garantiza un vínculo más estrecho entre la carga fiscal y el consumo real. En estos casos, la base imponible suele ser los mililitros de la unidad consumible en los cigarrillos electrónicos sin importar la concentración de nicotina; es decir, los líquidos con o sin nicotina.

Tabla 10. Análisis comparativo de impuestos a lo CE en países OCDE

País	Clasificación impuesto especial	Estructura del Impuesto	Base Imponible	Rango diferencial de CE frente al cigarrillo de combustión
Canadá	Productos para vapear	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Costa Rica	Impuesto especial ligado a código arancelario (2404.12/19)	Ad-Valorem	Precio CIF	>70%
Dinamarca	Líquidos que contienen nicotina	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Estonia	Producto de tabaco alternativo - Tabaco líquido	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Alemania	Sustitutos de los productos del tabaco	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Grecia	Líquidos contenidos en los cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Hungría	Líquidos para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%

País	Clasificación impuesto especial	Estructura del Impuesto	Base Imponible	Rango diferencial de CE frente al cigarrillo de combustión
Israel	Impuesto especial ligado a código arancelario (2404.12/19)	Mixto	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	<20%
Italia	Productos para inhalación sin combustión compuestos de sustancias líquidas	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Corea	Líquidos de cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	<20%
Letonia	Líquidos utilizados en los cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Lituania	Líquido para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Nueva Zelanda	2404.12/19 (separate code), <i>excise linked to customs</i>	n/a	n/a	>70%
Polonia	Líquido para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Portugal	Líquido que contiene nicotina para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Eslovenia	Líquidos de cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Suecia	Líquidos que contienen nicotina	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Suiza	Cigarrillos electrónicos	Específico	Tanque abierto y cerrado: Volumen de líquido que contiene nicotina. Desechables: Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina	>70%

Fuente: Elaboración propia en base a regulación de cada país

Sin embargo, el relevamiento sobre regulación de CE en 28 países de la OECD, se observa que varios gobiernos no gravan con impuestos a estos productos; tal es el caso de Austria, República Checa, Francia, Japón, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Eslovaquia, España y Reino Unido.

Bolsas de nicotina

Son pocos los países que han avanzado en categorizar estos productos y gravar con impuestos selectivos al consumo. No obstante, a continuación, se expone un relevamiento sobre algunos países que han regulado fiscalmente a estos productos. En términos generales, se observa que la mayoría de los países -en particular los de la UE- han optado por implementar impuestos específicos sobre el peso del producto.

Tabla 11. Análisis comparativo de impuestos a las bolsas de nicotina en varios países

País	Categoría del Impuesto	Estructura y base imponible
Albania	Nueva categoría (labores del tabaco de uso oral, impuestos especiales vinculados a las aduanas)	Específico según peso
Bangladesh	Nueva categoría (impuestos especiales vinculados al código aduanero 2404.91)	<i>Ad valorem: 150% of (CIF + Customs and Regulatory Duties) if imported / Non-excisable if local production.</i>
Belarús	Nueva categoría (productos con nicotina sin tabaco)	Específico según peso
Bulgaria	Nueva categoría (sucedáneos del tabaco que contienen nicotina)	Específico según peso
Rep. Checa	Nueva categoría (bolsas de nicotina tabaco para mascar y nasal otros productos de nicotina)	Específico según peso
Dinamarca	Nueva categoría (otros productos que contienen nicotina)	<i>DKK 0.055 / mg of nicotine (\$133.8 /kg)</i>
Estonia	Sustitutos sólidos del tabaco	Específico según peso
Finlandia	Nueva categoría (productos de nicotina sin humo)	<i>Ad valorem: 10% of RSP Specific tax: EUR 100 /kg Impuesto mínimo: EUR 140 /kg (\$160.8 /kg)</i>
Grecia	Nueva categoría (Otros productos de nicotina)	Específico según peso
Hungría	Nueva categoría (bolsas de nicotina sin tabaco)	Específico según peso
Italia	Nueva categoría de bolsas de nicotina	Específico según peso
Indonesia	Tabaco de mascar	Específico según peso
Japón	Tabaco en polvo	<i>White Snus: JPY 7,622 /kg (\$52.2 /kg) NP allowed only via pharma route</i>
Kenia	Nueva categoría (categoría residual)	Específico según peso
Kosovo	Nueva categoría (producto sustitutivo del tabaco)	Específico según peso
Letonia	Producto sustitutivo del tabaco	Específico según peso
Lituania	Nueva categoría (producto sustitutivo del tabaco)	Específico según peso
Luxemburgo	Nueva categoría (bolsas de nicotina)	Específico según peso
Nepal	Nueva categoría (impuestos especiales vinculados al código aduanero 2404.91)	<i>Ad valorem: 80% of CIF price if imported/Non-excisable if local production.</i>

País	Categoría del Impuesto	Estructura y base imponible
Nigeria	Nueva categoría (impuestos especiales vinculados al código aduanero 2404.91)	Específico según peso
Noruega	Nueva categoría (otros productos de nicotina distintos del tabaco)	Específico según peso
Filipinas	Nueva categoría (Nuevos productos del tabaco)	Específico según peso
Serbia	Nueva categoría (impuestos especiales vinculados al código aduanero 2404.91)	Específico según peso
Suecia	Nueva categoría (otros productos que contienen nicotina)	Específico según peso
Suiza	Tabaco de mascar y tabaco en polvo	6% del precio de venta
Ucrania	Nueva categoría (impuestos especiales vinculados al código aduanero 2404.91)	Específico según peso
Uzbekistán	Nueva categoría de bolsas de nicotina	Específico según peso

Fuente: Elaboración propia en base a regulación de cada país

3.2.3. La regulación en la región

En América Latina, la regulación fiscal de los productos de tabaco calentado (PTC) muestra un panorama heterogéneo. Solo dos países -**Ecuador y Paraguay**- han creado **categorías fiscales específicas** para este tipo de productos, lo que constituye un reconocimiento explícito de sus características y forma de consumo. A su vez, otros cinco países -**República Dominicana, Costa Rica, Honduras, Bolivia y Perú**- los gravan a través de su inclusión en posiciones arancelarias particulares (capítulo 24 de la nomenclatura aduanera) que, a partir de la actualización de 2022, clasifican a los PTC como "productos que contienen tabaco destinados a ser inhalados sin combustión". En consecuencia, únicamente **7 de los 21 países analizados** cuentan con algún mecanismo fiscal dedicado a los PTC, ya sea mediante una categoría ad hoc o mediante un encuadre arancelario específico.

En este escenario, donde Ecuador y Paraguay eran hasta hace poco los únicos en avanzar con categorías propias, la Resolución 549/2026 incorpora a Argentina al reducido grupo de países de la región que reconocen y diferencian formalmente los productos de nicotina sin combustión. Lo hace, por ahora, desde el plano sanitario -al definir y categorizar cada producto-, sin avanzar todavía sobre su tratamiento tributario. No obstante, esa categorización sienta la base institucional sobre la cual estructurar un esquema fiscal específico, lo que posiciona al país en una situación favorable para ubicarse entre los primeros de la región en hacerlo.

Tabla 12. Análisis comparativo sobre la situación fiscal de los PTC y CE en América Latina

País	Tabaco Calentado			Cigarrillo Electrónico		
	Categoría	Tipo de Impuesto	Gravamen y Base Imponible	Categoría	Tipo de Impuesto	Gravamen y Base Imponible
Argentina	Demás categorías de tabaco	<i>Ad valorem</i>	70% de 1era venta sin IVA	Sin impuesto	-	-
Chile	Tabaco elaborado	<i>Ad valorem</i>	59.7% del Pv	Sin impuesto	-	-
Venezuela	Prohibido	-	-	Prohibido	-	-
México	Otros productos de tabaco	Mixto	MX\$1.13 x gramo + 200% Impo	Prohibido	-	-
Ecuador	Sistemas Electrónicos de Suministro de Nicotina	<i>Ad valorem</i>	150% Impo o 1era venta	Sistemas Electrónicos de Suministro de Nicotina	<i>Ad valorem</i>	150% Impo o 1era venta
Uruguay	Prohibido	-	-	Prohibido	-	-
Brasil	Prohibido	-	-	Prohibido	-	-
Perú	Impuesto vinculado a la posición arancelaria: 240411	Específico	PE\$0.3 x unidad	Sin impuesto	-	-
Nicaragua	Prohibido	-	-	Prohibido	-	-
Panamá	Otros productos derivados del tabaco	<i>Ad valorem</i>	100% sobre Pv neto de impuestos	Sin impuesto	-	-
Costa Rica	Impuesto vinculado a la posición arancelaria: 240411	Mixto	CR\$538 x kilo + 65% Impo o 1era venta	Sistemas electrónicos de nicotina (SEAN)	<i>Ad valorem</i>	20% impo o 1era venta
Colombia	Tabaco elaborado	Mixto	COL\$324 x gramo + 10% x Pv de referencia	Sin impuesto	-	-
Aruba	Sin impuesto	-	-	Sin impuesto	-	-
Guatemala	Sin impuesto	-	-	Sin impuesto	-	-
Curazao	Sin impuesto	-	-	Sin impuesto	-	-
El Salvador	Producto elaborado del tabaco	Específico	USD 0.45 x 20 unidades	Sin impuesto	-	-
Rep. Dom	Impuesto vinculado a la posición	<i>Ad valorem</i>	130% sobre Impo	Sin impuesto	-	-

País	Tabaco Calentado			Cigarrillo Electrónico		
	Categoría	Tipo de Impuesto	Gravamen y Base Imponible	Categoría	Tipo de Impuesto	Gravamen y Base Imponible
	arancelaria: 240411					
Honduras	Impuesto vinculado a la posición arancelaria: 240411	Específico	HO\$ 624 x 1000 unidades	Impuesto vinculado a la posición arancelaria: 240412	Específico	HO\$ 624 x 1000 unidades
Trinidad y Tobago	Sin impuesto	-	-	Sin impuesto	-	-
Bolivia	Impuesto vinculado a la posición arancelaria: 240411	<i>Ad valorem</i>	50% Impo o 1era Vta	Sin impuesto	-	-
Paraguay	Esencias u otros productos del tabaco para ser calentados, vaporizados, inhalados o aspirados con cigarrillos electrónicos, vaporizadores o similares.	<i>Ad valorem</i>	22% Impo o 1era Vta	Esencias u otros productos del tabaco para ser calentados, vaporizados, inhalados o aspirados con cigarrillos electrónicos, vaporizadores o similares.	<i>Ad valorem</i>	22% Impo o 1era Vta
<p>* La siguiente tabla se basa en una interpretación de la Ley fiscal vigente en cada país. ** En aquellos países en donde estos productos no se comercializan, la autoridad competente debería definir el tratamiento impositivo de cada producto.</p>						

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de leyes fiscales

La regulación fiscal de los **cigarrillos electrónicos** es incipiente: de los 21 países analizados, solo cuatro han creado una categoría específica para gravarlos. Predomina el uso de impuestos *ad valorem* sobre el valor CIF o la primera venta -como en **Costa Rica** (20%) y **Ecuador** (150% más un margen adicional) y Paraguay (22% sobre CIF)-, mientras que en **Honduras** se aplica un impuesto **específico por unidad**, sin atender al volumen de líquido, lo que genera distorsiones en la proporcionalidad del gravamen.

Por último, en lo que refiere a la regulación tributaria de las **bolsas de nicotina**, el único país que ha avanzado en su regulación tributaria -recientemente- ha sido México, con un impuesto mixto compuesto por un componente *ad valorem* de 100% sobre el precio neto de impuestos y márgenes de venta y otro específico de \$MX 0,11 por cada miligramo de nicotina.

Por el contrario, el resto de los 20 países analizados no cuenta con ningún tipo de gravamen, incluso en aquellos cuyos sistemas de impuestos selectivos se estructuran a partir del **nomencador arancelario**.

En síntesis, la regulación de los **productos de nicotina sin combustión** en América Latina aún no se encuentra alineada con las prácticas internacionales ni con lo señalado por la literatura especializada. Ello sugiere una **oportunidad de mejora** para avanzar hacia un uso más eficiente de los instrumentos regulatorios e impositivos, incorporando de manera gradual criterios como la diferenciación según el **nivel de riesgo relativo** y la consideración de las **externalidades** asociadas al consumo.

3.2.4. La regulación en Argentina

En Argentina, al igual que en gran parte de la región, el diseño de los impuestos internos aplicados a los productos de tabaco **no responde a una lógica de corrección de externalidades e internalidades**. Las categorías de "cigarros" (20%), "cigarrillos" (20%) y "tabaco para armar" (25%) tributan alícuotas significativamente menores que los "cigarrillos" (73%), pese a tratarse de bienes de características similares -todos con combustión y, por lo tanto, con impactos sanitarios equivalentes-. Asimismo, la estructura impositiva incluye una categoría residual para "otras manufacturas de tabaco no contempladas expresamente este capítulo", definida de manera amplia y no específica, que tributa el 70% y agrupa productos heterogéneos sin criterios sanitarios o económicos claros. En cuanto a los productos con nicotina y sin combustión, hasta mayo de 2026 se encontraban prohibidos y, en consecuencia, carecían de categoría propia. Esa situación cambió con la Resolución 549/2026, que levantó la prohibición y creó categorías sanitarias específicas para estos productos, aunque sin definir todavía su tratamiento impositivo.

En este nuevo marco, **se abre una oportunidad estratégica para la región, y en particular para Argentina, de avanzar hacia la armonización normativa**. Habiendo definido ya las categorías en el plano sanitario, el paso pendiente es trasladarlas al plano tributario mediante categorías fiscales propias e impuestos calibrados según el riesgo relativo, lo que permitiría fortalecer la salud pública, mejorar la recaudación y reducir los incentivos al comercio ilícito.

3.3. Conclusiones preliminares

El sector tabacalero argentino enfrenta limitaciones estructurales que restringen su competitividad: reducción del área sembrada, exportaciones concentradas en productos de bajo valor agregado y poca complejidad económica, escasa articulación con la economía del conocimiento y bajos niveles de innovación. A ello se suman distorsiones de mercado - subdeclaración de precios, competencia desleal y comercio ilícito- que han erosionado la recaudación fiscal y debilitado la transparencia en la actividad.

En paralelo, la dinámica internacional avanza hacia marcos regulatorios más sofisticados y hacia la diversificación de los productos de nicotina sin combustión. Argentina dio un primer

paso en esa dirección con la Resolución 549/2026, que abrió el mercado bajo un esquema de registro, control y trazabilidad; sin embargo, la transición es aún incipiente y persisten brechas significativas en materia tributaria y de reconversión productiva. Cerrar esas brechas exige repensar la estrategia sectorial y completar el marco con un diseño fiscal e incentivos para la producción local de modo de transformar esa apertura inicial en una oportunidad efectiva de desarrollo y de posicionamiento como hub regional, incorporando de manera eficiente las transformaciones globales.

4. Oportunidades de desarrollo de las nuevas tecnologías

En apenas una década, el consumo de tabaco en el mundo **se redujo casi a la mitad**, marcando un cambio de tendencia significativo en los patrones de consumo. Según el **Informe Global sobre Tendencias en la Prevalencia del Consumo de Tabaco 2000-2030 (OMS, 2025)**¹³, la proporción de personas que fuman cayó de **una de cada cuatro** en 2010, a **una de cada cinco** en 2024. Esta reducción -de más de 120 millones de consumidores en diez años- refleja el impacto combinado de las políticas de control del tabaco, la sensibilización sanitaria y los cambios culturales en torno a la percepción del riesgo. En este contexto, emergen con fuerza nuevas modalidades de uso de nicotina que están reconfigurando el mercado global: alternativas que permiten consumir nicotina **sin necesidad de combustionar tabaco**. Dentro de esta categoría se incluyen los **productos de tabaco calentado (PTC)**, los **cigarrillos electrónicos** y los **productos orales**. A diferencia del cigarrillo tradicional, estos dispositivos liberan nicotina o generan **aerosoles** de manera que reduce la exposición al humo tradicional del cigarrillo.

La sustitución del cigarrillo por este tipo de productos se consolidó como el fenómeno más relevante del sector en las últimas dos décadas. Se estima que 115 millones de adultos en el mundo usan actualmente productos de nicotina sin combustión (calentados, vaporizados u orales)¹⁴. En términos de demanda, alrededor del 90% del valor de mercado de estas nuevas tecnologías proviene de países de altos ingresos, lo que sugiere un amplio margen de crecimiento en mercados emergentes y de ingresos medios, donde la prevalencia del tabaquismo continúa siendo elevada.

Estas innovaciones están **reconfigurando las dinámicas de mercado y de consumo y abriendo una ventana de oportunidad para incorporar innovación y mayor valor agregado al proceso productivo del sector tabacalero**. Con este marco, las principales compañías tabacaleras han adoptado una estrategia de largo plazo orientada a acelerar su transición hacia estas nuevas tecnologías.

Desde fines de la década de 2000, las principales empresas del sector han destinado importantes inversiones a I+D e infraestructura industrial vinculada a los productos de nicotina sin combustión. Por ejemplo, *Philip Morris International (PMI)* ha invertido USD 14 mil millones desde 2008 en el desarrollo de su portafolio de productos sin combustión¹⁵, que ya representa casi el 40% de sus ingresos netos (2024) y se proyecta supere los dos tercios hacia 2030¹⁶. Por su parte, *British American Tobacco (BAT)*, abrió en los últimos tres años tres centros de investigación en Trieste (Italia, 2021), Shenzhen (China, 2022) y Southampton (Reino Unido, 2024), orientados al desarrollo de su línea de “*Next Generation Products*”, con la meta de alcanzar el 50% de sus ingresos de estos productos en 2035¹⁷. A esto se suma la

¹³ WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000-2024 and projections 2025-2030. Geneva: World Health Organization; 2025. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

¹⁴ Tobacco Intelligence, Regulatory & Market Intelligence for Alternative Tobacco & Nicotine Products, Nicotine Pouch Market Database, Quarter 1 Report. 2024. Tobacco Intelligence, Regulatory & Market Intelligence for Alternative Tobacco & Nicotine Products, Heated Tobacco Market Database, Quarter 1 Report. 2024. ECigIntelligence, Regulatory & Market Intelligence for the e-Cigarette Sector, ECigIntelligence market database, July Report. 2024.

¹⁵ PMI science: <https://www.pmiscience.com/en/about/pmi-smoke-free-future-progress/>

¹⁶ PMI 2024 integrated report: <https://www.pmi.com/sustainability/reporting-on-sustainability/>

¹⁷ BAT reduce-risk product: <https://www.bat.com/science-and-research/reduced-risk-products>

inversión de £300 millones anuales – equivalentes a USD 397 millones aproximadamente – en I+D para el desarrollo de nuevos productos y análisis de riesgo de los mismos¹⁸. El tercer jugador importante, *Japan Tobacco Internacional (JTI)* quien anunció una inversión de 450.000 millones de yenes -aproximadamente USD 3.000 millones- en productos de riesgo reducido (RRPs) de aquí a finales de 2026¹⁹.

En conjunto, las inversiones acumuladas por los cinco líderes globales superan los USD 20.000 millones en I+D, equipamiento y adquisiciones, cifra que confirma la magnitud de la transformación estructural del sector hacia modelos basados en innovación tecnológica.

En este contexto de transformación global, se abre una **oportunidad estratégica para los países productores** como Argentina. Si bien su desarrollo local estuvo limitado por la prohibición regulatoria que rigió hasta abril de 2026, el surgimiento de un mercado interno potencial y las capacidades industriales existentes podrían permitir el ingreso de inversiones para una **transición hacia una cadena de valor más compleja, de mayor contenido tecnológico y con encadenamientos locales más extensos**.

4.1. Características de las nuevas tecnologías de nicotina sin combustión

Las Nuevas Tecnologías de Nicotina Sin Combustión (NTNSC) son **productos libres de humo** que permiten **consumir nicotina sin combustionar tabaco**, mediante sistemas de **calentamiento controlado, vaporización o liberación oral**.

La siguiente figura sintetiza esta nueva arquitectura de productos, clasificándolos según su modo de consumo (inhalado u oral), su contenido (con o sin tabaco) y la tecnología de calentamiento que utilizan -resistiva, por aerosol o por inducción magnética-, evidenciando la diversidad y sofisticación del ecosistema que hoy redefine el futuro del tabaco y la nicotina a nivel global.

¹⁸ BAT nota de prensa 2024.

¹⁹ Tobacco reporter 2025.

Figura 5. Nuevas Tecnologías de Nicotina Sin combustión



Fuente: Elaboración propia en base PMI Science Booklet 2025

4.1.1. Productos de tabaco calentado (PTC)

Los **productos de tabaco calentado (HTP o *heat-not-burn*)** constituyen el núcleo de las tecnologías libres de humo. Funcionan **calentando tabaco o un sustrato con nicotina sin llegar a la combustión**, con el objetivo de **reducir drásticamente la formación de sustancias nocivas** en comparación con el cigarrillo convencional.

Estos dispositivos combinan una unidad electrónica recargable (calentador) y un consumible que contiene tabaco molido y reconstituido en láminas o bien un **sustrato sin tabaco impregnado con nicotina**.

Existen tres **principales tecnologías de calentamiento**:

- **Resistiva interna:** utiliza una hoja/cuchilla o pin que se introduce directamente en el *stick*, calentando el tabaco desde el centro y controlando la temperatura para evitar la combustión (calentamiento tipo *blade*)
- **Inducción magnética:** genera un campo electromagnético que calienta una lámina metálica (*susceptor*) dentro del *stick*, transfiriendo el calor al tabaco o al sustrato con nicotina.
- **Resistiva externa:** rodea el *stick* con un calefactor flexible de acero inoxidable que calienta su superficie exterior (*Oven Heating System*)

Existen dos **principales maneras de procesar** las hojas de tabaco (Burley, Virginia, Oriental):

1. El tabaco se tritura y mezcla con agua, glicerina, fibras y goma guar para formar una pasta (*slurry*) que se utiliza para crear láminas de tabaco reconstituido (*cast leaf sheets*), empleadas en los sistemas de calentamiento por cuchilla o por inducción.

- El tabaco se corta en tiras finas y se acondicionan con glicerina y aromatizantes para producir tabaco picado (*cut filler*), utilizado en los sistemas de calentamiento por horno (*Oven Heating System HTUs*)

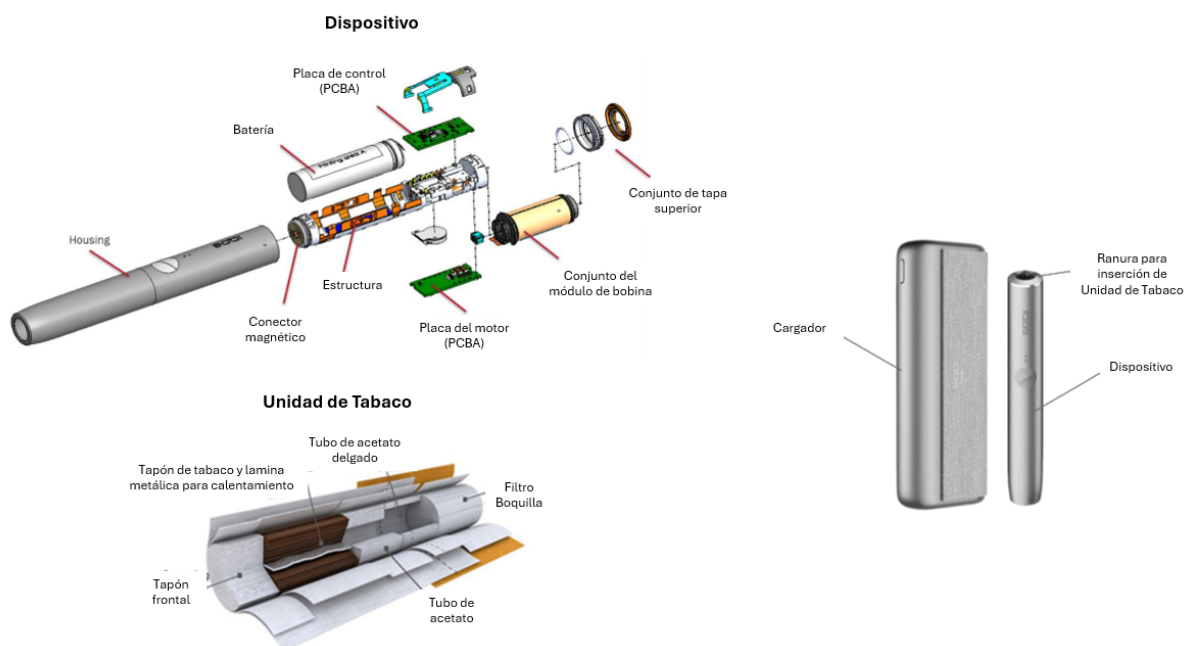
El resultado es un aerosol con nicotina y sabor, pero **sin combustión y con un perfil químico controlado**, que reduce la exposición a compuestos dañinos.

Tabla 13. Principales marcas de tabaco calentado

Marca	Empresa	Países disponibles (T4 2023)	Número de modelos disponibles	Número de marcas consumibles
Iqos	PMI	70	7	7
Lil	KT&G	32	4	3
Glo	BAT	31	5	7
Ploom	JT	16	3	6
Pulze	Imperial Brands	7	2	2

Fuente: Elaboración propia en base a Tobacco Intelligence 2025

Figura 6. Producto de tabaco calentado



Fuente: Elaboración propia

Figura 7. Nuevos dispositivos



Fuente: Elaboración propia en base a Tobacco Intelligence 2025

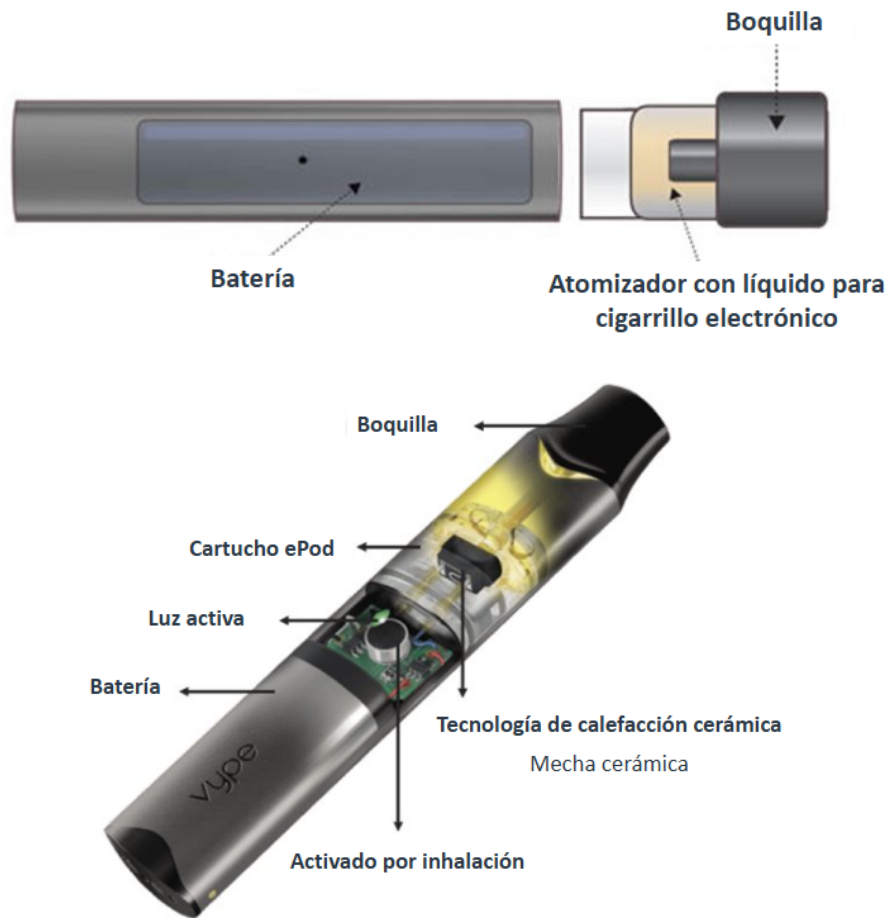
4.1.2. Cigarrillo electrónico (vaporizador)

Los cigarrillos electrónicos son dispositivos portátiles a batería, conocidos como cigarrillos electrónicos, que vaporizan una solución líquida generalmente compuesto por nicotina (derivada del tabaco), propilenglicol (PG), glicerina vegetal (VG), aromatizantes y otros ingredientes. Algunos modelos son recargables y reutilizables, mientras que los más nuevos son desechables y prellenados.

Las dos tecnologías principales son:

- **Wick & Coil:** una mecha de algodón absorbe el líquido y lo lleva a una resistencia que lo vaporiza.
- **Ceramic Vaping System:** un calentador cerámico microporoso con pistas metálicas impresas en forma de “H” que optimizan el flujo del *e-liquid* y generan un aerosol más uniforme.

Figura 8. Productos de vapor electrónico (*vaper*)



Fuente: Elaboración propia en base Tobacco Intelligence 2025

4.1.3. Productos orales

Por último, los **productos orales** representan la alternativa sin dispositivo ni aerosol: pequeñas bolsas de **nicotina farmacéutica o tabaco molido** que se colocan entre la encía y el labio, permitiendo la absorción a través de la mucosa bucal. El **material de la bolsita o sobre es un tejido no tejido** de calidad alimentaria, diseñado para retener el polvo y, al mismo tiempo, permitir el ingreso de la saliva y la liberación controlada de la nicotina y los sabores.

Existen **dos variantes principales**:

- **Bolsas de Nicotina**, con nicotina de grado farmacéutico extraído del tabaco (a menudo en forma de sales de nicotina), saborizantes, rellenos y agentes reguladores de pH.
- **Snus**, similares en formato pero que contienen tabaco molido.

Figura 9. Productos orales



Fuente: Elaboración propia

4.2. Experiencias internacionales

La transición hacia productos de nicotina libres de combustión no solo ha modificado los patrones de consumo, sino también la geografía industrial del tabaco. En la última década, diversos países han atraído inversiones estratégicas vinculadas a la manufactura, ensamblaje y desarrollo tecnológico de las nuevas categorías impulsando la creación de empleo calificado, las exportaciones y la innovación local.

4.2.1. Italia: Inversión Extranjera Directa (IED) y regulación diferenciada.

Italia constituye el ejemplo más destacado de reconversión productiva dentro de Europa. Desde la introducción de los productos de tabaco calentado en 2015, el país adoptó una estrategia de **reducción de daños** que combinó **regulación diferenciada** y **atracción de inversión extranjera directa**. Fue uno de los primeros mercados en lanzar los PTC a gran escala y se transformó rápidamente en un **centro regional de producción y exportación**.

Las principales compañías multinacionales realizaron inversiones de magnitud. **Philip Morris International (PMI)** -con su centro de I+D en Neuchâtel, Suiza llamado “*The Cube*” donde trabajan alrededor de 1500 científicos e ingenieros- mediante una inversión de más de **EUR 1.000 millones** estableció una planta de manufactura de PTC en Bologna. En el sector agrícola, realizó acuerdos adicionales para desarrollar y fortalecer la cadena de valor por EUR 2000 millones, a la vez que se comprometió públicamente a un plan decenal a 2034 en conjunto con el Ministerio de Agricultura Italiano donde invertirá EUR 1000 millones adicionales en

concepto de compra de tabaco, apoyo a jóvenes emprendedores e innovación y sostenibilidad en el sector. Por otro lado, **British American Tobacco (BAT)** comprometió **EUR 500 millones adicionales** para producir líneas de productos de tabaco sin combustión en su **Innovation Hub de Trieste** consolidando a Italia como **uno de los polos tecnológicos más dinámicos y especializados del tabaco europeo**.

Las exportaciones del sector tabaco (HS 24), aumentaron un 545% en 10 años, y desde la incorporación del HS2022 donde se agrega la categoría 24.04 “Productos de tabaco sin combustión destinados a su uso sin combustión” se observa que esta categoría representa el 75% del total exportado por Italia entre 2022 y 2024. Es decir, las exportaciones de tabaco se transformaron hacia partidas de mayor valor agregado con un valor FOB de \$335 millones en 2014 ²⁰²¹

La estrategia regulatoria adoptada por el país fue clave para el desarrollo de la industria. Italia aplicó un **esquema impositivo diferencial** que estableció para los HTP una carga tributaria equivalente al **25 % del impuesto aplicado a los cigarrillos**, posteriormente ajustada de forma gradual. Esta política no solo incentivó la sustitución del consumo, sino que también mantuvo estable la recaudación: los ingresos fiscales totales por productos de tabaco y nicotina aumentaron de **EUR 10.800 millones en 2015 a EUR 11.400 millones en 2024**, pese a la caída del consumo de cigarrillos combustibles. En el mismo período, la recaudación específica por PTC creció de **EUR 2,9 millones en 2020 a EUR 80 millones en 2024**.

La experiencia italiana demuestra que, la combinación de incentivos fiscales moderados, la certeza regulatoria e inversión en innovación permite avanzar hacia una **cadena de valor más compleja y tecnológicamente intensiva**, generando empleo calificado y sostenibilidad fiscal al mismo tiempo que reduce la prevalencia de consumo de productos combustibles.

4.2.2. Reino Unido: Innovación y capacidades I+D

El **Reino Unido** ocupa un lugar singular en las **cadena globales del tabaco**, no como productor de tabaco, sino como **hub tecnológico, científico y regulatorio** dentro de la transición hacia productos libres de humo. Firmas multinacionales como **British American Tobacco (BAT)** y **Imperial Brands** consolidaron allí sus **laboratorios de innovación y toxicología**, transformando al país en un **exportador neto de conocimiento, propiedad intelectual y dispositivos de nueva generación**, más que de productos agrícolas o manufacturados tradicionales.

En ese marco, el **Innovation Centre de BAT en Southampton**, inaugurado en marzo de 2024, con una **inversión inicial de aproximadamente USD 38 millones** constituye el núcleo global de investigación y desarrollo de la compañía y representa una de las mayores inversiones de I+D en el sector del tabaco y las nuevas tecnologías sin combustión. Con un equipo de

²⁰ La definición completa es: “Productos que contienen tabaco, tabaco reconstituido, nicotina o sustitutos de tabaco o nicotina, destinados a la inhalación sin combustión; así como otros productos que contienen nicotina destinados a la incorporación de nicotina en el cuerpo humano.”

²¹ TrendEconomy. (2024). *Italy – Imports and Exports – HS24 Tobacco and manufactured tobacco substitutes (2014–2023)*. Datos de comercio internacional (UN Comtrade), capítulo HS24 “Tobacco and manufactured tobacco substitutes”. Incluye ajuste metodológico HS-2022 (incorporación de partida 2404). Consulta en <https://trendeconomy.com>

alrededor de **400 científicos e ingenieros especializados**, el centro tiene como objetivo acelerar la transición de BAT hacia un negocio predominantemente libre de humo, en línea con la meta corporativa de que **el 50% de sus ingresos provenga de productos no combustibles para 2035**.

El trabajo técnico del centro abarca todo el proceso de desarrollo (*end-to-end*): diseño de dispositivos (baterías, sistemas térmicos, materiales), formulación de consumibles (líquidos, cápsulas, tabaco tratado, nicotina oral), ingeniería de experiencia de usuario, y estudios de toxicología y emisiones que comparan los compuestos generados con los del cigarrillo convencional. Estas capacidades se complementan con una red global de innovación con sedes en **Trieste (Italia)** y **Shenzhen (China)**.

En síntesis, el centro opera como el **motor tecnológico de BAT**, combinando ciencia de materiales, biotecnología, electrónica y evidencia clínica para responder a cambios regulatorios, mejorar el desempeño de sus dispositivos y acelerar la transición de la compañía hacia un portafolio mayoritariamente libre de humo.

4.2.3. Armenia: Innovación científica y desarrollo tecnológico

En Armenia, el sector tabacalero ha orientado su estrategia hacia la investigación y el desarrollo, convirtiéndose en un actor relevante en la generación de capacidades tecnológicas locales. PMI, junto con *National Polytechnic University of Armenia*, desarrollaron un centro de I+D especializado de la en productos de tabaco calentado con una inversión de 10 millones de dólares en ciencia y tecnología en los últimos 5 años, convirtiéndose en uno de los principales proyectos de inversión privada en investigación del país.

Además de su impacto económico, la iniciativa promovió alianzas científicas locales, transferencia de conocimiento y empleo calificado, consolidando a Armenia como un polo regional emergente en innovación tabacalera. Este centro agrupa a 19 científicos permanentes y articula cooperación con más de 120 investigadores de universidades armenia.

En 2025 se anunció, además, un **nuevo centro multifuncional en *Engineering City (Yereván)*** con **laboratorios de última generación y capacidades de prototipado**, reforzando el rol de Armenia como **polo regional emergente** para desarrollos en **electrónica, materiales, aerosol research y desarrollo de prototipos**.

4.2.4. Filipinas: reconversión productiva y encadenamientos locales

En Filipinas, el foco recae en la reconversión de la cadena de producción que combina modernización tecnológica y aprovechamiento de la base agrícola nacional. El país, uno de los principales productores de tabaco de Asia, se ha posicionado como un polo emergente para la manufactura de productos sin combustión, integrando su producción agrícola tradicional a cadenas de valor más sofisticadas.

En 2024, Philip Morris International, a través de su filial PMFTC Inc., inauguró una planta de manufactura de productos de tabaco calentado (PTC) en *Tanauan City, Batangas*, con una inversión estimada en 150 millones de dólares. Esta nueva instalación, concebida para

producir dispositivos y *sticks* de la línea IQOS, marcó un hito en la estrategia global de la compañía de sustituir progresivamente la producción de cigarrillos convencionales por alternativas libres de humo. La filial filipina anunció su compromiso de adquirir más de 120 millones de dólares anuales en tabaco cultivado localmente, integrando a los productores nacionales dentro de la nueva cadena tecnológica.

De este modo, el país logra mantener activa su base agrícola tradicional al tiempo que impulsa un proceso de industrialización avanzada, generando empleo calificado, atrayendo inversión extranjera directa y consolidándose como un centro regional para la producción y eventual exportación de productos de nuevas tecnologías.

4.3. Impacto de desarrollo de las NTNSC en Argentina

Para los países productores de tabaco, este viraje hacia productos de nicotina sin combustión representa una oportunidad única de reposicionamiento industrial y de incorporación a segmentos de mayor valor agregado dentro de la cadena global.

La transición hacia nuevas tecnologías está modificando la estructura del comercio mundial, desplazando gradualmente el peso del cultivo y la manufactura tradicional hacia actividades intensivas en innovación, diseño y desarrollo tecnológico. En este contexto, los países capaces de combinar su base productiva agrícola con políticas activas de atracción de inversiones, regulación inteligente y estímulo a la investigación aplicada pueden convertirse en nuevos polos regionales de producción y exportación.

Argentina, por su parte, es un país productor de tabaco, y por lo tanto proveedor de la materia prima de estas nuevas tecnologías, y además cuenta con una demanda latente de este tipo de productos. Los datos a 2025, aún con su comercialización prohibida por la normativa vigente hasta ese momento, evidenciaban la existencia de un mercado paralelo en expansión, impulsado por consumidores que incorporan estas tecnologías a través de compras en el exterior, plataformas digitales o canales informales. Este fenómeno sugiere que la demanda local por alternativas libres de humo ya existía y crecía a pesar de la ausencia de un marco regulatorio formal, lo que indica un potencial latente. Este diagnóstico es compartido por la propia Resolución 549/2026: sus considerandos reconocen que estos productos ya se encontraban "efectivamente en consumo y al alcance de la población" pese a no estar regulados, y señalan que su circulación por canales informales -junto con el contrabando y la fabricación artesanal sin estándares de calidad- fue uno de los fundamentos para avanzar hacia un marco de registro y fiscalización.

Según relevamientos realizados por la Cámara del Tabaco anteriores a la nueva resolución, basados en encuestas telefónicas (CATI) y online a una muestra de 1.721 residentes en Argentina de 19 años y más, el 23 % de la población declara consumir cigarrillos convencionales, en línea con las estadísticas oficiales del Gobierno nacional donde calcula una prevalencia anual del 25,6 % según ENCoPraC 2022²²).

²² Sedronar – Observatorio Argentino de Drogas (OAD). (2024). *Principales resultados en relación con el consumo de tabaco. Encuesta Nacional de Consumos y Prácticas de Cuidado (ENCoPraC 2022)*. Ministerio de Salud de la Nación, República Argentina

El estudio muestra, además, que el 5 % de la población consumió algún producto de nicotina sin humo -incluyendo tabaco calentado, cigarrillos electrónicos o bolsas de nicotina- en los últimos siete días. Esta prevalencia resulta significativamente más elevada entre los menores de 35 años y entre los residentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (CABA y GBA).

Asimismo, el informe indica que el 25 % de la población total ha probado cigarrillos electrónicos o dispositivos de vapeo alguna vez, con mayor incidencia entre hombres, personas jóvenes y habitantes del norte del país y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de estos resultados, la Cámara del Tabaco estima la existencia de aproximadamente 1,4 millones de consumidores de productos de nicotina sin combustión en Argentina.

Esta tendencia confirma que Argentina no es ajena a la transformación del mercado tabacalero global. En tanto país productor, con infraestructura industrial instalada y una base agrícola consolidada, la transición tecnológica del sector podría convertirse en una palanca de diversificación, generación de empleo calificado y captación de inversión extranjera, siempre que se acompañe de un marco normativo previsible, incentivos a la innovación y políticas de desarrollo regional.

En esa dirección, la reciente Resolución 549/2026 constituye un primer puntapié para avanzar hacia la normalización del mercado y abre una ventana de oportunidad que vuelve pertinente dimensionar el potencial concreto de estos productos. Sobre esa base, el presente análisis estima el tamaño del mercado, el impacto en la cadena de valor, creación de empleo y nuevas capacidades, el ecosistema de innovación y la recaudación fiscal que la consolidación del segmento de productos sin combustión podría generar en el país.

4.3.1. Tamaño de mercado potencial

La producción nacional de productos de tabaco sin combustión podría consolidarse como un nuevo segmento de alto valor agregado dentro de la cadena tabacalera argentina, articulando el cultivo local de tabaco con la industria química y tecnológica. Sobre la base de las estimaciones de la Cámara del Tabaco, que identifican alrededor de 1,4 millones de consumidores de productos libres de humo en el país, **resulta relevante cuantificar la dimensión potencial de este nuevo mercado emergente, estimando su escala de consumo y su posible contribución económica dentro de la cadena tabacalera.**

Con base en equivalencias de consumo, se estima **que 2 ml de nicotina líquida o 20 productos de tabaco calentado o 20 bolsas de nicotina corresponden aproximadamente a 20 cigarrillos de combustión.** Dado que el fumador argentino consume en promedio 10 cigarrillos de combustión diarios²³ en 24 días del mes, un usuario que adopta por completo las nuevas tecnologías requeriría 1 ml de nicotina líquida/ 10 unidades de tabaco calentado/ 10 bolas de nicotina diaria por 24 días, es decir 24ml por mes o 240 unidades de tabaco calentado al mes.

A partir de esta relación, en el siguiente apartado se estima la **potencialidad del mercado nacional de productos sin combustión**, considerando **tres escenarios de adopción** de estas tecnologías:

²³ Fuente: Encuesta Nacional de Consumos y Prácticas de Cuidado (ENCoPraC) 2022, pág 20.

1. **Escenario conservador:** se asume que los usuarios presentan un consumo diario equivalente a la mitad del de los fumadores de cigarrillos tradicionales (5 unidades diarias).
2. **Escenario medio:** se plantea una adopción total equivalente al consumo actual de cigarrillos de combustión, con un consumo promedio de 10 unidades diarias.
3. **Escenario dinámico:** proyecta un crecimiento anual del 5,5 % en el número de usuarios²⁴, manteniendo un nivel de consumo igual al de los cigarrillos convencionales (10 unidades diarias).

Tabla 14. Escenarios y supuestos

Supuestos	Conservador	Medio	Dinámico
Estado del mercado	Latente	Latente	Crecimiento del 5.5% anual
Consumidores	1.400.000	1.400.000	1.829.744
Consumo diario de las nuevas tecnologías	5 unidades de tabaco calentado // 5 ml de nicotina líquida// 5 bolsas de nicotina	10 unidades de tabaco calentado // 10 ml de nicotina líquida// 10 bolsas de nicotina	10 unidades de tabaco calentado // 10 ml de nicotina líquida// 10 bolsas de nicotina

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de la estimación muestran que, bajo un escenario **conservador**, el mercado potencial de productos de tabaco sin combustión alcanzaría aproximadamente **100,8 millones de unidades equivalentes anuales**, lo que representaría cerca del **6,1% del volumen actual del mercado de cigarrillos tradicionales**.

En el **escenario medio**, donde el consumo del usuario de las nuevas tecnologías se equipara al de los productos combustibles hoy, el mercado ascendería a **201,6 millones de unidades equivalentes**, análogo al **12,1% del mercado convencional**.

Finalmente, en el **escenario dinámico**, que incorpora un crecimiento anual del **5,5% en la base de usuarios con un consumo equivalente al tradicional**, el volumen total se proyecta en torno a **263,5 millones de unidades anuales**, alcanzando una participación del **15,8% del mercado tabacalero de combustión**. Estos resultados evidencian el **alto potencial de expansión del segmento sin combustión**, incluso bajo supuestos prudentes de adopción tecnológica.

Tabla 15. Proyecciones de Escenarios

Escenarios	Conservador	Medio	Dinámico
Unidades equivalentes²⁵	100.800.000	201.600.000	263.483.137

²⁴ Según Euromonitor International (2025), el uso de cigarrillos electrónicos creció un 7% en 2024 en países de América Latina y Asia, mientras que el tabaco calentado se estima que se expandirá alrededor de 4 % anual entre 2024 y 2029

²⁵ Unidades equivalentes: Cigarrillo electrónico de 2ml // 20 unidades de PTC // 20 bolsas de nicotina

% del mercado 2024 de cigarrillos tradicionales	6,1%	12,1%	15,8%
--	------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia

En términos económicos, los tres escenarios permiten dimensionar el impacto potencial del mercado nacional de productos sin combustión. Suponiendo un precio promedio de la unidad equivalente de 5 USD- en base datos de precios web- se estima un **rango de facturación potencial de entre USD 504 millones y USD 1.317 millones anuales**, según el escenario considerado. Eso equivaldría a entre un **18% a un 47% de la facturación actual**, en términos de nuevos productos²⁶.

Cabe destacar que el **precio promedio de los nuevos productos sin combustión** es aproximadamente **un 200% superior al precio ponderado del mercado de cigarrillos tradicionales en Argentina**, que en 2024 se ubicó en **USD 1,66 por paquete**. Esta diferencia se explica, en gran medida, por la **distorsión de precios** que afectó al sector durante los últimos años como consecuencia de la **competencia desleal derivada de las medidas cautelares vigentes**, que alteraron la estructura impositiva y de precios relativos entre fabricantes. Esta brecha constituye la **principal razón del elevado peso que los productos sin combustión tendrían en términos de facturación**, incluso con niveles de consumo moderados.

Tabla 16. Valor de facturación por escenario

Escenarios	Conservador	Medio	Dinámico
Valor de facturación Millones de USD	504	1.008	1.317
% de la facturación 2024 en USD	18%	36%	47%

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, el análisis realizado permite dimensionar la **escala y el impacto económico potencial del mercado nacional de productos de tabaco sin combustión**, mostrando que incluso bajo supuestos prudentes, el segmento presenta una **oportunidad significativa de expansión**.

4.3.2. Impacto en la cadena de valor

La irrupción de los **NTNSC** —como los sistemas de tabaco calentado, los cigarrillos electrónicos, o las bolsas de nicotina— abre una **ventana estratégica de oportunidad para el país**. A diferencia de los cigarrillos tradicionales, estas categorías incorporan **tecnología, investigación y desarrollo (I+D), control de calidad avanzado y componentes de mayor**

²⁶ La facturación del 2024 en dólares fue calculada a partir de: a) la cantidad de paquetes de 20 unidades de cigarrillos vendidos en 2024: 1666 millones (Fuente: SAGyP), b) el precio promedio ponderado 2024: 1529 pesos por paquete (Estimación en base a SAGyP), c) tipo de cambio nominal promedio 2024: 916,32 (Fuente: BCRA)..

complejidad industrial, lo que permite **incrementar el valor agregado nacional** y **mejorar las capacidades manufactureras locales**.

El desarrollo industrial de los productos de nicotina de nueva generación se apoya en un proceso sofisticado que **combina ingeniería, biotecnología y control de calidad de alta precisión**. A diferencia del cigarrillo convencional —cuyo proceso productivo se centra en la combustión del tabaco—, las nuevas categorías dependen de **sistemas térmicos, eléctricos o químicos** diseñados para liberar nicotina sin quemar el material vegetal. Además, mientras que en los cigarrillos tradicionales el diseño del *blendeo* es principalmente **visual y sensorial**, en las versiones calentadas ese perfil debe **ajustarse químicamente** para garantizar emisiones controladas, sabor estable y seguridad del dispositivo. Por lo cual se requiere un proceso de cultivo más sofisticado que el tradicional.

La introducción de estos productos **modifica sustancialmente cada etapa de la cadena de valor**, desde el cultivo hasta el empaque y la comercialización, e incorpora **actividades conexas antes inexistentes**. Las nuevas cadenas industriales integran a proveedores de **componentes electrónicos, baterías, sensores de temperatura, empaques avanzados, servicios de calibración, laboratorios de verificación y software de monitoreo**, impulsando la participación de sectores como la **industria química (propilenglicol, glicerina)**, la **de envases plásticos y la electrónica ligera (cartuchos, resistencias y microcontroladores)**.

En este contexto, el desarrollo local de NTNSC podría convertirse en un **punto de inflexión industrial**, integrando ramas tradicionales con tecnologías de frontera y **posicionando a Argentina como productor regional de bienes con mayor complejidad tecnológica y valor agregado**.

El país dispone de **capacidades industriales, químicas y de empaque** que pueden reconvertirse con relativa facilidad hacia los requerimientos de estos nuevos segmentos, aprovechando sinergias con la producción tradicional de cigarrillos y con industrias adyacentes. La capacidad de adaptación en algunos procesos es factible con algunas inversiones en determinados procesos.

El ecosistema industrial argentino presenta **capacidades inmediatas de conversión** en varios eslabones de la cadena:

- **Empaque, envasado y rellenado:** este tipo de maquinaria no es de gran complejidad o sofisticación, y el país cuenta con el *know how* de su uso. Por ejemplo, en la industria del tabaco existen maquinarias de empaque de cigarrillos que puede reconvertir parte de ellas para realizar formatos de presentación de NTNSC, con requerimientos técnicos moderados y posibilidades de desarrollo tecnológico local.
- **Extracción y purificación de nicotina:** empresas con experiencia en tabaco y química fina podrían escalar procesos de **extracción de nicotina natural** para abastecer tanto a la producción local como a mercados regionales. La Argentina es exportador de tabaco para este tipo de productos, es decir, cuenta con la calidad y tipo de tabaco necesario como insumo de estas nuevas tecnologías.
- **Fabricación de componentes físicos:** plantas con experiencia en cigarrillos convencionales pueden reorientar, con ciertas adaptaciones y moderada inversión,

líneas de producción hacia los consumibles de tabaco calentado, utilizando insumos similares (papel, filtros, boquillas, cápsulas de sabor).

Más allá de las capacidades de rápida adaptación, existen **segmentos de mayor sofisticación tecnológica** cuya incorporación requerirá inversiones y aprendizaje de mediano plazo:

- **Laboratorios de ensayo y control de Calidad:** La producción de NTNSC requiere **estándares de calidad y seguridad equiparables a los de la industria farmacéutica**, tanto en las etapas de desarrollo como en el control postproducción. Si bien implica alcanzar niveles elevados de exigencia técnica, **Argentina parte de una base sólida:** el país cuenta con una **red federal de laboratorios de certificación, calibración y ensayo**, públicos y privados, con experiencia en el cumplimiento de normas internacionales como **ISO 17025** y en la aplicación de **Buenas Prácticas de Manufactura (GMP/BPM)**. A su vez, las principales industrias tabacaleras locales ya disponen de **laboratorios internos (“in-house”)** donde se realizan pruebas fisicoquímicas y de emisiones para el control de su producción tradicional. Sobre esa infraestructura existente, el desarrollo de laboratorios especializados para NTNSC —que incorporen protocolos de **trazabilidad, validación de equipamiento y cumplimiento de estándares como los que utiliza la FDA/EMA²⁷**— representa una **ventana de oportunidad concreta** para avanzar hacia un sistema nacional de certificación y ensayo.
- **Desarrollo de formulaciones líquidas:** Argentina cuenta con una **base industrial consolidada en la producción de esencias naturales y aromatizantes**, lo que la posiciona favorablemente para abastecer los líquidos y compuestos requeridos por las nuevas categorías de productos. A modo de ejemplo, el país dispone de **capacidades en la extracción y refinación de aceites esenciales cítricos** —como el de limón, naranja y pomelo, siendo uno de los principales exportadores mundiales—, así como en la elaboración de **extractos herbales y compuestos aromáticos** que abastecen a las industrias alimentaria, cosmética y farmacéutica de la región. Esta experiencia en la producción, estandarización y formulación de aromas naturales brinda una base tecnológica y de conocimiento relevante para el desarrollo de líquidos aromatizados y bases neutras utilizadas en los NTNSC. Sin embargo, el segmento de **líquidos de nicotina y nicotina oral** implica una **integración más estrecha con la industria farmacéutica y biotecnológica**, dado que requiere **estándares de calidad y buenas prácticas manufactureras** equiparables a los de los medicamentos. En consecuencia, la producción de este tipo de compuestos demanda instalaciones con certificación sanitaria, trazabilidad integral y cumplimiento de las normas regulatorias internacionales (FDA, EMA, UE). El desafío y la oportunidad para Argentina radican en **articular la experiencia existente en formulaciones naturales con la capacidad regulatoria y tecnológica del sector farmacéutico**, a fin de desarrollar una nueva cadena de valor nacional para líquidos y soluciones con alto contenido tecnológico y potencial exportador. Estas áreas suponen un salto cualitativo en la complejidad del producto, favoreciendo la diversificación productiva y la formación de capital humano especializado.

²⁷ FDA (*Food and Drug Administration*) de los Estados Unidos de Norteamérica. EMA (*European Medicines Agency*) de la Unión Europea.

- **Fabricación de cápsulas o cartuchos**, tanto para productos de tabaco sin combustión como para cigarrillos convencionales con cápsulas de sabor o aromatizantes, requiere **tecnología de precisión y equipamiento especializado**, actualmente concentrado en un número reducido de proveedores globales con alto grado de integración vertical, por ejemplo, las capsulas de sabor que utilizan los cigarrillos son producidas en Estados Unidos únicamente. Este tipo de maquinaria involucra **procesos complejos y de precisión**, que garantizan la estabilidad de los compuestos líquidos o aromáticos encapsulados. En muchos casos, los diseños y procedimientos están **protegidos por patentes industriales**, lo que limita el acceso directo a la tecnología y obliga a considerar **mecanismos de cooperación tecnológica, acuerdos de licencia o joint ventures** con fabricantes internacionales. No obstante, el **know-how local en ingeniería mecánica de precisión y automatización industrial** ofrece una base sólida para avanzar hacia procesos de **adaptación o cofabricación** de equipos, especialmente en sectores como el farmacéutico, alimentario o de envases flexibles, donde ya existen capacidades similares. Además, la **demanda sostenida de cápsulas de sabor para cigarrillos convencionales** —un insumo que ya se utiliza en la fabricación de cigarrillos en el país— genera **economías de escala y sinergias potenciales** con las nuevas líneas de producción de productos sin combustión. De este modo, la incorporación de tecnologías de encapsulado no solo permitiría **transferir capacidades hacia segmentos de mayor valor agregado**, sino también **fortalecer la cadena industrial local** mediante la integración de proveedores de maquinaria, plásticos técnicos, y formulaciones líquidas en un mismo ecosistema productivo.

Cabe destacar la **relevancia de la escala** como condición necesaria para la producción local. Las inversiones requeridas solo resultan rentables si el país logra **abastecer tanto al mercado interno como a la región**, transformándose en un **hub exportador para América Latina**.

Ser **pioneros en la producción regional de NTNSC** permitiría captar primero la curva de aprendizaje y consolidar un ecosistema proveedor antes de la entrada de otros países. En este sentido, Argentina posee ventajas comparativas:

- Capacidad instalada industrial y capital humano calificado.
- Posición logística favorable para exportar a países del Mercosur y América del Sur.
- Ecosistema normativo y científico en desarrollo, con instituciones capaces de generar estándares de control y certificación (OAA, IRAM, INTI)

El mensaje estratégico es claro: **cuanto antes se consolide la escala y el liderazgo regional, mayor será la posibilidad de capturar inversiones, empleo y exportaciones de alto valor agregado**

4.3.3. Impacto en el empleo y las capacidades

La expansión potencial del mercado de productos sin combustión tiene también su contracara en el empleo. La incorporación de estas nuevas líneas productivas implicaría transformaciones graduales, en una primera etapa orientadas hacia la fabricación de tabaco calentado, cuya matriz de producción y equipamiento guarda similitudes con la del cigarrillo tradicional. En este sentido, la transición podría apoyarse sobre la infraestructura industrial existente, lo que

permite replicar los escenarios previamente definidos para estimar los impactos sobre el empleo directo del sector.

El supuesto principal considera que **se mantiene la misma intensidad laboral en las etapas de manufactura y comercialización observadas en 2024 por cada paquete de 20 cigarrillos**, lo que habilita cuantificar el efecto potencial de la incorporación de esta nueva línea de producción.

Tabla 17. Cantidad de empleo estimado por escenario

Escenarios	Conservador	Medio	Dinámico
Industrialización	289	578	755
Comercialización	1,651	3,302	4,316

Fuente: Elaboración propia

Además de los empleos potencialmente generados, la transición tecnológica se acompaña de una **fuerte intensificación de perfiles STEM** (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), lo que redefine el tipo de talento que demanda el sector. La adopción de nuevas tecnologías productivas requiere ingenieros electrónicos, químicos especializados en formulaciones, técnicos en manufactura de precisión, especialistas en metrología y control de calidad, diseñadores de empaques inteligentes y desarrolladores de software para sensores, entre otros.

Este cambio configura una oportunidad de **reconversión del empleo tradicional** y una mejora cualitativa en la estructura ocupacional del sector. Los nuevos puestos asociados a las líneas sin combustión tienden a presentar **niveles salariales más elevados que los de la manufactura tradicional**, debido a su mayor intensidad tecnológica y al componente de especialización requerida.

En Argentina, la **remuneración promedio del sector tabacalero en 2024** fue de aproximadamente **ARS 2,13 millones mensuales**, mientras que el **promedio del sector tecnológico y de software** alcanzó **ARS 2,46 millones** en el mismo año, según el **Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS)** y la **Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI, 2025)**. Esta brecha de alrededor del **15 % a favor de los perfiles tecnológicos** refuerza la idea de que la transición hacia líneas productivas sin combustión no solo implica un cambio cuantitativo en el empleo, sino también **una mejora cualitativa y salarial** asociada a la incorporación de capital humano más especializado y competitivo.

Además del empleo directo, la transición hacia nuevas categorías de productos podría **dinamizar un amplio ecosistema de actividades conexas**, como la fabricación de componentes electrónicos, el diseño y empaquetado especializado, los servicios de mantenimiento técnico, el desarrollo de software de control y trazabilidad, la logística de distribución diferenciada y la comercialización multicanal. Estas ramas complementarias generan **efectos multiplicadores relevantes** sobre el empleo indirecto y sobre la demanda de servicios profesionales, potenciando la innovación local y la articulación con universidades, *startups* tecnológicas y pymes industriales

En síntesis, la modernización del sector tabacalero hacia productos de menor riesgo supone **una transición laboral con efectos tanto cuantitativos como cualitativos**. La reconversión productiva ofrece la posibilidad de **preservar y adaptar empleo existente**, al tiempo que **genera nuevas oportunidades en segmentos de mayor calificación y mejor remuneración**. A su vez, la expansión de actividades conexas amplía la base de empleo indirecto, fortaleciendo el entramado de proveedores, servicios técnicos y capacidades tecnológicas locales.

4.3.4. Impacto fiscal y recaudatorio

Desde la perspectiva fiscal, **las NTNSC** ofrecen una vía estratégica para **diversificar las bases impositivas** mediante un **esquema tributario diferenciado**. Al monetizar bienes de **mayor valor agregado industrial** -como dispositivos electrónicos, consumibles, cápsulas o líquidos-, se abre la posibilidad de aplicar **gravámenes específicos** (impuestos especiales, tasas sanitarias o derechos de explotación tecnológica) que complementen los impuestos tradicionales al tabaco, como se analizó en el capítulo 2.

A modo de **ejercicio práctico**, y siguiendo la **metodología de escenarios planteada anteriormente**, se propone una estimación basada en una **presión fiscal equivalente al 25% sobre el precio final** de los productos sin combustión. Este nivel se encuentra dentro del **rango medio-alto observado en los países de la OCDE**, donde los productos sin combustión tributan, en promedio, **entre el 20% y el 50% de la carga fiscal aplicada a los cigarrillos tradicionales**, lo que equivale a una **presión efectiva del 15% al 30% sobre el precio final**. En países como **Italia o Alemania**, la carga efectiva de los productos calentados se ubica en torno al **20-25%**, mientras que en **Corea o Francia** se aproxima al **30%**.

En el caso argentino, el **régimen vigente de Impuestos Internos** establece una **alícuota máxima del 25%** para el capítulo tabaco, **excluyendo los cigarrillos combustibles**, lo que ofrece una **referencia normativa coherente** para proyectar un esquema impositivo aplicable a los nuevos productos tecnológicos. Por lo tanto, el **supuesto del 25%** permite **alinear la estimación fiscal con la legislación nacional** y, al mismo tiempo, **mantenerla dentro de los parámetros internacionales** observados en la OCDE.

Bajo este enfoque, se modelan **tres escenarios** de recaudación potencial, que combinan la expansión productiva estimada con una presión fiscal del 25% sobre el precio final

Tabla 18. Recaudación fiscal anual por escenario. En millones de USD

Escenarios	Conservador	Medio	Dinámico
Presión fiscal del 25%	126	252	329

Fuente: Elaboración propia

Los resultados muestran que, incluso bajo una **presión fiscal moderada del 25%**, el potencial recaudatorio del sector podría alcanzar entre **USD 126 y USD 329 millones anuales**, según el ritmo de expansión productiva y comercial. Este volumen representa una **f fuente de ingresos fiscales nueva y creciente**, inexistente en la actualidad, dado que los productos sin combustión se comercializan mayoritariamente en **canales informales o no regulados**.

La incorporación de estas líneas a un **esquema formal de producción y tributación** implicaría no solo un **aumento directo de la recaudación**, sino también una **reconfiguración cualitativa del mercado**. En la situación actual, donde la **totalidad de las ventas de dispositivos y consumibles** se realiza fuera del marco legal, el Estado **no percibe impuestos** y además enfrenta una **pérdida de control sanitario y de trazabilidad** de los productos y sus componentes.

4.3.5. Impacto en innovación y ecosistema empresarial

La adopción de nuevas tecnologías e innovación en el sector tabacalero tiene el potencial de dinamizar el ecosistema empresarial. La **introducción de productos sin combustión impulsa el surgimiento de startups, centros de investigación y empresas tecnológicas especializadas en campos como la biotecnología y la química**. Este proceso no solo diversifica la estructura productiva, sino que también integra al sector tabacalero dentro de la economía del conocimiento, promoviendo vínculos entre la industria, las universidades y los centros de investigación aplicada.

Las instituciones académicas pueden convertirse en socios estratégicos para el desarrollo de nuevos productos, licencias y patentes. La articulación entre empresas y centros científicos genera un círculo virtuoso de innovación: los desarrollos locales se traducen en propiedad intelectual y capacidades exportables, mientras que la llegada de inversión extranjera directa (IED), orientada a la manufactura avanzada, promueve la transferencia de conocimiento y la adopción de estándares internacionales de calidad y sostenibilidad.

Con el tiempo, este nuevo ecosistema tecnológico-industrial podría transformarse en un **polo de especialización regional, capaz de abastecer no solo al mercado doméstico, sino también de exportar insumos, conocimiento y soluciones industriales a otros países de América Latina**.

En conjunto, la transición hacia productos tecnológicos sin combustión impulsa una evolución hacia una economía del conocimiento y de generación de valor en nichos tecnológicos emergentes. Este proceso consolida una ventaja comparativa dinámica para Argentina, al posicionar su industria en la frontera tecnológica del sector.

4.3.6. Oportunidad de posicionamiento regional

América Latina se ha convertido en una de las regiones con mayor dinamismo y potencial de crecimiento dentro del mercado global de productos de nicotina sin combustión. El mercado mundial de productos calentados alcanzó USD 28 mil millones en 2023, con una tasa de crecimiento promedio del 24% anual entre 2019 y 2023. Dentro de este contexto, la región latinoamericana fue la de mayor expansión global, con una tasa anual de crecimiento compuesto (CAGR) del 34 % en los últimos cinco años.²⁸

De manera complementaria, el **segmento de cigarrillos electrónicos o vapeo consolida su expansión en América Latina**, impulsado por la adopción masiva de dispositivos desechables y sistemas cerrados (*closed-pod*). El **crecimiento regional está liderado por México y Brasil**,

²⁸ Tobacco Intelligence (2025)

que concentran los mayores volúmenes de usuarios y facturación, aunque muestran una evolución más moderada por el endurecimiento regulatorio. En contraste, los mercados regulados -como Chile, Colombia, Costa Rica y Perú- exhiben un crecimiento compuesto superior al 10% anual entre 2021 y 2025, convirtiéndose en los polos más dinámicos del sector²⁹.

En Brasil, cerca de 9,9 millones de personas han utilizado cigarrillos electrónicos o dispositivos de tabaco calentado, y 5,2 millones son usuarios activos mensuales³⁰. En México, existen aproximadamente 5 millones de usuarios de cigarrillos electrónicos y 2,6 millones de tabaco calentado³¹. Ambos mercados operan aún bajo condiciones de informalidad total, lo que revela una demanda estructural insatisfecha y un potencial significativo de formalización

Por último, el mercado latinoamericano de **nicotine pouches atraviesa una etapa inicial, con crecimiento moderado pero sostenido** y amplio potencial de expansión en los próximos años. Los mercados más dinámicos son **Colombia y México**, favorecidos por el turismo y una mayor exposición a productos de nueva generación.

En conjunto, la expansión de estos nuevos segmentos sin combustión abre una oportunidad estratégica para el desarrollo productivo y exportador regional, especialmente si países como Argentina logran establecer capacidades locales de manufactura y regulación que permitan abastecer a los mercados vecinos en proceso de formalización.

La experiencia internacional evidencia que, en los países productores de tabaco que adoptaron tempranamente las nuevas tecnologías de nicotina, las exportaciones crecieron de manera significativa. En el caso italiano, las exportaciones de productos de tabaco calentado se multiplicaron por más de 60 veces entre 2014 y 2018, mientras que en Filipinas la instalación de nuevas plantas de manufactura posicionó al país como un centro regional de producción y envío. Estas experiencias muestran que, cuando los países productores logran combinar su base agrícola tradicional con inversión en I+D y políticas de desarrollo industrial, pueden posicionarse como actores relevantes en el mercado global.

Si Argentina logra insertarse en esta dinámica y convertirse en el primer país del Cono Sur en producir y transformar tabaco en insumos para las nuevas tecnologías, podría posicionarse como proveedor regional de referencia. El país presenta ventajas estructurales para el desarrollo de capacidades industriales basadas en su experiencia en tabaco tradicional, su capacidad instalada en manufactura y biotecnología, y su ubicación estratégica frente a los principales centros de consumo del Cono Sur. Esto abre una oportunidad para integrarse a las cadenas globales de valor, no solo como productor de tabaco crudo, sino como proveedor de componentes y productos terminados -boquillas, papeles y empaques técnicos- asociados a las nuevas tecnologías de nicotina.

Un riesgo latente es que la inversión extranjera se dirija a países competidores con marcos regulatorios más favorables, consolidando cadenas de suministro regionales que dejen a Argentina fuera de esta transformación. La nueva resolución apunta, en parte, a revertir ese

²⁹ ECigIntelligence (2025)

³⁰ ESEM-USP / IPSOS, 2025

³¹ Colmex, 2025

riesgo, al reemplazar la anterior prohibición por un marco más previsible; sin embargo, todavía no contempla incentivos específicos a la inversión y a la producción local, que siguen siendo una pieza pendiente para competir en la atracción de capitales. Actualmente, Paraguay y Chile ya operan como re-exportadores regionales de cigarrillos electrónicos, aunque sin una base industrial compleja, lo que refuerza la oportunidad para que Argentina se posicione como el primer productor regional de escala de toda la gama de productos sin combustión.

4.3.7. Conclusiones preliminares

La transformación tecnológica del sector tabacalero abre para Argentina una oportunidad concreta de reconversión industrial, generación de empleo calificado y fortalecimiento fiscal. El análisis evidencia que la incorporación de líneas productivas de productos de nicotina sin combustión permitiría aprovechar y ampliar las capacidades existentes, impulsando la creación de nuevas ocupaciones técnicas y profesionales vinculadas a la ingeniería, la química y la farmacéutica, entre otros.

Desde el punto de vista productivo, la infraestructura industrial y tecnológica ya instalada - plantas de procesamiento del tabaco, laboratorios de control, etc- ofrece una base sólida sobre la cual desarrollar estas nuevas líneas. Ello reduce los costos de transición y favorece la atracción de la IED, al tiempo que impulsa la creación de proveedores locales de insumos y servicios de alta especialización.

En el plano fiscal, el diseño de un régimen impositivo diferenciado se presenta como una oportunidad para ampliar la base tributaria y formalizar un mercado actualmente informal, cuya totalidad de operaciones se realiza fuera del marco regulatorio. La estimación de una presión fiscal del 25% sobre el precio final resulta consistente con las referencias internacionales de la OCDE y con la normativa nacional vigente (Ley de Impuestos Internos), permitiendo una recaudación anual potencial de entre USD 126 y 329 millones, según el escenario de crecimiento. En este marco, se abre una oportunidad estratégica para la región, y en particular para Argentina, de avanzar hacia la armonización normativa mediante la creación de categorías específicas y el diseño de impuestos calibrados según el riesgo relativo, lo que permitiría fortalecer la sostenibilidad fiscal del sistema y minimizar el riesgo sanitario.

En conjunto, los resultados del estudio muestran que la transición hacia productos de tabaco sin combustión puede constituirse en una estrategia de desarrollo industrial y de política pública, capaz de combinar innovación tecnológica, empleo de calidad, control sanitario y estabilidad fiscal. La formalización de la cadena, la atracción de talento STEM y la integración con sectores de alta tecnología consolidarían un ecosistema productivo competitivo, trazable y sostenible.

Asimismo, el potencial de convertirse en un *hub regional* de manufactura y exportación se presenta como un vector estratégico de mediano plazo. Gracias a su base tecnológica, su tradición tabacalera y su posición geográfica frente a los principales mercados del Cono Sur, Argentina podría liderar la producción y exportación de productos de nueva generación, abasteciendo a mercados en proceso de formalización y posicionándose como proveedor regional de referencia dentro de las cadenas globales de valor.

En definitiva, avanzar hacia un modelo regulatorio y productivo adaptado a las nuevas tecnologías permitiría a Argentina reposicionarse dentro de las cadenas globales de valor, diversificar su estructura industrial y fortalecer su capacidad de recaudar e innovar. Ese tránsito ya cuenta con un primer eslabón institucional: la Resolución 549/2026, que más que una simple apertura del mercado define un modelo de admisión regulada, combinando la habilitación de estos productos con exigencias estrictas de calidad, seguridad y composición - topes de nicotina, prohibición de descartables, restricción de sabores y advertencias sanitarias obligatorias-.

Esa rigurosidad, lejos de ser un obstáculo, le otorga al país una base normativa creíble y alineada con los estándares internacionales sobre la cual construir la etapa productiva y fiscal aún pendiente. El desafío ahora es incorporar los incentivos que resultan decisivos para atraer inversión extranjera y dinamizar la cadena: esquemas de promoción de inversiones, un tratamiento fiscal previsible y mecanismos de estímulo a la producción local y al agregado de valor. La transición del tabaco hacia productos tecnológicos sin combustión no representa solo un cambio de mercado, sino una ventana de oportunidad para un nuevo ciclo de desarrollo económico, industrial y científico en el país.

5. Conclusiones

El sector tabacalero argentino se enfrenta a una coyuntura de transformación estructural. A los desafíos históricos -caída del consumo, de recaudación, distorsiones del mercado y pérdida de competitividad - se suma un cambio profundo en la matriz tecnológica y de consumo a nivel global. En este nuevo escenario, la respuesta del sector para redefinir el futuro del tabaco argentino es clave.

Los productos de nueva generación (NTNSC) -tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y bolsas de nicotina - constituyen hoy la transición industrial y sanitaria del sector tabacalero a nivel global. En este contexto, Argentina cuenta con condiciones excepcionales para asumir un rol de liderazgo regional: una base agrícola consolidada, capacidades industriales y tecnológicas instaladas, infraestructura logística desarrollada y un ecosistema científico capaz de generar conocimiento y valor agregado.

Actualmente, el sector tabacalero argentino emplea de forma directa e indirecta aproximadamente a 320.000 personas, incluyendo productores, cosecheros, trabajadores industriales y prestadores de servicios logísticos y tecnológicos vinculados. A esto se suma una red de más de 1.200 pymes y cooperativas en actividades conexas como el secado, acopio. Esta estructura, históricamente orientada a la producción de tabaco en hoja y cigarrillos tradicionales, podría reconvertirse hacia segmentos de mayor complejidad industrial, con mayor valor agregado como son estas nuevas tecnologías incorporando nuevas capacidades en ingeniería electrónica, química aplicada, biotecnología y diseño de dispositivos.

La incorporación de líneas de producción de NTNSC permitiría generar entre 1.900 y 5.000 nuevos empleos directos en los primeros años, además de inducir una demanda creciente de servicios tecnológicos, logísticos y de control de calidad. Este cambio no solo ampliaría el volumen de empleo, sino que también elevaría su calidad y nivel salarial, al incorporar perfiles técnicos y científicos de mayor especialización.

Además, la incorporación de estos nuevos productos abre un nuevo horizonte fiscal y de regulación. Hasta la sanción de la Resolución 549/2026, la totalidad de los NTNSC operaba en la informalidad, sin trazabilidad ni controles sanitarios. La nueva norma habilita el marco para revertirlo -registro, trazabilidad y controles de calidad-, aunque su efecto pleno dependerá de la correcta implementación del registro. Por otro lado no resuelve la pérdida significativa de recaudación fiscal, ya que las operaciones se realizan fuera del régimen impositivo vigente.

La formalización del mercado mediante la creación de un marco fiscal diferenciado permitiría integrar plenamente a la economía formal un segmento que durante años funcionó al margen de ella y que, pese a la reciente apertura regulatoria, aún opera en buena medida por canales informales. Según las estimaciones del estudio, esta regularización podría generar entre USD 126 y 329 millones anuales de recaudación adicional, además de fortalecer la fiscalización y reducir la competencia desleal con la industria legalmente establecida.

Hasta hace poco, la ausencia de un marco normativo claro y diferenciado constituía una de las principales limitaciones para el desarrollo del sector. La Resolución 549/2026 comenzó a revertir esa situación al dotar a los NTNSC de reglas claras, ubicando a la Argentina entre los primeros países del Cono Sur en hacerlo. Capitalizar esa ventaja -complementándola con un

esquema fiscal previsible e incentivos a la inversión y a la producción local- resultará decisivo para atraer capital, desarrollar capacidades industriales locales y consolidar al país como referente y proveedor regional en la manufactura de productos sin combustión.



ABECEB