

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA EL TRATAMIENTO DEL CONVENIO MARCO DE CONTROL DE TABACO*

Abril, 2010

RESUMEN EJECUTIVO

- ✓ Históricamente el Fondo Especial del Tabaco nació para proveer de sobrepuestos a los agricultores. Sin embargo, con el tiempo fueron creciendo los montos destinados a planes de reconversión sectorial. Y en los últimos años se tornó activa la restricción impuesta por el Acuerdo Agrícola suscripto en el marco de la OMC que impide destinar a subsidios directos más de 75 millones de dólares al año.
- ✓ La distribución del FET se halla fuertemente concentrada en beneficio de los grandes productores. El 7,8% de los agricultores posee el 46,3% de las hectáreas cultivadas en el país y se lleva el 66,6% de los recursos del Fondo. El argumento del FET como sostén para las pequeñas explotaciones no resulta sostenible.
- ✓ Si bien la ratificación del Convenio Marco de Control de Tabaco permite prever una contracción en el consumo interno de cigarrillos por la coordinación de políticas destinadas a su desincentivo, el impacto sobre los recursos del FET sería muy acotado.
- ✓ Los ejercicios de simulación propuestos demuestran que aún en el peor de los escenarios, el Fondo contaría con ingresos en dólares superiores a los de 2005 durante los próximos quince años. Naturalmente, de producirse mejoras en el precio del tabaco o ajustes en la alícuota la caída respecto al nivel récord de 2009 sería aún menor.
- ✓ Asimismo, la implementación de medidas que desincentiven el consumo de tabaco no impactará directa, ni inmediatamente sobre la industria. Por un lado, la creación de conciencia en los consumidores requiere políticas de largo plazo que toman años en surtir efecto. Por otro, el consumo interno, único destinatario de estas medidas, representa menos de un 20% del mercado. De modo que, antes que la industria acuse el impacto, habría tiempo suficiente para ajustar la estructura productiva gradualmente.

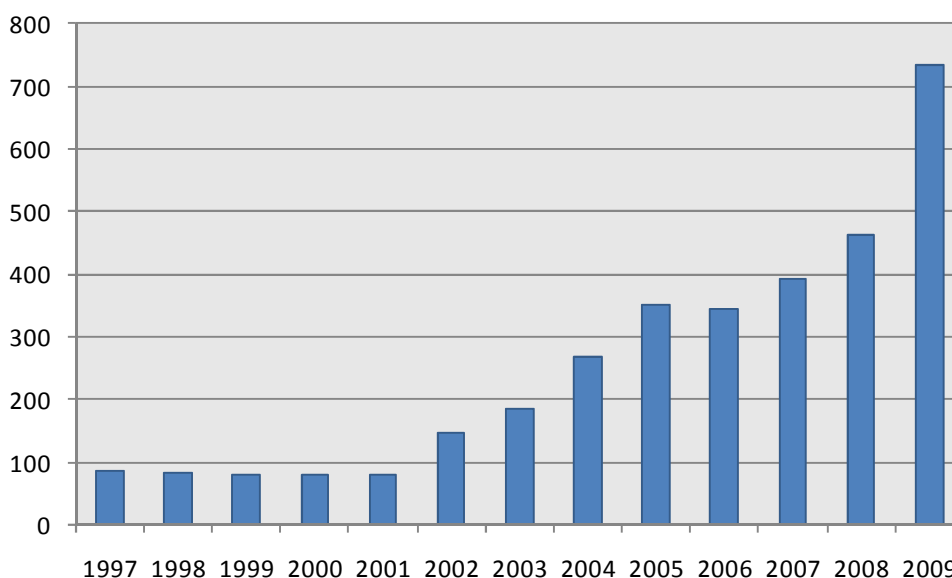
* Documento preparado por Cristian Alonso y Martín González-Rozada.

EL FONDO ESPECIAL DEL TABACO

La promoción de la actividad tabacalera se inició en el país en 1967 con la creación del Fondo Tecnológico del Tabaco a través de la ley 17.715. Se introdujo entonces una amplia regulación en el mercado del tabaco con el objetivo de mejorar los ingresos de los productores. La actividad reguladora, en un principio, tenía carácter transitorio y de emergencia, pero luego adquirió permanencia a través de la sanción del Decreto Ley 19.800 de agosto de 1972. A través del mismo se creó el Fondo Especial del Tabaco que se financia por medio de un impuesto específico al consumo de tabaco (aproximadamente 7% del precio de venta al público de cada paquete de cigarrillos). El principal objetivo del FET es orientar, coordinar y supervisar las acciones tendientes a alcanzar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada.

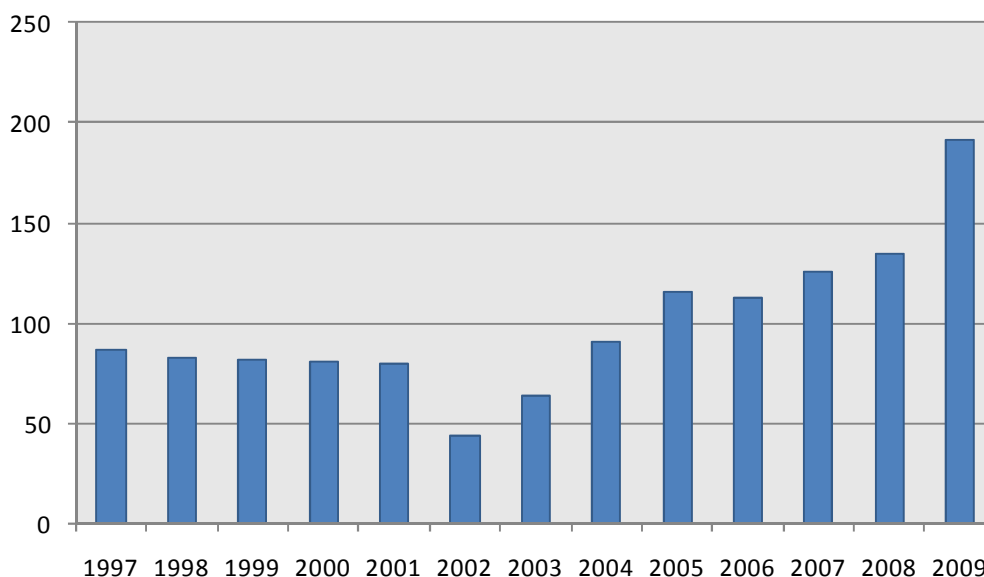
Los fondos recaudados por el FET son asignados entre las provincias tabacaleras de acuerdo al valor de la producción del tabaco. Como se aprecia en el Gráfico 1.1, los ingresos del fondo han experimentado una expansión exponencial en los últimos años. En 2009, se recaudaron 735 millones de pesos, un avance del 58,8% respecto a 2008. Y la dinámica se mantiene en 2010. En los primeros tres meses del año se registraron ingresos por 238 millones de pesos, un 59,0% por encima del primer trimestre de 2009.

Gráfico 1.1. Recaudación del FET (Millones de pesos corrientes)



Fuente: Secretaría de Agricultura

Gráfico 1.2. Recaudación del FET (Millones de dólares corrientes)

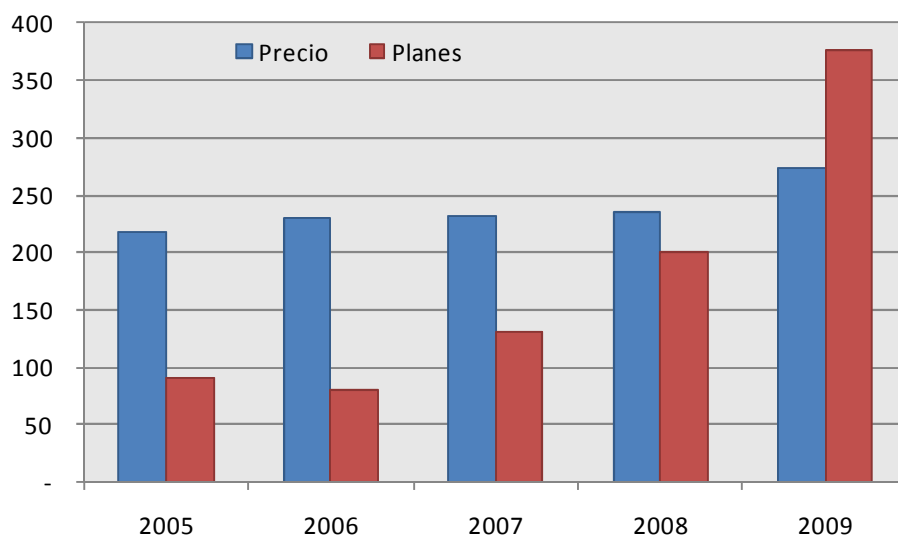


Fuente: Secretaría de Agricultura

Históricamente, la mayor parte de los recursos del Fondo, el 80%, la denominada ayuda interna, se distribuía entre los productores vía precios, en lo que constituye un mecanismo de soporte del precio del tabaco, un subsidio a la industria tabacalera. Sin embargo, con el tiempo fueron creciendo en importancia como destino de estos ingresos, los planes de reconversión. De representar menos de un 1% en 1975, estas transferencias promediaron el 50,0% durante la década de los noventa.

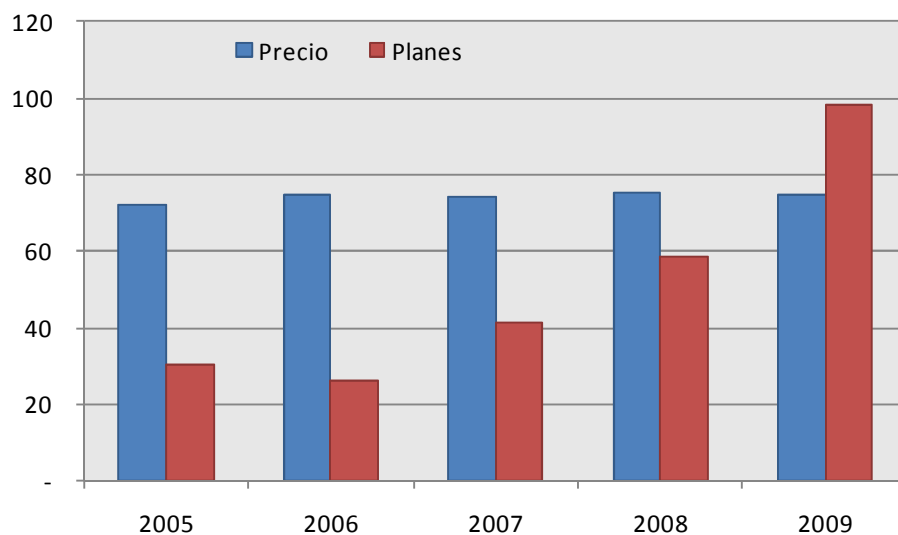
En 1997, Argentina comenzó la política de reducción de la ayuda interna acordada con la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Acuerdo Agrícola, firmado entre los países miembros de la OMC, establece para los países en desarrollo que la ayuda interna debe reducirse en un 13% en 10 años a partir de 1995. Se admiten, sin embargo, otras formas de compensación que no estén relacionadas con el volumen de producción y precios. La OMC define el concepto de ayuda interna como la diferencia entre el precio vigente en el mercado internacional y el recibido por el productor internamente. Debido a que Argentina empezó a cumplir el acuerdo en 1997, ese año aplicó el acumulado del trienio. De este modo se alteró la relación entre el monto pagado por sobreprecio al productor y el relativo a otros componentes (reconversión, créditos, etc.). Pero esta restricción no se volvió verdaderamente activa sino hasta bien avanzada la primera década del siglo. En la actualidad, Argentina no puede dedicar más de 75 millones de dólares anuales al subsidio directo de la actividad tabacalera. Por eso la relación entre planes y sobreprecios ha mutado dramáticamente en los últimos años.

Gráfico 1.3. Destino de recursos del FET (Millones de pesos corrientes)



Fuente: Secretaría de Agricultura

Gráfico 1.4. Destino de recursos del FET (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Secretaría de Agricultura

La SAGPyA es la autoridad de aplicación del Fondo Especial del Tabaco. Tiene en sus funciones fijar el precio de las distintas variedades de tabaco y transferir la recaudación del FET a las provincias para que éstas hagan efectivo el pago del sobreprecio a los productores. En la práctica la Secretaría actúa también girando los saldos restantes a las unidades ejecutoras provinciales para financiar los planes de reconversión del sector. Dentro de estos planes se incluyen el otorgamiento de créditos a los productores tabacaleros, aportes tecnológicos, estudios de mercado,

mantenimiento de los sistemas de riego, compra de bienes de uso, asesoramiento, cursos, desarrollo del suelo, mejoramiento de infraestructura, fortalecimiento institucional, asistencia a la producción de yerba, protección frente a daños por granizo, y otros.

En cuanto a la distribución geográfica de los recursos del FET, se presenta una fuerte concentración en las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán desde que el reparto de los fondos se realiza en proporción al valor de la producción. Así, durante 2009, Jujuy y Salta recibieron dos tercios del total y Misiones otro 24%. De manera que, entre las tres, explican más del 90% del destino de los fondos. Con ciertas particularidades, esta estructura de reparto se repite tanto en términos de transferencias por sobrepuestos como por planes.

Tabla 1.1. Distribución geográfica de los recursos del FET en 2009 (Pesos corrientes)

	Precio	Planes	Total	Participación en el total
Catamarca	2.114.946	2.047.673	4.162.619	0,6%
Chaco	806.606	6.447.465	7.254.071	1,1%
Corrientes	2.501.545	24.819.268	27.320.813	4,2%
Jujuy	94.837.577	133.562.346	228.399.923	35,1%
Misiones	76.177.988	78.589.016	154.767.004	23,8%
Salta	85.145.659	119.214.105	204.359.764	31,4%
Tucumán	12.667.993	11.300.409	23.968.402	3,7%
Total	274.252.314	375.980.283	650.232.597	100,0%

Fuente: Secretaría de Agricultura

Esta concentración de los flujos del FET permite asimismo un análisis interesante desde que la estructura del sector tabacalero difiere entre provincias. En Jujuy y Salta se ubica poco menos de la mitad de las hectáreas cultivadas con tabaco del país. Sin embargo, apenas si cuentan 2.000 productores, un 7,8% del total nacional. Por lo que el tamaño medio de la explotación es altísimo en relación a la media nacional; 13,1 hectáreas por productor contra 2,2.

Este esquema permite entonces que las provincias de Jujuy y Salta reciban \$ 17.000 anuales por hectárea en concepto de beneficios fiscales, el doble de lo que recibe Misiones, una provincia con similar volumen de producción, pero menor productividad. El caso de Chaco destaca, aunque el elevado nivel de beneficio reportado por la tabla se explica por la implementación de los programas de incremento de la producción de tabaco Virginia y la asistencia para la implantación de la producción de tabaco Virginia y Criollo Chaqueño.

Las asimetrías resultan aún mayores si se compara el beneficio fiscal obtenido por un productor promedio en cada una de las provincias. Nuevamente, los productores jujeños y salteños resultan los más beneficiados al obtener \$ 293.000 y 181.000 al año en concepto de sobrepuestos y programas de modernización. En el resto de las provincias, la producción de tabaco se halla mucho más atomizada, por lo que el beneficio medio es sensiblemente inferior. Basta notar que el promedio nacional es de \$ 27.000.

Tabla 1.2. Distribución de los beneficios del FET en 2009 (Pesos corrientes)

	Cantidad de productores	Hectáreas cultivadas	Hectáreas por productor	Beneficio por hectárea	Beneficio por productor
Catamarca	500	620	1,24	6.714	8.325
Chaco	180	200	1,11	36.270	40.300
Corrientes	3.200	5.000	1,56	5.464	8.538
Jujuy	780	13.028	16,70	17.531	292.820
Misiones	16.650	17.354	1,04	8.918	9.295
Salta	1.130	12.079	10,69	16.919	180.849
Tucumán	1.904	5.900	3,10	4.062	12.588
Total	24.344	54.181	2,23	12.001	26.710

Fuente: Secretaría de Agricultura

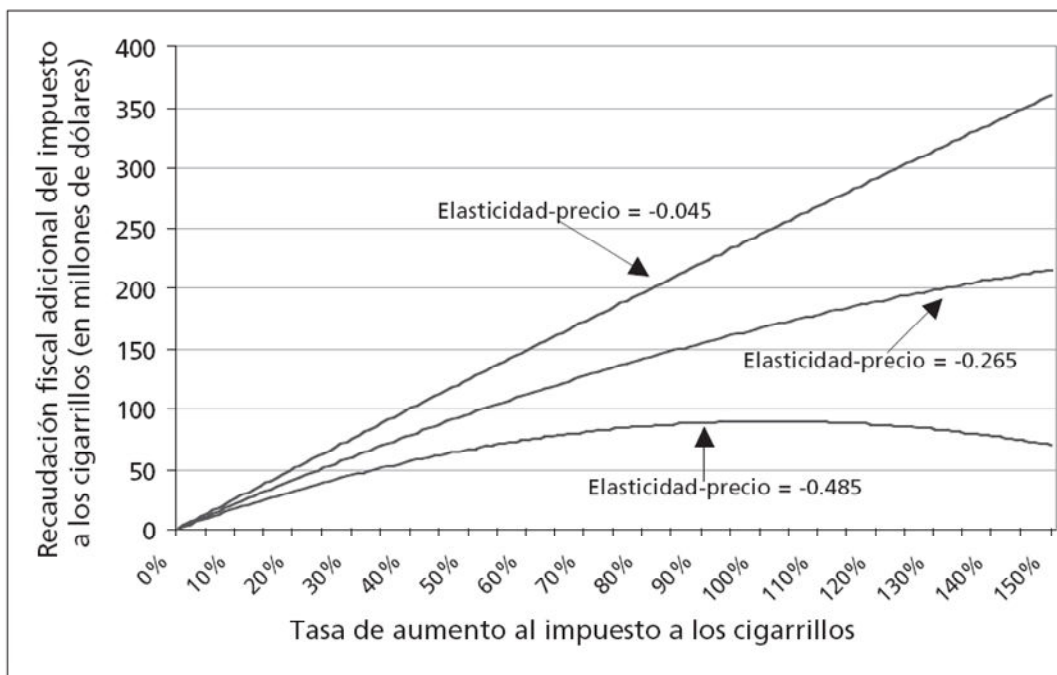
Entre los argumentos esgrimidos para evitar la ratificación del Convenio Marco de Control de Tabaco se ha indicado que el FET se vería afectado y su posible eliminación dejaría desprotegidos a los pequeños productores.

Pero el Convenio Marco de Control de Tabaco en ningún momento llama a eliminar los programas de sostenimiento de la actividad tabacalera, sino que propone el apoyo a alternativas económicamente factibles. En todo caso, el límite a los subsidios directos originado en el Acuerdo Agrícola de la OMC ya constituye una restricción a las políticas de sostenimiento de los precios y ha obligado a redireccionar los recursos hacia programas de modernización que bien se podrían concentrar en la diversificación productiva de las áreas tabacaleras.

Por su parte, ha quedado claro que la distribución del Fondo Especial del Tabaco entre los productores se halla bastante lejos de propender a la protección de los minifundios. El 7,8% de los agricultores posee el 46,3% de las hectáreas cultivadas en el país y se lleva el 66,6% de los recursos del FET. Bajo una estructura oligopsónica en el mercado del tabaco como bien primario, el programa aporta un 20% del precio que cobran los agricultores y permite que las explotaciones de Jujuy y Salta reciban un subsidio por kilogramo producido de \$ 2,1 y 2,2 respectivamente, frente a \$ 1,0 en Corrientes o 1,7 en Chaco.

La disponibilidad de recursos no es un factor limitante para el FET en el corto plazo. La recaudación creció un 58,8% en 2009, frente a estimaciones no oficiales de la inflación del orden del 15%. Aún así, si se considerara que no es suficiente con estos ingresos para sostener programas de reconversión sectorial, existe margen para corregir la alícuota desde que la elasticidad precio de largo plazo de la demanda de cigarrillos es muy baja (estimada en -0,265 para la Argentina).

Gráfico 1.5. Curva de Laffer: Ingresos impositivos adicionales de acuerdo a la tasa de incremento en los impuestos a los cigarrillos



Fuente: Martín González Rozada, "Economía del Control del Tabaco en los países del Mercosur y Estados Unidos"

A continuación, algunos ejercicios de simulación permiten analizar el impacto de la adopción de distintas políticas de desincentivo del consumo sobre los recursos percibidos por el Fondo Especial del Tabaco. Adoptando como base el trabajo de Ferrante et al. (2007), en el cual se anticipan las tasas de prevalencia del tabaquismo sobre hombres y mujeres en los próximos años según cuáles sean las medidas aplicadas en la prevención de la adicción, se proyecta el consumo interno y se calculan los ingresos en dólares recaudados por el FET asumiendo que el precio del paquete de cigarrillos en dólares se mantendrá estable a lo largo del horizonte temporal estudiado.

En el primer escenario, si el Estado Nacional optara por no coordinar una agenda de combate al tabaquismo, la caída en el consumo será muy leve y por ello los recursos del FET se mantendrán estables los próximos quince años. Si se adoptaran, en cambio, medidas como la prohibición de fumar en lugares de trabajo, restaurantes y se impulsara una intensa campaña de publicidad, el consumo se contraería, pero el impacto sobre los recursos del FET sería mínimo, pasaría de los 190 millones de dólares de 2009 a unos 150-160. En el caso extremo que se logrará acordar una campaña masiva de control de la adicción, la reducción de los recursos del FET sería más importante al caer un 36,0% en el año de implementación y acumular una caída de casi el 50,0% al cabo de 15 años.

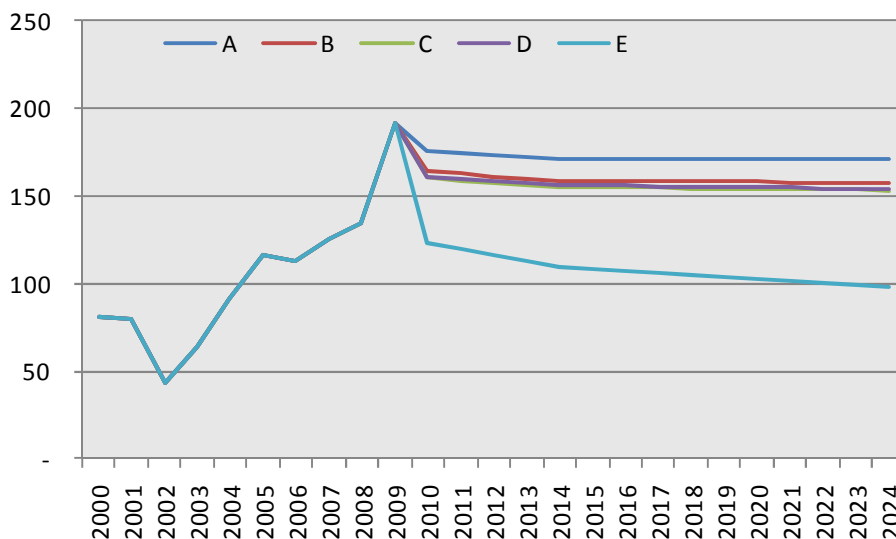
Tabla 1.3. Proyecciones de escenarios de combate al tabaquismo

	2001	2010	2014	2024
A- Status quo				
Persistencia Hombres	39,7	34,9	32,7	29,8
Persistencia Mujeres	26,9	24,2	22,8	21,0
Consumo Total (millones)	1.740	1.952	1.902	1.900
FET (millones de dólares)	80	176	171	171
B- Prohibición en lugares de trabajo con alto cumplimiento				
Persistencia Hombres	39,7	33,3	31,0	28,1
Persistencia Mujeres	26,9	23,0	21,6	19,7
Consumo Total (millones)	1.740	1.818	1.762	1.748
FET (millones de dólares)	80	164	159	157
C- Prohibición en restaurantes y lugares de trabajo con alto cumplimiento				
Persistencia Hombres	39,7	32,6	30,3	27,3
Persistencia Mujeres	26,9	22,5	21,1	19,2
Consumo Total (millones)	1.740	1.779	1.722	1.700
FET (millones de dólares)	80	160	155	153
D- Fuerte campaña de publicidad				
Persistencia Hombres	39,7	32,6	30,3	27,3
Persistencia Mujeres	26,9	22,5	21,4	19,4
Consumo Total (millones)	1.740	1.779	1.733	1.708
FET (millones de dólares)	80	160	156	154
E- Política comprensiva				
Persistencia Hombres	39,7	25,0	21,3	17,3
Persistencia Mujeres	26,9	17,4	15,0	12,4
Consumo Total (millones)	1.740	1.369	1.216	1.086
FET (millones de dólares)	80	123	110	98

Fuente: Estimaciones propias

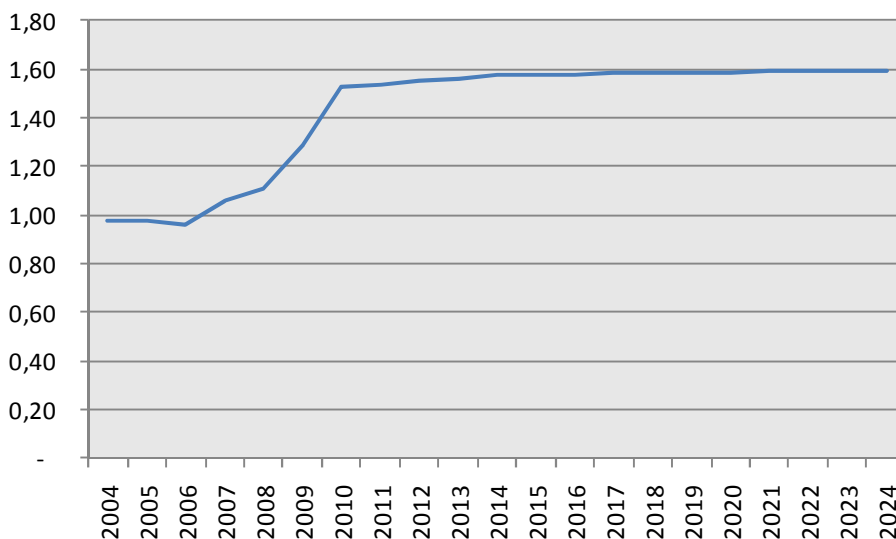
Aún así, la caída en el escenario extremo sería mucho menor si el precio de los cigarrillos en dólares creciera. Es decir, si la tasa de crecimiento de los precios denominados en pesos superara a la de devaluación, como de hecho viene sucediendo desde hace varios años. En el Gráfico 1.7 se presenta la evolución de los precios que mantendría constante el flujo de recursos del FET si la administración nacional impulsará las medidas agrupadas bajo el Escenario C, la prohibición de fumar en restaurantes y lugares de trabajo con alto grado de cumplimiento. Allí se observa que bastaría que el precio del paquete de cigarrillos aumente en 30 centavos de dólar en los próximos quince años para que no caigan los ingresos del Fondo.

Gráfico 1.6. Evolución de los recursos proyectados del FET



Fuente: Estimaciones propias

Gráfico 1.7. Evolución del precio del cigarrillo en dólares necesaria para que los recursos del FET no caigan en caso de aplicarse el conjunto de medidas del Escenario C

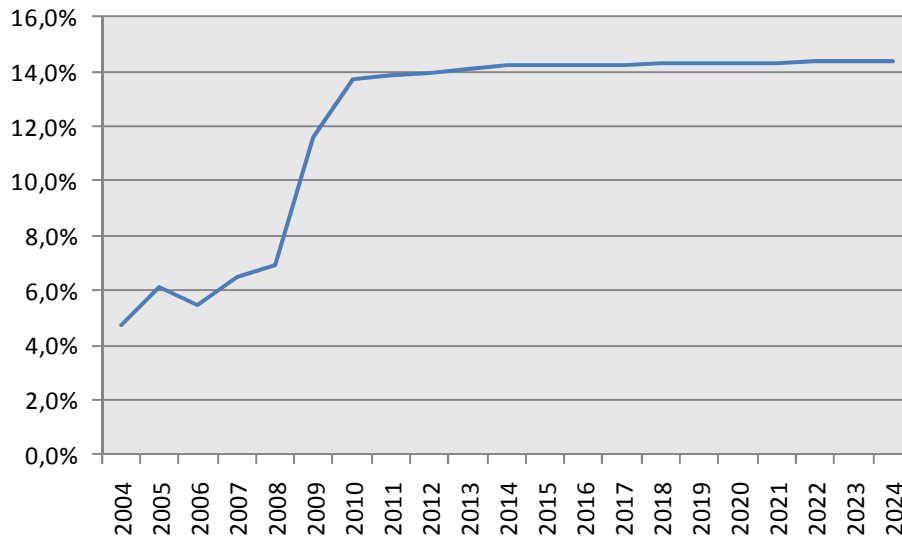


Fuente: Estimaciones propias

Alternativamente podría plantearse cuánto debería aumentar la alícuota del tributo que grava el consumo de tabaco para que no caigan los ingresos que maneja el FET bajo el Escenario C. En este caso, el análisis se limitó a la alícuota efectiva entendida como el cociente entre el valor del FET y el del consumo en dólares. Como antes, mantener constante el flujo de ingresos del Fondo en

dólares requiere apenas un ajuste de 2,8 puntos de la alícuota, para pasar de 11,6% en 2009 a un 14,4% en 2010.

Gráfico 1.8. Evolución de la alícuota efectiva necesaria para que los recursos del FET no caigan en caso de aplicarse el conjunto de medidas del Escenario C



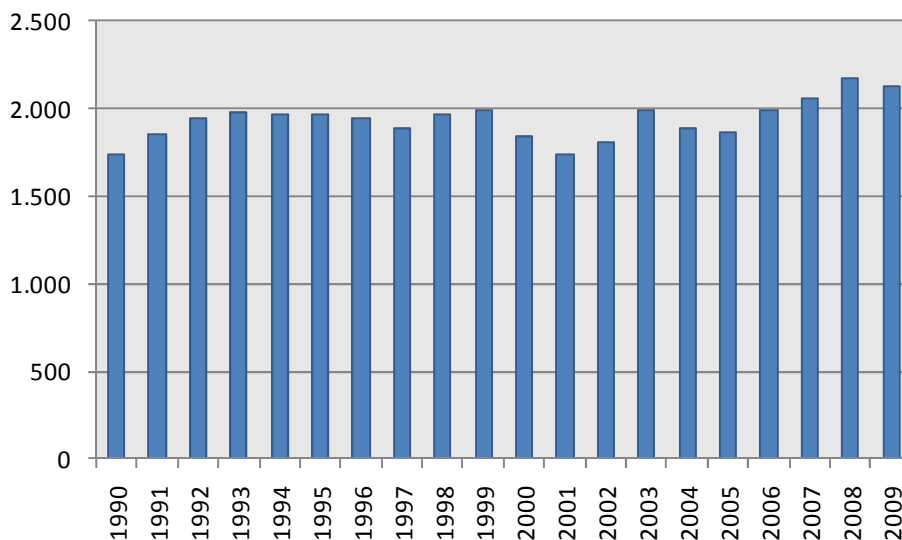
Fuente: Estimaciones propias

Vale notar, por último, que 2009 fue un año de recaudación récord para el FET tanto en la medición en dólares como en pesos. De manera que las proyecciones anteriores permiten mantener un flujo de recursos muy elevado, del orden de los 190 millones de dólares. Es decir, 115 millones más que el máximo que el Acuerdo Agrícola de la OMC permite destinar a subsidios directos. La sustentabilidad del Fondo claramente no está en peligro por la ratificación del Convenio Marco de Control de Tabaco.

CONSUMO Y EXPORTACIÓN DE TABACO

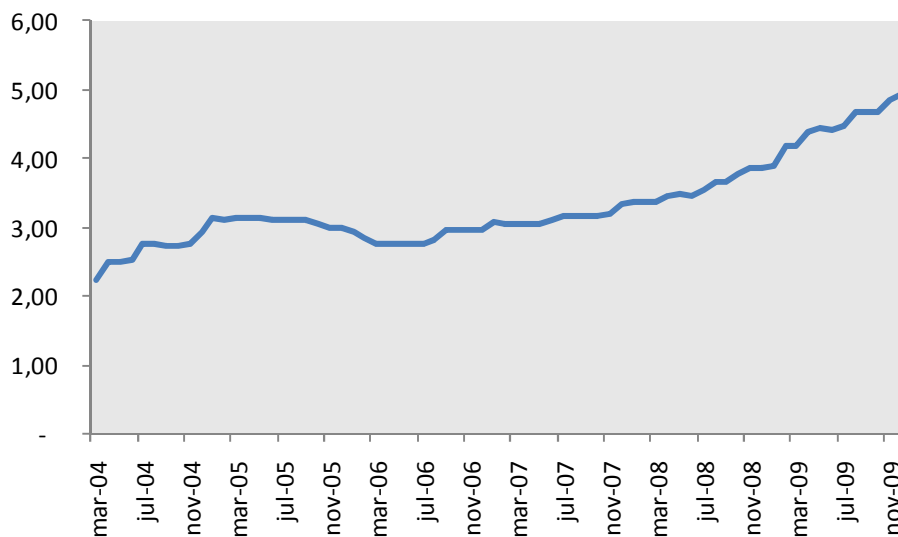
El consumo interno de tabaco ha experimentado un crecimiento suave pero sostenido en la última década, avanzando por encima del crecimiento poblacional. Aún así el consumo per cápita se encuentra en niveles similares a los del promedio de los noventa por la profunda caída asociada a la crisis de 2001-2002.

Gráfico 2.1. Consumo de cigarrillos (Millones de paquetes)



Fuente: Secretaría de Agricultura

Gráfico 2.2. Precio promedio ponderado del paquete de 20 cigarrillos (Pesos corrientes)



Fuente: Secretaría de Agricultura

En cambio, las exportaciones de tabaco se duplicaron entre 1993 y 2008. En ese año, Argentina exportó productos derivados del tabaco por U\$S 353 millones, un 28,3% más que en 2007. De esa manera, el sector externo representó un 81,6% de la producción local de tabaco.

Es por ello que la implementación de medidas que desincentiven el consumo de tabaco no impactará directa, ni inmediatamente sobre la industria. Por un lado, la creación de conciencia en los consumidores requiere políticas de largo plazo que toman años en surtir efecto. Por otro, el consumo interno, único destinatario de estas medidas, representa menos de un 20% del mercado. De modo que, antes que la industria acuse el impacto, habría tiempo suficiente para ajustar la estructura productiva gradualmente.