
CONTRADICCIONES DEL ESTADO NACIONAL ARGENTINO EN LA REGULACIÓN DEL TABACO

*Belén Ríos**

Fecha de recepción: 4 de noviembre de 2014

Fecha de aprobación: 23 de noviembre de 2014

Resumen

El consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causa comprobada de enfermedad y muerte. En Argentina, unas 40.000 personas mueren cada año por enfermedades relacionadas al tabaquismo, lo que genera la necesidad de que el Estado Nacional tome medidas tendientes a prevenir esas muertes, principalmente para satisfacer sus obligaciones en materia del derecho humano a la salud. La República Argentina tiene una ley de control de tabaco que cumple con los estándares internacionales en la materia como ambientes libres de humo de tabaco, advertencias sanitarias, restricción de publicidad, entre otras. Sin embargo, aún no se han adoptado políticas aumento de precios de los cigarrillos, a pesar que se trata de la medida más efectiva para la disminución del consumo de cigarrillos.

En Argentina, el tabaco es uno de los más baratos del mundo, lo que lo hace especialmente accesible para los jóvenes. El bajo precio de los cigarrillos es consecuencia directa de políticas impositivas que, entre otras cuestiones, subvencionan la producción manteniendo los costos muy bajos. La contraposición entre las políticas de control de tabaco y las medidas impositivas que fomentan la producción generan unas contradicciones dentro del Estado Nacional que, por un lado sanciona medidas de control de tabaco para descender el consumo y, por el otro, promueve la producción manteniendo bajos los precios del tabaco. El presente artículo busca analizar y plasmar estas contradicciones del Estado argentino que, a través de la incentivación de la producción,

* Abogada graduada de la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (Argentina), especializada en Derecho Internacional Público con perspectiva en derechos humanos. Magíster en Derecho Global a la Salud en la UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Asesora legal de la FUNDACIÓN INTERAMERICANA DEL CORAZÓN – ARGENTINA. Correo electrónico de contacto: belen.rios@ficargentina.org.

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

viola obligaciones internacionales y, principalmente, no protege eficazmente la salud de la población.

Palabras claves

Tabaco – Tabaquismo – Fondo Especial de Tabaco – Impuestos – Derecho a la Salud – Convenio Marco de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD para el Control del Tabaco

Abstract

Tobacco consumption and secondhand smoke exposure are proven causes of illness and death. In Argentina 40,000 people die each year from smoking-related diseases and it generates the need for the Federal Government to take measures to prevent these deaths, primarily to meet their obligations under the human right to health. The Argentine Republic has a tobacco control law that meets international standards in this area, such as smoke-free environments, health warnings, tobacco advertising restrictions, among others. However, it has not yet adopted policies to increase cigarette prices, although that is the most effective measure to reduce cigarette consumption.

In Argentina, tobacco is one of the cheapest in the world, facilitating its accessibility especially among young people. Low prices of cigarettes are a direct result of tax policies that, among other things, subsidize tobacco production, keeping very low costs. The contrast between tobacco control policies and tax measures, that encourage the production, implies some contradictions within the National State, first sanctioned tobacco control measures to cut consumption and, on the other hand, promotes the production maintaining low tobacco prices. This article seeks to analyze and these contradictions of the Argentine State, through the encouragement of production, violating international obligations and especially not effectively protecting the health of the population.

Keywords

Tobacco – Smoking – Special Tobacco Fund – Taxes – Right to Health – WORLD HEALTH ORGANIZATION'S Framework Convention on Tobacco Control

I. Introducción

El tabaquismo es entendido como una epidemia e implica un problema internacional con devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, económicas y ambientales que hoy es responsable de más de 5 millones de muertes anuales a nivel mundial y, durante el siglo XX, 100 millones de personas murieron por causas vinculadas

al tabaco. En este contexto, la regulación de control de tabaco es fundamental para prevenir la pérdida de vidas en el mundo. Se suma a la necesidad de la sanción de medidas el hecho que uno de los principales componentes del tabaco, la nicotina, es una sustancia adictiva, y los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados con el fin de crear y mantener la dependencia. Asimismo, muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, por lo que también la exposición al humo de tabaco es causa de enfermedad y muerte en las personas no fumadoras.

Según el Ministerio de Salud de la Nación, la epidemia del tabaquismo afecta en Argentina a casi 9 millones de personas. El consumo de tabaco es la primera causa evitable de muerte prematura: produce más de 40.000 muertes anuales. De acuerdo al Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, nuestro país gasta cada año más de 20.000 millones de pesos en atender las enfermedades que provoca la adicción al tabaco y 6.000 personas que no fuman mueren como consecuencia de la exposición al humo de tabaco ajeno.¹

A pesar de la necesidad de tomar medidas de control de tabaco que prevengan las consecuencias nocivas para la salud, el Estado argentino aún no ha sancionado el paquete completo de políticas que efectivamente bajen el consumo de tabaco y garanticen el derecho a la salud, tales como políticas de aumento de precio a través de la suba de los impuestos a los cigarrillos y otros productos de tabaco. Como se verá en el presente artículo, existen razones concretas que demuestran el porqué de la ausencia de políticas tributarias y que se plasman en contradicciones en el Estado al momento de sancionar normas que regulen la producción y venta de tabaco, por un lado, y el consumo de tabaco, por el otro.

En un primer apartado, se describirá el marco normativo tributario argentino para la producción y comercialización de tabaco. En nuestro país la venta de tabaco es gravada por cuatro tributos que tienen directa injerencia en el precio de los cigarrillos. Este complejo sistema normativo involucra a las provincias tabacaleras, los productores y a la industria. Uno de estos tributos merece especial atención por las variables que maneja: el Fondo Especial del Tabaco (en adelante, "FET"). El FET, además de ser un impuesto a los cigarrillos, cumple la función de subsidio a la producción tabacalera generando un aparato

1 Cfr. [www.ficargentina.org], consultado el 19.11.2014.

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

que sostiene a la producción y, al mismo tiempo en más de una oportunidad, se usa como obstáculo para la adopción de medidas de salud pública.

En el segundo apartado se desarrollará la contracara de la producción de tabaco: su control como medida de salud pública. En este punto se busca analizar el marco normativo que regula el consumo de tabaco como un mecanismo para proteger la salud de la población.

Además de la normativa nacional, existen obligaciones internacionales que por un lado limitan la potestad del Estado Nacional en materia de subsidios a la producción y otras que promueven la adopción de medidas que regulen el consumo de tabaco con el objeto de proteger el derecho a la salud. Esta arista internacional de las obligaciones asumidas por el Estado Nacional será desarrollada en el tercer apartado.

Por último y sobre la base de la información desarrollada en los apartados anteriores, este artículo propone, como decíamos más arriba, una discusión sobre las contradicciones estatales en relación al tabaco. Como, por un lado, toma medidas que promueven la producción de tabaco y que mantienen sus precios bajos, al mismo tiempo que sanciona leyes de control de tabaco que buscan reducir el consumo en pos de la salud pública; todo esto en el marco de violaciones a obligaciones internacionalmente adquiridas por el Estado Nacional.

II. El marco normativo impositivo para la producción y comercialización de tabaco en Argentina.

Como es reconocido en la Constitución Nacional, la Nación tiene el derecho a imponer tributos a la población a los fines de solventar los gastos derivados de su funcionamiento (art. 4).² Si bien allí se imponen límites a esta potestad del Estado, la Nación cuenta con la facultad de gravar bienes y servicios con fines recaudatorios, regulatorios o para desincentivar el consumo.

² Constitución Nacional – Artículo 4.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Hasta el momento, los impuestos aplicados a los productos de tabaco no buscan desincentivar el consumo y, aunque así debería ser, tampoco son aplicados con fines recaudatorios. Esta última afirmación se desprende de la existencia de acuerdos bianuales³ entre el Gobierno Nacional y la industria tabacalera mediante los cuales la industria se compromete a alcanzar un máximo de recaudación por ciclo fiscal. Lo llamativo de estos acuerdos es que el Estado admite que, en el caso que la industria tabacalera tribute cifras mayores a las acordadas, el excedente será computado a favor del ciclo siguiente. Además, éstos son la base para que el Estado no modifique los porcentajes de los tributos nacionales que se gravan sobre el tabaco.

El sistema tributario que grava la actividad tabacalera en la Argentina está compuesto por los siguientes impuestos:

- a) Impuesto Adicional de Emergencia
- b) Impuestos Internos (al tabaco)
- c) Fondo Especial del Tabaco
- d) Impuestos al Valor Agregado (IVA)

A continuación, se detallarán las características de los impuestos que gravan la economía del tabaco.

A) Impuesto Adicional de Emergencia

Creado a partir de la ley 24.625 (1995), este impuesto tiene como propósito el financiamiento de programas sociales y/o de salud del Programa de Cambio Rural y del Programa Social-Agropecuario. Al momento de la creación de la ley, se legisló un

³ Se realizan entre el Ministerio de Economía y la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL TABACO (CIT) y afectan directamente la recaudación que genera la aplicación de las leyes que gravan a la producción tabacalera. Los acuerdos de recaudación usualmente son celebrados por un lapso de dos años; siempre renovables; y su objetivo es establecer un piso de recaudación fiscal para el Estado y acordar controles contra la evasión, la competencia ilegal en el mercado de cigarrillos y “cumplir objetivos en el campo de la salud, el fiscal y el productivo”. Sólo está publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el acuerdo del año 2004 bajo por el de decreto 294/2004

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

gravamen 7% sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos vendido en Argentina.

A partir del año 1999, la ley 25.239 introdujo una reforma tributaria por la que incrementó la alícuota del Impuesto Adicional de Emergencia (en adelante, "IAE") del 7% al 21 %. Luego, el porcentaje de gravamen se redujo a 16% con el argumento de prevenir el contrabando de cigarrillos extranjeros, tal como se enuncia en la exposición de motivos del decreto 518/2000: "la reducción progresiva de la alícuota actuará como factor desalentador del contrabando".

Para considerar la reducción de la alícuota como apropiada, la ley previamente requería informes técnicos favorables a la reducción a cargo del Ministerio de Economía. Luego, en octubre de 2000, el impuesto se redujo a 12% y, finalmente, en febrero de 2001, se volvió a reducir a 7%. Desde entonces, rige una alícuota del 7%, que fue renovada anualmente por el Poder Ejecutivo Nacional a través del dictado del mismo decreto con el objeto de mantener el gravamen en el mínimo. El decreto es convalidado por el Congreso Nacional y requiere siempre la presentación fundada a cargo del Ministerio de Economía.

Actualmente, la alícuota se mantendrá fija en 7% hasta el 31 de diciembre de 2015, inclusive, conforme ley 26.897 (2013).

Respecto a la asignación de los fondos del IAE, durante los primeros años, el producido del impuesto se destinaba a reforzar el financiamiento de programas sociales, de salud, de cultura, educación e investigación. A partir de 1999, y a través de la reforma tributaria establecida por la ley 25.239, se modificó el destino de las recaudaciones del IAE. El artículo 11 de dicha ley establece que lo recaudado se destinará al Sistema de Seguridad Social, actualmente manejado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y administrado por el Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, en el período fiscal 2011, a través de la resolución 610/2012 de la Comisión Federal de Impuestos, se resolvió que el producido del impuesto sea distribuido a través del régimen de coparticipación federal. Dicha resolución sólo tuvo efecto en aquel período fiscal y posteriormente se retornó a la distribución establecida en el artículo 11 de la ley 25.239 por disposición de la ley 26.897.

En cuanto a la base imponible del IAE, ésta se calcula sobre la base del precio de venta al público incluyendo el resto de los impuestos y tiene un impacto real en el precio del cigarrillo equivalente al 7%.

B) Impuestos internos (al tabaco)

Este impuesto al tabaco, tal como está vigente en la actualidad fue sancionado por la ley 3764 (texto según decreto 2682/1979), modificado por la ley 24.674 (1996), tributa al nivel del fabricante final y el 100% se coparticipa entre la Nación y las provincias. El impuesto grava al consumo selectivo o específico de productos de tabaco.

Según el artículo 15 de la ley, la aplicación tributaria para los cigarrillos prevé una tasa nominal del 60% que se aplica sobre el precio final incluido impuestos, descontado previamente el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Adicional de Emergencia. En 2009, conforme la modificación introducida por la ley 26.647, el impuesto que corresponda ingresar no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos.

La ley establece distintos porcentajes de gravamen según se trate de manufactura de tabaco u hoja. Respecto del expendio de cigarros, cigarrillos, rabillos, trompetillas y demás manufacturas de tabaco se les aplica una tasa nominal del 16% sobre la base imponible respectiva. Por otro lado, por el expendio de tabacos para ser consumidos en hoja, despalillados, picados, en hebra, pulverizados (rapé), en cuerda, en tabletas y despuntes, el fabricante, importador y/o fraccionador se les aplica una tasa nominal del 20% sobre la base imponible respectiva. Esta tasa constituye el único impuesto específico al consumo de tabaco que se aplica a todos los productos.

En 2004, el decreto 296/2004 del Poder Ejecutivo Nacional modificó la ley 24.674 respecto del tabaco aumentando el tributo. Dicho decreto establece que “el artículo incorporado por la Ley N° 25.239 a continuación del Artículo 14 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la Ley N° 24.674 y sus modificaciones, faculta al Poder Ejecutivo Nacional para aumentar transitoriamente hasta en un veinticinco por ciento (25%) los gravámenes previstos en dicha ley”.

Hasta el presente, la ley no ha sufrido más modificaciones y, por lo tanto, los porcentajes descritos son los que se mantienen vigentes.

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

C) Impuesto al Valor Agregado

El Impuesto al Valor Agregado (en adelante, "IVA"), creado por ley 20.631 (1973), modificada por ley 23.349 (1986), que establece el nuevo régimen tal como se lo conoce al día de la fecha. Es un gravamen clasificado como "IVA de tipo consumo" y lo recaudado es directamente utilizado para el financiamiento del Estado Nacional. El IVA es un gravamen que se caracteriza por recaer en todas las distintas etapas que integran los periodos de producción y distribución o comercialización. El 89% de su recaudación es coparticipable entre la Nación y las provincias y el 11% se destina a la ANSES.

Respecto de los cigarrillos, la ley establece una alícuota del 21% al precio de salida de fábrica más el margen de distribución. Este porcentaje se ha mantenido vigente hasta el presente.

D) Fondo Especial del Tabaco

Creado por ley Nacional 19.800 (1972) y revisada en varias oportunidades, se establece como un componente variable del 8,35% (7% para la composición del FET, 1% para el pago del porcentaje habitual de la comercialización en todo el país –mayoristas y minoristas– y 0,35% destinados a las obras sociales de los sindicatos de la actividad), más un adicional fijo de \$ 0,3650 (\$ 0,3341 para la composición del FET y \$ 0,0308 para el pago del porcentaje habitual de la comercialización en todo el país –mayoristas y minoristas–) que, en la práctica, se computan como una alícuota variable según sea el precio de los cigarrillos al comienzo del semestre. La base imponible del FET no es el precio de venta al consumidor final, sino precio de venta descontado el monto pagado en concepto de Impuesto Adicional de Emergencia y de Impuesto al Valor Agregado.

El ente administrador del FET es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. En general se considera que los componentes que financian la distribución no integran la presión fiscal.

El FET tiene muchas particularidades que lo diferencian de los demás tributos. En primer lugar, en el año 2001 se declaró su intangibilidad por la ley 25.465, que establece que su recaudación quedará fuera del presupuesto nacional y que no se encuentra sujeto a la coparticipación. Lo recaudado por este impuesto es asignado específicamente a las provincias productoras de tabaco. En este sentido, además de ser un impuesto a los

cigarrillos, representa una especie de subsidio a la producción tabacalera ya que, conforme a la ley 19.800, el 80% de lo recaudado vuelve a las provincias productoras y funciona como un sobreprecio de la hoja de tabaco. El otro 20% de lo recaudado es retenido por la autoridad de aplicación para planes de reconversión, asistencia y mejoramiento de la producción. Como se verá más adelante, el 80% de lo distribuido entre las provincias tabacaleras se vio afectado por el Acuerdo Agrícola de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO; sin embargo, a pesar de las limitaciones del Acuerdo, el FET sigue recaudando millones de pesos que vuelven a las provincias tabacaleras y que permite la creación de un aparato estatal alrededor de la producción tabacalera que incluye desde seguridad social hasta facilidades para la producción, acopio y distribución de tabaco.

En este sentido, las sumas que se manejan con la recaudación de este tributo son tan altas que el mero temor por la eliminación del FET fue el principal argumento para evitar la ratificación argentina del Convenio Marco para el Control de Tabaco de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (en adelante, "OMS").⁴ Sin embargo, no existe información concreta disponible sobre el uso de los fondos manteniendo una transparencia cuestionable. A modo de ejemplo, la recaudación del FET pasó de 367 millones de pesos en 2005 a 1840 millones de pesos en 2013.

El marco normativo tributario para la producción tabacalera es complicado, especialmente por el sistema que surge a partir del Fondo Especial de Tabaco. El FET en sí mismo es entendido como la base de la producción tabacalera y, si bien es creado por la ley 19.800, con el paso de los años fue modificado sistemáticamente hasta crear el sistema complejo que es hoy. Como decíamos más arriba, el FET involucra un componente social y político fundamental para el desarrollo de la economía del tabaco; sin embargo, a los fines de este artículo sólo se mencionó el aspecto normativo del fondo.

El conjunto de normas que gravan los cigarrillos implica una tributación total de casi el 69%⁵ del precio de venta al público; no obstante, ese porcentaje no implica que el tabaco tenga un precio alto ya que, hasta el presente, Argentina tiene el precio de los cigarrillos entre los más bajos del mundo (ERIKSEN *et alii*, 2012).

⁴ Objeciones para la ratificación del Convenio Marco de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD para el Control del Tabaco. Ver "Respuesta N° 2": [<http://coalicioncmct.wordpress.com/fundamentos-4/>].

⁵ Disponible en [http://ficargentina.org/images/stories/Documentos/impuestos_tabaco_argentina_final.pdf], consultado el 19.11.2014.

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

III. Marco normativo argentino para el control de tabaco

El Estado Nacional sancionó en 2011 la ley 26.687 para el control de tabaco y, si bien Argentina no es Estado Parte, esta ley se basa en los estándares internacionales reconocidos en el Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT) de la OMS.⁶

La ley 26.687 tiene como objeto la prevención de enfermedades generadas por el consumo de productos de tabaco a través del control del consumo, venta y publicidad de estos productos. Entre otras medidas, la ley nacional establece que todos los espacios de trabajo cerrados serán ambientes 100% libres de humo de tabaco, restringe la publicidad de éstos productos al punto de venta y publicidad directa dirigida a mayores de edad, prohíbe la venta a menores de 18 años, las acciones de promoción y patrocinio de marca e incluye advertencias sanitarias con pictograma en los paquetes. Todas estas medidas han sido comprobadas por la comunidad científica como eficientes para proteger a la salud de las consecuencias nocivas del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco ajeno. De esta manera, el Estado Argentino procuró satisfacer sus obligaciones en materia de derecho a la salud y control de tabaco, que surgen de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, como se verá en el apartado próximo.

Esta ley establece el piso mínimo de medidas de control de tabaco que deben procurarse en todo el territorio de la Nación. Desde su sanción, las provincias deberán adoptar leyes propias o adherir a la ley con el objeto de garantizar que toda la población argentina se encuentre protegida de las consecuencias nocivas del consumo de tabaco. Hasta el momento, veinte provincias argentinas han aprobado leyes de control de tabaco adaptadas al estándar de la ley nacional o superadoras, como es el caso de la provincia de Santa Fe, que prohíbe de forma completa la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco. No es un dato menor mencionar que tres de las cuatro provincias que no cuentan con leyes de control de tabaco son productoras tabacaleras (Salta, Jujuy y Misiones).⁷

⁶ Texto completo del Convenio Marco de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD para el Control del Tabaco disponible en [<http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf?ua=1>], consultado en 19.11.2014.

⁷ Los textos de las leyes de control de tabaco en Argentina están disponibles en [http://www.aliarargentina.org/index.php?option=com_content&view=category&id=15&Itemid=19&lang=es], consultado en 19.11.2014.

Asimismo, en mayo de 2013 el Ministerio de Salud de la Nación reglamentó la ley 26.687 a través del decreto N° 602/13 y en el cual se establecen las definiciones y pautas para la implementación de la ley. También, a través de la resolución 425/14 el Ministerio de Salud nacional sancionó el régimen de infracciones aplicables al incumplimiento de la ley de control de tabaco.

Todo este conjunto de normas aprobadas por el Estado Nacional establece el marco normativo para el control de tabaco que busca proteger el derecho humano a la salud de la población reduciendo las consecuencias nocivas generadas por el consumo de cigarrillos, la exposición al humo de tabaco y previenen la iniciación en jóvenes a través de la restricción de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco.

IV. Obligaciones internacionales relacionadas con la producción de tabaco y el control de tabaco.

El Estado Nacional se encuentra obligado a tomar medidas en relación a los productos de tabaco desde una perspectiva de derechos humanos y de comercio. Como será desarrollado en este apartado, la Argentina ha asumido compromisos que no debe desconocer.

A) Acuerdo Agrícola de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

En 1994, Argentina suscribió en las “Rondas de Uruguay” el Acuerdo Agrícola del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (en adelante, el “Acuerdo” y la “OMC”, respectivamente). El acuerdo tiene como propósito general promover el acceso a los mercados entre los Estados Miembros, reducir la ayuda interna por los gobiernos a productos agrícolas específicos y reducir las subvenciones a la exportación y prohibir la introducción de nuevas subvenciones. Asimismo, éste entiende que las “subvenciones significan una ayuda directa a los exportadores, usualmente empresas agroalimentarias o empresas transnacionales, que desplazan a los pequeños productores con productos baratos”.

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

La República Argentina ratificó el acta final donde se incorporan los resultados de las negociaciones en las Rondas de Uruguay por medio de la ley 24.425⁸ (1995). En los compromisos al Acuerdo de Agricultura, Argentina ingresó al tabaco como único producto agrícola al cual brinda ayuda interna (subsidio). De este modo, la producción de tabaco quedó sujeta a los compromisos de reducción a la ayuda estatal, aunque la operatividad del Acuerdo de Agricultura no ocurriría hasta 1997. El subsidio que Argentina denunció ante la OMC fue el otorgado a través del FET.

Antes de la entrada en vigencia de las reducciones previstas por el acuerdo con la OMC, como dijimos en el apartado anterior, el órgano de aplicación retenía 20% del total recaudado afectándolo a atender a tareas destinadas a mejorar la calidad y producción del tabaco, a gastos relacionados con el cumplimiento de la ley y para otros planes diversos. Oportunamente dijimos que el órgano de aplicación distribuía el 80% de los fondos recaudados por el FET entre las provincias productoras de tabaco, de acuerdo al tipo de tabaco en proporción a las ventas.

Con la entrada en vigencia de la reducción de la ayuda interna acordada en el marco de la OMC, los recursos recaudados por el FET para su redistribución a los productores tabacaleros se vio limitada. Argentina acordó una reducción al financiamiento líquido y directo al productor tabacalero del 13,3% en un periodo de seis años (período 1995-2004).

El Acuerdo Agrícola admite otras formas de compensación que no estén relacionadas con el volumen de producción y precios. En este sentido, los compromisos de reducción de la ayuda interna únicamente corresponden a los montos destinados al sobreprecio pagado por los productores y no a otro tipo de ayudas (no se aplican reducciones a otros componentes del subsidio, por ejemplo, a los proyectos de diversificación, tecnificación y reconversión de las áreas tabacaleras).

A pesar de toda esta adecuación a los compromisos del uso de los fondos, el Acuerdo no limita o modifica los montos que son efectivamente recaudados por el FET. Por ello, las diferencias entre lo recaudado y la nueva distribución en concepto de apoyo directo a los productores, conforme lo establecido por el Acuerdo Agrícola, debía

⁸ Disponible en [<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/799/norma.htm>], consultado en 19.11.2014.

continuar siendo girado por la autoridad de aplicación a las provincias tabacaleras conforme surge de la ley 24.465 (de intangibilidad del FET) y en función al valor de la producción. Ello se comenzó a realizar a través del Programa de Reconversión Áreas Tabacaleras⁹ y el dinero se entregaría a las provincias tabacaleras, las cuales deberían solicitarlo a través de los Programas Operativos Anuales,¹⁰ dirigiendo su objetivo (y la aprobación de los financiamientos) a la incorporación de nuevas actividades agropecuarias, mejoramiento de los cultivos del tabaco, tanto en calidad como rendimientos y desarrollar actividades de capacitación. Este tipo de ayudas, que no significarían una ayuda directa al productor, no están sujetas a la reducción acordada con la OMC e implican un monto de dinero líquido que se dirige a los gobiernos de provincias tabacaleras.

Si bien el Acuerdo de la OMC propuso limitar hasta la total eliminación de los subsidios, en el caso del FET, lo único que limitó fue el monto de la recaudación que se entrega directamente a los productores. El FET en su totalidad y la recaudación completa y efectiva de este tributo no se vio afectado o limitado por el Acuerdo y, por tal razón, las provincias tabacaleras siguen recibiendo las sumas millonarias que de este tributo se desprenden. Como mencionamos arriba, en el 2013 la recaudación del FET superó los mil millones de pesos, entonces para la OMC el subsidio fue reducido pero en la práctica sigue vigente sólo que se modificaron los destinatarios (productores y gobiernos provinciales) y los porcentajes que reciben cada uno.

B) Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas

El Estado argentino está obligado a tomar medidas eficaces para la protección de derechos humanos fundamentales, entre ellos, el derecho a la salud. El consumo y oferta

⁹ En 1996 se dio origen al “Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras” (hoy Programa) (PRAT) como se conoce hoy. Su objetivo sería “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, cuidando el medio ambiente y el bienestar del productor y consumidor.” La resolución 172/1996 profundizó la coordinación entre el FET y las provincias tabacaleras, aunque esta vez con el PRAT como intermediario institucional.

¹⁰ La resolución 785/1999 dispone al Programa Operativo Anual (POA) como metodología a utilizar para presentar proyectos ante el PRAT. A partir de esta resolución, las Unidades de Coordinación Provinciales deben elevar, a través del poder ejecutivo de la provincia tabacalera, el POA para su consideración, aprobación y posterior financiamiento.

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

sin control de productos de tabaco tiene una consecuencia directa en la salud pública, en Argentina cada año mueren más de 40.000 personas por enfermedades relacionadas con el tabaco, esto representa el 16% del total de las muertes de personas mayores de 35 años.¹¹

Los tratados internacionales de derechos humanos de los que Argentina es parte establecen la obligación de proteger el derecho a la salud. Por ejemplo, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) obliga a los Estados Parte a "[l]a prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas" (art. 12, inc. c). El consumo de tabaco y las enfermedades que se generan como consecuencia de aquél es entendido como una epidemia, por tal razón los Estados Parte de PIDESC tienen la obligación de tomar medidas que reduzcan y prevengan las enfermedades mortales que produce el consumo de productos de tabaco. En el mismo sentido, otros tratados de derechos humanos obligan al Estado Nacional a proteger la salud de la población (por ejemplo, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados Parte tomarán todas las medidas necesarias para evitar la discriminación contra la mujer en lo referente al goce del derecho a la salud; la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel adecuado de salud y la Convención de derechos del Niño reconoce la obligación del Estado a garantizar el nivel más alto de salud adecuados para la vida de los niños, niñas y adolescentes).

Además del reconocimiento de la obligación de los Estados a proteger el derecho a la salud de la población, comités de derechos humanos de las Naciones Unidas han afirmado que las medidas de control de tabaco son una herramienta eficaz para la protección de ese derecho. En este orden de ideas, en su sesión número 47, el COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC) recomendó al Estado Nacional "que elabore políticas fiscales, de fijación de precios y de sensibilización de la población que sean eficaces para reducir el consumo de tabaco, en particular entre las mujeres y los jóvenes".

A su tiempo, el COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER estableció en su sesión número 46 que "[e]l Comité insta al Estado parte a

¹¹ Disponible en [<http://www.msal.gov.ar/tabaco/index.php/informacion-para-ciudadanos/efectos-del-tabaco-en-la-salud>], consultado en 19.11.2014.

[...] que promulgue legislación que prohíba fumar en espacios públicos y restrinja la publicidad del tabaco”. Por último, el CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS recomendó a Argentina en su 14º período de sesiones en el Examen Periódico Universal que, ante las 40.000 muertes causadas en el país por año como consecuencia del consumo de tabaco, es menester que adopte las medidas necesarias para la implementación de medidas de control de tabaco en todo el país.

En consecuencia, a partir de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, el Estado argentino está obligado a tomar medidas de control de tabaco que sean eficientes con el objeto de proteger el derecho a la salud de la población.

V. Discusión: las contradicciones del Estado Nacional

Como pudo verse a lo largo de todo el artículo, el sistema tributario que atañe a la producción de tabaco deja de manifiesto una gran complejidad por la cantidad de normas que lo regulan y sus consecuentes modificaciones. Esta dificultad viene dada, principalmente, por el sistema creado desde la sanción de la ley 19.800 del Fondo Especial del Tabaco. El FET es la columna vertebral del sistema tributario del tabaco y configura una base fundamental para las provincias tabacaleras que reciben lo recaudado por este sistema; y, de esta manera, el FET constituye un mecanismo que afecta a la producción y venta de tabaco desde perspectivas tributarias y sociales a través de la creación del Programa Reconversión de Áreas Tabacaleras y los Planes Operativos Anuales. La complejidad que implica el FET en sí mismo y la variedad de aristas que lo componen hacen que la información disponible sobre este sistema no sea precisa, permitiéndonos cuestionar su transparencia. Al mismo tiempo que, como se discutirá en este apartado, el FET es base de contradicciones normativas que lleva a cabo el Gobierno Federal.

El régimen del Fondo Especial de Tabaco es único en relación a los demás cultivos argentinos (como se vio arriba, el tabaco fue el único producto agrícola que posee ayuda directa distorsiva o subsidio, según declaró el Estado argentino ante la OMC) estableciendo un privilegio para los productores y las provincias tabacaleras que no tiene precedentes en el país ni la región. En Argentina, todos los eslabones de la cadena de producción y comercialización de tabaco y productos de tabaco cuentan con privilegios que de una manera u otra terminan promoviendo el cultivo y manteniendo los precios de los cigarrillos bajos. Aquí aparece la gran particularidad del sistema tributario argentino del tabaco: a pesar que la industria tabacalera tributa el 68,20% sobre el paquete de

Ríos, B. (2014) "Contradicciones del Estado Nacional argentino en la regulación del tabaco", pp. 82-100.

cigarrillos, a través de los cuatro impuestos que analizamos, el precio de los cigarrillos en Argentina sigue siendo sumamente bajo.¹²

Las medidas tributarias aplicadas a la cadena de producción y comercialización del tabaco generan una contradicción con la sanción de la ley de control de tabaco. En este sentido, el FET no sólo promueve mejoras y aumento en la producción tabacalera, sino también es un mecanismo para mantener los precios bajos de los cigarrillos, ya que funciona como subsidio para complementar el costo de la hoja de tabaco permitiendo que el precio pagado por la industria tabacalera sea bajo, abaratando el costo de producción; lo que contribuye al bajo precio de los cigarrillos. Ambas finalidades del FET se oponen a la sanción de una ley de control de tabaco cuyo objetivo es disminuir el consumo para proteger la salud pública. El bajo precio de los cigarrillos hace que éstos sean accesibles para los más jóvenes y fomenta la iniciación en el consumo de tabaco.¹³

La sanción de normas que mantienen los precios bajos se encuentra en clara contraposición con las políticas de control de tabaco. Si bien la ley 26.687 de control de tabaco establece medidas eficientes para proteger la salud de los y las habitantes de la nación de las consecuencias nocivas del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco ajeno, no contiene ninguna disposición tendiente al aumento de precios. La baja en los precios de cigarrillos es la medida más costo efectiva para la disminución del consumo de tabaco,¹⁴ principalmente en jóvenes, y la falta de regulación en ese sentido es una traba mayor para la concreción del objetivo final del control de tabaco. Además, el antagonismo de objetivos estatales se ve claramente si se suma el hecho que, lejos de promover la suba de precios, el Estado trabaja junto con las empresas tabacaleras en la sanción de normas y acuerdos que mantienen los precios bajos, tal como se mencionó en apartados anteriores.

En este sentido es importante destacar que el Estado Nacional, a través de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y su posterior incorporación a la Constitución Nacional, se ha obligado a tomar medidas para proteger y hacer efectivos derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la salud. Según el Pacto

¹² Disponible en [http://ficargentina.org/images/stories/Documentos/impuestos_tabaco_argentina_final.pdf], consultado en 19.11.2014.

¹³ Cfr. [http://ficargentina.org/images/stories/Documentos/impuestos_tabaco_general], consultado el 19.11.2014.

¹⁴ Disponible en [<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/799/norma.htm>], consultado en 19.11.2014.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado reconoce el derecho de las personas al disfrute al más alto nivel de salud posible y para ello se obliga a tomar medidas que promuevan ese disfrute (art. 12). Así, como se mencionó en el apartado anterior, distintos comités de derechos humanos de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS¹⁵ han afirmado que la falta de medidas efectivas que promuevan la disminución del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco ajeno es una violación al derecho a la salud. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de sancionar medidas efectivas que protejan la salud de los flagelos del consumo de tabaco y la sanción de la ley 26.687 vino a intentar cumplir con esa obligación.

De esta manera, el Estado Nacional mantiene dos mensajes diferentes: por un lado, reconoce los daños que genera a la salud el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco ajeno sancionando una ley que tiene como fin último la reducción del consumo; y, por otro, sostiene en el tiempo privilegios a la producción tabacalera con el objetivo de aumentar y mejorar la producción junto con la mantención de precios excesivamente bajos. Ambas medidas tienen objetivos encontrados y la aplicación efectiva de una generará una falla en el cumplimiento del objetivo de la otra. En este sentido, si la voluntad de disminuir el consumo de tabaco fuese parte de una política pública consistente, el Estado debería estar direccionando recursos económicos para generar una sustitución de cultivos en las zonas tabacaleras y no promoviendo medidas que protejan esa producción. Asimismo, también deberían tomarse medidas que aumenten los precios haciendo los cigarrillos menos asequibles. El fomento de la producción tabacalera y la mantención de precios bajos al mismo tiempo que se promueve la disminución del consumo con medidas de control de tabaco genera contradicciones en un Estado que cuenta con políticas que se superponen dejando de manifiesto que la intención última de sus medidas de salud pública sólo buscan la disminución del consumo de manera superficial, sin claras intenciones de promover el descenso del consumo y la reconversión de cultivos.

15 Recomendación del COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER disponible en [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws46.htm>], consultada el 19.11.2014; recomendación del COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES disponible en [<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5P oYHYLH3qkquQgxyvfzMwXx3FNnT0tMrqX5VDqszNG8Q3d1cW7EzjSFRKtY%2b%2b46Lt0A0eCWNv dcVgy1PxWJ01yt0Nvo8If3GxqM6W>], consultada en 19.11.2014.

Es importante mencionar que el Estado Nacional está obligado internacionalmente a no fomentar la producción de tabaco también desde la perspectiva de comercio. Como fue mencionado en apartados más arriba, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO a través del Acuerdo Agrícola puso límites a los subsidios a la producción tabacalera, lo cual recortó en una suma millonaria el dinero que vuelve a los productores en forma líquida. Sin embargo, si bien se redujo el subsidio al productor al 13,3% desde que el Acuerdo se hizo operativo, el Estado no volvió a reducir ese monto manteniéndolo en lo máximo aceptado por la OMC y sin intenciones de tomar medidas que vayan a reducirlo en el futuro. En este sentido, la distribución permitida de lo recaudado por el FET debería reducirse y, si bien el Estado ha cumplido con la meta mínima de reducción, hasta el momento no se han tomado medidas para cumplir con el objetivo último del acuerdo de reducir los subsidios a la producción hasta su eliminación total. De la misma manera que el Estado Nacional incumple sus obligaciones internacionales de derechos humanos de proteger la salud a través de medidas eficaces de control de tabaco, también desconoce sus obligaciones internacionales bajo la órbita de la OMC ya que sigue beneficiando a la producción tabacalera, sobre la producción de otros cultivos, a través de la distribución de lo recaudado por el FET.

En este mismo sentido, existen contradicciones entre los acuerdos bianuales de recaudación de precio y el fin de los tributos conforme la Constitución Nacional. Como fue mencionado más arriba, el objetivo de los tributos es la financiación del Estado para hacer frente a los gastos de su funcionamiento, sin embargo los acuerdos bianuales establecen un monto fijo de recaudación que debe garantizar la industria tabacalera anualmente; pero la particularidad de esos acuerdos es que conforme el decreto que le da origen, si la industria excede en recaudación el monto establecido en el acuerdo, el excedente será computado para el período siguiente. El Estado Nacional admite un techo de recaudación y deja vetada la posibilidad de generar mayores ingresos para su propio financiamiento. Esta política, una vez más, demuestra que el Estado Nacional no tiene en su agenda la toma de medidas que aumenten los impuestos ni los precios de los productos de tabaco como medida de salud pública, como así tampoco como mecanismo de financiamiento propio.

Todos estos aspectos del sistema tributario de la economía del tabaco dejan de manifiesto que el Estado Nacional, aun cuando aparentemente toma medidas para el control de tabaco que buscan disminuir el consumo para proteger la salud, las medidas económicas son sancionadas con el objeto de fomentar la producción tabacalera y mantener precios bajos que sostengan en el tiempo la asequibilidad de los productos de

tabaco para garantizar el consumo masivo de cigarrillos. Este tipo de contradicciones son las que generan las trabas para la sanción efectiva de medidas de control de tabaco integrales que promuevan un mayor descenso en el consumo, al mismo tiempo que también son negativas para la aplicación de las medidas que ya se encuentran vigentes.

Bibliografía

ERIKSEN, M., MACKAY, J., ROSS, H. (2012) *El Atlas del Tabaco*. Sociedad Americana contra el Cáncer, Fundación Mundial del Pulmón, Nueva York. Disponible en [http://www.tobaccoatlas.org/costs/cig_prices/prices/], consultado el 03.11.2014.