

Serie Documentos de
Base del Proyecto
Impuestos al Tabaco
en América Latina

Estudio País N° 2/2019

ARGENTINA

ACELERANDO LA FISCALIDAD EFECTIVA
AL TABACO EN ARGENTINA:
**ASPECTOS FISCALES
Y PRODUCTIVOS**

Ricardo Rozemberg, Gabriel Bezchinsky y Ariel Melamud
Centro de iDeAS. Universidad Nacional de San Martín

Serie Documentos de Base del proyecto “Impuestos al Tabaco en América Latina”

ESTUDIO PAÍS N° 2/2019

Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Argentina:

Aspectos fiscales y productivos

© Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur
Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200, Montevideo, Uruguay
Página web: www.redsudamericana.org

Edición en línea ISBN: 978-9974-8716-4-9

Marzo de 2019

Dirección Ejecutiva: Andrés López

Coordinación: Cecilia Alemany

Oficial de Proyecto: Carolina Quintana

Edición: Natalia Uval

Diseño y comunicación: ALVA Creative House

Maquetación y producción: Diego García

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso de Red Sur. Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de Red Sur enviando un correo electrónico a: coordinacion@redmercosur.org

INSTITUCIONES MIEMBRO DE LA RED SUDAMERICANA DE ECONOMÍA APLICADA /RED SUR >

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)

Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA-BAIRES)

Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)

Universidad de San Andrés (UDES)

BRASIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)

Instituto de Economía, Universidade Federal de Río de Janeiro (IE-UFRJ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

Investigación para el Desarrollo (Instituto Desarrollo)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS, Udelar)

Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IECON-CCEE, Udelar)

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región.

La misión de Red Sur es contribuir al análisis socioeconómico y al debate de políticas en América del Sur mediante la identificación de respuestas a los desafíos del desarrollo, la comprensión de la dinámica económica global y el análisis de las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de otras regiones.

El objetivo final es generar conocimientos útiles para abordar las prioridades de política que enfrenta el desafío de un crecimiento inclusivo y sostenible en la región. Sobre esta base, Red Sur promueve, coordina y lleva a cabo proyectos de investigación desde una perspectiva independiente y en base a metodologías rigurosas en coordinación con entidades nacionales, regionales e internacionales.

CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS >

La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo del Institute for Health Research and Policy de la Universidad de Illinois, Chicago (UIC IHRP). La UIC es contraparte principal de Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use, que estudia a nivel global alternativas de política fiscal como herramientas efectivas para disminuir el consumo de tabaco y mejorar la salud (ver más información en la plataforma web “Tobacconomics”: <https://tobacconomics.org/>).

En el marco de esta iniciativa global, Red Sur estuvo a cargo de la investigación regional “Impuestos al tabaco en América Latina”, que movilizó a nueve centros de investigación de la región en el estudio de alternativas de políticas fiscales en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú.

La dirección del proyecto “Impuestos al tabaco en América Latina” estuvo a cargo de Andrés López (IIEP-UBA-CONICET/Red Sur). La coordinación de las actividades del proyecto estuvo a cargo de Cecilia Alemany (Red Sur). La dirección académica del proyecto estuvo a cargo de un equipo de Coordinación Técnica Regional de Red Sur, integrado por Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE/Red Sur) y Oscar Cetrángolo (Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires, IIEP-UBA-CONICET/Red Sur), con la colaboración de Pedro Velasco (UBA/UNLP/Red Sur). Se agradecen los comentarios a este documento final de Germán Rodríguez-Iglesias (UIC IHRP).

Para la discusión de las dimensiones del análisis de este trabajo se realizaron dos talleres de investigación en Montevideo en 2018, que contaron con la participación y aportes de los equipos nacionales y del equipo de Coordinación Técnica Global de Tobacconomics, integrado por Frank J. Chaloupka, Germán Rodríguez-Iglesias y Erika Siu (UIC IHRP).

TÍTULOS DE LA SERIE Red Sur >

1. El *Boom* de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur
2. Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur
3. Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el Mercosur
4. El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década
5. Hacia una política comercial común del Mercosur
6. Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur
7. El desarrollo industrial del Mercosur
8. 15 años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras
9. Mercosur: Integración y profundización de los mercados financieros
10. La industria automotriz en el Mercosur
11. Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur
12. Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?
13. Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: La Dimensión Regional y la Competitividad
14. Ganancias Potenciales en el Comercio de Servicios en el Mercosur: Telecomunicaciones y Bancos
15. La Industria de Biocombustibles en el Mercosur
16. Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur
17. La exportación de servicios en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México
18. Impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?
19. La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor
20. El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones
21. Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación macroeconómica y productiva en el Mercosur
22. Enrique V. Iglesias. Intuición y ética en la construcción de futuro
23. Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?
24. Los recursos naturales en la era de China: ¿una oportunidad para América Latina?
25. ¿Emprendimientos en América del Sur?: La clave es el (eco) sistema
26. Uruguay + 25 Documentos de Investigación
27. Reporte Anual y Resumen Ejecutivo “Recursos Naturales y Desarrollo” > Edición 2014
28. Integración financiera y cooperación regional en América del Sur después de la bonanza de los recursos naturales. Balance y perspectivas
29. Reporte “Recursos Naturales y Desarrollo” > Edición 2015-2016
30. Reporte “Recursos Naturales y Desarrollo” > Edición 2016-2017

PRINCIPALES DOCUMENTOS DE TRABAJO

RED SUR 2017 – 2018 >

Elaboración y Generación de Empleo de Productos en Industrias Extractivas del Perú, Tello, M., Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N° 7/2016-2017.

Innovación en sectores intensivos en Recursos Naturales: El caso del petróleo y gas no convencional en Argentina, Aggio, C.; Milesi, D.; Pandolfo, L.; Lengyel, M., Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N° 3/2016-2017

Economic Transformation, natural resources and sustainability in Africa, Nicolás Depetris Chauvin (HES-SO, Haute Ecole de Gestion de Genève). Serie Documentos de Base, Documento de Trabajo N° 9/2017-2018.

Desarrollo, sostenibilidad y recursos naturales en América del Sur. Marco conceptual y agenda de investigación, Fanelli, J.M., CEDES/Red Sur. Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N° 8/2016 – 2017.

Impacto potencial de las restricciones europeas por "fuga de carbono" en las exportaciones de América Latina, Conte Grand, M. & D'Elia, V. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo – Red Sur (2017).

Industrias extractivas del siglo XXI, desafíos y posibilidades de transformación: los casos del litio en Argentina y el cobre en Chile, Marin, A., Obaya, M.; del Castillo, M. CENIT/Red Sur. Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N° 1/2016 – 2017.

Transparencia en las industrias extractivas: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, Carlos Casas Tragodara, Universidad del Pacífico (UP). Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N°2/2016 - 2017.

Discovering new Public-Private Partnerships for productive and technological development in emerging mining countries, Urzúa, O.; Wood, A.; Iizuka, M.; Vargas, F.; Baumann, J. Instituto de Investigación Económica y Social de Maastricht (UNU/MERIT). Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N° 5/2016 - 2017.

Mapping social conflicts in natural resources. A text-mining study in mining activities, Albrieu, R. y Palazzo, G., CEDES/Red Sur. Serie Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Documento de Trabajo N°6/2016 - 2017.

Policy Briefs de la publicación BID INTAL - Red Sur «Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de la integración regional», 25 años del Mercosur. 2017.

Para acceder a todos los documentos de trabajo y las publicaciones anteriores
visite el sitio de Red Sur:
www.redsudamericana.org





Resumen ejecutivo

Argentina ha venido avanzando a lo largo de las últimas décadas en una política integral de control y prevención de la demanda de cigarrillos, incluyendo aspectos impositivos, restricción del consumo en lugares públicos, generación de alertas sobre los impactos para la salud, limitaciones en las pautas publicitarias, entre otras iniciativas. No obstante ello, si bien ha disminuido la participación de fumadores en mayores de 15 años, el tabaco sigue siendo el factor más importante de las muertes por problemas cardiovasculares en el país.

Más allá de estos esfuerzos “del lado de la demanda”, es poco lo que se ha hecho en las últimas décadas en términos de regular la oferta de manera restrictiva, en tanto que las iniciativas tendientes a diversificar y/o reorientar la especialización de las economías regionales involucradas han sido hasta el momento exiguas y/o poco exitosas. Por el contrario, las medidas de estímulo al crecimiento de la actividad han seguido vigentes en el marco del Fondo Especial del Tabaco (FET). En efecto, más allá de las ventajas naturales del tabaco respecto de otros cultivos en el país (precios medios más altos, mayor demanda de trabajadores por hectárea en la etapa primaria, existencia de empresas acopiadoras medianas o grandes que articulan, financian y organizan la producción, entre otras), la principal característica que diferencia a esta producción de otras actividades agroindustriales es que goza de los beneficios derivados del FET.

Acerca del sector en Argentina

En 2017 el sector elaborador de productos del tabaco representaba el 0,65% del Valor Bruto de la Producción de la industria nacional. La participación del sector tabacalero en el valor bruto de la producción manufacturera de las provincias del NEA y NOA que lo producen es mucho más significativa: por ejemplo, en Salta (11,6%), Jujuy (11,1%) y Misiones (5,9%).

En términos de empleo, la etapa primaria demanda unas 50.000 personas, en tanto que la industrial genera unos 6.800 puestos formales.

Las variedades más importantes son Virginia y Burley; en menor medida, las variedades Criollas. La primera se cultiva esencialmente en Salta y Jujuy; en cambio, la variedad Burley es más común en Misiones (con mayor producción), Catamarca y Tucumán. Por otro lado, las provincias de Corrientes y Chaco se dedican casi exclusivamente a la producción de las variedades Criollas, aunque su participación en la producción total es marginal (cerca del 2% del total). En conjunto, Argentina se ubica como el octavo productor y séptimo exportador mundial de tabaco. En el bienio 2016/2017 las exportaciones alcanzaron un promedio de USD 340 millones anuales. China es un mercado crecientemente importante, explicando uno de cada cuatro dólares vendidos al mundo.

El tabaco exportador representa el 80% de la producción total. El 20% restante se vende en el mercado interno para la elaboración de cigarrillos. Pese a que los impuestos representan el 80% del valor de un paquete, el precio medio del cigarrillo está entre los más bajos del mundo.

El FET se financia con un gravamen del 7% del precio de venta al público, sin IVA, de cada paquete de cigarrillos, más un adicional fijo de \$ 0,142 por cada paquete vendido (este valor ha sido modificado por normas posteriores). Adicionalmente, las empresas fabricantes de cigarrillos deben realizar retenciones por dos conceptos que, si bien no forman parte de los fondos del FET, juegan un papel muy importante en la economía política del sector: 0,35% sobre el precio de venta al público sin IVA, destinado a las obras sociales de los trabajadores del sector; y 1% sobre el mismo valor, para cubrir los costos de comercialización en el mercado interno.

La distribución de los fondos del FET entre las provincias productoras evidencia un alto grado de concentración: Jujuy recibe el 40%, Salta y Misiones el 26% cada una. Las tres dan cuenta del 92% del total de fondos. Mientras que en Misiones se trata de productores pequeños, en Salta y Jujuy la estructura productiva se basa en grandes productores. Amén de favorecer –por tanto– en mayor medida a los grandes productores, el FET beneficia también a los acopiadores, *dealers*/exportadores y productores de cigarrillos, toda vez que les reduce el precio que pagan por la materia prima. De este modo, el FET se ha institucionalizado como un mecanismo de subsidio que ha generado una poderosa coalición de intereses contraria a cualquier modificación del statu quo. Ello a pesar que el beneficio se concentra, mayormente, en el eslabón más fuerte de la cadena. Debe mencionarse que los fondos del FET provienen de las ventas de cigarrillos en el mercado interno, para luego financiar el 100% de la producción (de la cual el 80% se exporta).

Por otra parte, mientras que la Argentina exportó en el último lustro un promedio de USD 317 millones anuales, en el mismo período el FET tuvo una recaudación promedio de USD 380 millones anuales. Este desbalance entre ingresos de divisas y beneficios del FET resulta generalizado hacia el interior de casi todas las provincias productoras.

Queda en evidencia que lejos de propender a la diversificación de cultivos, el FET ha servido para expandir y consolidar la producción de tabaco. De la revisión nacional e internacional de experiencias exitosas resulta claro que la sustitución de la producción de tabaco es posible desde el punto de vista técnico y viable desde lo económico. Numerosos casos de reconversión en distintos países del mundo así lo acreditan. Sin embargo, se trata de un proceso largo y complejo, que debe involucrar a los productores, buscando nuevas formas de asociación y de contratación que puedan reemplazar a los incentivos que provee la cadena del tabaco. Y exige una activa participación del Estado no sólo en el financiamiento de las distintas acciones y en la asistencia técnica a los productores y a las asociaciones, sino también en el desarrollo de infraestructura.

Sin embargo, la coalición de actores que se opone a la modificación del FET impone una severa restricción a cualquier política orientada a reconvertir, aunque sea parcialmente, la producción tabacalera. Dadas estas restricciones políticas, cualquier posibilidad de implementar acciones desde el lado de la oferta que permitan complementar los esfuerzos para reducir el consumo de

tabaco requiere avanzar de forma gradual en diferentes aspectos puntuales. A este respecto, algunas acciones que podrían implementarse sin necesidad de hacer modificaciones sustanciales en el FET son:

- a. Mejorar el uso de los fondos del 20%, que benefician más a productores pequeños.
- b. Priorizar los proyectos de diversificación antes que los de reconversión.
- c. Extender por un período de tres a cinco años los beneficios del FET, luego de dejar de ser productor de tabaco.

Asimismo, algunas acciones adicionales de mayor alcance podrían incluir:

- a. Desarrollar un programa integral de desarrollo regional que incluya, no exclusivamente, la reconversión de la producción tabacalera.
- b. Desarrollar una campaña orientada a concientizar a los productores sobre la reducción tendencial del consumo a nivel mundial.
- c. Evaluar un eventual incremento de las retenciones a la exportación de tabaco, que compense de algún modo el estímulo que reciben los *traders*, y limite el incentivo a ampliar la oferta productiva/exportadora.
- d. Modificar la ley para convertir al FET en un fondo coparticipable para las provincias productoras.



1. Introducción



Las políticas de intervención sobre la producción y el consumo de tabaco en Argentina se inician en la década de 1960, cuando se implementan los primeros marcos regulatorios tendientes a promover el desarrollo, la tecnificación y la diversificación de la producción tabacalera en el país¹. Desde entonces, las políticas de estímulo del sector han ido combinando medidas de impulso al crecimiento y diversificación de la oferta productiva (financiadas con un impuesto/fondo específico), mecanismos de imposición orientados a elevar el precio de los cigarrillos, medidas de control del consumo y de provisión de información sobre sus efectos nocivos con el fin de desestimular la demanda.

Este mix de intervenciones, no siempre consistente, responde tanto a los diferentes intereses en juego (economías regionales, grandes firmas, afán recaudador del Estado, gasto en salud, etc.) como a los cambios en los hábitos y en la cultura. Así, mientras que en las décadas de 1960 y 1970 predominaba una visión “productivista” del tabaco (y por tanto había un interés por incrementar, mejorar y diversificar su producción), desde la década de 1990 surge con fuerza una visión de prevención de la salud (consistente con

una política de mayor imposición, mayor control del consumo, prohibición del mismo en lugares públicos y privados cerrados, prohibición de la publicidad, regulaciones sobre la información al consumidor, etc.). Ambos enfoques conviven desde entonces en un delicado equilibrio².

Este fenómeno de convivencia de diferentes visiones sobre el tabaco es común en la mayor parte de los países del mundo; sin embargo, mientras que en los países desarrollados predomina –en las últimas décadas– la visión de prevención de la salud por sobre el enfoque productivista, en los países en desarrollo esta predominancia no parece tan clara³.

Más allá de esta asimetría de visiones entre las economías de diferente desarrollo relativo, los esfuerzos para atenuar el consumo de cigarrillos se intensificaron en las últimas décadas en la mayoría de los países. Para ello resultó de fundamental importancia la aprobación, en 2007 y en el marco de la Organización Mundial de la Salud, del Convenio Marco para el Control del Tabaco, firmado por más de 180 países. Según la OMS (2016), más de la mitad de los países del mundo ha implementado por lo menos una medida de control del tabaco desde la firma de dicho convenio⁴.

1. En 1959 se aprobó la Ley 14.781 “Régimen para el desarrollo de la industria y creación del Consejo Nacional de Promoción Industrial”, que fue derogada en 1963 mediante el Decreto 5338/63. En 1967 nace el Fondo Tecnológico del Tabaco a través de la Ley 17.175. A fines de 1967, dicho fondo fue prorrogado, bajo la denominación “Fondo Especial del Tabaco”. Tras sucesivas prórrogas, adquirió estabilidad en 1972 con la sanción del Decreto-Ley 19.800 o “Ley Nacional del Tabaco”.

2. Mientras que FIC Argentina (Fundación Interamericana del Corazón) y el Ministerio de Salud de la Nación aparecen como dos de los actores más importantes del enfoque de prevención de la salud (y por ende, en favor del control del tabaco), la visión productivista es defendida desde la Secretaría de Agricultura de la Nación, las empresas tabacaleras y consultores e investigadores vinculados al sector.

3. Cheng Li (2012) analiza, por ejemplo, las serias dificultades de economía política y de desarrollo regional que enfrenta China para avanzar en una política antitabaco más fuerte. Jacobs *et al.* (2000) observan cómo las políticas de control de producción de tabaco en países desarrollados han trasladado dicha demanda a países en desarrollo.

4. Sin embargo, hasta 2015, solo 28 economías de ingreso medio y bajo tenían políticas integrales para contrarrestar el consumo de tabaco a partir de la publicidad, restricciones para fumar en lugares públicos e impuestos altos.

Como consecuencia de ello, el consumo de cigarrillos en adultos a nivel mundial ha disminuido entre 2007 y 2015, del 23% al 21% de la población total adulta (OMS, 2016). En este período, si bien las tasas de tabaquismo disminuyeron en la mayor parte de los países del mundo, en al menos 27 estados dichas tasas aumentaron. Entre ellos se destacan países como Jordania, Indonesia, Líbano, Croacia, entre otros, cuyas tasas se incrementaron entre 8 y 15 puntos porcentuales (Khokhar, 2016).

En este marco global, la Argentina ha venido avanzando en estas últimas décadas en una política integral de control y prevención, incluyendo aspectos impositivos, de restricción del consumo en lugares públicos, en la generación de alertas sobre los impactos sobre la salud del fumador, limitaciones en las pautas publicitarias, entre otras iniciativas. Sin embargo, aún no ha ratificado el Convenio Marco de la OMS.

Los resultados de estas políticas hasta el momento han sido positivos, pero no del todo eficaces. En efecto, si bien el porcentaje de personas mayores de 15 años que fuma (en relación al total) ha bajado del 40% en el año 2000 al 24% en 2015⁵ (OMS, 2016), el tabaco sigue siendo el factor de riesgo más importante de las muertes ocasionadas por problemas cardiovasculares en Argentina.

Según las estimaciones de Alcaraz *et al.* (2016), el tabaquismo fue responsable en 2015 de 44.851 muertes en el país (13,2% del total de muertes). A su vez, los hombres

fumadores tienen una expectativa de vida 4,91 años menor que los no fumadores, mientras que en los exfumadores la reducción es de 1,99 años. Además, la reducción de la esperanza de vida es mayor cuando se expresa en años de vida ajustados según la calidad (AVAC), con una diferencia de 6,06 AVAC entre fumadores y no fumadores en los hombres, y de 5,80 AVAC en las mujeres.

Por otra parte, Alcaraz *et al.* (2016) calculan que en 2015, los costos asociados a las enfermedades derivadas del tabaco alcanzaron en Argentina los \$33 mil millones (0,75% del PBI y 7,5% del gasto público en salud). Esta investigación concluye que los aportes tributarios que hace el sector tabacalero no llegan a compensar los costos que generan las enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco, toda vez que la recaudación impositiva (excluyendo el FET que va al propio sector) por la venta de cigarrillos y otros productos del sector representó \$22 mil millones en dicho año.

La multiplicidad de factores que influye sobre el consumo de tabaco requiere seguir buscando canales de intervención orientados a profundizar los esfuerzos para atenuar dicha demanda. La parte fiscal resulta fundamental para ello (aunque no excluyente). En efecto, a partir de las elasticidades precios e ingresos de la demanda estimadas por recientes estudios (González Rozada, 2006, 2017; Rodríguez Iglesias, 2015, 2017; Martínez *et al.*, 2015), se desprende que un aumento real del 50% en los precios de los cigarrillos por una mayor imposición reduce el consumo 15%.

5. Más allá de la población mayor de 15 años, la Encuesta Global de Consumo de Tabaco por Jóvenes arroja para 2012 una prevalencia del 19,6% en adolescentes de 13 a 15 años.

Según Prabhat Jha (2017), algunos ejemplos de una tributación inteligente para penalizar el consumo de tabaco son el alza de impuestos en Canadá en 2014, así como la ley de reforma del “impuesto al vicio” (que incluye el tabaco y el alcohol) de 2012 en Filipinas, que contribuyó a financiar la ampliación de la cobertura sanitaria universal. También menciona el caso de Sudáfrica, con importantes resultados en términos de la reducción del consumo de cigarrillos generada por una adecuada política fiscal.

Para América Latina y el Caribe, Rodríguez Iglesias y Chaloupka (2017) señalan la conveniencia de aplicar un esquema de impuestos específicos simple y unificado para todos los productos del tabaco, como ejemplo de política tributaria bien diseñada en términos de asegurar la transparencia, la simplicidad y la facilitación de la administración tributaria.

Independientemente de la necesidad de avanzar en iniciativas de tributación más eficientes, resulta difícil pensar en el control del consumo del tabaco si el país continúa sosteniendo 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 (Ríos, 2014). En efecto, es poco lo que se ha hecho en las últimas décadas en términos de regular la oferta de manera restrictiva, en tanto que las iniciativas tendientes a diversificar y/o reorientar la especialización de las economías regionales involucradas han sido hasta el momento exiguas y/o poco exitosas. Por el contrario, las medidas de apoyo y estímulo al crecimiento de la

actividad han seguido vigentes, en el marco del Fondo Especial del Tabaco.

Como consecuencia de ello, este estudio tiene como objetivo avanzar en una mirada integral de la problemática del tabaco (y sus efectos directos e indirectos), poniendo especial hincapié en la estructura productiva, su impacto sobre las economías regionales y el complejo rol del Fondo Especial del Tabaco, principal instrumento de política pública hacia el sector tabacalero.

Parte de la hipótesis de que cualquier medida de control del tabaco (incluida la impositiva) que se quiera aplicar en Argentina requiere prestar especial atención a la oferta, por diferentes motivos:

a) Porque si no se diversifica y/o reorienta la especialización de las economías regionales involucradas, la oferta podría continuar generando su propia demanda (más allá de las trabas que operen sobre esta última);

b) Porque medidas de control sobre la demanda podrían llegar a generar problemas económicos y sociales en las provincias tabacaleras, que deben ser considerados ex ante, procurando reducir la dependencia de las mismas en relación a dicha actividad;

c) Porque dada la configuración del ordenamiento federal-impositivo en la Argentina, cualquier alteración de la presión tributaria sobre el tabaco que se quiera impulsar requiere la aprobación de los representantes de las provincias productoras ante el Congreso Nacional. De ahí la importancia del análisis de economía política a la hora de encarar cualquier reforma para el sector.

En función de estos objetivos e hipótesis, el estudio avanza en un análisis de la cadena de valor del sector y su particular organización productiva, así como los problemas y desafíos de economía política asociados, habida cuenta la importancia que tiene la actividad para las siete provincias productoras que se encuentran en la región norte del país, donde el fenómeno de la pobreza está muy extendido.

Asimismo, la investigación profundiza sobre la distribución del Fondo Especial del Tabaco en relación con sus beneficiarios finales, y sus efectos sobre la diversificación y reconversión de las áreas productoras, considerando la heterogeneidad de productores que coexisten en el país (grandes firmas en el noroeste –NOA- y pequeños minifundistas en noreste –NEA-). Se consideran en particular, algunas experiencias de reconversión financiadas por dicho Fondo, de donde se extraen lecciones y aprendizajes.

Finalmente, el estudio analiza casos internacionales de reconversión, así como también considera las mejores prácticas de países productores que lograron reducir el consumo actuando de manera simultánea sobre la demanda (imposición) y la oferta (reconversión).

Por último, y como consecuencia del análisis y aprendizaje de la experiencia nacional e internacional, y los condimentos de economía política de la particular configuración de la actividad y su esquema de promoción en Argentina, el documento termina con una serie de conclusiones, sugerencias y/o lineamientos de política orientados a avanzar en un mayor control del tabaco.



Metodología y fuentes de información

La investigación avanza en un análisis de la problemática del tabaco (y sus efectos directos e indirectos), haciendo especial hincapié en la estructura productiva, su impacto sobre las economías regionales y el complejo rol del Fondo Especial del Tabaco, principal instrumento de política pública hacia el sector tabacalero.

Desde este punto de vista, el trabajo se inscribe en lo que la economía del tabaco denomina análisis del lado de la oferta. La investigación complementa el análisis de datos y de información estadística sobre el sector con una revisión de estudios previos nacionales e internacionales, y entrevistas a especialistas del orden nacional e internacional (en base a cuestionarios preestablecidos), ligados a la actividad tanto desde el punto de vista productivo, como desde el lado fiscal y gubernamental, incluyendo ONGs, representantes del sector público, de empresas, etc.

Más en particular, la perspectiva de la cadena de valor y su desempeño reciente incluye datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Ministerio de Agroindustria, Ministerio de Trabajo y algunas fuentes secundarias. El período analizado incluye información de los últimos diez años, siempre que estuviera disponible.

El estudio del Fondo Especial del Tabaco considera fundamentalmente la información de base del Ministerio de Agroindustria. Y para el análisis de la importancia relativa del Fondo en relación a los ingresos totales de las Provincias, se consideran datos de los Ministerios de Hacienda e Interior. En todos los casos cubre el período de los últimos diez años.

Finalmente, el análisis de las experiencias internacionales de reconversión y mejores prácticas surge de un survey de la literatura existente. En el caso de las experiencias de reconversión de orden nacional, se consideraron tanto fuentes de información secundarias (revistas especializadas, notas periodísticas) como los resultados de entrevistas en profundidad a actores (autoridades de las cooperativas, especialistas de delegaciones regionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, etc.).

2. La cadena de valor del tabaco



II.1. La dinámica organizacional del complejo

La producción de tabaco en Argentina involucra una gran cantidad y variedad de actores y de procesos, conjugando actividades primarias, industriales y de servicios. Se distinguen básicamente cinco etapas o tareas principales dentro del complejo: la producción primaria, la primera industrialización, el acopio, la segunda industrialización, y la elaboración del producto final (Corradini, 2005). También resulta importante la fase de distribución y comercialización de los bienes producidos.

La primera fase (producción primaria) se desarrolla en el ámbito rural y requiere un uso intensivo de mano de obra para tareas diversas como la preparación del suelo, la fabricación de almácigos, el trasplante, el desflore, la cosecha, el encañado, el secado y el riego, entre otras. Los productores primarios son los actores centrales de esta

fase: compran las semillas, agroquímicos y otros insumos básicos, así como las máquinas, y contratan los trabajadores que requieren para sus procesos productivos. Son habituales los contratos con las acopiadoras, que les aseguran a los productores la provisión de insumos, la asistencia técnica y otros servicios, bajo la forma de “adelanto de pagos”. Estos son luego descontados de los pagos por la compra del tabaco, y son los acopiadores quienes fijan el precio en función de la calidad que le asignan al producto⁶.

A través de este tipo de contratos el acopiador le garantiza la compra del tabaco al productor, estableciendo un mecanismo de dependencia. Esta relación de productores (mayormente) atomizados con acopiadores concentrados brinda un poder de mercado muy particular a estos últimos, especialmente en lo que hace a los productores de menor tamaño relativo (FIC, 2013; García y Vidoso, 2011).

6. Esto resulta fundamental en la relación acopiador-productor, sobre todo teniendo en cuenta que de ella depende el pago del denominado precio FET, como se explica más adelante en este documento. Cheng Li (2012) analiza, por ejemplo, las serias dificultades de economía política y de desarrollo regional que enfrenta China para avanzar en una política antitabaco más fuerte. Jacobs *et al.* (2000) observan cómo las políticas de control de producción de tabaco en países desarrollados han trasladado dicha demanda a países en desarrollo.

La producción primaria se concentra en Misiones (38% del total), Salta (25%) y Jujuy (24%), mientras que las restantes provincias productoras representan el 14% restante: Tucumán (6%), Corrientes (5%), Chaco (2%) y Catamarca (1%). En este eslabón hay un número significativo de productores: un total de 18.526 (MAGyP, 2012/13), con importante presencia de minifundistas⁷.

En las provincias del nordeste argentino y en Tucumán y Catamarca predominan los pequeños productores, que recurren a la mano de obra familiar, con muy escaso capital y en superficies reducidas. En estas provincias, el 95% de las explotaciones no supera las cinco hectáreas (Mincyt, 2016).

En cambio, en Salta y Jujuy predominan los establecimientos medianos a grandes con características empresariales con altos niveles de capitalización. En efecto, el 40% de las explotaciones supera las 50 hectáreas y el promedio ronda las 35 hectáreas. Las empresas suelen trabajar por administración y estar diversificadas con otras producciones, inclusive oleaginosas y/o cereales. Disponen de la maquinaria necesaria, recurren a los paquetes de agroquímicos y tecnologías de organización de la producción y cuentan con asesoramiento profesional. Al momento de vender, tienden a diversificar el comprador e, inclusive, tienen sus propias organizaciones cooperativas ligadas a la pre industrialización y a las ventas al mercado externo (Ministerio de Hacienda, 2016).

Otra fase productiva

Después de cosechadas las hojas, se pasa a una segunda etapa del proceso productivo que se realiza también en el ámbito de la finca: la primera industrialización. En ella, se produce el “curado” del tabaco, donde pierde su humedad y cambia la composición química de sus hojas. Para el curado del tabaco tipo Virginia se utilizan estufas a gas convencionales o Bulk Curing, con humedad y temperatura controlada. Para el curado del Burley se utilizan galpones y el secado es natural en lugares aireados; se trata de una actividad con más mano de obra intensiva (MECON, 2012).

Mientras que para los tabacos Virginia y Burley el proceso de curado requiere solo algunas horas, en las variedades Criollas puede tomar más de un mes, requiriendo un espacio al aire libre o bien galpones aireados. El tabaco que sale de las fincas después de realizado el proceso de secado se denomina “Tabaco Verde” (Minagri, 2010; FIC, 2014). Cabe señalar que una parte menor del tabaco verde es exportada, en tanto que la mayor proporción de dicho tabaco pasa por un proceso de industrialización para luego ser destinado tanto al mercado interno como al internacional (FIC, 2014).

El acopio⁸ y la segunda industrialización son las instancias que siguen a este proceso

7. Cabe señalar que existen diferentes definiciones de minifundio en la actividad tabacalera que dan lugar a aproximaciones cuantitativas distintas en relación al número de productores de pequeña escala. Así, según Corradini *et al.* (2004), basado en la clasificación de productores de hasta dos hectáreas, el número se eleva a 24.417 productores. Por su parte, según la metodología de Obschatko *et al.* (2007), que se basa en criterios múltiples, este número se reduce a 14.199. Para un análisis pormenorizado de las implicancias de este fenómeno ver FIC (2013).

8. El tabaco encuentra dos “vías” o canales principales de comercialización: las empresas y las cooperativas. Dependiendo de cada provincia en particular y del poder de negociación de los productores, la venta se realiza en uno u otro comercializador. En líneas generales, esto depende de las estrategias de adelantos de insumos y capitales que tanto empresas como cooperativas generan con los productores.

y se realizan fuera de las fincas; intervienen empresas privadas (representadas por la industria cigarrera o exportadoras) y cooperativas. El productor tabacalero (dependiendo de cada provincia en particular) se presenta con los fardos de hojas sueltas (que contiene entre 40 y 45 kilos), clasificadas según el Patrón Tipo Oficial (PTO)⁹, ya sea en las cooperativas o en las firmas privadas de acopio y comercialización. Estas empresas pagan al productor el precio del tabaco acorde a su calidad (en el marco de los contratos antes descriptos), en tanto que los productores reciben además un sobreprecio determinado por el Fondo Especial del Tabaco¹⁰.

En las plantas de depósito se realiza una segunda clasificación¹¹, para luego pasar al proceso de humectado y picado que implica la segunda etapa de industrialización, donde se separan las hojas homogenizadas, el *scrap* y el palo en hebras; y se empaqueta el tabaco en cajas¹² que se destinan a la industria cigarrera o a la exportación. En esta instancia puede incluirse también la mezcla de los distintos *blends* que cada comprador requiera para la producción de cigarrillos.

Según datos de la campaña 2016/2017, si bien acopiaron tabaco veintidós agentes, cinco de ellos concentraron el 82% del acopio total: la Cooperativa Tabacalera de Salta (18,8%), seguida por Massalin Particulares (18,6%), Alliance One (18,3%), la Cooperativa Tabacalera de Misiones (13,7%) y la Cooperativa Tabacalera de Jujuy (12,8%).

En conjunto, el sistema cooperativo acopió el 49% del tabaco, mientras el restante 51% fue acopiado y procesado por empresas privadas.

Cabe señalar que algunas de las cooperativas (por ejemplo, la de Jujuy), no sólo actúan como acopiadoras sino que ofrecen un amplio set de actividades vinculadas a la manufactura y empaque de cigarrillos, así como servicios de asistencia técnica y provisión de insumos y prefinanciamiento a productores primarios, como se mencionara anteriormente.

De acuerdo a un estudio de FIC (2014), las compañías acopiadoras están íntimamente relacionadas, comercialmente integradas, e incluso controladas por *dealers* internacionales, más allá de las que dependen directamente de la industria del cigarrillo.

Según Mincyt (2016), las tres cooperativas principales (Jujuy, Salta y Misiones) que intervienen en esta etapa presentan un nivel tecnológico que responde a las características internacionales y es similar a la industria brasilera, y desarrollan planes de inversión para mantener actualizado su nivel tecnológico. Sin embargo, las cooperativas menores (Tucumán y Corrientes) enfrentan una situación económica complicada ya que su maquinaria para el procesamiento del tabaco es antigua, con sistemas de mantenimiento deficientes y una capacidad teórica de equilibrio económico muy por encima del nivel alcanzado en los últimos años.

9. El Patrón Tipo Oficial es definido por el Ministerio de Agroindustria mediante resolución oficial, determinando el conjunto de clases, definiciones y términos relativos de cada clase de tabaco, según color y posición de las hojas en la planta.

10. Esto se analiza en el apartado del Fondo Especial del Tabaco, en este documento.

11. Una parte del tabaco reclasificado no sigue el proceso de industrialización y es vendido por las acopiadoras a otras empresas (*dealers* o firmas manufactureras).

12. El producto y/o subproducto es prensado y empaquetado en cajas, con identificación de cada tipo de *blend* o subproducto y la establecida por los requisitos fiscales. El peso fijado para la caja de tabaco normalmente es de 200 kg.

Hacia la etapa final

En la elaboración de tabaco y cigarrillos se identifican los mismos dos grandes canales que en la etapa de acopio, conformados por cooperativas y empresas privadas. El primero de ellos abarca el procesamiento y la elaboración de fardos de hojas de tabaco, cuyo principal destino es la exportación. La mayoría de las ventas de las cooperativas se realizan a través de *dealers*¹³ y/o de grandes empresas internacionales, y destinan una pequeña parte de su producción a la elaboración de cigarrillos para el mercado interno (ocupando solamente el 3% del mercado)¹⁴.

El segundo canal corresponde a las empresas privadas: se destacan Massalin Particulares y Nobleza Piccardo (subsidiarias de empresas internacionales). Ambas firmas se encuentran integradas verticalmente, y no sólo poseen injerencia dentro de las plantas de acopio y despalillado, sino que además son dueñas de las fábricas donde se elaboran los cigarrillos. Generan el 97%¹⁵ de la producción de cigarrillos y emplean en conjunto a unas 3.500 personas¹⁶; en tanto que su nivel tecnológico responde a los estándares internacionales.

Estructura del mercado

La estructura del mercado argentino de cigarrillos presenta dos empresas productoras que se enfrentan a una oferta atomizada del insumo básico y a una demanda atomizada del producto. Esta relación, común a nivel internacional, permite clasificar a esta industria como un oligopsonio en el mercado del insumo y un oligopolio en el mercado del producto. La principal barrera para la entrada de nuevos competidores son los grandes gastos de publicidad que realizan estas empresas para diferenciar sus productos y la calidad de los mismos. (MinAgri, 2011). Según Gonzalez Rozada (2006), esta tipología de mercado deriva de la existencia de barreras naturales o de eficiencia derivada de las estructuras de costos de las empresas que conforman el sector. Los costos de operación representan un gran obstáculo para la entrada de nuevos competidores dado que se requieren importantes inversiones con el fin de lograr el nivel óptimo conforme al tamaño del mercado con que actualmente opera la industria nacional.

13. De hecho, algunas cooperativas compran la producción a nombre de los *dealers* internacionales a través de los cuales el producto luego se exporta.

14. Un ejemplo de lo expuesto lo constituye la marca CJ de cigarrillos en la provincia de Jujuy, empresa que se encuentra dentro de las instalaciones de la cooperativa.

15. Cabe señalar que este grado de concentración se incrementó en los últimos años debido a políticas agresivas de estas empresas, que habían visto perder a principios de los 2000 parte de su mercado en manos de Pymes nacionales orientadas a abastecer la demanda doméstica. En 2005, estas Pymes habían llegado a representar el 10% del mercado (FIC, 2014).

16. Mientras que Nobleza Piccardo emplea unas 2.600 personas, Massalin Particulares genera unos 900 puestos de trabajo, según datos del Ministerio de Hacienda (2016) e información de empresas. Si se agregan los empleos en el sector acopiador, el número total de empleos se eleva a 7.000.

Otros estudios del sector en Argentina (FIC, 2014) destacan el eslabón intermedio de las acopiadoras, como firmas concentradas que enfrentan a productores atomizados, con el poder de mercado que ello supone. En efecto, estas empresas (cooperativas y productoras de cigarrillos) controlan a los productores primarios a través de los contratos y adelantos de pagos, fijando además los precios y las cantidades/calidades demandadas. Y se constituye en el eslabón que canaliza luego el tabaco para su exportación a través de *dealers*, o bien para su proceso manufacturero de elaboración de cigarrillos para el mercado interno.

La industria local compra el tabaco a través de sus propias bocas de acopio, y se encarga de elaborar los cigarrillos y empaquetarlos. Asimismo, los paquetes son distribuidos mediante una importante red de mayoristas y minoristas. En efecto, la etapa de comercialización incluye un primer estadio mayorista donde se acumulan y administran los stocks y se organiza la llegada a los puntos de venta. En Argentina, los cigarrillos se comercializan fundamentalmente a través de kioscos, aunque también se venden en mayoristas y estaciones de servicio¹⁷.

Como se mencionara antes, una parte importante del tabaco que se produce en Argentina (palo en hebras) no se traduce en la elaboración de cigarrillos en el país y se exporta a diferentes países del mundo. Cabe señalar la importancia de la variedad Virginia en las operaciones al exterior, que

representa entre el 65% y el 70% de las ventas de tabaco argentino al mundo (el 30% restante se origina en exportaciones de la variedad Burley). Los principales mercados son China, Bélgica, Estados Unidos, Paraguay, entre otros¹⁸. Desde 2012, el tabaco se convirtió en el tercer principal producto de exportación a China, siendo Argentina el cuarto abastecedor de dicho mercado luego de Brasil, Zimbawe y EE.UU.

El negocio exportador está en manos de *dealers* que comercializan el tabaco en sus diferentes grados de elaboración, y lo venden a las principales compañías internacionales productoras de cigarrillos. La relevancia de estos actores radica en que determinan precios, cantidades y calidades demandadas a los productores (FIC, 2014). Las importaciones de tabaco, por su parte, están relacionadas con la comercialización directa de productos específicos, tales como cigarros, tabaco para pipa, entre otros.

Más allá de las actividades vinculadas con estas cinco fases productivas, la industria tabacalera genera una importante demanda de bienes y servicios que son abastecidos por proveedores locales y extranjeros¹⁹. Entre los principales se pueden señalar ciertos servicios básicos y de infraestructura, como la electricidad y el agua, así como servicios agrícolas, transporte, publicitarios y financieros/bancarios. Por otra parte, es importante la demanda de agroquímicos dentro de los insumos para el cultivo del tabaco. Finalmente, la cadena de valor

17. Se estima que existen en el país unas 100.000 bocas de expendio de cigarrillos (FIC 2014).

18. En el próximo acápite se desarrolla con mayor detalle el desempeño exportador reciente.

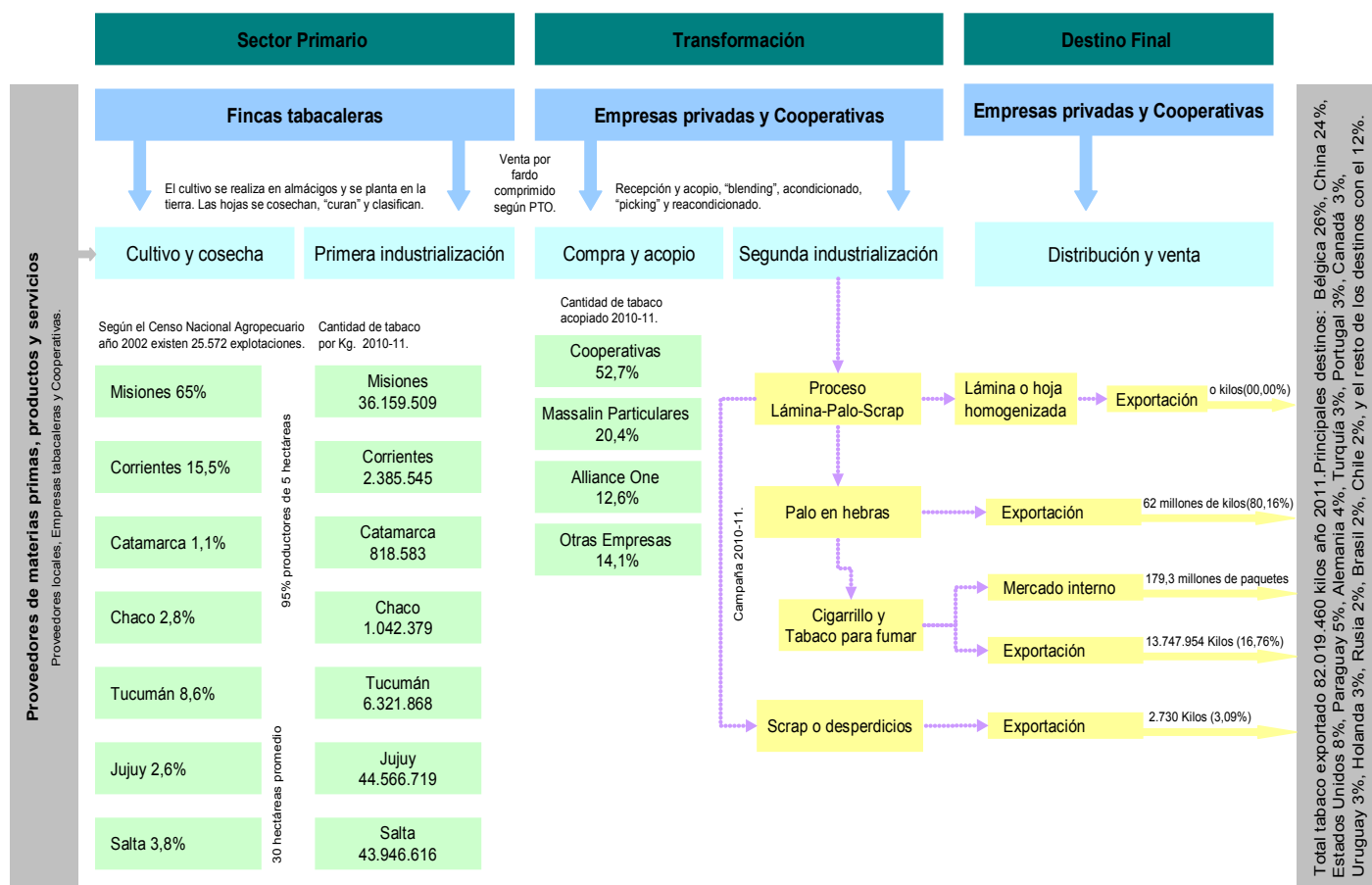
19. Ver Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Matriz Insumo Producto: Argentina 1997. Buenos Aires: INDEC; 1997.

concluye –como se describiera - con una amplia red de distribución local a través de kioscos y otros canales, a lo que hay que sumar la importante fase de comercialización internacional (mayormente de tabaco, aunque puede incluir cigarrillos).

Por último, el Estado ocupa un lugar fundamental en el funcionamiento de la

cadena, a través del Fondo Especial del Tabaco (FET). Este fondo provee apoyo a prácticamente todos los segmentos de la cadena: productores de tabaco, segmento industrial, entidades de seguros de salud (obras sociales) de los trabajadores, organizaciones de productores y los Estados de las provincias productoras.

Esquema 1: La cadena de valor del tabaco



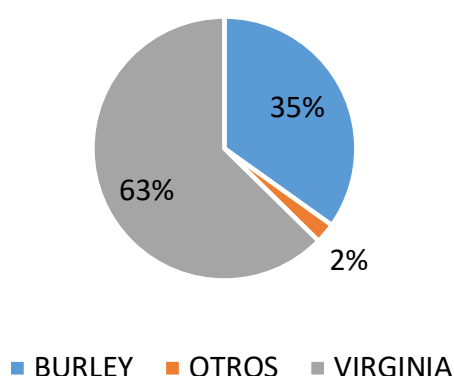
Fuente: MECON (2012).

II.2. El desempeño reciente del complejo productivo en Argentina

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en 2017 el sector elaborador de productos del tabaco representaba el 0,65% del Valor Agregado y del Valor Bruto de la Producción de la industria manufacturera nacional²⁰. La participación del sector tabacalero en el valor bruto de la producción manufacturera de las provincias del noreste (NEA) y noroeste (NOA) que lo producen es mucho más significativa: por ejemplo, en Salta (11,6%), Jujuy (11,1%) y Misiones (5,9%), según la medición disponible del Producto Bruto Geográfico (PBG) 2004 de INDEC.

Como fuera dicho, las variedades más importantes son Virginia y Burley; en menor medida, las variedades Criollas. La primera se cultiva esencialmente en Salta y Jujuy; en cambio, la variedad Burley es más común en Misiones (con mayor producción), Catamarca y Tucumán. Por otro lado, las provincias de Corrientes y Chaco se dedican casi exclusivamente a la producción de las denominadas variedades Criollas, aunque su participación en la producción total es marginal (cerca del 2% del total). En conjunto, Argentina se ubica como el octavo productor mundial de tabaco (ITGA, 2016).

Gráfico 1. Producción de tabaco según variedad (campaña 2016/2017)

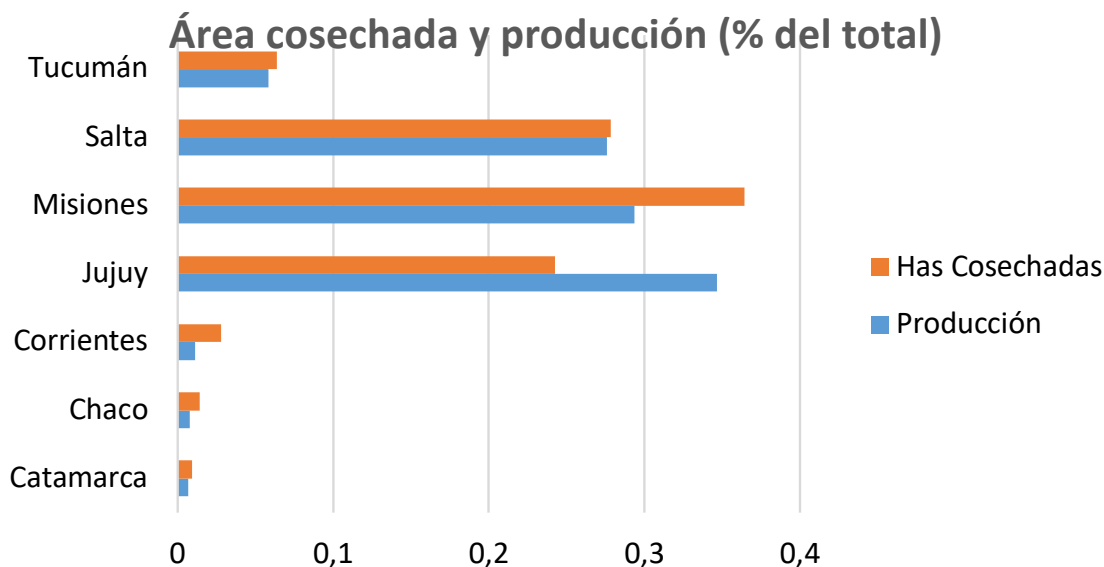


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAGyP.

20. A precios corrientes. A precios constantes esta participación no llegaba al 0,5% de dichas variables.

A lo largo de la última campaña se cosecharon en todo el país 57.325 hectáreas de tabaco y se produjeron 117 millones de kg. de tabaco, con un rendimiento promedio de 2.044 kg por hectárea.

Gráfico 2. Producción por provincia (campaña 2016/2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAGyP.

Mientras que Misiones encabeza el ranking de provincias con mayor cantidad de hectáreas cosechadas de tabaco del país, concentrando el 36,4% del total de la superficie de Argentina dedicada a este cultivo, Jujuy es la primera productora de tabaco. La diferencia entre el área cosechada y la producción, también observable en provincias como Corrientes y Chaco, está relacionada con las fuertes discrepancias en términos de rendimiento. Estos diferenciales de rendimiento por hectárea se deben tanto

a cuestiones vinculadas a las variedades de tabaco que se producen en las diferentes provincias, como a la extensión de las explotaciones, la tecnología utilizada, los procesos productivos, etc.

El rendimiento medio a nivel nacional del último bienio –como se mencionara antes– ascendió a 2.044 kg/ha. En la campaña 2016/2017, los mejores valores se registraron en la provincia de Jujuy, con 2.788 kg/ha, seguido por Salta con 2.309 kg/ha, Tucumán,

Catamarca, Misiones, Chaco, y por último, Corrientes con 780 kg/ha. Cabe señalar que la variedad Virginia observa un rendimiento 50% superior a la del tabaco Burley, los dos principales tabacos producidos en el país.

Como se comentara previamente, ello se debe en parte a la forma de producción, pero también a la conformación de la estructura social agraria, que en Jujuy y Salta se caracteriza por la existencia de explotaciones altamente capitalizadas²¹ y con un uso intensivo de mano de obra asalariada permanente y estacional. También, por ser las provincias/empresas más beneficiadas por los planes financiados por el Fondo Especial del Tabaco, que – como veremos luego– se distribuye según el nivel de producción. Por el contrario, en Misiones, por ejemplo, predominan pequeñas unidades de producción minifundistas con un bajo nivel tecnológico y un uso predominante de mano de obra familiar. Y, en términos relativos, resultan mucho menos beneficiadas por el FET.

Así, en Salta y Jujuy unos 1.000 productores por provincia desarrollan igual producción que Misiones con más de 12.000 productores; por otra parte, mientras que en Misiones la producción está altamente diversificada, en las otras dos provincias el tabaco se aproxima al monocultivo. Según Mincyt (2016), en las tres localizaciones el nivel tecnológico primario es adecuado.

De todos modos, un estudio de FIC (2013) sostiene que el número de productores está

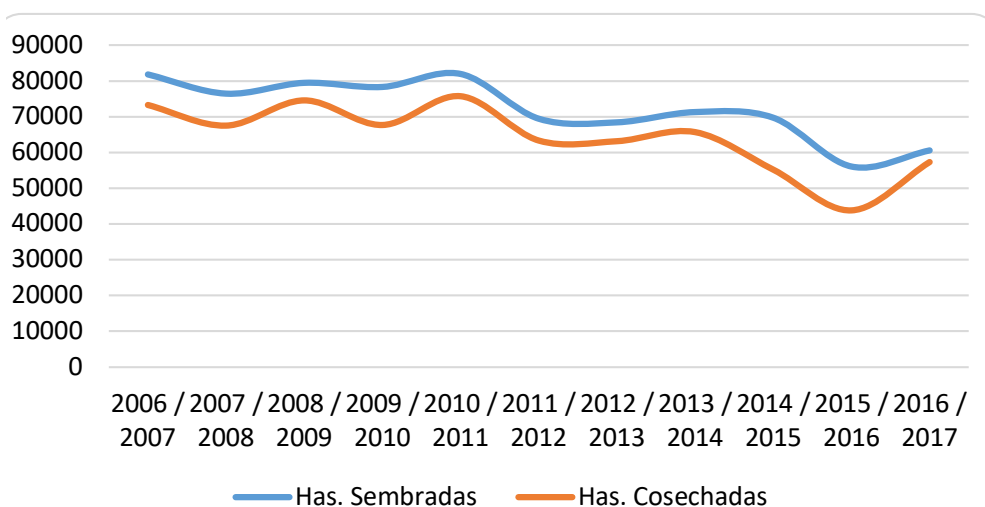
sobreestimado, toda vez que más de un productor es registrado por cada explotación agrícola, con el objeto de recibir beneficios adicionales del FET (una mayor cuota o mejores beneficios sociales como el seguro de salud, por ejemplo). Según este estudio, en Jujuy existían –según el departamento provincial de tabaco– 711 productores activos en la campaña 2007-2008, mientras que el Registro Nacional de Productores computaba 1.200 a 1.300 productores en ese período. En igual sentido, en Misiones, Salta y Tucumán, el número de productores registrados a nivel provincial era menor que el número de productores registrado a nivel nacional.

De los datos censales de 1988 y 2002 se observa, en términos de producción, una importante concentración en los estratos más grandes, con un incremento de la participación de los productores de más de 50 hectáreas, y una caída de los estratos más pequeños. En este sentido, la tendencia observada refiere al fraccionamiento y desaparición de la pequeña y mediana propiedad, que se transforma en el sostén de la gran explotación, a medida que avanza la concentración de capital (MECON, 2012).

En una mirada de mediano alcance, según los siguientes gráficos se observa en el país una tendencia levemente contractiva de la actividad a lo largo de la última década, tanto desde el punto de vista del área sembrada/cosechada, como desde la producción de tabaco.

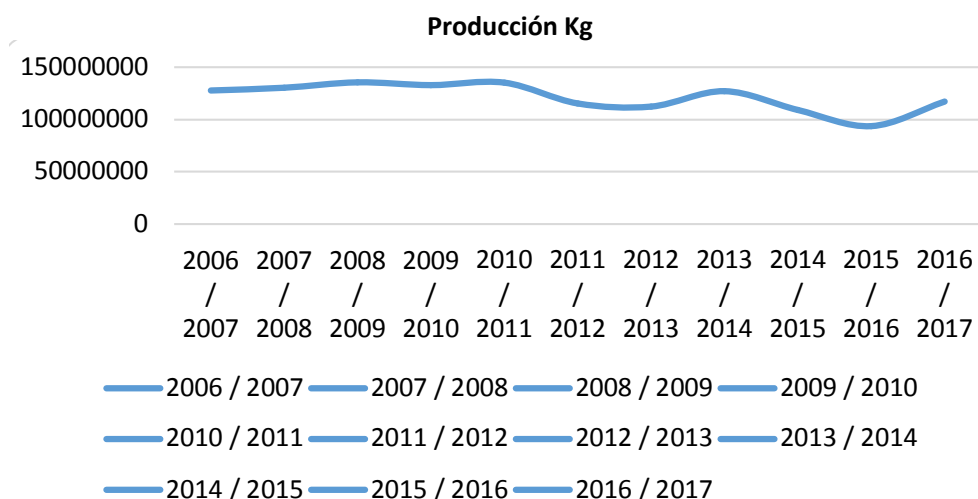
21. Las estufas de secado *Bulk Curing* tienen un valor aproximado de 15 mil dólares. Cabe agregar que un productor de unas 30 hectáreas necesita por lo menos cinco o seis de ellas para poder alcanzar un nivel óptimo de curado. Más allá del tamaño de estas estructuras productivas, algunos de los especialistas del sector señalaron la importancia del FET para proveer estas estufas a estos productores privados.

Gráfico 3. Evolución del cultivo de tabaco (2006–2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAGyP.

Gráfico 4. Evolución de la producción de tabaco (2006–2017)

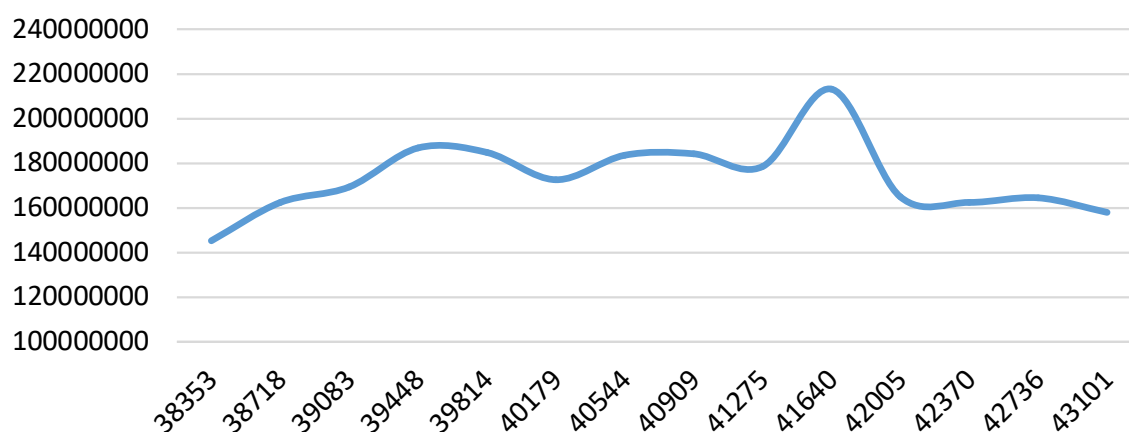


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAGyP.

Evolución de la producción, venta y precios de los cigarrillos

El consumo interno de cigarrillos registra una performance similar a la producción y exportación de tabaco. Esto es, evidencia una volatilidad a lo largo de la última década, con una tendencia contractiva desde el máximo de 2014. En efecto, si en enero de 2005 se consumían 145 millones de paquetes, en enero de 2014 se llegaba al record de 213 millones, para luego reducirse y alcanzar los 158 millones en enero de 2018. En términos anuales, las ventas totales en el país promediaron los 35.900 millones de cigarrillos en el bienio 2016–2017 (Minagri, 2018).

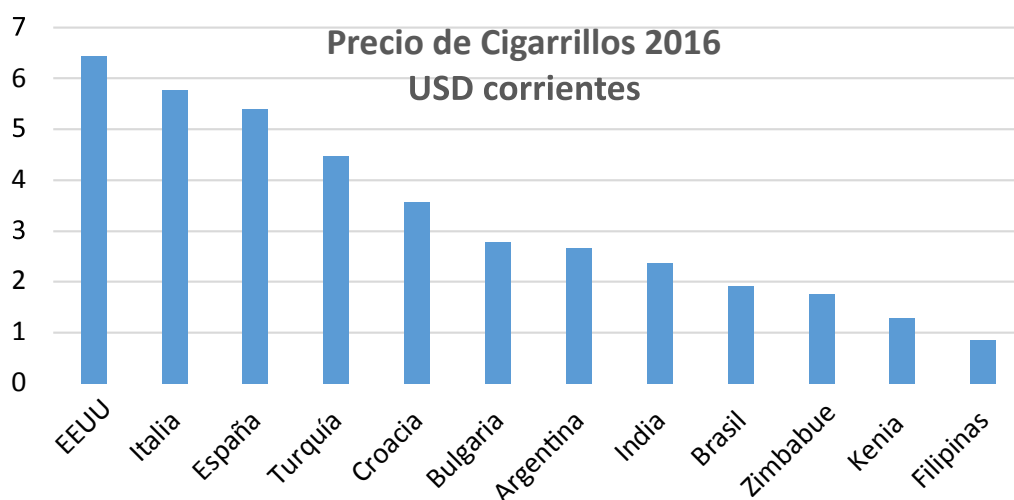
Gráfico 5. Evolución de la venta mensual de cigarrillos (enero 2005 – enero 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAGyP.

Es de destacar la gran diferencia de precios a nivel internacional de los cigarrillos. En efecto, si en Estados Unidos el precio de venta al consumidor final del paquete de cigarrillos más vendido ascendía a 6,4 dólares en 2016, en Filipinas, dicho valor era inferior al dólar, en tanto que en Argentina no llegaba a los 3 dólares.

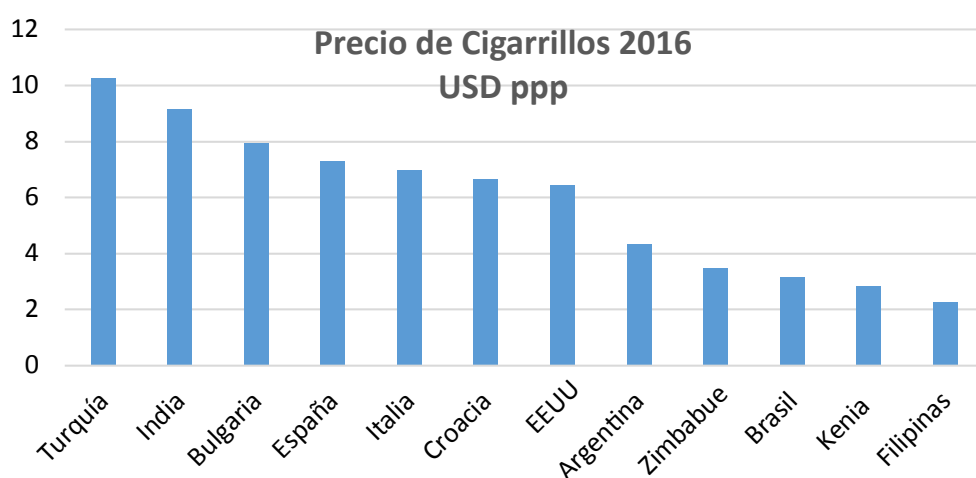
Gráfico 6. Comparación de los precios de los cigarrillos en diferentes países (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a OMS. Precio del paquete de 20 cigarrillos de la marca más vendida.

Esta comparación es realizada en dólares corrientes al tipo de cambio oficial de cada país. Si el mismo cálculo se elabora en dólares de paridad de poder adquisitivo (fenómeno que permite aislar los problemas de “atraso” o “adelanto” cambiario entre las monedas nacionales y el dólar), la Argentina sigue estando dentro del grupo de países con cigarrillos más baratos, pero se acerca en relación al valor de venta de los Estados Unidos. En efecto, si en dólares corrientes la Argentina del 2016 ofrecía cigarrillos 60% más baratos que en Estados Unidos, en dólares de paridad dicha diferencia se reducía al 33%.

Gráfico 7. Comparación de los precios de los cigarrillos en diferentes países en US\$ ppp



Fuente: Elaboración propia en base a WHO. Precio del paquete de 20 cigarrillos de la marca más vendida.

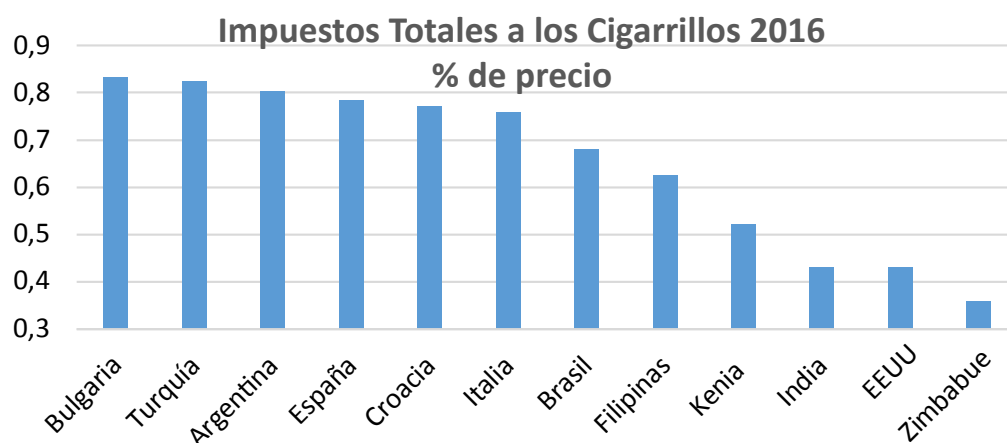
Acerca del diferencial de precios de los cigarrillos a nivel mundial

Cabe señalar que el diferencial de impuestos no parece ser el principal responsable de la disparidad de precios al consumidor. De las entrevistas realizadas, las hipótesis referidas a estos diferenciales de precios se vinculan a factores tales como diferentes costos de producción, transabilidad limitada por gustos, acciones no competitivas por parte de las –pocas- compañías de cigarrillos a nivel mundial, entre otros.

A este respecto, el análisis de los resultados de Philip Morris International del segundo trimestre de 2018 permite dar alguna credibilidad a las hipótesis referidas. En efecto, los resultados de la compañía en términos de rentabilidad parecen no diferir de manera sustantiva entre regiones²². Por lo tanto, reconociendo que en general los precios de cigarrillos son mayores en los países desarrollados y considerando que la presión tributaria no es significativamente superior en dichos países, de los datos de rentabilidad se desprende que los costos operativos serían superiores en las economías maduras.

Este fenómeno explicaría en alguna medida el diferencial de precios. Otra forma de entender este resultado es partiendo de la hipótesis de que la empresa tabacalera fija el margen de rentabilidad deseado a nivel mundial, y fija precios en función de ese margen preestablecido. Así, los precios más elevados en el mundo desarrollado podrían surgir como resultado de dicha estrategia²³.

Gráfico 8. Comparación de impuestos* a los cigarrillos en diferentes países



* Incluye específicos (fijos y advalorem), IVA, aduaneros, etc. Fuente: Elaboración propia en base a WHO.

22. La rentabilidad total de la empresa en el primer semestre de 2018 fue 38%. Este porcentaje es mayor en la UE (43%) y menor en Europa del Este, LAC y Asia del Este (en torno al 31%). En Asia del Sur, Medio Oriente y África alcanzó el 39%. <https://www.marketwatch.com/press-release/philip-morris-international-inc-pmi-reports-2018-second-quarter-results-2018-07-19>

23. Esta hipótesis del comportamiento de Philip Morris podría ser extendida a los demás grandes jugadores del sector a escala internacional.

El marco fiscal-tributario en Argentina

La estructura tributaria de la industria argentina del tabaco cuenta con diferentes impuestos que inciden sobre el precio de venta de sus productos. El Impuesto Interno, establecido por la Ley 3764/79 y la Ley 24.674/96, es el más importante; se trata de un impuesto monofásico al nivel del fabricante final con una alícuota del 70%²⁴ sobre el precio final –en el caso de los cigarrillos– sin incluir IVA (ver cuadro más adelante). Luego, el Impuesto Adicional de Emergencia (IAE), fijado por la Ley 24.625/95, grava con una alícuota del 7% sobre el precio final incluyendo el resto de los impuestos²⁵; se trata de una asignación específica cuyos ingresos están destinados a financiar programas sociales y/o de salud, el Programa de Cambio Rural y el Programa Social-Agropecuario. Finalmente, el impuesto para el FET, es una contribución específica establecida por la Ley 19.800/72, destinada a los productores de tabaco. Impone una alícuota del 7,35% sobre el precio final al público antes de IVA, impuestos internos y IAE. Por la Ley 25.465/01 se excluyeron los fondos del FET de las disposiciones regulatorias del Presupuesto Nacional²⁶.

A todo este entramado hay que sumarle el IVA del 21% y el Impuesto provincial sobre Ingresos Brutos que rige para todos los productos, cuya alícuota resulta mayor que la alícuota general y en algunas provincias (no productoras) llega al 8%.

A pesar de los tributos que gravan la actividad tabacalera en Argentina, que según la Cámara de la Industria del Tabaco²⁷ alcanzan al 79,8% del precio final de los cigarrillos, el precio promedio de estos productos en el país resulta bajo en la comparación internacional, tal como se viera antes. Estos desarrollos exigen una mayor profundización del análisis y de propuestas de cambio del marco tributario y/o regulación de precios en función de los objetivos buscados de reducción del consumo. Para ello hay que tener en cuenta que, particularmente en Argentina y a diferencia de la experiencia internacional, una parte de estos impuestos van a parar al mismo sector, fenómeno que contribuye al crecimiento del mismo. A su vez, los impuestos internos forman parte de la masa de recursos coparticipables entre nación y provincias.

24. Esta alícuota fue incrementada desde el 60% al 75% en enero de 2017 y disminuida en la Ley 27.430 de reforma tributaria de diciembre de 2017. Este impuesto no podrá ser inferior a \$28 por cada envase de 20 unidades, cuyo valor se actualiza trimestralmente por el IPC.

25. Según el marco legal, ese impuesto puede llegar a ser del 21% sobre el precio total del producto, pero el Poder Ejecutivo lo viene fijando de manera sistemática en el 7%.

26. El análisis del FET es profundizado en el próximo acápite de este documento.

27. Datos de 2017.

Estructura tributaria del sector

Tipo de Impuesto	Productos alcanzados	Alícuota vigente
	Cigarrillos	70%. Mínimo a pagar: \$28 por envase de 20 unidades, susceptible de +25% o -10% por decisión del PEN y actualizable trimestralmente por IPC
Impuestos Internos	Cigarros / cigarritos	20%, no podrá ser inferior a \$10 por cigarro o \$20 por paquete de 20 unidades y actualizable por IPC
	Tabaco molido	25% mínimo, no podrá ser inferior a \$40 por cada 50 gramos y actualizable por IPC
Impuesto de Emergencia al Tabaco	Cigarrillos	7% (reducida gradualmente del 21% desde el 2000 por decreto)
Fondo Especial del Tabaco	Cigarrillos	Tributario: 7,35% y No tributario: 1%
IVA	Tabaco/cigarrillos	21%
Ingresos Brutos	Tabaco/cigarrillos	Hasta el 8% sobre el comercio, depende de la provincia

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Producción (2017).

Retenciones a las exportaciones de tabaco

Las retenciones a las exportaciones han sido históricamente en la Argentina un recurso recaudatorio que el Estado utilizó en general después de grandes devaluaciones que mejoraron significativamente la rentabilidad de los sectores exportadores, especialmente de los de productos agropecuarios. Más allá del afán recaudatorio, es una herramienta utilizada para amortiguar los impactos de las devaluaciones sobre los precios internos, especialmente de los alimentos. Las exportaciones de tabaco sufrieron también estos vaivenes.

La crisis de fines de 2001, que desembocó en el colapso del Plan de Convertibilidad (que fijaba el valor del dólar por ley en una paridad de 1 a 1 con el peso) ha sido una de las experiencias más recientes. El gobierno que asumió a principios de 2002 liberó el tipo de cambio, que pasó en menos de 6 meses a una paridad de casi 4 pesos por dólar. Luego de una devaluación de tal magnitud, en medio de una profunda recesión y de una gran crisis social, el gobierno decidió imponer derechos a las exportaciones como un medio, en principio transitorio, para incrementar la recaudación impositiva gravando a los exportadores, que en el nuevo escenario habían incrementado notablemente su rentabilidad. Prácticamente todas las exportaciones pasaron a estar gravadas con esos derechos.

La exportación de tabaco también fue alcanzada por esa medida. En efecto, se estableció que la exportación de tabaco estaría gravada en 10% para las materias

primas y en 5% para productos con algún grado de elaboración. En principio todos los productos tabacaleros que exporta la Argentina deberían entrar en la última categoría. Sin embargo, varios de los productos fueron clasificados como materias primas por su bajo grado de elaboración (y, por lo tanto, gravados con el 10%), lo que generó diversas protestas por parte de los representantes provinciales.

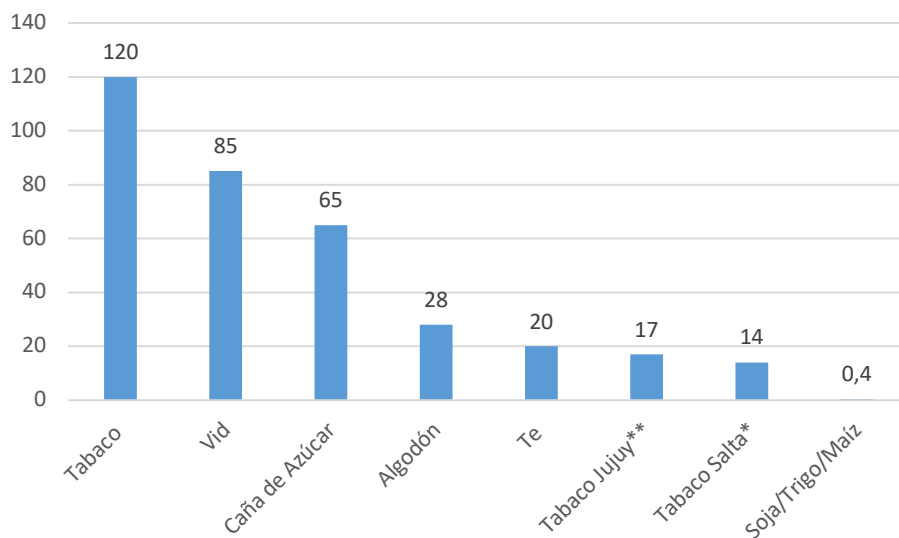
En 2015, a partir del cambio de gobierno, se eliminaron las retenciones a todas las exportaciones, a excepción de la soja, para la que se estableció un cronograma de reducción gradual hasta su eliminación. A partir de ese momento, las exportaciones de tabaco dejaron de estar gravadas.

Sin embargo, a partir de la crisis que vive actualmente la Argentina, la devaluación del peso en 2018 y la decisión del gobierno de reducir drásticamente el déficit fiscal, se volvieron a imponer retenciones a las exportaciones como una medida extraordinaria planteada para tener vigencia hasta el 31/12/2020. Para los productos primarios se determinó un valor fijo de retención de \$4, mientras que para el resto de los productos ese valor es de \$3 por dólar exportado. Al tipo de cambio del día en que se publicó el decreto, esos valores representaban el 10,1% y el 7,6%, respectivamente. Al tratarse de un valor fijo en pesos, la incidencia del impuesto dependerá de la evolución del tipo de cambio. Los productos de tabaco que exporta la Argentina están incluidos dentro del grupo de productos que tributan \$3 por dólar.

Empleo en la cadena

En términos de empleo, la actividad agrícola es, dentro de la cadena, la que mayor demanda de mano de obra requiere: de 70 a 120 jornales por hectárea según el tipo de tabaco que se considere (Minagri, 2010).

Gráfico 9. Intensidad laboral según cultivos



* y ** Trabajadores equivalentes a tiempo completo en establecimientos no pequeños (FIC)
Fuente: Elaboración propia en base a Minagri (2010) y González Rozada (2006) y FIC (2013).

En efecto, pese al cambio tecnológico que rige a la agricultura del último siglo, esta actividad continúa siendo intensiva en mano de obra. Mientras los cultivos más tradicionales insumen entre 0,19 y 0,44 jornales por hectárea, y otros cultivos intensivos en mano de obra como el algodón, la vid o la caña de azúcar emplean entre 28 y 85 jornales por hectárea, el tabaco supera ampliamente dichos registros. No obstante ello, esta estimación de los jornales necesarios para la etapa del cultivo considera tanto la existencia de mano de obra permanente como la transitoria, y

al mismo tiempo tiene en cuenta el ciclo productivo en su totalidad para hacer el cálculo del trabajo requerido, que conlleva seis meses (González Rozada, 2006).

De este modo, ajustando la cantidad de trabajadores totales a trabajadores equivalentes a tiempo completo (FIC, 2013) se llega a que, por ejemplo, los establecimientos no pequeños jujeños demandan 17,13 trabajadores equivalentes para llevar adelante la producción de Virginia. Este indicador asciende a 14,37 en el caso de establecimientos no pequeños de Salta. Así, según esta fuente,

los requerimientos de empleo de la actividad tabacalera (ajustados) no serían tan diferentes a los de otros cultivos alternativos.

En función de estas dificultades para registrar de manera adecuada el empleo en la etapa primaria de la actividad, no resulta sencillo aproximar un número de empleo total en dicha etapa. A este respecto, y tomando en cuenta los requerimientos de jornales y las hectáreas sembradas y cosechadas, Martínez *et al.* (2015) estiman que las diferentes etapas del cultivo de tabaco demandan unas 53.840 personas. Como se mencionara antes, esta demanda de empleo directo es estacional, no superando los seis meses por año. Según Ohaco (2012), los puestos informales en el sector representan el 58% del total señalado, superando al promedio de empleo no registrado en otras actividades del agro y de la economía en su conjunto (33,9% según INDEC, primer trimestre de 2018). En este marco, se está avanzando para posibilitar la inscripción (y formalización) de los pequeños productores tabacaleros al régimen simplificado de monotributistas sociales.

El número de trabajadores registrados se explica fundamentalmente por los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) vigentes que se aplican al tabaco Virginia para Chaco (154 trabajadores), Jujuy (5.634 trabajadores) y Salta (8.417 trabajadores). Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) son un mecanismo mediante el que se “sostiene” a los trabajadores temporales en el periodo de inter cosecha (FIC, 2014).

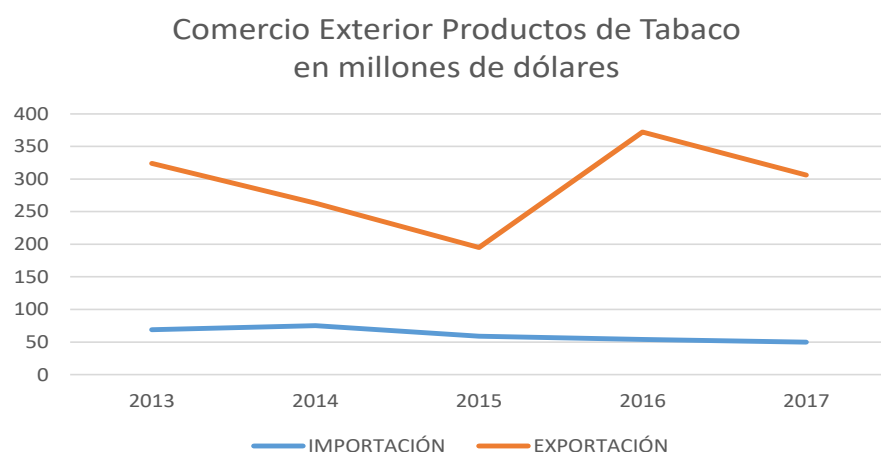
Por su parte, en la etapa industrial se estima un empleo formal de alrededor de 6.850 personas en 2016 (incluyendo la etapa de acopio), con una remuneración promedio de \$34.245 –aproximadamente 60% superior al salario promedio de la economía en ese año–. Según el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo²⁸, estas personas trabajan en 27 firmas del sector.

28. <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>

II.3. La importancia del canal exportador y el mercado chino

El desempeño exportador, destino mayoritario de la producción nacional de tabaco, observa a lo largo del último quinquenio un comportamiento relativamente estable –con oscilaciones–, registrando ventas al mundo por un promedio anual de 317 millones de dólares, ubicándose Argentina como séptimo exportador mundial. Las importaciones, por su parte, registraron en el mismo período un valor promedio anual de 61,4 millones de dólares. Como se ve en el Cuadro 1, esta volatilidad exportadora se extiende y es aún más pronunciada cuando se toma un período de diez años, y para todos los tipos de tabaco.

Gráfico 10. Evolución del comercio exterior de productos de tabaco (2013–2017)



Cuadro 1. Evolución de exportaciones de tabaco según variedad (2007–2017)

Cuadro 1. Evolución de exportaciones de tabaco según variedad (2007–2017)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tabaco Virginia con o sin desvenar	151	200	220	173	243	248	205	159	108	257	196
Tabaco Burley desvenado	99	118	123	105	119	96	106	87	79	106	97
Otros	10	16	16	12	11	17	14	17	8	8	13
TOTAL	259	334	359	291	373	360	324	263	195	372	306

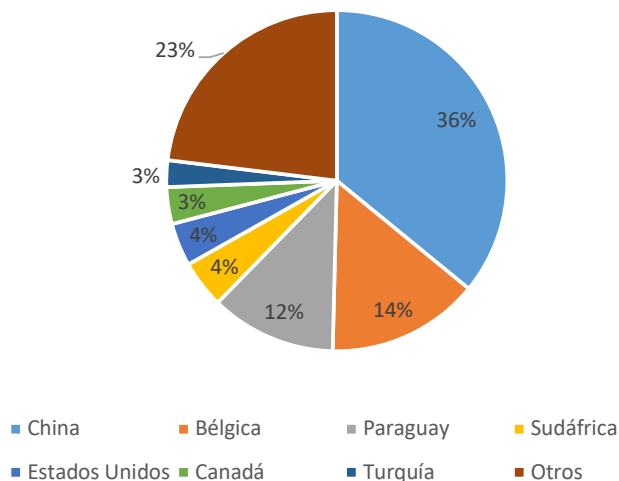
* valores redondeados en escala de millones

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

La variedad Virginia explica entre el 65% y el 70% de las ventas totales al mundo. En segundo lugar, aparece la variedad Burley. El principal producto de exportación tiene como

destino final en los últimos años –y en una proporción no menor al 35%– el mercado chino²⁹. Luego le sigue en importancia el mercado belga y el paraguayo.

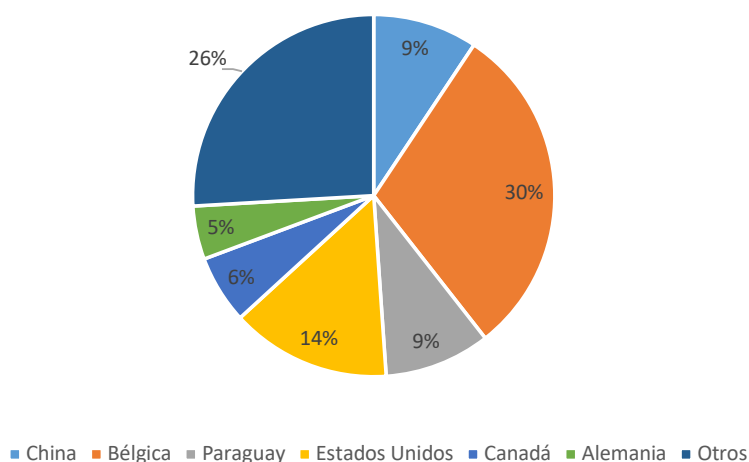
Gráfico 11. Exportaciones de tabaco Virginia según destino (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Cabe señalar que diez años atrás, China sólo absorbía el 9% de las ventas argentinas de Virginia, en tanto que Bélgica aparecía liderando el ranking de países importadores de este tipo de tabaco. Estados Unidos y Paraguay eran otros destinos de importancia, tal como se puede apreciar en el gráfico 12.

Gráfico 12. Exportaciones de tabaco Virginia según destino (2007)

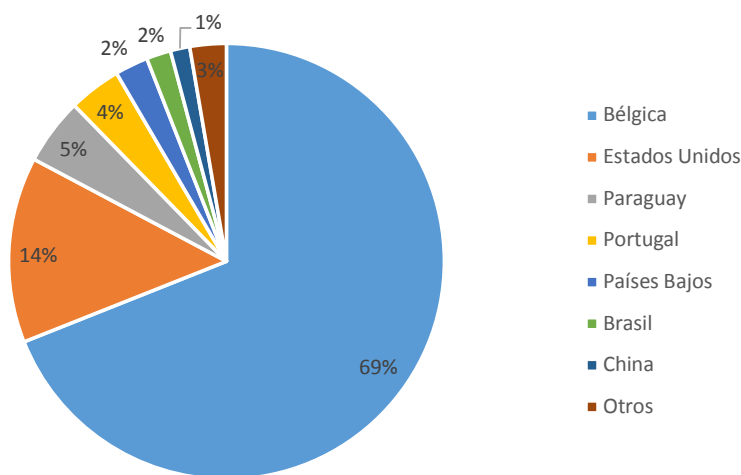


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

29. En el próximo apartado se analiza la irrupción de China como cliente para el tabaco argentino.

El tabaco Burley, por su parte, se vende mayoritariamente a Bélgica, concentración que se incrementó fuertemente en relación a diez años atrás, cuando este país explicaba el 29% del total. Le siguen en importancia el mercado norteamericano, el paraguayo y el portugués, todos destinos que también resultaban de importancia en 2007.

Gráfico 13. Exportaciones de tabaco Burley por destino (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Cerca del 80% de las exportaciones de tabaco son originadas en la región del noroeste, con Salta como principal protagonista (59% de las ventas totales al mundo). El noreste explica el 14%.³⁰ A nivel de firmas, cuatro empresas se reparten el 80% de las exportaciones de tabaco Virginia.

Cuadro 2. Ranking de empresas exportadoras de tabaco variedad Virginia

COOPERATIVA DE PRODUCTORES TABACALEROS DE SALTA LT
COOPERATIVA DE TABACALEROS DE JUJUY LIMITADA
ALLIANCE ONE TOBACCO ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA
CHINA TABACO INTERNACIONAL ARGENTINA S.A.

30. El resto son ventas de empresas radicadas en la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no producen pero sí distribuyen al mundo.

En tanto, la variedad Burley concentra sus ventas al mundo en cinco firmas, aunque las dos primeras representan casi el 80% del total.

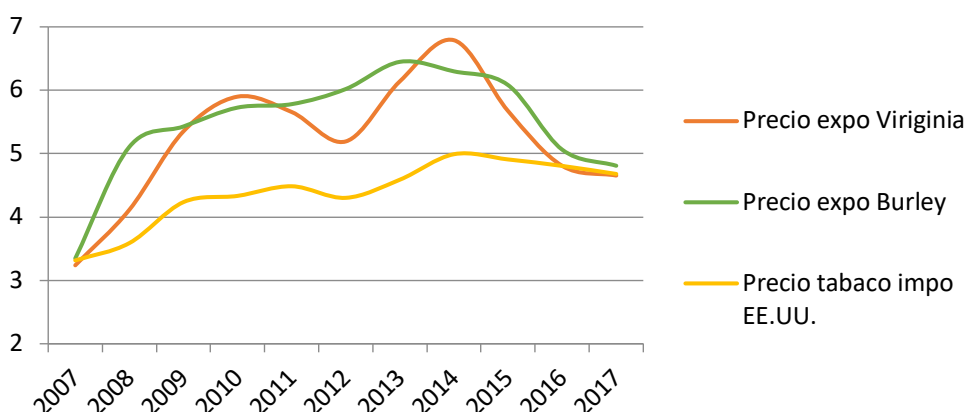
Cuadro 3. Ranking de empresas exportadoras de tabaco variedad Burley

CTM COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL DE MISIONES LTDA
MASSALIN PARTICULARES SRL
ALLIANCE ONE TOBACCO ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA
BONPLAND LEAF SA
COOPERATIVA DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DEL TUCUMÁN

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aduana.

Los precios medios de exportación crecieron entre 2007 y 2013/4, año a partir del cual registran una importante caída. En relación a los precios máximos, hoy el tabaco Virginia se exporta a un valor 30% inferior, en tanto que el Burley perdió 25% en el último trienio. A modo de referencia internacional, se incorpora la evolución del precio medio de importación de tabaco de Estados Unidos (proxy del precio internacional).

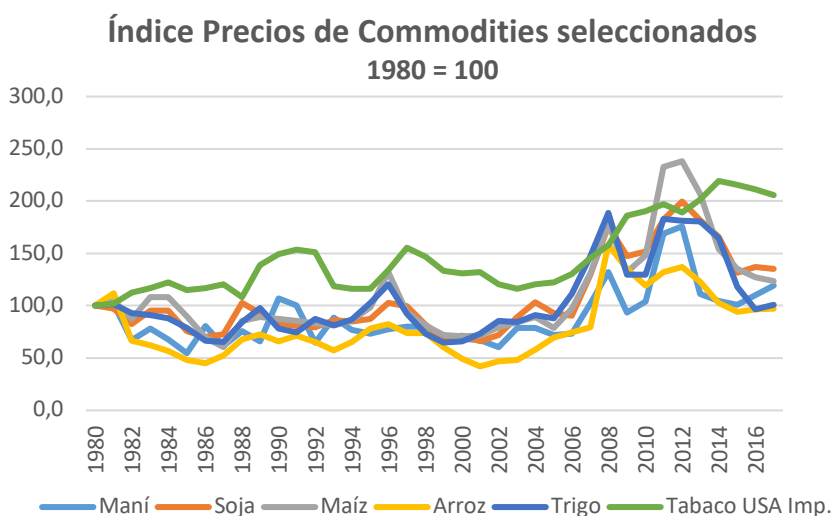
Gráfico 14. Evolución de los precios de exportación según variedad (2007–2017) En dólares por kg.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Banco Mundial.

Desde esa perspectiva, y en una comparación con la evolución de los precios mundiales de los principales commodities agrícolas, el cultivo del tabaco observa un desempeño relativo más favorable.

Gráfico 15. Evolución de los precios internacionales de productos agrícolas (2007–2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

La irrupción de China como mercado para las exportaciones argentinas

Argentina comenzó a exportar tabaco a China en 2007, luego de la firma del Protocolo Fitosanitario celebrado en octubre de 2006. Desde 2011, es el principal mercado de exportación de tabaco argentino: 1 de cada 4 dólares exportados de este producto es explicado por las ventas a China, relegando a Bélgica a un segundo lugar en el ranking de clientes, como se viera en el apartado anterior.

Pero además de ser el mercado más importante, China también es un destino estratégico para los exportadores argentinos toda vez que es donde reciben –en promedio– un precio más elevado por sus productos. Así, mientras el precio FOB del tabaco despallado

exportado por Argentina ascendió en el trienio 2014-2016 a un promedio de 7.157 dólares la tonelada –en el caso de las ventas a China–, el mismo tabaco lo hizo a un precio promedio de 5.150 dólares la tonelada en el caso de las exportaciones a Bélgica; y a 5.764 dólares en las ventas a Alemania³¹.

Si bien Argentina ocupa el puesto número 9 en el ranking de proveedores internacionales de tabaco y sus manufacturas a China, su importancia en el segmento de hojas desnervadas lo eleva al cuarto lugar en dicha escala de proveedores (PRAT, 2017). En igual sentido, mientras que en términos de importaciones totales

31. Estos datos surgen de la información de exportaciones por destino de Aduana/INDEC.

de tabaco y sus productos, China se ubica – en orden de relevancia– después de Japón, los principales países de la Unión Europea y los Estados Unidos, considerando los productos que exporta nuestro país (hojas desnervadas), la importancia de China en el comercio mundial es mucho mayor, constituyéndose en el principal importador mundial.

En este contexto, la Argentina le vendió este tipo de productos de tabaco al socio oriental por un monto promedio de 82 millones de dólares anuales en el último bienio, correspondientes a la variedad Virginia. En cuanto a otros cortes de tabaco (total o parcialmente desnervado), las ventas a China totalizaron 2,5 millones de dólares promedio anual en el período 2016–2017, correspondientes a la variedad Burley.

La importancia de China como mercado se ha visto traducida en la práctica también con numerosas visitas de empresarios de ese país a las diferentes provincias productoras argentinas, con el objeto de conocer el territorio, la logística, el involucramiento de los gobiernos para con el sector, y la posibilidad de entablar acciones directas en conjunto con los productores. Así, por ejemplo en Jujuy, desde 2016 la Cooperativa de Tabaco está trabajando en conjunto con la empresa CTIA (China Tabaco Internacional Argentina). Esta misma firma china cuenta con un acuerdo estratégico con la Cooperativa de Productores Tabacaleros de Salta (PRAT, 2017).

Como en muchos otros productos, la estructura de protección arancelaria en China estimula la agregación de valor en

ese país, imponiendo alícuotas más bajas al tabaco en hojas (como el que exporta Argentina), y derechos más elevados a los cigarrillos y cigarrillos. En efecto, mientras que el arancel del tabaco sin elaborar asciende al 10%, la alícuota de importación de cigarrillos y cigarrillos se eleva al 25%. En tanto, los demás productos del tabaco y sucedáneos deben abonar el 57% en concepto de derechos de importación para ingresar al mercado chino (Consejería Agroindustrial, 2016).

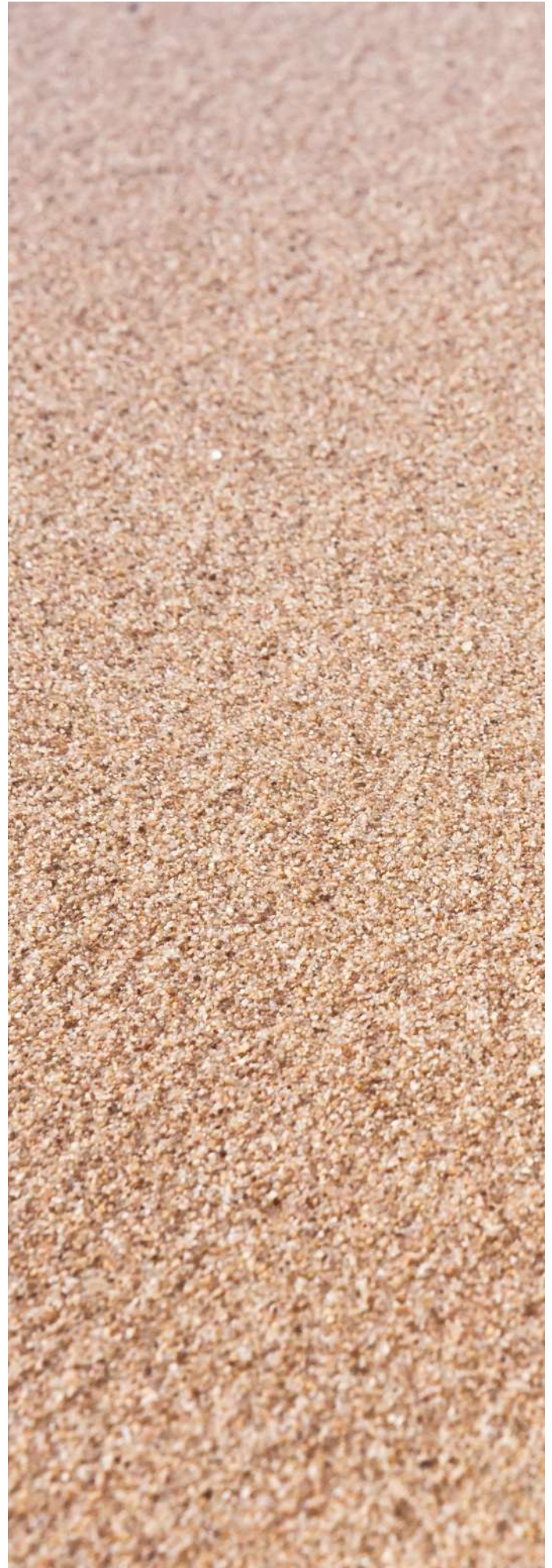
Cabe señalar que China, amén de importador, es el principal productor mundial de tabaco, con sus más de 1,4 millones de hectáreas y 3 millones de toneladas de producción, acaparando el 37% de la superficie y el 42% de la producción mundial. Más del 80% del tabaco producido está destinado a la fabricación de cigarrillos de marcas locales.

Del lado de la demanda, el Consejo de Estado ha promulgado el “Plan China Saludable 2030” en octubre de 2016, que anticipa el fortalecimiento de la supervisión pública y de la educación en el control del hábito de fumar. De acuerdo con el plan, la tasa de fumadores entre la población de 15 o más años debe ser reducida al 20% en 2030. Actualmente, se estima que unos 300 millones de chinos son fumadores (Euromonitor, 2017). Además de las regulaciones nacionales, varias ciudades importantes (incluyendo Shanghai y Shenzhen) impusieron prohibiciones de fumar en todas las áreas públicas.

Se espera que la prohibición de fumar se extienda a más regiones del país. Como consecuencia de las medidas que limitan

fumar en lugares públicos³², una creciente preocupación de los consumidores acerca de los peligros para la salud del cigarrillo, cierta moderación en el crecimiento económico y continuos aumentos de precios debido a los incrementos impositivos, las ventas minoristas de cigarrillos (en volumen) tuvieron una fuerte caída en 2016; en tanto que en valores, las ventas cayeron por primera vez desde 2002. Se espera que el volumen de ventas de cigarrillos siga bajando el próximo quinquenio, con una tasa negativa anual del 2% (PRAT, 2017). Esto irá afectando la demanda de importación de tabaco por parte del país oriental.

32. Cabe destacar que la imposición de restricciones al consumo encuentra fuertes dificultades en la implementación. En diferentes oportunidades, el gobierno debió retroceder en sus propuestas iniciales, permitiendo por ejemplo, que los restaurantes, bares, hoteles y aeropuertos tuvieran secciones de fumar o habilitando el consumo en oficinas individuales.





3. El Fondo Especial del Tabaco

III.1. Antecedentes, evolución y actualidad

El Fondo Especial del Tabaco es el principal instrumento de política pública que el Estado ha aplicado hacia el sector tabacalero, y lleva cerca de 50 años de vigencia. En efecto, en 1967 la Ley 17.715 creó el “Fondo Tecnológico del Tabaco” (FTT)³³, que estaba financiado con un impuesto adicional sobre cada paquete de cigarrillos vendido. Este fondo fue establecido con carácter transitorio, con el objetivo de financiar la tecnificación de las explotaciones tabacaleras del país, dado que se había producido un significativo aumento en los costos de producción por la sustitución de los tabacos oscuros por el tabaco Virginia, de mayor calidad (que era el que estaba siendo crecientemente demandado por el mercado)³⁴.

El subsidio que los productores recibían del FTT permitió que el sector tabacalero pudiera realizar la reconversión, pasando de los tabacos oscuros a los claros; además redujo el impacto de esa reconversión sobre el precio de los cigarrillos, dado que el costo de la materia prima –tanto para la industria como para la exportación– no se

modificó, porque los mayores costos que demandaba su producción fueron cubiertos por dicho subsidio. Al mismo tiempo, porque el impuesto que financiaba el FTT no tenía una incidencia significativa sobre el valor del atado de cigarrillos³⁵.

Si bien, como se mencionara, el FTT se creó con la idea de que fuera “transitorio”, estuvo en vigencia hasta 1972, cuando fue reemplazado por el Fondo Especial del Tabaco (FET), a través del cual la actividad ha tenido un subsidio permanente hasta el presente, principalmente aportado por los consumidores de cigarrillos.

El FET fue creado por la Ley 19.800/72, con el principal propósito de impulsar la actividad tabacalera en las provincias del norte del país mediante el otorgamiento de un subsidio a la producción de tabaco que le asegurara una remuneración justa al productor. La autoridad de aplicación del FET es la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación (actualmente Ministerio de Agroindustria).

33. En forma previa, en el año 1959 y a través de la Ley 14.781 se había creado el “Régimen para el desarrollo de la industria y creación del Consejo Nacional de Promoción Industrial”. Esta promoción tendía al perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción, la promoción tecnológica y exención y desgravación impositiva. El Gobierno de Facto de José María Guido (1962–1963) derogó la ley mediante el Decreto 5338/63.

34. El sistema procuró no elevar el precio de la materia prima también con el objetivo de no afectar la importante fuente de riqueza que significaba el tabaco y permitir la necesaria tecnificación de los cultivos. En ese sentido, aumentar el precio del tabaco también era inviable porque anularía las posibilidades de exportación y, así, la entrada de divisas (Rodríguez Iglesias, G.).

35. La Ley 17.175 permitió a los “industriales elaboradores de cigarrillos” establecer un adicional de “cinco pesos moneda nacional” al precio del atado de cigarrillos, de dos unidades básicas, para financiar el Fondo Tecnológico del Tabaco. Desde el punto de vista impositivo, el FTT estuvo exento de impuesto interno al consumo y de todo otro gravamen nacional para la industria y el sector de la distribución. El sistema de distribución quedó a convenirse entre la Secretaría de Agricultura y los gobiernos provinciales.

El FET recibe sus recursos financieros de un gravamen del 7 % del precio de venta al público, sin IVA, de cada paquete de cigarrillos, más un adicional fijo de \$ 0,142 por cada paquete vendido (este valor ha sido modificado por normas posteriores³⁶). Adicionalmente, las empresas fabricantes de cigarrillos deben realizar retenciones por dos conceptos que, si bien no forman parte de los fondos del FET, juegan un papel muy importante en la economía política del sector: 0,35 % sobre el precio de venta al público sin IVA, destinado a las obras sociales de los trabajadores del sector tabacalero; y 1% sobre el mismo valor, que las propias empresas vendedoras de cigarrillos utilizan para cubrir los costos de comercialización (a nivel mayorista y minorista) en el mercado interno³⁷.

Mensualmente, las industrias fabricantes de cigarrillos deben informar, mediante una declaración jurada, la cantidad de paquetes vendidos y el precio de venta al público y realizar el pago correspondiente. Con esa información, la autoridad de aplicación determina el total de fondos recaudados por el FET.

Los fondos recaudados por el FET se asignaban, según lo estableció la Ley 19800, entre las provincias tabacaleras. Asimismo, esta legislación establecía que los fondos se distribuían de la siguiente manera³⁸:

- 80% en concepto de pago de sobreprecio a los productores según la cantidad de tabaco acopiado. Este monto se transfería automáticamente a cada una de las provincias productoras, que lo distribuían en forma de subsidio a los productores en función del tabaco colocado en el mercado.

- 20% para financiamiento de proyectos de inversión del sector. Estos fondos eran retenidos por la Secretaría de Agricultura, autoridad de aplicación definida por la Ley, para destinarlos a la atención de los problemas económicos y sociales críticos de las áreas tabacaleras, originados por el régimen jurídico de tenencia de la tierra con predominio del minifundio y, fundamentalmente, de minifundio combinado con el sistema de aparcería; también se dirigía a la atención de tareas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la producción tabacalera por diversos medios, especialmente la obtención, multiplicación y distribución de semillas selectas, incremento de la tecnología en todos sus aspectos; y otros gastos inherentes al cumplimiento de lo establecido por la ley 19.800.

Así, el FET se constituyó en el eje de la política tabacalera, centrada en la determinación del ingreso que percibe el productor, que se integra de la siguiente forma: a) precio de acopio, que es el que

36. Actualmente se actualiza por el valor de venta del paquete de cigarrillos y por la variación del IPC.

37. Resulta llamativo que los consumidores subsidien el costo de comercialización de las tabacaleras.

38. Esta distribución se modificaría a partir de que Argentina firmara el Acuerdo Agrícola de la OMC en 1994, como se describe más adelante.

abona el comprador (*dealers*, cooperativas e industrias), y b) subsidio pagado por el Estado a través del FET.

Este subsidio, a su vez, según lo estableció la ley, comprendía un sobreprecio (aporte variable en función de los tipos de tabacos, que no podía superar el 40% del precio total percibido por el productor) y un adicional de emergencia (que no podía ser mayor al 50% del sobreprecio y que estaba destinado a paliar los problemas económicos y sociales que provoca el régimen de tenencia de la tierra) en algunas regiones productoras.

Las transferencias de fondos a las provincias se instrumentaban de diferente manera, según fueran destinadas al pago de sobreprecios o a financiar planes aprobados por los organismos correspondientes. Por un lado, los fondos destinados al pago de sobreprecios se canalizaban de la siguiente forma: una vez cosechado el tabaco, el productor le vendía al acopiador recibiendo en ese momento el precio de acopio. El acopiador enviaba una declaración jurada a la autoridad de aplicación de la ley con el detalle de los kilogramos por tipo y clase de tabaco. Sobre la base de estas declaraciones juradas, la autoridad de aplicación fijaba el “precio FET” para cada clase y tipo de tabaco, y determinaba el monto del subsidio correspondiente a cada una de las provincias productoras. Esto pone de relevancia el

rol del acopiador frente a los productores, en una relación asimétrica y de fuerte dependencia³⁹. Finalmente las provincias, a través de los organismos encargados en cada una de ellas, realizaban la liquidación y pago de ese precio a los productores.

En la segunda vía de canalización de los recursos del FET, los planes eran elaborados en cada una de las provincias, con la participación de representantes de los productores, de las diferentes corporaciones tabacaleras locales (cámaras, cooperativas, etc.) y de la Secretaría de Agricultura. Esos planes, una vez aprobados por la autoridad de aplicación, eran los instrumentos que permitían realizar la transferencia de los fondos a la finalidad acordada.

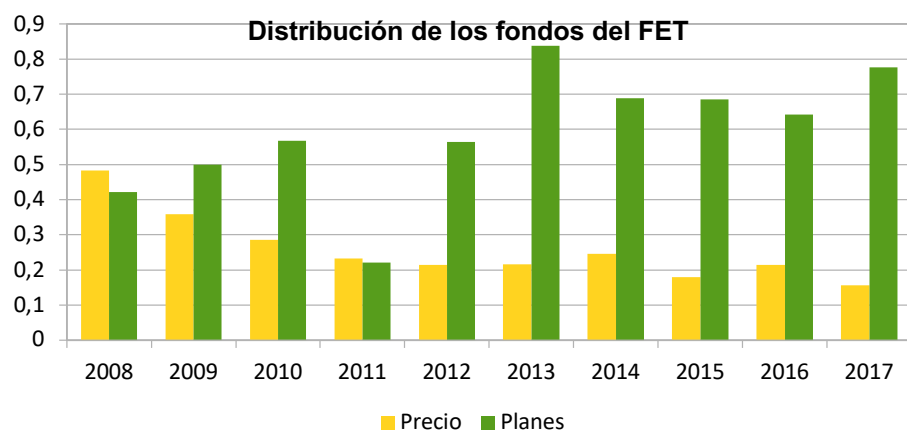
Como se mencionó, históricamente el 80% de la denominada ayuda interna se distribuía entre los productores vía precios, en lo que constituye un mecanismo de soporte del precio del tabaco; en otras palabras, un subsidio directo a los productores. Sin embargo, con el tiempo, fueron creciendo en importancia los planes como destino de estos fondos. De representar menos de 1% en 1975⁴⁰, estas transferencias llegaron a significar el 77,6% del total en 2017.

El siguiente gráfico muestra la profunda mutación de la relación entre planes y sobreprecios en los últimos años.

39. Como se mencionara anteriormente, no solo el subsidio al productor depende de la declaración que haga el acopiador en relación a la cantidad y calidad del tabaco que recibe, sino que además, el acopiador mantiene una relación de financiador (en forma de adelanto de pagos) y prestador de servicios al productor, generando una dominancia jerárquica y asimétrica de poder.

40. Alonso y González Rozada (2010).

Gráfico 16. Fondo Especial del Tabaco. Distribución (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria.

Esta evolución se relaciona con las limitaciones impuestas por la Organización Mundial del Comercio a partir de que la Argentina firmó el Acuerdo Agrícola y el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, en el marco de los consensos que implicaron el cierre de la Ronda Uruguay del GATT (y la conformación de la OMC) hacia fines de 1994. Estas limitaciones consisten en la fijación de un tope máximo para el otorgamiento de subsidios a la producción. El compromiso asumido por los países en desarrollo signatarios era reducir 13% la ayuda interna a los sectores productores en un plazo de 10 años. La base de cálculo se estableció en función del promedio de los subsidios otorgados durante el trienio 1986/1988, y rigió desde 1996 con aplicación de una reducción anual del 1,3%. A partir que se cumplió el período de 10 años de reducción gradual previsto, el tope máximo quedó establecido en un monto fijo de USD 75 millones anuales.

En consecuencia, las transferencias que excedían ese límite se destinaban al financiamiento de proyectos de reconversión y tecnificación, a través de planes aprobados a tal efecto. Estos proyectos están permitidos por la OMC, que contempla otras formas de compensación a los productores que no estén relacionadas con el volumen de producción y los precios. Estas medidas corresponden a lo que la OMC denomina la “Caja Verde”, que incluyen todos los servicios comprendidos en programas gubernamentales, así como pagos directos a los agricultores, siempre que el beneficio recibido sea aplicado a una efectiva contraprestación. Asimismo, alcanza a la asistencia a los productores para ayudar a la reestructuración de la agricultura, como también pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional. Estas ayudas de Caja Verde están autorizadas para el sector tabacalero, y no están sujetas al compromiso de reducción por parte de los Estados miembros; es decir, no existen límites monetarios a los desembolsos por esta vía.

A partir de la firma del Acuerdo de la OMC, todos los fondos del FET que excedieran el límite fijado para los subsidios directos al precio podían ser transferidos a los productores solamente a través de planes.

El gobierno nacional intentó desfinanciar el FET en 1991, en el contexto de una ambiciosa reforma del Estado. En efecto, mediante el Decreto 2284 se facultó al Ministerio de Economía a derivar los fondos recaudados en función de la Ley 19800 a rentas generales, y mediante el Decreto 2488 se desregulaban algunas de las funciones centrales asignadas al FET, como la tipificación, la fijación del precio de acopio, del sobreprecio, y de adicionales de emergencia.

Estas medidas generaron una fuerte reacción por parte de los actores del sector, que logró que el gobierno debiera retroceder y restablecer el funcionamiento del FET, lo que se produjo a través de la sanción de la Ley 24291 de 1993, que restableció la ley 19800 con algunos cambios importantes, como la eliminación de la injerencia del Estado nacional en los aspectos relativos a la comercialización, la producción y el comercio exterior del tabaco, y la descentralización de las funciones de regulación hacia las provincias y hacia los actores privados del sector.

A partir de ese momento, los principales representantes del sector pusieron en marcha una serie de acciones tendientes a garantizar la intangibilidad del FET y el manejo de los recursos por parte de esos mismos actores. Así, en 1994, se firmaron convenios entre la Secretaría de Agricultura y cada una de las provincias, en los que se fijaron reglas para la distribución de los recursos del FET y se garantizó el control de los recursos en cada provincia por parte de

los propios productores, creando unidades de coordinación provincial (UCP) dominadas por las entidades de productores de cada jurisdicción.

A través de la Resolución 172 de 1996 se creó la Unidad de Coordinación del Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), cuyo objetivo era “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”, y que debía actuar como contraparte de las provincias.

En 1999, a través de la Resolución 785 de la SAGyP se estableció el Plan Operativo Anual (POA) como la metodología que debería utilizarse para presentar los planes de cada una de las provincias ante el PRAT, y a través de la Resolución 809 se crearon las UCP, que estarían conformadas por representantes del Gobierno Provincial, del MINAGRI, de las organizaciones de productores y la Cooperativa tabacalera, y cuyas funciones principales serían elaborar anualmente la propuesta del POA de la provincia, coordinar el accionar de las instituciones implicadas en los distintos componentes del POA, y realizar el seguimiento de la ejecución técnica y presupuestaria de los POA.

En 2001 se aprobó la Ley 25.465, que excluye al FET del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional, y crea una cuenta recaudadora especial a nombre de la autoridad de aplicación del FET. Esta ley determina que los coeficientes

de distribución –tanto de los fondos del 20% como los del 80% que excedan el tope de USD 75 millones–, serán definidos anualmente por una comisión integrada por un representante de cada una de las provincias productoras, que será designado por la cámara o asociación de productores de mayor representatividad en cada provincia.

Entre 2005 y 2007 se celebraron convenios entre la Secretaría de Agricultura y cada una de las provincias. Estos convenios, que debían regir por un período de cinco años o hasta que se firmaran nuevos convenios que los reemplazaran, establecieron el marco en el que se realizarían las transferencias de los recursos del FET. Tanto los USD 75 millones de subsidio directo al productor como el excedente del 80% y el 20% deben ahora encuadrarse en alguna de las líneas de un plan quinquenal que en cada una de las provincias tiene un nombre distinto y varios componentes. Si bien estos componentes varían levemente entre las diferentes provincias, siempre hay un primer componente que se denomina “Retribución al productor tabacalero”, a través del cual se transfieren los montos correspondientes a cada provincia por el subsidio directo de USD 75 millones. El resto del convenio es exactamente igual para todas las provincias, y fundamentalmente garantiza que la decisión sobre el destino de los recursos sea de exclusiva incumbencia de cada una de las provincias.

En forma complementaria, a través de la Resolución 597 de 2006, la Secretaría de Agricultura estableció la metodología que

deberían utilizar en adelante las entidades responsables en cada provincia para elaborar y presentar los planes ante la autoridad de aplicación, que debería aprobarlos. Se trata del Marco Lógico, una metodología muy utilizada a nivel internacional para el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos.

Sin embargo, ese nuevo marco resultó ser fundamentalmente una formalidad para encuadrar las transferencias de los recursos del FET dentro de los compromisos que impone al país el acuerdo de la OMC. Por un lado, si bien estaba previsto en los convenios que seguirían vigentes hasta tanto hubiera un nuevo convenio que lo reemplazara, el hecho de que todos se encuentren vencidos desde hace seis a ocho años (según la provincia) es un indicador del carácter meramente formal de estos. Por otro, la metodología del marco lógico resultó ser simplemente un mecanismo que permitiría dar una cobertura formal a la presentación de los planes por parte de las provincias y a su aprobación por parte de la Secretaría de Agricultura. En efecto, un reciente informe de auditoría señala que “Si bien en las tramitaciones analizadas se establecen algunos elementos del mismo, no se definen indicadores, medios de verificación y supuestos (factores externos que implican riesgos), lo que trae aparejado la imposibilidad de corregir el rumbo durante la ejecución o medir si se cumplió o no con las metas fijadas en la formulación del POA”.⁴¹

Las características de los POA varían en las distintas provincias, pero abarcan temas vinculados con la producción, que

41. Ver Auditoría General de la Nación, “Informe de Auditoría de Gestión. Coordinación de Área Tabaco. Fondo Especial del Tabaco”, abril de 2018.

predominan en provincias como Salta y Jujuy (mejora en la calidad del producto, introducción de nuevas técnicas de producción, construcción o mantenimiento de instalaciones compartidas, crédito a los productores, cobertura contra eventos climáticos, etc.); y temas más vinculados con las condiciones de vida de los productores, que predominan en las provincias con productores minifundistas (provisión de agua potable domiciliaria, becas escolares para los hijos de los productores, etc.).

En todos los casos se encuentran proyectos que implican transferencia de recursos a las obras sociales, lo que en principio no corresponde incluir en los planes, dado que la ley 19.800 contempla la recaudación del 0,35% de la facturación total mensual (sin

IVA) de cigarrillos para ese fin. La justificación para incluir estas transferencias en los planes fue que la alta inflación hacía insuficientes los fondos que recibían las obras sociales sólo con la recaudación definida por la ley. Los proyectos relacionados con reconversión o diversificación productiva son muy escasos, y los montos involucrados son insignificantes respecto del total de recursos transferidos a las provincias.

Como podemos observar en el cuadro siguiente, si consideramos la distribución de los fondos del FET entre las provincias productoras, se evidencia un alto grado de concentración. En efecto, mientras que la provincia de Jujuy concentra el 40,1%, si sumamos a Salta y a Misiones, entre las tres dan cuenta del 91,9% del total de fondos.

Cuadro 4. Fondo Especial del Tabaco. Distribución de recursos por provincias

Distribución de los beneficios del FET. 2017
en cantidades, hectáreas y millones de pesos corrientes

Provincia	Precio	Planes	Total	Partic. en el total	Cant. Productores	Has cultivadas	Has por productor	Benef por hectárea	Benef por productor
Catamarca	6,9	28,0	34,9	0,5%	500	620	1,24	0,06	0,07
Chaco	7,6	73,3	80,9	1,1%	180	200	1,11	0,40	0,45
Corrientes	6,8	167,5	174,3	2,3%	3200	5000	1,56	0,03	0,05
Jujuy	443,4	2.567,0	3.010,4	40,1%	780	13028	16,70	0,23	3,86
Misiones	323,3	1.608,0	1.931,3	25,7%	16650	17354	1,04	0,11	0,12
Salta	350,9	1.611,2	1.962,1	26,1%	1130	12079	10,69	0,16	1,74
Tucumán	61,1	258,5	319,6	4,3%	1904	5900	3,10	0,05	0,17
Total	1.200,0	6.313,5	7.513,5	100,0%	24344	54181	2,23	0,14	0,31

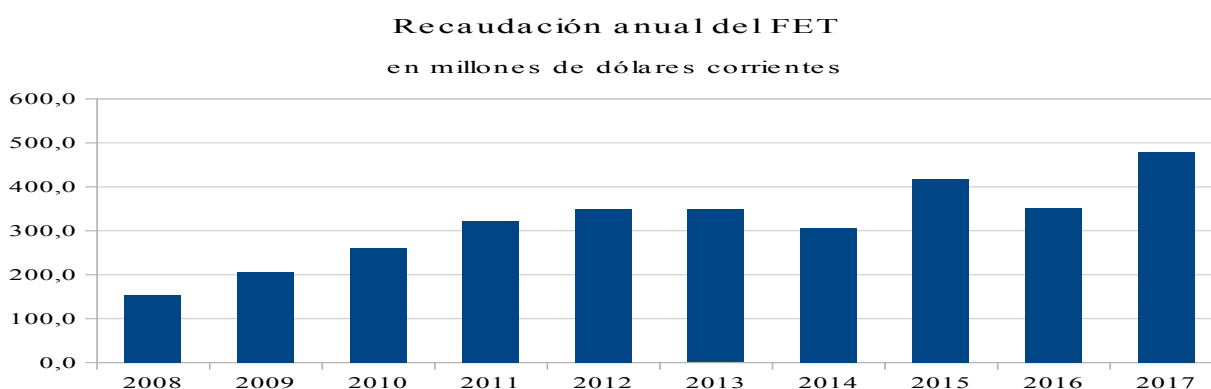
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria. Los datos de números de productores y hectáreas cultivadas corresponden a 2009 extraídos de Alonso y González Rozada (2010).

Pero además de la concentración geográfica, estos datos implican también una fuerte concentración de los recursos del FET en un grupo de productores muy reducido. Esta desigualdad se relaciona con las características de la estructura productiva de las distintas provincias. Como hemos visto en la descripción del sector, de las tres principales provincias productoras, una (Misiones) tiene una estructura basada en el minifundio de menor productividad y con una alta diversificación dentro de la finca, en tanto que las otras dos (Salta y Jujuy) se basan en grandes productores cercanos al monocultivo, que concentran un alto porcentaje de la tierra dedicada al cultivo de tabaco y de la producción, que se lleva a cabo con técnicas que permiten lograr una productividad mucho mayor. El sistema de apoyo y distribución del FET tiende a sostener y profundizar estas diferencias.

En el cuadro este fenómeno se visualiza en la heterogeneidad de los beneficios por hectárea que recibe cada provincia, y sobre todo en la de los beneficios por productor: así, los beneficios promedio que recibe un productor de Salta son 14,5 veces los que recibe en promedio un productor de Misiones; en tanto que los que recibe un productor promedio de Jujuy supera en 32,2 veces a los de un productor misionero.

Así, el 7,8% de los productores, que concentra casi el 50% de la superficie cultivada, se lleva más de dos tercios de los subsidios del FET. Aunque en los últimos años ha habido alguna volatilidad vinculada fundamentalmente con las devaluaciones de 2014 y 2016, en la última década, la recaudación del FET manifiesta una tendencia claramente creciente, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 17. Fondo Especial del Tabaco. Evolución (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria.

Otra de las influencias externas sobre el sector tabacalero es el Convenio Marco para el Control del Tabaco, de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en 2003 y que entró en vigencia en 2005. A 13 años de su entrada en vigencia, el convenio fue ratificado por 181 países; Argentina es uno de los pocos que todavía no lo hicieron.

Una de las razones que esgrimieron los opositores a la ratificación del convenio es que provocaría una reducción significativa de los ingresos del FET, lo que dejaría desprotegidos a los pequeños productores. Sin embargo, como se ha mostrado anteriormente, la distribución del FET no solamente no ha modificado sino que ha reforzado la concentración en el sector.

Esto puede verse claramente al analizar la forma de distribución de los recursos del FET según sus distintos componentes. Los recursos del 80% que define la Ley 19.800 (que incluye tanto el subsidio directo de USD 75 millones como el excedente que va por planes) se transfieren a las siete provincias según coeficientes que se calculan anualmente en función de la cantidad de tabaco acopiada en cada una de ellas. Los fondos del 20% se transfieren según coeficientes fijos, que son definidos de común acuerdo entre la autoridad de aplicación y las provincias. El siguiente cuadro muestra la distribución de los recursos para el año 2016.

Cuadro 5. Fondo Especial del Tabaco. Distribución de componentes por provincia

2016	20%			80%				Total Transferido \$
	Coef. %	\$ De acuerdo a recaudación	Transferido \$	Coef. %	\$ De acuerdo a recaudación	Transferido \$	Transferido Precio – OMC \$	
	1	2	3	4	5	6	7	
Jujuy	17,50	172.353.809,36	-	43,07	1.749.226.172,45	1.446.617.481,47	488.964.092,09	1.935.581.573,56
Salta	16,00	157.580.625,70	1.063.269,99	32,86	1.334.561.690,89	990.319.200,82	373.066.929,51	1.364.449.400,32
Misiones	32,00	315.161.251,41	750.000,00	18,05	733.074.818,03	577.403.893,35	197.952.634,42	776.106.527,77
Tucumán	12,00	118.185.469,28	2.180.900,00	3,93	159.611.303,87	190.721.956,36	48.479.121,53	241.381.977,89
Corrientes	14,50	142.807.442,04	1.230.899,39	0,86	34.927.664,46	76.838.794,16	3.752.891,02	81.822.584,57
Chaco	5,00	49.243.945,53	1.200.000,00	0,75	30.460.172,49	51.887.043,85	5.742.639,32	58.829.683,17
Catamarca	3,00	29.546.367,32	8.427.731,76	0,48	19.494.510,40	25.227.348,02	5.917.897,93	39.572.977,71
TOTAL	100,00	984.878.910,65	14.852.801,14	100,00	4.061.356.332,59	3.359.015.718,03	1.123.876.205,82	4.497.744.724,99

Fuente: AGN, 2018.

Lo primero que surge del análisis del cuadro es que los coeficientes de distribución del 20% tienden a favorecer relativamente a las provincias con más presencia de productores pequeños de baja productividad. En efecto, Misiones, Tucumán, Corrientes, Chaco y Catamarca participan en la distribución con coeficientes mucho mayores que su participación en la producción, reflejada en los coeficientes del 80%.

Sin embargo, también surge claramente la enorme diferencia que existe entre lo que corresponde transferir de acuerdo con la recaudación y lo que efectivamente se transfiere a las provincias por el 20%. Para el año que se considera (2016), sólo se transfirió a las provincias el 1,5% de los recursos que correspondía transferir por ese concepto.

En tercer lugar, queda en evidencia que los recursos no utilizados para financiar planes del 20% se utilizan para financiar planes del 80% en exceso de lo que correspondería según la recaudación: en 2016 se transfirió a las provincias por ese concepto 10% más

de los recursos que correspondía transferir. Este hecho anula el efecto potencialmente transformador de la estructura de la producción tabacalera que tiene el componente del 20%. Este fenómeno, lejos de ser coyuntural, es un rasgo estructural del funcionamiento del FET. Según los funcionarios a cargo del FET en el Ministerio de Agroindustria, ese bajísimo nivel de transferencia de recursos por el 20% se debe a que las provincias no presentan proyectos para este componente, o presentan proyectos que no están en condiciones de ser aprobados por la autoridad de aplicación⁴².

III.2 El FET y las provincias productoras

La producción de tabaco, como se viera en la parte inicial de este documento, está localizada en la región norte del país, donde la actividad tiene una participación relevante en la estructura productiva y de empleo de las distintas provincias de la región, en particular en Jujuy, Salta y Misiones. Esa relevancia se ve reflejada en la magnitud de los recursos que reciben del FET. Si bien se trata de recursos que van directa o indirectamente a los productores tabacaleros, es interesante compararlos con los ingresos totales de la administración pública no financiera de las provincias tabacaleras.

Mientras que en Tucumán, Catamarca, Chaco y Corrientes los recursos recibidos del

FET no llegan al 1% de los recursos totales, en Misiones y en Salta representan alrededor del 4%; y en Jujuy significaban alrededor del 6% hasta 2012 y posteriormente muestran una tendencia creciente, llegando a ser el 10% en 2016.

Dado que los gobiernos provinciales dependen en gran medida de los recursos que les transfiere el Tesoro Nacional por coparticipación de impuestos nacionales y por otros conceptos, otra forma de ver la importancia de los recursos que reciben del FET es compararlos con el esfuerzo recaudatorio propio; esto es, con los ingresos tributarios que recaudan cada una de las provincias.

42. Ver AGN, *op. cit.*

Mientras para las provincias “marginales” en términos de la producción tabacalera los recursos del FET equivalen a menos del 5% de lo que recaudan por tributos provinciales, en Salta y Misiones oscilan en alrededor de 25%, y en Jujuy representan alrededor de 75%, con la mencionada tendencia creciente en los últimos años, llegando a superar el 90% en 2016. Esto evidencia la magnitud relativa de los recursos del FET en relación a los ingresos tributarios provinciales en Salta y Misiones, y lo extraordinario del caso jujeño.

Más allá de la importancia que los recursos del FET tienen en forma agregada para las provincias productoras, es relevante analizar la importancia de esos recursos para los productores individuales. En efecto, como se observa en el cuadro 6, la parte del ingreso del productor que proviene de los recursos del FET que se transfiere en forma directa como subsidio al precio, representa en promedio alrededor del 23% (con una tendencia creciente en los últimos años). Esto abarca tanto a los productores de la

variedad Virginia (fundamentalmente en Salta y Jujuy), como a los de la variedad Burley (predominantemente en Misiones).

Pero la verdadera relevancia de estos recursos provenientes del FET queda en evidencia cuando se analiza el margen bruto de explotación de los productores tabacaleros. Según un estudio reciente, ese margen sólo es positivo si se considera el precio FET; y, para algunas variedades de tabaco, aun considerando dicho precio, el margen es negativo (FIC, 2013). Esto significa que para los productores resultan vitales los recursos del FET, no sólo aquellos que reciben como subsidio directo sino también los provenientes de los planes, que en muchos casos son un subsidio indirecto en forma de insumos, financiamiento, instalaciones, etc.

En definitiva, queda en evidencia que los recursos del FET terminan siendo apropiados por los acopiadores, que pueden pagar a los productores un precio que está –en general– por debajo de los costos directos de producción.

Cuadro 6. Relación Precio FET / Precio de acopio. En porcentajes

Año	Virginia	Burley
2007	28,0%	27,6%
2008	23,5%	23,4%
2009	19,2%	19,0%
2010	19,0%	18,9%
2011	20,1%	19,7%
2012	22,3%	22,3%
2013	20,6%	20,5%
2014	20,4%	20,3%
2015	24,6%	24,2%
2016	30,6%	30,2%
2017	25,6%	25,3%
Promedio	23,1%	22,8%

Fuente: FET, Ministerio de Agroindustria.

Adicionalmente, hay otros actores del sector que son beneficiarios directos del FET, como los sindicatos que representan a los trabajadores tabacaleros, que reciben el 0,35% del valor de la venta anual de cigarrillos sin IVA (además de recursos adicionales que reciben a través de planes de distintas provincias), y las fábricas de cigarrillos que, además del subsidio que reciben en tanto acopiadores, perciben el 1% y lo aplican para cubrir el costo de comercialización en el mercado interno⁴³. Todo esto evidencia el extraordinario rol del Fondo Especial del Tabaco, que no se limita a operar sobre el primer eslabón de la cadena de valor, sino que por el contrario, tiene una influencia muy significativa a lo largo de toda la actividad tabacalera y sus múltiples actores.

Otro rasgo característico de la producción tabacalera es que, en las principales provincias tabacaleras, los productores tienen una influencia muy importante en la política provincial, llegando en algunos casos a formar parte de la elite gobernante en Jujuy y Salta⁴⁴. A esto se suma el hecho de que, de acuerdo con la organización federal del país, cada una de las 24 provincias argentinas tiene tres representantes en el Senado, por lo cual las siete provincias productoras de tabaco dan cuenta de casi la tercera parte de los senadores nacionales. Por lo tanto, la posibilidad de modificar cualquier norma legal que afecte al sector tabacalero debe tener en cuenta las cuestiones de economía política, dado que normalmente los senadores de esas provincias votan en bloque, sea en forma positiva o negativa (favorable o desfavorable), en cualquier iniciativa vinculada con el sector.

III.3. Limitantes de economía política a una reforma del FET

Dado que los recursos del FET dependen del consumo interno de cigarrillos, hay distintos actores de la cadena que tienen intereses coincidentes en evitar la baja en el consumo⁴⁵:

- Productores: que dependen de los recursos del FET para poder producir en condiciones de cierta rentabilidad.
- Gobiernos de las siete provincias tabacaleras: por razones sociales (en las provincias donde predomina el minifundio, sobre todo en Misiones, y en las provincias donde la

43. El 1% del FET destinado a financiar gastos de comercialización de la industria equivalió a \$902 millones en 2017 y el 0,35% afectado a las obras sociales sindicales a \$316 millones.

44. Históricamente, gobernadores, ministros y legisladores son representantes del sector o directamente grandes productores. En Pezzola (2016) se examina la importancia de la geografía económica y de los intereses de los productores a nivel subnacional en las provincias pequeñas de Argentina, en el proceso de diseño de las políticas públicas. Posada (2018) menciona que la política tabacalera expone con claridad que la clase política nacional y los agentes sectoriales están cómodos con el modelo del sector, sostenido tanto por políticos radicales como peronistas.

45. Más allá de los beneficiarios del FET, cabe señalar que el fisco nacional tampoco tendría incentivos a reducir el consumo de cigarrillos, habida cuenta la importancia de los impuestos internos que se recaudan por la venta de estos productos. En efecto, estos representan (según cifras de 2017) el 68% de los impuestos internos, 1,8% de la recaudación tributaria nacional y 0,5% del PBI. Al fisco nacional se suman los 24 gobiernos provinciales que reciben la coparticipación de los impuestos internos. A ello se adiciona el resto de los impuestos nacionales y provinciales: ingresos brutos, el IVA, ganancias, etc.

producción está más concentrada, porque es una fuente importante de empleo) y por la captura del Estado por los intereses tabacaleros (en Salta y Jujuy, donde los productores tabacaleros forman parte de los tres poderes del Estado y son en muchos casos los representantes de las provincias en el Congreso Nacional).

- Acopiadores: el FET les permite bajar el precio que abonan a los productores, que complementan ese precio de acopio con el “precio FET” y con los planes. Para el caso de los *dealers*, que exportan el tabaco (algunos de los cuales son los propios acopiadores), el FET constituye un subsidio a la exportación.

- Industria productora de cigarrillos: el FET implica un subsidio significativo sobre el costo de la materia prima de las empresas, y les financia el costo de la comercialización en el mercado interno.

- Sindicatos de los trabajadores del tabaco: reciben financiamiento directo del FET y a través de planes para las obras sociales.

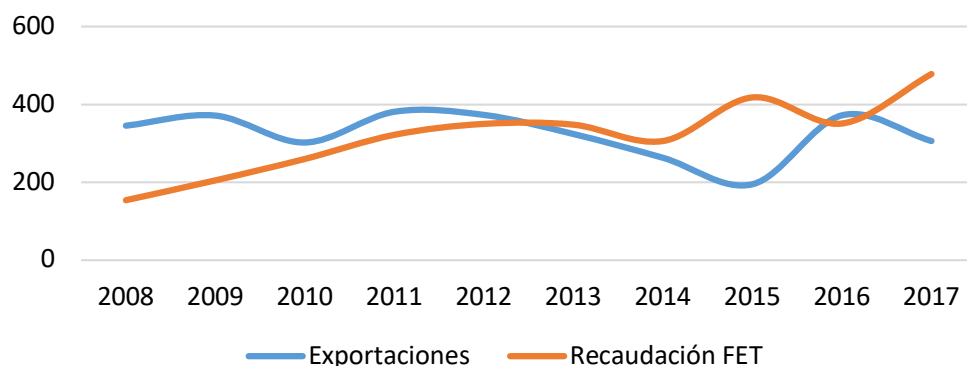
Actividades económicas provinciales ligadas directa o indirectamente a la producción de tabaco, que se ven beneficiadas por el dinamismo de la actividad.

Dada esta particular configuración, el lobby tabacalero tiene la capacidad de obstaculizar tanto cualquier posibilidad real de diversificar la producción tabacalera, como las acciones para reducir el consumo (como por ejemplo, un aumento de impuestos) y, en particular, inhibir cualquier discusión que pudiera avanzar en una modificación del Fondo Especial del Tabaco (FET). Además, como se analizó anteriormente, los recursos del FET son manejados directamente por las

entidades representativas de los productores de cada una de las provincias, que son sus principales beneficiarios. Y por tanto, defensores del statu quo del sistema. Como se mencionara anteriormente, una de las razones que esgrimió el lobby tabacalero para oponerse a la ratificación del Convenio Marco de la OMS es que provocaría una reducción significativa de los ingresos del FET, lo que dejaría desprotegidos a los pequeños productores. Sin embargo, no sólo la recaudación del FET ha tenido una tendencia creciente en la última década (llegando a USD 478 millones en 2017), sino que su distribución no solamente no ha beneficiado a los pequeños productores sino que ha favorecido más que proporcionalmente a los grandes.

Adicionalmente, los fondos del FET, que provienen del 20% del tabaco que se produce en el país y que se procesa y vende internamente para la fabricación de cigarrillos, financian el 100% de la producción (el 80% de la producción se vende al exterior). Esto convierte a los fondos del FET fundamentalmente en un subsidio a los acopiadores que exportan y a los *traders*, aunque también representa un subsidio para las industrias fabricantes de cigarrillos para el mercado interno. Una comparación de los montos involucrados da una idea clara de la importancia del FET y del incentivo que genera para la coalición que se opone a cualquier medida que pueda afectarlo: mientras que la Argentina exportó en el último lustro un promedio de USD 317 millones anuales, en el mismo período el FET tuvo una recaudación promedio de USD 380 millones anuales.

Gráfico 18. Exportación de tabaco y recaudación del FET (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agroindustria e INDEC.

Algo similar ocurre con los beneficios del FET recibidos por las provincias productoras (precio y planes) y su desempeño exportador a lo largo de la última década. En efecto, tal como se observa en el siguiente cuadro y con la excepción de Salta, el aporte del FET a las provincias productoras supera sistemáticamente el ingreso de divisas correspondiente a las ventas al mundo de las provincias. De este modo, parece relativizarse la contribución del fondo a la generación de divisas en las economías regionales.

Cuadro 7. Relación FET y exportaciones por provincia. En millones de dólares

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Salta	Expo	85	120	127	131	180	176	164	145	132	261	162
	FET	39	41	55	82	98	83	106	85	96	91	123
Jujuy	Expo	90	98	112	76	101	105	78	66	29	48	72
	FET	39	45	61	77	85	84	125	85	123	129	160
Misiones	Expo	64	99	109	74	88	77	74	52	30	34	62
	FET	25	37	42	45	69	69	97	83	99	52	121
Resto	Expo	20	17	11	11	4	1	8	1	4	29	10
	FET	12	15	17	16	28	35	37	32	42	28	38
Total	Expo	260	334	359	291	373	360	324	263	195	372	306
	FET	116	138	174	220	280	272	366	285	359	300	442

Fuente: FET, Ministerio de Agroindustria; INDEC y BCRA. (*) Resto incluye Corrientes, Chaco, Tucumán y Catamarca.

Cabe preguntarse, finalmente, por qué el FET no ha tenido un impacto significativo en la diversificación de la producción, si esto figura entre sus objetivos. Existen varias razones que ayudan a explicar este fenómeno.

En primer lugar, los incentivos de mercado (precios) no operan sobre los productores por el efecto del FET. El precio de acopio del tabaco es menor al costo directo de producción, y el FET, a través de los subsidios directos y de los planes, compensa a los productores ex-post. En segundo lugar, la propia naturaleza del FET implica un desincentivo para la diversificación, dado que sólo los productores de tabaco pueden recibir fondos. Si un proyecto de reconversión tuviera éxito, los productores inmediatamente dejarían de ser beneficiarios del FET. Existen algunos pocos ejemplos de reconversión que fueron financiados por el FET, pero se tratan de casos aislados y cuya compatibilidad con el marco legal no está del todo garantizada⁴⁶.

Finalmente, porque los fondos del FET son manejados en forma directa por los actores cuyo interés es mantener el statu-quo. En general, cuando se ponen en funcionamiento instrumentos de subsidio a la producción que no incluyen desde el principio obligaciones para los beneficiarios, premios y castigos, y un cronograma de reducción gradual, resulta

difícil removerlos o modificarlos, dado que generan intereses opuestos a cualquier cambio. En el caso del FET, esos intereses (que son poderosos) en algunos casos tienen que ver con privilegios, pero en muchos casos, se relacionan simplemente con la posibilidad de los pequeños y medianos productores de seguir produciendo tabaco.

Además, es importante tener en cuenta que existen cultivos que podrían competir con el tabaco desde el punto de vista técnico, productivo o incluso de rentabilidad. Sin embargo, no hay ninguno que pueda hacerlo en términos de mercado y de la cadena de valor, que en el caso de la actividad tabacalera se encuentran organizados alrededor de un instrumento de política pública tan potente como el FET, que regula las relaciones entre los distintos actores del sector, y que es un caso único en el sistema agroindustrial argentino.

Adicionalmente, existe otro factor que conspira contra la posibilidad de desarrollo de proyectos de reconversión, que es la insuficiente capacidad técnica (con incentivos contrapuestos por su conformación institucional) de las Unidades de Coordinación Provincial (UCP), en particular en las provincias con predominio del minifundio, para la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de reconversión o diversificación.

46. Ver los ejemplos que se presentan en otro acápite de este documento.

4. Analizando las experiencias de reconversión



El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) instó a los países a diseñar e implementar políticas por el lado de la oferta de tabaco con el propósito de: (i) apoyar actividades alternativas económicamente viables para los trabajadores y los agricultores (Artículo 17); y (b) proteger el medio ambiente y la salud de las personas en relación con el medio ambiente en lo que respecta al cultivo de tabaco (Artículo 18).

En la primera sesión de la conferencia de las partes del CMCT de la OMS se conformó un grupo ad hoc para identificar alternativas de cultivos viables económicamente como posibles sustitutos del tabaco. A partir de la revisión de la bibliografía específica, este apartado incluye un análisis de: (i) experiencias exitosas de diversificación en Argentina; (ii) experiencias de diversificación de cultivos en países productores de tabaco; y (iii) principales limitaciones y desafíos que enfrentan las políticas de diversificación del tabaco en los países productores.

IV.1. Algunas experiencias de diversificación en Argentina

Las experiencias que se analizan corresponden a tres casos ad hoc que no formaron parte de una política planificada de diversificación o reconversión de cultivos sino de aportes del FET a cooperativas tabacaleras que realizan inversiones en otras actividades agropecuarias: dos cooperativas de la Provincia de Misiones en donde la producción agropecuaria es mayormente familiar y se organiza mediante minifundios, lo que conlleva implícitamente un esquema idiosincrático de diversificación de cultivos. Bajo este esquema, los productores se enfrentan a desafíos para comercializar sus productos en las condiciones requeridas por los mercados, lo que ha motivado en Misiones, como en el Estado de Rio Grande Do Sul en Brasil, el surgimiento de cooperativas que apoyan y coordinan la producción, logística y comercialización de la agricultura familiar.

En el caso particular de Misiones, el sistema cooperativista ha sido creado por los inmigrantes como un instrumento de apoyo a los problemas de los sistemas de producción y de los servicios públicos básicos (luz, agua, etc.). En general, los estatutos de las cooperativas les permiten desarrollar diferentes actividades relacionadas con lo agrícola-ganadero. Es por ello que en Misiones, la Cooperativa Tabacalera (CTM) apoya a otras cooperativas. La tercera experiencia refiere a la horticultura en la Provincia de Corrientes, que recibió apoyo del FET vía el sector tabacalero, destinado a la reconversión. Estas experiencias se analizaron a partir de entrevistas telefónicas. Un análisis más profundo requeriría de entrevistas de campo.

a) La experiencia de COFRA⁴⁷

COFRA se creó en la década de 1970 por un grupo de productores de cerdos de la provincia de Misiones. En el marco de la crisis económica de 2001, COFRA recibió apoyo de la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones (APTAM) para continuar sus operaciones. La APTAM presentó el Plan “Producción e Industrialización de Porcinos” ante el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia, institución que luego de la evaluación lo puso a consideración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Así, se aprobó el Plan y posibilitó que COFRA se financiara con los recursos del FET, específicamente del Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT). En las gestiones participaron el Gobierno de la Provincia de Misiones, la Municipalidad de Leandro N. Alem y la Cooperativa Tabacalera de Misiones.

Vale destacar que COFRA recibió fondos del FET a pesar de que su actividad no se relaciona directamente con la producción de tabaco, lo que en principio no está autorizado por el marco legal. Sin embargo, el desarrollo de COFRA (así como el de cualquier actividad sustituta a la tabacalera) se convierte en una alternativa viable para que los pequeños agricultores familiares de la Provincia de Misiones puedan avanzar hacia la diversificación, ya que sus asociados producen tabaco, cerdos y otros cultivos.

COFRA se caracteriza por tener presencia en todos los eslabones de la cadena de valor porcina, es decir, por la integración vertical de su sistema productivo; acopio de granos, fabricación de alimento, centro multiplicador de genética, maternidad, recria y terminación, proceso de industrialización (único frigorífico provincial habilitado por SENASA), faena y chacinado y su inclusión en la cadena de comercialización. Los agricultores familiares integrados a COFRA -que en su mayoría cultivan tabaco- son quienes cultivan a la vez los granos (maíz, soja y combinados) para elaborar el alimento de los animales, así como también quienes crían y engordan a los animales. La experiencia de diversificación es variada: hay quienes cultivan tabaco de manera combinada con otros cultivos, así como hay quienes abandonaron la producción de tabaco. No es requisito ser tabacalero para asociarse a COFRA. El financiamiento del FET ha apoyado la actividad principal de la cooperativa, que no se relaciona directamente con el tabaco.

En el presente, COFRA asocia a 263 productores de cerdo; tres unidades productivas o granjas comerciales⁴⁸ son las encargadas de la producción de lechones, 140 unidades productivas se encargan del servicio de recria y terminación, y 120 productores realizan el ciclo completo en sus establecimientos. Los productores se organizan con mano de obra familiar, la que acompaña a otras actividades como el tabaco, la yerba mate y los granos. Si a ellos se suman los productores de granos para los alimentos balanceados de los cerdos y los

47. Basado en la revisión de artículos periodísticos y en entrevistas telefónicas con el ex secretario ejecutivo de COFRA, Guillermo E. Knass, y la ingeniera agrónoma Silvana Besold.

48. Ubicadas en las localidades de San Vicente y 25 de Mayo.

260 empleados de las plantas de COFRA, se alcanzan unos 600 asociados.

El productor recibe de la cooperativa la orientación técnica e insumos necesarios (alimentos balanceados, equipamiento, etc.) para la producción pecuaria, como así también el financiamiento de las instalaciones; en contrapartida debe entregar su producción a la planta industrial. La cooperativa, mediante este esquema de producción bajo contrato, planifica y promueve la producción de cerdos (es decir, la diversificación productiva) con el objetivo de lograr un equilibrio entre producción y consumo.

A través del FET, COFRA recibió a la vez recursos para construir una nueva fábrica de balanceados que le permite la elaboración de 20 mil toneladas por año, cuya producción se integra a los productores familiares para la cría pecuaria. Nuevamente, estos recursos del FET no se asignaron a un beneficiario vinculado directamente con el sector tabacalero, sino que a través del desarrollo de una actividad alternativa se promueve una mayor producción de cultivos capaces de sustituir el tabaco. Específicamente, en julio de 2017 y mediante la Resolución Nro. 136, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación aprobó un financiamiento del FET a COFRA por \$ 18,4 millones para la adquisición de maquinarias, equipos e instalaciones requeridas para su plan de industrialización⁴⁹.

Asimismo, en 2017 se suscribieron convenios con dos asociaciones de productores ganaderos de la provincia, a quienes se les propició –bajo el programa PISEAR del Ministerio de Agroindustria de la Nación– espacios de comercialización de ganado vacuno, impulsando la diversificación de las actividades.

En 2018, COFRA comenzó a producir su propia marca de alimentos balanceados, para vender y redistribuir en Misiones, lo que promueve el cultivo de granos y la diversificación de la actividad tabacalera.

Como apoyo de COFRA a los pequeños productores de cerdos y promoción de cultivos alternativos, se destaca la instalación de biodigestores en las chacras para la generación de energía limpia⁵⁰ y la entrega de carros atmosféricos para el tratamiento de las excretas de los animales que, tras transformarse en fertilizante, son rociados a los cultivos⁵¹.

En resumen, COFRA fomenta la producción de ganado vacuno y porcino, actividades alternativas a la tabacalera. Para ello implementa un Sistema de Producción Agroindustrial Integrado para toda la cadena de valor, vinculando la producción primaria (granos⁵², porcinos y bovinos) con la producción industrial (alimentos balanceados, faena de porcinos y vacunos, cortes frescos, embutidos y chacinados) y su posterior comercialización. Si bien COFRA no se dedica a la producción de tabaco,

49. La presentación la hizo el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, bajo el Componente: “Programa de Asistencia Financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación”, subcomponente “Plan de Optimización de los Procesos Industriales de la COFRA”, correspondiente al POA anual 2017.

50. Los productores pueden almacenar el estiércol de los cerdos en los equipos, lo que permite obtener un combustible natural para uso doméstico o para calefaccionar los criaderos.

51. Se trata de una materia orgánica no contaminante que funciona de abono para las tierras (suelo) o como riego en zonas secas.

52. La producción de granos para alimento de los animales también estimula la diversificación del cultivo de tabaco.

recibió asistencia financiera del FET gracias al apoyo de la cooperativa tabacalera de Misiones.

Entre sus asociados, hay quienes se dedican tanto a la actividad tabacalera como a la producción porcina y de otros cultivos, lo que indica que COFRA los apoya aunque dejen de producir tabaco. Los beneficios del FET y de COFRA pueden recibirse simultáneamente, unos por la producción de tabaco y otros por la producción porcina o de granos. De alguna forma, es posible afirmar que COFRA organiza la producción, logística y comercialización de sus integrados, de manera que superen las principales barreras para la diversificación del tabaco. Para ello, COFRA mantiene con sus integrados un esquema de producción bajo contrato. Esta experiencia no surgió de una política tendiente a la diversificación o reconversión, sino de la propia iniciativa de la cooperativa.

b) La experiencia de la CCAM

En el complejo industrial de Leandro Alem, la Cooperativa Tabacalera de Misiones apoya –desde fines de 2003– la planta de industrialización y empaquetadora de jugos cítricos, aceites y pellets⁵³ gestionada por la Cooperativa Citrícola Agroindustrial de Misiones (CCAM). La construcción de la fábrica demandó US\$ 6 millones, financiados a través del FET a pesar de que no se relaciona con la actividad tabacalera, tal como lo dispone el marco legal. La planta

tiene capacidad para clasificar y embalar hasta 150.000 toneladas anuales de frutos.

La fábrica genera un sustancial impacto en la producción citrícola llevada a cabo principalmente por pequeños agricultores familiares de la provincia, ya que antes la fruta para industria se producía en otras provincias (Entre Ríos), ocasionando problemas de competitividad por los altos costos de flete. En el plano de la industrialización, la transformación de frutas cumple un importante rol, sea porque se aprovecha el potencial de producción agregando valor al producto y generando mayores ingresos, como porque la industria se convierte en un destino estable de frutas excedentes que bajo otro contexto se hubieran desaprovechado por tamaño o daño. En la planta industrial se realiza, a su vez, la extracción de los aceites cítricos que se utilizan como aromáticos y solventes para la industria de los cosméticos, perfumerías y la alimenticia.

El empaquetamiento de frutas y la elaboración de jugos se insertan en los programas de diversificación de la CTM que contemplan ampliar los cultivos de citrus, promover los de mburucuyá y de stevia, forestaciones con pino, eucaliptos y cedro misionero, la formación de estanques y lagos artificiales para el desarrollo de la piscicultura en las chacras. Si bien el desarrollo de estas actividades promueve la diversificación de cultivos de los pequeños agricultores familiares, los aportes del FET se canalizan a una actividad no relacionada directamente con la producción de tabaco (por ejemplo, CCAM).

53. En Misiones también funcionan dos firmas que industrializan y empaquetan jugos (Sin Fronteras SA y Citrícola Ayuí). Esta última también trabaja bajo un esquema asociativo con pequeños productores.

La actividad citrícola en la provincia se desarrolla principalmente en pequeñas chacras con mano de obra familiar. Se estima que en Misiones hay aproximadamente 800 productores citrícolas especializados que poseen en promedio entre 3,5 y 4 has. Aproximadamente 500 de estos productores cultivan también tabaco y están integrados a la CTM, que posee la única planta de empaque de cítricos de la provincia y es la única exportadora. Los otros 300 producen de manera individual para distintos mercados. En la mayoría de las explotaciones familiares (aproximadamente 30.000 explotaciones agropecuarias en la provincia) se encuentran plantaciones de citrus, componiendo parte de su sistema productivo para consumo y venta de excedentes en mercados locales (ferias francas, supermercados, etc.), destinando a la vez espacio para cultivar tabaco.

Misiones posee 6,2 mil has sembradas (más del 50% por los asociados a la CTM) con una producción de 48,7 mil toneladas⁵⁴. El 63% de la producción corresponde a mandarina, y el 37% restante se divide en partes similares entre pomelo, limón y naranja. La producción se localiza en tres zonas: norte de la provincia (Andresito y San Antonio); Alto Paraná (departamentos de Eldorado, Montecarlo y General San Martín); y centro-sur (zona de influencia de la CTM). Sobre el mencionado volumen de producción, las exportaciones suman entre el 30% y 40%, el 60% de ellas producidas por citricultores de la zona Alto Paraná y el 40% restante embarcadas por la CTM.

La CTM cuenta con 20 ha. de viveros de donde extrae aproximadamente un millón de plantines por injerto al año para su distribución a los agricultores familiares integrados, además de un invernáculo de 4000 m² donde produce 85.000 plantines en macetas.

Los agricultores integrados son seleccionados de acuerdo con la calidad del suelo y superficie de sus chacras. Deben disponer, como mínimo, de 5 ha. para citrus, en tanto la cooperativa les provee insumos y asistencia técnica. Como contrapartida, al igual que con la “relación de producción bajo contrato” de la actividad tabacalera y porcina, los agricultores familiares deben entregar la producción a la división empaquetadora y jugos de la CTM.

La fábrica de jugos recibe la fruta de dos lugares: la que llega como “descarte” del packing contiguo⁵⁵ y la que arriba a granel desde las chacras integradas. Tanto en su etapa primaria como en el empaque, la actividad es intensiva en mano de obra. El empleo tiene una marcada estacionalidad, concentrada en la cosecha.

La división packing de la CCAM comercializa sus frutas en grandes verdulerías y cadenas de supermercados de la provincia; vende a empacadores de otras provincias a granel en cajas de 200 a 300 kilos; y exporta a Rusia, sudeste de Asia, Europa, Canadá y Brasil. De esta manera, la CCAM funciona como una empresa grande que resuelve las dificultades de logística y comercialización que enfrentan los pequeños agricultores familiares.

54. Misiones concentra sólo el 1,5% de la producción nacional de cítricos (2016). La mayor parte se produce en Entre Ríos, Tucumán y Corrientes.

55. La producción de frutas frescas es la otra área a la que se dedica la CTM, denominada “packing”. Estas frutas no alcanzan a cumplir con los requisitos mínimos de tamaño, color, medidas, y son derivadas de forma mecánica a la industria de jugos.

En resumen, si bien durante el último año la división cítricos de la CTM registró dificultades económicas, el packing de cítricos y el funcionamiento de la planta de elaboración de jugos son iniciativas que promueven la diversificación de cultivos en la provincia de Misiones. Sin embargo, al igual que COFRA, esta experiencia no surgió de una política para la diversificación o reconversión, y los productores pueden recibir recursos del FET y de la CCAM siempre que produzcan tabaco y cítricos. El funcionamiento integrado de la cadena de valor cítrico, mediante la organización de la producción, logística y comercialización, permitió enfrentar en mejores condiciones las principales barreras de las políticas de diversificación del tabaco.

c) La reconversión del tabaco a la horticultura en Corrientes

Si bien la actividad hortícola de Corrientes ocupa el 6% de la superficie cultivada a nivel nacional, la provincia concentra el 30% del valor de producción nacional de hortalizas (Ministerio de Hacienda, 2016) y es la segunda con mayor producción bajo cobertura o invernadero.

De acuerdo al Ministerio de Producción de Corrientes, la horticultura representa el 18% del valor bruto de la producción agrícola de Corrientes y el 6,6% de la superficie agrícola.

La actividad comenzó con 4 has. en la década de 1980, superando las 1.000 has. a mediados de la década de 1990 y alcanzando 1.700 has. en 2015. Como contrapartida,

la producción de tabaco criollo correntino descendió de unas 10 tn. en 1987/88 a 1 tn. en 2016/17.

Asimismo, el conglomerado hortícola de los departamentos de Lavalle, Bella Vista y Goya es una de las zonas más importantes del país en producción de tomate y pimiento para consumo fresco: produce el 49% y el 19% del total nacional, respectivamente. En 2015, dentro de las variedades del tomate, se destacó la producción de tomate bajo cobertura o invernadero, ya sea perita o redondo. En cuanto al pimiento, también dominó en 2015 la producción realizada bajo cobertura con el 97% del total.

La expansión de esta actividad en Corrientes comenzó a partir de 1984 con los cultivos bajo cubierta en el área tabacalera (departamentos de Lavalle y Goya). Las primeras estructuras de invernadero surgieron de la adaptación de tendaleros para el secado de tabaco negro y, sobre estas estructuras se colocó un polietileno y se utilizaron en época invernal para la producción de hortalizas. Es decir, los agricultores comenzaron a hacer uso de las estructuras de polietileno destinadas al secado de tabaco negro que permanecían ociosas durante invierno y primavera, a fin de abastecer a los grandes centros de consumo en los momentos en que la producción allí no era factible por cuestiones climáticas. Incluso luego, con la caída en la demanda y producción de tabaco criollo, se destinaron y perfeccionaron dichas estructuras para la ampliación de la producción hortícola. El FET apoyó la reconversión de la producción tabacalera, financiando la adquisición de invernáculos para la producción de tomate y pimiento.

En función del capital utilizado, tipo de mano de obra y tecnología, se identifican en Corrientes distintas formas de integración a las cadenas de comercialización. Las pequeñas unidades familiares de producción de 350 m² a 1.400 m², bajo invernadero, que producen en condiciones de escasez de capital y de recursos naturales (cantidad y calidad de tierra), representan el 40% de los productores hortícolas de la provincia (400 productores) y el 5% de la superficie provincial bajo cubierta (alrededor de 80 has.)⁵⁶. En esta escala resulta posible reconvertir y diversificar sistemas productivos tradicionales como tabaco, algodón, citrus, horticultura a campo.

La consolidación de este modelo productivo originó el desarrollo de actividades conexas como aserraderos, fábricas de cajones y proveedores de insumos y equipos. Se generó mano de obra calificada para actividades agrícolas intensivas y servicios vinculados.

El 98% de la producción hortícola de Corrientes es para el mercado interno. El 85% es consumido en fresco y el resto es industrializado, aunque existe una baja

presencia de empresas industrializadoras. Según el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), uno de los inconvenientes para el desarrollo de la industria de procesados de hortalizas es su abastecimiento, en función de que la estacionalidad de la producción genera una oferta discontinua de materia prima.

En cuanto a las entidades que apoyan la actividad como alternativa al tabaco se encuentra la Multisectorial de Productores Agropecuarios, conformada por referentes institucionales de la producción agropecuaria de la microrregión Río Santa Lucía. Los socios fundadores son la Cooperativa de Tabacaleros y Productores Agropecuarios de Corrientes, la Cámara del Tabaco, la Asociación de Horticultores Río Santa Lucía y la Sociedad Rural de Goya. Adicionalmente, está el Instituto Provincial del Tabaco (IPT), que es el organismo autárquico que entiende en todo lo relacionado con el FET. Dado que este caso refiere a la producción de tabaco criollo, existieron mayores incentivos por la reconversión tanto de los agricultores como del FET en relación a los casos anteriores⁵⁷.

IV.2. Experiencias internacionales de diversificación de cultivos

Aunque es improbable que los programas de diversificación y sustitución de cultivos por sí mismos generen una significativa reducción del consumo del tabaco, existe un consenso acerca de que los esfuerzos por ayudar a los pequeños agricultores a sustituir gradualmente el cultivo de tabaco por cultivos alternativos pueden ser parte de un programa integral de desarrollo económico local sustentable, a los efectos de superar las barreras para adoptar políticas de control de tabaco.

56. La dinámica del empleo se caracteriza por una elevada informalidad y estacionalidad, con mano de obra mayormente familiar.

57. Un mayor análisis del rol del IPT y de la experiencia requiere entrevistas de campo con actores clave.

El propósito de los análisis de casos sobre diversificación de cultivos no es proporcionar una guía comprensiva para la producción de cultivos alternativos, sino describir algunas cuestiones prácticas y lecciones de la experiencia reciente que permitan evaluar las oportunidades y desafíos actuales. La experiencia de diversificación de cultivos depende del contexto del país (perfil productivo y laboral, condiciones del suelo y clima, políticas públicas), con lo que debe evitarse extender y generalizar las experiencias entre países⁵⁸.

a. El caso de Brasil

A diferencia de otros países productores de tabaco, la economía de Brasil está muy diversificada y el tabaco representa menos del 1,5% de las exportaciones. Aun así, Brasil ha sido en 2012 el segundo productor mundial de tabaco, con 810.550 toneladas, y el primer exportador mundial, con una suma de US\$ 3.200 millones (77% de su producción). La producción de tabaco se concentra en tres Estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, quienes aportan el 93% de la producción total del país. Según AFUBRA⁵⁹, más de 600 localidades y 180.000 agricultores (en su mayoría propietarios de la tierra) cultivan tabaco en la región sur del país. Alrededor del 80% de la producción de la región sur es tabaco Virginia curado artificialmente, y el resto es tabaco Burley curado al aire.

Las parcelas individuales en donde se cultiva tabaco promedian las 16,8 hectáreas,

con 2,6 hectáreas plantadas con tabaco (menor a los estándares de otros cultivos en Brasil pero mayor que en otros países), 9,4 hectáreas con otros cultivos, y el resto no cultivadas o para pastura. En el marco de la adhesión en 2005 de Brasil al Convenio Marco para el Control del Tabaco, se creó dentro del Ministerio de Desarrollo Agrícola (MDA) el Programa Nacional de Diversificación en Áreas Cultivadas con Tabaco que comprende las siguientes temáticas: financiamiento, acceso a tecnología, agregación de valor a la producción local, asociativismo, cooperativismo, inversión en investigación de nuevos productos y métodos de producción, creación de agroindustrias y garantías de comercialización mediante la compra de productos necesarios para programas sociales.

El programa prepara a las familias tabacaleras para enfrentar la tendencia de la reducción del consumo de tabaco en los países centrales, promoviendo la diversificación de cultivos y de las fuentes de renta. El financiamiento se asigna de manera descentralizada en cinco regiones (tres están en el Estado Rio Grande del Sur).

La cobertura y alcance del programa de diversificación en áreas cultivadas por tabaco es de 30 mil familias, 80 mil agricultores, 600 municipios, y 60 proyectos de asistencia técnica y extensión rural distribuidos en siete estados productores de tabaco. El programa se implementa conjuntamente desde 2005 entre organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, universidades, centros de investigación y representantes de agricultores

58. Si bien se intentó encuadrar el análisis de las experiencias de diversificación de cada país a un esquema general, en algunos casos no ha sido posible por la falta de información. Un mayor análisis de las experiencias requiere un estudio en profundidad de los factores de éxito subyacentes en cada caso particular.

59. Asociación de Fumicultores (productores de tabaco) de Brasil.

familiares. El programa ha desarrollado acciones en dos grandes áreas estratégicas: 1) Investigación y 2) Asistencia técnica para la extensión rural y capacitación. Entre las opciones de diversificación de cultivos se incluyen, entre otros, los cítricos, mandioca, batata, miel, leche, higo, sandía, etc.

La diversificación de pequeños agricultores, según el MDA, requiere de políticas públicas de acceso al crédito, asistencia técnica, capacitación, logística y espacios para la comercialización de productos, fortaleciendo la organización rural y la intersectorialidad.

Si bien en Brasil no existen transferencias monetarias y en especie que directamente beneficien a los productores tabacaleros tal como en Argentina lo dispone el FET, sí es posible identificar recursos públicos que se dirigen a los agricultores en forma de planes y que se vinculan con la búsqueda de alternativas al tabaco.

Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER). Son 500 instituciones asociadas al MDA para la asistencia técnica en extensión rural cuyos fondos se destinan a promover el acceso a tecnología e innovación, el perfeccionamiento de los sistemas de producción, la organización de la producción y el acceso a los mercados.

Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Creado en 1995 como programa de créditos para viabilizar actividades agrícolas y de mejora de la infraestructura social y económica rural. Cubre alrededor de 2 millones de

agricultores familiares, destina R\$ 16 billones e incentiva la diversificación de cultivos. En el pasado el gobierno federal financiaba mediante este programa parte de la producción tabacalera.

Dos seguros respaldan la agricultura familiar. El Seguro de la Agricultura Familiar y el Seguro de Precios de la Agricultura Familiar, que ofrecen financiamiento para los productores tabacaleros, entre otros, mediante el respaldo ante malos resultados en las cosechas alternativas y/o variaciones abruptas en los precios.

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Garantiza el acceso a alimentos en cantidad y calidad para la población bajo inseguridad alimenticia y nutricional. Contribuye a la formación de saldos estratégicos para que los productos se comercialicen a precios justos. Promueve la inclusión social en el campo y garantiza alimento a población vulnerable adquiriendo la producción para el Programa Hambre Cero.

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Establece el uso del 30% del Fondo Nacional de Educación para la compra de alimentos escolares a agricultores familiares.

El *Programa de Agroecología* destina recursos para apoyar la producción, industrialización y comercialización de alimentos orgánicos, como posibles sustitutos del tabaco. Ofrece capacitación, financiamiento, asistencia técnica y extensión rural, investigación y enseñanza de la agroecología.

En resumen, el hecho de que el tabacalero en Brasil acceda a recursos públicos de

forma indirecta y focalizada marca una importante distinción respecto a Argentina. El acceso a estos recursos se origina en su condición de agricultor familiar. En el caso de Argentina la situación es diferente, dado que el productor recibe los aportes del FET en dinero y programas por el simple hecho de cultivar tabaco, de manera universal y directa (García, 2008)⁶⁰. Las experiencias analizadas a continuación se realizaron a partir de una revisión bibliográfica, es decir, un mayor análisis requiere de entrevistas de campo a actores clave.

Estos casos evidencian que existen cultivos alternativos al tabaco con mayores rendimientos y valores económicos que éste, que permiten avanzar en procesos de diversificación. Su éxito depende principalmente de la existencia de una cadena de apoyo para canalizar la producción a los centros de consumo, del acompañamiento del proceso por parte de instituciones públicas y privadas; y de las características del suelo.

a.i) Santa Cruz del Sur: la experiencia del CAPA

Los emprendimientos agroecológicos, como alternativa agrícola que no usa insumos inorgánicos y químicos, han sido vistos durante los últimos años como un modelo sustentable para el desarrollo rural en la región tabacalera del Valle de Río Pardo en Brasil. La agricultura multicultivo es un requisito para generar diversidad productiva, permitiendo un balance biológico clave

para evitar enfermedades y otros efectos no deseados del monocultivo. La fuerte presencia de la agricultura familiar en la región tabacalera del sur de Brasil es un factor que contribuye a la expansión de la producción agroecológica regional⁶¹.

Una diversidad de actores locales ha surgido a partir de los esfuerzos por introducir la producción agroecológica como alternativa al cultivo de tabaco, incluyendo asociaciones de agricultores, organizaciones no gubernamentales, gobiernos municipales y la agencia pública estadual de extensión agrícola (EMATER\RS). La producción agroecológica se realiza generalmente en campos menores a 15 hectáreas que producen más de 40 productos, los que se comercializan en ferias, supermercados y restaurantes regionales y locales, e incluyen una variedad de productos (hortícolas, mate, durazno, naranjas, porotos, maíz, etc.).

El Centro de Asistencia de Pequeños Agricultores (CAPA) es la principal entidad del Valle de Río Pardo que trabaja para desarrollar iniciativas de diversificación y sustitución de cultivos para pequeños agricultores mediante programas para la producción, distribución y comercialización de productos agroecológicos. Las actividades de CAPA no se limitan al entrenamiento de los agricultores, sino que también incluyen incentivos para el procesamiento, industrialización y comercialización de productos. CAPA trabaja con 3.000 agricultores organizados en 11 cooperativas⁶²,

60. Según el autor, "...la existencia del FET es por lo demás controversial, puesto que es una herramienta apropiada por gremios y acopiadores aunque en principio está dirigido a mejorar la situación de los productores. Incluso, indirectamente beneficia a los dealers, ya que es un agregado al precio de acopio y subsidia la inversión...". Por mayor detalle, consultar sección III.

61. Según el IBGE, la agricultura familiar comprende el 90,5% de la agricultura en los estados de Rio Grande del Sur, Santa Catarina y Paraná (alrededor de 900.000 unidades productivas).

62. Como parte de sus acciones, CAPA creó una cooperativa regional que agrupa a 80 agricultores ecologistas (ECOVALE).

102 grupos y asociaciones de productores de alimentos ecológicos y 47 grupos de salud alternativa y alimentos integrales. CAPA ha promovido el establecimiento de 13 comunidades agroindustriales y una planta industrial de procesamiento de semillas. Se estima que un pequeño agricultor asociado a ECOVALE genera un ingreso anual mayor que quien cultiva tabaco (US\$1.560 vs US\$1.060 por ha).

a.ii) Santa Rosa de Lima: cultivos de alimentos orgánicos

Durante la crisis que atravesó el cultivo de tabaco a mediados de la década de 1990 los agricultores buscaron fuentes de ingresos alternativas, y una de ellas fue la actividad láctea. La creación de la Asociación de Agricultores Ecologistas de Sierra General Slopes (AGRECO) significó una iniciativa valiosa para la búsqueda de culturas agrícolas alternativas, incluyendo la diversificación de cultivos y la transición hacia la agricultura orgánica en la región. Diversos investigadores de la agroecología sostienen que la agricultura familiar es la mejor organización productiva para consolidar un estándar basado en técnicas de producción más flexibles, en contraposición a la producción industrial masiva y estandarizada.

AGRECO fue fundada por un empresario de supermercados que propuso a los agricultores locales comprarles toda su cosecha si dejaban de utilizar insumos químicos. Así, la asociación debía asistir técnicamente a sus miembros, coordinar toda la producción y centralizar las ventas. Vale notar la importancia que tiene para el productor el compromiso de comercialización/compra de los cultivos

por parte de un actor clave de la cadena. Sin embargo, el principal problema que apareció fue la dificultad que tuvo para generar contratos de ventas de toda la producción y la coordinación del ciclo de producción de todos los agricultores para que los productos de la cosecha estén en tiempo y forma (Schmidt, 2002); es decir, organizar la etapa de producción y comercialización.

Luego, la región ingresó a un proyecto para el desarrollo de la agricultura familiar, diseñado y financiado por el MDA (PRONAF) y el BNDES, cuyo objetivo consistió en agregar valor a la producción de 53 pequeñas firmas rurales en el Estado de Santa Catarina, instalando pequeñas unidades agroindustriales⁶³, integradas en red y conectadas a una unidad central de apoyo a la gestión de carácter intermunicipal.

El proyecto incluyó servicios de asistencia técnica, comercialización, compras compartidas de maquinaria, equipamiento e insumos, y ventas conjuntas a consumidores finales. Sin embargo, aparecieron dificultades asociadas al mayor volumen de producción e intensificación de la competencia (que generaron menores precios) por la mayor cantidad de miembros asociados, dificultades para transportar productos perecederos en trayectos extensos y problemas financieros ocasionados por el deterioro y el endeudamiento de los principales compradores.

SEBRAE (Agencia Nacional Pequeños Negocios) brindó apoyo financiero para cubrir los gastos en entrenamiento de los agricultores y garantizó la operación de las oficinas asociadas, con resultados dispares:

63. Para su instalación se contó con el apoyo tecnológico del programa estadual DESEVOLVER.

- Los agricultores que lograron colocar sus productos en redes de supermercados (miel, azúcar negra) alcanzaron mejores condiciones que quienes trabajaron con productos menos elaborados que comercializaban en ferias y almacenes.

- Prácticamente todos los agricultores necesitaron de otras fuentes de ingresos, además de la venta de productos orgánicos.

- A pesar que todos los productores consideraron la experiencia como exitosa desde el punto de vista social (fortaleciendo el cooperativismo) una mayoría estuvo insatisfecha con la alta carga de deuda resultante del financiamiento obtenido del PRONAF para implementar el emprendimiento.

A pesar de estos obstáculos, los casos de estudios presentados para Brasil demuestran que programas de diversificación, enmarcados en un plan de desarrollo rural amplio, pueden generar el cambio de tabaco a cultivos alternativos viables, incluso en regiones y municipios que dependen en gran medida de este cultivo. Los casos de Santa Cruz, Schroeder y Santa Rosa de Lima tienen como rasgo común que asociaciones agrícolas (AGRECO, ABS) y ONG (CAPA) ocuparon un lugar relevante en la organización de los pequeños agricultores y en el impulso de las iniciativas de diversificación de cultivos.

Adicionalmente, todas las iniciativas se asociaron con el entrenamiento y apoyo técnico para que los agricultores pequeños adquirieran las capacidades y las herramientas tecnológicas para transitar hacia cultivos alternativos.

En los tres casos de estudio los esfuerzos por la diversificación de cultivos se asociaron

con la identificación de nuevos canales de comercialización y oportunidades de agregación de valor en cultivos alimenticios alternativos. En algunos de los casos se observaron dificultades para organizar los nuevos procesos productivos. Si bien los gobiernos locales y estatales de las regiones tabacaleras no suelen liderar programas para la diversificación de cultivos, es necesario contar con el apoyo de las autoridades locales a los efectos de difundir y consolidar los esfuerzos para la diversificación.

b. El caso de Indonesia

Si bien Indonesia es una economía agrícola diversificada, el tabaco es un cultivo dominante en ciertas localidades. Unas 270.000 hectáreas de tabaco se sembraron en 2012, período en que el tabaco contribuyó con US\$ 159,6 millones de exportaciones. Además de Java Central, el tabaco también es un cultivo importante en Java del Este, Lombok, y Sumatra del Norte.

En Java Central se producen dos tipos de tabaco: el tabaco Virginia curado al sol y el tabaco cultivado en tierras cálidas y tropicales. Más del 98% del tabaco Virginia se consume en el mercado doméstico, mientras que el 98% del tabaco de tierras bajas es para la exportación.

La agricultura de Java Central es minifundista, con campos de 0,25 a 0,5 hectáreas. En este sentido, independientemente de la tasa de beneficio ofrecida por los cultivos alternativos, se necesita un cultivo que provea ingresos elevados como parte de la rotación para asegurar un ingreso mínimo. Una rotación

típica en las tierras altas es combinar el cultivo de maíz y soja con tabaco, así como en una segunda rotación cultivar ajo, repollo, cebollas y frijoles verdes.

En un trabajo reciente de Drope *et al.* (2017) sobre la economía del cultivo de tabaco en Indonesia⁶⁴ se analizan principalmente los costos y beneficios de cultivar tabaco vis a vis otros cultivos, así como las políticas públicas que puede llevar a cabo el gobierno para avanzar hacia la reconversión de cultivos. Los autores destacan los siguientes aspectos:

- En Indonesia se cultiva principalmente la hoja de tabaco Virginia.

- La mayoría de los miembros del hogar participa en el cultivo de tabaco, aunque los ingresos provienen principalmente de otras actividades (75% de los encuestados obtiene del tabaco menos del 50% de sus ingresos).

- Solamente el 20% de los agricultores actuales trabaja bajo contrato.

- Los costos de cultivar tabaco son mayores que los de otros cultivos, en línea con la experiencia internacional; destacándose los costos por fertilizantes, pesticidas, alquiler de equipamiento y leña para el secado de las hojas de tabaco. A ello se suman los costos por depreciación de equipos, intereses por créditos, alquiler de tierra e impuestos específicos.

- Los agricultores suelen subestimar significativamente sus costos de producción (al 50% del real); particularmente por no considerar el costo laboral (personal y familiar) que es muy alto por tratarse de una actividad intensiva en mano de obra.

- Los beneficios brutos percibidos por los agricultores son muy bajos (2,67 dólar/

ha), por lo que los beneficios realizados (netos), al incorporar la valuación del costo laboral del grupo familiar del hogar, son negativos (-3.542,85 dólar/ha). Los beneficios percibidos y realizados con otros cultivos son mayores (695,87 dólar/ha y -1.245,8 dólar/ha, respectivamente). Los beneficios de los agricultores bajo contrato son menores que los beneficios de los que no trabajan bajo contrato.

- Los agricultores asignan relativamente más gastos al cultivo de tabaco de los ingresos que generan con dicha actividad. La mayoría de los productores manifiesta la necesidad de créditos para cultivar tabaco, particularmente para comprar insumos, afrontar necesidades diarias, escolarización de hijos, etc.

- La relación entre el tiempo asignado al cultivo de tabaco y los ingresos resulta muy superior que para otros cultivos, lo que refleja la conveniencia económica de diversificar.

- Tanto los actuales como exagricultores de tabaco reportan diversificación de cultivos, y quienes la realizan están más predispuestos a abandonar el cultivo de tabaco. Las razones por las que sustituyeron cultivos son principalmente económicas (caída del precio, cultivos más rentables, cuestiones climatológicas).

- Las razones que más mencionan los agricultores para cultivar tabaco son los beneficios percibidos (74%), la generación de efectivo (58%), disponibilidad de mercados (46%) y disponibilidad de tierras (39%).

Para avanzar hacia la reconversión productiva en las regiones productoras de

64. El diagnóstico se efectuó a partir de 1.350 encuestas y discusiones de *q q group* con agricultores de las principales regiones productoras de tabaco (Java Central y del Este y Nusa Tenggara Oeste).

tabaco en Indonesia, Drope *et al.* (2017) y Keyser y Juita (2005) sugieren lo siguiente:

- Mejorar las cadenas de valor con inversiones gubernamentales que fortalezcan las etapas de procesamiento, transporte y comercialización de los cultivos que ya son rentables (trigo, batata y vegetales verdes).

- Generar acceso a mercados externos para ampliar posibilidades de comercialización.

- Ampliar y mejorar los servicios de extensión agrícola para promover cultivos alternativos.

- Mejorar las capacidades de gestión y negocios de los agricultores, mediante un entrenamiento en la diversificación de cultivos, actividades de capacitación en negocios y cuestiones financieras, donaciones para la educación, etc.

- Acceso al crédito blando para quienes optan por sustituir cultivos.

c. El caso de India

Según cifras de 2013, la India era el tercer productor mundial de tabaco con 830.000 toneladas, posicionándose luego de China y Brasil. En 16 estados de la India se cultiva una amplia variedad de tabaco en diversas condiciones agroclimáticas. Sin embargo, la mayoría de las variedades cultivadas (además de Virginia, Burley y Oriental) son tipos de tabaco que no se utilizan para cigarrillos. Inicialmente, las variedades cultivadas se limitaban al tabaco Habana-emplado en los cigarros- y el tabaco Lanka, usado en la fabricación de rapé y

bidi. Posteriormente se introdujeron otras formas, como el Virginia curado al humo.

Las intervenciones gubernamentales subvencionan a la industria tabacalera a través de: (i) Apoyo institucional y normativo; (ii) Apoyo a los precios y al mercado; (iii) Promoción de las exportaciones; (iv) Investigación y desarrollo; y (v) Subvenciones directas para acceder a fertilizantes y al crédito.

La existencia de un sistema de subasta por parte de la Junta de Tabaco, vigente desde hace 40 años, introduce un elemento de competencia para el mercado de la hoja de tabaco Virginia y libera el mercado de las fluctuaciones de precios⁶⁵. Los agricultores que cultivan tabaco Virginia deben registrarse anualmente ante la Junta, la que regula las cuotas de producción, comercialización y exportación.

El Ministerio de Agricultura central, en consulta con los Departamentos de Agricultura Estatales, regula la comercialización del tabaco que no es Virginia curado al humo, aunque su efecto en los precios es limitado. En este segmento, los comerciantes y fabricantes ofrecen préstamos a los agricultores para aumentar el cultivo de tabaco, lo que les otorga poder de negociación.

El CTRI (*Central Tobacco Research Institute*) es un órgano superior de investigación para el tabaco en la India especializado en programas multidisciplinarios para el desarrollo de una serie de cultivares de tabaco de alto rendimiento y en la mejora de la calidad.

65. Los exportadores de tabaco, los fabricantes de cigarrillos y los comerciantes de tabaco que desean participar en las subastas deben registrarse como comprador para cada sala de subastas en la que pretendan actuar. Sin embargo, el sistema de subasta no ha obtenido buenos resultados a la hora de reducir las fluctuaciones en los niveles de los precios de subasta y exportación.

En la India, al igual que en la mayoría de los países productores, existe un número reducido de cultivos que ofrece ingresos similares al tabaco, pero se estima que ellos dejarían de ser rentables si aumentase su volumen de producción, ya que la mayor oferta de mercado generaría una caída en los precios (FAO, 2003). La economía de los cultivos alternativos se basa, en general, en experimentos realizados por centros de investigación en una superficie limitada bajo condiciones óptimas.

Los experimentos sobre cultivos intercalados realizados por el centro CTRI demostraron que el cultivo mixto era más rentable que el monocultivo de tabaco. Tabaco y ajo, tabaco y frijol rojo, y tabaco y patata presentaban la capacidad potencial de ofrecer mejores beneficios que el tabaco solo. Para promover buenos resultados de una política de sustitución gradual del tabaco, resulta conveniente una combinación de cultivos, la aplicación de seguros de cosechas, la provisión de insumos agrícolas y liquidez para cultivos alternativos, la introducción de servicios de comercialización, entre otras medidas.

d. El caso de Canadá

Los países más ricos están en mejores condiciones para promover el desarrollo de nuevos emprendimientos en comparación con los países de ingresos bajos y medios, sea para afrontar el costo de la compra de cosechas o para promover la diversificación mediante programas de extensión agrícola, financiación para la compra de maquinaria e insumos, seguros de precios por contingencias climáticas, etc.

A mediados de la década de 1990, Canadá era el sexto productor mundial de tabaco curado artificialmente. Alrededor del 90% del cultivo de tabaco se producía en el sudoeste de la provincia de Ontario. En las décadas de 1980 y 1990 Canadá fue uno de los países que más avanzó para reducir la producción de tabaco, a través del Plan para la Diversificación de Tabaco (1987) que contaba con dos componentes: a) la iniciativa para el ajuste hacia la transición de tabaco y b) la iniciativa para empresas alternativas. Ambas proveían incentivos financieros a los agricultores para que abandonasen la producción de tabaco, incluyendo apoyo para el desarrollo y comercialización de cultivos alternativos.

Entre 1987 y 1993, el gobierno federal y los provinciales desembolsaron más de C\$50 millones en concepto de ayuda a los agricultores que abandonaron el tabaco, y C\$ 13 millones para proyectos de investigación de cultivos alternativos. La efectividad del plan se refleja ya en 1990, cuando un tercio de los agricultores de tabaco dejó de cultivarlo, aunque el 50% manifestó que lo hubiera hecho sin los incentivos del plan y un tercio argumentó que lo hizo por el plan. De los agricultores que abandonaron la producción de tabaco, el 40% siguió involucrado en el cultivo de tabaco, como empleados de otros agricultores más grandes. Si bien los programas gubernamentales han contribuido a la diversificación, el factor principal que la generó fue el libre mercado. Precisamente, como la demanda por tabaco canadiense comenzó a disminuir en la década de 1980, los agricultores advirtieron que podrían generar rentabilidad diversificando cultivos.

e. El caso de Malawi

Malawi es una de las economías del mundo más dependiente del tabaco. La actividad tabacalera aporta alrededor del 60% de las exportaciones totales⁶⁶, el 23% de la recaudación tributaria y el 13% del PBI. El 90% de su producción es tabaco Burley. Malawi es muy eficiente en producir varios commodities agrícolas (por ejemplo, pimentón, tabaco, maíz y soja). Su posición geográfica y los altos costos de transporte la protegen de la competencia por importaciones. Unos 330.000 pequeños agricultores cultivan tabaco en parcelas de 0,1 a 0,3 hectáreas y su producción alcanza el 70% de la producción total de tabaco. Uno de los principales desafíos para introducir cultivos alternativos es que proporcionen un ingreso potencial similar al tabaco, ya que el tamaño limitado de las parcelas de los agricultores no permite mucha diversificación.

Los cultivos alternativos en los que la pequeña agricultura familiar tiene ventajas comparativas y mejores perspectivas de mercado son las leguminosas forrajeras, los cereales como el mijo y el sorgo, y el cultivo

de tubérculos como la batata y la yuca. Las hortalizas (cebollas, tomates y chiles), los frijoles, el maní y el algodón ofrecen también posibilidades como cultivos comerciales para los pequeños agricultores. Además, existen posibilidades con las rosas, el anacardo, especias como el pimentón dulce y el pimentón picante, la macadamia, el té y el azúcar.

Con la ayuda de donantes se ha impulsado la diversificación de los cultivos. El gobierno creó autoridades agrícolas para el té, el café, el azúcar y los frutos secos para fomentar la producción de estos cultivos en los pequeños agricultores. Incluso ha impulsado la producción hortícola a través de organizaciones paraestatales como la Corporación para el Desarrollo y Comercialización Agrícolas (ADMARC), la Agencia de Malawi para la Promoción de la Inversión (MIPA) y el Consejo de Malawi para la Promoción de la Exportación (MEPC), aunque sin obtenerse resultados de diversificación favorables⁶⁷.

Existen tres asuntos fundamentales que explican la hegemonía del cultivo de tabaco en los países productores: i) El rol de sistemas productivos integrados que mantienen a los agricultores dependientes financieramente

IV.3. Limitaciones y barreras para la diversificación de tabaco

de las compañías multinacionales de tabaco; ii) El rol de los gobiernos estatales y locales en apoyar y subsidiar las actividades de cultivo y procesamiento de tabaco; y iii) Los altos rendimientos de cultivar tabaco, particularmente al compararlos con los cultivos alimenticios tradicionales.

66. Malawi exporta más tabaco Burley que USA y se convirtió en 2013 en el sexto mayor exportador mundial de tabaco.

67. Existe aún una fuerte dependencia del tabaco y el maíz y más del 80% de las tierras de los pequeños agricultores se dedica a la producción del maíz.

i) El rol de sistemas productivos integrados de producción de tabaco como obstáculo a la reconversión

Este rol involucra el establecimiento de obligaciones contractuales entre pequeños agricultores y las firmas multinacionales que procesan o comercializan tabaco, tal como fuera señalado en secciones anteriores y se observa en los principales países productores. Bajo los acuerdos de provisión, los pequeños agricultores se comprometen a vender toda su cosecha a las firmas que los contratan, y a seguir las pautas técnicas y esquemas de clasificación de las hojas de tabaco con precios determinados por las firmas. Por otro lado, la firma se compromete a proveer semillas al agricultor, vender los principales insumos agrícolas (fertilizantes, pesticidas e insecticidas), asesorarlos técnicamente con instructores y supervisores; controlar su financiamiento mediante la intermediación entre los agricultores y los bancos; proveer transporte entre los campos y las plantas de procesamiento y almacenamiento; y comprar toda la cosecha al agricultor (FAO, 2003). Por su parte, los agricultores contratados deben cumplir con los volúmenes, calidad (requerida por los mercados externos) y costos de producción definidos por las firmas.

Mediante este sistema integrado de producción, las compañías de tabaco determinan las tecnologías que deben utilizar los agricultores y tienen asegurado ciertos volúmenes de provisión. Con estos acuerdos contractuales las firmas controlan la calidad y costos de su principal insumo y, a la vez, comunican a los productores su demanda (Vargas, 2001).

Los sistemas integrados ofrecidos a los agricultores por las compañías de tabaco son un esquema que promovió un mayor cultivo de tabaco, particularmente considerando la ausencia de mercados estructurados y suficientes para cultivos alimenticios alternativos.

Asimismo, las asociaciones y organizaciones que coordinan las relaciones laborales e intermedian entre los productores de tabaco y las firmas procesadoras son un elemento más que refuerza la prevalencia de estos sistemas integrados de producción. En el caso de Brasil, AFUBRA, ABIFUMO, SINDIFUMO y la Unión de Cultivadores de Tabaco son las principales asociaciones industriales que regulan las relaciones entre los agricultores y la industria, al igual que las cooperativas, cámaras y sindicatos de empleados del tabaco, y las Unidades Coordinadoras Provinciales en Argentina.

El proceso de negociación de precios involucra, en la mayoría de los países productores de tabaco, una relación asimétrica de poder a favor de las compañías tabacaleras en perjuicio de los pequeños agricultores familiares, lo que ha sido respaldado por estas organizaciones del sector. Por obvias razones, ellas han avanzado poco en generar que los actores locales se involucren en desarrollos alternativos con estrategias de integración.

En la literatura se suele advertir que la transición del tabaco hacia cultivos alternativos enfrenta como barreras la insuficiencia de recursos, la incapacidad de crear nuevos nichos de mercado para los cultivos tradicionales, y otras restricciones asociadas a la infraestructura del transporte

y almacenamiento. En los países con débiles cadenas de provisión para los commodities agrícolas, los agricultores enfrentan dificultades para comercializar cultivos alternativos.

ii) Políticas públicas de apoyo a la industria de tabaco

La importancia económica que tiene el cultivo de tabaco en los estados y municipios de los países productores es una barrera que limita la posibilidad de implementar políticas públicas para la sustitución de cultivos. En el caso de las municipalidades de Santa Cruz del Sur y Venancio Aires de Brasil, el tabaco aporta alrededor del 60% del valor de la producción agrícola y 40% de la recaudación tributaria local. Algo similar ocurre en algunas localidades del norte de Argentina⁶⁸. Por estas razones, las políticas públicas muchas veces han intensificado la dependencia económica con el tabaco; incluso los municipios han mejorado la infraestructura para expandir las actividades ligadas al tabaco⁶⁹. A nivel estadual, el gobierno de Rio Grande del Sur de Brasil en la década de 1990 creó un programa especial focalizado en el desarrollo de la industria tabacalera, el PROINCI/RS, otorgando incentivos tributarios a las firmas tabacaleras multinacionales para expandir su capacidad de producción⁷⁰. En igual sentido, el gobierno federal utilizó hasta comienzos de la década de 2000 el programa de agricultura familiar (PRONAF) como una de las principales fuentes de

financiamiento de la producción de tabaco en el sur de Brasil, luego reemplazado por el financiamiento blando provisto por el BNDES.

En la mayoría de los países de ingresos bajos y medios los gobiernos se focalizan en mejorar la infraestructura para expandir la agricultura del tabaco, a través de la construcción de caminos y mejoramiento del riego, créditos e incentivos tributarios, y no en subsidiar el precio. En Filipinas se distribuye el 15% de lo recaudado por impuestos específicos al tabaco hacia las provincias productoras para que apoyen la actividad tabacalera mediante desarrollos de la infraestructura. En Argentina, parte del FET se distribuye en proyectos de asistencia técnica y en el desarrollo de la infraestructura.

En Jacobs *et al.* (2000) se analizan algunos de los principales beneficios de los que goza la producción de tabaco, desde una mirada de la industria tabacalera, tales como los precios sostén y los subsidios a la producción. En efecto, estas políticas son implementadas en diferentes países productores para estimular al sector tabacalero. Naturalmente estas medidas aumentan los beneficios de la actividad, promoviendo una expansión del cultivo de tabaco y limitando las posibilidades de expandir cultivos alternativos⁷¹. Los precios sostén se justifican porque la industria tabacalera que compra las hojas de tabaco opera en mercados no competitivos (oligopsonio), pudiendo fijar precios

68. Ver apartado del FET en Argentina.

69. Tal es el caso de la construcción de un distrito industrial para ampliar las plantas de procesamiento de las tabacaleras multinacionales por el Municipio de Santa Cruz del Sur.

70. Por ejemplo, Souza Cruz (subsidiaria de BAT) obtuvo beneficios tributarios por US\$ 900 millones para construir la planta de procesamiento de tabaco con mayor capacidad a nivel mundial.

71. Entre los principales países productores de tabaco que subsidian el sector se encuentran India, Turquía, Brasil, Argentina, etc.

más bajos, en desmedro de los pequeños agricultores. Otra razón que justifica los precios sostenidos es la volatilidad de los precios del tabaco, originada –como en cualquier mercado de materias primas– en cuestiones climáticas, excesos de oferta, etc. Por ello, el precio del tabaco no fluctúa en la misma medida que otros cultivos.

En Argentina cada provincia productora determina los precios del tabaco en función de la negociación entre los representantes locales de la actividad (unidad de coordinación provincial, Ministerio de Agricultura, acopiadores, gremios tabacaleros, etc.).

Como consecuencia de las políticas de subsidio y regulación, el sector de tabaco goza de rentas extraordinarias que inducen a los productores (y la multiplicidad de actores que operan en su entorno⁷²) a organizarse políticamente haciendo lobby para protegerse en oposición a la introducción de políticas de control de tabaco. Según García (2008), en el Estado de Rio Grande do Sul de Brasil el peso político del tabaco en la economía regional dificulta la implementación de políticas locales que fomenten la sustitución de este cultivo. Esta situación generalmente se repite en la mayoría de los países productores. Sin embargo, los países de altos ingresos dejaron de apoyar la producción de tabaco.

iii) Tabaco y cultivos alternativos: “el asunto de la rentabilidad”

Tal como sostiene en los últimos años la literatura internacional, el beneficio bruto de cultivar tabaco es superior en comparación con otros cultivos alternativos, ya que para su cálculo los agricultores no suelen considerar el costo laboral del grupo familiar involucrado en la actividad, lo que limita las posibilidades de sustitución y diversificación por parte de los agricultores familiares. El costo de producir tabaco es hasta cinco veces mayor que el costo de producir maíz y seis veces mayor que producir porotos. Esta amplia diferencia se explica, principalmente, por tratarse de una actividad intensiva en trabajo, lo que a su vez limita su sustitución por la dificultad de encontrar actividades que atiendan la problemática social del empleo en las regiones productoras de los países en desarrollo.

En Vargas y Ramos Campos (2005) se advierte que la elevada rentabilidad de cultivar tabaco limita las posibilidades de diversificación de cultivos. Sin embargo, Hu, Lisolo y Brown (2017) señalan que el tabaco no siempre genera los mayores retornos económicos. Ello obedece, como fuera advertido en algunas de las experiencias nacionales analizadas, a que el mayor ingreso monetario por hectárea no equivale al mayor ingreso marginal del trabajo. En el caso del tabaco, por tratarse de un cultivo intensivo en mano de obra, el costo laboral elevado reduce los retornos de la tierra. Los cultivos alternativos pueden generar un menor ratio costo/beneficio.

72. Autoridades políticas, cámaras empresariales, sindicatos, etc. de las regiones productoras.

IV.4. Consideraciones para la diversificación de cultivos

La asociación y colaboración entre productores e instituciones públicas debe ser un principio rector para la implementación de políticas de diversificación de cultivos. Hu, Lisulo y Brown (2017) señalan que para avanzar con la sustitución de cultivos, especialmente en los países de ingresos medios bajos y bajos⁷³, hay que subsanar las ventajas provistas a los agricultores por la industria tabacalera, y con una activa participación del estado corregir las fallas de mercado. La experiencia nacional e internacional demuestra que la diversificación es posible técnica y económicamente.

Ahora bien, en la medida que se controla la demanda de tabaco con mayores impuestos es necesario que los gobiernos avancen con políticas de oferta que promuevan la reconversión y/o diversificación de cultivos,

resolviendo diferentes fallas de mercado, brindando asistencia técnica, servicios de extensión agrícola, promocionando el asociativismo, proveyendo infraestructura de transporte y comercialización, créditos blandos y subsidios, e información sobre los costos de salud y medioambiente. Estas políticas podrían financiarse con la afectación específica de los impuestos al tabaco⁷⁴.

El principal desafío es desarrollar alternativas al tabaco viables y de alto valor, que sean competitivas internacionalmente y ofrezcan a los agricultores una opción realista de cómo asignar sus recursos. En esta transición, el estado debe apoyar a los productores de cultivos alternativos a través de seguros de precios, sistemas de compras, flujo de liquidez, subsidio al empleo de las localidades productoras, etc..

73. En los últimos años la producción de tabaco creció más en los países de ingresos bajos que en los de ingresos altos, aumentado así el *share* de los países de África, Asia y Sudamérica en la producción mundial. China produjo en 2013 el 42,4% del total, Brasil el 11,4% e India el 11,1% (FAOSTAT, 2016). El crecimiento de la producción mundial obedece a la mayor productividad, ya que cayó el área de cultivo.

74. Como lo hizo Filipinas en 2012.

5. Conclusiones y recomendaciones de política



Las políticas públicas relacionadas con el tabaco en Argentina combinan medidas de impulso al crecimiento de la oferta productiva con mecanismos de imposición y de restricciones al consumo para el control de la demanda. Este mix de intervenciones, no del todo consistente, responde a factores tan amplios y diversos como la importancia del tabaco en las provincias del norte del país, los lobbys sectoriales, la demanda por reducir el daño del consumo de tabaco sobre la salud (y los costos asociados), entre otros.

En este marco, la Argentina ha venido avanzando a lo largo de las últimas décadas en una política integral de control y prevención de la demanda, incluyendo aspectos impositivos, de restricción del consumo en lugares públicos, la generación de alertas sobre los impactos sobre la salud del fumador, limitaciones en las pautas publicitarias, entre otras iniciativas. No obstante ello, si bien ha disminuido la participación de fumadores en personas mayores de 15 años, el tabaco sigue siendo el factor de riesgo más importante de las muertes ocasionadas por problemas cardiovasculares en Argentina.

Más allá de estos esfuerzos “del lado de la demanda”, es poco lo que se ha hecho en las últimas décadas en términos de regular la oferta de manera restrictiva, en tanto que las iniciativas tendientes a diversificar y/o reorientar la especialización de las economías regionales involucradas han sido hasta el momento exiguas y/o poco exitosas. Por el contrario, las medidas de apoyo y estímulo al crecimiento de la actividad no sólo han seguido vigentes en el marco del Fondo Especial del Tabaco, sino que además cuentan con recursos crecientes.

Entender este fenómeno, propio de un país productor y exportador de tabaco como Argentina, exige considerar las características de la producción, su nivel de concentración, el peso de los distintos actores de la cadena, la configuración regional, entre otros factores que inciden en forma determinante no sólo sobre la dinámica sectorial, sino también, sobre la dinámica política; y por tanto, sobre su impacto en cualquier iniciativa que busque alterar el funcionamiento del sector.

La actividad tabacalera en Argentina presenta una cadena de valor que cuenta con algunos diferenciales naturales respecto de otros cultivos: precios medios más altos (observados en una serie larga), mayor demanda de trabajadores por hectárea en la etapa primaria, existencia de empresas acopiadoras medianas o grandes que articulan, financian y organizan la producción, logística y comercialización, una importante orientación exportadora, etc. Sin embargo, la principal característica que diferencia a esta producción de otras actividades agroindustriales que se realizan en el país, es que goza de los beneficios derivados del Fondo Especial del Tabaco, que le brindan una competitividad espuria al complejo productivo.

El FET no sólo provee los fondos sin los cuales los productores primarios, en su gran mayoría, no podrían subsistir; sino que representa, además, la institucionalización de un mecanismo de subsidio que ha generado una poderosa coalición de intereses contraria a cualquier modificación del statu quo. Ello a pesar de que el beneficio se concentra, fundamentalmente, en el eslabón más fuerte de la cadena. Y en sólo tres provincias: Salta, Jujuy y Misiones.

Adicionalmente, los fondos del FET, que provienen del 20% del tabaco que se produce en el país y que se procesa y vende internamente para la fabricación de cigarrillos, financian el 100% de la producción (80% de la producción se vende al exterior). Esto convierte a los fondos del FET fundamentalmente en un subsidio a los acopiadores que exportan y a los *traders*, aunque también representa un subsidio para las industrias fabricantes de cigarrillos para el mercado interno.

Una comparación de los montos involucrados da una idea clara de la importancia del FET y del poderoso incentivo que genera para la coalición que se opone a cualquier medida que pueda afectarlo: mientras que la Argentina exportó en el último lustro un promedio de USD 317 millones anuales, en el mismo período el FET tuvo una recaudación promedio de USD 380 millones anuales (llegando a USD 478 millones en 2017). Este desbalance resulta generalizado hacia el interior de las provincias productoras (con la excepción de Salta), donde el aporte del FET es superior a los ingresos por exportaciones.

Cabe destacar el rol de China como mercado para el tabaco argentino. En efecto, desde 2011, es el principal destino de exportación: 1 de cada 4 dólares vendidos al mundo de este producto es explicado por China. Asimismo, Argentina se coloca en el 4to puesto en importancia en el ranking chino de países proveedores de hojas de tabaco.

En la coalición que se opone a la modificación del FET participan, por distintas razones:

- los productores primarios, ya que los fondos que reciben del FET les permiten complementar el precio que reciben de los acopiadores, sin los cuales en muchos casos trabajarían a pérdida;

- los acopiadores y *traders* o exportadores, porque el “precio FET” y los planes que reciben los productores primarios les permiten pagarles la materia prima a un precio más bajo, incrementando sus ganancias;

- las industrias fabricantes de cigarrillos, porque también pagan menos por la materia prima y porque el FET subsidia el costo de comercialización en el mercado interno;

- las cámaras empresariales del sector, porque defienden los intereses de sus asociados, principalmente de los grandes productores, que son los que más beneficios reciben del fondo;

- los sindicatos, porque reciben fondos para financiar las obras sociales que atienden la salud de los trabajadores tabacaleros;

- los gobiernos de las 7 provincias tabacaleras, porque el sector representa una fuente importante de empleo para trabajadores rurales y de ingresos para pequeños productores; y porque los grandes productores tabacaleros forman parte de la elite económica y política de estas provincias.

Este sistema cuenta además con una representación política e institucional muy importante. En efecto, dada la organización federal de la Argentina, cada una de las 24 provincias cuenta con tres representantes en el Senado, una de las dos cámaras del Congreso Nacional. Como se detalló en el informe, el tabaco se produce en siete provincias del norte argentino y sus principales actores (productores, cámaras empresariales del

sector) tienen un peso decisivo en la política de esas provincias, lo que no solamente se refleja en la presencia de representantes del sector en los principales estamentos de los tres poderes en cada una de ellas, sino también en la representación de las provincias en el parlamento nacional, en particular en el Senado. Esa representación legislativa, que excede la lógica partidaria (todos los representantes de las provincias votan en bloque cuando se tratan temas relativos al sector, independientemente del partido político al que representen) constituye un enorme poder de veto a cualquier modificación del marco regulatorio de la actividad.

Por lo tanto, cualquier modificación del statu quo constituye un verdadero desafío de economía política, y esto incluye no sólo a la esfera de la producción, sino también a cualquier acción orientada a reducir el consumo de tabaco, fundamentalmente por el hecho de que el FET se financia con los fondos provenientes de un impuesto sobre el consumo de cigarrillos.

Al analizar el cumplimiento de los objetivos que sustentaron la creación del FET, queda en evidencia que, lejos de propender a la diversificación de cultivos, el FET ha servido para expandir y consolidar la producción de tabaco, subsidiando las exportaciones de tabaco. Si bien los fondos del FET, como se ha mostrado, son fundamentales para que muchos productores puedan seguir produciendo, también ha quedado en evidencia que la distribución de esos beneficios entre los productores es sumamente desigual, favoreciendo fundamentalmente a los más grandes y de mayor productividad.

Esto es así dado que no sólo el componente del 80% (tanto los USD 75 millones de subsidio directo como los planes) se distribuye en función de la producción, sino que el 20%, que supuestamente está destinado a favorecer más directamente a los productores y provincias más pequeñas, es sistemáticamente subejecutado o bien se aplica a financiar planes del 80%. De esta manera, aun los escasos instrumentos con los que cuenta el FET para promover una diversificación o reconversión de la oferta no resultan del todo operativos o relevantes.

Como se ha expuesto en el trabajo, la sustitución de la producción de tabaco es posible desde el punto de vista técnico y viable desde lo económico. Experiencias exitosas de reconversión en distintos países del mundo así lo acreditan. Sin embargo, es importante tener en cuenta que se trata de un proceso necesariamente largo, gradual y complejo, que debe involucrar a los productores, buscando nuevas formas de asociación y de contratación que puedan reemplazar los incentivos que provee la cadena del tabaco.

Adicionalmente, los subsidios que muchas veces dan los gobiernos al sector tabacalero para la adquisición de capital y sus instalaciones operan como un obstáculo para la reconversión de cultivos en tanto no pueden reutilizarse para otras producciones. Todo ello exige una activa participación del Estado no sólo en el financiamiento de distintas acciones (compra de nuevo capital e instalaciones) y en la asistencia técnica a los productores y a las asociaciones para mejorar su organización y comercialización, sino también en el desarrollo de infraestructura y servicios en las regiones tabacaleras. En el

caso argentino, las acciones del proceso de reconversión podrían en una primera etapa financiarse a través de aportes del FET, tal como se realiza en otros países con subsidios, créditos blandos o aportes de actores de la cadena productiva del producto a sustituir.

No obstante ello, la coalición de actores que se opone a la modificación del FET impone una severa restricción a cualquier política orientada a reconvertir, aunque sea parcialmente, la producción tabacalera. Dadas estas restricciones políticas, cualquier posibilidad de implementar acciones desde el lado de la oferta que permitan complementar los esfuerzos para reducir el consumo de tabaco requiere avanzar de forma gradual en diferentes aspectos puntuales. A este respecto, algunas acciones que podrían implementarse sin necesidad de hacer modificaciones sustanciales en el FET son:

a. Mejorar el uso de los fondos del 20%, que son los que benefician más que proporcionalmente a los productores más pequeños. Como se expuso en este trabajo, estos fondos se subejecutan sistemáticamente, entre otras causas, por la débil capacidad técnica e institucional de las UCP para la formulación y el gerenciamiento de proyectos de diversificación o reconversión productiva. Un programa de fortalecimiento de las UCP y de vinculación con agencias públicas (INTA, universidades) o privadas podría mejorar la capacidad local para formular y gestionar proyectos. Dado que ese fortalecimiento puede demandar un tiempo relativamente largo, durante un período de transición podría ponerse en marcha un mecanismo que permita que esas agencias puedan diseñar proyectos y

proponerlos a las UCP para ser presentados ante la autoridad de aplicación.

b. Priorizar los proyectos de diversificación antes que los de reconversión. De acuerdo con la experiencia internacional, es conveniente comenzar buscando diversificar la producción y las fuentes de ingreso de los productores y no una reconversión completa hacia nuevas actividades. La idea es dar pasos menos ambiciosos pero con mayor probabilidad de lograr resultados concretos para los productores en plazos relativamente breves. Esto no significa que deban desecharse proyectos de reconversión que puedan tener perspectivas de éxito en algunas regiones, sino definir prioridades y generar un efecto demostración entre las comunidades de productores de las distintas provincias.

c. Para el caso de los proyectos de reconversión, un incentivo negativo es el hecho de que, al dejar de ser productores tabacaleros, los productores no pueden seguir recibiendo fondos del FET. Se ha detectado que en algunos casos se siguen asignando beneficios a productores tabacaleros que pasan a dedicarse a otras actividades, aunque se trata de casos aislados que violan las disposiciones de la normativa vigente y que la autoridad de aplicación “tolera” para no truncar las pocas experiencias exitosas que existen. Seguramente este carácter de ilegal funciona como una barrera para el desarrollo de nuevas experiencias de reconversión. Tal como lo reflejan los casos descriptos de Misiones y Corrientes, las potenciales actividades alternativas al tabaco requieren financiamiento para su desarrollo y convertirse en opciones capaces de sustituir la actividad tabacalera. En este sentido, flexibilizar la inhibición de percibir

los beneficios del FET si el productor deja de ser tabacalero, asegurando un período de 3 a 5 años de continuidad de los beneficios aun luego de dejar de ser productor de tabaco, sería una medida adecuada.

Algunas acciones adicionales que requieren de esfuerzos de mayor alcance, podrían incluir:

a. Desarrollar en conjunto entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales programas integrales de desarrollo regional que incluyan, no exclusivamente, la reconversión de la producción tabacalera. Deberían contemplarse aspectos como el desarrollo de infraestructura y servicios, asistencia técnica para la organización de la producción, logística y distribución, la problemática de la agricultura familiar, subsidios transitorios, financiamiento, estructuras de comercialización, entre otros. Tal como lo demuestran las experiencias internacionales exitosas de diversificación y reconversión, estos desafíos se enfrentaron con la organización y coordinación de los productores por parte de entidades de la sociedad civil, asociaciones, cámaras, agencias de desarrollo agrícola, etc. Estos programas deberían comenzar por las provincias menos relevantes en términos de la producción de tabaco y con preponderancia de pequeños productores, donde es previsible que existan más incentivos para que esos productores decidan diversificar primero, y reconvertir luego su actividad. La ejecución de estos programas debería contar con fuentes de financiamiento adicionales al FET. Una posible fuente de financiamiento podría ser el 1% que retienen las industrias productoras para cubrir los costos de comercialización

de cigarrillos en el mercado interno. Esto requeriría modificar la ley, y seguramente enfrentaría una fuerte oposición por parte de las empresas. Pero, dado que son recursos que no afectan al resto de los actores beneficiados por el FET, y que las empresas productoras de cigarrillos son pocas, no parece difícil que pueda lograrse un acuerdo para modificar el destino de esos fondos.

b. Desarrollar una campaña orientada a concientizar a los productores sobre los cambios que se están produciendo en el consumo de tabaco a nivel mundial, el que se estima irá reduciendo en las próximas décadas, y que implicará un ajuste para los productores de tabaco de diferentes países, y que en Argentina se manifestará tarde o temprano. Esta campaña podría incluir la adhesión del país al Convenio Marco de Control del Tabaco y debería involucrar a todos los actores de la cadena, a los que se debería comprometer en un programa de mediano plazo que permita lograr una reconversión “ordenada” del sector.

c. En línea con este último punto, se sugiere evaluar el eventual incremento de las retenciones a la exportación de tabaco, que compense de algún modo el estímulo que reciben los *traders* por parte del FET, y limite en alguna medida el incentivo a continuar ampliando la frontera productiva del tabaco en el país. En este caso, la retención afectaría solamente a los exportadores y no al resto de los actores de la cadena. Sin embargo, dado que se trata del eslabón más fuerte, es probable que, de prosperar una medida de este tipo, buscarían trasladar el impuesto a los productores primarios, dada la relación asimétrica que existe entre ambos, lo que llevaría a muchos productores a la quiebra. Por lo tanto, la implementación de la medida

debería ir acompañada por una regulación estatal de los precios de acopio. Los fondos recaudados por una medida de este tipo podrían ser aplicados a financiar los planes de desarrollo regional descriptos en el punto a.

d. Otra iniciativa que podría considerarse es la de modificar la ley para convertir al FET en un fondo coparticipable entre las provincias productoras. Esto implicaría un cambio significativo, porque los recursos del FET, que ahora se transfieren directamente o indirectamente a los productores, pasarían a transferirse a los gobiernos provinciales. La ventaja que tendría un régimen de este tipo es que se asimilaría al régimen existente de coparticipación federal de impuestos, que es uno de los pilares del federalismo fiscal de la Argentina desde hace casi un siglo, y que serían los gobiernos de cada una de las siete provincias tabacaleras los que tendrían la responsabilidad de definir el destino de los

recursos. En teoría, una medida de este tipo podría desplazar en parte la acción del lobby tabacalero desde el ámbito nacional al ámbito provincial. Sin embargo, esta iniciativa enfrentaría dificultades significativas, dado que afecta centralmente a la mayoría de los actores de la cadena: a los productores, tanto grandes como pequeños, y a los acopiadores, exportadores y a las industrias productoras de cigarrillos. Si se consiguiera sortear esos obstáculos, se lograría un nuevo “equilibrio” de la cadena, la distribución de los recursos del FET se definiría en cada provincia y difícilmente el resultado final sería diferente al actual. La desventaja de este nuevo escenario sería que el Estado Nacional perdería las escasas posibilidades de intervención que actualmente tiene sobre el sector, y su función quedaría reducida a controlar que los subsidios directos a los productores no superen el tope establecido por la OMC.



REFERENCIAS

- Alcaraz, A., Caporale, J., Bardach, A., Augustovski, F. y Pichon Riviere, A. (2016).** Carga de enfermedad atribuible al uso de tabaco en Argentina y potencial impacto del aumento de precio a través de impuestos. *Rev Panam Salud Pública*. 2016;40(4):204–12. Disponible en: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/31301/v40n4a04_204-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alonso, C. y González Rozada, M. (2010).** Algunas Consideraciones para el Tratamiento del Convenio Marco de Control de Tabaco. Disponible en: https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=5595&id_item_menu=11594
- Altman, Zaccaro, Levine, Austin, Woodell, Bailey, Sligh, Cohn, Dunn (1998).** Predictors of crop diversification: a survey of tobacco farmers in North Carolina (USA). *Tob Control*. 1998 Winter;7(4):376-82. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1751454/pdf/v007p00376.pdf>
- Auditoría General de la Nación (2018).** Informe de Auditoría de Gestión. Coordinación de Área Tabaco. Fondo Especial del Tabaco.
- Chávez JJ, Drope J, Li Q, Aloria MJ. (2016).** The Economics of Tobacco Farming in the Philippines. Action for Economic Reforms. American Cancer Society.
- Consejería Agroindustrial (2016).** Tabaco. Estudio de mercado chino. Embajada Argentina en China. Disponible en: <http://www.agrichina.org/view.aspx?cid=307&id=27>
- Corradini, E. (2005).** Caracterización del Sector Productor Tabacalero en la República Argentina. Universidad Católica Argentina.
- Drope, Jeffrey; Li, Qing; Araujo, Edson Correia; Harimurti, Pandu; Sahadewo, Gumilang Aryo; Nargis, Nigar; Durazo, Josefina; Witoelar, Firman; Sikoki, Bondan Supraptillah (2017).** The economics of tobacco farming in Indonesia. Global Tobacco Control Program. Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/161981507529328872/The-economics-of-tobacco-farming-in-Indonesia>
- FAO (2003).** Cuestiones relacionadas con la economía del tabaco. Estudios de caso seleccionados. Servicio de Materias Primas, Productos Tropicales y Hortícolas Dirección de Productos Básicos y Comercio. Roma, 2003.
- FIC (2013).** Characterization of tobacco production in Argentina. Mimeo.

FIC (2014). The tobacco value chain in Argentina: a description of its stakeholders and processes. Mimeo.

García, A. (2008). Agricultura del tabaco en Misiones (Argentina) y Rio Grande do Sul (Brasil) ¿Los procesos de diversificación son una alternativa hacia la reconversión productiva? IV Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional. Gestao Territorial e Desenvolvimento Regional: A Agenda Política e de Pesquisa. UNISC.

García, A. y Vidoso, R. (2011). Agribusiness y agricultura familiar. Las experiencias de la vitivinicultura y el tabaco en la periferia argentina de principios de siglo XXI. Anales de las Jornadas de Economía Crítica.

González Rozada, M. (2006). Economía del Control del Tabaco en los Países del Mercosur y Estados Asociados. Argentina: 1996-2004. Disponible en: <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/2809?show=full>

ITGA (2016). Informe del Encuentro Anual. Disponible en: www.itga.org.

Izurieta, G. (2009). La economía regional del tabaco en la Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0164_IzurietaG.pdf

Jacobs, Gale, Capehart, Zhang, Jha (2000). The supply-side effects of tobacco-control policies. Chapter 13 en Tobacco control policies in developing countries, P. Jha; F. Chaloupka (eds.). New York: Oxford University Press, 2000. Disponible en: http://www.fairtradetobacco.org/wp-content/uploads/2013/09/Jacobs_2000.pdf

Keyser, J. (2007). Crop substitution and alternative crops for tobacco. Study conducted as a technical document for the first meeting of the Ad Hoc Study Group on Alternative Crops established by the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Febrero, 2007.

Khokhar, T. (2016). La situación del tabaquismo mundial. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/opendata/es/la-situacion-del-tabaquismo-mundial-en-cinco-graficos>

Li, Wang, Xia, Tang y Wang (2012). Tobacco crop substitution: pilot effort in China. Field Action Report. American Journal of Public Health. Setiembre 2012, Vol 102, 9.

Li, Cheng (2012). The Political Mapping of China's Tobacco Industry and Anti-Smoking Campaign. John L. Thornton China Center Monograph Series. Nro 5., octubre.

Márquez, Patricio V.; Moreno-Dodson, Blanca (2017). Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective. Chapter 8: The supply side of tobacco consumption. What will it take farmers to switch to other crops? Teh-Wei Hu, Angela Lisulo y Melissa Brown. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28494>

Martínez E, Mejía R y Pérez-Stable EJ (2015). An empirical analysis of cigarette demand in Argentina. *Tob Control*. 2015;24(1): 89-93.

Ministerio de Agricultura de Argentina –Minagri– (2010). Actores que intervienen en la cadena de valor del tabaco. Disponible en: https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/tabaco/informes/cadena_valor/_archivos//000000_Actores%20que%20intervienen%20en%20la%20cadena%20de%20valor%20del%20tabaco.pdf

Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, Argentina (2016). Análisis tecnológicos y prospectivos sectoriales. Complejo Productivo del Tabaco. Disponible en: <http://www.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/047/0000047511.pdf>

Ministerio de Desarrollo Agrícola de Brasil (2010). Ações do ministério do desenvolvimento agrário para a diversificação da produção e renda em áreas cultivadas com tabaco no Brasil.

Ministerio de Economía de Argentina –Mecon– (2012). El Complejo Tabacalero. Subsecretaría de Planificación Económica. Disponible en: www.mecon.gov.ar

Ministerio de Hacienda de Argentina (2016). Cadena de Valor Tabaco. Año 1. Nro. 32. Disponible en: https://www.economia.gov.ar/peconomica/docs/2017/SSPE_Cadena_de_valor_Tabaco.pdf

Ohaco, M. (2012). Precariedad y no registro en los trabajadores asalariados rurales de la Argentina. Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales Argentina 2012. Serie Estudios 11. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/toe_11_completo.pdf

OMS (2016). Informe sobre Control de Tabaco en la región de las Américas. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11965:2016-regional-report-tobacco-control&Itemid=1188&lang=es

Pezzola, A. (2016). Cooperación diacrónica para intereses diversos. Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina. En *Política y Gobierno*. Volumen XXIV. Nro. 1. I Semestre de 2017. Disponible en: www.scielo.org.mx

Prabhat, Jha (2017). Raising taxes key to accelerate tobacco control. Disponible en: <https://www.bmj.com/content/357/bmj.j1176>.

Prasad, V. (2007). Case study of tobacco cultivation and alternate crops in India. Study conducted as a technical document for the first meeting of the Ad Hoc Study Group on Alternative Crops established by the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, febrero de 2007.

Prat (2017). El mercado chino para las exportaciones argentinas de tabaco: evolución reciente, perspectivas y recomendaciones. Mimeo.

Ríos, Belén (2014). Contradicciones del Estado Nacional Argentino en la regulación del tabaco. En *Letra*. Año 1. Número extraordinario. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/en-letra/article/view/31247/28214>

Rodríguez Iglesias, G.; González Rozada, M.; Marcet Champagne, B y Schoj, V. (2015). Real price and affordability as challenges for effective tobacco control policies: an analysis for Argentina. *Revista Panamericana de Salud Pública*. Volumen 37. Páginas 98-103. Disponible en: https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1020-49892015000200005&script=sci_arttext&tlng=es

Rodríguez Iglesias, G.; Chaloupka, FJ; González Rozada, M.; Marcet Champagne, B y Schoj, V. (2017). Análisis de la demanda de cigarrillos en Argentina: impacto de variaciones de precios en el consumo y recaudación. *Revista Salud Pública de México* Año 2017, No. 1. Disponible en: <http://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=71169>

Rodríguez-Iglesias, G. y Chaloupka FJ (2017). Best practices for tobacco tax policy in Latin America. A *Tobacconomics Policy Brief*. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2017. Disponible en: www.tobacconomics.org

Román, M.; Foti, M. y Scheinkerman de Obschatko, B. (2007). Los pequeños productores en la República Argentina. Disponible en: <http://webiica.iica.ac.cr/argentina/documentos/cdd-ppa's-Introduccion-Cap-I-IIyIII.pdf>

U.S. National Cancer Institute and World Health Organization (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. Section 5—Policy and Other Influences on the Supply of Tobacco Products ; Chapter 10. Tobacco Growing and Tobacco Product Manufacturing National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva.

Vargas, M. A. y Ramos Campos, R. (2005). Crop substitution and diversification strategies: Empirical evidence from selected Brazilian Municipalities. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper. World Bank and WHO.



