



PROYECTO DE DECLARACIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación...

DECLARA:

Su profunda preocupación por el desfinanciamiento de políticas públicas de fundamental interés para la Nación y las provincias tabacaleras, generado por la permanencia en el tiempo del conflicto jurídico suscitado entre el Estado Nacional, representado por el Fisco, y una empresa privada denominada Tabacalera Sarandí SA; esta última exenta de pagar los impuestos internos a los cigarrillos por imperio de medidas cautelares tramitadas en el Expte. Nº 8093/2018/CA1 "Tabacalera Sarandí S.A. c/ EN – AFIP – DGI s/ proceso de conocimiento", que se encuentra remitido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde diciembre de 2019.

Instamos a la resolución de este conflicto judicial en un plazo razonable para evitar que se prolongue en el tiempo el impacto presupuestario ya padecido por la imposibilidad del Estado de recaudar el impuesto interno mínimo aprobado por el Congreso Nacional.

Héctor Orlando Bárbaro

Diputado de la Nación

Diputado cofirmante del proyecto:

Diputado Nacional Luis Mario Pastori



Fundamentos

Sr. Presidente

Existen en curso procesos judiciales por ante el fuero federal, en el marco de los cuales se dictaron medidas cautelares cuya vigencia se prorroga una y otra vez, los cuales claramente benefician a las empresas cigarreras Sarandí S.A., Tabes S.A., Espert S.A., quienes no tributan y no pagan el impuesto interno mínimo aplicable a los cigarrillos previsto en la Ley Nº 27.430, arts. 103, 104, 105 y 106. Esta judicialización del cobro de los impuestos ha desfinanciado al Estado Nacional, a los Estados Provinciales y a la producción tabacalera primaria, afectando muy particularmente a la política de salud pública al no permitir la elevación del precio de los cigarrillos para desalentar el consumo, dado que dichas empresas que están beneficiadas por el privilegio de la no tributación, comercializan sus cigarrillos a precios bajos.

Conforme surge del Informe del Ministerio de Hacienda, en el período mayo 2018/mayo 2019, el impacto de las medidas cautelares en el sistema de tributación nacional fue de \$ 20.000 millones no ingresados a las arcas oficiales. Al día de la fecha, esta situación se acrecentó notoriamente y continúa incrementándose día a día. La estimación para este año 2020 es de \$ 160.000 millones de impuestos no cobrados, lo que pone de manifiesto la

enorme importancia de este tributo.

El Fondo Especial del Tabaco es un instrumento de promoción y desarrollo de la actividad tabacalera en el país, creado por Ley Nº 19.800. Este cultivo social, regional en su producción, es un gran generador de empleo, ya que demanda aproximadamente 120 jornales por hectárea implantada necesitando además un sinnúmero de bienes y servicios en el complejo tabacalero.

En el NOA y NEA del país, la producción tabacalera es una actividad prioritaria dinamizadora de la economía. Son siete las provincias directamente impactadas por la dinámica de esta producción regional. Si se compara a la producción de tabaco con un cultivo extensivo, como es la soja, esta última demanda 0,3 jornales por ha, lo que pone de manifiesto la enorme implicancia de mano de obra en la actividad tabacalera.

Argentina es un país netamente exportador de tabaco, el 85% de su producción es vendida en el mundo, y solamente el 15% es destinada a abastecer la industria manufacturera local.

Por esto es tan fuerte el golpe que le dan las cautelares a estas provincias y al país también en relación a la desfinanciación del Fondo Especial del Tabaco: el artículo 23 de la ley del FET establece su integración económica con el 7% del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillo, y en el artículo 25 de la citada norma establece un adicional fijo por cada paquete de cigarrillo que deben tributar los fabricantes cigarreros. A la elaboración, producción y venta de cigarrillos le son aplicados diferentes impuestos: IVA, FAS, FET, Ingresos Brutos, como también el impuesto interno, en donde se encuentra la categoría del impuesto interno mínimo

En el año 2008 la entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió al Congreso Nacional un proyecto de ley, el que fue aprobado mediante Ley

Nº 26.467, estableciéndose la figura del impuesto interno mínimo, aplicable a los productos derivados del tabaco en especial a los cigarrillos.

Posteriormente en el año 2017 por Ley Nº 27.430 se modificó la forma de cálculo del impuesto interno mínimo, creado durante el gobierno anterior.

Esta ley establece en sus artículos 103, 104, 105 y 106 la actualización trimestral de este impuesto interno mínimo que se inició en una suma fija de \$ 28 por atado de 20 cigarrillos, actualizable por el índice del IPC.

Este impuesto interno grava a los cigarrillos en una alícuota del 70% de su precio de venta y cuando el impuesto representativo de esta fórmula es menor a este piso mínimo, el fabricante de cigarrillos debe tributar el mínimo.

Hoy el mínimo por paquete esta en \$ 71 y a partir del 1 de diciembre lo será en \$ 77. Para graficar lo expuesto con relación al impuesto interno, un paquete de cigarrillos cuyo precio final es de \$ 200 debe tributar en concepto de impuesto interno \$ 140. Si un manufacturero pretendiera vender un paquete en \$ 60, hoy tiene que ingresar un impuesto interno mínimo de \$71.

El instituto del impuesto interno mínimo es fundamentado por la necesidad de elevar el precio de los cigarrillos para desalentar el consumo. Esto viene resultando ser la política de Estado con relación a la incidencia del tabaquismo en la salud pública argentina, política de Estado aplicada en la mayoría de los países del mundo, representando una premisa de la OMS. También este instituto tiene por finalidad elevar la recaudación impositiva.

Respecto de las medidas cautelares, sus costos y efectos sobre la recaudación, señalaremos un resumen histórico de la cuestión: un conjunto de tabacaleras (entre las que se encuentra Tabacalera Sarandí SA), han solicitado la inconstitucionalidad de este impuesto interno mínimo. Al día de hoy no hay resolución de la cuestión de fondo, pero sí se ha decretado y está vigente la medida cautelar que habilita a este contribuyente a no pagar el impuesto interno mínimo. Este proceso en trámite ante la Justicia Federal en

lo Contencioso Administrativo Nº 6, a cargo del Dr. Enrique Lavié Pico, en CABA, Expte. Nº 8093/18, hoy se encuentra apelado por la Administración Nacional de Ingresos Públicos (AFIP) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En el mismo sentido la compañía Espert SA, tiene una medida cautelar que le favorece, otorgada en el Expte ESPERT SA c/ EN-AFIP-DGI Y OTROS/PROCESO DE CONOCIMIENTO. NRO. EXPEDIENTE Nro. 48385/2018, causa radicada ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 7, Secretaría Nº 13. Asimismo, la empresa Tabes SA obtuvo en la Justicia Federal la medida cautelar para no pagar el componente fijo del impuesto interno (el piso de ese impuesto) y sólo tributar mediante el método ad valorem, en un expediente en trámite ante la Justicia Federal de la Pcia. de Salta en el Juzgado Federal Nº 2, a cargo del Juez Miguel A. Medina, Expte. Nº CAF 18143/2018). A todas estas compañías, el otorgamiento del privilegio a través de las medidas cautelares vigentes les permitió crecer exponencialmente mediante la venta de productos de menor precio.

Al facilitar la sustitución por productos de menor precio, no solo implica una sustancial reducción de la recaudación y reduce la efectividad del impuesto como medida disuasoria del consumo de un bien con externalidades negativas.

La reducción de la recaudación se produce por dos vías: un efecto directo (por la reducción del precio de los paquetes de las empresas beneficiadas por la cautelar) y un efecto indirecto (el resto de las empresas deben alterar su estrategia de precios para competir con las empresas beneficiadas, fijando precios menores a los que fijaría en ausencia de la cautelar).

Las medidas cautelares también alientan el down-trading (comercio a la baja) con pérdida en la recaudación de alrededor de \$ 23.000 millones para el fisco.

Estas decisiones judiciales generan un antecedente muy problemático al limitar una herramienta válida de política pública recaudatoria: establecer valores mínimos definidos como un monto fijo. Esto es aún más grave cuando este monto se encuentra definido por ley, sigue todas las recomendaciones internacionales en materia de tributación del tabaco y lo hace en un contexto de precios bajos de los cigarrillos.

Las medidas cautelares emitidas en sede judicial imponen costos por dos vías. En primer lugar, las empresas que cuentan con ellas ingresan menos impuestos que los que pagarían de no contar con ese beneficio. Estos son costos directos. (Concurrentemente, las empresas deberían vender sus productos a mayores precios, y esto generaría los efectos sobre la salud pública buscados por el legislador al sancionar la norma en cuestión.)

En segundo lugar, si estas empresas -que representan una proporción del mercado relevante, 16 % en mayo 2019, y hoy cerca del 30% aproximadamente según las estadísticas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca- venden sus productos a bajos precios por no pagar el impuesto mínimo, sus competidores se verán obligados a vender sus productos a menores precios, aunque ellos sí paguen el impuesto mínimo. (Esto genera una distorsión de márgenes entre beneficiados y no beneficiados por estas medidas.) La ventaja impositiva de los que poseen las cautelares es tal que pueden afectar las decisiones de precios de toda la industria. Así, el Fisco recauda menos por el efecto de los precios deprimidos de los fabricantes de cigarrillos no beneficiados por las cautelares. Este es el costo de recaudación indirecto de la medida.

Adicionalmente, hay sobrecostos para el sistema de salud, pues el mayor consumo de cigarrillos genera mayores gastos para atender las enfermedades cardiovasculares, oncológicas y de otros tipos que ocasiona.

En 2019 la diferencia entre el precio más caro y el más barato es de las menores de los últimos años. Esto implicaría que un aumento de los precios

de los cigarrillos más baratos estaría seguramente acompañado de un aumento de precios equivalente de los cigarrillos más caros para que se mantenga la diferencia.

Si se considera una suba de precios del 25% para el resto de los cigarrillos (algo menor que la considerada para los paquetes baratos) y se toma la elasticidad del consumo de la OMS de 0,5 (que indicaría que una suba del 25% de los precios implicaría una caída en el consumo del 12,5%), la pérdida de recaudación indirecta a causa de la cautelar sería de alrededor de \$20.000 millones desde mayo de 2018 a mayo de 2019. Todo ello, conforme surge del estudio gubernamental elaborado por el equipo técnico de la Subsecretaría de Programación Microeconómica del Ministerio de Hacienda de la Nación, bajo número IF-2019-80892032-APN-SSPMI#MHA, referencia: "Impacto de decisiones judiciales sobre impuesto a los cigarrillos y la salud pública".

Aparte de la compleja problemática de los procesos cautelares existe otro factor que afecta la recaudación impositiva e impacta en la salud pública: la proliferación en nuestro país del cigarrillo ilegal.

Una parte de este producto proviene del exterior y la otra es elaborado por organizaciones clandestinas en nuestro país, como se verificó en diferentes procesos judiciales, como por ejemplo Tabacalera del Litoral SRL, de trámite ante la Justicia Federal de Entre Rios, Expte. NºFPA 008192/2013/TO01, autos MOLINA, RAUL ALBERTO Y OTROS S/ASOCIACION ILICITA QUERELLANTE: AFIP-DGI Y OTROS. Otra causa es la tramitada bajo Expte. FLP 33368/16, denunciado Tabes S.A. S/ INFRACCION LEY Nº24.769, de trámite ante el Juzgado Federal de Lomas de Zamora, de la Pcia. de Buenos Aires. En ambas se elaboraban cigarrillos ilegales.

Es ilegal el cigarrillo cuando el mismo es elaborado violando la ley marcara, utilizando en su envase o marquilla estampilla fiscal apócrifa o su venta es sin estampilla adherida. Este hecho delictivo es evasor de la totalidad de los impuestos a la vez que pone a disposición de la población un producto

elaborado en la clandestinidad, desconociéndose los productos incorporados al cigarrillo, representando así un mayor riesgo a la salud pública, de los fumadores activos y pasivos.

Mediciones de consultoras privadas arrojan una participación del orden del 15 % al 18 % del consumo de cigarrillos ilegales en el país, focalizándose mayormente en las provincias de frontera, en las grandes ciudades del centro del país, en los lugares más distantes y consumido por los sectores de menores recursos económicos.

El cigarrillo ilegal es fabricado en la clandestinidad, pero es comercializado en negocios de pública y manifiesta exposición. En la mayoría de los casos, el comerciante ofrece al público el cigarrillo legal y el ilegal, con total naturalidad e impunidad.

Por todo lo expuesto, Sr. Presidente, el comercio de cigarrillos está siendo afectado por procesos judiciales que eximen a cigarrerías de pagar el impuesto interno mínimo, brindándoles un trato impositivo a la necesidad de su conveniencia, ilógicamente afectando la recaudación y la política de salud. Este Congreso Nacional es el ámbito indicado por la Constitución Nacional para la determinación de los impuestos, y no los jueces con sorprendentes y distorsivos fallos.

Otra situación que merece especial análisis y que las siete provincias tabacaleras advertimos como grave en el futuro, es lo que puede pasar si las cautelares continúan in eternum o la Corte falla a favor de las ya beneficiadas: es probable que las grandes cigarrerías acudan a la justicia a solicitar el mismo trato impositivo.

Si esto sucediera, implosionará todo el sistema de recaudación de los impuestos internos aplicables a los cigarrillos, en especial el FET, FAS y otros, tornando inviable a la actividad tabacalera primaria de la República Argentina que se verá privada de sus legítimos recursos del FET, impactando en la

desocupación, marginalidad, desempleo y pobreza en el NOA y NEA del País.

El impuesto interno mínimo es un instituto correcto, adecuado, preciso y ordenado en base a la Constitución Nacional, utilizado y adoptado como política de Estado por quienes gobernaron el país desde hace 15 años. Las leyes que lo reglamentaron son instrumentos de plena legalidad, que se deben cumplir y deben ser aplicadas a todos los fabricantes de cigarrillos en función del principio constitucional del art. 16 CN, que establece la igualdad ante la ley. La actividad de la manufactura y elaboración de cigarrillos como actividad económica, está garantizada por el Estado, y todo aquel que desea realizarla, la puede realizar debiendo cumplir las leyes que reglamentan su ejercicio y no acudiendo a artilugios jurídicos ilegítimos.

El comercio ilegal de cigarrillos es una actividad delictiva, motorizada por organizaciones millonarias, que están comerciando este producto a la luz del día, ante los que se debe intervenir con total énfasis y con todos los recursos de las fuerzas del estado para que puedan trabajar coordinadamente y lograr la erradicación de esta práctica comercial ilegal que tanto perjuicio produce a millones de argentinos.

Por lo expuesto, que reviste enorme gravedad institucional, es que solicito a mis pares el acompañamiento al presente proyecto de Declaración.

Héctor Orlando Bárbaro

Diputado de la Nación

Diputado cofirmante del proyecto:

Diputado Nacional Luis Mario Pastori