



El comercio ilícito de productos de tabaco no tiene por qué obstaculizar los aumentos y las reformas en las políticas fiscales sobre el tabaco

Introducción

Una de las medidas más efectivas y rentables para reducir el consumo de tabaco es el aumento de precios e impuestos para reducir la demanda.¹ Se ha comprobado que los impuestos más altos que crean precios más altos de los productos del tabaco mejoran la salud pública, aumentan los ingresos del gobierno y reducen la carga macroeconómica asociada con el consumo de tabaco.²

Un punto principal de la oposición al aumento de los impuestos al tabaco es el temor de que este aumento propicie el comercio ilícito y perjudique los esfuerzos de control del tabaco. El informe sobre políticas públicas resume cinco argumentos clave sobre el comercio ilícito:

1. La industria tabacalera utiliza al comercio ilícito para oponerse al aumento de impuestos argumentando que los aumentos en los impuestos al tabaco provocarán un aumento en el comercio ilícito, lo cual, a su vez, socavarán los objetivos de salud pública y de las políticas fiscales.

La industria tabacalera expresa públicamente su preocupación por el impacto que el comercio ilícito tiene sobre la cantidad, estabilidad y predictibilidad de los ingresos del gobierno por concepto de impuestos al consumo. La industria ofrece su “experiencia” para ayudar a los gobiernos a establecer estructuras y tasas “óptimas” de estos impuestos. Sin embargo, las tácticas comunes de la industria incluyen (pero no se limitan a):

- Participar en la evasión fiscal a gran escala orquestando el contrabando de cigarrillos hacia un país para presionar a los gobiernos para que reduzcan los impuestos al tabaco.
- Suministrar marcas internacionales a través de canales ilegales como estrategia de entrada al mercado.
- Aludir a la presencia de tabaco ilegal para exigir políticas menos estrictas de control del tabaco y/o para evitar aumentos en los impuestos al consumo.
- Establecer grupos de fachada con credibilidad para dar la impresión de que existe un amplio apoyo independiente a su lucha contra el comercio ilícito.
- Hacer tratos con los gobiernos para controlar el comercio ilícito.

¿Qué es el comercio ilícito?

El Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), define al comercio ilícito como “*toda práctica o conducta prohibida por la ley, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida toda práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad.*” A los métodos ilegales para eludir impuestos se les llama evasión fiscal, ya que intentan evadir el pago de todos o algunos de los impuestos al tabaco. Estos incluyen el contrabando, los cigarrillos falsificados, los cigarrillos blancos ilícitos y el tabaco sin marca. Por otra parte, la elusión fiscal ocurre a través de mecanismos legales y a menudo solo es posible como resultado de una política y/o administración deficiente. Entre ellas se incluyen las compras transfronterizas, el bloqueo y la manipulación de los atributos del producto. Es importante reconocer que, si bien existe una distinción entre la evasión y la elusión fiscal, a menudo se utilizan con el mismo propósito: reducir la responsabilidad fiscal y, al mismo tiempo, socavar los objetivos de salud pública y de las políticas fiscales.

2. La industria tabacalera exagera la escala y el alcance del comercio ilícito con el fin de abogar contra el aumento de los impuestos al tabaco.

Otra táctica que comúnmente emplea la industria es generar estimaciones del tamaño del mercado ilícito y encomendar estudios a diversas entidades comerciales y grupos de fachada para que hagan lo mismo. Estas estimaciones exageran sistemáticamente el alcance del comercio ilícito para utilizar su presencia como argumento para luchar contra las políticas de control del tabaco, incluyendo los aumentos a los impuestos al tabaco.

Las estimaciones independientes son casi siempre más bajas que las estimaciones de la industria y el cumplimiento fiscal de los impuestos al tabaco es similar al de otras partidas fiscales.

3. Los impuestos y los precios no son el factor principal y determinante del comercio ilícito; es más probable que muchos otros factores sean los causantes.

En contradicción con los argumentos de la industria, los estudios académicos muestran que el mercado ilícito de cigarrillos es relativamente mayor en los países con impuestos y precios bajos, mientras que es relativamente menor en los países con impuestos y precios más altos.

Las investigaciones muestran que los factores ajenos al precio son de mayor importancia en cuanto al tamaño del mercado ilícito del tabaco. Estos incluyen la solidez del gobierno; la calidad de la administración tributaria; la solidez del marco regulatorio; el compromiso o la voluntad del gobierno para controlar las actividades ilícitas; la aceptación social del comercio ilícito; la disponibilidad de redes informales de distribución; y, hasta cierto punto, la geografía.

4. A pesar de la presencia del comercio ilícito, los aumentos en los impuestos al tabaco reducen su consumo y aumentan los ingresos.

Hay muchos ejemplos en los que los aumentos sustanciales a los impuestos al tabaco no estuvieron acompañados por aumentos en el comercio ilícito. El Reporte describe varios ejemplos en los que el comercio ilícito se midió antes y después de aumentar los impuestos y no hubo ningún aumento en el comercio ilícito. Por ejemplo:

- Turquía aumentó sustancialmente su impuesto al tabaco en enero de 2013 y el tamaño del mercado ilícito de

cigarrillos permaneció estable cinco meses después del aumento de los impuestos.³

- El gobierno de Mongolia aumentó el impuesto al tabaco importado en un 30 % en mayo de 2017. Sin embargo, la cuota de cajetillas sin sello fiscal disminuyó después de la implementación.⁴
- En Sudáfrica, el aumento de los impuestos al tabaco en la década de 1990 dio lugar a un aumento relativamente pequeño del mercado ilícito de cigarrillos, pero también a una menor prevalencia del tabaquismo y a duplicar los ingresos por este impuesto.⁵
- Desde 2007, el impuesto al consumo de tabaco en Brasil ha estado aumentando más rápido que la inflación. Esto ha ido acompañado de la aplicación de un sistema de seguimiento y localización, así como de otras medidas administrativas y de aplicación de la ley. Como resultado, la prevalencia del tabaquismo y el consumo de cigarrillos ilegales ha disminuido.⁶

5. Si los gobiernos están preocupados por los niveles y/o el alcance del comercio ilícito, existen muchas medidas políticas, administrativas y de aplicación de la ley que pueden adoptar para reducir el comercio ilícito, incluso a la vez que aumentan los impuestos al tabaco.

Los gobiernos de muchos países están interesados en hacer frente al comercio ilícito. Para esto existen incentivos de salud pública, económicos y de seguridad que van más allá de una mera motivación por recuperar ingresos. Recientemente, varios países han respondido al comercio ilícito enfocándose en soluciones tecnológicas, como la implementación de sistemas de seguimiento y localización (T&T, por sus siglas en inglés).

Una crítica dirigida de la industria tabacalera son los costos relacionados con la implementación. Las estimaciones de costos de la solución más integral a nivel de país son de alrededor de \$0,02 dólares estadounidenses por cajetilla/marca.⁷ Debido al costo unitario relativamente bajo de un sistema T&T y a las opciones de financiamiento, hasta los PIMB pueden implementarlo.

A nivel mundial, el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del CMCT de la OMS define estrategias de medidas para reducir y prevenir el comercio ilícito de productos de tabaco, entre las que se incluyen: el control de la cadena de suministro; la lucha contra la conducta ilícita; el cumplimiento de la ley sobre los delitos penales; y la promoción de la cooperación internacional.

Bibliografía

1. Instituto Nacional del Cáncer (NCI, por sus siglas en inglés) (2016) *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda: Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (HHS, por sus siglas en inglés), Institutos Nacionales de la Salud (NIH, por sus siglas en inglés), Instituto Nacional del Cáncer (NCI, por sus siglas en inglés) y Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
2. Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) (2011) *Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control*. Volume 14, IARC Handbooks.
3. Kaplan, B., Navas-Acien, A. y Cohen, J. (2017) *The prevalence of illicit cigarette consumption and related factors in Turkey*. Tobacco Control.
4. Batmunkh, T., Vellios, N., Ross, H., Enkhtsogt, M. y Smith, L. (2018) *The impact of a 2018 tax increase on illicit cigarette trade in Mongolia - preliminary results*. WCTOH Poster, marzo de 2018.
5. Blecher, E. (2010) *A mountain on a molehill: is the illicit trade in cigarettes undermining tobacco control policy in South Africa?* Trends Organized Crime. 13: 299–315.
6. Iglesias, R. (2016) *Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform*. Rev Panam Salud Publica. 40(4): 243–9.
7. Agcaoili, L. (2010) *Chinese firm challenges SICPA, Philip Morris proposal on cigarette stamp tax*. Publicado en Philstar; disponible en: <http://www.philstar.com:8080/business/611967/chinese-firm-challenges-sicpa-philip-morris-proposal-cigarette-stamp-tax>.

Cita sugerida

Ross H. y Blecher E.: *El comercio ilícito de productos de tabaco no tiene por qué obstaculizar los aumentos y las reformas en las políticas fiscales sobre el tabaco*. Informe sobre políticas públicas de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2019. www.tobacconomics.org

Este Informe sobre políticas públicas está basado en el Reporte de Tobacconomics, “El comercio ilícito de productos de tabaco no tiene por qué obstaculizar los aumentos y las reformas en las políticas fiscales sobre el tabaco,” escrito por Ross y Blecher. La revisión por pares fue proporcionada por el Mtro. Michal Stoklosa, Científico principal, Taxation & Health, Sociedad Americana del Cáncer, Atlanta, Georgia; el Dr. Corné van Walbeek, Profesor de economía, University of Cape Town, Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y el Dr. Roberto Iglesias, Oficial técnico, Tobacco Control Economics, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza.

El presente Informe ha sido financiado por Bloomberg Philantropies

Sobre Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona –o no funciona– a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org o síganos en Twitter [www.twitter.com/tobacconomics](https://twitter.com/tobacconomics).