

EL FANTASMA DEL COMERCIO ILÍCITO: EL FALSO ARGUMENTO DE LA INDUSTRIA TABACALERA PARA OBSTACULIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS FISCALES A LOS PRODUCTOS DE TABACO

El comercio ilícito de productos de tabaco ha sido utilizado globalmente por la industria tabacalera como falso argumento para frenar la implementación del aumento de impuestos a dichos productos. Esta es la medida más eficaz para reducir la epidemia del tabaquismo y proteger la salud pública.

- **La región de América Latina en general, y Argentina en particular, necesitan de la implementación urgente de políticas fiscales que disminuyan la elevada asequibilidad a los productos de tabaco y tengan como objetivo mejorar la salud pública.**
- **La industria tabacalera se opone fuertemente a esta medida para defender su negocio** y utiliza como principal argumento el supuesto aumento del contrabando, con el cual ha atemorizado a funcionarios públicos de todo el mundo.
- **La evidencia demuestra que la industria tabacalera ha estado directamente involucrada en el contrabando de cigarrillos** como parte de su negocio, motivo por el cual ha sido condenada por la justicia de numerosos países, como Canadá y el Reino Unido.
- **En este escenario, los gobiernos no deberían permitir que las tabacaleras participen en el diseño de medidas fiscales ni en el desarrollo e implementación de políticas para enfrentar el comercio ilícito.**

Además de que las políticas de impuestos a los productos de tabaco no conllevan un aumento del **comercio ilícito**, es necesario subrayar que incluso aunque lo hicieren, **este no puede ser un argumento válido que obstaculice la adopción una política de salud pública que tiene el potencial de salvar miles de vidas y reducir los costos sanitarios atribuibles al tabaco.** La manera de detener el comercio ilícito de productos de tabaco es la implementación de mayores controles y de medidas anticorrupción.

1. INTRODUCCIÓN

El incremento de los impuestos a los cigarrillos y otros productos de tabaco es la medida más eficaz para reducir el tabaquismo, particularmente en grupos sociales vulnerables, y evitar que los niños y niñas comiencen a fumar.¹ Sin embargo, el temor infundado al aumento del comercio ilícito se ha convertido en el principal obstáculo para aumentar los impuestos en numerosos países. La industria tabacalera ha utilizado este fantasma instalando la falsa idea de que cualquier medida impositiva que grave los productos de tabaco desencadenará un comercio ilegal incontenible y causará pérdidas de ingresos fiscales. No obstante, la literatura especializada y la experiencia de numerosos países indican que no existen tales consecuencias negativas, sino que se trata de argumentos promovidos por las empresas tabacaleras para sostener sus productos a bajos precios y proteger su negocio.

Si bien es cierto que, en general, productos más caros pueden incentivar el comercio ilícito, la evidencia indica de manera concluyente que el **principal factor que alienta el contrabando es la falta de controles y el nivel de corrupción por parte del Estado, no los impuestos.** A modo de ejemplo, es posible citar el caso de los países escandinavos, en los que el comercio ilegal de cigarrillos es casi inexistente a pesar de la presión tributaria y el consecuente alto precio de venta al público. Por el contrario, el comercio ilícito de cigarrillos es significativo en países como República Dominicana, Albania, Camboya y en Europa oriental, donde los impuestos son bajos y los cigarrillos son baratos.²

Por otra parte, la evidencia muestra que, con la implementación de medidas fiscales, el consumo global de tabaco (de productos legales e ilegales) disminuye y la recaudación aumenta, inclusive en los países donde el comercio ilícito se incrementa por falta de control. Esto se debe a una caída significativa del consumo de tabaco legal como respuesta al alza de impuestos y demuestra la eficacia de la política para proteger la salud pública, aun en presencia de comercio ilícito.^{3,4}

Un reciente análisis del mercado del tabaco realizado por Euromonitor International en doce países de América Latina demuestra que desde el 2005 las ventas globales de productos de tabaco han disminuido, incluyendo una reducción en los volúmenes de comercio ilícito del tabaco en países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, donde se han aplicado medidas de control de tabaco.⁵

2. PARTICIPACIÓN Y COMPLICIDAD DE LA INDUSTRIA TABACALERA EN EL COMERCIO ILÍCITO

La industria tabacalera no debe participar en el desarrollo e implementación de políticas y estrategias para enfrentar el comercio ilícito de productos de tabaco ya que existe evidencia suficiente que señala que **la propia industria ha propiciado el contrabando de cigarrillos e incluso ha participado directamente en el mismo.**^{6,7} Sin embargo, las tabacaleras manipulan la información sobre comercio ilícito y la presentan como una amenaza con el objetivo de detener el avance de políticas efectivas para la reducción del tabaquismo.^{8,9,10}

La industria tabacalera ha realizado campañas de prensa para oponerse a políticas de control de tabaco efectivas, utilizando datos de comercio ilícito, sin especificar la metodología para obtenerlos¹¹ y habitualmente sobreestimando su volumen.¹²

A continuación se enumeran algunos ejemplos bien documentados del involucramiento de la industria tabacalera en el comercio ilícito:

- La industria tabacalera financió la realización de informes de contrabando que luego utilizó para fundamentar la necesidad de mantener bajos los impuestos al tabaco.¹³
- Aunque la industria tabacalera ha afirmado públicamente que apoya las intervenciones contra el comercio ilícito de productos de tabaco, sus documentos internos, que han salido a la luz a raíz de causas judiciales, demuestran que **las propias empresas**

tabacaleras han promovido activamente el comercio ilícito a nivel mundial.¹⁴ A su vez, la industria tabacalera exagera la naturaleza y el impacto del comercio ilícito de tabaco al argumentar en contra de medidas comprobadas para reducir el tabaquismo, tales como los aumentos impositivos.¹⁵

- La industria tabacalera ha sido llevada a los tribunales en repetidas ocasiones debido a su participación en maniobras y acciones deliberadas tendientes a aumentar el contrabando y ha sido declarada culpable en varios casos. En noviembre de 2014, el Reino Unido multó a la empresa multinacional British American Tobacco por exportar productos de tabaco a Bélgica que luego reingresaron a su país ilegalmente. Este mecanismo, conocido como "roundtripping" o "ida y vuelta" ocurre cuando la diferencia entre los impuestos en países vecinos es relativamente grande y es utilizado por las tabacaleras para evadir impuestos al consumo interno en un determinado país con impuestos altos. Se han detectado casos de contrabando "ida y vuelta" en Canadá, Brasil y Sudáfrica.¹⁶

- En marzo de 2014, el International Trade and Investment Center, una organización vinculada a la industria del tabaco, afirmaba que el 84% de los cigarrillos vendidos en Panamá eran ilícitos. Estas cifras duplican las estimaciones de dos estudios independientes y confiables que señalaron las tasas de comercio ilícito entre 28% y 36%.¹⁷ Es preciso destacar que Panamá tiene fuertes políticas de control de tabaco y ha alcanzado una prevalencia de tabaquismo de 6,1%.¹⁸

- Paraguay es el mayor productor de cigarrillos ilegales en América Latina, con un 10% de todos los cigarrillos ilícitos provenientes de este país. Las fábricas de Paraguay producen 20 veces más cigarrillos que lo que el país consume.¹⁹

3. EL CASO BRASIL: EXPERIENCIA EXITOSA EN EL AUMENTO DE IMPUESTOS E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA REDUCIR EL COMERCIO ILÍCITO

Entre los países de la región, el caso de **Brasil** permite ilustrar que no necesariamente un aumento de impuestos al tabaco genera incrementos en el comercio ilícito. Durante la década del 2000, Brasil incrementó sus impuestos a los cigarrillos. Paralelamente, se implementó un sistema de *track & tracing* (monitoreo y seguimiento) de la producción y exportación del tabaco. Este sistema de rastreo, independiente de la industria tabacalera, se adoptó motivado por la no observancia de los fabricantes a la obligación de reportar la información real sobre su producción de cigarrillos y el destino final. A su vez, también fue implementado debido a la detección de producción de cigarrillos sin estampillas o con estampillas de controles falsificadas en las líneas de producción de las empresas tabacaleras. De esta manera, Brasil llevó adelante un aumento de impuestos a los productos del tabaco (basado en impuestos específicos, a través de aumentos plurianuales que sobrepasan el incremento de la inflación y el crecimiento de los ingresos) y, gracias a las medidas de control implementadas, el volumen del contrabando de cigarrillos no aumentó.²⁰

4. ¿QUÉ DEBERÍAN HACER LOS GOBIERNOS PARA LUCHAR CONTRA EL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO?

- Los líderes políticos deben rechazar los argumentos engañosos de la industria del tabaco sobre el comercio ilícito y continuar con una fuerte promulgación y aplicación de medidas de control del tabaco para proteger el derecho a la salud. Estas medidas protegen la salud pública, salvan vidas, reducen los costos sanitarios para tratar las enfermedades vinculadas al tabaquismo y aumentan la recaudación.

- Habida cuenta de la evidencia que demuestra que la industria tabacalera obstaculiza las políticas fiscales y ha promovido el contrabando de cigarrillos como parte de su negocio, los gobiernos no deberían permitir que las empresas participen en el desarrollo e implementación de políticas impositivas y estrategias para enfrentar el comercio ilícito.
-
- En este marco, los países deberían adoptar sistemas de seguimiento y rastreo (*track and tracing*) de productos de tabaco fiables e independientes de las empresas tabacaleras. También deberían rechazar categóricamente los sistemas de rastreo y localización desarrollados por la industria del tabaco dado que se ha probado su ineficacia²¹ y se ha evidenciado también el involucramiento de las empresas en el comercio ilícito.

Para dar respuesta al problema del comercio ilícito de productos de tabaco, la comunidad internacional consensuó y adoptó en noviembre

de 2012 el **Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco**. Se trata del primer protocolo del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud donde se exige la adopción de una amplia gama de medidas en relación con la cadena de suministro del tabaco, entre ellas la concesión de licencias a importadores, exportadores y fabricantes de productos de tabaco; el establecimiento de sistemas de seguimiento y localización (trazabilidad de los paquetes); y la imposición de sanciones penales a los responsables del comercio ilícito. También se criminaliza la producción ilícita y el contrabando transfronterizo.²² Además, para evitar que la industria tabacalera obstaculice la implementación de sistemas para eliminar el contrabando, el protocolo enfatiza que los países deben "garantizar que cualquier interacción con la industria del tabaco (para abordar el comercio ilícito) se lleve cabo con la máxima transparencia".

REFERENCIAS

¹ Jha P, Chaloupka FJ. *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* (Washington: World Bank, 1999), http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946_99092312090116/Rendered/PDF/multi_page.pdf

²² "Impuestos y precios: refutando los argumentos de la industria.". Factsheet de Campaign for Tobacco-Free Kids, octubre de 2012. Disponible en: http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/es/TAX_countersing_industry_claims_es.pdf

³ Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Pública Mex.* 2006;48 Suppl 1:S113-20

⁴ Tobacco control in developing countries. World Bank, Washington DC, 2000. Capter 16: Issues in the smuggling of tobacco products Luk Joossens, Frank J. Chaloupka, David Merriman, and Ayda Yurekli

⁵ Euromonitor Internacional. Latin America. Database online 2014

⁶ Drew C. La unidad de RJR Nabisco admite contrabando. *New York Times*. 23 de diciembre de 1998.

⁷ Marsden W. La multa por contrabando fue una ganga. *The Montreal Gazette*. 8 de septiembre de 2008.

⁸ Joosens L, M. Raw, Cerrar el grifo: La solución real al contrabando de cigarrillos. *Int J Tuberculosis and Lung Disease*. 2003. 7 (3): 214-22.

⁹ Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A Systematic Review of Empirical Studies. *Tobacco Control*. 2013; 22(2):144-53.

¹⁰ Armendares PE, Reynales Shigematsu LM. Política fiscal y control del tabaco: una oportunidad única para beneficiar a la salud pública y al erario. Salud pública de México. 2006; 48:s167-s72.

¹¹ Rowell A, Evans-Reeves K, Gilmore AB. Tobacco industry manipulation of data on and press coverage of the illicit tobacco trade in the UK. Tobacco Control. 2014; 23(e1):e35-e43.

¹² Stoklosa M, Ross H. Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw, Poland. Tobacco Control. 2013:tobaccocontrol-2013-051099

¹³ Saloojee Y, Dagli E. Tobacco industry tactics for resisting public policy on health. Bulletin of the World Health Organization. 2000;78(7):902-10

¹⁴ LeGresley E, Lee K, Muggli ME, Patel P, Collin J, Hurt RD. British American Tobacco and the “insidious impact of illicit trade” in cigarettes across Africa. Tobacco Control. 2008;17(5):339-46

¹⁵ Ver: http://global.tobaccofreekids.org/es/solutions/international_issues/illicit_trade_smuggling/

¹⁶ Doward J. BAT fined for oversupplying tobacco in low-tax European jurisdictions. The Guardian. November 2014. Disponible en: <http://www.theguardian.com/business/2014/nov/16/bat-fined-for-oversupplying-tobacco-in-low-tax-european-jurisdictions>

¹⁷ “El 84% del comercio de cigarrillos en Panamá es ilícito”. Capital Financiero, 2014. Disponible en: <http://www.capital.com.pa/84-del-comercio-de-cigarrillos-en-panama-es-ilicito/>

¹⁸ Ministerio de Salud, Panamá. Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos (GATS), Panamá 2013

¹⁹ Ramos A, “Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries”. CIET, 2009 (Disponible en: http://www.fctc.org/images/stories/INB-3/INB3_report_illegal_trade_in_MERCOSUR.pdf) y Walker Gevara M, et al. “Smuggling made easy. Landlocked Paraguay emerges as a top producer of contraband tobacco”. The Center for Public Integrity, 2009. (Disponible en: <http://www.publicintegrity.org/2009/06/29/6343/smuggling-made-easy>)

²⁰ Fisch, M. “Cooperación Internacional y el potencial del Protocolo”. En Taller Multisectorial para las Partes en el CMCT de la OMS para Promover el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. 2015. Panamá.

²¹ Luk Joossens, Anna B Gilmore; “The transnational tobacco companies’ strategy to promote Codentify, their inadequate tracking and tracing standard”; Tob Control doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050796. Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2013/04/26/tobaccocontrol-2012-050796.full>

²² El Protocolo para la eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco se desarrolló en el ámbito del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud, primer tratado internacional de salud pública ratificado por más de 170 estados. El objetivo del CMCT es dar respuesta a la globalización de la epidemia de tabaquismo y garantizar así el derecho de todas las personas al goce del grado máximo de salud. Si bien Argentina es uno de los pocos países del mundo que aún no ha ratificado el CMCT, ha aplicado importantes medidas recomendadas por el tratado, como la implementación de ambientes libres de humo de tabaco y las advertencias sanitarias gráficas en los paquetes cigarrillos. Del mismo modo, las políticas acordadas en el protocolo para combatir el comercio ilícito son una herramienta eficaz consensuada por la comunidad internacional que nuestro país debería implementar como una medida simultánea de las políticas de aumentos de impuestos a los productos de tabaco. El protocolo se encuentra disponible aquí: <http://www.who.int/fctc/protocol/about/es/>