

Comercio ilícito de productos de tabaco en Argentina: desafíos y oportunidades

Este informe fue elaborado en el marco del proyecto “Comercio ilícito de productos de tabaco en MERCOSUR”, financiado por American Cancer Society.*

Introducción

Una de las medidas más eficaces para reducir el consumo de tabaco y retrasar el inicio en niños, niñas y adolescentes es disminuir la asequibilidad de los productos de tabaco a través del aumento de impuestos¹². Para impedir la implementación de este tipo de medidas, la industria tabacalera (IT) difunde mensajes y datos orientados a alertar a los tomadores de decisión sobre las consecuencias del aumento de precios del tabaco, principalmente un supuesto aumento del comercio ilícito (CI) y la consecuente caída de la recaudación impositiva³. Sin embargo, una gran cantidad de estudios ha demostrado que la IT exagera el volumen del CI y manipula los datos para influir en el debate sobre las políticas de control del tabaco.^{4 5 6 7 8}

El Convenio Marco de Control de Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como comercio ilícito a “*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*”. En su Artículo 15 reconoce que la eliminación de todas las formas de comercio ilícito es un componente esencial del control

del tabaco, como también la aplicación de políticas nacionales que busquen prevenir y controlar el consumo de tabaco⁹. En la 5ª Conferencia de las Partes (COP) en el 2012, los países miembros del CMCT, adoptaron el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco¹⁰, tratado internacional que entró en vigencia en el 2019 y ha sido ratificado por 59 países¹¹.

Argentina no ha ratificado el CMCT y por ende no ha adoptado el protocolo de comercio ilícito mencionado, pero sí ha tomado medidas específicamente dirigidas a establecer un piso para el precio del tabaco, aunque no han logrado un impacto efectivo y sostenido en el tiempo¹². En diciembre de 2017, el gobierno argentino sancionó una reforma impositiva que alcanzó a los productos de tabaco, estableciendo un impuesto interno del 70% (redujo el impuesto que estaba en el 75%) con un piso mínimo imponible de \$28 actualizable por inflación cada 3 meses. Como respuesta inmediata, la tabacalera British American Tobacco (BAT) difundió en dicho mes que el CI alcanzaba un 14% del mercado, estimando que a partir de la reforma (que entró en vigencia en marzo del 2018) la incidencia del comercio ilícito subiría al 22% del volumen total de cigarrillos comercializados en Argentina.¹³

* El estudio fue realizado con la colaboración de: Fernanda Báez (FHyCS, Universidad Nacional de Misiones); Blanca Giménez Prieto (Universidad Nacional de la Matanza); Erica Labeguerie (Coordinadora de Salud Integral, Secretaría de Bienestar Universitaria Universidad Nacional de Cuyo / Alianza Libre de Humo Argentina - ALIAR); Maga Merlo Vijarra (Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables / ALIAR); Liliana Rateni (Facultad de Ciencias Médicas, Universidad Nacional de Rosario); Ernesto Ruiz (ALIAR) y Tomas Smith (ALIAR).

En la actualidad, no existen datos sobre comercio ilícito en Argentina que hayan sido generados de forma independiente de la IT. Como ha sido demostrado en otros países, dicha información es poco confiable y está afectada por los intereses privados de la industria, por lo cual es necesario generar información alternativa para contrarrestar los argumentos de la IT y garantizar el avance de políticas tributarias efectivas con una perspectiva de salud pública.

Objetivo

Este proyecto de investigación tuvo como objetivo principal aportar cifras estimativas sobre comercio ilícito de tabaco en Argentina. Este informe integra los resultados de cuatro estudios desarrollados durante 2019 y 2020 que analizan el comercio ilícito en el país desde diversas perspectivas:

- › Recolección de paquetes de cigarrillos en la vía pública.
- › Compra de paquetes de cigarrillos de contrabando en puntos de venta formales (POS, por sus siglas en inglés).
- › Monitoreo de notas periodísticas locales que abordan la temática.
- › Análisis de información brindada por los organismos gubernamentales de control sobre operativos vinculados a comercio ilícito de productos de tabaco.

Evaluación sobre comercio ilícito en 8 ciudades de Argentina

Dos de las líneas de investigación -recolección de paquetes de la vía pública y compra de paquetes en POS- fueron desarrolladas en 8

ciudades: Rosario (provincia de Santa Fe), Córdoba (provincia de Córdoba), Mendoza (provincia de Mendoza), Neuquén (provincia de Neuquén), Salta (provincia de Salta), La Matanza (provincia de Buenos Aires), Posadas (provincia de Misiones) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el 2019-2020. La Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y La Matanza se encuentran entre los centros urbanos más poblados del país, mientras que Neuquén, Mendoza, Salta y Posadas son capitales provinciales que se ubican próximas a límites internacionales (Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil).

Por su parte, para realizar el estudio de notas periodísticas se revisaron los medios de comunicación más importantes, en cuanto a niveles de audiencia y difusión, en cada una de las provincias en donde se encuentran las localidades de estudio. Por último, los informes entregados por las fuerzas de seguridad que realizan el control de CI fueron organizados a nivel provincial, no existiendo la posibilidad de desagregar la información por localidad.

1) Recolección de paquetes de cigarrillos arrojados en la vía pública

Consistió en un estudio de corte transversal en el que se recolectaron paquetes de cigarrillos arrojados en la vía pública¹⁴. Se estableció el recorrido y toma de muestra en cada ciudad a través de un muestreo por conglomerados basados en fracciones censales durante los meses de enero a junio del 2019. La unidad de análisis fue el paquete de cigarrillos y la estampilla. Se definió como *paquete de origen ilícito* aquel que portaba una estampilla de color azul, verde o violeta (nacional) falsificada*, y la modalidad *contrabando* en paquetes de origen

* Los productos nacionales deben identificarse por colores, en base a la modalidad adoptada para su comercialización: los paquetes de 20 cigarrillos, deben llevar una estampilla azul; los de 10, una estampilla verde y los de cualquier otra unidad de medida adoptada por las empresas, color violeta.

no argentino sin estampilla roja, que acredita el pago de impuestos de importación. Ambas determinaciones fueron realizadas por un perito experto.

Se recolectaron 15.658 paquetes en total. El 83,2% (n: 13027) correspondió a paquetes de origen argentino, en tanto el 16,8% (n: 2631) fueron fabricados en otros países. De los paquetes de origen extranjero, el 87% (n: 2295) carecía de estampilla fiscal. **El análisis global de la muestra arrojó un 13,8% de comercio ilícito, compuesto por un 6,08% de la modalidad falsificación de estampillas y 7,6% contrabando.**

Hubo mayor prevalencia de contrabando en las localidades de Posadas (98,7%), Salta (94,1%) y Rosario (60,3%), mientras la falsificación se destacó en la localidad de Mendoza (14%), seguida de Rosario (5,5%), Córdoba (5,2%); Neuquén (4,8%); La Matanza (4,7%); CABA (4,4%), no así en Posadas (0,48%) y Salta (0,47%). De acuerdo a la procedencia de los paquetes extranjeros sobresale la República de Paraguay (94%), con contribuciones menores de Brasil (1,3%) y Chile (0,8%). Las marcas de los paquetes de cigarrillos de origen paraguayo más frecuentes fueron Eight, Rodeo y Hills. Respecto a los segmentos de mercado¹⁵ de los paquetes argentinos, hubo un franco predominio de recolección de marcas premium; no obstante, el 95,4% de la muestra de paquetes con estampillas falsificados correspondió a marcas baratas, 3,3% a marcas premium, y el 1,3% a segundas marcas.

2) Compra de paquetes importados

Se desarrolló un estudio de corte transversal en el que se procedió a la compra de paquetes de cigarrillos de origen extranjero en puntos de venta legales (kioscos), durante el mes de

enero del 2020¹⁶. Se realizó un muestreo por conveniencia, donde se incluyó un mínimo de 50 kioscos legalmente habilitados por localidad. La unidad de análisis fue el paquete de cigarrillos de origen extranjero. Se definieron como paquetes de origen ilícito (contrabando) aquellos paquetes que carecían de estampillas fiscales correspondientes a productos importados (estampillas rojas). Se visitaron 411 puntos de venta y fue posible adquirir paquetes de cigarrillos ilegales en el 24% de ellos, con franco predominio en las ciudades de Posadas (86%) y Salta (76%) mientras que en Mendoza y Neuquén no se hallaron paquetes de cigarrillos ilegales a la venta.

El 94% de los paquetes de cigarrillos comprados provenían de Paraguay. Las marcas y fábricas detectadas fueron Eight - Tabacalera del Este S.A; Hills - Tabacalera Hernandarias S.A. y Rodeo - Tabacalera del Este S.A.. En el análisis de los precios de los paquetes ilícitos se observa una variación desde un mínimo de AR\$45 (aprox. USD 0,7) a un máximo de AR\$160 (aprox. USD 2,5), con un precio promedio de AR\$63 (aprox. USD 1,0). Posadas y Salta presentaron los precios más bajos de estos productos: Eight a un precio mínimo de AR\$45 en Posadas, mientras que en Córdoba se compró a AR\$70 y en Rosario a AR\$75. De forma similar, la marca Rodeo se consiguió a AR\$45 en Salta, y a AR\$65 en Rosario.

3) Relevamiento de notas periodísticas

Se realizó un estudio descriptivo transversal de notas periodísticas recolectadas a través de los sitios web de medios de comunicación de las 8 provincias, publicadas en el período enero a diciembre del 2019¹⁷. Se realizó una búsqueda a partir de palabras clave y muestreo por conveniencia. Se relevaron 70 notas. La unidad de análisis fue la nota periodística,

registrándose el medio, fecha de publicación y eventos relatados. También se extrajeron datos respecto a los productos incautados: lugar de origen y destino, fabricación, marcas y organismos intervinientes.

De la totalidad de las notas registradas, la mayoría se trató sobre contrabando, resaltándose las provincias de Misiones (45,71%), Salta (21,43%) y Santa Fe (12,86%), mientras que no se obtuvo información sobre productos con falsificación de estampillas. No se hallaron notas que se refieran al tema en medios de la provincia de Neuquén. En el 96% de las notas relevadas no se mencionaron las marcas de los paquetes de cigarrillos incautados, pero se refiere a Paraguay como país de origen de los productos. En relación a los organismos a cargo de los operativos e incautaciones, se advierte la participación principalmente de Prefectura Naval y Gendarmería Nacional.

4) Pedido de información sobre comercio ilícito a organismos del Ministerio de Seguridad de la Nación

En el marco de la Ley Nacional 27.275 de derecho de acceso a la información pública se solicitó a las cuatro fuerzas de control del Ministerio de Seguridad de la Nación (Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria) información sobre procedimientos de control de comercio ilícito de productos de tabaco llevados a cabo en el país durante el 2018 y 2019¹⁸. Gendarmería Nacional realizó 11.014 operativos, en tanto Prefectura Naval Argentina realizó 935, Policía de Seguridad Aeroportuaria desarrolló 199 y Policía Federal informó 127 operativos. Según esta información, durante ese período se incautó un mínimo de 17.451.790 paquetes de cigarrillos, por un valor estimado que excede los AR\$2,5 mil millones (o 41 millones de USD, a valores de diciembre 2019).

Se realizó un análisis descriptivo del contenido de cada informe, evaluándose lugar del operativo, cantidad de operativos, cantidad de paquetes, marcas y valores estimados de la mercadería incautada. Se destacó un predominio de operativos e incautaciones de paquetes de cigarrillos ilícitos introducidos al país en la región del Noreste Argentino-NEA (69,5%) y Noroeste Argentino-NOA (18,9%), lindantes a Paraguay, Bolivia y Brasil, así como la región Pampeana-PA (11,6%). No se hizo ninguna mención sobre si en estos operativos se realizó alguna intervención para evaluar paquetes de cigarrillos con estampillas falsificadas.

Las provincias de particular interés para este estudio en las que se incautaron paquetes de cigarrillos fueron Misiones-NEA (15,6% del total de paquetes incautados a nivel nacional); Salta-NOA (14,9%), Santa Fe-PA (7,9%), Buenos Aires-PA (1,0%) y Córdoba-PA (0,6%). Se reportaron muy pocos operativos en Mendoza y Neuquén, con participaciones insignificantes en la muestra total. La provincia de Formosa-NEA, si bien no fue incluida en este proyecto, es la provincia con mayor frecuencia de paquetes incautados, representando un 35% del total nacional.

El 79,7% de los paquetes incautados provenían de Paraguay, en tanto un 20,3% fueron manufacturados en Bolivia. La distribución por marcas de los paquetes de cigarrillos es consistente con los países de origen mencionados: Rodeo (12,7%), Eight (11,2%), Philip Morris (5,9%), LS (4,9%), Kentucky (4,39%), 51 (3,9%), Red Point (2,9%), Mill (2,9%), Classic (2,4%), Boxer (2,4%) y Marlboro (2,44%).

A continuación, las Tablas 1 y 2 resumen los datos relevantes sobre comercio ilícito y sus modalidades como resultado de la integración de los cuatro estudios, descritos por ciudad/provincia. En el mapa de Argentina (Figura 1) se muestran las áreas críticas en donde se

concentra el comercio ilícito a partir de las incautaciones de los organismos de control y

los estudios realizados que detectan las modalidades de falsificación y contrabando.

Figura 1. Mapa de Argentina con datos sobre incautaciones a nivel provincial, contrabando y falsificación a nivel de localidades. Localidades: Sa: Salta. Po: Posadas. Co: Córdoba. Ro: Rosario. Ca: CABA. Lm: La Matanza. Me: Mendoza. Ne: Neuquén. Elaboración propia.

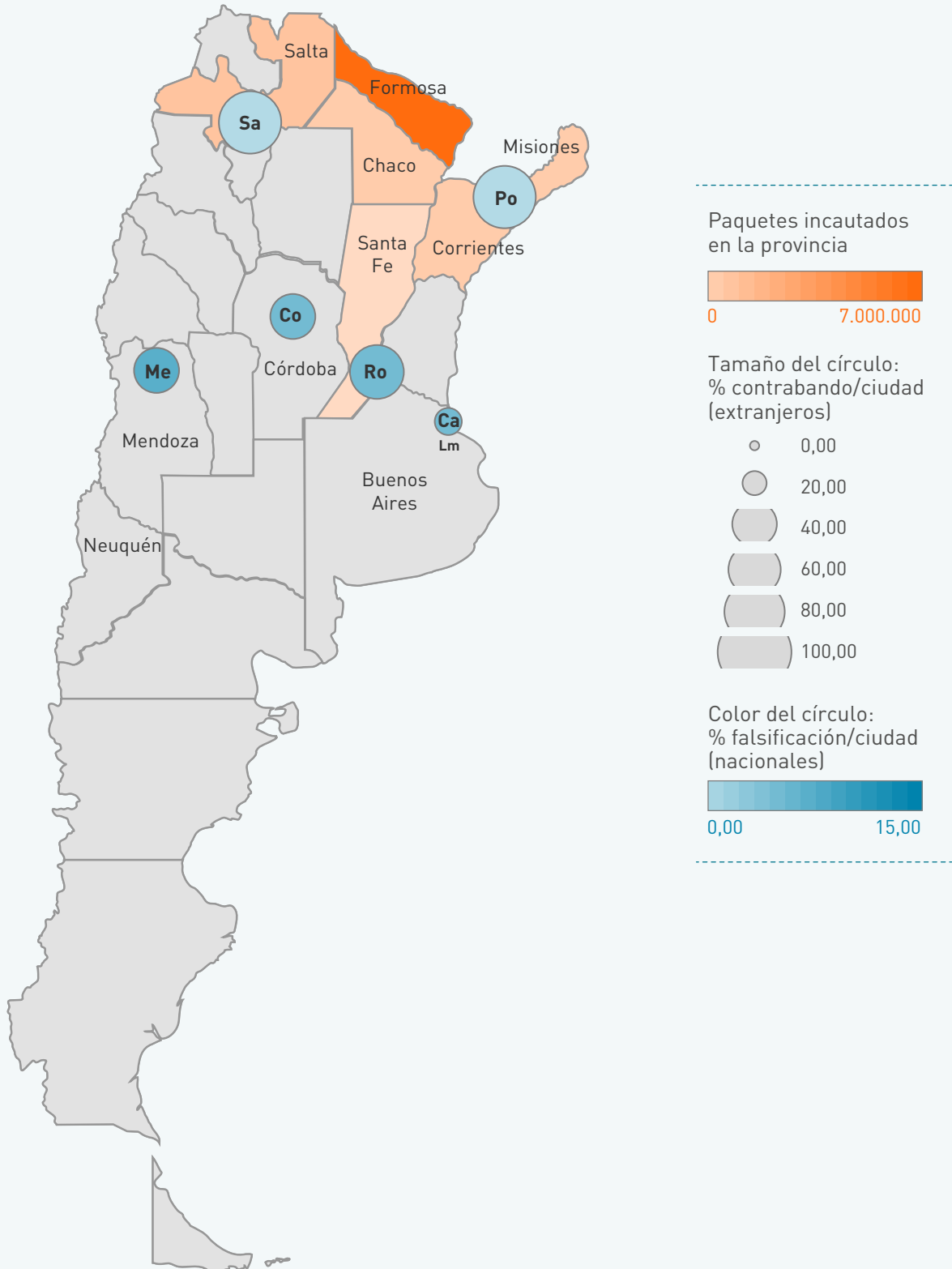


Tabla 1. Situación del comercio ilícito por localidades según la modalidad contrabando.

Modalidad contrabando (%)				
Ciudad (Provincia)	Paquetes de cigarrillos en la vía pública [% sobre paquetes extranjeros recolectados en la ciudad]	Compra de paquetes de cigarrillos en POS [% sobre paquetes extranjeros comprados en la ciudad]	Notas Periodísticas [% provincial sobre el total nacional]	Incautación de cigarrillos. Organismos del Min. de Seguridad [% provincial sobre total nacional]
Salta (Salta)	94,1%	76%	21,4%	14,9%
Posadas (Misiones)	98,7%	86%	45,7%	15,6%
Rosario (Santa Fe)	60,3%	10%	12,8%	7,9%
Córdoba (Córdoba)	41,3%	14%	5,7%	0,6%
Mendoza (Mendoza)	34,7%	0%	5,7%	0%
La Matanza (Buenos Aires)	8,3%	5,7%	4,2%	1%
CABA (CABA)	12,5%	6%	4,2%	Sin datos
Neuquén (Neuquén)	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Situación del comercio ilícito por localidades según la modalidad falsificación.

Modalidad falsificación (%)				
Ciudad	Paquetes de cigarrillos en la vía pública	Compra de paquetes de cigarrillos en POS (no aplica)	Notas Periodísticas [% provincial sobre el total nacional]	Incautación de cigarrillos. Organismos del Min. de Seguridad [% provincial sobre total nacional]
Salta	0,59%	---	0%	0%
Posadas	0,47%	---	0%	0%
Rosario	5,3%	---	0%	0%
Córdoba	6,1%	---	0%	0%
Mendoza	14,1%	---	0%	0%
La Matanza	7,9%	---	0%	0%
CABA	5,8%	---	0%	0%
Neuquén	4,8%	---	0%	0%

Fuente: Elaboración propia.

Análisis y conclusión

Este es el primer estudio integral sobre comercio ilícito desarrollado en forma independiente de la industria tabacalera en Argentina. Como consecuencia, se detectaron dos modalidades principales de comercio ilícito: falsificación de estampillas y contrabando de paquetes de cigarrillos, con venta ilegal en puntos de venta formales en algunas provincias. Si bien los instrumentos de estudio utilizados en este proyecto de investigación son metodológicamente diferentes, muestran en común que la modalidad de comercio ilícito de cigarrillos predominante en Argentina es el contrabando.

A partir de las investigaciones realizadas se detectó una alta circulación de paquetes de cigarrillos ilícitos en el territorio nacional, en su mayoría provenientes del norte hacia el centro del país, siendo Paraguay el país de origen mayormente implicado. La modalidad de contrabando se observó en todas las localidades, con una incidencia muy significativa en Posadas y Salta, seguidas de Rosario y Córdoba. A pesar de que no fue incluida a priori entre las localidades de estudio, en Formosa se detectó una gran incidencia de contrabando de cigarrillos, evidente por el volumen de paquetes incautados en esta provincia.

Por su parte, Mendoza presentó una gran prevalencia de falsificación de estampillas seguida en menor proporción por el resto de las ciudades, a excepción de Salta y Posadas donde el resultado fue marginal. La falsificación de estampillas se concentró en el segmento de marcas baratas. En tanto, el contrabando se focalizó en cigarrillos de marca Rodeo, Hills y Eight, de origen predominantemente paraguayo y comercializados a bajo precio. Además de la evasión fiscal, se pudo detectar la venta de paquetes de contrabando en puntos de venta

formal, lo que implica una alta penetración del comercio ilícito y pone de manifiesto la ineficacia de los mecanismos de control locales.

En este marco, se evidencia que la estrategia de control implementada por el Estado no es suficiente para impedir el comercio ilícito en Argentina en sus distintas modalidades, tanto el ingreso de mercadería de contrabando, particularmente en la frontera norte, como la falsificación de estampillas realizada dentro del país, especialmente en el segmento de marcas baratas. Esto último, además, se pone en evidencia en los informes provenientes de los organismos de control del Ministerio de Seguridad, en los que solo se reporta incautación de productos ilícitos en tránsito territorial y no se menciona la falsificación de estampillas como modalidad de comercio ilícito ni la utilización de un sistema apropiado para su detección. También se manifestó una gran heterogeneidad en el contenido de los reportes, en cuanto a procedimientos, registro de datos y suficiencia de la información.

A partir de los resultados expuestos, resulta necesario instaurar, por un lado, un mecanismo efectivo de *track and tracing* de los productos fabricados en el país y, por otro, es imprescindible realizar controles exhaustivos en áreas críticas de ingreso de contrabando, dado que los mecanismos existentes no impiden efectivamente el ingreso de estos productos ilícitos al territorio nacional. Estas intervenciones deben afectar también el ámbito de los comercios minoristas habilitados, en el cual se ha registrado una gran participación de productos de contrabando en varias localidades, con predominio en las fronteras.

Para finalizar, en el marco de las políticas de control de tabaco pendientes en Argentina, este estudio pone en evidencia la necesidad de ratificar el Convenio Marco de Control de Tabaco, lo

cual facilitaría el acceso a las estrategias de cooperación internacional para controlar el comercio ilícito a nivel regional, de acuerdo a las medidas planteadas en el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco.

Referencias

- 1 World Health Organization, Report on the Global Tobacco Epidemic, the MPOWER Package. Geneva: 2008. Disponible en <https://www.who.int/tobacco/mpower/2008/en/>
- 2 Erikson M, Mackay J, Ross H The Tobacco Atlas. Atlanta, GA: American Cancer Society; New York, NY: World Lung Foundation, 2012. Disponible en <https://academic.oup.com/aje/article/176/12/1193/205818>
- 3 Joossens L et al, "Cigarette smuggling in Europe: who really benefits?" Tobacco Control. 1998; 7:66-71. <http://dx.doi.org/10.1136/tc.7.1.66>
- 4 Kurti M, Von Lampe K, Thompkins D: "The illegal cigarette market in a socioeconomically deprived inner-city area: the case of the South Bronx". Tobacco Control.2012; 23: i13-i22. Disponible en <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22863992/>
- 5 Barker D, Wang S, Merriman D, Crosby A, Resnick E, Chaloupka F: "Estimating cigarette tax avoidance and evasion: evidence from a national sample of littered packs". Tobacco Control, 2016. Disponible en https://tobaccocontrol.bmj.com/content/25/Suppl_1/i38
- 6 Merriman D. "The micro-geography of tax avoidance: evidence from littered cigarette packs in Chicago". Am Econ J Ecoc Policy 2010; 2:61e84. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/46554015_The_Micro-Geography_of_Tax_Avoidance_Evidence_from_Littered_Cigarette_Packs_in_Chicago
- 7 Chaloupka, F.J. "Taxes, prices and illicit trade: the need for sound evidence". Tobacco Control, 23: e1-e2, 2014. Disponible en <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/23/e1/e1>
- 8 Stoklosa M y Ross H: "Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw", Poland. Tobacco Control, 2013. Disponible en <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/23/e1/e30>
- 9 Organización Mundial de la Salud (OMS).Convenio Marco para el Control del Tabaco. (CMCT).OMS.Ginebra,2003. Disponible en: http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_ftct_spanish.pdf
- 10 Organización Mundial de la Salud, Protocolo para la eliminación de Comercio ilícito de productos de tabaco, 2013 Disponible en <https://www.who.int/ftct/protocol/Protocol-to-Eliminate-Illicit-Trade-in-Tobacco-Products-ES.pdf?ua=1>
- 11 Organización Mundial de la salud.Protocolo para la eliminación de Comercio Ilícito de tabaco.2020. Internet.Consultado 31/05/2020. Disponible en https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&lang=en
- 12 Encuesta sobre la conducta y cambios de hábitos de los consumidores de tabaco a 12 meses de la implementación de la reforma impositiva en los productos de tabaco. FIC Argentina, 2020. Disponible en: https://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2020/05/2004_encuesta_consumidores.pdf
- 13 La reforma tributaria abrió una grieta entre las empresas tabacaleras, La Nación. Internet. Septiembre 2018. Disponible en : <https://www.lanacion.com.ar/2090778-la-reforma-tributaria-abrio-una-grieta-entre-las-empresas-tabacaleras>.
- 14 FIC Argentina, Prevalencia de Comercio Ilícito de tabaco en 8 jurisdicciones de Argentina, 2020. Disponible en <https://docs.google.com/document/d/1K-9MYFJLmXZxAYcL7u6aHeg-zJYonkAEEAFuDCH75Ks/edit>
- 15 Marcas premium: 43/70, Benson & Hedges, Camel, Gitanes, John Player Gold Leaf, L&M, Lucky Strike, Marlboro, Pall Mall, Parisiennes, Parliament, Particulares, Philip Morris, Virginia Slims. Segundas marcas: Chesterfield, Rothmans, Viceroy. Marcas baratas: Boxer, CJ, Classic, Dolchester, Melbour, Melbo, Milenio, Pier, R7, R8, Red Point, V8.
- 16 FIC Argentina, Estimación de comercio ilícito a partir de la compra de paquetes de cigarrillos en ocho ciudades argentinas. 2020 Disponible en <https://docs.google.com/document/d/1HtpBJbxo0SuhzUnlq2xtnveYP3JNP2DOM1Ffc7L1jL0/edit>
- 17 FIC Argentina, Monitoreo local de tratamiento periodístico del comercio ilícito de productos de tabaco en 8 localidades de Argentina, 2020. Disponible en https://docs.google.com/document/d/1E8txpl5YAbVqpFmcCOqDnGOA0q3bS6hsxe_c8EuDbs/edit
- 18 FIC Argentina, Informe de acceso a la información pública de comercio ilícito de productos de tabaco en Argentina, 2020. Disponible en https://docs.google.com/document/d/1BDSKJ-7UBJl5mAZPWyxNyWcT_evlZdfw1is-rxGvEg/edit



@ficargentina



/ficargentina



@fic_argentina