

El comercio ilícito de productos de tabaco en los países del MERCOSUR

Un nuevo y relevante informe publicado por el Centro de Investigación de la Epidemia de Tabaquismo (CIET), del Uruguay, muestra las dimensiones del comercio ilícito de tabaco en los países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se integró en marzo de 1991 mediante el Tratado de Asunción, con Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República del Uruguay. Las decisiones se hacen por consenso de los cuatro países. El MERCOSUR cubre un área de 11,863,000 km² y tiene una población total de 246 millones de personas.

El informe —compilado por el economista Alejandro Ramos y basado en informes de expertos provenientes de la región del MERCOSUR— estima que para 2007 las dimensiones totales del mercado ilícito en la región son de 45 mil millones de cigarrillos anuales. La mayor parte de la producción ilícita se centra en el Paraguay y aproximadamente nueve de cada diez cigarrillos producto del mercado ilícito se consumen en el Brasil. A ello hay que agregar que otros 30 mil millones de cigarrillos sale de la región del MERCOSUR hacia otros países, frecuentemente a través de Panamá o Aruba. Si el total del comercio ilícito de cigarrillos en todo el mundo es de cerca de 600 mil millones de cigarrillos anuales, esto quiere decir que aproximadamente 12.5 por ciento de este comercio proviene de la región del MERCOSUR.

Paraguay

El Paraguay ha sido testigo de un fuerte incremento de la industria tabacalera a lo largo de los últimos veinte años. En 1993 únicamente había tres empresas tabacaleras en el país, para 2007 había tantas como veinticinco empresas importadoras de tabaco y cigarrillos, además de cuarenta exportadoras de dichos productos.

El informe proporciona fuerte evidencia de amplia producción de cigarrillos en el Paraguay, producción que va al mercado ilícito de productos de tabaco.

La tabla *infra* muestra la escala de la producción “lícita” de productos de tabaco en el Paraguay, que equivale a menos de 3.5 por ciento del total del valor agregado industrial; lo cual implica que es menor en comparación con la producción ilícita.



Valor agregado del sector tabaco, 2006

	Miles de dólares de EE.UU.	Por ciento
Tabaco y bebidas	164,336	13.51
Tabaco	41,084	3.38
Total industrial	1,216,363	100.00

Fuente: Con base en cifras de las Cuentas Nacionales Anuales, Banco Central del Paraguay

Sin embargo, las cifras referentes a la capacidad de producción de la industria tabacalera en el Paraguay muestran una industria mucho más grande de lo que sugieren las cifras oficiales.

Capacidad productiva para procesamiento primario y secundario

Número de empresas	Actividad	Capacidad anual (número de cigarrillos)
6	Procesadoras primarias de tabaco	63,900,000,000
26	Fabricantes de cigarrillos	154,701,780,000
1	Fábricas de cigarro	240,000 unidades

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay, 2004

En 2006, Paraguay importó cerca de 40 millones de kilogramos de hoja de tabaco y tabaco crudo y recortes, con lo cual se pueden producir no menos de 60 mil millones de cigarrillos. Esta cifra resulta consistente con la capacidad de producción primaria indicada en la tabla anterior. Sin embargo, las 26 fábricas enlistadas como productoras de cigarrillos y cigarros tendrían una capacidad productiva, de acuerdo con el Ministerio de Industria y Comercio, cercana al consumo de esos productos en el Brasil a lo largo de todo un año.

El informe estima que el valor agregado industrial de la industria que produce ilícitamente cigarrillo en el Paraguay es de unos 542.5 mil millones de dólares o 13 veces más la cifra del valor agregado "oficial" estimado por las Cuentas Nacionales Anuales del Banco Central del Paraguay.

Brasil

Se estima que el volumen total del mercado nacional de cigarrillos en el Brasil (tanto lícitos como ilícitos) es de siete mil millones de cajetillas con 20 cigarrillos cada una o el equivalente de 145 mil millones de cigarrillos.

Souza Cruz (BAT) participa con 78 por ciento del mercado lícito de cigarrillos en el Brasil, mientras que la participación de Philip Morris es 13 por ciento. De esta forma las dos subsidiarias de las multinacionales dominan 91 por ciento de dicho mercado. En 2006, también hubo otras 14 empresas tabacaleras locales que cubrieron el restante 9 por ciento del mercado lícito. Resulta difícil evaluar las dimensiones del mercado ilícito, pero para algunos observadores puede ser de 30 por ciento del total de ventas.

En el decenio de 1990, la producción de los cigarrillos Souza Cruz se realizó en el Brasil para su exportación a los países vecinos y, finalmente, ser reintroducidos ilícitamente al Brasil, evitando los impuestos nacionales en un proceso denominado "triangulación". Asimismo, y aunque frecuentemente la producción de los cigarrillos fue para exportación, su venta se hizo en el mercado nacional. Más recientemente, después de los enfrentamientos que se dieron entre la industria y el gobierno brasileño en torno a la imposición de 150 por ciento de impuesto para los cigarrillos de exportación, el método de "triangulación" ha declinado, no obstante el mercado del comercio ilícito sigue bien establecido en el Brasil.

La competencia por el segmento de los productos de tabaco baratos es fuerte y la situación de un marco jurídico poco claro para las pequeñas empresas está llevando a nuevos esquemas para evadir el pago de impuestos, por lo menos para una porción de la producción.

Recientemente, las autoridades han perseguido a los pequeños productores por poseer fábricas en Brasil y Paraguay, por producir en el Brasil y etiquetar como si los productos provinieran del Paraguay, para afirmar que han sido ilegalmente importados hacia el Brasil por terceras partes.

Argentina

Argentina tiene un mercado interno de 40 mil millones de cigarrillos. Su mercado lo dominan dos multinacionales con fábricas en la Argentina: Philip Morris (Massalin Particulares) con una participación de cerca de 70 por ciento y BAT (Nobleza Piccardo) con una participación cercana a 26 por ciento del mercado. El restante cuatro por ciento se lo dividen nueve empresas que están en fase de arranque.

Desde 2000, tanto BAT como PM renovaron acuerdos con el Ministerio de Economía argentino con respecto al pago mínimo de impuestos. Este esquema establece un piso para la carga fiscal a través de una tasa de impuestos a los cigarrillos de 75 por ciento sobre el precio al por menor de las marcas más vendidas. Este acuerdo quedó respaldado por un decreto público por lo que se convirtió en obligatorio para todo el sector tabacalero, poniendo mucha presión sobre las empresas pequeñas que venden cigarrillos más baratos. Las pequeñas empresas se quejan de no poder "cruzar

subsidios” hacia los cigarrillos más baratos, ya que no producen marcas más caras para las cuales el impuesto a pagar es mayor.

La posición de los fabricantes se fortaleció después de 2001 debido a decisiones favorables de un tribunal que eliminó las obligaciones que las empresas tabacaleras multinacionales tenían para cumplir con el acuerdo a que habían llegado con el gobierno. Para confrontar esta amenaza, las empresas multinacionales lanzaron marcas de cigarrillos más baratas en un intento por recuperar el mercado perdido.

A la fecha, la situación para las pequeñas empresas en Argentina es similar en algunos aspectos a la de sus homólogas brasileñas. En ambos países, las pequeñas empresas son propiedad de operadores y capital nacionales, están activas en el mercado produciendo cigarrillos más baratos, están al borde de la ilegalidad e intentan persuadir a los tribunales para que fallen a favor de dichas empresas en lo que se refiere al no pago o pago reducido de impuestos.

Uruguay

En el Uruguay, la empresa cigarrera líder es Montepaz, S.A. Se trata de una empresa nacional y tiene una participación de cerca de 70 por ciento del mercado lícito nacional.

Philip Morris entró al mercado uruguayo en 1979 al comprar una empresa local (Abal Hnos., S.A.). Posee una fábrica de cigarrillos e importa alguna de sus marcas internacionales. Participa con cerca de 25 por ciento en el mercado nacional de cigarrillos. Prácticamente no hay exportaciones. British American Tobacco (BAT) comenzó a producir cigarrillos en el Uruguay en 1997, pero al no poder superar su magra participación de seis por ciento en el mercado, dejó de producir cigarrillos en 2003. A la fecha cubre su participación de cuatro por ciento en el mercado importando marcas provenientes de la Argentina.

Montepaz exporta cigarrillos y tabaco picado al Paraguay, donde también cuenta con una fábrica. Las principales marcas de cigarrillos que exporta son “Calvert” y “Broadway”, que no se venden en el mercado nacional. En 2006, Montepaz exportó cerca de 2.5 mil millones de cigarrillos, fundamentalmente al Paraguay, el doble de sus ventas en el Uruguay, y tres millones de kilogramos de insumos de tabaco. Es muy probable que una porción sustancial de estas exportaciones sean revendidas posteriormente a “operadores” en el Paraguay, que después las desplazan al Brasil.

Las estadísticas del mercado exterior del Paraguay muestran que estas importaciones de cigarrillos provenientes del Uruguay son prácticamente las únicas importaciones que el Paraguay hace de los países del MERCOSUR.

Conclusiones

El informe deja claro que el comercio ilícito de tabaco está dañando las economías del MERCOSUR y la salud pública. Por ejemplo, si en el Paraguay se pudieran recolectar los ingresos fiscales que se pierden en la producción ilícita, el gobierno podría esperar

ingresos de por lo menos 130 millones de dólares anuales. En total, las posibles pérdidas fiscales para los gobiernos de los países integrantes del MERCOSUR podrían ascender a por lo menos 600 millones al año.

El informe hace una serie de recomendaciones para combatir el comercio ilícito en la región. Dichas recomendaciones incluyen:

- Clasificar los contenidos de los cigarrillos, por ejemplo la nicotina como una sustancia que crea adicción;
- imponer sanciones mayores por reincidencia en el contrabando, tanto para individuos como para empresas, lo mismo que para funcionarios públicos involucrados en actividades criminales relacionadas con el comercio ilícito;
- introducir normas para la destrucción inmediata de cigarrillos importados ilícitamente;
- crear nuevos medios especializados para que los fiscales y tribunales judiciales enfrenten al crimen organizado y el contrabando a gran escala, dedicando al comercio ilícito de cigarrillos el mismo personal policial altamente capacitado y entrenado dedicado a perseguir y enfrentar el tráfico de estupefacientes y el lavado de dinero;
- revisar normatividad con respecto a las mercancías que cruzan por zonas y puertos abiertos al libre comercio, para reducir el número de declaraciones incompletas o falsas;
- mejorar las acciones de inteligencia y coordinación entre las oficinas de aduanas y otras agencias encargadas de hacer cumplir la ley en los cuatro países, y
- promover dentro del MERCOSUR la creación de una organización contra el fraude y contra la corrupción que abarque los cuatro países.

Documento de trabajo sobre "*Illegal trade in tobacco in the MERCOSUR countries*" ("*Comercio ilícito de productos de tabaco en los países del MERCOSUR*") por el MC Alejandro Ramos *et al.*, para el CIET Uruguay, con financiamiento de la Fundación Bloomberg.