

¿Qué dimensiones tuvo el problema del comercio ilícito de tabaco en 2006?

FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE (FCA)

PREPARADO PARA LA SEGUNDA SESIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL CMCT DE LA OMS

DEL 30 DE JUNIO AL 6 DE JULIO, 2007 EN BANGKOK, TAILANDIA



Resumen

- En todo el mundo se vendieron aproximadamente 5,767 mil millones de cigarrillos en 2006.
- Con base en los datos más recientes se estima que el comercio ilícito de cigarrillos en el mundo significó 10.7% del total de ventas, esto es 600 mil millones de cigarrillos en 2006.
- El comercio ilícito de tabaco podría representar una pérdida de ingresos públicos del orden de 40 a 50 mil millones de dólares* anuales.

* N. de T. En todas los casos las cifras se referirán a dólares de Estados Unidos.

Diferentes tipos de comercio ilícito de tabaco

El comercio ilícito de productos de tabaco se realiza mediante contrabando a gran escala, contrabando pirata y, falsificación y fabricación ilegal.¹

- El contrabando organizado a gran escala implica transporte, distribución y venta ilegales de grandes envíos de cigarrillos y otros productos de tabaco, por lo general evadiendo todos los impuestos. Generalmente, el contrabando a gran escala implica la complicidad de la industria y redes del crimen organizado.
- El contrabando pirata se refiere a las actividades de contrabando realizadas por individuos o pequeñas bandas que ilegalmente importan pequeñas cantidades de producto. Ello implica, por ejemplo, comprar cigarrillos y otros productos de tabaco en cantidades que exceden los límites permitidos por las autoridades aduaneras en jurisdicciones con carga impositiva baja, para luego venderlos en jurisdicciones con carga impositiva alta. Diferencias significativas de precios entre dos jurisdicciones son un incentivo para el contrabando pirata.
- La fabricación ilegal se refiere a la producción de cigarrillos contraria a la ley. Las leyes en cuestión pueden ser fiscales o de otro tipo (como las relativas a licencias o monopolios) que restringen la fabricación de productos de tabaco. La falsificación de cigarrillos y productos de tabaco también es una forma de fabricación ilegal, en la cual los productos fabricados portan una marca sin el consentimiento del propietario de la misma.

Estimaciones del contrabando de cigarrillos

En 2000, un informe comisionado por el Banco Mundial estimó que entre 6 y 8.5% del consumo mundial de cigarrillos provenía del contrabando.² El estimado 6% se basó en las estadísticas de importación y exportación, y básicamente se trataba de un estimado del contrabando a gran escala. La cifra de 8.5% se basó en contrabando estimado (tanto a gran escala como contrabando pirata) en tanto que porcentaje de ventas nacionales en 1995, utilizando distintas fuentes expertas.³

Para estimar las dimensiones del comercio ilícito de tabaco se han compilado algunas estimaciones recientes provenientes de distintas fuentes, asimismo se calculó el número de cigarrillos ilícitos considerado como porcentaje de la venta de cigarrillos en 2006.

Venta de cigarrillos en 2006

Morgan Stanley estimó que el consumo mundial de cigarrillos en 2005 fue de 5, 539 mil millones de cigarrillos.⁴ De acuerdo con el informe anual 2006 de *Altria*, en 2006 se

¹ Joossens L., “Combating the illegal tobacco trade from a public health perspective”, trabajo presentado durante la primera reunión del Comité de Expertos de la OMS sobre comercio ilícito de tabaco, Ginebra, septiembre, 2006.

² David Merriman, Ayda Yurekli y Frank Chaloupka, “How Big is the Worldwide Cigarette Smuggling Problem?” en *Tobacco Control in Developing Countries*, Prahath Jha y Frank Chaloupka (Eds.), Oxford University Press, 2000, pp. 365–392.

³ *Ibidem*.

⁴ *Morgan Stanley*, What’s changed? Industry View: Tobacco, 30 de enero, 2007, p18.

vendieron 5,763 mil millones de cigarrillos en 2006, de los cuales *Philip Morris (International y USA)* vendió poco más de 1 mil millones de cigarrillos. El informe anual 2006 de *British American Tobacco (BAT)* no proporciona una cifra directa de la venta mundial de cigarrillos, sin embargo, afirma que China participó con 35% de la venta mundial de cigarrillos y estima que en dicho país se vendieron 2,020 mil millones de cigarrillos en 2006.⁵ Si China constituye 35% de las ventas mundiales, dicha venta tuvo que haber sido de poco más de 5,771 mil millones de cigarrillos, en 2006. El estimado de 5,767 mil millones de cigarrillos que aquí utilizamos para 2006, es la media entre la cantidad mencionadas por el informe anual de *Altria* (5,763 mil millones de cigarrillos) y el estimado que se obtiene a partir de la afirmación de *BAT* (5,771 mil millones de cigarrillos), sin incluir los cigarrillos vendidos como *duty free* o los que se enrollan a mano y *bidis*.

Estimaciones recientes de la dimensión del comercio ilícito de tabaco

Las estimaciones hechas del comercio ilícito de tabaco pocas veces son precisas, por lo cual hay que ser cautos. Es importante la fuente a partir de la cual se hace la estimación. Los autores del informe del Banco Mundial para el año 2000 reconocieron que los expertos en la industria tabacalera tendrían el incentivo de exagerar el problema del contrabando (para cabildear a favor de una reducción de la carga impositiva sobre el producto) mientras que los defensores de la salud pública tenderían a subestimar la dimensión del problema del contrabando.

Enseguida se presenta una lista con las estimaciones más recientes de comercio ilícito de tabaco provenientes de distintos países, en la cual se identifica la fuente para la estimación.

- Con base en un análisis detenido de la información recolectada, un estudio hecho por la Comisión Europea estimó que, en 2004, el total de la penetración de comercio ilícito de tabaco en el mercado tabaco en 25 países de la Unión Europea representó una participación aproximada de 8-9%.⁶ Asimismo, el informe de la Comisión Europea hizo notar que la participación de comercio ilícito en los nuevos estados miembro de la UE —Estonia, Hungría, Lituania, Polonia y Eslovaquia— supera con mucho el promedio de los 25 países de la UE.⁷
- El informe anual 2005 de la *World Customs Organization* observó que en 2004-2005 “hubo un incremento sustancial en el número de confiscaciones, particularmente notable en la región oriental y central de Europa”.⁸
- Estimaciones hechas por la industria tabacalera sugieren que 15-20% de los cigarrillos vendidos en Polonia provienen del mercado negro. En una encuesta de 2004 aplicada por la División para la Epidemiología y Prevención del Cáncer, en Varsovia, sugiere que sólo 11% de las personas fumadoras pudieron haber comprado de los cigarrillos vendidos en el mercado negro en Polonia.⁹

⁵ Taco Tuinstra, “Miracle or mirage”, *Tobacco Reporter*, marzo, 2007, p. 6.

⁶ KPMG, estudio sobre la recolección e interpretación de datos relativos al consume de cigarrillos y hoja de tabaco picada para cigarrillos enrollados a mano, diciembre de 2005. Informe no publicado y encargado por la Comisión Europea.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *World Customs Organization, WCO Report: Customs and Tobacco 2005*, Bruselas, julio, 2006.

⁹ J. Gumkowski, K. Prezwozniak y W. Zatonski, “Cigarette smuggling in Poland: tobacco industry views and smokers behaviours”, trabajo presentado en la 13a. Conferencia Mundial sobre Tabaquismo o Salud, Washington, 13 de julio de 2006.

- Los mercados ilícitos se han reducido ligeramente o estabilizado, si bien en niveles muy altos en Albania (50-40%), Bosnia y Herzegovina (45-35%) y la ex República Yugoslava de Macedonia (30-35%).¹⁰
- La Oficina Regional para Europa, de la Organización Mundial de la Salud, estima que 30% de los cigarrillos que se consumen en Uzbekistán y 20-30% en la Federación Rusa son producto del contrabando. La Federación Rusa sigue siendo el principal mercado europeo ilícito, cuando se mide en términos de volumen.¹¹
- La creciente discrepancia entre las estadísticas oficiales y los informes relativos al tabaquismo en Canadá sugiere que 10% de los cigarrillos consumidos en dicho país, en 2005, no pagó impuestos.¹²
- De acuerdo con la Secretaría de Finanzas, la falsificación, fabricación ilegal y los productos de contrabando representan 30% del total de cigarrillos en el mercado brasileño en 2005.¹³
- *World Tobacco*, publicación periódica sobre comercio de tabaco, estima que el contrabando y falsificación de productos de tabaco en Argentina es de entre 15 y 20% del mercado nacional.¹⁴
- En 2004, 14% de los cigarrillos vendidos en Colombia fueron de contrabando o falsificados.¹⁵
- De acuerdo con las aduanas de Pakistán, el comercio ilícito de tabaco representó 17% de las ventas de cigarrillos en dicho país en 2005.¹⁶
- *Tobacco Journal International*, publicación periódica sobre comercio de tabaco, estima que más de una cuarta parte del total de cigarrillos consumidos en Irán son ilícitos.¹⁷
- El Instituto Vietnamita de Economía estima en 10% el contrabando de cigarrillos en Vietnam.¹⁸
- La industria tabacalera estima que el comercio de productos de contrabando y falsificación representó más de 21% del mercado de cigarrillos en Malasia, en 2002.¹⁹
- De acuerdo con *Euromonitor*, el comercio de cigarrillos de contrabando en China decreció de 8.5% en 1999 a 4% en 2004. No queda claro si la reducción se refiere sólo al contrabando o también al comercio de cigarrillos falsificados. De acuerdo con fuentes comerciales, 99% de los cigarrillos extranjeros que se venden en China son producto del contrabando.²⁰ La *Tobacco Merchants Association*, el centro de documentación para las empresas tabacaleras en todo el mundo, estima que el contrabando de cigarrillos en China ascendió a 190 mil millones de cigarrillos en 2004. Nuevamente, no es claro si el contrabando también hace referencia al comercio

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, *The European Tobacco Control Report 2007*, Copenhague, 2007.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Médicos por un Canadá libre de humo de tabaco, “Warning signs about cigarette smuggling”, Ottawa, diciembre, 2006.

¹³ M. Fish-Menezes, “The illegal cigarette market in Brazil”, presentado en la primera reunión del comité de expertos de la OMS sobre comercio ilícito de tabaco, Ginebra, septiembre, 2006.

¹⁴ A. Raguzzi, “Contraband chimera choking industry”, *World Tobacco*, marzo, 2005, p 24.

¹⁵ *Euromonitor International*, “Country market insight”, Colombia, mayo, 2005, pp. 6-7.

¹⁶ Arslan Subuctageen, “Illegal tobacco trade in Pakistan”, presentado en la primera reunión del Comité de Expertos de la OMS sobre comercio ilícito de tabaco, Ginebra, septiembre, 2006.

¹⁷ Z. Milenkovic, “A Persian market of contradictions”, *Tobacco Journal International*, enero, 2007, pp. 90-91.

¹⁸ Nguyen Thi Thanh Ha, “Cigarette smuggling in Vietnam: problems and solutions”, Hanoi, marzo, 2005.

¹⁹ I. Rejab y Z. Zain, “The *modus operandi* of cigarette smuggling in Malaysia”, SEATCA, junio, 2006.

²⁰ *Euromonitor International*, “Tobacco in China”, mayo, 2005, pp. 6-7.

de cigarrillos falsificados.²¹ El estimado del comercio ilícito de cigarrillos en China, que hizo *British American Tobacco*, fue de 5-12% en 2004.²² China es por mucho el mayor productor de cigarrillos falsificados. En enero de 2007, la Administración Estatal del Monopolio del Tabaco China hizo público que había asegurado poco más de 9 mil millones de cigarrillos falsificados, en 2006.²³ Puede estimarse que la producción de cigarrillos falsificados asciende a por lo menos 90 mil millones de unidades, tomando en consideración la hipótesis²⁴ que la cantidad de cigarrillos asegurados representaría 10% de la producción. Seguirá siendo difícil hacer un estimado del comercio ilegal en China, sin embargo, considerando su alta fabricación de productos ilícitos, el comercio ilícito de cigarrillos podría estimarse en 8%.

- Se estima que la cantidad de cigarrillos producto del contrabando en India podría ascender a más de 14% del total de cigarrillos consumidos en ese país, en 2004.²⁵
- El *Tobacco Institute of South Africa* señala que 20% del total del mercado sudafricano de productos de tabaco es ilícito.²⁶

Las estimaciones del comercio ilícito de cigarrillos en 2004-2005 previamente identificadas son mayores que las estimaciones enlistadas en el informe del Banco Mundial del año 2000, y que reportaba las cifras para 1995. Esto podría deberse al incremento del comercio de productos falsificados y fabricación ilícita en años recientes.²⁷ Sería muy difícil proporcionar una cifra exacta del comercio ilícito de cigarrillos.

Con base en la información más reciente puede estimarse que la participación del comercio ilícito en el mercado de las distintas regiones del mundo es:

- América del Norte (414 mil millones de cigarrillos en 2005:²⁸ 5% de comercio ilícito (21 mil millones de cigarrillos), se debe a que el principal mercado de América del Norte, Estados Unidos, tiene los menores problemas de comercio ilícito).
- América Latina (295 mil millones de cigarrillos en 2005:²⁹ 20% de comercio ilícito (59 mil millones de cigarrillos), se debe a que el principal mercado de América Latina, Brasil, tiene un estimado de 30%).
- Europa (869 mil millones de cigarrillos en 2005:³⁰ 9% de comercio ilícito (78 mil millones de cigarrillos), se debe a que el principal mercado, la UE, tiene un estimado de 8-9% mientras que otras partes de Europa probablemente tienen mayores estimaciones).
- CEI (497 mil millones de cigarrillos en 2005:³¹ 20% de comercio ilícito (100 mil millones de cigarrillos), se debe a que el principal mercado, la Federación Rusa, tiene estimaciones de 20% y 30%).

²¹ *The Tobacco Merchants Association*, "World cigarette Guide", tendencias en contrabando de cigarrillos por países seleccionados, revisada el 1o. de octubre de 2006, Princeton.

²² *British American Tobacco*, "Guide to fighting illicit trade", unidad contra el comercio ilícito, Londres, septiembre, 2005.

²³ Agencia de Noticias Xinhua, "9 mil millones de cigarrillos falsificados asegurados en 2006", 11 de enero de 2007.

²⁴ El informe KPMG, encargado por la Comisión Europea, también menciona la hipótesis que la cantidad de cigarrillos asegurados podría representar 10% de la producción. Véase *supra* nota a pié de página 6.

²⁵ *Euromonitor International*, Country market insight, India, marzo, 2005, p 7.

²⁶ K. Ajam, "R2bn lost every year to fake cigarettes", *Saturday Star*, 12 de agosto de 2006.

²⁷ *Informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude*, periodo del 1o. de julio de 2004 al 32 de diciembre de 2005, Bruselas, 2006, p 47.

²⁸ *Morgan Stanley*, What's changed? Industry View: Tobacco, 30 de enero de 2007, p18.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

- África y Oriente Medio (414 mil millones de cigarrillos en 2005:³² 15% de comercio ilícito (62 mil millones de cigarrillos), usando la media de 15% entre estimaciones de 10% y 20%.)
- Asia (poco más de 3 mil millones de cigarrillos en 2005:³³ 9% de comercio ilícito (275 mil millones de cigarrillos), se debe en gran medida al comercio ilícito en China, estimado en 8%).

Con base en las estimaciones regionales, el comercio ilícito de cigarrillos en el mundo habría sido de 595 mil millones de cigarrillos en 2005 ó 10.7% de las ventas totales para ese año. Si aplicamos esta misma estimación de 10.7% de comercio ilícito de cigarrillos para las ventas de cigarrillos en 2006, aquella representaría por lo menos 600 mil millones de cigarrillos.

Un estimado de pérdida de ingresos públicos

La pérdida de ingreso como consecuencia del comercio ilícito de tabaco es enorme, no obstante, varía considerablemente entre los países. Por ejemplo, los impuestos (arancel aduanero e impuesto al valor agregado, IVA) que paga un paquete de cigarrillos *Marlboro* al 1º. de enero de 2007 varían. Es decir, en China y Brasil se le impuso aproximadamente un impuesto de .85 centavos de dólar, mientras que en Turquía el impuesto fue de 2.30 dólares y 8 en el Reino Unido.³⁴ Los impuestos no se limitan a los aranceles aduaneros o IVA; países con aranceles bajos pueden tener impuestos de importación muy altos que pueden ser de 100% o más.

La variabilidad de tasas impositivas entre países y la dificultad de cuantificar el nivel exacto de comercio ilícito en cada país se combinan para imposibilitar un cálculo preciso de la pérdida de ingresos fiscales a escala mundial. No obstante ello, es posible proporcionar un rango de estimaciones aproximadas.

De acuerdo con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), en promedio la pérdida ocasionada por un cargamento de 10 millones de cigarrillos (500 mil cajetillas de cigarrillos) en la UE es de 1.5 millones de euros ó 2 millones de dólares (4 dólares por cajetilla de 20 cigarrillos). La pérdida de 2 millones de dólares por cargamento es un promedio para los 27 países de la UE y es mayor para el Reino Unido o Irlanda, y menor para los países bálticos. Basados en una pérdida de ingreso estimada en 4 dólares por cajetilla (IVA, aranceles e impuestos de importación) en países de ingresos altos (principalmente Europa, Estados Unidos y Canadá: 100 mil millones de cigarrillos ilícitos/5 mil millones de cajetillas), la pérdida de ingresos fiscales en dichos países sería de 20 mil millones de dólares. Las pérdidas son menores —en términos monetarios— en otras regiones del mundo, si bien pueden ser mayores en términos del impacto en los ingresos públicos. Un estimado de pérdida de ingresos fiscales que vaya de .60 centavos de dólar a 1 dólar por cajetilla (IVA, aranceles e impuestos de importación) en países de ingresos bajos y medios (500 mil millones de cigarrillos ilícitos/25 mil millones de cajetillas) representaría una pérdida anual de aproximadamente 15-25 mil millones de dólares. Con estas cifras, la pérdida de ingresos a escala mundial sería aproximadamente

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Comisión Europea, Tablas de aranceles. Parte III – “Manufactured Tobacco, Directorate General Taxation and Customs Union”, Bruselas, enero, 2007 y *Philip Morris International, Marlboro Price in January 2007* para países seleccionados, impuesto total en enero de 2007. Información no publicada.

de 35-45 mil millones de dólares. Estas cifras no toman en consideración la pérdida de ingreso como resultado del comercio ilícito de otros productos de tabaco como el tabaco picado para cigarrillos enrollados a mano o *bidis*. El sistema aduanero y de aranceles del Reino Unido, por ejemplo, estima que la pérdida de ingresos por concepto de tabaco picado para cigarrillos enrollados a mano ascendió en 2004-2005, tan sólo en el Reino Unido, a 1.6 mil millones de dólares.³⁵

El comercio ilícito de tabaco podría representar una pérdida de ingresos públicos del orden de 40-50 mil millones de dólares anualmente.

³⁵ *HM Revenue & Customs, Annual Report 2005-2006*, Londres, p. 76.