

SUPER PRODUCCIÓN TABACALERA EN PARAGUAY

Impactos domésticos
y transfronterizos

RESUMEN

Junio 2021



Mensajes Principales

Las estimaciones realizadas sobre el consumo de productos del tabaco en Paraguay muestran una disminución constante y sistemática de este consumo en los últimos 20 años.

Entre 2008 y 2019, la oferta neta estimada de cigarrillos en el Paraguay ha sido siete veces mayor que el consumo doméstico estimado de cigarrillos. Esta significativa brecha da cuenta de la posibilidad de un tráfico ilícito de cigarrillos con destino al Brasil y otros países vecinos.

Se requiere de generación de datos más completos, oficiales e independientes para implementar políticas públicas que ayuden a reducir el consumo de cigarrillos y el comercio ilícito.

Es necesaria una mayor coordinación entre Paraguay, Brasil y otros países vecinos para efectivamente implementar políticas de regulación y control más estrictos sobre la cadena productiva y comercial de productos del tabaco elaborados en el país.

Introducción

Históricamente el Paraguay ha jugado el papel de centro de operaciones para la penetración de mercados como el Brasil y la Argentina con productos del tabaco a partir de modalidades como triangulación y/o re-exportación de cigarrillos. Estudios más recientes (Gomis et al 2018 e Iglesias et al 2018) sobre el comercio ilícito transfronterizo de cigarrillos han demostrado un cambio de rol por parte de Paraguay en el Mercosur. A partir de los inicios de los años 2000, el Paraguay experimentó un boom en la producción local de cigarrillos, estimándose, al mismo tiempo, un incremento significativo de exportaciones ilegales de este producto al mercado brasileño.

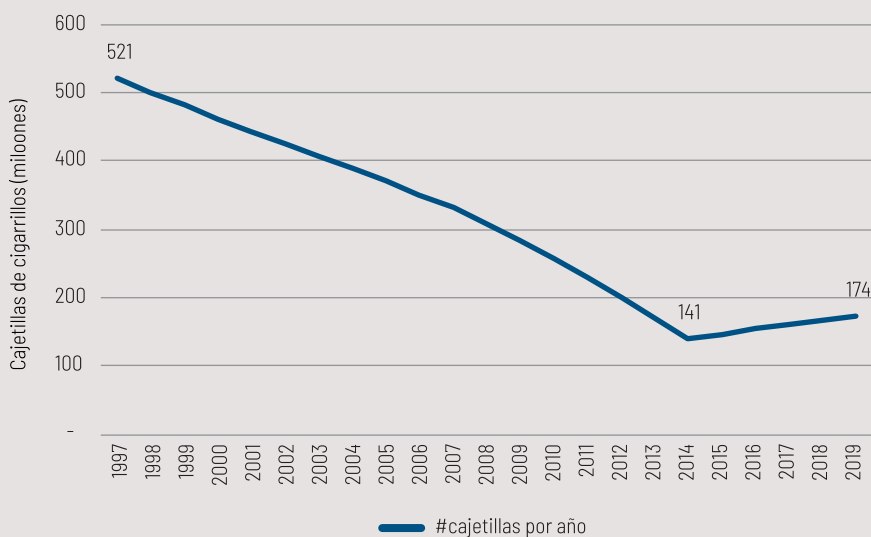
Este estudio provee evidencias sobre la tendencia decreciente del consumo de productos de tabaco, como también de la tendencia significativamente creciente de la oferta de cigarrillos en Paraguay. Esta super producción tabacalera en el país puede estar indicando la existencia de un importante tráfico ilícito de cigarrillos hacia el Brasil y otros países vecinos.

Consumo del Tabaco en Paraguay

No existen en el país estudios sistemáticos sobre el consumo de productos del tabaco en una serie de tiempo determinada. De manera a cubrir esta brecha y estimar la demanda local de cigarrillos, este estudio utiliza una combinación de datos disponibles de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997-98, la Encuesta de Ingresos, Gastos y Condiciones de Vida (EIGyCV) 2011 y la Encuesta Global de Consumo de Tabaco en Jóvenes (EGTJ) 2003, 2008, 2014 y 2019. El resultado muestra una disminución significativa de la demanda de cigarrillos y, por lo tanto, del consumo de los mismos entre 1997 y 2019 (desde 521 millones de cajetillas en 1997 a 174 millones de cajetillas en 2019).

Gráfico 1.

Estimación de paquetes de cigarrillos consumidos (1997 - 2019)



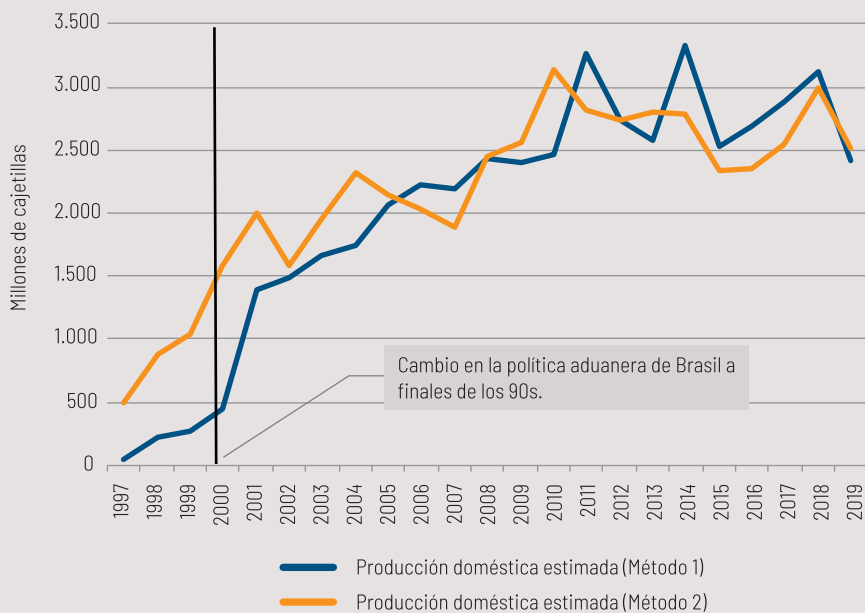
Fuente: Elaboración propia con información de diferentes encuestas (EIH, EIGyCV, EGTJ)

Producción de Tabaco en Paraguay

Para estimar la producción total de cigarrillos en el país, se utilizan dos metodologías basadas en información disponible de insumos (mayormente importados) para la fabricación de cigarrillos: i) importación de filamentos artificiales para filtros de cigarrillos y; ii) materia prima (tabaco en hojas) importada y producida localmente. Se utilizan luego coeficientes técnicos para determinar la proporción o cantidad de cigarrillos que pueden ser potencialmente obtenidos a partir de los insumos disponibles, de tal forma de convertir cantidades disponibles de filtros y materia prima en cantidades de cigarrillos para el consumo. Ambos métodos muestran un incremento importante de la producción de cigarrillos.

Gráfico 2.

Estimación de producción local de cigarrillos (1997-2019)



Fuente: Cálculos de los autores con datos del comercio exterior del Banco Central del Paraguay (BCP).

Super producción de cigarrillos

La producción doméstica de cigarrillos que no es consumida en el país se convierte en una super producción

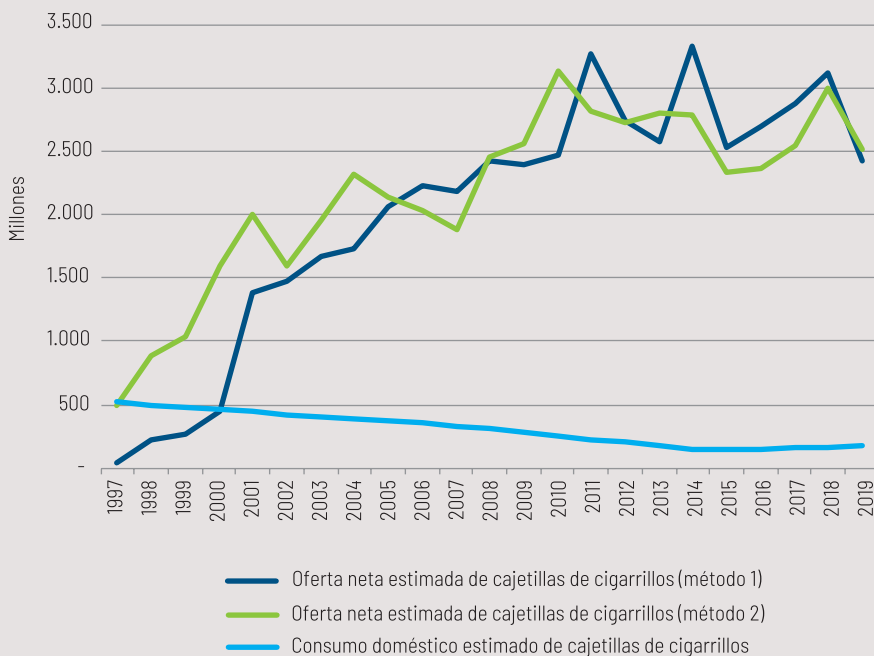
potencial de cigarrillos. Con el fin de medir esta sobre producción, este estudio compara la oferta neta de cigarrillos con el consumo estimado de este producto. Además, se estiman las fuentes potenciales de comercio ilícito de cigarrillos.

Al comparar la oferta neta estimada de cigarrillos (producción estimada mas importaciones menos exportaciones de cigarrillos) con el consumo estimado de cigarrillos, se produce una brecha de 2.500 millones de cajetillas anuales como excedente en el mercado doméstico.

Las estimaciones relativas a la oferta doméstica de cigarrillos resultan en: i) un crecimiento acelerado de la producción local de cigarrillos en las últimas dos décadas; ii) una tendencia decreciente de las importaciones de cajetillas de cigarrillos; y iii) un relativo movimiento sin cambios de las exportaciones registradas de cigarrillos.

Gráfico 3.

Oferta neta y consumo doméstico estimado de cajetillas de cigarrillos (1997-2019)



Fuente: Cálculos de los autores con datos del BCP, Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y encuestas de consumo de tabaco.
Nota: Datos en millones de cajetillas de cigarrillos (20 unidades).

Conclusiones y Recomendaciones

La oferta neta de productos del tabaco en Paraguay ha alcanzado un promedio anual de 2.700 millones de cajetillas de cigarrillos entre el 2008 y 2019. Las estimaciones del consumo de cigarrillos, para el mismo período han sido de 199 millones de cajetillas anuales, en promedio. En consecuencia, una brecha de 2.500 millones de cajetillas anuales es la resultante de un exceso de producción tabacalera en el país, lo que puede estar señalando un monto significativo de exportaciones ilícitas hacia los países vecinos, principalmente el Brasil, de acuerdo a un reciente estudio sobre el comercio del tabaco en ese país (Szklo et al., 2020).

El consumo de cigarrillos se encuentra disminuyendo en el país. Sin embargo, el gobierno debería tomar un papel más activo para implementar políticas efectivas de control sobre el consumo del tabaco. Si bien es cierto que los impuestos al tabaco son la manera más efectiva de reducir el consumo, el nivel impositivo sobre el tabaco en el Paraguay es uno de los más bajos en América Latina y en el mundo. Incrementar el precio de los productos del tabaco a través de elevar las tasas impositivas a los mismos no solo reduce aún más el consumo sino también fortalece las capacidades de la administración tributaria para un monitoreo más efectivo de la producción del tabaco en el Paraguay.

Los gobiernos de Paraguay y de sus países vecinos deben realizar mayores esfuerzos hacia regulaciones y seguimientos más estrictos del tráfico comercial transfronterizo de cigarrillos. Tanto el MERCOSUR como el Convenio FCTC proveen de un marco adecuado para la coordinación de estos esfuerzos.

Cuatro acciones de políticas públicas son las recomendadas:

1. Se deben realizar esfuerzos públicos para la generación de datos oficiales e independientes sobre el consumo, la producción y el comercio de tabaco en Paraguay.
2. Incrementar los impuestos al tabaco. La introducción de mayores impuestos a los cigarrillos reducirá el consumo de cigarrillos y aumentará la recaudación de ingresos.
3. Fortalecer las capacidades de la administración tributaria. Esto se puede lograr mediante la adopción de sistemas independientes de seguimiento y localización. Invertir en una mejor administración da como resultado mayores ingresos.
4. El gobierno debe reestructurar políticas que hagan cumplir mejor la regulación de la industria tabacalera. La capacidad de la administración tributaria en el Paraguay debe ser fortalecida y se deben establecer formas de coordinación entre las autoridades administrativas tributarias de los países del MERCOSUR. Las organizaciones globales y regionales son la clave para reducir el tráfico ilícito.

Bibliografía

- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2011) Encuesta de Ingresos y Gastos y de Condiciones de Vida (EIGyCV) 2011/2012. <https://www.dgeec.gov.py/microdatos/microdatos.php#collapse-8>
- Gomis, B., Lee, K., Carrillo Botero, N., Shepherd, P., & Iglesias, R. (2018). We think globally: The rise of Paraguay's Tabacalera del Este as a threat to global tobacco control. *Globalization and Health*. <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0412-3>.
- Iglesias, R., Gomis, B., Carrillo Botero, N., Shepherd, P., & Lee, K. (2018). From transit hub to major supplier of illicit cigarettes to Argentina and Brazil: The changing role of domestic production and transnational tobacco companies in Paraguay between 1960 and 2003. *Globalization and Health*. <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0413-2>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). (2011). Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles. <http://portal.mspbs.gov.py/dvent/wp-content/uploads/2015/10/Encuesta-Nacional.pdf>
- Pan American Health Organization (PAHO). (2020). Global Youth Tobacco Survey (GYTS). https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13432:-gyts&Itemid=42359&lang=es
- Ramos, A. (2009). *Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries*. Centro de Investigación de la Epidemia de Tabaquismo (CIET). Montevideo, Uruguay.
- Ribeiro, L., & Pinto, V. (2019). *Accelerating effective tobacco taxes in Brazil: Trends and perspectives*. Country Study No. 3/2019. Country Studies Series Tobacco Taxes in Latin America. Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur.
- Szklo André , Roberto Iglesias, Michal Stoklosa, Valeska Carvalho Figueiredo, Kevin Welling, Paulo Roberto Borges de Souza Junior, Alessandra Trindade Machado, Luis Felipe Leite Martins, Hannah Nascimento, Jeffrey Drope. (2020). "Cross-validation of Four Different Survey Methods Used to Estimate Illicit Cigarette Consumption in Brazil". <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2020-056060>

Este es un resumen de un trabajo elaborado por el CADEP con el apoyo del *Institute for Health Research and Policy* de la Universidad de Illinois-Chicago (UIC) y de *Bloomberg Philanthropies*.

El estudio estuvo coordinado por Fernando Masi y participaron del mismo Juan Cresta, Fernando Ovando y Belén Servin.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Foto de tapa: www.shutterstock.com / De Nomad Soul
Asunción, Junio 2021
Segunda edición revisada

