



*El comercio ilícito de
productos de tabaco no tiene
por qué obstaculizar los
aumentos y las reformas
en las políticas fiscales sobre
el tabaco*

Hana Ross y Evan Blecher

Cita sugerida

Ross H. y Blecher E.: *El comercio ilícito de productos de tabaco no tiene por qué obstaculizar los aumentos y las reformas en las políticas fiscales sobre el tabaco*. Reporte de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2019. www.tobacconomics.org

Autores

Este Reporte fue escrito por la Dra. Hana Ross, Oficial Principal de Investigación, Southern Africa Labour and Development Research Unit, University of Cape Town, Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y el Dr. Evan Blecher, Economista Sénior, Health Policy Center, University of Illinois at Chicago, Chicago, Illinois. La revisión por pares fue proporcionada por el Mtro. Michal Stoklosa, Científico principal, Taxation & Health, Sociedad Americana del Cáncer, Atlanta, Georgia; el Dr. Corné van Walbeek, Profesor de economía, University of Cape Town, Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y el Dr. Roberto Iglesias, Oficial técnico, Tobacco Control Economics, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza.

La presente publicación ha sido financiada por Bloomberg Philantropies.

Sobre Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona –o no funciona– a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. www.tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.

Introducción

El consumo de tabaco está asociado con enormes pérdidas sanitarias, económicas, ambientales y sociales en todo el mundo. Se estima que 1 100 millones de personas fuman a nivel mundial, es decir, el 20,7 % de la población adulta global (OMS, 2017). Como resultado, alrededor de 7,2 millones de personas mueren prematuramente cada año, y la mayoría de estas muertes ocurren en países de ingreso mediano bajo (PIMB). Estas muertes prematuras no solo conllevan sufrimiento y dolor humano, sino que también imponen enormes cargas a las economías nacionales. El costo económico anual mundial del tabaquismo se estima alrededor de 1,8 billones de dólares, lo que equivale al 1,8 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (Goodchild *et ál.*, 2017).

Muchos países están abordando el problema del consumo de tabaco mediante la aplicación de medidas basadas en la evidencia, como se indica en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el primer tratado de salud pública en vigor desde 2005. Una de las medidas más efectivas y rentables es el uso de aumentos en los precios e impuestos para reducir la demanda de productos de tabaco (NCI, 2016). Impuestos más altos que llevan a precios más altos en los productos de tabaco mejoran la salud pública, aumentan los ingresos del gobierno y reducen la carga macroeconómica asociada con el tabaquismo (IARC, 2011).

Uno de los puntos principales de la oposición al aumento de los impuestos al tabaco es el temor de que el aumento propiciará un incremento en el comercio ilícito. Como se verá en este documento, tales preocupaciones son infundadas y propagadas por quienes se oponen a los impuestos al tabaco con el fin de desestabilizar la política fiscal orientada a su consumo. Los esfuerzos sobre el control del tabaco pueden ser socavados por los productos ilícitos principalmente por ofrecer cigarrillos más baratos en el mercado, aumentando así su asequibilidad, y saboteando el objetivo de aumentar los impuestos al tabaco (Joossens *et ál.*, 2009). Por ejemplo, el precio promedio de los cigarrillos ilegales en Malasia fue alrededor de un 55 % más bajo en comparación con los cigarrillos que pagaron impuestos en 2011 (Liber *et ál.*, 2015). En Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, el precio promedio en la calle de los cigarrillos de contrabando fue 50 %, 50 %, 60 % y 67 % más barato, respectivamente, en comparación con el precio promedio de los cigarrillos legales (Ramos, 2009). Sin embargo, los

productos ilícitos de tabaco no siempre son más baratos. Los cigarrillos de contrabando a menudo tienen una prima, ya que en algunos mercados se perciben como de mayor calidad y/o más deseables (Joossens, 2003). Además, las empresas multinacionales pueden utilizar los cigarrillos de contrabando para eludir barreras de entrada, incluyendo monopolios nacionales o restricciones impuestas a las empresas extranjeras (Gilmore y McKee, 2004). Un estudio realizado en 14 PIMB descubrió que el precio medio de las cajetillas de cigarrillos ilícitos era superior al de las cajetillas legales en seis países (Bangladesh, India, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Vietnam) (Brown *et ál.*, 2017).

El comercio ilícito socava aún más los esfuerzos de control del tabaco al aumentar las opciones de marcas, lo que puede aumentar la demanda general; aumentando la disparidad del tabaquismo, ya que los productos ilegales son consumidos de manera desproporcionada por las poblaciones de bajos ingresos (Ross, 2015); y mejorando el acceso a los productos de tabaco, en particular para los jóvenes, ya que los productos ilegales se distribuyen a menudo por medios no regulados (Ross, 2015). Esto socava las advertencias sanitarias y las políticas de divulgación de ingredientes, ya que los productos ilegales a menudo no cumplen con las leyes locales, y reduce los ingresos fiscales del gobierno (Ross *et ál.*, 2015).

Este documento se enfoca en cinco mensajes clave que muestran que las preocupaciones sobre el comercio ilícito son infundadas y apoyan el aumento de los impuestos al tabaco:

1. La industria tabacalera utiliza al comercio ilícito para oponerse a los aumentos de los impuestos, argumentando específicamente que los aumentos en los impuestos al tabaco provocarán un aumento en el comercio ilícito, lo cual, a su vez, socavará los objetivos de salud pública y de las políticas fiscales.
2. La industria tabacalera exagera la escala y el alcance del comercio ilícito con el fin de abogar contra el aumento de los impuestos al tabaco.
3. Los impuestos y los precios no son el factor principal y determinante del comercio ilícito; es más probable que muchos otros factores sean los causantes de este.
4. Incluso en presencia del comercio ilícito, la experiencia de una amplia gama de países ha demostrado que el aumento de los impuestos al tabaco ha producido sistemáticamente importantes

beneficios fiscales y sanitarios mediante el aumento de los ingresos y la reducción del consumo de tabaco.

5. Si los gobiernos están preocupados por los niveles y/o el alcance del comercio ilícito, existen muchas medidas políticas, administrativas y de aplicación de la ley que pueden adoptar para reducir el comercio ilícito, incluso a la vez que aumentan los impuestos al tabaco.

Algunas descripciones y definiciones

El Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), define al comercio ilícito como “*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.*” Esta es una definición amplia del comercio ilícito, sin embargo, para los efectos del presente reporte, el comercio ilícito solo se considerará en los casos de comercio sin pago parcial o total de impuestos.

A los métodos ilegales para eludir los impuestos al tabaco se les llama *evasión fiscal*, ya que intentan evadir el pago de todos o algunos de estos impuestos.

Existen varios tipos de evasión fiscal. Una de las formas más comunes es el *contrabando* de productos de tabaco a través de las fronteras sin pagar impuestos en la jurisdicción del consumo previsto. En muchos casos, los impuestos pueden haber sido pagados en otra jurisdicción, aunque sea en una jurisdicción con menos impuestos. La Figura 1 muestra una estimación de la escala del contrabando en comparación con otras formas de evasión fiscal. Si bien el contrabando es la forma más común de comercio ilícito a nivel mundial, la evasión fiscal también ocurre en la producción nacional.

Los *cigarrillos falsificados* son cigarrillos fabricados sin autorización del titular de la marca, con la intención de engañar a los consumidores en cuanto a su origen y evitar el pago de impuestos. Los *cigarrillos blancos ilícitos* son marcas fabricadas, a menudo de manera legal, en una jurisdicción, pero de contrabando y vendidas sin que se paguen todos los impuestos aplicables en otra jurisdicción. El *tabaco sin marca* se vende a menudo como tabaco finamente cortado a granel. Puede implicar la declaración engañosa de la calidad y el origen, o la falta de obtención de una licencia para cultivar y producir tabaco, y/o la falta de registro como importador/exportador/distribuidor.

El comercio ilícito se puede llevar a cabo tanto por quienes no están registrados en los organismos gubernamentales pertinentes, como por entidades legítimas cuyas operaciones o prácticas comerciales sean contrarias a las leyes y regulaciones aplicables.

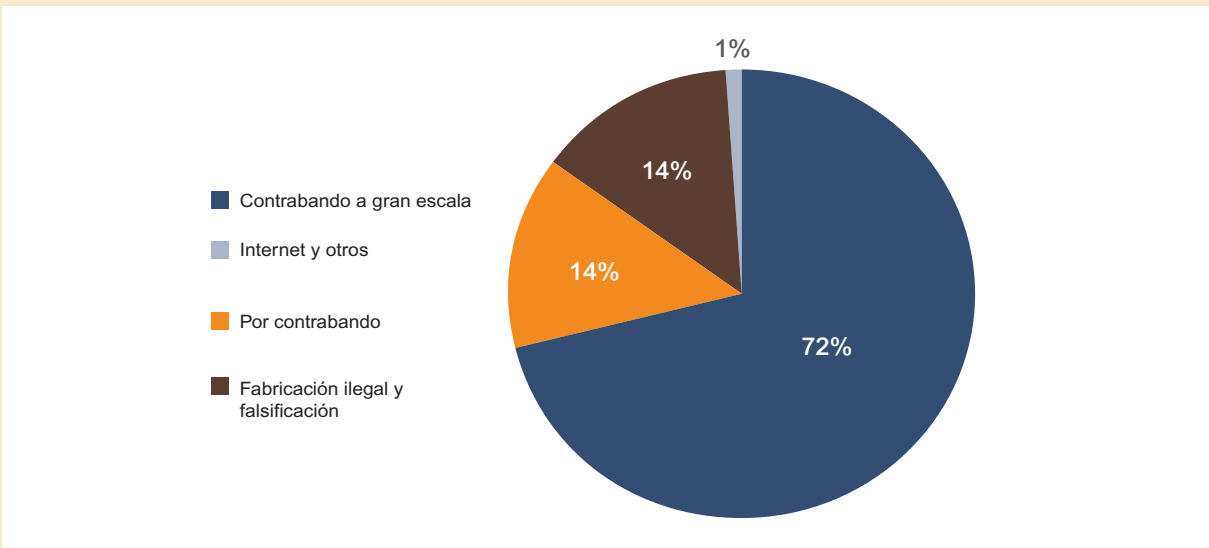
La magnitud de la operación ilegal suele estar vinculada a la motivación subyacente para participar en el comercio ilícito de productos del tabaco. Las operaciones de evasión de impuestos a pequeña escala suelen ocurrir entre países vecinos o en un nivel regional. Esto implica el traslado de productos a través de la frontera por encima de los límites permitidos y/o cuando los productos comprados “para consumo personal” en un país, se venden con fines de lucro en otro país sin pagar los impuestos correspondientes. Estas actividades también se denominan *contrabando*. En muchas operaciones a pequeña escala, se han pagado algunos impuestos, aunque haya sido en otra jurisdicción.

La evasión fiscal a gran escala generalmente evita el pago de todos los impuestos y no se limita a una región, ya que los productos a menudo se transportan a largas distancias. La principal motivación es la avaricia individual o corporativa, el lavado de dinero o el financiamiento de otras actividades delictivas. Estas operaciones pueden incluir falsificaciones, productos auténticos con sellos fiscales falsificados, cigarrillos blancos ilícitos o una producción nacional por encima de las cantidades declaradas. Comúnmente se aprovechan de los regímenes de tránsito de mercancías y/o de las zonas libres de impuestos (Ross, 2015).

La *elusión fiscal*, que es diferente a la evasión fiscal, es un mecanismo legal para evitar el pago de impuestos y, a menudo, solo está disponible como resultado de una política o administración deficiente. Es importante reconocer que, si bien existe una distinción entre la evasión y la elusión fiscal, a menudo se utilizan con el mismo propósito, para reducir la responsabilidad fiscal y socavar los objetivos de salud pública y de las políticas fiscales. Las *compras transfronterizas* son un ejemplo destacado de elusión fiscal individual cuando los consumidores compran productos de tabaco de jurisdicciones con impuestos más bajos dentro de la cantidad permitida o compras libres de impuestos. Esta elusión fiscal la realizan principalmente los consumidores individuales de tabaco, pero también es explotada por las compañías tabacaleras que buscan formas de reducir su responsabilidad fiscal dentro de los parámetros de la legislación vigente, utilizando prácticas contables astutas y explotando las lagunas fiscales (Ross et al., 2017). La *anticipación comercial* o

Figura 1

Oferta de productos ilícitos de tabaco por tipo 2012



Origen: Yurekli et ál., (2016) en el Banco Mundial (2018)

sobreproducción es cuando los fabricantes producen mayores cantidades de productos antes de un aumento en los impuestos para evitar pagar una tasa de impuestos más alta en el futuro (Ross et ál., 2017). Otros mecanismos de elusión fiscal por parte de los fabricantes incluyen el cambio de los atributos de los productos en respuesta a los aumentos de impuestos. Ejemplos de esto incluyen la reducción del peso del tabaco por cigarrillo o el cambio de varias características para pasar los productos a categorías fiscales menores en un sistema caracterizado por multiniveles.

Aunque estas actividades de elusión fiscal son legales, privan al gobierno de ingresos fiscales y aumentan la asequibilidad a los productos de tabaco, socavando así los impuestos al tabaco como medida de salud pública y fiscal. Los gobiernos deben prestar especial atención a los sistemas de elusión fiscal a gran escala, ya que estas actividades pueden privarlos de grandes cantidades de ingresos y disminuir el impacto de los aumentos fiscales en la salud pública. En muchos casos, la elusión fiscal puede enfrentarse mediante medidas administrativas o a través de un mejor diseño de políticas públicas (Ross et ál., 2017). Tanto la OMS (2010) como el Banco Mundial (2018) han publicado guías útiles para ayudar a los países en este sentido.

1. La industria tabacalera utiliza al comercio ilícito para oponerse a los aumentos de los impuestos, argumentando específicamente que los aumentos en los impuestos al tabaco provocarán un aumento en el comercio ilícito, lo cual, a su vez, socavará los objetivos de salud pública y de las políticas fiscales.

La industria tabacalera expresa públicamente su preocupación por la cantidad, estabilidad y predictibilidad de los ingresos del gobierno por concepto de impuestos al consumo y ofrece su experiencia para ayudarlos a establecer políticas “óptimas” para estos impuestos, incluyendo las tasas y estructuras fiscales (véase, por ejemplo, el Manual de Impuestos al Tabaco de Arthur Laffer, financiado por Philip Morris International [Laffer, 2014]). Sin embargo, los documentos internos de la industria revelan que sus objetivos son más simples: el impuesto al consumo debe ser lo más bajo posible y cualquier aumento no debe ser mayor que el nivel general de inflación, a fin de mantener la asequibilidad de los productos de tabaco (Shirane et ál., 2012). Este macroobjetivo de mantener los impuestos bajos no debe confundirse con los objetivos de empresas

individuales, que buscarán políticas que favorezcan sus marcas sobre las de sus competidores. Esto puede resultar en que compañías individuales parezcan apoyar mejores prácticas de control del tabaco en algunos casos, en lugar de la narrativa más amplia de la industria sobre la reducción de impuestos. Por ejemplo, un fabricante con una marca más cara puede apoyar la implementación de un impuesto específico uniforme, ya que esto reduciría la competencia de precios de las marcas más baratas.

Una de las estrategias más utilizadas para oponerse al aumento de los impuestos al tabaco, y recientemente también a otras políticas de control del tabaco, es el comercio ilícito de tabaco. Las tácticas clave de la industria con respecto al comercio ilícito de tabaco incluyen:

- participar en el comercio ilícito para evadir impuestos;
- participar en el comercio ilícito para presionar a los gobiernos a que reduzcan los impuestos al tabaco;
- organizar el comercio ilícito para abrir mercados cerrados;
- utilizar la presencia del comercio ilícito como argumento para oponerse a los aumentos de los impuestos y/o a otras políticas de control del tabaco mediante el cabildeo directo y campañas en los medios de comunicación/publicidad;
- generar y difundir sus propias estimaciones sobre el tamaño del mercado del comercio ilícito o encargar investigaciones de apoyo preparadas de acuerdo con especificaciones no divulgadas de la industria;
- establecer 'grupos de fachada' y asegurar aliados con credibilidad como las aduanas y otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; e
- interferir con todos los aspectos de la política de control del comercio ilícito, incluyendo el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del CMCT de la OMS..

El comercio ilícito de productos de tabaco también socava el control del tabaco de manera indirecta cuando las compañías tabacaleras utilizan la presencia de productos ilegales de tabaco en el mercado para exigir que estas políticas sean menos estrictas y/o para evitar aumentos a los impuestos al tabaco (Chaloupka, 2014). Argumentan que el aumento a los impuestos y a los precios motivará a los fumadores a comprar productos ilegales en lugar de fumar menos o dejar de fumar, y como resultado, el tabaquismo no disminuirá y los ingresos fiscales se verán perjudicados (Gilmore *et ál.*,

2014). Sin embargo, muchos estudios empíricos desechan este argumento (IARC, 2011). Por ejemplo, la participación de mercado de los cigarrillos ilícitos en el Reino Unido (RU) disminuyó del 30,9 % en 2000, al 21 % en 2010 (National Audit Office, 2013), mientras que los ingresos fiscales por impuestos a los cigarrillos y al tabaco siguieron aumentando y la prevalencia del tabaquismo disminuyó (OMS, sin fecha).

Muchos documentos han demostrado la participación de las compañías tabacaleras transnacionales en operaciones de evasión fiscal a gran escala (Holden, 2016). Canadá es uno de los ejemplos más prominentes en los que la industria tabacalera presionó al gobierno para que redujera los impuestos al tabaco en la década de 1990 al orquestar el contrabando de cigarrillos hacia el país (Breton *et ál.*, 2006). La reducción de los impuestos de 1994 condujo a precios más bajos en los cigarrillos, menores ingresos fiscales y mayores tasas de tabaquismo, especialmente entre los jóvenes (Zhang *et ál.*, 2006). Después de evaluar el impacto de la reducción de impuestos, el gobierno federal comenzó a aumentar los impuestos al consumo de tabaco y para junio de 2002 los restauró a su nivel previo a 1994 (RCMP, 2008). Se han presentado cargos penales y demandas civiles contra fabricantes de tabaco involucrados en contrabando (RCMP, 2008). En 2008 y 2010, estas empresas acordaron pagar un total de \$1 700 millones de dólares estadounidenses en multas penales y restitución civil por su papel en los esquemas de contrabando (Daudelin *et ál.*, 2013).

Existen pruebas convincentes de que un componente importante de la estrategia de entrada de la industria tabacalera ha sido el suministro de marcas internacionales a través de vías ilegales en África, América Latina y Asia (Collin *et ál.*, 2004).

La evidencia reciente sugiere que la industria todavía está involucrada en el comercio ilícito o, en el mejor de los casos, está fallando en el control de su cadena de suministro (Ross, 2018). Esto también lo respaldan datos de la Organización Mundial de Aduanas que muestran que el 70 % de los decomisos mundiales consisten en productos legítimos (es decir, productos legales destinados a otros países) (OMA, 2013).

Además, es notable que la industria no reduzca sus propios precios por la preocupación de contribuir al problema del comercio ilícito. De hecho, la industria utiliza frecuentemente la ocasión de un aumento de impuestos para aplicar sus propios aumentos de precios (IARC, 2011).

Dada su mala reputación, la industria tabacalera a menudo establece grupos de fachada y financia organizaciones creíbles, tanto en el sector privado (por ejemplo, *think tanks*) como en el sector público (por ejemplo, aduanas y otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley) para dar la impresión de que cuenta con un amplio apoyo independiente para su lucha contra el comercio ilícito. Por ejemplo, la industria compra equipos para el control fronterizo y adiestra perros para búsquedas, capacita a funcionarios de aduanas y proporciona fondos a organizaciones clave y otros organismos gubernamentales (Joossens et ál., 2016). El financiamiento reciente de la industria tabacalera, ya sea directamente o a través de grupos de fachada, se destinó a la Interpol, a la Academia Internacional Anticorrupción, a la Organización Mundial de Aduanas, a la Cámara de Comercio Internacional y al PMI Impact, una iniciativa global para apoyar proyectos dedicados a la lucha contra el comercio ilegal y los delitos conexos; como la corrupción, el crimen organizado y el lavado de dinero (Gilmore y Russel, 2018).

En su intento de ser considerada parte de la solución para el comercio ilícito, la industria ahora se dedica a la cautividad reguladora haciendo tratos con los gobiernos para controlar el comercio ilícito (Joossens *et ál.*, 2016). También ha diseñado su propio sistema de seguimiento y localización, que, si se implementa, permite controlar todos los aspectos de una política aparentemente diseñada para hacer frente al comercio ilícito de productos de tabaco. Sin embargo, la ineffectividad de los acuerdos con la industria y la ineficiencia de su solución tecnológica para controlar el comercio ilícito han quedado al descubierto (Joossens *et ál.*, 2016; Ross *et ál.*, 2018).

La industria tabacalera gasta considerables recursos para generar sus propias estimaciones sobre el tamaño del mercado de los productos ilícitos de tabaco en muchos países y regiones, también encarga estudios a diversas entidades comerciales “legítimas” así como a grupos de fachada “amigables” (Ross, 2015). La evidencia sugiere que la industria exagera sistemáticamente el alcance del comercio ilícito de tabaco y que sus estimaciones están en el tope máximo o son sustancialmente exageradas (Chaloupka, 2014). La industria también distorsiona el panorama al elegir indicadores incorrectos (por ejemplo, la proporción de ventas ilícitas en las ventas legales cuando la comparación correcta es la proporción de consumo ilícito en el consumo total; se enfatizan los volúmenes relativos contra los absolutos, mientras que el

consumo total de productos de tabaco disminuye) y resalta la presencia de cigarrillos blancos ilícitos (cigarrillos elaborados por compañías de negocios legítimas, pero que se venden sin pagar impuestos) y los cigarrillos falsificados, lo cual la hace parecer como víctima de estas actividades ilegales (KPMG, 2016). En el siguiente capítulo se examinan estas distorsiones con más detalle.

2. La industria tabacalera exagera la escala y el alcance del comercio ilícito con el fin de abogar contra el aumento de los impuestos al tabaco.

El carácter ilegal del comercio ilícito de productos de tabaco dificulta enormemente la medición de su alcance. Por lo tanto, es necesario encontrar formas innovadoras de evaluar el tamaño de este mercado ilícito. Los investigadores han propuesto y probado varios métodos (Ross, 2015). Además, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley podrían tener datos que reflejen la tasa de infracciones, pero esa información refleja el nivel de actividad de aplicación de la ley, y no el tamaño real del mercado ilegal.

Un estudio que utilizó datos de principios de la década de 2000 reveló que el 11,6 % del mercado mundial de cigarrillos era ilícito, lo que representaba más de 650 000 millones de cigarrillos al año y \$40 500 millones de dólares estadounidenses en ingresos perdidos (Joossens *et ál.*, 2010). En comparación con los países de ingreso alto, los autores también informaron que los PIMB tienen una mayor participación de productos ilícitos en el mercado, a pesar de que sus cigarrillos son en promedio más baratos y pagan menos impuestos.

Otro estudio utilizó los registros del comercio internacional de cigarrillos de 1999 y estimó que se introdujeron de contrabando unos 156 000 millones de cigarrillos, es decir, el 3,4 % del consumo mundial de cigarrillos, lo que dio lugar a pérdidas en los ingresos fiscales de unos \$15 600 millones de dólares estadounidenses (Yürekli y Sayginsoy, 2010). Dado que la metodología utilizada en este estudio solo captó el movimiento de productos ilegales a través de las fronteras, es decir, el contrabando de cigarrillos, sus estimaciones fueron inferiores a las del primer estudio, cuya metodología también captó productos ilegales que no se mueven a través de las fronteras (por ejemplo, cigarrillos ilícitos fabricados dentro de un país).

La industria tabacalera proporciona sus propias estimaciones del tamaño del mercado de comercio ilícito de muchos países y regiones (Ross, 2015). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la evidencia sugiere que la industria exagera sistemáticamente el alcance del comercio ilícito de tabaco y que sus estimaciones son el tope máximo o sustancialmente exageradas (Chaloupka, 2014). Por ejemplo, un estudio reciente en Colombia reveló que la participación del mercado ilícito es cercana al 3,5 %, mientras que la industria afirmó que entre el 13 % y el 20 % del mercado consistía en cigarrillos ilícitos (Maldonado *et ál.*, 2018; García *et ál.*, 2017). Un sesgo alternativo es que la industria tabacalera puede “reescribir la historia” para crear la impresión de que el mercado ilícito está creciendo más rápido de lo real. Un ejemplo destacado de ello es Sudáfrica (Van Walbeek y Shai, 2014).

La razón de estos sesgos se debe a la estrategia comercial de la industria tabacalera de utilizar la presencia del comercio ilegal de tabaco para luchar contra las políticas de control, incluyendo los aumentos a los impuestos (Chaloupka, 2014).

Las entidades comerciales, como Euromonitor International o ERC (también conocido como Canadean o GlobalData), proporcionan estimaciones, tanto a nivel mundial como nacional, del tamaño del comercio ilícito de cigarrillos. Sin embargo, las metodologías utilizadas por estas empresas no se divulgan, y sus estimaciones han sido criticadas por ser inconsistentes y estar influenciadas por las estimaciones de la industria tabacalera (Blecher *et ál.*, 2015).

A pesar de la dificultad para estimar el tamaño del mercado ilícito de los productos de tabaco y la motivación potencial de las empresas, así como de la controversia asociada con muchas estimaciones, el tamaño del problema en algunos mercados es bien conocido. La mayoría de estas estimaciones se han generado en países de ingreso alto donde hay recursos dedicados a este tipo de investigaciones, aunque las estimaciones de PIMB están empezando a aparecer en los estudios. Estas estimaciones se enfocan principalmente en el comercio ilícito de cigarrillos, ya que estos productos componen la mayor proporción de mercado entre los productos de tabaco en la mayoría de los países.

A continuación algunos ejemplos destacados de estudios en países de ingreso alto:

- Un estudio que utiliza datos de 2010 reveló que alrededor del 6,5 % de los cigarrillos que se consumieron en 18 países europeos eran ilícitos (Joossens, 2014). El gobierno del Reino Unido publica estimaciones anuales del tamaño de la evasión y elusión fiscal del tabaco utilizando el método de análisis de brecha, estimando la brecha entre los datos de consumo reportados en la encuesta y los datos fiscales del gobierno. La estimación para el año fiscal 2015-2016 indica que alrededor de un 13 % del mercado de cigarrillos es ilegal (HMRC, 2017), lo que representa un marcado descenso con respecto al 25 % estimado en el año 2000 (Cámara de los Comunes, 2002).
- En Varsovia, Polonia, alrededor de un 15 % de las cajetillas de cigarrillos recopiladas en 2011 no estaban destinadas al mercado polaco, por lo que eludieron o evadieron impuestos (Stoklosa y Ross, 2014). La estimación de la industria para el mismo año afirmaba que el 23 % de las cajetillas en Varsovia no estaban destinadas al mercado local, lo que supone un 50 % más que el estudio académico que utilizó dos métodos diferentes (recopilación de cajetillas directamente de los fumadores y por otra parte, recopilación de cajetillas tiradas a la basura) para hacer una verificación cruzada de los resultados.
- Las estimaciones del mercado ilícito de cigarrillos de los Estados Unidos (EE. UU.) combinan la elusión y la evasión fiscal. Dependiendo del método utilizado, el tamaño del mercado ilícito de cigarrillos varía entre un 8,5 % y un 21 % del mercado total de cigarrillos. Sin embargo, es probable que la elusión fiscal legal y las compras interestatales sean una parte significativa del problema de Estados Unidos y, por lo tanto, el consenso general se inclina hacia la estimación de una participación de mercado de cigarrillos ilícitos del 8,5 % (NRC e IOM, 2015).
- En Hong Kong, China, el consumo ilícito de cigarrillos se estimó entre un 8,2 % y 15,4 % del consumo total en 2012, con un punto medio estimado del 12 %. Una estimación financiada por la industria tabacalera afirmaba que el consumo de cigarrillos ilícito en ese mismo año era de un 36% (Chen *et ál.*, 2015).
- El tamaño del mercado ilícito de tabaco es relativamente pequeño en Nueva Zelanda (1,8 % a 3,9 % del consumo nacional total en 2013) (Ajmal y Veng, 2015) y Australia (<3,6 % de los fumadores reportaron cualquier consumo actual de tabaco ilícito en 2013) (Scollo *et ál.*, 2015).

Entre los ejemplos de los PIMB figuran los siguientes:

- El tamaño del mercado ilícito de cigarrillos en Brasil parece fluctuar entre un 29 % y un 43 % (Szklo *et ál.*, 2017), mientras que solo alrededor del 3,5 % del mercado es ilícito en Colombia (Maldonado *et ál.*, 2018).
- Un estudio realizado en Vietnam con dos métodos diferentes estimó la participación del mercado ilícita entre un 1,5 % y un 21,1 % entre 2002 y 2006. Aunque las estimaciones estaban sujetas a diversas hipótesis, eran considerablemente inferiores a las estimaciones presentadas por la industria tabacalera (Nguyen *et ál.*, 2014).
- Un estudio académico realizado en la India determinó que la participación de mercado de cigarrillos ilícitos era de aproximadamente un 3 %, mientras que la industria tabacalera afirmó que esta se aproximaba al 20 % del mercado total (John y Ross, 2017). Sin embargo, el estudio identificó algunos “puntos de conflicto” cerca de las fronteras de Bangladesh y Myanmar, donde la participación de cigarrillos ilegales alcanzó hasta el 36 % del mercado (John y Ross, 2017). La existencia de estas áreas problemáticas no es inusual, aunque a menudo no representan la situación del país en su totalidad, pero pueden ser señaladas por la industria tabacalera para exagerar el tamaño del comercio ilícito.

Las estimaciones a nivel país generadas utilizando métodos científicos varían enormemente, reflejando factores contextuales de los mercados locales y los métodos utilizados para generar las estimaciones (Joossens *et ál.*, 2014). Además, las condiciones del mercado pueden cambiar sustancialmente de un año a otro, variando la dinámica (y las estimaciones) del mercado ilícito. Algunos de estos cambios pueden estar relacionados con la implementación de medidas de control del mercado ilícito de cigarrillos, el suministro de productos ilegales orquestados por la industria tabacalera o el aumento de conflictos (Ross, 2017; Guindon *et ál.*, 2016; Joossens y Raw, 2008; Gallus *et ál.*, 2009).

Al examinar el mercado ilícito del tabaco, es importante distinguir entre la participación del comercio ilícito (expresada como un porcentaje del mercado total) y el nivel (expresado en el volumen absoluto). Esto es especialmente importante en el contexto de la disminución del consumo de tabaco. La industria a menudo se enfoca en la tendencia de un mercado dado, mostrando una participación de mercado creciente de

productos de tabaco ilegales. Sin embargo, no señala que esta participación de productos ilegales puede aumentar aunque su volumen disminuya, debido a la disminución general del consumo de tabaco (Stoklosa, 2015). Por ejemplo:

- La participación de mercado de cigarrillos ilícitos en el Reino Unido alcanzó el 10 % en 2010-2011, lo que representó unos 5 000 millones de cigarrillos. Para 2015-2016, el número de cigarrillos ilícitos en el mercado seguía siendo el mismo, sin embargo, esta cantidad representa ahora el 13 % del mercado total, ya que el mercado total había disminuido (HMRC, 2017).
- Se observó que la participación del mercado ilícito de Brasil era de un 28,6 % y 28,8 % en 2012 y 2014, respectivamente, aunque el volumen de cigarrillos ilícitos disminuyó de 35 800 millones a 29 300 millones durante ese período, ya que el mercado total se había reducido (Szklo, 2017).

Otra táctica utilizada por la industria es expresar el tamaño del mercado ilícito como porcentaje de las ventas legales (Cancer Council Victoria, 2011). Esto hace que el tamaño relativo del mercado ilegal sea mayor, dado que el mercado legal es un subconjunto del mercado total, que consiste tanto de productos legales como ilegales. La manera estándar de presentar el tamaño del mercado ilícito es reportarlo como un porcentaje del mercado total (Ross, 2015).

Por estas razones, es importante estar atento a la hora de interpretar las estimaciones sobre el tamaño del mercado de los productos de tabaco ilícitos.

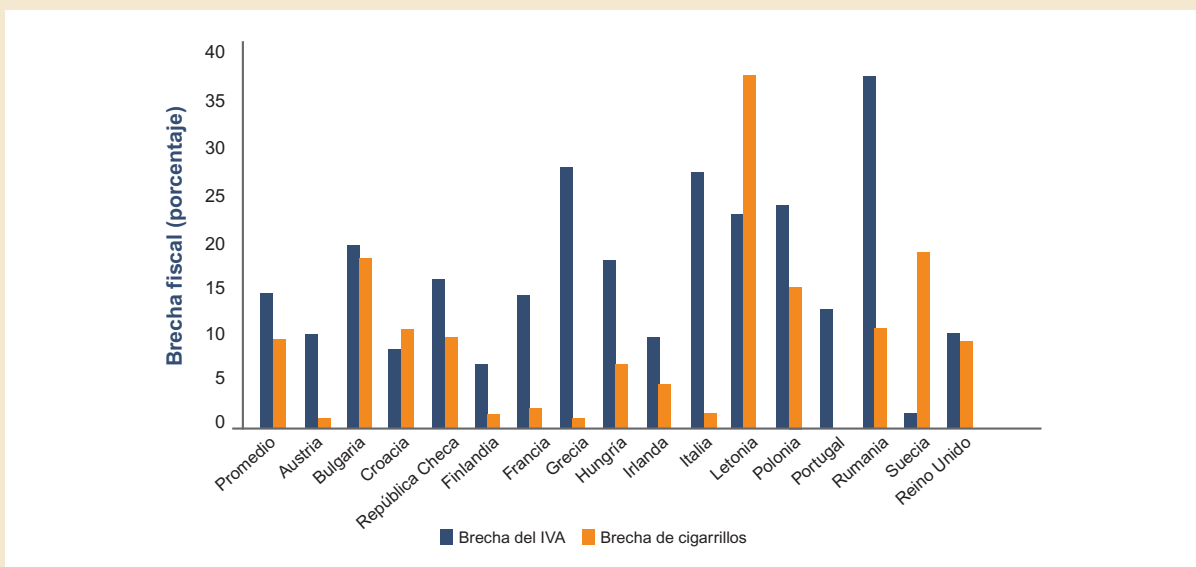
También es importante presentar la cuestión de la evasión fiscal del tabaco en el contexto de una política fiscal más amplia. Los gobiernos no se ocupan de un solo producto cuando evalúan la eficacia de sus sistemas fiscales, sino que evalúan las cuestiones en términos relativos a fin de establecer prioridades. Esto determina cuánto esfuerzo quieren o deben dedicar a un tema en particular.

En el Reino Unido, por ejemplo, el valor de la brecha en los impuestos al tabaco, es decir, los impuestos al consumo no recaudados como resultado del comercio ilícito en el ejercicio fiscal 2016-2017, ascendieron a £1 900 millones de libras esterlinas. Si bien esta fue la mayor brecha fiscal de todas las partidas fiscales en porcentaje, solo representó el 5,7 % de la brecha fiscal total de £33 000 millones de libras esterlinas en ese ejercicio fiscal. Las mayores brechas fiscales, en valores absolutos, se atribuyen al impuesto a la renta, a las contribuciones a seguridad social, al impuesto a las

Tabla 1**Brecha fiscal en el Reino Unido por tipo de impuesto, valor y cuota de la brecha fiscal, 2016-2017**

	Valor (miles de millones de GBP)	Brecha fiscal
Renta, contribuciones a seguridad social y ganancias de capital	13,5	4,2 %
Impuesto al Valor Agregado	11,7	8,9 %
Impuesto a las sociedades	3,5	7,4 %
Al consumo de tabaco	1,9	18,1 %
Al consumo de alcohol	0,9	7,3 %
A otros consumos	0,3	1,0 %
Otros impuestos	1,6	4,5 %
Total	33,0	5,7 %

Origen: (HMRC, 2018).

Figura 2**Comparación de la brecha entre el impuesto al consumo en cigarrillos y del IVA en Europa**

Origen: Joossens et ál. (2014); Poniatowski, Bonch-Osmolovskiy y Belkindas (2016)

Notas: La brecha de cigarrillos es para 2010, mientras que la brecha del IVA es para 2013. El promedio incluye 28 estados miembros de la UE para la brecha del IVA y 18 países en la encuesta PPACTE (por las siglas en inglés de Políticas de precios y de control del tabaco en Europa) para la brecha de cigarrillos. Los datos del Reino Unido no coinciden con la Tabla 1 debido a que los datos proceden de años diferentes y se derivan utilizando métodos diferentes.

ganancias de capital por £13 500 millones de libras esterlinas y al impuesto al valor agregado (IVA) por £11 700 millones de libras esterlinas (Tabla 1), eclipsando a las del tabaco.

En Estados Unidos, el mercado ilícito de cigarrillos en 2010-2011 representó alrededor del 8,8 % del mercado

total y una pérdida de ingresos de \$1 600 millones de dólares estadounidenses (Feige y Cebula, 2012). En el mismo año, entre el 18 % y el 19 % de los ingresos no se declararon adecuadamente a efectos de impuestos, lo que dio lugar a una pérdida de ingresos de \$500 000 millones de dólares estadounidenses (Feige y Cebula, 2012).

La Figura 2 proporciona una comparación visual de la brecha entre el IVA y el impuesto al consumo de cigarrillos en varios países europeos. Aparte de tres países (Croacia, Letonia y Suecia), en todos los otros países la evasión fiscal es mucho mayor en el caso del IVA que en el del tabaco.

Dado que el tamaño de la brecha fiscal de los cigarrillos representa una menor ganancia potencial absoluta de ingresos fiscales, es comprensible que los gobiernos puedan dedicar menos recursos a la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco. Sin embargo, los gobiernos también deben tener en cuenta los beneficios para la salud pública debidos a un menor consumo de tabaco que probablemente se produciría como resultado de la reducción del comercio ilícito a la hora de decidir cómo asignar recursos para la administración y el cumplimiento de las leyes fiscales.

El aumento de los ingresos derivados de la reducción del mercado ilícito está relacionado positivamente tanto con el tamaño del problema como con el nivel fiscal, mientras que el aumento de la salud pública depende de la prevalencia general del tabaquismo. Esto implica que un aumento en los impuestos debería aumentar la motivación para hacer frente a la evasión fiscal y, al mismo tiempo, generar los recursos necesarios para financiar la aplicación de la ley con el fin de combatirla.

3. Los impuestos y los precios no son el factor principal y determinante del comercio ilícito; es más probable que muchos otros factores sean los causantes de los niveles del comercio ilícito.

Los factores determinantes del comercio ilícito de productos de tabaco son complejos. La decisión de abastecer a un mercado con cigarrillos ilegales es motivada por consideraciones similares a las que enfrentan los ingresos esperados de una operación legal, los costos de obtención de productos y los costos de entrega. Sin embargo, debido a la naturaleza ilegal del negocio, hay que agregar los costos asociados con la superación de los obstáculos legales y regulatorios. Estos costos están relacionados con la probabilidad de detección, la certeza de la sanción y su tamaño, la presencia de rutas de contrabando y mercados negros, y los requisitos de licencia para los distribuidores (Ross, 2015).

La ganancia esperada influirá en el volumen de suministros al mercado ilícito, así como en el modo de

entrega. Las operaciones a gran escala, que son responsables de la mayoría de los productos en los mercados ilegales de cigarrillos, proporcionan mayores beneficios y su aparición a menudo se debe a los altos niveles de corrupción, la existencia de crimen organizado y una débil administración fiscal (Joossens, 1999; Consejo de la Unión Europea, 2005).

El contrabando a pequeña escala, o contrabando de piratería, generalmente ofrece menores ganancias y surge en respuesta a las diferencias de precios absolutos entre jurisdicciones adyacentes, las distancias cortas de viaje y los costos oportunos de tiempo, tales como los ingresos perdidos de otras actividades alternativas (Merriman *et ál.*, 2000). Por lo tanto, es probable que el contrabando a pequeña escala sería un problema menor si las diferencias de precios absolutos fueran pequeñas, las distancias de viaje fueran mayores y el nivel de desempleo fuera bajo.

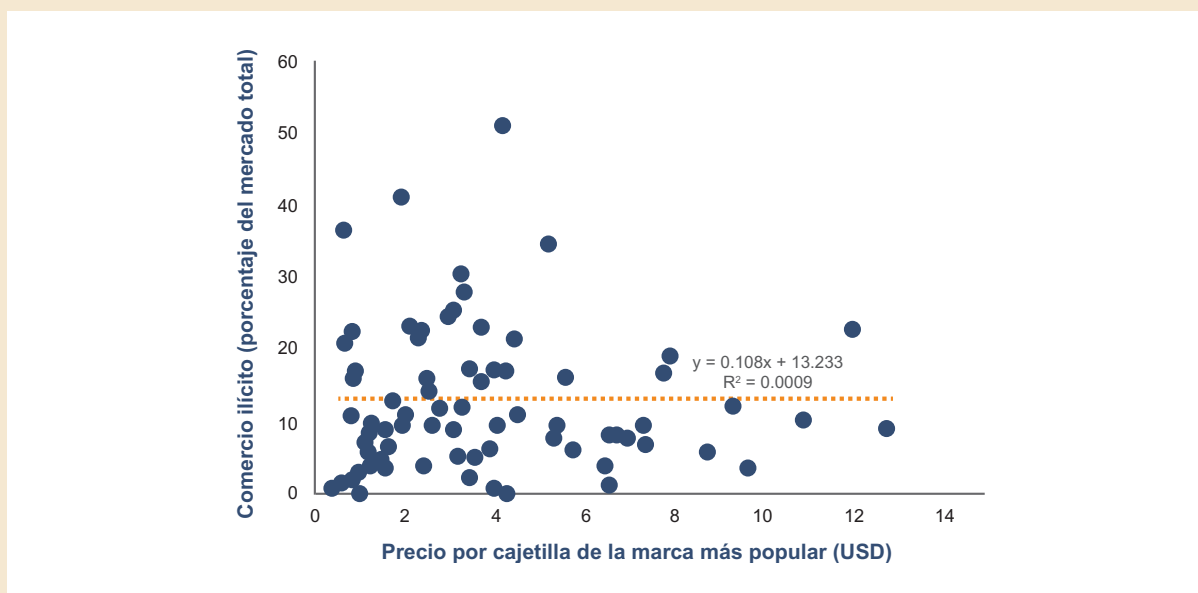
Los estudios académicos muestran que el mercado ilícito de cigarrillos es relativamente mayor en los países con impuestos y precios bajos, mientras que es relativamente menor en los países con impuestos y precios más altos (Joossens *et ál.*, 2010; NRC e IOM, 2015) (Figura 3). Si bien esto podría sugerir una relación negativa, el hecho es que no existe ninguna relación, ya que los impuestos más altos suelen estar asociados con niveles más altos de administración fiscal, lo que incluye niveles más altos de supervisión y sanciones para el comercio ilícito. Además, los países con impuestos y precios bajos tienden a ser también países con ingresos más bajos y donde los cigarrillos son menos asequibles (en comparación con otros países) (Blecher y Van Walbeek, 2009). Esto implica que, contrario a los argumentos de la industria tabacalera, los impuestos y los precios solo tienen una asociación positiva débil en la participación de mercado de los cigarrillos ilícitos a nivel nacional (Chaloupka *et ál.*, 2015; NIH, 2016; Petit y Nagy, 2016).

Por ejemplo, un estudio realizado en Tailandia en 2011 reveló que el nivel de los impuestos al consumo de cigarrillos no tenía relación con el nivel del comercio ilícito (Pavananunt, 2011). Incluso en Europa, donde las diferencias de precio/impuestos entre los países pueden ser significativas, solo un pequeño porcentaje de fumadores ha informado haber comprado frecuentemente cigarrillos transfronterizos (Nagelhout *et ál.*, 2014).

Curiosamente, parece existir una relación similar en la evasión de otros tipos de impuestos. La Figura 4 muestra que la evasión del IVA es mayor en los países con tasas de este impuesto más bajas y viceversa. Por lo tanto, parece

Figura 3

Participación de mercado y precios de los cigarrillos ilícitos 2016

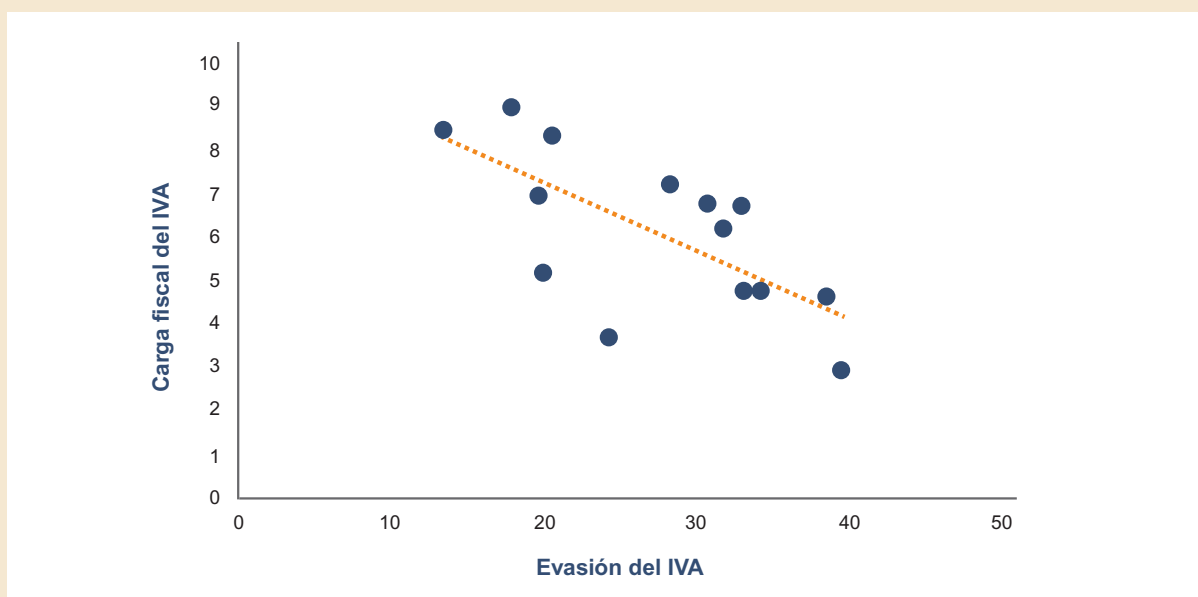


Origen: Euromonitor (2018); OMS (2017)

Nota: Incluye 74 países para los que se dispone de datos sobre precios y comercio ilícito. Si bien se han cuestionado las estimaciones de Euromonitor a nivel nacional (Blecher et ál., 2013), los datos de la figura se presentan para mostrar un patrón y no para informar sobre la participación de mercado exacta del comercio ilícito en algunos países.

Figura 4

La evasión fiscal del IVA y sus tasas fiscales en América Latina



Origen: CEPAL (2018)

que factores distintos a las tasas fiscales están determinando la magnitud del incumplimiento de las leyes fiscales.

Las investigaciones muestran que los factores ajenos al precio son los factores determinantes de mayor importancia en cuanto al tamaño del mercado ilícito del tabaco. Estos son (Banco Mundial, 2018; Chaloupka *et ál.*, 2015):

- solidez del gobierno;
- calidad de la administración tributaria;
- solidez del marco regulatorio;
- grado de corrupción;
- compromiso o voluntad del gobierno para controlar las actividades ilícitas;
- aceptación social del comercio ilícito;
- disponibilidad de redes informales de distribución;
- y, hasta cierto punto, la geografía.

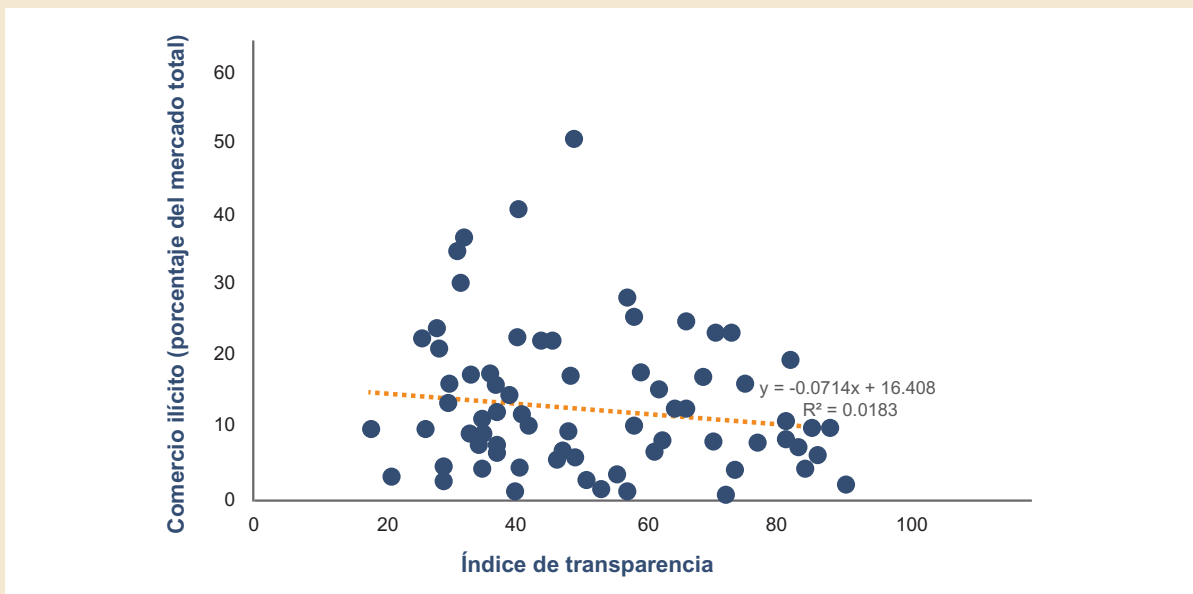
La Figura 5 muestra evidencia empírica sobre la relación entre gobierno, corrupción y comercio ilícito al trazar el nivel estimado de comercio ilícito y un índice de transparencia. Un índice más alto indicaba una mayor transparencia como indicador de un mejor gobierno y menos corrupción. Los datos sugieren que los países con menor grado de transparencia tienen niveles más altos de comercio ilícito, aunque los países con niveles más bajos de comercio ilícito no son predichos por la transparencia.

4. Incluso en presencia del comercio ilícito, la experiencia de una amplia gama de países ha demostrado que el aumento de los impuestos al tabaco ha producido sistemáticamente importantes beneficios fiscales y sanitarios mediante el aumento de los ingresos y la reducción del consumo de tabaco.

Las investigaciones muestran que precios más altos en los productos de tabaco como resultado del aumento de los impuestos conduce a una disminución general de la

Figura 5

El comercio ilícito y la corrupción 2016



Origen: Euromonitor (2018); Transparencia Internacional (2018)

Nota: Incluye 74 países para los que se dispone de datos sobre el índice de corrupción y el comercio ilícito. Si bien se han cuestionado las estimaciones de Euromonitor a nivel nacional (Blecher *et ál.*, 2013), los datos de la figura se presentan para mostrar un patrón y no para informar sobre la participación de mercado exacta del comercio ilícito en algunos países.

demanda de cigarrillos, incluso cuando se dispone de productos ilícitos (NCI, 2016). Por lo tanto, cualquier nueva evasión o elusión de impuestos no elimina la efectividad de los aumentos en los impuestos al tabaco para reducir su consumo y aumentar los ingresos (IARC, 2011).

Hay estudios que sugieren que un aumento en los impuestos a los cigarrillos puede conducir a una mayor elusión y evasión fiscal a pequeña escala (Merriman *et ál.*, 2000; Chernick y Merriman, 2013). Sin embargo, dado que el suministro de productos ilegales a través de estos medios es relativamente pequeño, el tamaño general del mercado ilícito de cigarrillos apenas se ve afectado (Paraje, 2018; Kaplan *et ál.*, 2017).

Hay muchos ejemplos que demuestran que los aumentos sustanciales a los impuestos al tabaco no van acompañados por aumentos en el comercio ilícito. Entre los ejemplos en los que se midió el comercio ilícito antes y después de los aumentos de impuestos se incluyen los siguientes:

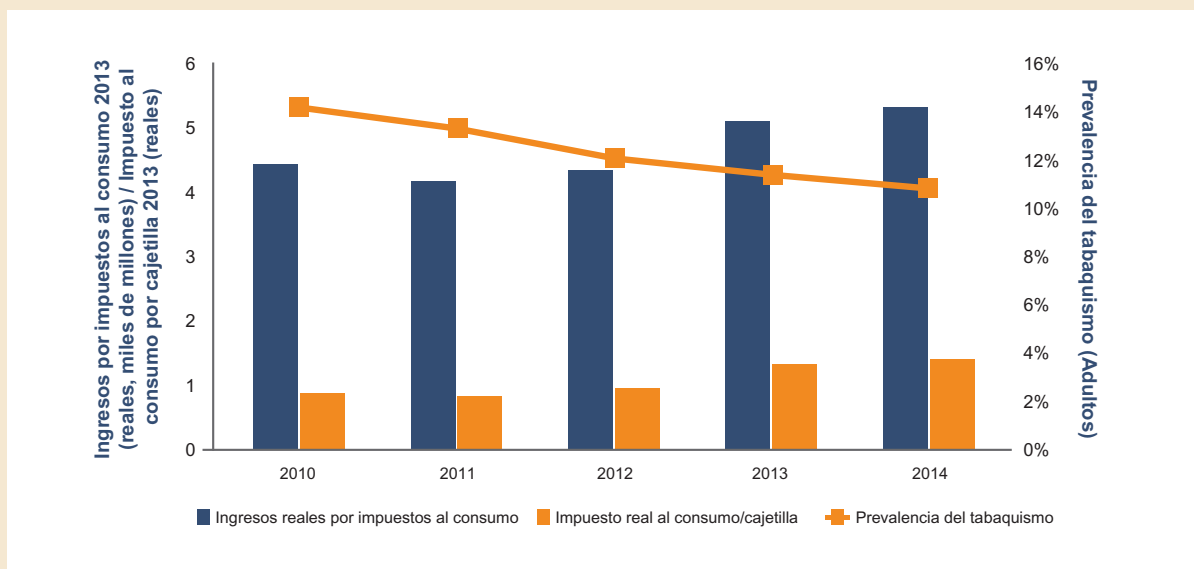
- Turquía aumentó sustancialmente su impuesto al tabaco en enero de 2013 y el tamaño del mercado ilícito de cigarrillos permaneció estable en el 12 % cinco meses después del aumento a los impuestos (Kaplan *et*

ál., 2017). Además, el consumo per cápita disminuyó un 9 % y los ingresos aumentaron un 7 % tras el aumento a los impuestos (Çetinkaya y Márquez, 2017).

- En Mongolia, donde alrededor del 75 % del mercado consiste en cigarrillos importados, el 1 de mayo de 2017 el gobierno aumentó en un 30 % el impuesto al tabaco importado. Sin embargo, la proporción de cajetillas sin sello fiscal disminuyó del 14,7 % en una muestra de 7 494 cajetillas desechadas recolectadas en abril de 2017, al 13,6 % en una muestra de 5 852 cajetillas desechadas recolectadas en septiembre del mismo año (Batmunkh, 2018).
- En Sudáfrica, el aumento de los impuestos al tabaco en la década de 1990 (un aumento del 38 % al 50 % del precio final al consumidor) dio lugar a un aumento relativamente pequeño del mercado ilícito de cigarrillos, pero también a una menor prevalencia del tabaquismo y a duplicar el ingreso por estos impuestos, a pesar de una caída del 20 % en las ventas legales (Blecher, 2010). Sin embargo, los recientes aumentos del comercio ilícito en Sudáfrica se han producido en ausencia de aumentos a los impuestos y se han atribuido a una disminución catastrófica de la capacidad de la administración tributaria y de aplicación de la ley (Ross y Van Walbeek, 2015).

Figura 6

Impuestos al consumo de cigarrillos, ingresos y prevalencia del tabaquismo en Brasil 2010-2014



Origen: Iglesias (2016)

- A pesar de la presencia de un mercado ilícito de cigarrillos, Brasil también ha logrado reducir el consumo de tabaco utilizando impuestos más altos al tabaco como herramienta principal. Desde 2007, este impuesto ha aumentado más rápidamente que la inflación, lo que ha dado lugar a un aumento en los precios reales de los cigarrillos. Esto ha ido acompañado de la aplicación de un sistema de seguimiento y localización y de otras medidas administrativas y de aplicación de la ley para frenar el comercio ilícito de cigarrillos. Como resultado, el consumo de cigarrillos legales e ilegales ha disminuido, y así, la prevalencia del tabaquismo también, del 15,6 % en 2006 al 10,8 % en 2014 (Iglesias, 2016). A pesar de la disminución de las ventas legales de cigarrillos, los ingresos por impuestos al consumo de tabaco aumentaron en más de un 50 %, de 3 500 millones de reales en 2006 a 5 300 millones de reales en 2014 (Figura 6) (Iglesias, 2014 y 2016). Datos más recientes muestran que los ingresos han ido disminuyendo a medida que el ritmo de ventas legales ha disminuido (Red Sur, 2019).

Además de los impuestos al tabaco, la industria tabacalera afirma que otras medidas de control del tabaco, como las restricciones al diseño de los productos de tabaco (por ejemplo, la exigencia de grandes etiquetas gráficas de advertencia), la formulación (por ejemplo, la prohibición del uso de descripciones engañosas como “ligeros” o “suaves”) o el empaque (por ejemplo, el uso de empaques sencillos) motivarán a los consumidores de tabaco a cambiar a productos ilícitos, ya que las características de sus productos preferidos se vieron alteradas o eliminadas por estas regulaciones ajenas al precio. Sin embargo, la investigación no respalda estas afirmaciones (NRC e IOM, 2015; Scollo *et ál.*, 2015; Haighton *et ál.*, 2017).

5. Si los gobiernos están preocupados por los niveles y/o el alcance del comercio ilícito, existen muchas medidas políticas, administrativas y de aplicación de la ley que pueden adoptar para reducir el comercio ilícito, incluso a la vez que aumentan los impuestos al tabaco.

Los gobiernos de muchos países están interesados en hacer frente al comercio ilícito en los productos de tabaco. En muchos países, la pérdida de ingresos debida a la evasión/elusión de impuestos al tabaco es pequeña, tanto en términos absolutos (la cantidad total que debe recuperarse) como relativos (en comparación con la

evasión/elusión de impuestos sobre otros artículos gravables). Sin embargo, existen incentivos de salud pública, económicos y de seguridad para hacer frente al mercado ilícito del tabaco que van más allá de una mera motivación por recuperar ingresos. Los países con una prevalencia/intensidad del tabaquismo relativamente baja o los países con estructuras fiscales deficientes (que dan lugar a ingresos fiscales inferiores a los óptimos) tienen menos probabilidades de invertir en medidas de control del comercio ilícito de tabaco, a menos que estén relacionadas con la seguridad y/o las obligaciones internacionales, ya que los ingresos derivados de la reducción del comercio ilícito son bajos.

A continuación, se presentan casos prácticos de algunos países para mostrar las diversas formas en que los países han enfrentado con éxito el problema del comercio ilícito. Dado que los países suelen guiarse por sus propios marcos jurídicos y de aplicación de la ley, así como por el origen del problema del comercio ilícito, los enfoques que adoptan son muy diversos.

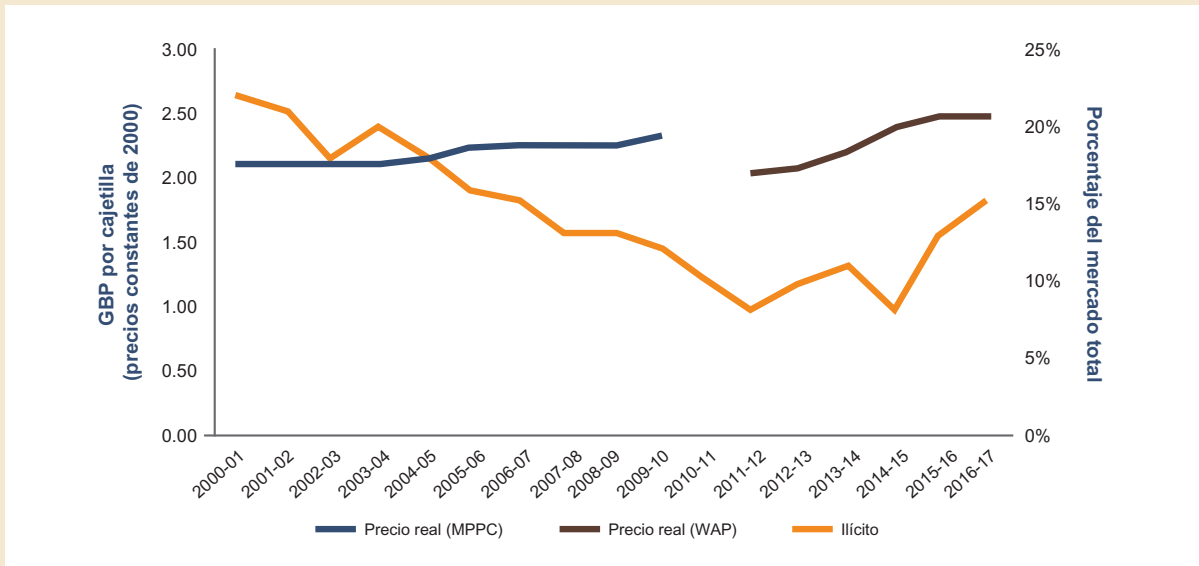
Reino Unido

El Reino Unido fue uno de los primeros países en realizar un esfuerzo concentrado para controlar el comercio ilícito de productos de tabaco. El gobierno estuvo motivado inicialmente por la creciente proporción de cigarrillos ilícitos y de tabaco para armar en el mercado a finales de la década de 1990 y principios de la década del 2000, cuando se estimó que la participación del mercado ilícito alcanzó alrededor de un 20 % y un 80 % del mercado total de estos dos productos, respectivamente (HMRC, 2000). La industria tabacalera fue el principal sospechoso como fuente del problema (Joossens y Raw, 2003). En respuesta, el gobierno lanzó una estrategia múltiple enfocada en la aplicación de la ley, la recopilación de información, educación pública, detección y procesamiento del crimen organizado y el apoyo a la colaboración entre los diferentes organismos gubernamentales y las principales partes interesadas (Matthars, 2009).

El enfoque inicial se centró en el contrabando a gran escala, pero la estrategia se ha revisado varias veces para responder a los nuevos retos que surgieron a medida que los proveedores de tabaco ilícito se adaptaban al nuevo clima regulatorio. Se mejoró la aplicación de la ley y se introdujeron nuevas medidas de control de la cadena de suministro que obligan a los fabricantes a informar el historial de producción y movimiento de todos los cargamentos. Todas las cajetillas de cigarrillos y bolsas de tabaco para armar importadas deben llevar marcada la

Figura 7

Precios y comercio ilícito de los cigarrillos (por participación de mercado) en el Reino Unido 2000-2001 y 2016-2017

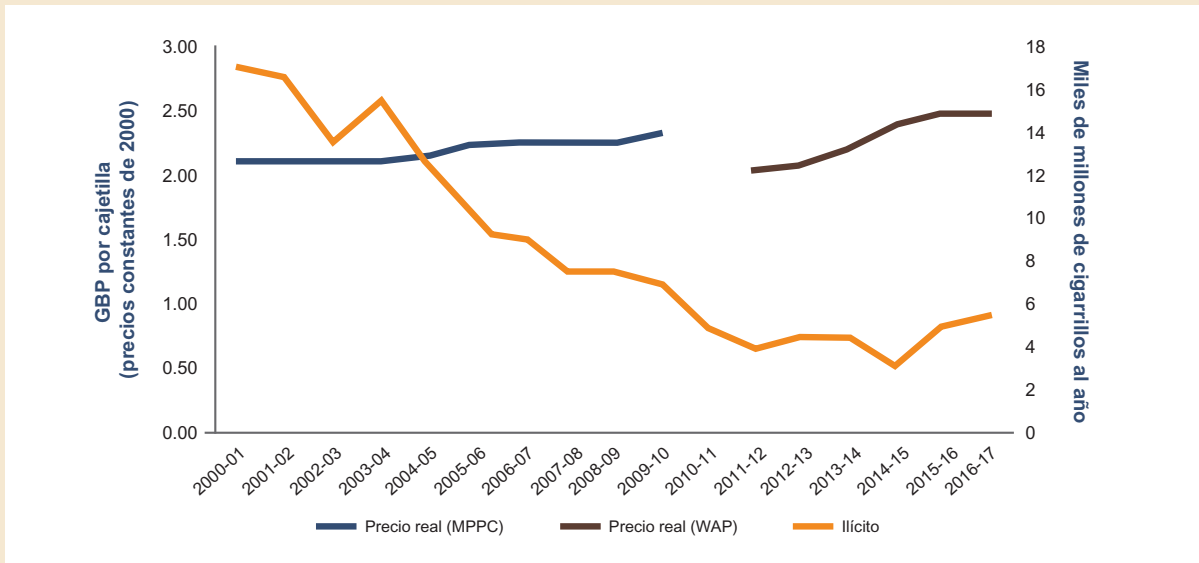


Origen: HMRC (2018); Comisión Europea (2018); ONS (2018)

Nota: Categoría de Precios Más Populares (MPPC, por sus siglas en inglés), Precio Medio Ponderado (WAP, por sus siglas en inglés).

Figura 8

Precios y comercio ilícito de los cigarrillos (por volumen) en el Reino Unido 2000-2001 y 2016-2017



Origen: HMRC (2018); Comisión Europea (2018); ONS (2018)

Nota: Categoría de Precios Más Populares (MPPC, por sus siglas en inglés), Precio Medio Ponderado (WAP, por sus siglas en inglés).

indicación “UK DUTY PAID” (R.U. Impuestos Pagados) en los paquetes (NAS, 2015). Las partes que comercian con productos de tabaco sin marcar están sujetas a sanciones civiles y al decomiso de los productos (Pedersen *et ál.*, 2014).

El gobierno del Reino Unido mantiene una estrecha cooperación con servicios de correos y operadores de paquetería rápida para combatir el contrabando postal procedente de Polonia (Kelly, 2008). Introdujo fuertes sanciones a las compras transfronterizas y al contrabando para disuadir incluso a las operaciones a pequeña escala (Sweeting *et ál.*, 2009). Al mismo tiempo, redujo los límites mínimos permitidos de productos libres de impuestos/importados para los viajeros de la UE (HMRC y Agencia Fronteriza del Reino Unido, 2011). La colaboración con aliados extranjeros y organizaciones internacionales también dio sus frutos. El Reino Unido amplió su equipo de oficiales de inteligencia en el extranjero, cuya función es interceptar el contrabando “ascendente” y confiscarlo antes de que entre al Reino Unido (NAS, 2015; National Audit Office, 2013).

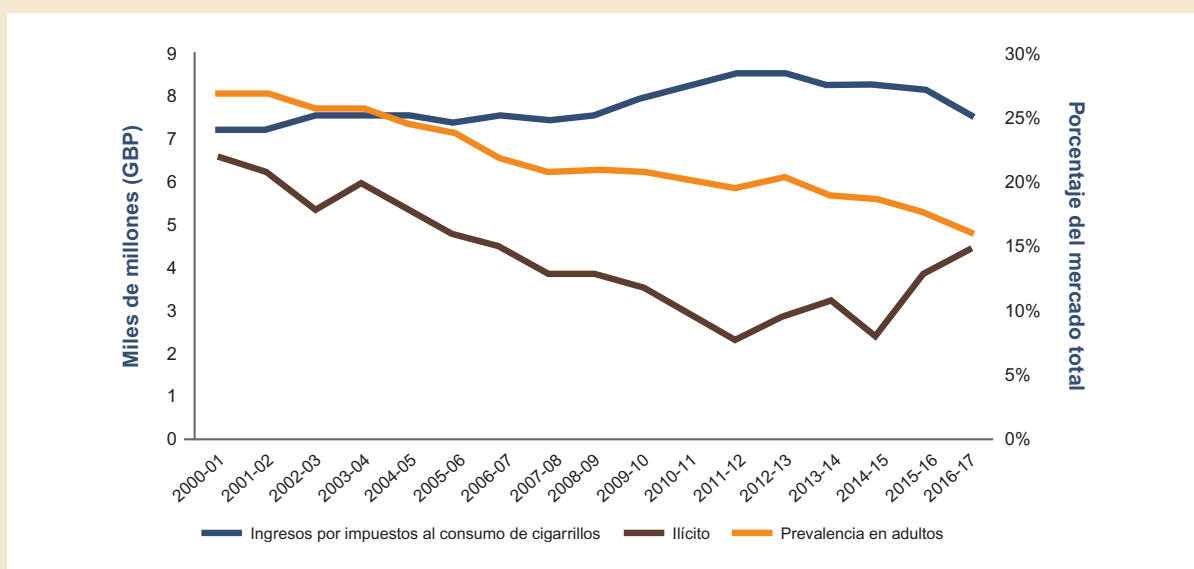
El Reino Unido tuvo mucho éxito en la reducción de la participación de cigarrillos ilícitos en el mercado, ya que cayó del 22 % del consumo total a principios de la década de 2000 a un mínimo de un 8 % entre 2011-2012 y 2014-

2015 (Figura 7) (HMRC, 2013). Se debe hacer una distinción importante sobre cómo medir el comercio ilícito. Los datos del Reino Unido nos permiten expresar la escala del comercio ilícito como porcentaje del mercado total, como se hace en la Figura 9, pero también en volumen total (Figura 8). Si bien la participación del mercado ilícito aumentó del 8 % en 2011-2012 al 11 % en 2013-2014, un aumento aparentemente considerable, el volumen de cigarrillos ilícitos se mantuvo relativamente estable, ya que el aumento de la participación de mercado de los cigarrillos ilícitos se debió a una disminución más pronunciada del consumo total y no a un aumento sustancial del mercado ilícito. Una parte de la estrategia en contra del tabaco ilícito del Reino Unido consistía en reducir la demanda global de los productos de tabaco aumentando regularmente los impuestos al tabaco por encima de la inflación y aplicando otras políticas de control de tabaco basadas en datos empíricos. Como resultado, la prevalencia del tabaquismo en adultos disminuyó de un 27 % en 2000-2001 a un 16 % en 2016-2017.

De esta manera, el Reino Unido ha combatido con éxito el comercio ilícito de cigarrillos utilizando “métodos tradicionales” como la aplicación de la ley y la recopilación de información, al mismo tiempo que aumentaban los impuestos al tabaco y los ingresos fiscales por él (Figura 9).

Figura 9

Impacto de las medidas anticontrabando en el Reino Unido



Origen: HMRC (2018); Comisión Europea (2018); HMRC (2018c)

El Reino Unido es uno de los pocos países que proporcionan estimaciones oficiales del tamaño del mercado ilícito y ponen a disposición del público las estadísticas sobre decomisos. Estos datos proporcionan una imagen más clara de los efectos de las diferentes políticas y de la naturaleza evolutiva del comercio ilícito, y también aumentan la confianza del público y la cooperación con las autoridades en la lucha contra los productos de tabaco ilícitos (Sweeting *et ál.*, 2009).

Turquía

La experiencia de Turquía demuestra la viabilidad y la costo-efectividad de la lucha contra el comercio ilícito de tabaco mediante la aplicación de un sistema de seguimiento y localización, al mismo tiempo que se aumentan con éxito los impuestos al tabaco y se reduce su consumo.

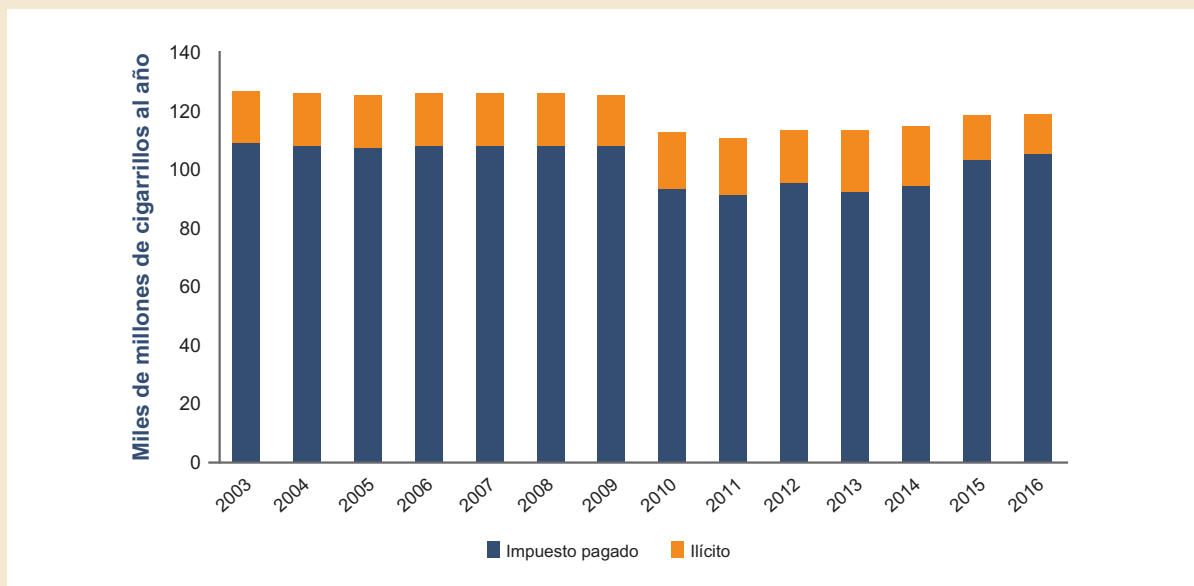
Los sistemas de seguimiento y localización combinan marcadores de cajetillas con un sistema nacional de registro para permitir la ubicación de los productos de tabaco a lo largo de la cadena de suministro, la autenticación y la localización del movimiento de los productos sujetos a inspección. Sirven como un mecanismo de prevención de la evasión fiscal y facilitan

la investigación de los casos de incumplimiento. Un sistema de seguimiento y localización podría ser menos efectivo para controlar la fabricación ilegal o las falsificaciones, a pesar de que ayuda a su detección en un entorno minorista y aumenta los costos de distribución de dichos productos.

En 2007, Turquía puso en marcha un sistema de sellos fiscales digitales gestionado por una empresa privada, con un código único, encubierto con datos del producto para cada cajetilla de cigarrillos y con tinta invisible. Los costos fueron bastante razonables: \$0,00436 dólares estadounidenses por cajetilla (Bilir *et ál.*, 2009). El sistema permitía la supervisión en línea y apoyaba una mejor coordinación entre los diversos organismos gubernamentales. También ayudó a la planificación de los ingresos fiscales, a mejorar el control contable y a mejorar la aplicación de la ley, ya que cualquier producto sin sellos fiscales podía ser claramente identificado y decomisado (Çetinkaya y Márquez, 2017). Mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, los consumidores finales pueden verificar la autenticidad del sello fiscal y del producto. El sistema de seguimiento y localización estuvo acompañado de una mayor aplicación de la ley en las fronteras y por un aumento de las sanciones por participar en el comercio ilícito de tabaco.

Figura 10

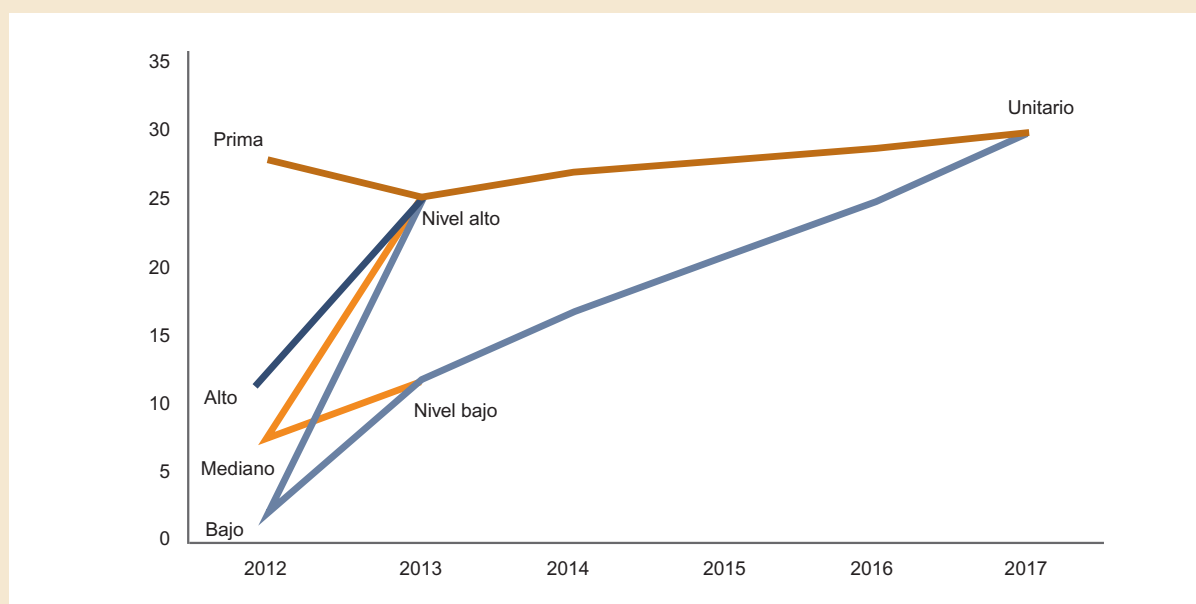
Estimaciones de la participación del mercado ilícito en Turquía 2003-2016



Origen: Euromonitor (2018)

Figura 11

Reforma fiscal en Filipinas 2012-2017



Origen: CTFK (2017)

Durante el primer año, los ingresos por impuestos al tabaco aumentaron en un 31,5 %, y de 2006 a 2011 los ingresos aumentaron en un 83 % (Meyercord Revenue, 2015). Entre 2006 y 2010, la prevalencia general diaria del tabaquismo en adultos disminuyó del 33,4 % al 25,4 % (Tayyan, 2013).

Es evidente a partir de estas cifras que Turquía ha tenido éxito en su lucha contra el comercio ilícito de tabaco, incluso mientras el gobierno aumentaba los impuestos. Está recaudando una cantidad significativamente mayor de ingresos por impuestos al tabaco y manteniendo bajo control la participación del mercado ilícito (Çetinkaya y Márquez, 2017) (Figura 10).

Filipinas

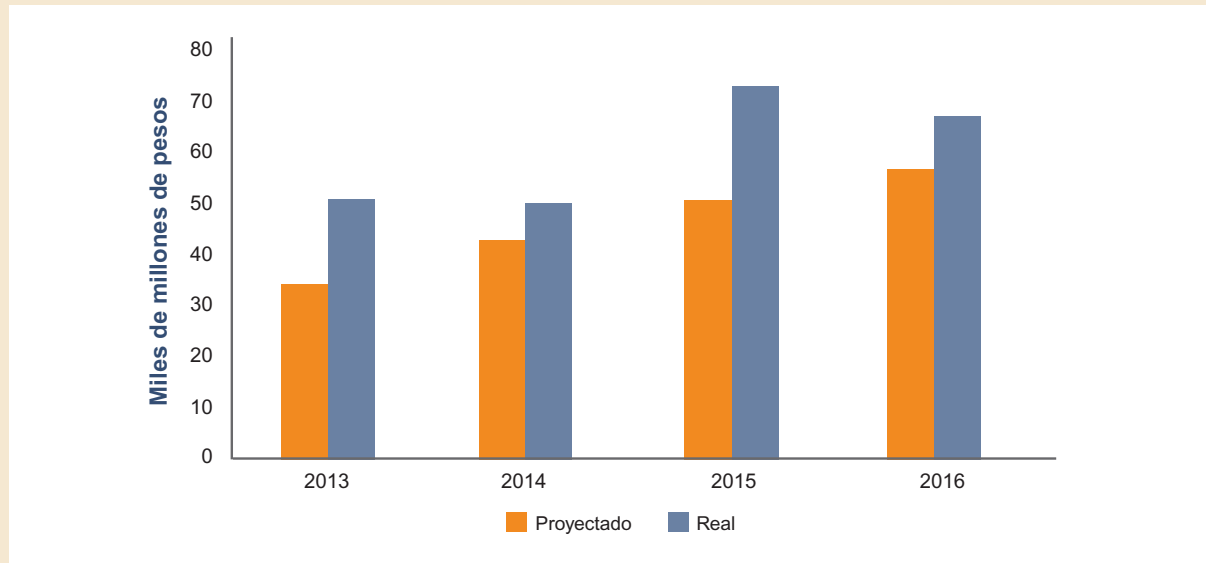
El ejemplo de Filipinas demuestra la importancia de la estructura fiscal en la lucha contra la evasión en el tabaco. En 1986, Filipinas cambió su estructura de impuestos al consumo de un sistema específico a uno *ad*

valorem, con impuestos que oscilaban entre el 20 % y el 75 % del precio al mayoreo, dependiendo del origen del cigarrillo (de una marca nacional o extranjera) y del tamaño de la cajetilla (30s o 20s). La industria respondió utilizando la manipulación contable para reducir los precios al mayoreo y los impuestos al consumo correspondientes. El gobierno respondió a esta evasión fiscal con otro cambio en la estructura del impuesto al consumo en 1997, cuando volvió a un sistema fiscal específico, pero con múltiples niveles que corresponden más o menos a las categorías del sistema fiscal anterior. La nueva estructura fiscal imponía diferentes impuestos a los cigarrillos de precio bajo, medio y alto.

Sin embargo, la industria tabacalera también encontró lagunas legales en el nuevo sistema multinivel, lo que el Ministerio de Finanzas clasificó como contrabando técnico. Un informe de 2003 del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estimó que los cigarrillos ilícitos representaban un 25 % del consumo total en las Filipinas (Reyes y Wong, 2016).

Figura 12

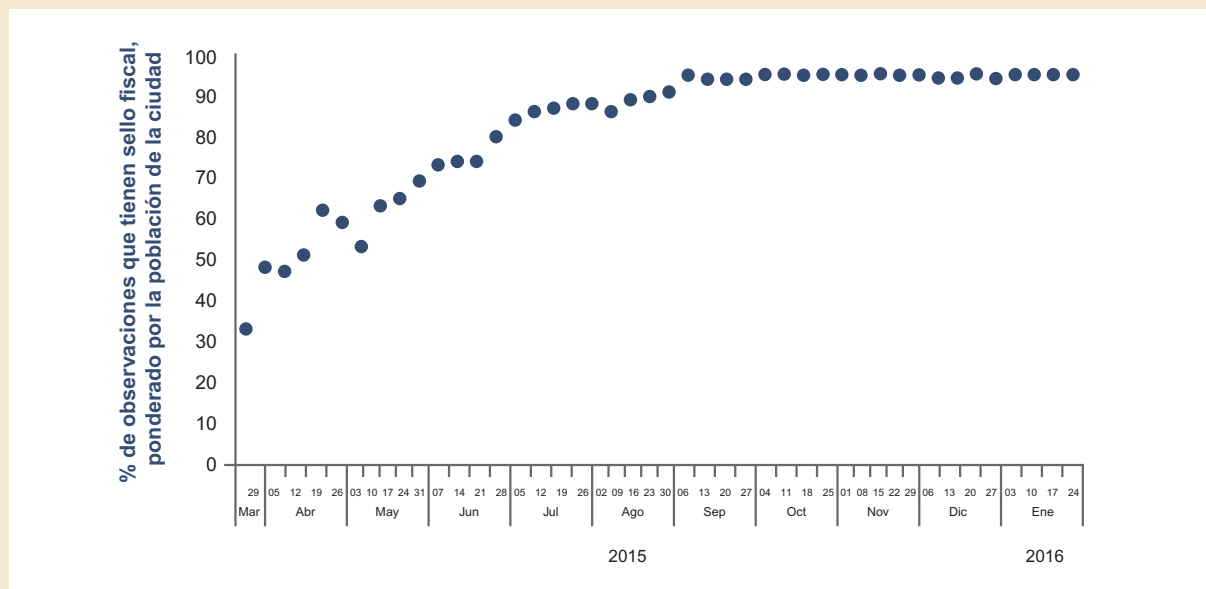
Ingresos incrementales previstos y reales después de la reforma fiscal de 2013



Origen: Oficina Filipina de Impuestos Internos

Figure 13

Porcentaje de cajetillas de cigarrillos observadas en la venta minorista con sello fiscal, marzo de 2015 a enero de 2016



Origen: Premisa como se presentó en Kaiser, Bredenkamp e Iglesias (2016)

En 2013, se hizo necesaria otra reforma fiscal cuando Filipinas abolió el sistema tributario de multinivel, reduciendo los niveles a dos, y finalmente, adoptando una estructura fiscal específica unitaria a partir de 2017 (Kaiser *et ál.*, 2016) (Figura 11).

El objetivo de la reforma era generar ingresos y reducir el consumo de tabaco, cumpliendo así con los objetivos de salud de la ley y reducir la evasión fiscal. Los ingresos adicionales generados por la reforma fiscal se destinaron a la salud (por ejemplo, para cubrir el seguro médico para los pobres, proporcionar asistencia médica, mejorar las instalaciones de atención médica y promover la concienciación de la salud), y al desarrollo de medios de sustento alternativos para los agricultores del tabaco (Kaiser *et ál.*, 2016).

La industria tabacalera lanzó una campaña en los medios de comunicación advirtiendo que la reforma fiscal iba a aumentar el comercio ilícito de productos de tabaco y a erosionar los ingresos del gobierno.

La reforma de la política fiscal se complementó con medidas administrativas y de aplicación de la ley, incluyendo la implementación del Sistema Integrado de Sellos Fiscales de Ingresos Internos (IRSIS, por sus siglas en inglés). Se trata de una solución integral gestionada por un organismo gubernamental para controlar los productos de cigarrillos mediante la colocación de sellos fiscales en cintas a prueba de alteraciones en cada cajetilla que se vende en Filipinas. El IRSIS permite la recaudación eficiente de impuestos al consumo y mejora la efectividad de la supervisión y las inspecciones de campo (Kaiser *et ál.*, 2016).

El gobierno lleva a cabo una vigilancia *in situ* en los lugares de producción, en los almacenes y en el entorno minorista para supervisar el cumplimiento. Se invita al público a que participe en la vigilancia mediante el uso de una aplicación de verificación de sellos fiscales en sus teléfonos celulares. El IRSIS ha ayudado al gobierno a llevar a cabo redadas y a presentar casos sólidos contra los evasores de impuestos.

La importación de productos de tabaco por parte de las tiendas libres de impuestos, una enorme laguna legal en el pasado ya no está exenta de impuestos al consumo. Además, los exportadores pagan el impuesto al consumo al retirar las mercancías de sus locales y solicitan el crédito o la devolución del impuesto posteriormente, previa presentación de la prueba de que las mercancías se exportaron fuera del país.

La reforma fiscal en Filipinas fue un gran éxito, tanto en términos de ingresos como de beneficios para la salud pública. La prevalencia del consumo de cigarrillos se redujo drásticamente (del 28,3 % en 2009 al 22,7 % en 2015) (CTFK, 2017) y los ingresos superiores a lo previsto procedentes de los impuestos al tabaco descartaron las predicciones de la industria de que el gobierno perdería ingresos por el comercio ilícito (Figura 12).

La industria sugirió que para 2014 la participación de mercado de los cigarrillos ilícitos en Filipinas aumentaría a un 19,4 % y que la mayoría de estos cigarrillos provendrían de la producción nacional ilícita. Sin embargo, el Banco Mundial estimó que el consumo de cigarrillos ilícitos era de alrededor del 5 % (Kaiser *et ál.*, 2016). Esta estimación se basó en la tasa de cumplimiento del nuevo régimen de timbres fiscales presentado a principios de 2015 (Figura 13). En septiembre de 2015, los sellos fiscales holográficos se encontraban en más del 95 % de las cajetillas en el espacio de venta al por menor, y en marzo de 2016, el sello fiscal se encontraba en el 99,6 % de las cajetillas (Kaiser *et ál.*, 2016).

Discusión

Los ejemplos del Reino Unido, Turquía y Filipinas demuestran que los países pueden gestionar o reducir efectivamente el comercio ilícito mientras se someten a reformas fiscales y aumentan las tasas a los impuestos al tabaco. Además, estos aumentos y reformas generan ingresos fiscales adicionales que pueden invertirse en la administración fiscal y en medidas de aplicación de la ley, y aumentar aún más la efectividad de la política fiscal sobre el tabaco en términos de beneficios fiscales y de salud pública.

Recientemente, varios países han respondido al comercio ilícito de los productos de tabaco enfocándose en soluciones tecnológicas, como la implementación de sistemas de seguimiento y localización. Estos países incluyen a Brasil (ver discusión anterior), Turquía y Filipinas. Aunque el Reino Unido no contaba con un sistema de seguimiento y localización, actualmente lo está implementando para los cigarrillos y el tabaco para armar a granel junto con otros países de la Unión Europea, de acuerdo con la Directiva sobre los productos del tabaco de la UE.

Dado que los sistemas de seguimiento y localización están diseñados en función de las condiciones específicas de cada país y de sus presupuestos, su efectividad varía

de un país a otro. Incluso un sistema elaborado es generalmente no invasivo y solo requiere ajustes menores en las líneas de producción. Una crítica dirigida de la industria tabacalera es sobre los costos relacionados con su implementación. Los principales factores que afectan los costos directos de estos sistemas son el tamaño del mercado, la variedad de productos, el alcance de la producción nacional, las importaciones y exportaciones, la complejidad operacional, el alcance y duración del contrato con un proveedor de sistemas, el nivel de concentración de la industria, la estrategia de implementación, las funcionalidades (por ejemplo, la integración con los sistemas operacionales existentes, el análisis de datos necesarios) y los factores financieros (por ejemplo, los arreglos de financiación y el grado de configuración).

Una estimación de costos para la Unión Europea, que incluía el seguimiento y localización con marcadores de seguridad, era de unos €0,0090 euros por cajetilla (Eurogroup Consulting y Sovereign Border Solutions, 2015), mientras que la solución más integral a nivel de país cuesta alrededor de \$0,02 dólares estadounidenses por cajetilla/marca (Wahome, 2012; Agcaoli, 2010). Es importante tener en cuenta que el costo de una solución integral podría ser menor en comparación con una simple solución de timbres fiscales (Ross, 2017).

Los fabricantes suelen asumir los costos del sistema, mientras que los acuerdos de financiación con el proveedor del sistema pueden cubrir la inversión inicial (Colledge, 2012; Ross, 2017). Dado el costo unitario relativamente bajo de una solución de seguimiento y localización y las opciones de financiación, incluso los países de bajo ingreso pueden aplicarla.

Los costos indirectos de los sistemas de seguimiento y localización están relacionados con el establecimiento de un marco legal/regulatorio (por ejemplo, costos de aplicación e información pública) y con la resistencia de las partes interesadas (SICPA, 2012).

Algunos países, como Canadá y Suecia, han intentado resolver su problema de comercio ilícito reduciendo los impuestos al consumo de los cigarrillos, con consecuencias muy negativas tanto para el consumo como para los ingresos (NCI, 2016). Recientemente, Pakistán introdujo un nuevo nivel más bajo de impuestos al tabaco para hacer frente a su vasta evasión. Esto resultó en una pérdida fiscal de 15 000 millones de rupias (\$130 millones de dólares estadounidenses) en el año siguiente (Junaidi, 2018), y en una reducción del precio del cigarrillo de alrededor del 30 % (CTFK, 2018).

Cabe esperar que estos precios más bajos den lugar a un mayor consumo de cigarrillos, lo que se asocia con resultados negativos para la salud pública.

A nivel mundial, el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco adoptado en la Quinta Conferencia de las Partes en noviembre de 2012, destaca tres estrategias principales de medidas para reducir y prevenir el comercio ilícito de productos de tabaco:

1. Control de la cadena de suministro de los productos de tabaco (Artículos 6 a 13);
2. Abordar la conducta ilícita y los delitos mediante la aplicación de la ley (Artículos 14 a 19); y
3. Promover la cooperación internacional mediante el intercambio de información, la asistencia administrativa y jurídica mutua y la extradición (Artículos 20 a 31) (Ross *et ál.*, 2015).

El Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco destaca la importancia de controlar toda la cadena de suministro, desde los campos donde se cultivan las hojas de tabaco, hasta el puerto de entrada, pasando por la compra final por parte del consumidor individual (Moreno-Dodson y Márquez, 2017). Este establece requisitos claros y obligatorios para que las Partes Miembro del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco concedan licencias de fabricación, importación y exportación de productos de tabaco y equipos de fabricación. Otras actividades, como la venta al por menor de productos de tabaco, el cultivo y el transporte, la venta al mayoreo, la intermediación, el almacenamiento o la distribución de tabaco y productos de tabaco o equipo de fabricación, deben estar autorizadas siempre que sea posible, dadas las circunstancias nacionales. Estas medidas dificultarán el acceso de las personas sin licencia a los ingredientes esenciales o a la maquinaria utilizada para la fabricación de productos de tabaco.

La concesión de licencias de insumos en la cadena de suministro se ha aplicado recientemente (enero de 2018) en Ontario, Canadá, en respuesta a la presencia de fábricas sin licencia. El reglamento ofrece un mejor control sobre la “fibra de acetato químico”, un ingrediente integral en la fabricación de filtros para cigarrillos, al restringir su importación y posesión a los fabricantes registrados (Provincia de Ontario, 2017). La meta de este reglamento es reducir los productos de tabaco no gravados y no regulados en Ontario, lo que socava los objetivos de salud y fiscales (Oficina del Primer Ministro, Provincia de Ontario, 2017).

A partir de 2018, el Reino Unido exige una licencia para la maquinaria de fabricación de tabaco, además de una licencia para fabricar sus productos derivados. Las máquinas de fabricación de tabaco descubiertas sin una licencia válida serán objeto de decomiso y de controles más estrictos para impedir la fabricación ilícita (HMRC, 2018b).

Los países también pueden conceder licencias y controlar los papeles para cigarrillos debido al pequeño número de productores. La existencia de una única tarifa armonizada para este producto facilitaría su control (NRC e IOM, 2015).

Además, el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco insta a las partes a implementar controles efectivos de las zonas francas y de ventas libres de impuestos, ya que facilitan el tránsito, la fabricación y la venta de productos de tabaco ilícito. La implementación de tales controles requerirá de una negociación y colaboración internacional (Holden, 2017).

Cualquier mecanismo de aplicación de la ley previsto en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco estaría sujeto a los principios básicos de las leyes nacionales. Por lo tanto, las medidas de aplicación de la ley variarán mucho de un país a otro. Se espera que la adopción de las estrategias descritas en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco mejore la capacidad mundial para reducir el comercio ilícito de productos de tabaco (Ross *et ál.*, 2015).

Conclusión

Este documento se centró en cinco mensajes clave relacionados con el tabaco ilícito:

1. La industria tabacalera utiliza al comercio ilícito para oponerse a los aumentos de los impuestos, argumentando específicamente que los aumentos en los impuestos al tabaco provocarán un aumento en el comercio ilícito, lo cual, a su vez, socavarán los objetivos de salud pública y de las políticas fiscales;
2. La industria tabacalera exagera la escala y el alcance del comercio ilícito con el fin de abogar contra el aumento de los impuestos al tabaco;
3. Los impuestos y los precios no son el factor principal y determinante del comercio ilícito; es más probable que muchos otros factores sean los causantes en los niveles del comercio ilícito;

4. Incluso en presencia del comercio ilícito, la experiencia de una amplia gama de países ha demostrado que el aumento de los impuestos al tabaco ha producido sistemáticamente importantes beneficios fiscales y sanitarios mediante el aumento de los ingresos y la reducción de su consumo;
5. Si los gobiernos están preocupados por los niveles y/o el alcance del comercio ilícito, existen muchas medidas políticas, administrativas y de aplicación de la ley que pueden adoptar para reducir el comercio ilícito, incluso a la vez que aumentan los impuestos al tabaco.

Este documento ha demostrado que, con respecto al primer mensaje, las compañías tabacaleras han utilizado con frecuencia al comercio ilícito para oponerse a los aumentos de los impuestos al tabaco y a otras medidas de políticas públicas. Si bien han argumentado que el aumento a los impuestos y los precios y otras medidas de control del tabaco motivarán a los fumadores a comprar cigarrillos ilícitos, la investigación ha demostrado que ocurre lo contrario, ya que el aumento de los impuestos ha dado lugar a un menor consumo y a mayores ingresos, incluso en presencia del comercio ilícito. Los argumentos de la industria se ven aún más socavados por el frecuente aumento de los precios por más que el aumento de los impuestos.

Aunque casi el 12 % del mercado mundial está ocupado por cigarrillos ilícitos, el mensaje dos ha mostrado que los datos independientes muestran sistemáticamente niveles más bajos de comercio ilícito que los datos de la industria, y que los datos de la industria no suelen ser un indicador fiable del comercio ilícito. Además, dadas las dificultades para medir el comercio ilícito, se necesitan métodos innovadores para estimar los niveles y las tendencias. También, la mayoría de los países necesitarán recopilar datos de referencia sobre el tamaño del mercado de productos de tabaco ilícito y la naturaleza de este.

Contrariamente a lo que dice la industria tabacalera, los impuestos y los precios solo tienen una débil relación con el mercado ilícito de cigarrillos a nivel nacional, como se muestra en el mensaje tres. Los estudios muestran que el mercado ilícito es mayor en los países con impuestos y precios bajos, mientras que es relativamente menor en los países con impuestos y precios más altos. En general, los países con niveles más altos de comercio ilícito tienen sistemas débiles de administración tributaria y de aplicación de la ley.

Las pruebas que apoyan el mensaje cuatro muestran que, incluso en presencia del comercio ilícito, es muy probable que se cumplan los objetivos de reducción de las consecuencias sanitarias del consumo de tabaco y del aumento de los ingresos como resultado del aumento de los impuestos al tabaco. Generalmente, la pérdida de ingresos debida a la evasión/elusión de estos impuestos es pequeña, tanto en términos absolutos (la cantidad total que debe recuperarse) como relativos (en comparación con la evasión/elusión de impuestos sobre otros artículos gravables).

En el mensaje cinco se presentan casos prácticos de países que adoptaron medidas deliberadas para reducir los niveles de comercio ilícito mediante la mejora de la administración tributaria y la aplicación de la ley, incluida la aplicación de soluciones tecnológicas como los sistemas de seguimiento y localización. Demuestra la necesidad de establecer un sistema de vigilancia para supervisar el mercado a lo largo del tiempo y evaluar el impacto de diversas medidas de control y de otros factores. Este sistema de vigilancia también debería recopilar datos sobre los esfuerzos de la industria

tabacalera por socavar las acciones de los gobiernos para controlar el comercio ilícito, incluyendo su interferencia en la aplicación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco.

El control efectivo del comercio ilícito de productos de tabaco requerirá la aplicación de la vigilancia en curso y de análisis de datos para proporcionar información oportuna a los encargados de la toma de decisiones. A nivel mundial, así como a nivel nacional, será importante estudiar las cadenas de suministro de los productos de tabaco a fin de diseñar medidas efectivas para controlarlas. Los países también deberían evaluar la efectividad de su estructura y administración tributaria para comprender mejor los sistemas de evasión y elusión fiscal y hacerles frente.

Por último, los países deben documentar sus esfuerzos por controlar el comercio ilícito de los productos de tabaco, incluyendo las inversiones hechas para mejorar la administración tributaria, a fin de poder estudiar la efectividad de los diversos enfoques, incluyendo el rendimiento de esas inversiones.

Bibliografía

- Agcaoili, L. (2010) *Chinese firm challenges SICPA, Philip Morris proposal on cigarette stamp tax*. Publicado en Philstar. Disponible en: <http://www.philstar.com:8080/business/611967/chinese-firm-challenges-sicpa-philip-morris-proposal-cigarette-stamp-tax>.
- Ajmal, A. y Veng I. (2015) *Tobacco tax and the illicit trade in tobacco products in New Zealand*. Australian and New Zealand Journal of Public Health. 39: 116-20.
- Batmunkh, T., Vellios, N., Ross, H., Enkhstogt, M. y Smith, L. (2018) *The impact of a 2018 tax increase on illicit cigarette trade in Mongolia - preliminary results*. WCTOH Poster, marzo de 2018.
- Bilir, N., Cakir, B. y Dagli, E. (2009) *Tobacco control in Turkey*. Copenhagen: Organización Mundial de la Salud, Europa.
- Breton, E., Richard, L., Gagnon, F., Jacques, M. y Bergeron, P. (2006) *Fighting a Tobacco-Tax Rollback: A Political Analysis of the 1994 Cigarette Contraband Crisis in Canada*. Journal of Public Health Policy. 27, 77-99.
- Blecher, E. (2010) *A mountain on a molehill: is the illicit trade in cigarettes undermining tobacco control policy in South Africa? Trends Organized Crime*. 13: 299-315.
- Blecher, E., Liber, A., Ross, H. y Birckmayer, J. (2013) *Euromonitor data on the illicit trade in cigarettes*. Tobacco Control. 24:100-101.
- Blecher, E. y Van Walbeek, C. (2009) *Cigarette affordability trends: an update and some methodological comments*. Tobacco Control. 18(3): 167-175.

Brown, J., Welding, K., Cohen, J., Cherukupalli, R., Washington, C., Ferguson, J. y Clegg Smith, J. (2017). *An analysis of purchase price of legal and illicit cigarettes in urban retail environments in 14 low- and middle-income countries*. *Addiction*.

Campaign for Tobacco Free Kids (CTFK) (2017) *Philippines Tobacco Tax Reform*. Washington: Campaign for Tobacco-Free Kids.

Campaign for Tobacco Free Kids (CTFK) (2018) *Taxing Tobacco in Pakistan Budget 2018-2019: Recommendations for Tax Reform*. Washington: Campaign for Tobacco-Free Kids. Febrero de 2018.

Cancer Council Victoria (2011). *Illicit trade of tobacco in Australia. A report prepared by Deloitte for British American Tobacco Australia Limited, Philip Morris Limited and Imperial Tobacco Australia Limited*. Quit Victoria, Cancer Council Victoria.

Çetinkaya, V. y Marquez, P. (2017) *Tobacco Taxation in Turkey. An Overview of Policy Measures and Results*. Washington: Banco Mundial.

Chaloupka, F. (2014) *Taxes, prices and illicit trade: the need for sound evidence*. *Tobacco Control*. 23.

Chaloupka, F., Edwards, S., Ross, H., Diaz, M., Kurti, M., Xu, X., Pesko, M., Merriman, D. y DeLong, H. (2015) *Preventing and Reducing Illicit Tobacco Trade in the United States*. Atlanta: Centros para el Control y Prevención de Enfermedades.

Chen, J., McGhee, S., Townsend, J., Lam, T. y Hedley, A. (2015) *Did the tobacco industry inflate estimates of illicit cigarette consumption in Asia? An empirical analysis*. *Tobacco Control*.

Chernick, H. y Merriman, D. (2013) *Using Littered Pack Data to Estimate Cigarette Tax Avoidance in NYC*. *National Tax Journal*. 635-668.

Colledge, J. (2012) *Law enforcement mechanisms to deal with illicit tobacco trade*. Presentación en Botsuana; 2012.

Collin, J., Legresley, E., MacKenzie, R., Lawrence, S. y Lee, K. (2004) *Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia*. *Tobacco Control*. 13 Suppl 2.

Consejo de la Unión Europea (2005). *Report on cigarette smuggling in the European Union*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.

Daudelin, J., Soiffer, S. y Willows, J. (2013) *Border integrity, illicit tobacco, and Canada's security*. Macdonald-Laurier Institute.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2018) *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, 2018*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Eurogroup Consulting and Sovereign Border Solutions (2015) *Analysis and Feasibility Assessment Regarding EU Systems for Tracking and Tracing of Tobacco Products and for Security Features. Final Report*. No EAHC/2013/Health/11. 2013/S 068-112544.

Euromonitor (2018) *Illicit trade market share*. [Statistics]. Extraído de Passport.

Comisión Europea (2018) *Excise Duty Tables*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.

Feige, E. y Cebula, R. (2012) *America's Underground Economy: Measuring the Size, Growth and Determinants of Income Tax Evasion in the U.S. Crime Law and Social Change*.

Gallus, S., Tramacere, I., Zuccaro, P., Colombo, P. y La Vecchia, C. (2009) *Cigarette smuggling in Italy, 2005-8*. *Tobacco Control*. 18: 159-160.

- García, M., Uribe, M. e Iunes, R. (2017) *The Political Economy of the 2016 Tobacco and Proposed Sugar-Sweetened Beverage Tax Increases in Colombia*. World Bank Group.
- GBD 2015 Risk Factors Collaborators (2016) *Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015*. *Lancet*. 388(10053):1659-1724.
- Gilmore, A. y McKee, M. (2004) *Moving East: how the transnational tobacco industry gained entry to the emerging markets of the former Soviet Union – Part 1: establishing cigarette imports*. *Tobacco Control*. 13: 143-150.
- Gilmore, A. y Rowell, A. (2018) *Why you shouldn't trust the tobacco industry on illicit*. Oral presentation at the *World Conference on Tobacco or Health*. Ciudad del Cabo. 9 de marzo de 2018.
- Gilmore, A., Rowell, A., Gallus, S., Lugo, A., Joossens, L. y Sims, M. (2014) *Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report*. *Tobacco Control*. 23(e1):e51-61.
- Goodchild, M., Nargis, N. y Tursan d'Espaignet, E. (2017). *Global economic cost of smoking-attributable diseases*. *Tobacco Control*.
- Guindon, G., Burkhalter, R. y Brown, K. (2016) *Levels and trends in cigarette contraband in Canada*. *Tobacco Control*.
- HM Revenue and Customs (HMRC) (2000) *Tackling Tobacco Smuggling*. Londres: HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad, HMRC, por sus siglas en inglés).
- HM Revenue and Customs (HMRC) (2013) *Measuring tax gaps. Tax gap estimates for 2011-12*. Edición de 2013. Londres: HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad, HMRC, por sus siglas en inglés).
- HM Revenue and Customs (HMRC) (2017) *Measuring tax gaps. Tax gap estimates for 2015-16*. Edición de 2017. Londres: HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad, HMRC, por sus siglas en inglés).
- HM Revenue and Customs (HMRC) (2018) *Measuring tax gaps. Tax gap estimates for 2016-17*. Edición de 2018. Londres: HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad, HMRC, por sus siglas en inglés).
- HM Revenue and Customs (HMRC) (2018b) *The Tobacco Products Manufacturing Machinery (Licensing Scheme) Regulations 2018*. Statutory Instruments 2018 No. 75.
- HM Revenue and Customs (HMRC) (2018c) *Tobacco Bulletin*, October 2018. [Statistics].
- Extraído de HM Revenue and Customs. Disponible en: <https://www.uktradeinfo.com/Statistics/StatisticalBulletins/Pages/BulletinArchive.aspx?viewname=Tobacco%20Duties%20Archive>.
- HM Revenue and Customs (HMRC) and UK Border Agency (2011) *Tackling tobacco smuggling - building our success: a renewed strategy for HM Revenue & Customs and the UK Border Agency*. Londres: HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad), y la Agencia de Fronteras del Reino Unido.
- Haighton, C., Taylor, C. y Rutter, A. (2017) *Standardized packaging and illicit tobacco use: A systematic review*. *Tobacco Prevention & Cessation*. 3: 13.
- Holden, C. (2016) *Transnational tobacco companies and the moral economy of tobacco smuggling*. En: Whyte, D. y Wiegatz, J. *Neoliberalism and the Moral Economy of Fraud*. Routledge.
- Holden, C. (2017) *Graduated sovereignty and global governance gaps: Special economic zones and the illicit trade in tobacco products*. *Political Geography*. 59 72e81.
- House of Commons (2002) *Tobacco Smuggling. Third Report of Session 2002-2003*. Cámara de los Comunes del Reino Unido. Comité de Cuentas Públicas. Londres: Cámara de los Comunes del Reino Unido.
- Iglesias, R. (2012) Presentación en Gaborone, Botsuana. Del 3 al 5 de junio de 2012.

- Iglesias, R. (2014) *Tobacco tax success story: Brasil*. Washington: Campaign for Tobacco-Free Kids.
- Iglesias, R. (2016) *Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform*. *Rev Panam Salud Publica*. 40(4): 243–9.
- International Agency for Research on Cancer (IARC) (2011) *Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control*. Volume 14, IARC Handbooks.
- John, R. and Ross, H. (2017) *Consumption of Illicit Cigarettes in India: Findings from a Retail Survey*. Tobacco Control.
- Joossens, L. (1999) *Smuggling and cross-border shopping of tobacco products in the European Union*. Londres: The Health Education Authority.
- Joossens, L. (2003). *Vietnam: smuggling adds value*. *Tobacco Control*. 12:119–120.
- Joossens, L., Lugo, A., La Vecchia, C., Gilmore, A., Clancy, L. y Gallus, S. (2014) *Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey*. *Tobacco Control*. 23:e17–e23.
- Joossens, L. y Raw, M. (2003) *Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling*. *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*. 7(3):214-22.
- Joossens, L., y Raw, M. (2008) *Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain*. *Tobacco Control*. 17:399-404.
- Joossens, L., Merriman, D., Ross, H. y Raw, M. (2009) *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*. París: Unión Internacional Contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias.
- Joossens, L., Merriman, D., Ross, H. y Raw, M. (2010) *The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue*. *Addiction*. 105(9):1640-9. 2010.
- Joossens, L., Gilmore, A., Stoklosa, M. y Ross, H. (2016) *An assessment of European Union's agreements with the four major Transnational Tobacco Companies to address the illicit cigarette trade*. *Tobacco Control*. 25:254-260.
- Junaidi, I. (2018) *Reclassification of cigarettes caused loss of Rs 15 bn to exchequer*.
Publicado en Dawn, 7 de febrero de 2018. Disponible en:
https://epaper.dawn.com/DetailImage.php?StoryImage=07_02_2018_004_006.
- Kaiser, K., Bredenkamp, C. e Iglesias, R. (2016) *Sin Tax Reform in the Philippines*. Washington: Banco Mundial.
- Kaplan, B., Navas-Acien, A. y Cohen, J. (2017) *The prevalence of illicit cigarette consumption and related factors in Turkey*. *Tobacco Control*.
- Kelly, J. (2008) *Tackling tobacco smuggling in the UK*. HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad, HMRC, por sus siglas en inglés). Presentación en abril de 2008.
- KPMG (2016) *Project SUN. 2016 Results*.
- Laffer, A. (2014) *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice*. San Francisco: Pacific Research Institute.
- Liber, A., Ross, H., Omar, M. y Chaloupka, F. (2015) *The Impact of the Malaysian Minimum Cigarette Price Law: Findings from the ITC Malaysia Survey*. *Tobacco Control*.
- Maldonado, N., Llorente, B., Iglesias, R. y Escobar, D. (2018) *Measuring illicit cigarette trade in Colombia*. *Tobacco Control*.

Matthars, A. (2009) *Tobacco control in the UK: taxation and other policies*. HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad, HMRC, por sus siglas en inglés). Presentación en Atenas.

Merriman, D., Yurekli, A. y Chaloupka, F. (2000). *How big is the worldwide cigarette smuggling problem?* En: Prabhat, J., Chaloupka, F. (eds.) *Tobacco control in developing countries*. Oxford: Oxford University Press, 1-464.

Meyercord Revenue (2015) *Proven Benefits*. Consultado en línea: <http://meyercord.com/index.php/cigarette-excise-tax-collection/excise-tax-stamp-sicpatrace> (consultado el 30 de enero de 2015).

Moreno-Dodson, B. y Marquez, P. (eds.) (2017) *Tobacco Tax Reform At The Crossroads Of Health And Development*. Washington: Banco Mundial.

Nagelhout, G., van den Putte, B., Allwright, S., Mons, U., McNeil, A., Guignard, R., Beck, F., Siahpush, M., Joossens, L., Fong, G., de Vries, H. y Willemsen, M. (2014) *Socioeconomic and country variations in cross-border cigarette purchasing as tobacco tax avoidance strategy*. Findings from the ITC Europe Surveys. *Tobacco Control*. 23: i30–i38.

National Academy of Sciences (NAS) (2015) *Understanding the U.S. illicit tobacco market: characteristics, policy context, and lessons from international experiences*. Washington: La Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos (NAS, por sus siglas en inglés).

National Audit Office (2013). *Progress in tackling tobacco smuggling. Report by the Comptroller and Auditor General*. Londres: HM Revenue & Customs (Rentas y Aduanas de Su Majestad); 2013.

Instituto Nacional del Cáncer (NCI, por sus siglas en inglés) (2016) *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda: Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (HHS, por sus siglas en inglés), Institutos Nacionales de la Salud (NIH, por sus siglas en inglés), Instituto Nacional del Cáncer (NCI, por sus siglas en inglés) y Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

National Research Council (NRC) and Institute of Medicine (IOM) (2015) *Understanding the U.S. Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences*. Washington, D. C.: The National Academies Press.

Nguyen, M., Nguyen, H., Denniston, R., Ross, H., So, A. y Hoang, T. (2014) *The Empirical Analysis of Cigarette Tax Avoidance and Illicit Trade in Vietnam, 1998-2010*. PLOS ONE. 9(1): e87272.

Office for National Statistics (2018) *Consumer price inflation, UK: Diciembre de 2018*. Londres: Oficina Nacional de Estadística (ONS, por sus siglas en inglés).

Oficina del Primer Ministro, Provincia de Ontario (2017) *Regulation and Fee Changes Coming Into Force January 1, 2018*. Comunicado de prensa disponible en: <https://news.ontario.ca/opo/en/2017/12/regulation-and-fee-changes-coming-into-force-january-1-2018.html>.

Paraje, G. (2018) *Illicit cigarette trade in five South American countries: A gap analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Peru*. *Nicotine & Tobacco Research*.

Pavananunt, P. (2011) *Illicit Cigarette Trade In Thailand*. *Southeast Asian Journal of Tropical Medicine and Public Health*. (42): 6.

Pedersen, H., Floristean, A., Iseppi, L., Dawkins, R., Smith, C., Morup, C., Rohde, H., Yin, S., Schoen, P. y Den, X. (2014) *Study on the measuring and reducing of administrative cost in imposing excise duties on tobacco products*. Bruselas: Comisión europea.

Petit, P. y Nagy, J. (2016) *How to design and enforce tobacco excises?* Washington: Fondo Monetario Internacional (FMI, por sus siglas en inglés).

- Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M. y Belkindas, M. (2016) *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*. Viena: Instituto para Estudios Avanzados (IHS, por sus siglas en alemán).
- Provincia de Ontario (2017) *Ontario Regulation 585/17 made under the Tobacco Tax Act: Cigarette Filter Components*.
- Ramos, A. (2009). *Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries*. Working Paper, junio de 2009.
- Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur) (2019) *Accelerating effective tobacco taxes in Brazil: Trends and Perspectives*. Montevideo: Red Sur.
- Reyes, I. y Wong, J. (2016) *Illicit Trade of Tobacco Products in the Philippines*. Presentación durante un taller sobre el Comercio ilícito de productos de tabaco. Manila. Febrero de 2016.
- La Real Policía Montada de Canadá (la RCMP, por sus siglas en inglés) (2008). *Contraband tobacco enforcement strategy*.
- Ross, H. (2015) *Understanding and measuring tax avoidance and evasion: A methodological guide*. Washington, D. C.: Disponible en: http://www.tobaccoecon.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/405/Publications/reports/Understanding-and-measuring-tax-avoidance-and-evasion-A-methodological-guide1.pdf.
- Ross, H. (2017) *Tracking and Tracing Tobacco Products in Kenya*. Preventive Medicine. 105: s15-s18.
- Ross, H. (2018) *Tobacco Industry Strategies to Reduce Tax Liability*. SALDRU working paper. 2018.
- Ross, H. y Van Walbeek, C. (2018) *Letter: Cigarette taxes aren't the problem*. Business Day. 6 de diciembre de 2018.
- Ross, H., Eads, M. e Yates, M. (2018) *Why Governments Cannot Afford Codentify to Support Their Track and Trace Solution*. Tobacco Control.
- Ross, H., Husain, M., Kostova, D., Xu, X., Edwards, S., Chaloupka, F. y Ahluwalia, I. (2015) *Approaches for Controlling Illicit Tobacco Trade – Nine Countries and the European Union*. MMWR Weekly. (64):20.
- Ross, H., Vellios, N., Clegg Smith, K., Ferguson, J. y Cohen, J. (2015b) *A closer look at “Cheap White” cigarettes*. Tobacco Control.
- Ross, H., Tesche, J. y Vellios, N. (2017) *Undermining Government Tax Policies: Common strategies employed by the tobacco industry in response to tobacco tax increases*. Preventive Medicine. 105: S19-S22.
- Scollo, M., Zacher, M., Coomber, K. y Wakefield, M. (2015) *Use of illicit tobacco following introduction of standardised packaging of tobacco products in Australia: results from a national cross-sectional survey*. Tobacco Control. 24: ii76–ii81.
- Shirane, R., Smith, K., Ross, H., Silver, K., Williams, S. y Gilmore, A. (2012) *Tobacco Industry Manipulation of Tobacco Excise and Tobacco Advertising Policies in the Czech Republic: An Analysis of Tobacco Industry Documents*. PLOS Med. 9(6): e1001248.
- SICPA (2012) *A full cost/benefit analysis intended for the unit “Tobacco Control” of the Directorate General SANCO of the European Commission*. Prilly: SICPA.
- Stoklosa, M. (2015) *Is the illicit cigarette market really growing? The tobacco industry’s misleading math trick*. Tobacco Control.
- Stoklosa, M. y Ross, H. (2014) *Contrasting Academic and Tobacco Industry Estimates of Illicit Cigarette Trade: Evidencia de Varsovia, Polonia*. Tobacco Control. 23: e30-e34.

- Sweeting, J., Johnson, T. y Schwartz, R. (2009) *Anti-contraband policy measures: evidence for better practice - summary report*. Toronto: Ontario Tobacco Research Unit, Special Report Series.
- Szklo, A., Iglesias, R., de Souza, M., Szklo, M. y de Almeida, L. (2017) *Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated from Legal Sales, 2012–2016*. American Journal of Public. e1–e5.
- Tayyan, U. (2013) *Tobacco banderol system application in Turkey*. Presentación del Ministerio de Finanzas de Turquía en la 10ª Conferencia APACT, 20 de agosto de 2013.
- Transparency International (2018) *Corruption Perception Index 2018. [Statistics]*. Extraído de Transparency International. Disponible en: www.transparency.org/cpi2018.
- Van Wabeek, C. y Shai, L. (2014) *Are the tobacco industry's claims about the size of the illicit cigarette market credible? The case of South Africa*. Tobacco Control. 24: e142-e146.
- Organización Mundial de Aduanas (WCO, por sus siglas en inglés) (2013) *Illicit Trade Report*.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010) *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2013) *Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2017) *Report on the Global Tobacco Epidemic*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (sin fecha). *Report on tobacco taxation in the United Kingdom*.
- Organización Mundial de la Salud y el Gobierno del Reino Unido, Her Majesty's Customs and Excise, Excise Social Policy Group. Disponible en: http://www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_united_kingdom_taxation.pdf?ua=1.
- Wahome, M. (2012) *Taxman targets contraband traders with new duty stamps*. Publicado en Business Daily, el 11 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.businessdailyafrica.com/Taxman-targets-contraband-traders-with-new-duty-stamps-/-/539546/1304018/-/14k7v9v/-/index.html>.
- Banco Mundial (2018) *Economics of Tobacco Taxation Toolkit*. Washington: Banco Mundial.
- Yürekli, A. y Sayginsoy, Ö. (2010) *Worldwide organized cigarette smuggling: an empirical analysis*. Applied Economics. 42: 5, 545-561.
- Zhang, B., Cohen, J., Ferrence, R. y Rhem, J. (2006) *The impact of tobacco tax cuts on smoking initiation among Canadian young adults*. American Journal of Preventative Medicine. 30(6).

www.tobacconomics.org

**INSTITUTE FOR
HEALTH RESEARCH
AND POLICY**

