

# Casos prácticos sobre el comercio ilícito de tabaco: Reino Unido

## Antecedentes

El comercio ilícito de tabaco incluye métodos ilegales de fabricación, venta o compra de productos auténticos o falsificados sin pagar los impuestos al tabaco. En el Reino Unido (R.U.), se estimó en el año 2000 que la venta de productos ilícitos de tabaco había causado una pérdida de £3 mil millones en ingresos fiscales.

A menudo, la industria tabacalera ha argumentado que el aumento de los impuestos al tabaco conduce a un aumento en el comercio ilícito. Mientras que las diferencias fiscales y de precios en los países/regiones colindantes pueden aumentar los incentivos que favorecen el comercio ilícito, la experiencia del Reino Unido demuestra que una estrategia integral de control del tabaco puede aumentar los ingresos del gobierno a través de impuestos más altos, lograr reducciones importantes en el tabaquismo y reducir con éxito los niveles de comercio ilícito.

Un componente crucial de la política de control del tabaco del Reino Unido han sido los altos impuestos al tabaco, que el Estado ha aplicado tanto como medida de salud pública como de generación de ingresos. Tras una serie de aumentos en los impuestos, el comercio ilícito de tabaco aumentó rápidamente en la década de 1990. Esta tendencia se debió, en particular, a una práctica bien documentada de los productores de tabaco de producir y exportar cigarrillos en cantidades mucho más grandes que la demanda conocida en sus mercados establecidos. Entonces, estos productos se introdujeron de contrabando en el Reino Unido sin pagar ningún impuesto.

## Esfuerzos del Reino Unido para reducir el comercio ilícito

En respuesta a la magnitud del problema, las autoridades policiales del Reino Unido aplicaron por primera vez un plan de acción sobre el tabaco en el año 2000 y lo actualizaron en 2006, 2008 y 2011. Cada revisión de las leyes se hizo en respuesta a los nuevos desafíos que surgían a medida que el suministro ilícito de tabaco se adaptaba a los cambios regulatorios. Los impuestos al tabaco también continuaron aumentando durante esos años. La estrategia del Reino Unido contra el tabaco ilícito parte del principio de que el contrabando es un problema de aplicación de la ley, y no un problema causado por los altos precios del tabaco.

La acción global del Reino Unido contra el comercio ilícito de tabaco a lo largo de los años ha incluido<sup>1-5</sup>:

- Evaluar sistemáticamente el tamaño del mercado ilícito y perfeccionar la metodología utilizada para hacerlo;
- Crear una nueva agencia, la Agencia Fronteriza del Reino Unido, que trabaja en colaboración con los Departamentos de Ingresos y Aduanas, de Hacienda y de Salud y con los gobiernos locales;
- Desplegar oficiales de inteligencia en el extranjero, cuya función es interceptar y confiscar el contrabando antes de que entre en el Reino Unido;
- Reducir los incentivos del contrabando mediante el aumento de las sanciones civiles y penales;

- Agregar 1 000 agentes de aduana más y escáneres de rayos X adicionales para aumentar la aplicación de la ley;
- Marcar los cigarrillos y los productos del tabaco enrollados a mano destinados al mercado nacional con una declaración destacada “UK DUTY PAID” (R.U. Impuestos pagados);
- Colocar marcas secretas antifalsificación en las cajetillas de cigarrillos que permitan a las autoridades verificar instantáneamente la autenticidad de un producto en los estantes de los minoristas;
- Hacer que sea más difícil que los delincuentes obtengan productos de tabaco; y
- Desmantelar las cadenas de suministro y distribución de los productos de tabaco ilegales.

Tras la aplicación de la estrategia general del Reino Unido y la presión pública en respuesta a las audiencias parlamentarias, las exportaciones de cigarrillos a lugares como Andorra, que se consideraba un punto de tránsito importante para los cigarrillos que iban destinados a volver a entrar de contrabando al Reino Unido, disminuyeron considerablemente.

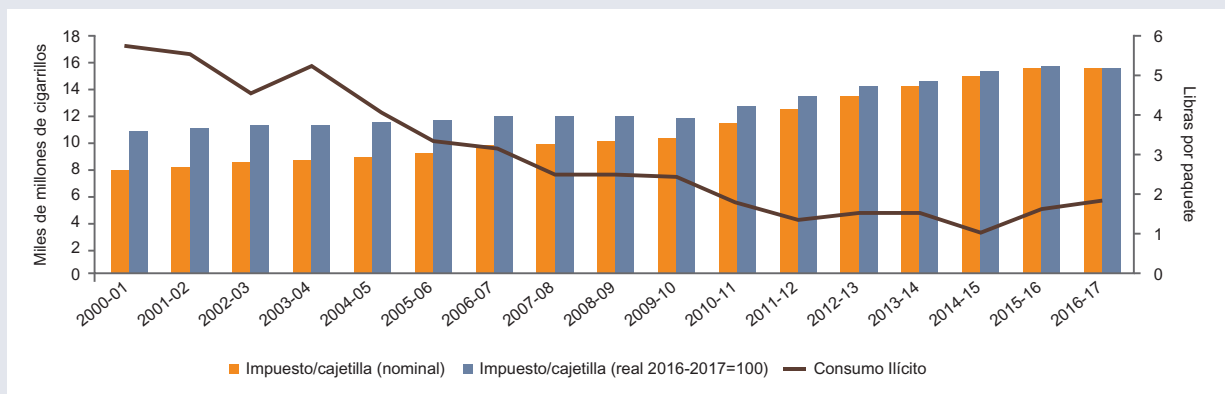
## Impuestos al tabaco y comercio ilícito en el Reino Unido

El Reino Unido ha acompañado su política de impuestos al tabaco prosalud con muchas otras políticas integrales de control, como las leyes de espacios interiores libres de humo y las restricciones a la comercialización del tabaco. A medida que los impuestos al tabaco aumentaban constantemente a una tasa fija, igual o superior a la inflación, el consumo de cigarrillos ilícitos disminuyó de 17 000 millones en 2000-2001 a 5 500 millones en 2016-2017.

La Figura 1 muestra que mientras los impuestos a los cigarrillos en el Reino Unido aumentaron, la participación del mercado ilícito disminuyó constantemente. Los datos muestran que los impuestos por cajetilla de cigarrillos han aumentado considerablemente en los últimos años, lo que ha reducido el consumo global. Debido a que el consumo global se redujo significativamente, la participación del mercado ilícito parece haber aumentado en los últimos años, sin embargo, el volumen de cigarrillos ilícitos consumidos en realidad disminuyó.

**Figura 1**

### Impuestos al tabaco y la participación del mercado ilícito



Basado en datos de Rentas y Aduanas de Su Majestad y la Oficina Nacional de Estadística.

(Nota: la participación del mercado ilícito [línea café] parece haber aumentado en los últimos años debido a que el consumo global se redujo significativamente como resultado del aumento de los impuestos y de otras políticas de control del tabaco)

Además, los aumentos de precios entre 2006 y 2009 fueron impulsados casi a la par por los aumentos de impuestos (responsables del 52 % del aumento total de precios) y por la estrategia de precios de la industria (responsable del 48 % del aumento total de precios). El consumo de cigarrillos ilícitos también descendió de 10 000 millones de cigarrillos en 2006 a 7 500 millones en 2009. Dado que el consumo ilícito en el Reino Unido se redujo y que la propia industria tabacalera elevó los precios de los cigarrillos, esta no puede argumentar que el aumento de los impuestos o el aumento de los precios impulsen el comercio ilícito de tabaco.

La experiencia del Reino Unido demuestra que, contrario al argumento de la industria tabacalera, los aumentos de los impuestos al tabaco no son la razón del aumento del comercio ilícito de tabaco. Cuando va acompañado de leyes integrales de control, el comercio ilícito de tabaco se puede controlar y reducir, a pesar de unos impuestos más altos, a través

de una mejor administración tributaria y de la aplicación de las leyes fiscales.

## Conclusión

Los países de todo el mundo pueden aprender de la experiencia del Reino Unido. Los gobiernos pueden aumentar con éxito los ingresos y reducir la prevalencia del tabaquismo, incluso en presencia del comercio ilícito, mediante un gobierno sólido y medidas de aplicación de la ley. Cuanto más extenso y coordinado sea el enfoque, más efectivo será a la hora de abordar el problema del comercio ilícito de tabaco. Los países también pueden utilizar el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Tabaco, el primer instrumento de carácter vinculante adoptado bajo el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud, como respuesta internacional coordinada al problema del comercio ilícito de tabaco.

## Referencias

1. Langley T, Gilmore A, Gallagher A and Arnott D (2019) United Kingdom: Tackling Illicit Tobacco. In: Dutta A (ed.) Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences. Washington DC: World Bank.
2. HM Revenue & Customs. Measuring tax gaps 2018 edition. London: HM Revenue & Customs; 2018.
3. HM Revenue & Customs. Tobacco Bulletin. October 2018.
4. Office for National Statistics. Consumer price inflation, UK: December 2018.
5. Ross H (2015) Controlling Illicit Tobacco Trade: International Experience. Prepared for the Economics of Tobacco Control Project, School of Economics, University of Cape Town and Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. Available at: [https://tobacconomics.org/wpcontent/uploads/2016/01/Ross\\_International\\_Experience\\_8-06-15.pdf](https://tobacconomics.org/wpcontent/uploads/2016/01/Ross_International_Experience_8-06-15.pdf).

## Cita sugerida:

Blecher E., *Casos prácticos sobre el comercio ilícito de tabaco*: Reino Unido. Nota descriptiva de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2019. [www.tobacconomics.org](http://www.tobacconomics.org)

## Autores

Esta Nota descriptiva fue escrita por Dr. Evan Blecher, Economista Sénior, Health Policy Center, University of Illinois at Chicago, Chicago, Illinois. La revisión por pares fue proporcionada 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 por el Mtro. Michal Stoklosa, Científico principal, Taxation & Health, Sociedad Americana del Cáncer, Atlanta, Georgia.

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. Visite [www.tobacconomics.org](http://www.tobacconomics.org) o síganos en Twitter [www.twitter.com/tobacconomics](https://www.twitter.com/tobacconomics).