



## CONTRABANDO DE TABACO

---

Todos los años, miles de millones de cigarrillos desaparecen en el lucrativo mercado negro para productos del tabaco.<sup>1</sup> Dicho contrabando perjudica gravemente la salud pública debilitando las políticas impositivas, reduciendo los precios promedio de los cigarrillos y poniendo cigarrillos libres de impuestos a disposición de los jóvenes y los fumadores para quienes el precio no es un tema menor y dejarían de fumar si los cigarrillos fuesen más caros. El contrabando de cigarrillos ayuda además a financiar a los grupos terroristas y criminales y reduce los ingresos del fisco, fuente de financiamiento cada vez más importante para los programas de control de tabaco y salud pública.

### **Cómo funciona el contrabando**

Por lo general, el contrabando organizado de tabaco comprende el desvío de grandes cantidades de cigarrillos al mercado negro mientras el producto está en tránsito. Al desviar los cigarrillos mientras aún se encuentran en la cadena de distribución mayorista (donde se los transporta sin impuestos) los contrabandistas a gran escala generalmente evaden todos los impuestos. El contrabando es normalmente malinterpretado, ya que se cree que proviene de la explotación de diferenciales impositivos entre países, pero ésta es una parte relativamente pequeña del problema y es mucho menos rentable para los contrabandistas. De hecho, aun cuando todos los países tuvieran exactamente el mismo precio e idéntica estructura impositiva, el contrabando continuaría en una escala similar.

### **Quién pierde y quién gana en el contrabando: El problema de los “incentivos perversos”**

La causa del problema es que las pérdidas provenientes del contrabando caen en los ministerios de finanzas nacionales, no en los productores ni mayoristas de tabaco que controlan el sistema de distribución. Por otro lado, los productores y mayoristas tabacaleros obtienen ganancias del contrabando de diversas formas: obtienen ganancias cuando el producto se vende por primera vez; el contrabando genera un suministro de cigarrillos baratos y precios promedio más bajos, lo que aumenta la demanda; y el contrabando además ayuda a las compañías tabacaleras a ejercer presión para obtener tasas impositivas menores en el mercado legal, una vez más con el objetivo de incrementar la demanda. Las ganancias originadas a partir del contrabando de cigarrillos son enormes. Se estima que este tráfico es tan rentable como el de las drogas ilegales, pero las sanciones penales de las que es pasible el contrabando de cigarrillos son mucho más leves.

Estos “incentivos perversos” significan que un contenedor cargado de cigarrillos por valor de 2 millones de dólares estadounidenses a precios minoristas legales puede “perdersé” de algún modo en el mercado negro en tránsito. Gran parte de esos ingresos no recaudados

corresponde, a fin de cuentas, a los ministerios de finanzas de países donde el producto eventualmente se venderá, pero las compañías y mayoristas tabacaleros igualmente obtienen su parte aunque el producto ingrese en el mercado negro. El contrabando no se produciría si las compañías y mayoristas tabacaleros contaran con un incentivo para proteger el valor total minorista del cargamento de 2 millones de dólares estadounidenses. En lugar de eso tienen otro incentivo: facilitar el contrabando.

### **Por qué se produce el contrabando**

La industria tabacalera argumenta que los altos impuestos al tabaco son la causa principal del contrabando de tabaco y, por lo tanto, la reducción impositiva es la única solución. Sin embargo, el contrabando se da en todo el mundo, aun en regiones donde los impuestos son bajos.<sup>2</sup> La realidad es que el precio constituye sólo uno de los factores que influye en las tasas de contrabando. Otros son:

**Complicidad de la industria tabacalera:** según lo aclaran recientes casos judiciales y documentación interna de la industria, las compañías tabacaleras han estado fuertemente involucradas en las actividades de contrabando. Altos directivos de la industria tabacalera han sido condenados por delitos relacionados con el contrabando en Hong Kong y Canadá, y una subsidiaria que pertenece en su totalidad a R.J. Reynolds Tobacco Company se declaró culpable de los cargos relacionados con su participación en el contrabando de cigarrillos entre Estados Unidos y Canadá. En 2003, el gobierno federal canadiense inició acciones legales por \$1.5 mil millones contra R.J. Reynolds y Japan Tobacco, acusando a estas compañías de tramar una conspiración para inundar el mercado canadiense de cigarrillos contrabandeados.<sup>3</sup> Entretanto, los gobiernos provinciales colombianos presentaron una demanda contra Philip Morris acusándola de estafar a los gobiernos por miles de millones de dólares provenientes de ingresos a través de un complejo esquema de contrabando y lavado de dinero.<sup>4</sup> En enero de 2005, British American Tobacco debió enfrentar nuevas acusaciones por su participación en un esquema de operaciones de contrabando multimillonario en Canadá.<sup>5</sup>

**Deficiencias en el sistema de tránsito:** la falta de mejores sistemas de seguridad para el transporte de cigarrillos en el tráfico internacional alimenta el mercado negro, ya que facilita a los contrabandistas el acceso a un gran suministro de cigarrillos libres de toda clase de impuestos y aranceles.

**Diferenciales de precios transfronterizos:** los diferenciales de precios son un factor significativo en el caso del contrabando informal. Es un factor mucho menos significativo en el contrabando organizado a gran escala de los cigarrillos “en tránsito”. Por ejemplo, contrariamente a la creencia popular, el contrabando no es común en aquellos países nórdicos que tienen una alta tasa impositiva aplicada a los cigarrillos.<sup>6</sup>

**Ventas libres de impuestos:** la existencia de un gran volumen de productos del tabaco libres de impuestos en el comercio internacional genera oportunidades para el contrabando.

**Falta de recursos:** la mayoría de los países no destina los recursos necesarios para la aplicación de impuestos al tabaco hasta después de que se presenta un problema de contrabando. Resulta mucho más difícil erradicar las redes de contrabando una vez que se han filtrado que tomar medidas para evitar que se presenten por primera vez.

**Aplicación laxa y sanciones insuficientes:** los contrabandistas tienden a prosperar en países que toleran el contrabando, donde la aplicación de impuestos es laxa y la corrupción se ha extendido ampliamente. Asimismo, muchos países fracasan al tratar el contrabando de tabaco como un delito grave, ya que lo condenan con sanciones que son una fracción de las que se aplican por el contrabando de otros productos como fármacos o armas de fuego. Esto hace que el tabaco sea más atractivo para los contrabandistas, quienes sopesan el gran potencial de ganancias contra la baja probabilidad de ser atrapados, procesados, encarcelados o multados. En marzo de 2000, el gobierno del Reino Unido anunció una serie de medidas destinadas a reducir el contrabando de tabaco; por ejemplo, el requisito de una identificación de aranceles pagados y la participación de más inspectores de aduana. Sin embargo, no se aplican penas en caso de incumplimiento. En contraposición, un acuerdo de julio de 2004 entre Phillip Morris, la Comunidad Europea y 10 estados miembro de la Unión Europea ha especificado rigurosas consecuencias en caso de incumplimiento. El acuerdo, que durará 12 años, fue el resultado de una demanda presentada contra Phillip Morris por el contrabando de cigarrillos en la Unión Europea. La característica principal de este Acuerdo establece que Phillip Morris International (PMI) será fuertemente sancionada si no controla el contrabando de sus cigarrillos. PMI acordó hacer pagos en el caso de embargos de sus productos genuinos superiores a ciertas cantidades (por cualquier embargo de cigarrillos genuinos de PMI en los 10 países miembro de la UE, la compañía acordó pagar el importe correspondiente a los impuestos que se adeuden; si son más de 90 millones en cigarrillos legítimos en esos 10 países, PMI acepta pagar 5 veces el monto correspondiente a impuestos vencidos). Además, el Acuerdo contiene cláusulas de control y rastreo, sistema de registro, aprobación y finalización de contratistas, lavado de dinero y protocolos de cumplimiento a fin de controlar el contrabando futuro.<sup>7</sup>

**Falta de cooperación internacional eficaz:** si bien se han desarrollado tratados y otros mecanismos internacionales con el objeto de reducir el tráfico de fármacos, drogas ilegales, armas de fuego y otros productos, no se han implementado sistemas de este tipo para reducir el contrabando de tabaco. A pesar de que el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud contempla algunas medidas útiles para combatir el contrabando, éstas aún deben desarrollarse en un protocolo (*vea más abajo*).

### **De qué manera el contrabando de cigarrillos perjudica la salud pública**

**La restricción de impuestos al tabaco en todo el mundo:** incrementar los impuestos al tabaco es una de las medidas disponibles más eficaces para evitar que los niños fumen e incentivar a los adultos a que dejen de fumar.<sup>8</sup> El contrabando (y el temor a él) se ha convertido en el principal impedimento para aumentar los impuestos al tabaco en todo el mundo. La industria tabacalera ha explotado exitosamente este temor, convenciendo a legisladores de todo el mundo que prácticamente cualquier incremento en el impuesto al tabaco desencadenará un contrabando irrefrenable que causará la pérdida de ingresos del

fisco y una anarquía incontrolable. Sin embargo, a pesar de los cientos de incrementos en el impuesto al tabaco implementados satisfactoriamente en el mundo, hay pocos casos en los que se produjo un problema de contrabando suficientemente importante como para que el gobierno redujera los impuestos.<sup>9</sup>

**La apertura de mercados a la publicidad y las marcas occidentales:** Algunos países, incluido China, restringen por ley la disponibilidad de marcas occidentales. Si bien el objetivo original de estas leyes puede haber sido la protección de las compañías tabacaleras locales, existe una sólida evidencia de que las leyes también han beneficiado la salud pública reduciendo el *marketing* de estilo occidental de productos del tabaco para mujeres y jóvenes. Dichas leyes también tienden a reducir la calidad, la competitividad y el atractivo de los productos del tabaco propiamente dichos, lo que además disminuye su prevalencia. Como la publicación de la industria *World Tobacco (El tabaco en el mundo)* lo indica, el contrabando “ha ayudado a promocionar algunas de las marcas líderes mundiales en mercados que habían permanecido cerrados a las importaciones y donde la demanda de cigarrillos occidentales ha continuado creciendo”.<sup>10</sup>

**La reducción de financiamiento para el control de tabaco:** el contrabando de cigarrillos le cuesta a los gobiernos miles de millones de dólares anuales en impuestos e ingresos aduaneros que no se recaudan.<sup>11</sup> En un número de países cada vez mayor, estos fondos se han transformado en una fuente primaria para implementar programas eficaces de control de tabaco. De esta manera, en la medida en que los incrementos en el impuesto al tabaco continúen rechazándose por temor al contrabando, su fantasma seguirá teniendo el control de una de las fuentes de fondos más promisorias, que por desgracia es necesaria.

**Los cigarrillos con descuento:** el contrabando ofrece cigarrillos a precios inferiores a los jóvenes y los fumadores para quienes el precio no es un tema menor y dejarían de fumar si los cigarrillos fuesen más caros.

### **Cómo implementar el CMCT**

El artículo 15 del CMCT obliga a los países ratificatorios a realizar los siguientes pasos:

- adoptar e implementar todas las medidas necesarias para asegurar que todos los paquetes de unidades y cartones de productos del tabaco y todo otro envoltorio externo de dichos productos estén identificados a fin de ayudar a las Partes a determinar su procedencia;
- exigir que los productos del tabaco que se vendan en el mercado local incluyan la siguiente leyenda: “*Venta permitida únicamente en (nombre del país)*” o lleve otras identificaciones eficaces a fin de colaborar con las autoridades para determinar si la venta del producto es legal en el mercado local;
- considerar la implementación de un régimen de control y rastreo;
- supervisar y recopilar información sobre el tráfico transfronterizo de tabaco (incluido el tráfico ilegal) e intercambiar información entre aduanas, fiscos y demás

autoridades;

- implementar o reforzar la legislación con las correspondientes sanciones y medidas contra el tráfico ilegal de productos del tabaco;
- asegurar que todo el equipamiento de fabricación decomisado, todos los cigarrillos y otros productos del tabaco falsificados y contrabandeados se destruyan utilizando métodos que no dañen el medio ambiente;
- supervisar y controlar el almacenamiento y la distribución de productos del tabaco que se mantengan o trasladen con una suspensión de impuestos o derechos dentro de su jurisdicción;
- cooperar con los demás países para combatir el contrabando, asegurar el cumplimiento de la ley y mejorar los esfuerzos judiciales; y
- adoptar medidas para posibilitar el decomiso de productos derivados del tráfico ilegal de productos del tabaco.

### **Es necesario un Protocolo de contrabando**

Si bien el Artículo 15 del CMCT proporciona a los países las pautas a seguir con el fin de reducir el contrabando, no ahonda en detalles. Es bastante vago, por lo que es necesario desarrollar más aún las obligaciones generales en un Protocolo. Es necesario implementar un protocolo que controle el tráfico ilegal de productos del tabaco y pueda seguir el ejemplo de convenios similares; por ejemplo, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones, que se complementa con la United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional).<sup>12</sup>

Debe elaborarse un protocolo de contrabando con respecto a los siguientes aspectos:

**Sistema de rastreo y seguimiento:** un sistema de rastreo permitiría a las autoridades detectar los movimientos de los productos del tabaco en el mundo a fin de evitar su desvío hacia mercados ilegales. Un sistema de seguimiento ayudaría en la investigación del tráfico ilegal, identificando el país de exportación, el de destino y el primer cliente. La capacidad de las autoridades de seguir el producto es crucial a fin de detectar dónde se desvió y retener a los responsables de tal desvío.

**Identificaciones secretas y públicas:** las identificaciones y los códigos en los paquetes, cartones y cajas maestras deben ser obligatorios para que las autoridades puedan rastrear los productos del tabaco y detectar el tráfico ilegal. Todo sistema potencial debe ser un tanto flexible a fin de enfrentar los avances tecnológicos, pero igualmente debe estar estandarizado con el objeto de evitar la multiplicidad de sistemas de rastreo y seguimiento incompatibles.

**Sistema de registro:** en relación con el sistema de rastreo y seguimiento y el uso de códigos e identificaciones susceptibles de ser escaneadas, las autoridades deben llevar registros computarizados de

todos los envíos, incluidos el país de exportación, los países de tránsito, la fecha de emisión y expiración de licencias, el destino final y las cantidades de productos del tabaco comercializadas.

**Concesión de licencias:** un sistema de licencias de exportación o importación puede ser clave a efectos de facultar a las autoridades aduaneras para que rastreen las transacciones y a los traficantes.

**Sistema de vinculación y pagos:** la responsabilidad de demostrar que los productos del tabaco arriban a los mercados de destino correspondientes debe atribuirse completamente a los fabricantes, quienes deben ser económicamente responsables de todos los impuestos y aranceles hasta que los productos alcancen el destino final y todos los gravámenes se paguen de manera adecuada. Durante las negociaciones del CMCT hubo discusiones sobre el sistema de vinculación para los exportadores que lo requirieran a fin de establecer y mantener los vínculos para cubrir sus obligaciones económicas.

La **penalización** de la falsificación y el contrabando de productos del tabaco, como así también la eliminación y modificación de las identificaciones podrían ayudar a disuadir a los delincuentes de cometer actividades ilegales.

<sup>1</sup>

Framework Convention Alliance, “The FCTC and Tobacco Smuggling. NGO Brief for the International Conference on Illicit Trade in Tobacco. New York, July 30 – August 1, 2002; <http://www.ash.org.uk/html/international/pdfs/icittbrief.pdf>.

<sup>2</sup>

Joossens L, Raw M. “Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling,” *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease* March 2003 Vol. 7(3):214-222. Western Europe has the highest cigarette prices in the world – in 1996 they were four to five times higher than in Africa, the Middle East and Eastern Europe – yet, despite these high prices, smuggling is generally lower here than in other regions of the world. (Joossens L, Raw M. “How can cigarette smuggling be reduced?” *BMJ* 2000; 321 947-950.)

<sup>3</sup>

Department of Justice, Canada, “Government of Canada Announces Legal Action Against Tobacco Companies,” press release, August, 13, 2003, [http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2003/doc\\_30962.html](http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2003/doc_30962.html)

<sup>4</sup>

For details, see [www.public-i.org/story\\_01\\_052300.htm](http://www.public-i.org/story_01_052300.htm) and Meg Richards, “Ecuador Files Tobacco Suit,” Associated Press, 6 June 2000.

<sup>5</sup>

Jamie Doward. “Smuggling claims hit tobacco giant.” *The Observer*. January 9, 2005. [http://observer.guardian.co.uk/uk\\_news/story/0,6903,1386134,00.html](http://observer.guardian.co.uk/uk_news/story/0,6903,1386134,00.html)

<sup>6</sup>

Luk Joossens, “Smuggling and Cross-border Shopping of Tobacco Products in the European Union: a Report for the Health Education Authority, London,” December, 1999.

<sup>7</sup>

ASH media briefing: 9<sup>th</sup> July 2004, “Key features of the agreement on smuggling between the EC and Philip Morris,” <http://www.ash.org.uk/html/press/040709brief.html>. For full details of agreement see OLAF website at [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/index_en.html)

<sup>8</sup>

Jha P, Chaloupka FJ, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* (Washington: World Bank, 1999), [www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm](http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm)

<sup>9</sup>

Only in Canada (1994) and Sweden (1998) have governments raised tobacco taxes and then lowered them due to smuggling concerns. In Canada it has now been shown conclusively that the tobacco industry itself was actively involved in facilitating much of the smuggling. The tobacco industry leveraged its success in Canada to help defeat major price increases proposed in the United States in 1994 and 1998, and has used the “Canadian example” globally as a lesson, as well as a threat, to governments that consider significant tobacco tax increases.

<sup>10</sup>

World Tobacco. *World Tobacco file 1996* (London).

<sup>11</sup> Raymond Bonner and Christopher Drew, "Cigarette Makers Are Seen as Aiding Rise in Smuggling," *New York Times*, 25 August 1997; [www.healthwatcher.net/Smuggling/nyt970825smugbig.html](http://www.healthwatcher.net/Smuggling/nyt970825smugbig.html)

<sup>12</sup> For the text of the Protocol see [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/255e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf)

**Framework Convention Alliance on Tobacco Control**

Rue Henri-Christine 5, Case Postale 567, CH-1211 Geneve, Switzerland

**Tel.** 41-22-321-0011; 1-202-352-3284 **fax.** 41-22-329-1127 **e-mail.** [fca@globalink.org](mailto:fca@globalink.org)

*Adapted and updated with permission from the 2000 World Conference on Tobacco OR Health fact sheets.  
June 2005*