

Fiscalidad del tabaco y contrabando^{1, 2}

Beneficios de elevar la fiscalidad del tabaco e incidencia en el contrabando

Alberto Gil Soriano

Investigador FPU-MEC del Departamento de Derecho Financiero
e Historia del Derecho de la Universitat de València.

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por
el Jurado de la XVIII edición del Premio Aedaf 2011

Resumen

El sector tabaquero ha supuesto tradicionalmente una fuente de importantes ingresos para los Estados, que han protegido con celo el sistema de cultivo, producción, distribución y venta hasta su cuasiliberalización. En el presente trabajo se pretende estudiar la estructura de la imposición sobre el tabaco, especialmente en la Unión Europea, y demostrar que es necesario aumentar aún más los impuestos como medio para obtener mayores ingresos y a la vez reducir el consumo de tabaco.

Esta medida es puesta en entredicho constantemente por voces que sugieren que un aumento de la fiscalidad acarreará un aumento del contrabando, afirmación reduccionista y totalmente incierta. Analizaremos, pues, la amenaza sanitaria, fiscal y de orden público que supone el contrabando e intentaremos proponer soluciones para reducir la incidencia de esta amenaza de carácter global.

Abstract

Tobacco industry has traditionally been an important source of revenue for states, which have zealously protected the system of cultivation, production, distribution and sale until its quasi-liberalization. The present work is aimed

1 Este trabajo obtuvo el primer premio del Premio Melchor Almagro Díaz 2011 de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Granada, concedido el 12 de enero de 2012, http://www.ugr.es/~wderecho/documentos/vic_ainves/pmelchor/Acta_Jurado_Premios_Melchor_Almagro_2011.jpg

2 Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación DER2009-13199 del Ministerio de Educación.

at studying the structure of the tobacco taxation, especially in the European Union, and to demonstrate the need to increase taxes as a mean to collect more money while reducing tobacco consumption.

This proposal is constantly challenged by voices suggesting that increasing taxation will lead to an increase of smuggling. It is a reductionist statement and totally uncertain. We will analyze, then, the health, fiscal and public order threats posed by smuggling and we will try to propose solutions aimed at reducing the incidence of this global threat.

Palabras clave

Impuesto sobre el tabaco, subida de impuestos, contrabando, falsificación

Keywords

Excise duties on tobacco, tax increases, smuggling, counterfeiting.

Índice

1. Consideraciones previas
 - 1.1. Orígenes
 - 1.2. La industria del tabaco
 - 1.3. Los costes de fumar
2. La imposición del tabaco
 - 2.1. Justificación de la imposición sobre el tabaco
 - 2.2. El problema de la regresividad del impuesto
 - 2.3. Estructura: impuesto específico vs. impuesto ad valorem
 - 2.4. Otras cuestiones
 - 2.4.1. Afección de los ingresos
 - 2.4.2. Efecto de los aumentos de impuestos sobre el IPC
3. La fiscalidad del tabaco en Europa
 - 3.1. La regulación comunitaria de las accisas
 - 3.2. Posicionamiento de la Comisión Europea
 - 3.3. ¿Armonización?
4. España. El impuesto sobre las labores del tabaco
5. Sobre la necesidad de subir los impuestos al tabaco
 - 5.1. Impacto de los impuestos en el precio del tabaco
 - 5.2. Elasticidad de la demanda
 - 5.3. Aumento de los ingresos fiscales. La curva de Laffer
6. El contrabando
 - 6.1. Tipos de contrabando

- 6.1.1. Elusión legal
 - 6.1.2. Elusión cuasilegal
 - 6.1.3. Evasión
- 6.2. Panorama mundial
- 6.3. La situación en Europa
- 7. Aumento de impuestos y contrabando
 - 7.1. Evidencia teórica
 - 7.2. Evidencia empírica
 - 7.2.1. Canadá y Suecia
 - 7.2.2. Italia
 - 7.2.3. Reino Unido
 - 7.2.4. El caso español
- 8. Medidas para atajar el contrabando
 - 8.1. Coordinación entre Estados
 - 8.1.1. El papel de la OLAF
 - 8.1.2. Fiscalidad
 - 8.2. Control de la oferta. Colaboración con la industria tabaquera
 - 8.3. El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (TCFC)
 - 8.4. Mejora de la capacidad técnica de las aduanas
 - 8.5. Medidas represivas
- 9. Conclusiones
- Anexo I. Datos estadísticos
- Anexo II. Lista de abreviaturas
- 10. Bibliografía

“... Usaban los indios desta isla de La Española, entre otros sus viçios, uno muy malo, que es tomar unas ahumadas, que ellos llaman tabaco, para salir de sentido. Y esto hacían con el humo de çierta hierba que, á lo que yo he podido entender, es de calidad del beleño, (...) la qual toman de aquesta manera: los caçiques é hombres principales tenían unos palillos huecos del tamaño de un xeme ó menos de la groseza del dedo menor de la mano (...) y los dos ponian en las ventanas de las narizes é el otro en el humo é hierba que estaba ardiendo ó quemándose. (...) É tomaban el aliento é humo para sí é una é dos é tres é mas veçes, quanto lo podían porfiar, hasta que quedaban sin sentido grande espacio, tendidos en tierra, beodos ó adormidos de un grave é muy pessado sueño...”

Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdés (1535): *Historia General y Natural de las Indias*. Sevilla. Edición a cargo de D. José Amador de los Ríos (1851). Madrid, Real Academia de la Historia, p.131.

1. Consideraciones previas

1.1. Orígenes

El origen del tabaco como objeto de consumo se remonta a la civilización maya, hace mil quinientos años, aunque los primeros cultivos debieron de tener lugar entre cinco mil y tres mil años antes de Cristo. Su legado de peculiares tallas y grabados demuestran cómo este pueblo centroamericano dio al fumar un carácter religioso y ceremonial. Sin embargo, el tabaco no solo se empleó con fines rituales, sino que llegó a ser utilizado como remedio curativo. Dos especies diferentes en estado silvestre se cosechaban en este Nuevo Continente: la *Nicotiana Rustica*, cuyo cultivo tenía lugar en México, el este de América y Canadá, que consistía en una hoja estrecha con un alto contenido de nicotina y tan amarga que se fumaba en pipa y la *Nicotiana Tabacum*, alta, ancha y mucho más suave que la anterior.

A finales del siglo XII, los aztecas invadieron el territorio maya y asimilaron la costumbre de fumar tabaco. Sin embargo, dieron al fumar un carácter más social que religioso, ya que lo más importante se centró únicamente en la magnificencia y el refinamiento de los utensilios de fumar. Los aztecas conservaron la costumbre hasta la llegada de los españoles a principios del siglo XVI. Los marinos españoles Rodrigo de Xerez y Luis de Torres fueron los que, explorando el interior de la isla de Cuba según las órdenes de Cristóbal Colón, descubrieron el tabaco y lo introdujeron –no sin problemas³– en España.

Sin embargo, el hábito se puso de moda y en el siglo XVI el fumar había sido adquirido por todo tipo de clases sociales, extendiéndose la pipa entre las más elevadas y el rollo de hojas como precursor del cigarro puro, entre las más populares. Poco a poco, esta abrumadora expansión del tabaco hizo que los gobiernos vieran la posibilidad de un gran negocio. El aumento del consumo provocó una mayor fabricación y venta, lo que obligó

3 La Inquisición de Ayamonte, de donde era originario Rodrigo de Xerez, interpretó que echar humo por la boca, algo que jamás había visto, era una práctica de brujería, y encarceló al marino alegando que “solo el diablo podía dar a un hombre el poder de sacar humo por la boca”. Fue liberado siete años después, cuando el consumo de tabaco ya se había extendido notablemente.

La imposición sobre el tabaco es eficiente en términos económicos.

Un principio relacionado con la eficiencia de la imposición es que los impuestos con gran potencial recaudatorio deben minimizar las pérdidas de bienestar derivadas de los mayores precios; los bienes con una demanda relativamente inelástica –como es el caso del tabaco– deben tasarse más

a sustituir la fabricación artesanal por la industrial, y se fue creando un comercio internacional que, hoy en día, sigue teniendo mucha importancia. A principios del s. XVII, en 1620, empieza a funcionar en Sevilla la primera fábrica de tabacos española bajo el nombre de La Real Fábrica de Tabacos de Sevilla, que se convertiría en la mayor construcción industrial del mundo.

A lo largo del siglo XVIII, los precios del tabaco se dispararon, lo que contribuyó a un aumento de la presión fiscal y a un acercamiento del fumar hacia los grupos adinerados. En el siglo XIX, el abaratamiento y la masificación de la producción contribuyó a que todas las clases sociales tuvieran un fácil acceso al tabaco. Desde finales del siglo XIX y comienzos del pasado, el cigarrillo ostentó ya una primerísima posición en

el mercado. Fueron las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado las que dieron el empujón final a la industria española: el crecimiento del tabaco en nuestro país era uno de los más elevados del mundo y España empezaba a convertirse en zona privilegiada. Andalucía, Levante, Extremadura y la zona centro peninsular se presentaban como las grandes zonas españolas de mayor producción de tabaco⁴.

1.2. La industria del tabaco

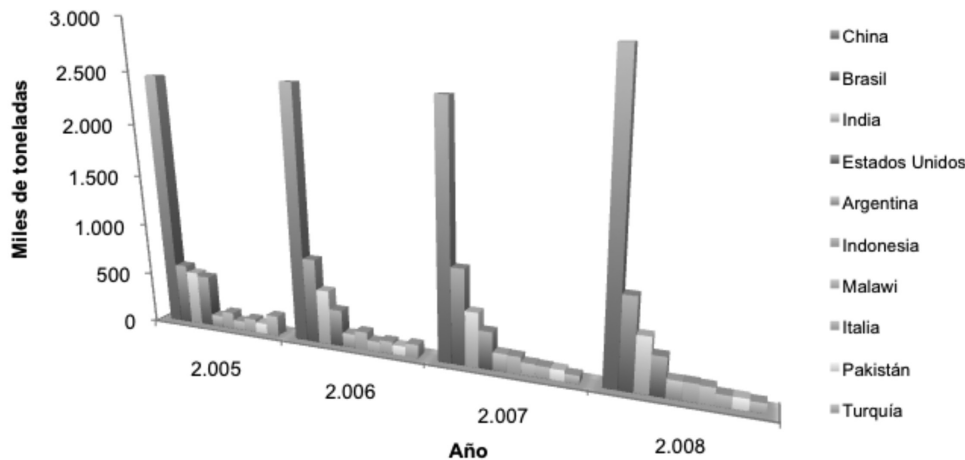
En el año 2008, según datos de la FAO, la producción mundial de tabaco en bruto fue de 6.724.338 toneladas. El mayor productor fue China, con el 42% del total mundial, seguido de Brasil (12,5%), India (7,5%), Estados Unidos (5%), Indonesia (2,5%) y Argentina (2,5%). Estos seis países son los más relevantes en la producción tabacalera, concentrando el 72% de la producción mundial. Las exportaciones totales de tabaco, concepto que involucra cigarrillos, tabaco en bruto y manufacturado y puros, en el año 2006, alcanzaron las 3.859.971 toneladas. Brasil fue el principal exportador, con aproximadamente el 15,1% del mercado. Lo siguieron Alemania (9,4%), Estados Unidos (7,6%), India (4,6%), China (4,6%), Malawi (4,1%) y los Países Bajos (3,6%). A nivel de exportación de cigarrillos, el liderazgo lo tuvo Alemania, con 21,6%, y a continuación siguieron los Países Bajos (8,8%), Estados Unidos (8,7%), Polonia (4,9%), Austria (4,7%) y Suiza (4,0%).

Estos datos ponen de manifiesto que los países desarrollados, en especial los europeos, son importadores de materia prima, a la cual dan valor agregado como cigarrillos. Si comparamos el valor promedio por kilo importado de tabaco con el valor promedio del kilo exportado de tabaco para Alemania y los Países

4 <http://www.cultivadoresdetabaco.com/historia.html>, consultado el 21 de febrero de 2012. Para una información más completa, véase MALDONADO-FERNÁNDEZ, M. (2005): "Historia del tabaco. De panacea a pandemia", *Medicina Clínica*, vol. 125, nº 19, pp. 745-747.

Bajos en el periodo 2004-2006, las diferencias promedio que se observan alcanzan el 104% y el 317%, respectivamente⁵.

Gráfico 1. Evolución de la producción mundial de tabaco (2005-2008)



Fuente: elaboración propia con datos de FaoStat

Si nos centramos en el ámbito europeo, las actividades económicas relacionadas con el tabaco incluyen el cultivo, la fabricación de productos, la distribución y su venta. El cultivo de tabaco representa una pequeña proporción de la actividad agrícola comunitaria. En la UE15 solo un 1,3% de las explotaciones cultivan tabaco, siendo los principales productores Grecia, Italia, España, Francia y Portugal; Bélgica, Alemania y también cultivan tabaco. En los nuevos Estados miembros solo se cultiva tabaco en Polonia, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia y Chipre, suponiendo un 10% de la producción de la UE15. El peso relativo de Europa en cultivo mundial de tabaco ha pasado de un 17% en 1985⁶ a un 10%⁷ en 1990 y a un 4,25% en la actualidad, según las estadísticas de la FAO.

El tabaco ha sido históricamente uno de los cultivos más subvencionados en Europa. Los agricultores recibían en el año 2000 una media de 7.800 euros por hectárea de plantación, lo cual ha supuesto un gasto desde los años noventa de 1.000 millones de euros anuales, cantidad que ha ido descendiendo paulatinamente. La reforma de 2009 de la PAC (conocida como el *Health Check*) eliminó los subsidios ligados a la producción de tabaco, manteniendo solo los pagos desacoplados (o desligados de la producción) y el programa de calidad

5 TRAUB RAMOS, A. (2009): *El tabaco en un mundo de contradicciones*. Santiago de Chile: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, p. 6, http://www.chilelibredetabaco.cl/descargas/centrodoc/Tabaco_en_un_mundo_de_contradicciones_ODEPA_2009.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

6 ROSS, H. (2004): "The economics of tobacco and tobacco control in the European Union", en COMISIÓN EUROPEA (2004): *Tobacco or health in the European Union. Past, present and future*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, p. 70, http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

7 INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2003): *Employment trends in the tobacco sector: challenges and prospects*, Report for discussion at the Tripartite Meeting on the Future of Employment in the Tobacco Sector. Geneva: International Labour Office, p. 25, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmets03/tmets-r.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

(a través del nuevo art. 68), que suponen un 82% y un 16% del total, respectivamente. Hasta 2013, los fondos liberados se utilizarán para programas de reestructuración del sector (la conversión y las medidas de diversificación). A largo plazo, los pagos desacoplados deberán también eliminarse⁸. En la actualidad, cada agricultor español recibe de media unos 4.000 euros por hectárea cultivada.

Asimismo, la Unión Europea dispone del *Fondo Comunitario del Tabaco* de la UE, instituido en 1992 por el Reglamento sobre la organización común de mercado del tabaco crudo⁹, con objeto de dirigir la producción europea hacia otros cultivos u otras actividades económicas generadoras de empleo. Esta financiación equivale a subvencionar el sector del tabaco. La Comisión Europea respondió en una pregunta escrita realizada en el Parlamento Europeo que el gasto total de dicho fondo ascendió a 44,8 millones de euros durante los años financieros 2003 to 2011¹⁰.

Los subsidios al tabaco han demostrado ser un fracaso por cuatro motivos principales: 1) los agricultores siguen cultivando variedades de poca utilidad comercial por ser las únicas que soporta el terreno; 2) los Estados miembros siguen importando grandes cantidades de tabaco de mayor calidad para usar en la fabricación de cigarrillos; 3) el esquema es económicamente ineficiente (sería más barato dar apoyo financiero directo a los agricultores) y 4) el tabaco de baja calidad se vende a precios muy bajos, con lo que la renta de los agricultores no ha mejorado.

En lo que respecta al comercio y producción de tabaco, Europa es un importador neto de tabaco crudo –aproximadamente un 160% de su producción– y exporta un 20% de su tabaco manufacturado. Los mayores productores europeos de tabaco elaborado se sitúan en Alemania, Reino Unido, los países Bajos y España, que concentran la mayoría de la producción europea de tabaco elaborado. La producción europea supone un 20% de la producción mundial de cigarrillos¹¹.

La industria tabaquera ocupaba, en el año 2000, a 126.070 trabajadores a tiempo completo en el cultivo del tabaco, a 12.372 en el procesamiento del tabaco y a 50.697 en la industria tabaquera, así como a 190.149 en la industria complementaria. En total representa un 0,13% del empleo total de la UE¹².

1.3. Los costes de fumar

El tabaco sigue siendo la primera causa mundial de muertes prevenibles. Cada año mata a cerca de 6 millones de personas y causa pérdidas económicas de cientos de miles de millones de euros en todo el

8 CARRICONDO, A. (2010): "Tobacco subsidies in Spain", en *Reform the CAP. Harvest a better Europe!*, 25.03.2010, <http://www.reformthecap.eu/blog/tobacco-subsidies-in-spain>, consultado el 21 de febrero de 2012.

9 Reglamento (CEE) n° 2075/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo, DO L 215 de 30.07.1992, pp. 70-76.

10 Pregunta con solicitud de respuesta escrita a la Comisión, realizada por la diputada Nessa Childers (S&D), referencia E-005831/2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-005831&language=ES>, consultado el 21 de febrero de 2012.

11 MACKAY, J. Y ERIKSEN, M. (2002): *The Tobacco Atlas*. Geneva: World Health Organization, p. 51, <http://www.who.int/entity/tobacco/en/atlas18.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

12 1999 GDP and employment data for EU-15 and candidate countries, http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco_industry/pdf/annex6.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

mundo, especialmente en el ámbito geográfico de la Unión Europea. Además de las pérdidas de capital humano atribuibles al tabaquismo se deben cuantificar otros costes directos e indirectos que se imponen tanto a los fumadores como a los no fumadores.

Las actividades financiadas con un impuesto afectado reducen las pérdidas de bienestar derivadas de los aumentos de impuestos

Los costes externos asociados con el consumo de bienes como el tabaco o el alcohol son aquellos que recaen sobre otras personas diferentes del fumador o del bebedor, considerados individualmente. Estas externalidades se pueden clasificar, según Cnossen en tres grandes grupos¹³: externalidades directas, costes soportados por la colectividad y externalidades fiscales¹⁴.

El informe más completo sobre el coste económico del tabaquismo para la Unión Europea fue elaborado en 2004 por la Comisión Europea y concluye que el coste de las enfermedades cardiovasculares y respiratorias asociadas al consumo de tabaco supone entre 105.830 y 130.310 millones de euros anuales, esto es, entre 228 y 281 euros per cápita. Los costes indirectos suponen entre 70.500 y 86.870 millones de euros anuales, aunque se trata de estimaciones conservadoras, ya que ni contempla los costes de los cuidados informales, ni los costes relacionados con los fumadores pasivos, con los trastornos reproductivos o con la adicción no deseada a la nicotina. En total supone entre un 1,04% y un 1,39% del PIB de la UE. Sin embargo, otros estudios más amplios sugieren que el coste puede oscilar, en Australia, entre un 2,1% y un 3,4% del PIB¹⁵.

¿Y quién corre con estos gastos? Una porción muy importante de los gastos recaen en los mismos fumadores –costes internos-. Los costes externos son impuestos por los fumadores sobre otros y suponen la justificación de la intervención del Estado en la materia. Asimismo, la naturaleza adictiva del tabaco hace que la decisión del consumidor sea ineficiente, lo cual justifica también la intervención del gobierno en las decisiones particulares. Algunas estimaciones sugieren que en EEUU los costes internos son 100 veces mayores que los costes externos¹⁶.

13 CNOSSEN, S. (ed.); FORREST, D. y SMITH, S. (2009): *Taxation And Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union*, CBP Special Publication 76. The Hague: CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, p. 21, <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/taxation-and-regulation-smoking-drinking-and-gambling-european-union.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

14 Hay estudios que señalan que el absentismo por el tabaquismo suponía 50 millones de jornadas laborales perdidas por año (1% del total de días laborables). Otro estudio señala que los descansos para fumar cuestan unos 1.200 euros anuales por trabajador. Véase ROYAL COLLEGE OF PHYSICIANS (1977): *Smoking or Health: Report*. Londres: Pitman Medical y HEALTH CANADA (1996): *Smoking and the Bottom Line: The Costs of Smoking in the Workplace*, <http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/pubs/tobac-tabac/bottomline-bilan/index-eng.php>, consultado el 21 de febrero de 2012.

15 COLLINS, D.J. y LAPSLEY, H.M. (1996): *The Social Costs of Drug Abuse in Australia in 1988 and 1992*. Monograph Series no. 30. Sydney: Commonwealth Department of Human Services and Health, pp. 33-37, [www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/6DC5B92CE2170EA3CA256F190004483D/\\$File/mono30.pdf](http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/6DC5B92CE2170EA3CA256F190004483D/$File/mono30.pdf), consultado el 21 de febrero de 2012.

16 CUTLER, D.M. (2002): *Health and Care and the Public Sector*. NBER Working Paper 8802, p. 25, <http://gatton.uky.edu/Faculty/yelowitz/450G/cutler.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

2. La imposición del tabaco

2.1. Justificación de la imposición sobre el tabaco

La justificación histórica de la imposición sobre el tabaco¹⁷ –y aún la más común– es la gran capacidad que tiene de generar recursos para la Hacienda Pública. Los impuestos sobre el tabaco han supuesto históricamente entre el 3% y el 5% de los ingresos totales de los Estados ricos, aunque su importancia ha ido disminuyendo con el tiempo. Únicamente en los países de renta media representa una porción importante de los ingresos del Estado, como en China, donde a finales de los noventa suponía un 9% de los ingresos totales, dato que contrasta –en 2010– con menos del 0,5% en Estados Unidos¹⁸ (donde la fiscalidad del tabaco es baja) o en España, con un 4,6%¹⁹.

Además de esta justificación meramente patrimonialista, los impuestos especiales sobre determinados productos perjudiciales para la salud, conocidos en la literatura con el término *sin taxes* (impuestos sobre el pecado), se han justificado tradicionalmente como instrumentos de corrección de los efectos externos de los hábitos no saludables²⁰. Nada se decía de los efectos sobre el propio consumidor, pues desde el paradigma del consumidor perfectamente racional se decía que todo daño derivado de consumos soberanos es más que compensado por los beneficios. La literatura económica más reciente²¹, vistos los resultados sobre inconsistencias temporales y problemas de autocontrol, estima que los elevados costes internos justifican la intervención del Estado en las decisiones soberanas del individuo. Es decir, que la protección de la salud del propio consumidor es lo que justifica la imposición sobre el tabaco.

La imposición del tabaco, se ajusta al esquema de un impuesto pigouviano²², es decir, que internaliza (en teoría) en el sistema de precios los costes reales (tanto externos como internos) de aquellas actividades que

17 Sobre los antecedentes de la imposición del tabaco véase GARCÍA DE TORRES, J. (1875): *El tabaco: consideraciones sobre el pasado, presente y porvenir de esta renta*. Madrid: Imprenta de J. Noguera, edición a cargo de M. Martínez, citado por LÓPEZ LINAJE, J. y HERNÁNDEZ ANDREU, J. (1990): *Una historia del tabaco en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y alimentación y RODRÍGUEZ GORDILLO, J.M. (2002): *La creación del estanco del tabaco en España*. Madrid: Dirección de Comunicación de Altadis, p. 38. Para más información sobre los primeros estancos, véase DE LUXÁN MELÉNDEZ, S. Y BERGASA PERDOMO, O. (2003): "La institucionalización del modelo tabaquero español 1580-1636: la creación del estanco de tabaco en España. Nota y discusión", *Vegueta*, nº 7, pp. 135-153.

18 U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2010): Table 2.3—Receipts by Source as Percentages of GDP: 1934–2016, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2012/assets/hist02z3.xls>, consultado el 21 de febrero de 2012.

19 AEAT (2011): *Informe Anual de Recaudación Tributaria 2010*. Anexo, p.6, http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas_tributarias/Informes_estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2010/Anexo_Cuadros_estadisticos/Ingresos_tributarios_Ano_2010/Ingresos_tributarios_Ano_2010.shtml, consultado el 21 de febrero de 2012.

20 LÓPEZ NICOLÁS, A. y VIUDES DE VELASCO, A. (2010): "Posibilidades y limitaciones de las políticas fiscales como instrumentos de salud: los impuestos sobre consumos nocivos. Informe SESPAS 2010", *Gaceta Sanitaria*, vol. 24 (suplemento 1), pp. 85-86.

21 Véase GRUBER J. y KÓSZEGI, B. (2008): A Modern Economic View of Tobacco Taxation. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, <http://www.worldlungfoundation.org/ht/a/GetDocumentAction/i/6577>, consultado el 21 de febrero de 2012 y GRUBER J. y KÓSZEGI, B. (2004): "Tax incidence when individuals are time-inconsistent: the case of cigarette excise taxes", *Journal of Public Economics*, vol. 88, pp. 1959-1987.

22 Debe su nombre al economista británico Arthur Cecil Pigou, que desarrolló teóricamente este impuesto en los años treinta del siglo pasado.

ocasionan un impacto –en este caso- sobre la salud de las personas. El problema, como se puede imaginar, es la determinación de los costes totales del tabaquismo, que son muy difíciles de cuantificar con exactitud.

La imposición sobre el tabaco es, además, eficiente en términos económicos. Un principio fundamental relacionado con la eficiencia de la imposición es que los impuestos con gran potencial recaudatorio deben minimizar las pérdidas de bienestar derivadas de los mayores precios. La regla de Ramsey establece para los impuestos al consumo que el tipo impositivo será inversamente proporcional a la elasticidad de su demanda; así, los bienes con una demanda relativamente inelástica –como es el caso del tabaco- deben tasarse más.

Asimismo, gravar las labores del tabaco es administrativamente sencillo. Se trata de productos bastante homogéneos, en los cuales la base imponible es fácil de determinar (cantidad de tabaco). El hecho que en algunos países, España incluida, la oferta haya estado en manos de un monopolio estatal y la venta al público aún se realice bajo licencia aminora los problemas de control fiscal.

2.2. El problema de la regresividad del impuesto

Un principio básico de política fiscal es la noción de equidad vertical y horizontal: los individuos con mayor capacidad económica deberán pagar más impuestos y todos los individuos en la misma situación deberán ser tratados del mismo modo. Así ocurre en los sistemas fiscales –como el nuestro- donde los tipos marginales del impuesto sobre la renta se elevan a medida que la renta aumenta. Los impuestos sobre el consumo y, en particular, los impuestos sobre el tabaco parece que violen ambos principios: tanto los ricos como los pobres pagan lo mismo. Aparentemente se trata de impuestos altamente discriminatorios y regresivos, como han puesto de manifiesto numerosos autores²³.

La regresividad no debería ser un problema si los impuestos del tabaco trasladaran al precio de los cigarrillos los costes externos e internos que del tabaquismo se derivan: los pobres, al igual que los ricos deben pagar por los costes que imponen a otros. Pero si el argumento del coste social se ve eclipsado por el interés recaudatorio del Estado, entonces la regresividad sí que debe tenerse en cuenta²⁴. Proporcionalmente, los pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos en cigarrillos que los ricos, en el supuesto de que la prevalencia del tabaquismo sea la misma. Como grupo, sin embargo, los pobres fuman más que los ricos, lo cual tiende a agravar el problema regresividad. De hecho, el tabaquismo cada vez afecta más a las clases bajas (definidas por los ingresos, la educación, la ocupación o la clase social). Los pobres fueron los últimos en fumar, pero también son los últimos en dejar de fumar²⁵.

23 Véase, entre otros, CNOSEN, S. (2006): *Tobacco Taxation in the European Union*. CESifo Working Paper No. 1718, p. 11, http://www.ifo-dresden.de/DocDL/cesifo1_wp1718.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012 y CHALOUKPA, F.J.; HU, T.W.; WARNER K.E.; JACOBS, R. y YUREKLI, A. (2000): "The taxation of tobacco products", en JHA, P. y CHALOUKPA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, p. 258, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/237TO272.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.

24 CNOSEN, S. (2006): *Tobacco Taxation in the European Union...*, op.cit., p. 12.

25 BOBAK, M.; JHA, P.; NGUYEN, S. Y JARVIS, M. (2000): "Poverty and Smoking", en JHA, P. CHALOUKPA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, p. 50, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/393TO406.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.

La cuestión sobre la progresividad o regresividad de los impuestos sobre el tabaco no es pacífica, pues la doctrina más reciente ha encontrado una relación inversa entre la elasticidad de la demanda de cigarrillos y el estatus socioeconómico de sus consumidores. Aunque la carga fiscal es mayor para los fumadores de rentas bajas, lo cierto es que un aumento de impuestos puede aportar una mayor progresividad al sistema, en tanto que el consumo de tabaco descenderá en mayor proporción en los sectores de población con menores ingresos.

Siguiendo el ejemplo de Chaloupka *et al.*²⁶, parece que los impuestos sobre el tabaco son menos regresivos de lo que inicialmente se pensaba²⁷. Además, los impuestos especiales, en general, y la imposición sobre el tabaco, en particular, suponen una pequeña parte del sistema fiscal, que en su conjunto es progresivo (o eso sería deseable) y dispone de los mecanismos adecuados para paliar la regresividad de los impuestos del tabaco. Algunos Estados, por ejemplo, afectan los aumentos de recaudación derivados de nuevas subidas impositivas a programas dirigidos a los sectores de población con rentas más bajas.

2.3. Estructura: impuesto específico vs. impuesto *ad valorem*

Los esquemas de tasación del tabaco suelen tener una componente específica y una componente *ad valorem*, para aprovecharse de los beneficios de cada una de ellas, aunque no ocurre en todos los países. En otros Estados, como en España, para evitar la existencia de marcas de tabaco excesivamente baratas también se establece un impuesto mínimo para cuando la suma de ambas componentes no alcanza un determinado umbral.

¿Cuál es el equilibrio apropiado entre la imposición específica y *ad valorem*? La experiencia teórica y práctica demuestra que no hay una solución única y definitiva, sino que depende mucho de las características del mercado de que se trate. Así, hay ejemplos óptimos de tasación únicamente *ad valorem* y únicamente específicos. En cualquier caso, la elección de un modelo, de otro o de la combinación de ambos es muy importante para los intereses de los consumidores, los productores y los gobiernos²⁸.

En un mercado perfectamente competitivo la elección sería irrelevante: cualquier impuesto específico podría remplazarse por un porcentaje equivalente sin acarrear ningún efecto en los precios del consumidor, del productor o en los ingresos del Estado. En un mercado competitivo imperfectamente, por el contrario, la calidad de productos con la misma imposición, como los cigarrillos, difiere sustancialmente. Así, un impuesto específico reduce las diferencias relativas de precio entre las marcas de baja y alta calidad, mientras que un impuesto *ad valorem* no, pues las diferencias relativas de precio se mantienen.

La ventaja de la tasación *ad valorem* es que se mantiene los precios actualizados a la inflación: el precio de los cigarrillos y los impuestos obtenidos se indexan automáticamente a la inflación. La mayor desventaja es que es vulnerable a las estrategias de precios de la industria. Los fabricantes de cigarrillos pueden

26 CHALOUKPA, F.J.; HU, T.W.; WARNER K.E.; JACOBS, R. y YUREKLI, A. (2000): "The taxation of tobacco products"..., *op.cit.*, p. 259.

27 GRUBER J. y KÓSZEGI, B. (2008): A Modern Economic View of Tobacco Taxation..., *op.cit.*, p. 15.

28 KEEN, M. (1998): "The Balance between Specific and *Ad valorem* Taxation", *Fiscal Studies*, vol. 19, No. 1, p. 31, www.ifs.org.uk/fs/articles/fsmick1.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

reducir su contribución fiscal bajando los precios de sus productos (reduciendo su calidad, reduciendo los márgenes de la venta al por menor o con otras técnicas de marketing) y afectar negativamente a la recaudación. También crea un incentivo para no invertir en calidad (por ejemplo, el coste de los filtros que purifican el tabaco del alquitrán y otras sustancias está sujeto al efecto multiplicador del impuesto), en publicidad, promoción u otros costes fijos de mejora de la demanda.

La ventaja de un impuesto específico es que es mucho más difícil de evadir comparado con un impuesto *ad valorem*²⁹. Ello hace que la recaudación dependa menos de las decisiones de la industria tabaquera. Un impuesto específico aplicado a las marcas baratas y caras inducirá a los consumidores a consumir marcas caras, porque su precio relativo baja. Una desventaja es que los ingresos no son sensibles a los aumentos de precios o a la inflación, por lo que se hace necesario actualizarlos periódicamente de acuerdo al índice de precios al consumo.

En términos generales, los impuestos *ad valorem* parecen ser más atractivos –en cuanto a bienestar del consumidor y recaudación– para mercados monopolísticos con poca heterogeneidad de productos. La imposición específica, por el contrario, parece más apropiada cuando se persigue mantener la calidad del producto y/o cuando una de sus externalidades negativas puede asociarse directamente con una de sus características medibles (como es el caso de la calidad: un tabaco de baja calidad será más dañino que uno de mejor calidad). Sin embargo, y como ya hemos mencionado, no hay una solución única para la cuestión.

En el ámbito europeo, los Estados manufactureros prefieren una imposición específica debido a su mayor eficacia a la hora de asegurar los ingresos fiscales. La situación es la contraria en los Estados cultivadores, que prefieren una tasación *ad valorem* que protege sus cultivos de tabaco de baja calidad³⁰. Esta diferencia de criterio a lo largo de toda Europa produce grandes diferencias de precio³¹.

2.4. Otras cuestiones

2.4.1. Afección de los ingresos

La afección de un tributo consiste en destinar los ingresos por él obtenidos a un fin concreto. En el caso del tabaco, se trata de destinar la recaudación o parte de ella a la promoción de la salud pública o a cubrir los costes sociales resultantes del tabaquismo. Por ejemplo, Estados como California, Massachusetts, Arizona, Oregon o las mayores ciudades de China (Chongqing, con sus 30 millones de habitantes) destinan parte de los impuestos del tabaco para prevención del tabaquismo, contrapublicidad y otras actividades. Otros dedican parte de los ingresos para financiar la sanidad universal o la investigación

29 Es más fácil medir el volumen de ventas que el valor de las ventas. Véase AGOSTINI, C.A. (2010): *Tributación a los cigarrillos: análisis y propuestas*, ILADES-Georgetown University Working Papers. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado/School of Economics and Business, p. 41, <http://fen.uahurtado.cl/wp/wp-content/uploads/2010/07/inv246.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

30 CNOSSSEN, S. (2001): *How should tobacco be taxed in EU-Accession countries?*, CESifo Working Paper No. 539, august, p. 15, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2001/wp-cesifo-2001-08/cesifo_wp539.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

31 Véase el anexo I.

oncológica. En muchos Estados australianos se ha adoptado el modelo *VicHealth*³², que utiliza los ingresos para patrocinar eventos artísticos y deportivos anteriormente financiados por la industria tabaquera. Desde hace tiempo se debate la posibilidad de destinar parte de esos ingresos para la reconversión de los cultivadores de tabaco.

Muchos hacendistas se han opuesto tradicionalmente a la afección de impuestos por las rigideces que conlleva y por la menor capacidad redistributiva. Sin embargo, y tal como opinan Hu *et al.*, dado que los programas de sanidad universal financiados a cargo de estos impuestos se dirigen a los sectores de población con renta más baja puede aumentar la progresividad del sistema. En definitiva, las actividades financiadas con un impuesto afectado reducen las pérdidas de bienestar derivadas de los aumentos de impuestos³³.

Además, como ha demostrado la doctrina científica más relevante, los aumentos de impuestos destinados a campañas antitabaco en los medios, a programas de prevención o a subvencionar los tratamientos farmacológicos contra el tabaquismo reducen el tabaquismo en mayor medida que el aumento de impuestos en sí³⁴.

2.4.2. Efecto de los aumentos de impuestos sobre el IPC

Los contrarios a las subidas de impuestos del tabaco siempre han esgrimido que una subida de impuestos es inflacionaria, dado que el tabaco se incluye en la cesta de bienes y servicios utilizada en el cálculo de los índices de precios al consumo en la mayoría de países y dado que los salarios y otros gastos están ligados a estos índices. Es cierto que un gran aumento de impuestos implica un aumento de precios, pero sin embargo el impacto en la inflación es muy modesto. Es más, los aumentos normales no tienen un efecto detectable en el IPC: las bebidas alcohólicas y el tabaco en conjunto suponen, en julio de 2011, un 2,12% del IPC³⁵.

Una solución para evitar el potencial efecto inflacionario de los aumentos de impuestos es, tal como recomienda desde hace tiempo la Unión Europea, elaborar varios índices de precios, uno de los cuales

32 *VicHealth* es el primer organismo de promoción de salud en el mundo financiado por un impuesto sobre el tabaco, en el estado australiano de Victoria. Representa un modelo innovador para la financiación de los programas de salud pública. Creado en 1987, las actividades que ha desarrollado han contribuido significativamente a mejorar la salud pública de Victoria. La reducción de la prevalencia del tabaquismo entre los adultos es uno de sus mayores logros. Para más información véase <http://www.vichealth.vic.gov.au/About-VicHealth/Story-of-VicHealth.aspx>, consultado el 21 de febrero de 2012.

33 HU, T.W.; XU, X.P. y KEELER, T. (1998): "Earmarked tobacco taxes: lessons learned", en ABEDIAN, R; VAN DER MERWE, R.; WILKINS, N. y JHA, P., eds. (1998): *The Economics of Tobacco Control: Towards an Optimal Policy Mix*. Cape Town: Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town, p. 117, <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26321/1/118634.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

34 CHALOUKPA, F.J.; HU, T.W.; WARNER K.E.; JACOBS, R. y YUREKLI, A. (2000): "The taxation of tobacco products" ..., *op.cit.*, p. 264.

35 Para el año 2012, un 2,87% junto con las bebidas alcohólicas, http://www.ine.es/prensa/IPC_prensa.htm. Para la cifra detallada, véanse las ponderaciones del IPC en <http://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?L=0&divi=IPP&his=2&type=db>, consultado el 21 de febrero de 2012.

excluya de la cesta básica el tabaco, tal como ya hicieron Luxemburgo, Francia y Bélgica³⁶. España también calcula los dos índices, pero el oficial contiene el tabaco porque supone un gasto familiar superior al 0,03%³⁷. El índice que incluye el tabaco se usa para las comparaciones históricas e internacionales, mientras que el índice sin el tabaco se utiliza para la indexación de salarios y pensiones. Suecia hizo lo mismo con productos petrolíferos en los años ochenta.

3. La fiscalidad del tabaco en Europa

3.1. La regulación comunitaria de las accisas

La Unión Europea ha regulado históricamente la producción, venta, uso, comercio y precio del tabaco. Durante décadas, el principal objetivo de la normativa era generar ingresos públicos y proteger a los cultivadores e industria taquera nacional. Solo en los últimos tiempos la normativa se ha orientado, al menos en parte, a paliar las consecuencias que tiene el tabaco en la salud. La primera regulación comunitaria sobre la imposición del tabaco data de 1972³⁸. Desde los primeros años ochenta, el proceso armonizador ha estado marcado por enfrentamientos y compromisos entre los países cultivadores y los países transformadores sobre el régimen fiscal más adecuado.

En 1992, con vistas a la entrada en vigor del Mercado Único Europeo, la UE adoptó una serie de directivas para asegurar cierto nivel de armonización de la imposición sobre el tabaco en todos los Estados miembros. Supuso un compromiso entre los impuestos *ad valorem* y los impuestos específicos. Las directivas establecieron un nivel mínimo de incidencia de las accisas de un 57% del precio medio ponderado de venta al por menor. Los países tenían libertad para fijar el equilibrio entre la componente *ad valorem* y la específica, siempre que esta última oscilara entre el 5% y el 55% del impuesto total, incluyendo el IVA. Aunque las directivas aumentaron el precio del tabaco en algunos Estados, no se redujeron las diferencias de precio entre los Estados y se siguieron produciendo, distribuyendo y vendiendo cigarrillos baratos, los más peligrosos³⁹.

La Comisión también usó la armonización fiscal como herramienta para mitigar los efectos desfavorables del tabaco⁴⁰ y, junto a la regla del 57% estableció que el impuesto específico no podía

36 JOOSSENS, L.; NAETT, C.; HOWIE, C. Y MULDOON, A. (1994): Tobacco and Health in the European Union. An overview. Brussels: European Bureau for Action on Smoking Prevention (BASP).

37 CÓRDOBA GARCÍA, R. (2010): *Impacto potencial en la prevalencia y en la mortalidad de las medidas de prevención y control del tabaquismo*. Informe del CNPT. Madrid: Comité Nacional de Prevención del Tabaquismo, p. 7, http://www.cnpt.es/doc_pdf/IMPACTO%20MEDIDAS%20CONTROL%20TABACO_DEFINITIVO_Enero_2011.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

38 Directiva 72/464/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, relativa a los impuestos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios que gravan el consumo de labores del tabaco, DO L 303 de 31.12.1972, pp. 1-3.

39 GILMORE, A. y MCKEE, M. (2004): "Tobacco-control policy in the European Union: the legal, ethical and policy debates", en FELDMAN, E. y BAYER R., eds. (2004): *Unfiltered: Conflicts over Tobacco Policy and Public Health*. Cambridge: Harvard University Press, p. 248.

40 Directiva 2002/10/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2002, por la que se modifica la Directiva 92/79/CEE, la Directiva 92/80/CEE y la Directiva 95/59/CE en lo referente a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco, DO L 46 de 16.2.2002, pp. 26-28.

La Comisión recomienda seguir aumentando los impuestos sobre el tabaco, a pesar de que la carga fiscal sobre los cigarrillos es mayor que para cualquier otro producto en el mundo

ser inferior a 60 euros por 1000 cigarrillos de la categoría de precios más solicitada y a 64 euros por 1000 cigarrillos para el 1 de julio de 2006. La misma directiva estableció una excepción según la cual, los Estados que tuvieran un impuesto específico de más de 95 euros por 1000 cigarrillos (101 euros por 1000 cigarrillos desde el 1 de julio de 2006 y 115 euros por 1000 cigarrillos a partir del 1 de enero de 2014), estaban exonerados de cumplir la regla del 57%.

La última reforma legislativa fue la Directiva 2010/12/EU, refundida y derogada por la Directiva 2011/64/EU⁴¹, que actualiza y aumenta las cuantías: a partir del 1 de enero de 2014 la regla del 57% pasa al 60%. El impuesto especial no será inferior a 90 euros por 1000 cigarrillos, y están exentos de la regla del 60% aquellos Estados con un impuesto específico de 115 euros por 1000 cigarrillos⁴². Pero es más hay más novedades: la horquilla 5-55% para a ser 5-76,5%, y a partir del 1 de enero de 2014 será 7,5-76,5%. Una victoria para los estados especificistas, pero también una victoria para la industria tabaquera, que prefiere un sistema de tasación específico en tanto que hace perder competitividad a las marcas más baratas (dichas marcas son más caras en términos relativos) e incrementa la concentración del mercado y los beneficios de la industria⁴³.

Como otra novedad, la Directiva deja de usar el concepto de categoría de precios más solicitada (MPPC) en favor del precio medio ponderado de venta al público (WAP). En cuanto al “tabaco elaborado excluidos los cigarrillos”, es decir, los cigarros puros y cigarrillos, picadura fina de tabaco para liar y otros tabacos de fumar, su cuota de mercado es inferior al 8%, pero su consumo está aumentado exponencialmente. En la UE27 ha aumentado un 50%, pero en países como España o Polonia el aumento supone un 300%, un 400% en Letonia, un 1.300% en Estonia y un escandaloso 11.000% en Bulgaria⁴⁴. El tabaco de liar es el producto sustitutivo de los cigarrillos, pero su carga fiscal es bastante menor (5% del precio de venta para los primeros o 12 euros por 1000 unidades o kilogramo, 40% del precio medio ponderado de venta al por menor de la picadura fina o 40 euros por kilogramo).

41 Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco (texto codificado), DO L 176 de 5.7.2011, pp. 24-36.

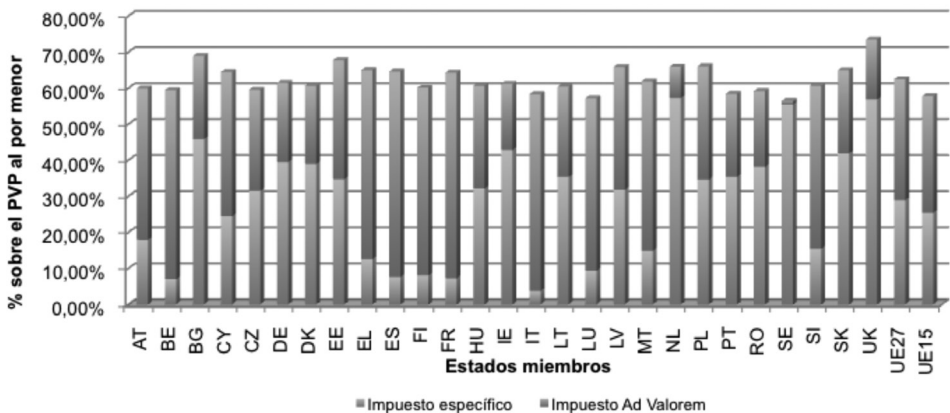
42 Hay una regla transitoria hasta el 31 de diciembre de 2017 para Bulgaria, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Rumanía y otras excepciones para las islas Azores, Madeira y Córcega.

43 WHO (2011): WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva: World Health Organisation, p. 46, http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012. Véase también SOBEL, R.S. y GARRETT, T.A. (1997): “Taxation and product quality. New evidence from generic cigarettes”, *Journal of Political Economy*, vol. 105, nº 4, pp. 880-887.

44 También debido a la poca fiabilidad de sus estadísticas. Datos obtenidos de “Releases for consumption of cigarettes 2002-2010 (in 1000 pieces)”, en http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/tobacco_releases_consumption.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

Por esas razones, la Directiva intenta alinear la carga fiscal con el impuesto mínimo sobre cigarrillos (dos tercios, un 40% del precio ponderado de venta), aumentando la carga fiscal, en el caso de la picadura, progresivamente hasta el 50% o 60 euros por kilo para el año 2020.

Gráfico 2. Cigarrillos. Componente específica y *ad valorem* sobre PVP a 01/07/2011

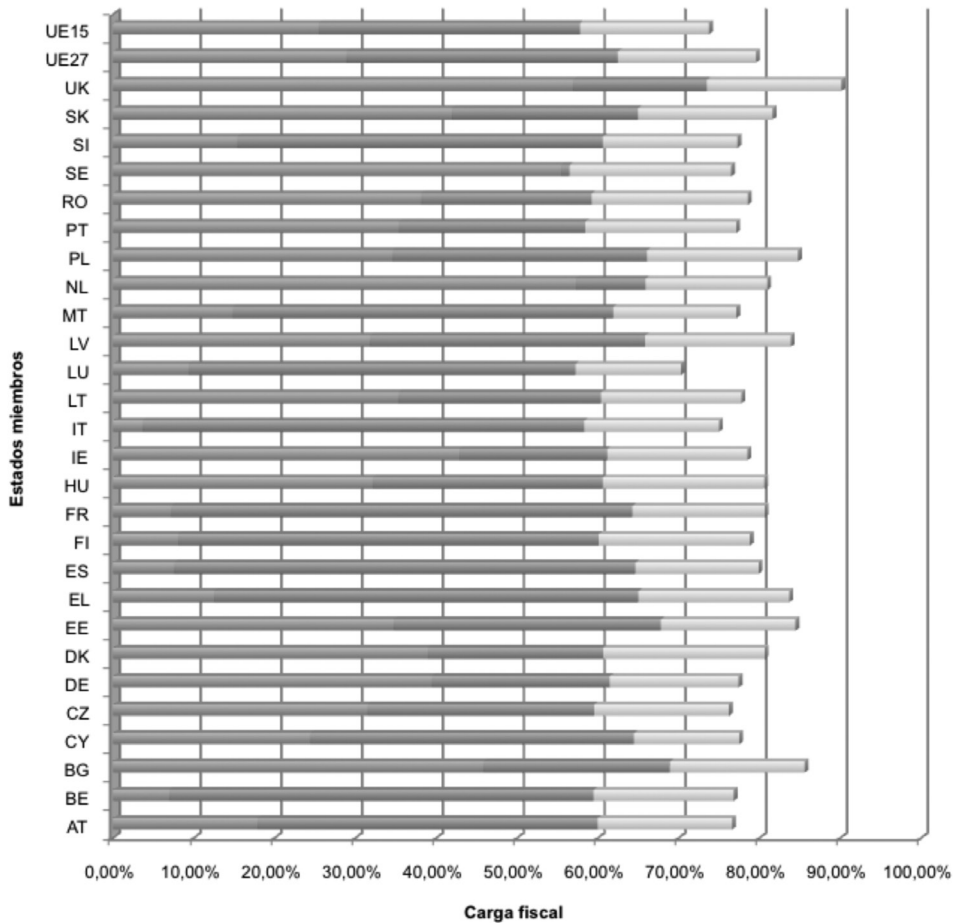


Fuente: DG TAXUD. Comisión Europea

3.2. Posicionamiento de la Comisión Europea

Como hemos tenido ocasión de analizar en el presente trabajo, la posición de la Comisión Europea frente al tabaco es controvertida: hay una voluntad política de reducir el gran impacto en la salud que tiene el tabaquismo pero se sigue subvencionando la producción europea de tabaco, de baja calidad y, por ende, más perjudicial para la salud. La política antitabaco de la Comisión, por otro lado, ha abandonado la visión economicista (costes sociales y problemas redistributivos) para adoptar un enfoque basado en la salud, más paternalista desde el punto de vista del consumidor.

Gráfico 3. Cigarrillos. Carga fiscal total a 01/07/2011



Fuente: DG TAXUD. Comisión Europea.

La Comisión recomienda seguir aumentando los impuestos sobre el tabaco, a pesar de que la carga fiscal sobre los cigarrillos (un 300% del precio de venta antes de impuestos) es mayor que para cualquier otro producto en el mundo. Es curioso que para algunos autores⁴⁵, la armonización que promueve la Comisión –a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos- viola el principio de subsidiariedad, opinión que no compartimos.

Los últimos posicionamientos de la Comisión son favorables a la tasación específica en detrimento de la tasación *ad valorem*, en tanto que entiende que es el mejor modo de conseguir sus objetivos de política antitabaco. Los impuestos específicos no requieren acuerdo entre gobiernos y productores sobre los precios de venta al por menor, lo cual viola el principio de libre mercado y es susceptible de manipulación. En un futuro, seguramente lejano, los impuestos *ad valorem* quedarán reducidos al IVA. Habría que ver

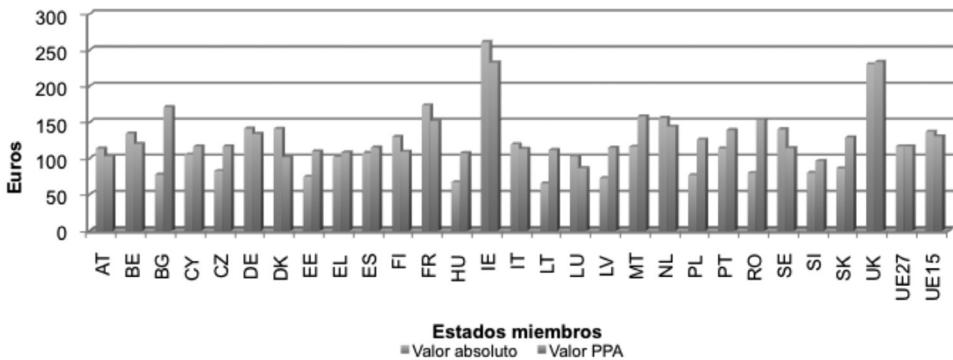
45 CNOSSEN, S. (2006): *Tobacco Taxation in the European Union...*, op.cit., p. 14.

cuál ha sido el papel del lobby tabaquero en esta decisión, pues les favorece en la medida que este sistema les permite ampliar su cuota de mercado.

3.3. ¿Armonización?

La Comisión Europea, como hemos visto, aboga por aumentar la tasación específica sobre el tabaco, por las ventajas de gestión tributaria y de política de salud pública que conlleva, en tanto que acaba con las marcas baratas y reduce, consiguientemente, el consumo en los sectores de población con rentas más bajas. Sin embargo, olvida un hecho muy importante: armonizar la carga fiscal específica del tabaco supone una carga económica muy importante para los consumidores de los países menos ricos de la Unión Europea, esto es, lo que accedieron a ella en la última ampliación. Se podrá evitar el contrabando transfronterizo de pequeña intensidad, pero se generarán grandes desigualdades en el seno de la Unión.

Gráfico 4. Cigarrillos. Impuesto específico a 01/07/2011

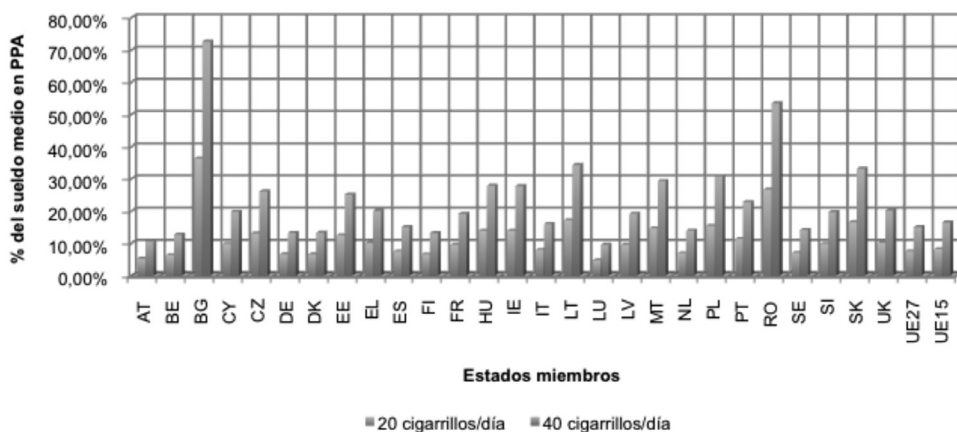


Fuente: DG TAXUD. Comisión Europea

Si analizamos los datos del gráfico superior, observamos que la imposición específica, en términos de paridad de poder adquisitivo, está muy por encima de la media comunitaria en muchos países de Europa Oriental, en especial en Rumanía y Bulgaria, donde supera en un 32% y 47%, respectivamente, a la media comunitaria, situada en 116,74 euros por cada 1000 cigarrillos. Hasta que los niveles de riqueza converjan más, sería deseable mantener una carga *ad valorem* más elevada y regímenes transitorios más flexibles para la carga específica, al menos para los países más pobres⁴⁶.

46 El artículo 10.2 de la Directiva 2011/64/UE establece un período transitorio a Bulgaria, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Rumanía para fijar el impuesto específico mínimo hasta el 31 de diciembre de 2017. Con la actual crisis financiera y económica es dudoso que dichos países alcancen el PIB per cápita de la media de la UE27, que sería lo deseable.

Gráfico 5. % del sueldo medio destinado a la compra de cigarrillos



Fuente: DG TAXUD y Eurostat. Comisión Europea

Los datos que se derivan del análisis son casi obscenos: una persona que fume dos paquetes de cigarrillos al día en Bulgaria estará destinando al tabaco un 72,66% de su sueldo, o un 53,48% tratándose de un fumador rumano. Por el contrario, un fumador luxemburgués o uno austriaco solo destinarán un 9,57% o un 10,61% de su sueldo, respectivamente. Si el lugar de sueldo medio hacemos referencia al salario mínimo interprofesional, sorprende que un fumador de dos paquetes diarios debería destinar en Bulgaria y Rumanía el 110,02% y el 101,25% de su salario, respectivamente.

Con esos precios tan elevados en términos relativos (porque un paquete de tabaco cuesta 2,20€ en Bulgaria), no parece extraño que el contrabando de cigarrillos (especialmente el contrabando a pequeña escala o *bootlegging*) sea una práctica habitual y endémica. Ello se debe a dos motivos principales: el gran margen de beneficio que deja y la laxitud de las autoridades nacionales en su persecución, como veremos posteriormente.

Es cierto que la armonización de los impuestos sobre el tabaco es necesaria porque, además de aumentar en conjunto la recaudación tributaria y reducir el consumo de tabaco, ayudará a combatir una parte del contrabando de tabaco. Pero habrá que estudiar formas menos agresivas (bien en la carga fiscal o bien en el tiempo) de armonización, porque los países más pobres de la Unión Europea están pagando un precio excesivamente alto por ello.

4. España. El impuesto sobre las labores del tabaco

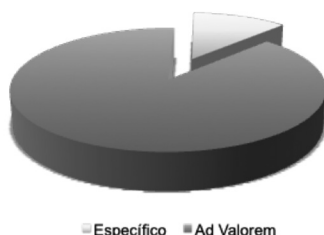
En Derecho español, el impuesto sobre el tabaco recibe el nombre de impuesto sobre las labores del tabaco, y se regula en los artículos 56 a 63 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales⁴⁷ y en los artículos 122 a 128 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento

47 BOE nº 312 de 29.12.1992.

de los Impuestos Especiales⁴⁸. Se trata de un impuesto sobre consumos específicos, en el que, además de su capacidad recaudatoria, destaca su finalidad extrafiscal, como instrumento de política sanitaria, en este caso. Es un impuesto exigible en todo el territorio nacional salvo en las islas Canarias, Ceuta y Melilla. Su recaudación está parcialmente cedida a las comunidades autónomas (58%, según el artículo 11.f de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas⁴⁹, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980⁵⁰).

La armonización de los impuestos sobre el tabaco es necesaria porque, además de aumentar en conjunto la recaudación tributaria y reducir el consumo de tabaco, ayudará a combatir una parte del contrabando de tabaco

Gráfico 6. Cigarrillos. Composición del impuesto sobre las labores del tabaco



Fuente: DG TAXUD. Comisión Europea

La configuración del impuesto en España muestra la herencia de un sistema proteccionista, pues la mayor carga del impuesto recae sobre la componente *ad valorem* y solo una pequeña parte se deja a la componente específica. La tradicional preferencia por la fiscalidad proporcional en España y Francia es resultado del deseo implícito de proteger a las empresas, antaño mayoritariamente públicas, que operaban principalmente en el segmento de precios bajos. Este sistema facilita la segmentación de precios por parte de las tabaqueras (ofertar cigarrillos de precios variados para consumidores con distintos poderes adquisitivos.) Como consecuencia, se propicia que los fumadores dispongan de mayores posibilidades de hacer *downtrading* –cambiar a marcas más baratas– cuando los impuestos aumentan en lugar de dejar de fumar⁵¹.

48 BOE nº 179 de 28.07.1995.

49 BOE nº 236 de 01.10.1980

50 BOE nº 305 de 19.12.2009.

51 LÓPEZ NICOLÁS, Á. Y PINILLA DOMÍNGUEZ, J. (2005): *Propuesta de reforma de la fiscalidad de los cigarrillos en España*. Madrid: Comité Nacional de Prevención del Tabaquismo, pp. 8 y 10, www.cnpt.es/doc_pdf/Informe_fiscalidad.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

Los problemas que daba y, en menor medida, sigue dando esta distribución son la existencia de marcas blancas, vendidas a precios reducidos y asequibles para los jóvenes y las guerras de precios entre las compañías tabaqueras. Dichas políticas agresivas pretenden 1) contrarrestar las subidas impositivas y 2) captar nuevos clientes, con las consiguientes pérdidas para el sector tabaquero y, sobre todo, para el erario público, que ve reducida su recaudación.

Marcas blancas o *low cost*. El mercado español siempre se ha caracterizado por tener uno de los niveles de precios más bajos en relación a los países de su entorno económico-social. En los primeros años dos mil se produjo un aumento de marcas en el segmento de precios bajos, que dejó de ser exclusivo de las variedades de cigarrillos negros. En un contexto de lucha creciente contra el tabaquismo, sorprendía el hecho de que el 20% de las marcas se vendieran a un precio inferior al 1,65 euros, e incluso alguna marca se vendía a 1,10 euros. La prohibición de publicitar el tabaco en cualquier soporte fue un factor determinante, pues convertía al precio en el único modo de competencia entre marcas.

La introducción en 2006 de un impuesto específico mínimo, además de cumplir con las exigencias armonizadoras de Bruselas, pretendía poner coto a las marcas baratas de tabaco y lo consiguió. Se deben pagar 116,90 euros por cada 1000 cigarrillos, esto es, 2,34 euros por cajetilla, si la suma de la tasación específica y *ad valorem* no alcanza dicho umbral⁵². Si tenemos en cuenta el IVA, las comisiones de los detallistas (un 8,5%) y el margen comercial, se hace imposible hablar de marcas baratas.

Guerras de precios. La última se desató en mayo de 2011 cuando Phillip Morris rebajó el precio de la marca L&M en 5 céntimos. Las demás compañías relevantes (Imperial Tobacco y su filial Altadis, British American Tobacco y Japan Tobacco International, que controlan el 96% del mercado nacional) siguieron la misma senda. Con esta estrategia pretendían ganar cuota de mercado y consolidar su posición oligopolística, aunque con unos costes elevados (18 millones de euros mensuales, según algunas estimaciones⁵³). Por supuesto, también supone un perjuicio para la Hacienda Pública, que ya ha visto reducido los ingresos –aunque de modo muy leve– a causa del endurecimiento de la Ley antitabaco.

Para algunos analistas⁵⁴, las tabaqueras utilizan la guerra de precios como un instrumento de presión, como un ataque al Gobierno donde más le duele, en la recaudación. En primer lugar pretenden que el Gobierno indexe automáticamente al IPC la componente específica del impuesto sobre el tabaco, pues de lo contrario pierde importancia relativa dada la inflación existente y las marcas baratas ganan competitividad. En segundo lugar, pretenden que se aumente (más aún, porque subió un 45% este año) la fiscalidad de otros tipos de tabaco, como el de liar o el de pipa, pues dado los altos precios se están convirtiendo en una alternativa factible y más asequible que los cigarrillos (su consumo se ha cuadruplicado)⁵⁵. En tercer lugar, todas las tabaqueras, salvo Altadis, pretenden reducir la carga *ad valorem* hasta un 40-60% (en lugar del

52 Artículo 60 epígrafe 5º de la Ley 38/1992, de impuestos especiales. BOE nº 312 de 29/12/1992.

53 ELIZALDE, I. (2011): "La guerra cuesta 18 millones al mes a Altadis, Philip Morris, JTI y BAT", *Expansión*, 06.06.2011, <http://www.expansion.com/2011/06/06/empresas/distribucion/1307395769.html>, consultado el 21 de febrero de 2012.

54 GARCÍA, B. (2011): "Las grandes tabaqueras declaran la segunda guerra de precios al Gobierno", *Libre Mercado*, 20.05.2011, <http://www.libremercado.com/2011-05-20/las-grandes-tabaqueras-declaran-la-segunda-guerra-de-precios-al-gobierno-1276423978/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

55 Las tabaqueras demandan esta medida por una cuestión de competitividad, evidentemente, pero la propuesta es más que aceptable en términos de política sanitaria, en tanto que también reducirá el consumo de tabaco.

90% actual) y subir la carga específica. Esta configuración dejaría más margen al sector⁵⁶. Altadis se opone porque con más impuesto específico, al operar en el segmento de precios medios y bajos, perdería competitividad ante el resto de multinacionales.

El Estado recaudó 7.423 millones de euros con el impuesto sobre las labores del tabaco para el año 2010, que supone un 4,65% del total de los ingresos tributarios o el 0,7% del PIB español, es decir, que tiene una importancia recaudatoria considerable. En el año 2011 la recaudación experimentó en los primeros meses una notable caída (-3,6%) debido a la entrada en vigor de la reforma de la ley antitabaco, a la guerra de precios entre las tabaquerías y, para algunos pocos autores, al aumento del contrabando, especialmente en provincias limítrofes como Málaga, Cádiz y Sevilla⁵⁷. Se alegó que el aumento de impuestos acometido a principios de año había quedado neutralizado. Sin embargo, con la publicación del resumen mensual de recaudación de noviembre de 2011⁵⁸, la recaudación acumulada a 31 de noviembre es solo un ligeramente inferior a la del mismo período del año anterior. Se confirma pues que un aumento de fiscalidad reduce el consumo y no reduce los ingresos tributarios. En un contexto económico diferente, estaríamos sin duda hablando de un aumento de recaudación.

Como veremos a continuación, aún hay margen técnico para subir la imposición sobre el tabaco, con las ventajas que ello conlleva.

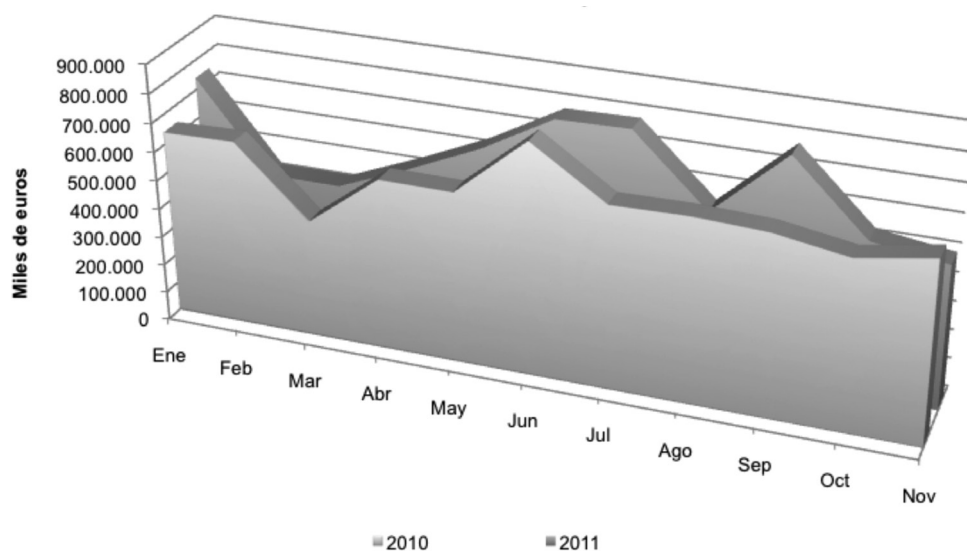
El impuesto sobre las labores de tabaco supone en España el 64,63% del precio final, ligeramente por encima de la media comunitaria; aunque el Estado duplicara su recaudación por impuestos especiales e IVA, sería insuficiente para compensar la factura sanitaria y social del tabaco

56 HERNÁNDEZ, S. (2011): "El tabaco saca sus malos humos", *El País*, 05.06.2011, http://www.elpais.com/articulo/economia/tabaco/saca/malos/humos/elpepieco/20110605elpepieco_2/Tes, consultado el 21 de febrero de 2012.

57 La tabaquería Altadis estima que el comercio ilícito de tabaco (contrabando) supone un 20% en provincias como Málaga, Cádiz y Sevilla, lo cual podría suponer pérdidas de hasta el 10% de la recaudación, según la CEOE. La Asociación Empresarial del Tabaco (AET) justifica este aumento espectacular del contrabando en las subidas de impuestos, extremo que prácticamente toda la doctrina niega. Véase VALLS, J.M. (2011): "El contrabando de tabaco de alma", *Tiempo*, 01.04.2011, <http://www.tiempodehoy.com/economia/el-contrabando-de-tabaco-se-anima>, consultado el 21 de febrero de 2012.

58 AEAT (2011): *Informe mensual de recaudación*. Noviembre 2011, p. II-4, http://www.aeat.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_mensuales_recaudacion_tributaria/2011/IMR_11_11.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

Gráfico 7. Recaudación comparada enero-julio (2010-2011)



Fuente: AEAT. Informe anual de recaudación tributaria 2010 e informes mensuales de recaudación de enero a noviembre de 2011. Los datos de diciembre de 2011 y enero de 2012 serán publicados el 28 de febrero, con posterioridad al cierre de la presente edición

5. Sobre la necesidad de subir los impuestos al tabaco

Fumar perjudica seriamente su salud y la de los que le rodean. Solo en España mueren cada día 145 personas por causa del tabaquismo⁵⁹, perdiendo una media de 20 años de vida. Además, miles de ciudadanos ven seriamente limitada su calidad de vida durante décadas por la misma causa.

El impuesto sobre las labores de tabaco supone en España el 64,63% del precio final, ligeramente por encima de la media comunitaria (62,14%). A pesar de ser el bien que más impuestos paga, no es cierto que el Estado “haga negocio” con ello. Aunque el Estado duplicara su recaudación por impuestos especiales e IVA, sería insuficiente para compensar la factura sanitaria y social del tabaco, que ascendió en 2008, según estimaciones del CNPT, a 16.475 millones de euros, sin considerar todos los gastos por enfermedad y tabaquismo pasivo⁶⁰.

¿Está justificado, pues, aumentar más los impuestos? La doctrina es unánime al afirmar que el aumento del precio del tabaco vía impuestos es la herramienta más efectiva de una política integral de lucha

59 BANEGAS, J.R. *et al.* (2011): “Mortalidad atribuible al consumo de tabaco en España en 2006”, *Medicina Clínica*, vol. 136, nº 3, pp. 97-102.

60 CÓRDOBA GARCÍA, R. (2010): *Impacto potencial en la prevalencia y en la mortalidad...*, *op.cit.*, p. 6.

contra el tabaquismo. Uno de los estudios más recientes, del *Matrix Insight for Health England*⁶¹ vuelve a demostrar que la subida de impuestos es la medida con una mayor relación coste-efecto. Dicha acción debe complementarse con otras medidas como la prohibición de publicidad directa e indirecta del tabaco o la promoción de espacios libres de humo, que reducen el consumo y la aceptación social del tabaquismo, especialmente entre los más jóvenes⁶². Uno de los análisis coste-beneficio más reciente concluye que, para el Reino Unido, un aumento de la imposición que supusiera un aumento del 5% del precio del tabaco reportaría unos beneficios netos de 11.500 millones de euros (medido como el valor actual neto de los beneficios durante 50 años), entre capital humano, mejores resultados económicos y mejores resultados fiscales⁶³.

Visto que está justificado aumentar la imposición, ¿es posible? Numerosos estudios⁶⁴ dicen que hay un amplio margen para subir los impuestos. En muchos países, el precio de los cigarrillos ha descendido al no actualizarse con la inflación, haciéndolos más asequibles en el año 2000 que a principio de la década de los noventa. Por tanto, habría margen para aumentar los impuestos, los ingresos fiscales por ese concepto y, por supuesto, para mejorar la sanidad. Pero no solo basta con aumentar los impuestos, sino que se hace necesario modificar la estructura de la imposición.

En primer lugar, y por motivos sanitarios, habría que equiparar progresivamente la fiscalidad del tabaco de picadura o de liar a la de los cigarrillos, ya que las ventas de los primeros se han cuadruplicado en los últimos años a causa del aumento de precios experimentado en el sector.

En segundo lugar, habría que establecer un nuevo equilibrio entre la imposición específica y la *ad valorem*. Aunque cada una de ellas presenta sus ventajas e inconvenientes como hemos analizado con detenimiento, es cierto que la específica traslada mejor los aumentos de impuestos al precio final, pues las tabaquerías solo pueden trasladarlo en un porcentaje menor perdiendo margen de beneficio. El único inconveniente es que un esquema de imposición específico es muy gravoso para los países de la Europa del Este, especialmente para Bulgaria y Rumanía, con unos índices de riqueza alrededor del 30% de la media comunitaria: en dichos países, el precio del tabaco es mucho más alto, en términos relativos y de paridad de poder adquisitivo, que en los países más ricos. Por tanto, se hace necesario establecer regímenes

61 El Matrix Insight for Health England es el grupo de referencia nacional para la salud y el bienestar, creado con el mandato de implementar las recomendaciones formuladas en el Libro Blanco *Our Health, our care, our say: a new direction for community services*, www.official-documents.gov.uk/document/cm67/6737/6737.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012. Véase MATRIX INSIGHT (2009): *Prioritising investments in preventive health*, p. 7, <http://www.healthengland.org/publications/HealthEnglandReportNo5.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

62 Se ha demostrado que pueden reducir el consumo de tabaco en un 6,3% o un 7,9% si se trata únicamente de cigarrillos. Véase SAFFER, H. y CHALOUKPA, F.J. (2000): "The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption", *Journal of Health Economics*, vol. 19, issue 6, p. 1135. Véase también SAFFER, H. (2000): "Tobacco Advertising and promotion", en JHA, P. y CHALOUKPA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, pp. 215-236, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/215TO236.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.

63 REED, H. (2010): *The Effects of Increasing Tobacco Taxation: A Cost Benefit and Public Finances Analysis*. Report prepared for ASH by Landman Economics. London: Action on smoking and health (ASH), p. 27, <http://www.ash.org.uk/tax/analysis>, consultado el 21 de febrero de 2012.

64 GUINDON, G.E.; TOBIN, S. y YACH, D. (2002): "Trends and affordability of cigarette prices: ample room for tax increases and related health gains", *Tobacco Control*, vol. 11, p. 40, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1747639/pdf/v011p00035.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

transitorios a corto y medio plazo de modo que no haya discriminaciones tan exageradas entre ciudadanos de la Unión.

En tercer lugar, sería deseable proceder a un aumento de los impuestos similar al propuesto por ASH para el Reino Unido. Ahora bien, a la hora de medir el impacto que puede tener una subida impositiva hay que tomar en consideración numerosas variables, algunas de las cuales analizamos a continuación.

5.1. Impacto de los impuestos en el precio del tabaco

Como es evidente, un aumento de la fiscalidad de tabaco implica una subida de precios de éste: el modo en que lo hace depende de la configuración del impuesto: en los sistemas donde prima la imposición específica (como en Reino Unido o Irlanda) el impacto será menor si no se actualiza el tipo impositivo, pues el precio real del tabaco bajará en el tiempo en comparación con otros bienes. Con una imposición predominantemente *ad valorem*, el valor real del impuesto y del tabaco mantendrá una relación constante.

Ahora bien, estas premisas se dan únicamente en un mercado perfectamente competitivo. En el extremo opuesto, en un mercado monopolista u oligopolista, el aumento de impuestos puede producir efectos diferentes (mantenimiento de precios reduciendo los márgenes, traslado al precio final o aumento del precio mayor que el del impuesto). Los estudios empíricos más importantes realizados en Estados Unidos sugieren que un aumento de impuestos conlleva un aumento de precios en mayor proporción. Así, Keeler *et al.*⁶⁵, usando datos desde 1960 a 1990, concluyen que un aumento de 1 centavo en el impuesto estatal sobre el tabaco implica una subida de precios de 1,11 centavos. Si el aumento fuera de un impuesto federal, los precios aún aumentarían más.

Por su parte, Becker *et al.*⁶⁶ argumentan que el monopolista fijará un precio por debajo a corto plazo por debajo del nivel de beneficio máximo para captar a nuevos clientes y hacerlos adictos, y los precios futuros superarán los costes marginales futuros debido a la posición monopolística. Las compañías captan con este gancho a nuevos clientes y se aseguran una mayor demanda futura. Cuando suban los impuestos, las tabaquerías aumentarán los precios por encima del aumento, con el objetivo de obtener los máximos beneficios posibles de los fumadores adictos. Ello compensará las pérdidas futuras derivadas de la menor demanda producida por el aumento impositivo.

La totalidad de los estudios empíricos realizados en Estados Unidos sobre la cuestión coinciden en que las tasas de traspaso (*pass-through*) de los impuestos al precio de los cigarrillos son superiores al 100% para los impuestos específicos e iguales o inferiores al 100% para los impuestos *ad valorem*⁶⁷. El único artículo que aborda la cuestión en el ámbito europeo es de Delipalla y O'Donnell y muestra que, en general, hay 100% de traspaso de los impuestos a precios. Sin embargo, al considerar distintos grupos de países la evidencia es que en los países que utilizan en mayor proporción impuestos específicos hay subtraspaso de *ad valorem* y traspaso completo de impuestos específicos. En los países que utilizan mayormente impuestos

65 KEELER, T.E.; HU, T.; MANNING, W.G. y SUNG, H. (1996): "Do cigarette producers price-discriminate by state? An empirical analysis of local cigarette pricing and taxation", *Journal of Health Economics*, vol. 15, issue 4, p. 510.

66 BECKER, G.S.; GROSSMAN, J.H. y MURPHY, K.M. (1994): "An empirical analysis of cigarette addiction", *American Economic Review*, vol. 84, issue 3, p. 412.

67 AGOSTINI, C.A. (2010): *Tributación a los cigarrillos: análisis y propuestas...*, op.cit., p. 22.

ad valorem, la evidencia muestra traspaso completo de *ad valorem* y sobretaspaso del impuesto específico. En ambos casos, el efecto del impuesto específico en los precios es mayor que el del impuesto *ad valorem*. En el caso español, el traspaso era de un 49,74% para el impuesto *ad valorem* y de un 151,02% para el impuesto específico (calculado para el período 1986-1997)⁶⁸.

Los aumentos de los impuestos
sobre el tabaco acarrearán
aumentos de precio iguales o
superiores al aumento establecido

La conclusión que se puede obtener de los estudios empíricos y teóricos realizados es que los aumentos de los impuestos sobre el tabaco, debido a su naturaleza adictiva y a la estructura oligopolística de la industria tabaquera, acarrearán aumentos de precio iguales o superiores al aumento establecido⁶⁹. Los mayores aumentos se darán en países donde sean más difícil las compras transfronterizas (por ejemplo, países con una fiscalidad relativamente baja rodeados de países con una fiscalidad mayor.)

5.2. Elasticidad de la demanda

Una de las leyes fundamentales de la economía es que la curva descendente de la demanda se explica por la búsqueda de la máxima utilidad del consumidor, esto es, que cuando el precio de un producto aumenta, su demanda desciende. Durante muchos años, los investigadores encontraron en el tabaco y en otras sustancias adictivas la excepción a esta regla general. La literatura científica más reciente considera que la demanda del tabaco sí que responde a los cambios en los precios y a otros factores: la elasticidad de la demanda oscila entre -0,25 y -0,50 para los países ricos (se toma -0,40 como valor usual) y entre -0,50 y -1,00 para los países pobres. Una elasticidad de -0,40 significa que por cada 10% del aumento del precio, se reduce la demanda en un 4%.

La evidencia empírica en la literatura muestra, en general, elasticidades precio relativamente bajas. Viscusi⁷⁰ revisa 41 estudios que estiman el efecto del precio de los cigarrillos en la demanda por cigarrillos. De estos estudios, 31 son para Estados Unidos, para los cuales las elasticidades estimadas de demanda están en un rango entre -0,40 y -1,00. Nueve estudios son para Reino Unido, donde el rango de elasticidades estimadas se encuentra entre -0,10 y -0,80. Hay un estudio para Suiza con una elasticidad de -1,00 y uno para Sudáfrica con una elasticidad de -0,60.

68 Es muy posible que actualmente la tasa de traspaso sea superior, especialmente en la componente *ad valorem*. Véase DELIPALLA, S. y O'DONNELL, O. (1999): "Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry", *Studies in Economics*, No. 9901, Department of Economics, University of Kent, p. 29, [ftp://ftp.ukc.ac.uk/pub/ejr/RePEc/ukc/ukcedp/9901.pdf](http://ftp.ukc.ac.uk/pub/ejr/RePEc/ukc/ukcedp/9901.pdf), consultado el 21 de febrero de 2012. Artículo posteriormente publicado en DELIPALLA, S. y O'DONNELL, O. (2001): "Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, pp. 885-908. Véase también DELIPALLA, S. y KEEN, M. (1992): "The comparison between *ad valorem* and specific taxation under imperfect competition", *Journal of Public Economics*, vol. 49, pp. 351-367.

69 CHALLOUPKA, F.J.; HU, T.W.; WARNER K.E.; JACOBS, R. y YUREKLI, A. (2000): "The taxation of tobacco products"..., *op.cit.*, p. 242.

70 Véase VISCUSI, W.K. (1992): *Smoking: Making the Risky Decision*. New York: Oxford University Press y VISCUSI, W.K. (2002): *Smoke Filled Rooms: A Post-Mortem on the Tobacco Deal*. Chicago: University of Chicago Press.

No siempre más impuestos
producen una recaudación mayor,
pero que en este caso, a la luz de
la experiencia acumulada en otros
países, hay margen para aumentar
los impuestos que gravan el
tabaco

La elasticidad de la demanda también depende de la edad. Así, numerosos estudios sugieren que los jóvenes son mucho más sensibles a los cambios de precios que los adultos por tres motivos: en primer lugar, en tanto que los jóvenes no han desarrollado una gran adicción, pueden dejar de fumar más fácilmente a causa de un aumento de precios; en segundo lugar, la influencia o efecto imitación que tienen los amigos (peer smoking) hace que un aumento de precios pueda tener un mayor efecto.

En tercer lugar, la proporción de renta que un joven destina al tabaco es muy superior a la de un adulto, por tanto, será mucho más sensible al precio⁷¹. Los primeros estudios realizados en Estados Unidos⁷² señalaban una elasticidad de la demanda para los jóvenes de -1,31. Estudios más recientes la aumentan a -1,73 para los adolescentes⁷³. Estos datos encierran una lección para los países pobres, donde el tabaquismo está aumentando recientemente en los jóvenes: subiendo los impuestos hoy reduciremos el tabaquismo mañana.

Pero además, dentro de los jóvenes se puede distinguir entre grupos socioeconómicos. El U.S. *Center for Disease Control and Prevention* concluyó que los hispanos y los negros son más sensibles al precio que los blancos no hispanos⁷⁴, llegando a las mismas conclusiones que Chaloupka y Pacula⁷⁵.

5.3. Aumento de los ingresos fiscales. La curva de Laffer

En España existe la percepción generalizada de que los precios de los cigarrillos son demasiado baratos, tal como se desprende de la Encuesta de Salud de Cataluña de 2006. Entre los que nunca han fumado un 74% cree que los precios deberían subir, y un 60% de los ex fumadores opinan igual. Hasta aquí nada sospechoso. Pero también un 28% de los fumadores declaran estar de acuerdo con la medida. La imposición al tabaco está socialmente aceptada porque se entiende que el uso del tabaco es perjudicial.

Por el lado de la oferta, las tabaqueras y sus aliados se oponen al aumento de impuestos porque únicamente conlleva un aumento del contrabando, de la evasión e incluso puede conllevar un descenso de la recaudación tributaria. Todas las premisas anteriores son falsas, tal como demuestra la evidencia empírica. Un reciente estudio de TobaccoFreeKids demuestra que, en EEUU, cada aumento del impuesto

71 CHALOUKPA, F.J.; HU, T.W.; WARNER K.E.; JACOBS, R. y YUREKLI, A. (2000): "The taxation of tobacco products"..., *op.cit.*, p. 252, citando a GROSSMAN, M. y CHALOUKPA, F.J. (1997): "Cigarette taxes: the Straw to break the camel's back, *Public Health Reports*, vol. 112, issue 4, pp. 290-297.

72 CHALOUKPA, F.J. y GROSSMAN, M. (1996): *Price, Tobacco Control Policies and Youth Smoking*. National Bureau of Economic Research Working Paper N0. 5740, p. 22, http://www.uic.edu/cba/cba-depts/economics/faculty/wpaper/wp_fc_199609.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

73 GALLET, C.A. y LIST, J.A. (2003): "Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities", *Journal of Health Economics*, vol. 12, p. 829.

74 U.S. CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (1998): "Response to increases in cigarette prices by race/ethnicity, income, and age groups – United States 1976-1993, *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol. 47, issue 29, pp. 605-609, www.cdc.gov/mmwr/PDF/wk/mm4729.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

75 CHALOUKPA, F.J. y PACULA, R.L. (1999): "Sex and race differences in young people's responsiveness to price and tobacco control policies", *Tobacco Control*, vol. 8, issue 4, pp. 373-373.

estatal sobre el tabaco ha supuesto un aumento de la recaudación, a pesar de que se ha reducido el consumo e independientemente de cualquier eventual aumento del contrabando y la evasión. Además, los ingresos son sostenibles en el tiempo, mientras que los gastos se reducen⁷⁶.

¿Hay margen económico para aumentar los impuestos sin que descienda la recaudación?

Impuestos más altos no siempre implican mayor recaudación. Si bien esta idea está fuertemente asociada al nombre de Arthur Laffer, el primero en mencionar explícitamente este concepto fue Adam Smith: *“impuestos altos, algunas veces al disminuir el consumo de los bienes gravados y otras veces al incentivar el contrabando, frecuentemente implican una menor recaudación para el gobierno que la que se obtendría con impuestos más moderados”*⁷⁷. Existen fundamentalmente dos razones –más o menos relacionadas según el mercado– por las cuales un aumento en la tasa puede producir una caída en la recaudación tributaria. La primera, se debe a que la respuesta de los consumidores frente a un alza de precios puede ser lo suficientemente alta como para que el mayor precio no compense la menor cantidad vendida en el mercado. La segunda razón, se refiere al rol que tiene la existencia de un mercado paralelo para el mismo bien pero donde no se pagan impuestos, como en un mercado ilegal por ejemplo.

Con una elasticidad inferior a 1, como es el caso del tabaco, la relación entre aumento de los impuestos y aumento de la recaudación debería ser siempre positiva; sin embargo, la diferente traslación de los impuestos al precio hace que esta situación no ocurra siempre. La siguiente ecuación muestra la recaudación como una función del tipo impositivo, el precio y la cantidad de producto vendida.

$$R = tPX$$

Si derivamos la recaudación en función del tiempo, obtenemos la ecuación básica para calcular la curva de Laffer, que es la siguiente

$$\frac{dR}{dt} = PX + tX \frac{dP}{dt} + tP \frac{dX}{dt}$$

Multiplicando el tercer sumando por $\frac{dP}{dt}$ y por $\frac{X}{X}$ (que ambos son igual a 1) y obtenemos

$$\frac{dR}{dt} = PX + tX \frac{dP}{dt} + tP \frac{dX}{dt} \frac{P}{X} \frac{dP}{dt}$$

Extraemos tX como factor común y obtenemos

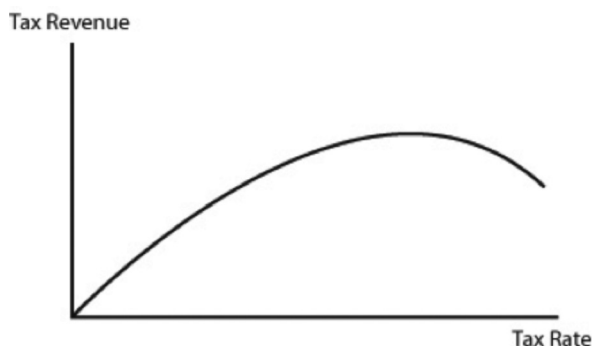
$$\frac{dR}{dt} = PX + tX(1 + \eta) \frac{dP}{dt}$$

Donde η es la elasticidad de la demanda ($\eta = \frac{dX}{dP} \frac{P}{X}$) y $\frac{dP}{dt}$ es la tasa de traspaso del impuesto a precios. La curva se representa del siguiente modo:

76 Véase la tabla 5. Aumento de la recaudación derivada de recientes subidas de impuestos.

77 SMITH, A. (1776): *An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations*. Lawrence (Kansas): Digireads Publishing, edición de 2009, p. 527.

Ecuación 1. Curva de Laffer



Fuente: AGOSTINI, C.A. (2010): *Tributación a los cigarrillos: análisis y propuestas...*, op.cit., pp. 25 y ss. y elaboración propia. Se agradecen los comentarios y ayuda del Prof. D. Miguel Puchades, del Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València.

Con una tasa de traspaso constante, el cálculo de la curva no revestiría mayor dificultad, pero el hecho de que ésta no sea constante dificulta la tarea, que además escapa del ámbito de un trabajo de marcado carácter jurídico. Debemos retener la idea de que no siempre más impuestos producen una recaudación mayor, pero que en este caso, a la luz de la experiencia acumulada en otros países, hay margen para aumentar los impuestos que gravan el tabaco.

6. El contrabando

El contrabando de tabaco es hoy un negocio que mueve miles de millones de euros anuales, fomenta la criminalidad organizada transnacional y la corrupción, saquea las arcas públicas de los Estados, aumenta la adicción al tabaco y produce mayores problemas sanitarios que el tabaco legal. De hecho, el tabaco es la sustancia legal con mayor tasa de contrabando. China se ha convertido en la gran fábrica de tabaco falsificado del mundo. El contrabando es una categoría muy amplia que abarca numerosos fenómenos jurídicos. Por tanto, antes de proceder a dar una visión general sobre el problema, se hace necesario delimitar los tipos de contrabando y otras actividades evasivas similares.

6.1. Tipos de contrabando

6.1.1. Elusión legal

Compras transfronterizas legales⁷⁸. Suponen la compra legal de cigarrillos en un país vecino con menores impuestos para consumo personal, dentro de los límites establecidos por la normativa de cada Estado

78 El caso de Luxemburgo es muy llamativo: el 85% de las ventas de cigarrillos en dicho país se realizan a no nacionales. JOOSSENS, L. y RAW, M. (1995): "Smuggling and cross border trade of tobacco in Europe", *British Medical Journal*, vol. 310, p. 1393, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2549795/pdf/bmj00594-0055.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

(que normalmente suelen ser cuantitativos, pero no temporales). Los incentivos del consumidor dependen de las diferencias entre precios, de la distancia y del coste del viaje⁷⁹.

Compras turísticas legales. Es similar al anterior, pero implica la compra de tabaco en países no vecinos en cantidades permitidas por la normativa aduanera de cada Estado. Los incentivos para este tipo de actividad dependen del diferencial de precios y de la cantidad de viajes internacionales entre los países. Es un problema menor para los Estados, aunque en algunos países como Finlandia o Noruega, la tasa de importaciones por turistas alcanzaba el 12% de las ventas legales a finales de los noventa⁸⁰.

Ventas legales en tiendas duty-free. Están relacionadas con la venta legal a turistas, pero suponen la compra de tabaco sin impuestos en cantidades restringidas (normalmente 200 cigarrillos, 100 cigarrillos, 50 cigarros puros o 250 g. de tabaco de liar). Estas ventas ocurren en aeropuertos internacionales (no entre vuelos comunitarios), a bordo de las aeronaves o en *ferries* de larga distancia. Los incentivos son el diferencial del precio y el volumen de viajes internacionales realizados. La venta decayó notablemente a finales de los años noventa, seguramente por la eliminación de las tiendas duty-free entre los países de la Unión Europea.

6.1.2. Elusión cuasilegal

Ventas por internet. Fue un fenómeno relativamente nuevo a principios de los años dos mil y ha tenido bastante impacto en Estados Unidos. Allí, las reservas de Indios Nativos son tratadas como naciones soberanas y están exentas de gravar con impuestos federales y estatales el tabaco vendido en las reservas. Los indios aprovecharon el vacío legal y comenzaron a vender por internet. Aunque los tribunales dictaminaron que se trataba de una práctica ilegal, lo cierto es que es muy difícil de perseguir.

Ventas en el “mercado gris”. Otro fenómeno relativamente nuevo consiste en exportar cigarrillos de producción doméstica a intermediarios que, posteriormente, los reimportan en el país de origen para venderlos. El incentivo depende del diferencial de precio entre los cigarrillos destinados al consumo interno y los destinados a la exportación⁸¹. Aunque en principio eran legales, los Estados han ido adoptando medidas legislativas en contra, dado el potencial dañino que representa (penetración del crimen organizado, infracciones contra la propiedad intelectual, competencia desleal, etc.)⁸²

6.1.3. Evasión

Bootlegging o contrabando de pequeña escala. Consiste en la compra de cigarrillos u otros productos en jurisdicciones con baja fiscalidad para revenderlos en otro Estado, superando los límites establecidos

79 BUCK, D.; GODFREY, C. y RICHARDSON, G. (1994): *Should Cross Border Shopping Affect Tax Policy?* York: Centre for Health Economics, p. 12, <http://www.york.ac.uk/media/che/documents/papers/yartic/YARTIC%20Occasional%20Paper%206.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

80 PIHA, T. (1998): *Conclusions and proposals for future measures*. Presentación realizada en el Tourist Imports and Smuggling of Cigarettes: an International Seminar on Health Policy, Helsinki, enero.

81 Las empresas suelen tener un precio para el mercado interior y otro precio para la importación, generalmente más barato para poder competir en el mercado internacional.

82 FIA INTERNATIONAL RESEARCH LTD. (1999): *The Gray Market in Cigarettes in the United States: A Premier*. Washington DC: FIA International Research Ltd.

La víctima más conocida del contrabando es la recaudación tributaria. Por otro lado, este negocio también nos perjudica a todos, en tanto que financia el terrorismo y nos pone a su alcance más fácilmente. Pero el daño más grande es el producido en el ámbito de la salud pública

en su normativa aduanera. Su incidencia es mucho mayor que la evasión legal o cuasilegal, pero sigue siendo poco importante en comparación con otros modos de contrabando. Generalmente se trata del transporte de tabaco entre distancias cortas, incentivado por los diferenciales de precio y por el nivel de corrupción de los oficiales aduaneros; es un contrabando poco sofisticado, realizado a pie, con furgonetas⁸³ o con camiones con compartimentos ocultos. Insistimos en que, aunque los beneficios pueden ser cuantiosos (miles de euros por día), no tiene nada que ver con el contrabando a gran escala.

Si en el pasado los mayores problemas a nivel europeo de este tipo de contrabando se dieron en Bélgica⁸⁴ (tabaco de liar), Gibraltar y Andorra, en la actualidad se han desplazado hacia el borde oriental de la Unión Europea, con tiendas duty-free y precios muy bajos en países como Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Rusia, los Balcanes, etc.

Contrabando organizado a gran escala. Es el verdadero problema al que se enfrentan los Estados. Implica el transporte, la distribución y la venta de grandes cantidades de cigarrillos (miles de millones de cigarrillos) y otros productos sin pagar impuestos. Los diferenciales entre precios ya no son el único incentivo, sino que entran en juego otras variables como la corrupción, la tolerancia social, las redes informales de distribución, la venta callejera generalizada y la presencia de redes transnacionales de crimen organizado.

En primer lugar, se trata de marcas internacionalmente conocidas, con demanda en todo el mundo. En segundo lugar, este sistema de contrabando se aprovecha del sistema “en tránsito” y del sistema TIR, desarrollados ambos para facilitar el comercio internacional. Con estos sistemas se permite la suspensión temporal del pago de derechos de aduana, impuestos especiales e IVA en el país de tránsito. En numerosas ocasiones, se “pierden” importantes cantidades de tabaco hasta que se reexporta el bien⁸⁵. En tercer lugar, los cigarrillos suelen pasar por muchos compradores, lo cual dificulta su control. En cuarto lugar, las redes de delincuencia transnacional juegan un papel clave en el negocio. Se trata de una empresa muy lucrativa que sirve para fines tan dispares como financiar el terrorismo, blanqueo de capitales, etc. En último lugar,

83 Precisamente por este motivo se le conoce como *white van smuggling*.

84 THE ECONOMIST (1999): *The Belgian job*, 06.05.1999, <http://www.economist.com/node/606794>, consultado el 21 de febrero de 2012.

85 Era muy usual exportar cigarrillos desde los Estados Unidos al norte de África a través de Bélgica. Desde Bélgica los cigarrillos se transportaban por carretera hasta España, de donde se volvían a embarcar hacia África. Aproximadamente un tercio de los cigarrillos no llegaba a su destino final, reapareciendo en el mercado negro. Igual ocurría con barcos fletados en Hong Kong que, una vez en aguas internacionales, eran descargados en pequeñas embarcaciones y se introducían en China. Véase JOOSSENS, L.; CHALOUPIKA, F.J.; MERRIMAN, D. y YUREKLI, A. (2000): “Issues in the smuggling of tobacco products”, en JHA, P. y CHALOUPIKA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Washington: The World Bank, pp. 398-399, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/393TO406.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.

este contrabando a gran escala requiere de una buena red de distribución, a través de pequeños negocios, venta callejera, e incluso pubs y bares.

Dentro del contrabando a gran escala se pueden diferenciar entre tres tipos de cigarrillos: los genuinos, producidos por las grandes multinacionales tabaqueras e introducidos sin pagar impuestos en la UE (contrabando); los *cheap-whites* o marcas blancas baratas, que son cigarrillos producidos legalmente en el país de origen a un coste muy bajo y que se introducen sin respetar ni la normativa aduanera (contrabando) ni la sanitaria; y los cigarrillos falsificados, una amenaza para las arcas públicas, pero sobre todo para la salud de los fumadores. Su fábrica es China: para el año 2004, el 47% de las aprehensiones realizadas en la Unión Europea correspondían a cigarrillos chinos, el 7% provenía de los Emiratos Árabes Unidos y el 6,5% de Gambia. En Estados Unidos, el 99% de las aprehensiones provienen de China⁸⁶.

6.2. Panorama mundial

El contrabando y la distribución ilegal de cigarrillos son un fenómeno global en doble sentido: se da de un modo u otro en todos los continentes y hay sistemas de distribución que abarcan todo el mundo, conectando lugares tan remotos como una fábrica en la China profunda y cualquier esquina de Londres en la que se venden los cigarrillos⁸⁷. Es un problema histórico que ha afectado –con diferente intensidad– a todos los Estados del mundo y en las últimas décadas está adquiriendo unos tintes preocupantes. Su existencia es tan evidente como los datos que reflejan que las exportaciones de tabaco superan en un tercio a las importaciones⁸⁸. O lo que es lo mismo, que un tercio de todos los cigarrillos que se exportan “desaparece”.

El mercado global de tabaco abarca a cigarrillos, cigarros y cigarritos, tabaco para liar y tabaco para pipa, y tiene un valor estimado de 300.000 millones de euros⁸⁹, el 94% de los cuales corresponde al comercio de cigarrillos. Para el año 2006, según Morgan Stanley⁹⁰, Altria y British American Tobacco, el consumo global de cigarrillos se situaba en torno a los 5,7 billones de cigarrillos.

86 OECD (2008): *The economic impact of counterfeiting and piracy*. Paris: OECD, p. 388, www.oecd.org/dataoecd/13/12/38707619.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

87 VON LAMPE, K. (2011): “The illegal cigarette trade”, en NATARAJAN, M. (2011): *International Crime and Justice*. New York: Cambridge University Press, pp. 148-157.

88 Los primeros estudios tuvieron lugar en 1974, pero en el ámbito del tabaco los pioneros fueron JOOSSENS, L. (1998): “Tobacco smuggling: an optimal policy approach”, y CHALOUPIKA, F.J. y CORBETT, M. (1998): “Trade policy and tobacco: towards an optimal policy mix”. Ambos en ABEDIAN, R.; VAN DER MERWE, R.; WILKINS, N. y JHA, P., eds. (1998): *The Economics of Tobacco Control: Towards an Optimal Policy Mix*. Cape Town: Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town, <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26321/1/118634.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

89 DELOITTE (2011): *Illicit trade of tobacco in Australia*. Sydney: Deloitte, p. 7, [http://www.bata.com.au/group/sites/bat_7wykg8.nsf/vwPagesWebLive/DO7WYLJQ/\\$FILE/medMD8EHAM5.pdf?openelement](http://www.bata.com.au/group/sites/bat_7wykg8.nsf/vwPagesWebLive/DO7WYLJQ/$FILE/medMD8EHAM5.pdf?openelement), consultado el 21 de febrero de 2012, citando a DATAMONITOR (2010): *Global Tobacco Market to 2014*. London: Datamonitor.

90 MORGAN STANLEY (2007): *What's changed? Industry View: Tobacco*. 30 de enero de 2007, p. 18.

La experiencia empírica demuestra que 1) los países con altos impuestos tienen menos contrabando que otras zonas del mundo, 2) las rebajas de impuestos reducen la recaudación, aumentan la prevalencia del tabaquismo e incluso no acaban con el problema del contrabando y 3) es posible mantener altos impuestos o incluso subirlos y rebajar a su vez el contrabando.

Los estudios más serios concluían que en el año 2000, entre un 6% y un 8,5% de este consumo correspondía al tabaco de contrabando⁹¹, lo cual suponía unas pérdidas para los gobiernos de entre 28.000 y 35.000 millones de euros anuales. Estudios más recientes aumentan esa cantidad hasta el 11,6% (16,8% en países de bajos ingresos, 11,8% en países con ingresos medios y 9,8% en países con ingresos altos), con pérdidas fiscales similares⁹². Nótese que es muy complicado establecer una cifra concreta de contrabando, por ser una actividad ilegal y que, por definición, permanece en la sombra. Además, estas cifras varían mucho según la zona geográfica de que se trate y el modo de calcularlo⁹³.

BENEFICIARIOS

La industria tabaquera insiste en que el contrabando perjudica sus intereses porque representa una competencia injusta, afecta a la mercadotecnia y desalienta la inversión⁹⁴. Hecho curioso cuando es una de las partes más beneficiadas por el contrabando, pues al bajar el precio promedio de la cajetilla aumentan las ventas totales. Además, el tabaco aprehendido hay que reponerlo en el mercado por cauces legales. Así pues, resulta que las multinacionales tabaqueras son beneficiarias más que víctimas del contrabando⁹⁵. Pero no solo son beneficiarias, sino que también han sido cómplices del delito⁹⁶.

91 MERRIMAN, D; YUREKLI, A. y CHALOUPKA, F.J. (2000): "How big is the worldwide cigarette-smuggling problem?", en JHA, P. y CHALOUPKA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Washington: The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/393TO406.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.

92 JOOSSENS, L.; MERRIMAN, D; ROSS, H. y RAW, M. (2009): *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, p.9, http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL_global_cig_trade_full_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

93 Véase la tabla 6.

94 JAPAN TOBACCO INTERNATIONAL (2009): *Our positions: Anti-Contraband*, http://www.jti.com/cr_home/cr_positions/cr_positions_anti-contraband, consultado el 21 de febrero de 2012.

95 CAMPBELL, D. (2004): "Lost in transit: billions of exported cigarettes go missing each year - to re-emerge in smugglers' hands", *New Internationalist*, vol. 369, pp. 20-22.

96 En la actualidad parece que su implicación en el contrabando ha descendido considerablemente, pero aún siguen teniendo un papel importante, como es el caso de la Baltic Tobacco Factory, una multinacional con numerosos nexos con Japan Tobacco International y que incluso Altadis intentó comprar en 2004 dicha empresa. Véase MILLÁN, R. (2004): "Altadis confirma su interés por invertir en el mercado ruso", *Diario ABC*, 16.06.2004, http://www.abc.es/hemeroteca/historico-16-06-2004/abc/Economia/altadis-confirma-su-interes-por-invertir-en-el-mercado-ruso_9622058392660.html#, consultado el 21 de febrero de 2012. Dicha operación no fructificó, pero compró la tabaquera rusa Balkan Star, <http://rustabak.com/articles/detail.php?ID=40497>, consultado el 21 de febrero de 2012.

En 1998, el Estado de Minnesota llegó a un acuerdo con varias tabaquerías por el que obligaba a éstas a establecer depósitos en los que el público pudiera consultar los millones de documentos internos obtenidos durante un histórico juicio entablado contra la industria. En ellos se demuestra la participación activa de las tabaquerías en el contrabando de sus productos, incluyendo el control de destinos, marcas, rutas, volúmenes y precios. Una investigación realizada con base en estos documentos concluyó que representantes de las empresas BAT, PM y RJR colaboraron estrechamente con la delincuencia organizada en Hong Kong, Canadá, Colombia, Italia y Estados Unidos “como parte importante de su estrategia de mercado para incrementar las ganancias”⁹⁷.

En sus documentos, las tabaquerías hablan de “mercado de tránsito” (*transit market*), de cigarrillos DNP (*duty not paid*), de cigarrillos GT (*general trade*), de comercio fronterizo (*border trade*), de exportaciones paralelas (*parallel exports*) y de mercados libres (*free markets*), conocidos todos ellos también como contrabando⁹⁸. En otras ocasiones realizaban las llamadas operaciones paraguas: importaban legalmente una cantidad reducida de cigarrillos para justificar la publicidad de la marca y disfrazar la exhibición y venta de las versiones baratas importadas de contrabando. Incluso colaboraban entre sí para fijar los precios de sus productos hasta en 23 países⁹⁹.

Los otros grandes beneficiarios del contrabando son los grupos criminales, incluidos los terroristas. Tradicionalmente se ha sostenido que el contrabando de tabaco es propio de grupos criminales bien organizados con experiencia previa en otras áreas del crimen, como el tráfico de drogas. Los servicios de inteligencia americanos y europeos están constatando los grupos terroristas están cada vez más implicados en el contrabando de tabaco como modo de financiación y de blanqueo de capitales, solos o en colaboración con otros grupos criminales. Las organizaciones más relevantes implicadas son Hezbollah (probado en un tribunal de justicia americano y con el imputado condenado a 155 años de prisión), el IRA Auténtico, los talibanes afganos, el PKK kurdo, las FARC y el CNDP (Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo, un grupo terrorista tutsi congoleño)¹⁰⁰.

VÍCTIMAS

La víctima más conocida del contrabando es la recaudación tributaria: los Estados dejan de ingresar unos 30.000 millones de euros al año, aunque parece que haya cierto desacuerdo en la cuantificación. Si en la Unión Europea se estima que solo el perjuicio al presupuesto comunitario es de 10.000 millones de euros, y el mercado europeo solo es una pequeña parte del total, alguien no está en lo cierto. Por otro lado, este

97 COLLIN, J.; LEGRESLEY, E.; MACKENZIE, S. y LEE, K. (2004): “Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia”, *Tobacco Control*, vol. 13, suppl. 2, pp. ii-104-111, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1766170/pdf/v013pii104.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

98 ARMENDARES, P.E. y REYNALES SHIGEMATSU, L.M. (2006): “Expansión de la industria tabacalera y contrabando: retos para la salud pública en los países en desarrollo”, *Salud Pública de México*, vol. 48, supl. 1, p. S186, <http://www.scielosp.org/pdf/spm/v48s1/a22v48s1.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

99 THE ECONOMIST (2001): *The price is not quit right*, 05.07.2001, <http://www.economist.com/node/687703>, consultado el 21 de febrero de 2012.

100 Véase VAN DIJCK, M. (2007): “The link between the Financing of Terrorism and Cigarette Smuggling. What Evidence is there?”, *HUMSEC Journal*, issue 1, p. 5, http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/van_Dijck_Cigarette_Smuggling.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2011 y WILLSON, K. (2009): “Terrorism and tobacco”, *Tobacco Underground*, 29.06.2009, <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/1441/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

negocio también nos perjudica a todos, en tanto que financia el terrorismo y nos pone a su alcance más fácilmente. Pero sin duda, el daño más grande es el producido en el ámbito de la salud pública: el tabaco es una de las mayores causas de mortalidad. En el año 2030 morirán 8 millones de personas al año, el 70% de ellas en países subdesarrollados.

El contrabando pone el tabaco al alcance de los más vulnerables: jóvenes y pobres. Además, junto al tabaco genuino de contrabando existe un tabaco falsificado, que no cumple con la normativa sanitaria: tabaco de ínfima calidad, con tallos, con serrín y con unos niveles inusualmente altos de nicotina y alquitrán. Otros análisis han revelado que dichos cigarrillos contienen sustancias tan perjudiciales como metales como el cadmio, pesticidas, arsénico, matarratas e incluso heces humanas o animales¹⁰¹.

6.3. La situación en Europa

El problema del contrabando ha sido en Europa, como en España, un mal endémico. Las razones no solo son económicas, derivadas de las sucesivas crisis económicas como en la que nos encontramos sumidos, sino que también hay razones de índole social y psicológico. El contrabando, como la defraudación tributaria, está socialmente aceptado en numerosas sociedades, especialmente las mediterráneas, aunque no son las únicas. La situación no solo genera un perjuicio económico para los intereses del Estado, de los industriales, de los comerciantes y de los consumidores, sino que implica la existencia de redes que de forma organizada y profesional llegan a subvertir los valores de la sociedad en determinadas zonas¹⁰². Pensemos en Italia, donde la mafia es un Estado paralelo en numerosas regiones¹⁰³.

A partir de los años noventa, el porcentaje de contrabando experimentó un aumento dramático en países como Reino Unido, España e Italia. Sirva como ejemplo que en Reino Unido, según estimaciones de la *British Customs and Excise*, el comercio ilícito de tabaco aumentó de un 3% en 1996-97 a un 21% en 2000-01. Sin embargo, una estrategia adecuada ha permitido rebajar estas cotas a niveles aceptables. La actual crisis económica supone una amenaza para esta *pax delicti*, debido a los altos incentivos y al bajo coste relativo de esta actividad.

La amenaza del contrabando ha trasladado su centro de actividad a la frontera oriental de la Unión Europea, especialmente a las fronteras con Moldavia, Ucrania, Rusia y Bielorrusia. Se trata de un contrabando a gran escala favorecido por numerosas causas: el intercambio de información operativa entre las autoridades nacionales e internacionales es insuficiente; las infraestructuras y equipamiento con que cuentan las aduanas no tiene la capacidad adecuada para la magnitud del problema; la corrupción

101 Véase HEALTH CANADA (2009): *Contraband cigarettes: tobacco smoke analysis*. Ottawa: the Minister of Health, pp. 2 y 3, http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/alt_formats/hecs-sesc/pdf/pubs/tobac-tabac/contra-cig-contre/contra-cig-contre-eng.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012. Las últimas noticias en España son de febrero de 2012. El Ministerio de Sanidad alerta de las elevadas cantidades de nicotina y alquitrán encontradas en los cigarrillos procedentes de China incautados en Ceuta. http://www.elcorreo.com/agencias/20120214/mas-actualidad/sociedad/consumo-detecta-alto-nivel-nicotina_201202141949.html, consultado el 21 de febrero de 2012.

102 BONILLA PENVELA, N.J. (2003): "Evolución del contrabando de tabaco en España", *Prevención del tabaquismo*, vol. 5, nº 2, p. 127, <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd37/pt52p127.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

103 Sobre el contrabando en Italia, véase SENATO DELLA REPUBBLICA (2001): *Relazione sul fenomeno criminale del contrabando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa, approvato dalla Commissione indetta 6 marzo 2001*, http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/056/pdfel.htm, consultado el 20 de septiembre de 2011.

es práctica habitual en estos países y los contrabandistas recurren a ella asiduamente. Por otro lado, las notables diferencias entre la normativa represora del contrabando entre los países de la UE es un incentivo para penetrar en Europa por los puntos con menor penalidad (*fórum shopping*). El diferencial impositivo entre la UE y los países limítrofes también favorece el fenómeno.

En los primeros años dos mil, el problema del contrabando se centraba en el contrabando del producto original. La situación hoy es diametralmente opuesta: la mayoría de cigarrillos que entran en la UE son *cheap whites* (suponen un 20% de las aprehensiones) o falsificados¹⁰⁴. El grueso de esos cigarrillos se destina a los mercados inglés y alemán, por los altos impuestos que allí se pagan, aunque también para el consumo local: en algunas zonas fronterizas el consumo de cigarrillos ilegales supone el 90% del total¹⁰⁵. El aumento de los impuestos en los nuevos 12 Estados comunitarios ha agravado más el problema, aumentando la incidencia del pequeño contrabando o *bootlegging*, con las implicaciones sociales que conlleva.

La amenaza europea más reciente es la marca blanca *Jin Ling*, originalmente importada desde China pero que en la actualidad es fabricada por la empresa *Baltic Tobacco Factory*, anteriormente controlada y con muchos nexos aún con la multinacional Japan Tobacco International, así como con British American Tobacco, que les ha suministrado tabaco de alta calidad. Desde el enclave ruso de Kaliningrado (y recientemente desde otras fábricas situadas en Rusia, Ucrania y Moldavia) inundan el mercado europeo con estos cigarrillos cuyo coste es inferior al céntimo de euro por unidad. Para hacernos una idea, un contenedor de Jin Ling cuyo coste es de 73.000€ puede venderse por 2,3 millones de euros en Alemania o Suecia o por 4 millones de euros en el Reino Unido. Es un negocio rentable¹⁰⁶. Ucrania también es un foco de tabaco de contrabando de enormes dimensiones, siendo corresponsables las grandes multinacionales tabaqueras¹⁰⁷.

Desde el punto de vista legislativo y político, desde 2004, las cuatro mayores tabaqueras del mundo han firmado acuerdos con la Unión Europea y sus Estados miembros para combatir el contrabando. Dichos acuerdos obligan a las tabaqueras a adoptar medidas en el ámbito de la fabricación, ventas, distribución, almacenaje y envío, seguimiento y localización de los envíos, registro de todos los movimientos, provisión de información a las autoridades, cooperación con éstas en caso de aprehensiones de productos con sus marcas, así como los pagos anteriormente mencionados. Las compañías, la UE y los Estados miembros

104 En 2004, 2005 y 2006, en el puerto de Amberes se aprehendieron 250, 239 y 120 millones de cigarrillos, respectivamente, el 85% de los cuales correspondía a cigarrillos falsificados. COMISIÓN EUROPEA (2007): *Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions*. Bruselas. Comisión Europea, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/584&type=HTML>, consultado el 21 de febrero de 2012.

105 COMISIÓN EUROPEA (2011): *Commission Staff Working paper. Action plan to fight against smuggling of cigarettes and alcohol along the EU Eastern border*. Documento SEC(2011) 791 final, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/Working-paper.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

106 SHLEYNOV, R.; CANDEA, S.; CAMPBELL, D. y LAVROV, V. (2008): "Made to be smuggled. Russian contraband cigarettes «flooding» EU", *Tobacco Underground*. Washington: The Center for Public Integrity, 20 de octubre, <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/763/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

107 LAVROV, V. (2009): "Ukraine's «lost» cigarettes flood Europe", *Tobacco Underground*. Washington: The Center for Public Integrity, 29 de junio, <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/1438/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

también se comprometen a prestarse formación mutuamente¹⁰⁸. Estos acuerdos han demostrado ser muy eficaces: el control de la cadena de suministro, entre otras muchas medidas, es clave para la reducción del contrabando, y las tabaquerías pueden hacerlo, tal como ha demostrado la experiencia británica, italiana y española¹⁰⁹.

La Oficina de Lucha contra el Fraude estima que el contrabando de tabaco provoca un perjuicio financiero al presupuesto comunitario de más de 10.000 millones de euros anuales. La última acción política de la Comisión es el Plan de acción de lucha contra el contrabando de cigarrillos y alcohol en la frontera oriental de la UE, incardinado en la reciente Estrategia de lucha contra el Fraude de la Comisión Europea¹¹⁰, presentada en junio de 2011 y que analizaremos con más detalle con posterioridad.

7. Aumento de impuestos y contrabando

7.1. Evidencia teórica

Uno de los argumentos recurrentes de la industria tabaquera es que los aumentos de la fiscalidad del tabaco no consiguen el efecto recaudatorio previsto y además aumentan el contrabando. Esta afirmación se basa en la idea de que mayores impuestos suponen un aumento de todas las formas de elusión y de evasión para evitar el pago de impuestos, con lo cual se reducen las ventas de los cigarrillos más caros pero no se reduce el consumo total, porque la demanda se centra en productos substitutivos, legales o ilegales.

La industria insiste, pues, en el que una de las principales causas del contrabando son los altos diferenciales de precios entre países, producidos por la alta presión fiscal en algunos países. Este argumento podría ser válido para el contrabando menor o *bootlegging*, estimado –en Reino Unido, donde la tasa de contrabando es relativamente alta- en menos de un 13% del contrabando total¹¹¹, pues se trata de tabaco comprado legalmente en un país (de menor fiscalidad) e introducido en otro violando su normativa aduanera. Sin embargo, este argumento no tiene sentido con el contrabando de gran escala, incluidas las falsificaciones, porque no se pagan impuestos en ningún sitio.

108 *Loc.cit.*

109 Véase JOOSSENS, L. y RAW, M. (2008): "Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain", *Tobacco control*, vol. 17, p. 403, <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/17/6/399.full.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012, pp. 399-404 y JOOSEENS, L. y RAW, M. (2003): "Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling", *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, vol. 7, issue 3, pp. 214-222, http://docstore.ingenta.com/cgi-bin/ds_deliver/1/u/d/ISIS/64261016.1/iatid/ijltid/2003/00000007/00000003/art00006/5B32550A22AEC09913153032509FF868E6715EC01C.pdf?link=http://www.ingentaconnect.com/error/delivery&format=pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

110 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Tribunal de Cuentas sobre la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión, documento COM(2011) 376 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0376:FIN:ES:PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.

111 ACTION ON SMOKING AND HEALTH-ASH (2003): *ASH Fact Sheet on: Tobacco smuggling*. Londres: ASH, p. 2, http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_122.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012. Sin embargo, la tasa de este tipo de contrabando para la picadura de liar es muy alta: supone entre el 41% y el 52% del mercado total. En ese sentido, véase HM REVENUE & CUSTOMS (2009): *Departmental Autumn Performance Report*. December 2009. Londres: Crown, p. 35 www.official-documents.gov.uk/document/cm75/7509/7509.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

Este argumento decae si consideramos, como hace la mayoría de la doctrina, que el contrabando (el contrabando a gran escala, que es mayoritario cuantitativamente) es un problema de la oferta¹¹² y no de la demanda. Es evidente que un aumento de la fiscalidad repercutirá sobre la demanda, pero no sobre la oferta, y por tanto, se rompe el nexo de causalidad entre aumento de impuestos y contrabando. Únicamente algún organismo habla del contrabando como un problema de la demanda: se trata del *International Tax & Investment Center*, una ONG “independiente” centrada en la investigación y la educación que tiene muy poco de independiente¹¹³.

La experiencia empírica, como analizamos a continuación, demuestra que 1) los países con altos impuestos tienen menos contrabando que otras zonas del mundo¹¹⁴; 2) las rebajas de impuestos reducen la recaudación, aumentan la prevalencia del tabaquismo e incluso no acaban con el problema del contrabando y 3) es posible mantener altos impuestos o incluso subirlos y rebajar a su vez el contrabando.

7.2. Evidencia empírica

7.2.1. Canadá y Suecia

Algunos países, como Canadá y Suecia, se plegaron en el pasado a estos argumentos y redujeron sus impuestos; otros han pospuesto los aumentos previstos por el miedo al contrabando. Finalmente, otros países han optado por aumentar los impuestos y, además de aumentar la recaudación, han reducido el consumo de tabaco. Es cierto que una mayor elusión y evasión implican una reducción de la recaudación, pero no es necesariamente cierto que un aumento de impuestos implique una menor recaudación.

El caso canadiense merece un breve análisis. En los años ochenta, los precios del tabaco en Canadá eran ligeramente superiores a los de los Estados Unidos. Entre 1980 y 1984, el gobierno de Canadá duplicó los impuestos, de modo que en 1994, los impuestos allí pagados por paquete de cigarrillos eran cinco veces superiores a los pagados en Estados Unidos. El contrabando de tabaco llegó a suponer el 30% del comercio de tabaco en 1993¹¹⁵, favorecido por la gran frontera entre ambos países, el débil control aduanero, los diferenciales de precio entre ambos países y la concentración de la población canadiense alrededor de la frontera. Este último factor solo justificaría una alta incidencia del pequeño contrabando o *bootlegging*. Las altas tasas de contrabando registradas solo se pueden explicar por la existencia de un contrabando a gran escala que exporta legalmente el tabaco de Canadá y luego lo reintroduce de un modo ilegal, con el conocimiento y aprobación de las tabaquerías, por supuesto.

112 JOOSEENS, L. y RAW, M. (2003): “Turning off the tap:...”, *op.cit.*, p. 214.

113 Se trata de un potente lobby industrial, financiado por las mayores multinacionales del mundo, incluida la industria tabaquera. No en vano, su junta directiva tiene representantes de BAT, PMI, JTI e Imperial Tobacco. Véase TOBACCO FREE CENTER (2010): *The Truth about the International Tax and Investment Center (ITIC)*, http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/IW_ITIC_Alert.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

114 JOOSEENS, L. y RAW, M. (2000): “How can cigarette smuggling be reduced?...”, *op.cit.*, p. 947.

115 CANADIAN CANCER SOCIETY; THE NON-SMOKERS' RIGHTS ASSOCIATION y PHYSICIANS FOR A SMOKE-FREE CANADA (1999): *Surveying the Damage: Cut-Rate Tobacco Products and Public Health in the 1990s*. Ottawa: Canadian Cancer Society, the Non-Smokers' Rights Association and Physicians for a Smoke-Free Canada, <http://www.nsr-adnf.ca/cms/file/pdf/oct99taxrep.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

Sin embargo, la política canadiense de altos precios estaba dando resultados: la incidencia del tabaquismo en la población había descendido más de un 43% entre 1979 y 1993¹¹⁶. Entre 1990 y 1993, aunque el consumo de cigarrillos de contrabando aumentó de 1.300 millones de cigarrillos a 14.500 millones, el consumo per cápita disminuyó en un 14%. Es más, a pesar del contrabando, los ingresos fiscales eran aún superiores a los obtenidos a finales de los años ochenta y primeros noventa. A causa de una agresiva campaña orquestada desde la industria tabaquera, los impuestos bajaron entre 10 y 26 dólares canadienses por cartón según provincias y se reintrodujo el impuesto a la exportación de tabaco¹¹⁷. El resultado fue que la recaudación bajó drásticamente en las provincias que aplicaron la rebaja de impuesto, aumentó el consumo y, curiosamente, aunque los precios quedaron por debajo de los americanos, no se produjo un flujo inverso de contrabando hacia los Estados Unidos.

En Suecia ocurrió algo similar, pero con una diferencia de base: a diferencia de Canadá, los precios del tabaco en Suecia siempre han sido altos y superiores a la media comunitaria y el contrabando nunca ha sido un problema (se estimaba que la tasa de contrabando era de un 2% en 1996)¹¹⁸. Entre diciembre de 1996 y agosto de 1997 se subieron los impuestos un 43%, a unos 4,50 euros por cajetilla. La recaudación aumentó un 9% y el consumo descendió ligeramente¹¹⁹. Al mismo tiempo, algún informe sugirió que el contrabando estaba aumentando y las aprehensiones crecieron mucho en 1997: la percepción de que el contrabando se estaba convirtiendo en un problema y la falta de apoyo popular a las subidas de impuestos provocaron que en agosto de 1998 el gobierno sueco rebajara los impuestos. A consecuencia de ello, la recaudación cayó en un 10% y el consumo de tabaco per cápita aumentó de 34 a 51 cajetillas. El contrabando no experimentó ningún cambio: siguió bajo como siempre.

Canadá y Suecia son, pues, los dos ejemplos que no se deben seguir. En Sudáfrica, las accisas aumentaron un 351% entre 1990 y 1997, la recaudación aumentó un 177% y la venta de tabaco se redujo en un 22%. El contrabando aumentó de niveles imperceptibles a un 6% y volvió a descender una vez pasado el impacto de la subida de impuestos.

7.2.2. Italia

El ejemplo contrario se ha dado en Italia, España y, en menor medida, en Reino Unido: manteniendo e incluso incrementando la fiscalidad del tabaco, la tasa de incidencia del contrabando ha ido descendiendo paulatinamente hasta niveles casi despreciables, con la excepción del pequeño repunte en los últimos tiempos. ¿Cómo se ha conseguido?

El país transalpino fue uno de los primeros países europeos que abordó el contrabando como problema. Se concentraba en las regiones meridionales, donde en la segunda mitad de la década de los ochenta las

116 JOOSSENS, L.; CHALOUKPA, F.J.; MERRIMAN, D. y YUREKLI, A. (2000): "Issues in the smuggling of tobacco products...", *op.cit.*, p. 400.

117 Con la intención de atajar el contrabando, el gobierno canadiense impuso un impuesto de 8 dólares por cartón de tabaco exportado. El lobby tabaquero ejerció una presión tan fuerte que provocó que el gobierno suprimiera el impuesto solo dos meses después.

118 JOOSSENS, L.; CHALOUKPA, F.J.; MERRIMAN, D. y YUREKLI, A. (2000): "Issues in the smuggling of tobacco products...", *op.cit.*, p. 402, citando a PERSSON, L.G.W. y ANDERSSON, J. (1997): *Cigarette Smuggling*. Stockholm: Swedish National Police College.

119 WENDLEBY, M. y NORDGREN, P. (1998): *Balancing the price: Sweden*. Presentación en el Tourist Imports and Smuggling of Cigarettes: An International Seminar on Health Policy, Helsinki.

organizaciones criminales empezaron a traficar con tabaco de contrabando. En particular en Campania (Nápoles) y en Puglia (Bari y Brindisi), con acceso al mar Adriático. El volumen de contrabando pasó de 1,5 millones de kilos en 1985 a 8,4 millones en 1992 y a 17 millones en 1992, el punto más alto.

En dicho contrabando estaba implicada la industria tabaquera americana, en particular Philip Morris International, que vio prohibida en Italia la venta de Marlboro a causa de las sospechas de contrabando, aunque la prohibición fue breve por la dificultad de probar la acusación. En cualquier caso, el *modus operandi* consistía en fabricar cigarrillos en Estados Unidos, exportarlos al puerto de Amberes bajo el régimen de tránsito y desde allí se exportaban e importaban a varios sitios en un lapso breve de tiempo, con la intención de dificultar el rastreo, todo ello a través de pagos en efectivo, a través de paraísos fiscales o de países con secreto bancario (Suiza, Liechtenstein). Posteriormente, los contenedores se trasladaban a almacenes en Montenegro, de donde se enviaban en lanchas a Italia para ser vendidos en las calles de Nápoles y Bari.

Ante tal avalancha de contrabando, las autoridades italianas firmaron un Memorándum de Entendimiento (MoU) para atajar el problema, aunque fue duramente criticado por el Parlamento Europeo por tratarse de una mera ilusión de buena colaboración¹²⁰. A partir de las acciones legales emprendidas por la Comisión contra PMI y otras tabaqueras se empezó a notar un descenso de las cantidades de tabaco aprehendidas y aumentaron las ventas legales, lo cual son indicios de un descenso del contrabando. No en vano, las exportaciones de tabaco al puerto de Amberes cayeron de 49.000 millones de cigarrillos en 1997 a solo 3.000 millones en 2002¹²¹ y el contrabando cayó de un 15% en 1990 a un 1-2% en 2006¹²². Y además, se han aumentado los impuestos, se ha reducido el consumo y se ha aumentado la recaudación¹²³.

7.2.3. Reino Unido

El contrabando de tabaco supuso un problema muy serio para el Reino Unido al comienzo del siglo XXI, con unas tasas de contrabando alrededor del 20% y unas pérdidas recaudatorias de casi 3.000 millones de euros anuales por este problema. La industria tabaquera era cómplice de esta situación, ya que las aduanas británicas (HMRC) estimaban que el 65% del tabaco exportado por Imperial Tobacco era reintroducido de manera ilegal en el país¹²⁴. Dichas prácticas fueron examinadas en el Parlamento y a raíz de ello las exportaciones cayeron drásticamente¹²⁵.

120 SENATO DELLA REPUBBLICA (2001): *Relazione sul fenomeno criminale del contrabando di tabacchi...*, *op.cit.*, p. 88 y ss.

121 U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (2002): *Tobacco: World Markets and Trade. Foreign Agricultural Service, Circular Series. February 1998 and 2002*. Washington: USDA, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/Tobacco//2000s/2002/Tobacco-03-01-2002.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

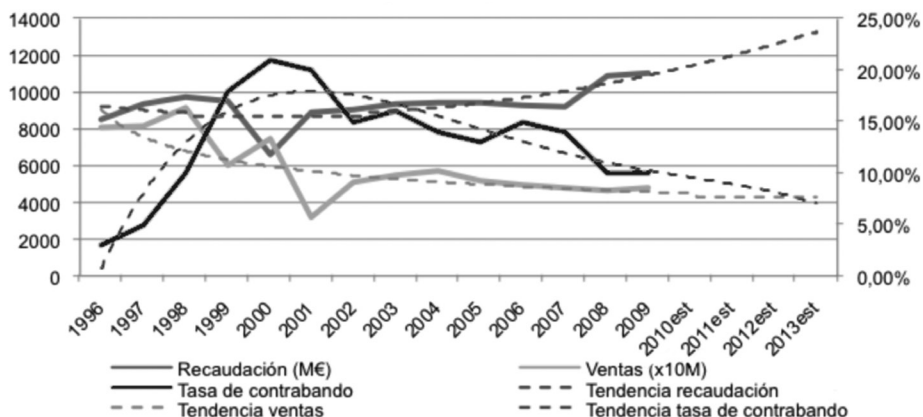
122 JOOSSENS, L. y RAW, M. (2008): "Progress in combating cigarette smuggling...", *op.cit.*, p. 402, citando a ERC GROUP (2007): *World cigarettes 1. The 2007 Survey: Italy and Spain*. Suffolk: ERC

123 OSSFAD (2007): *Il prezzo delle sigarette e i consumi*. Roma: Istituto Superiore di Sanità, p. 5, <http://www.iss.it/binary/ofad/cont/Il%20prezzo%20delle%20sigarette.1180948980.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

124 JOOSSENS, L. y RAW, M. (2008): "Progress in combating cigarette smuggling...", *op.cit.*, p. 399.

125 HOUSE OF COMMONS (2003): *Third report: tobacco smuggling, HC 143*. Committee of Public Accounts. Londres: Houses of Parliament, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/143/2061901.htm>, consultado el 30 de septiembre de 2010.

Gráfico 8. Recaudación, ventas de cigarrillos y contrabando en Reino Unido



Fuente: HM Revenue & Customs y HM Customs & Excise

La acción decisiva para atajar el contrabando fue la adopción, por parte el gobierno británico del Plan de acción de lucha contra el contrabando. Conocido como el *Tackling Tobacco Smuggling Strategy*, e implementado por el HM Revenue & Customs, en colaboración con la UK Border Agency, supuso un nuevo enfoque de la lucha contra el fraude, e incluyó como gran novedad la firma de acuerdos con las empresas tabaqueras, aunque éstos no revestían un carácter vinculante. El plan se basaba en cuatro ejes principales: inversión en recursos humanos y materiales, medidas fiscales y penales, colaboración con la industria y concienciación social.

El presente plan de acción ha dado muy buenos resultados: 11.000 millones de cigarrillos aprehendidos, 320 condenados por contrabando de gran escala, 2.500 procesados y órdenes de decomiso emitidas por valor de 21 millones de libras. El mayor éxito del plan ha sido la reducción del contrabando hasta niveles de hace 15 años (10%)¹²⁶. Sigue siendo una cifra elevada relación con los países del entorno e inaceptable para el gobierno británico, y por ello ha manifestado su compromiso de seguir reduciéndolo¹²⁷. En cualquier caso, la dirección es la correcta: los impuestos han subido, la incidencia del tabaquismo ha disminuido, la recaudación ha aumentado y el contrabando ha disminuido. Es la ecuación perfecta.

7.2.4. El caso español

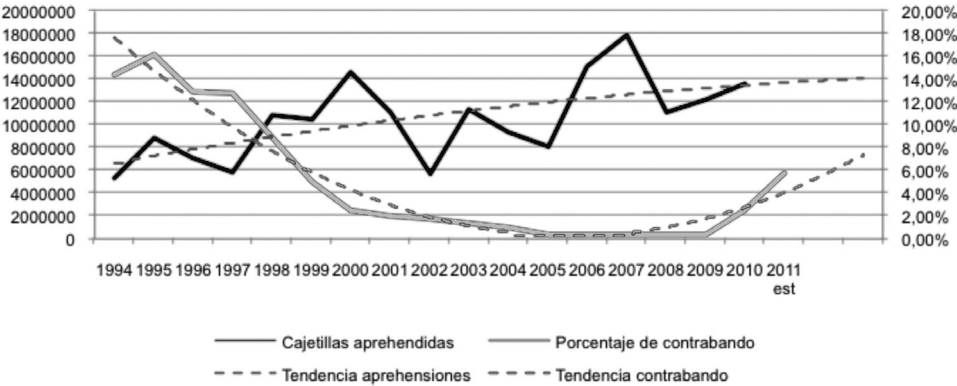
La existencia del contrabando de tabaco en España se remonta casi al descubrimiento del tabaco y su introducción en España en el siglo XVI y ha continuado, con distinta incidencia, hasta nuestros días. Sirva

¹²⁶ Hoy en día el problema se centra en los cigarrillos falsificados que llegan al territorio británico, cuyo porcentaje ha aumentado sensiblemente. Para una información más completa, véase HMRC (2011): *Tackling Tobacco Smuggling – building on our success. A renewed strategy for HM Revenue & Customs and the UK Border Agency*, http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/downloadFile?contentID=HMCE_PROD1_031246, consultado el 21 de febrero de 2012.

¹²⁷ HMRC (2006): *New responses to new challenges: Reinforcing the Tackling Tobacco Smuggling Strategy*. Londres: HMRC, p. 25, http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/downloadFile?contentID=HMCE_PROD1_025361, consultado el 21 de febrero de 2012.

de ejemplo que en el siglo XIX, la Comisión de las Cortes de 1869 lo estimaba en un 25%. En las últimas décadas podemos distinguir cuatro fases bien diferenciadas: crecimiento (1991-1993), estabilización (1994-1997), reducción (1998-2006) y repunte (2007-actualidad).

Gráfico 9. Porcentaje de contrabando y cajetillas aprehendidas en España



Fuente: Memorias anuales de la AEAT (1995-2010), BONILLA PENVELA, N.J. (2003): "Evolución del contrabando de tabaco en España", *Prevención del tabaquismo*, vol. 5, nº 2, pp. 127-135, <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd37/pt52p127.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012 y fuentes de la industria tabaquera.

La estrategia tradicional de introducción del producto fue una combinación de las vías terrestre y marítima. Sin embargo, con la adhesión a la Unión Europea y con la reducción del control en las fronteras, el contrabando se desplazó hacia vías terrestres, utilizando fraudes al sistema de tránsito comunitario. Más adelante se empleó la vía marítima mediante la utilización de mercantes que se situaban a una distancia de 300 a 500 millas de la costa con cargas de hasta 20.000 cajas de tabaco que eran posteriormente descargadas en lanchas en operaciones de 2.000 cajas. La amenaza más reciente son los contenedores. Asimismo, las zonas fronterizas de Andorra y Gibraltar siempre han sido un punto caliente. De forma excepcional se han intentado otras vías como el alijo en el propio puerto, buques *roll-on*¹²⁸ o la vía aérea.

La lucha tradicional contra el contrabando de tabaco se centró en España en el control de los puntos de venta, en la utilización de medios adecuados que permitieran reprimir el uso de los específicos medios utilizados en las rías gallegas, donde se producían transbordos de buques nodriza a planeadoras de alta velocidad y en mejoras en los sistemas de control de tránsitos. Las estadísticas sobre el contrabando manifestaban la ineficacia de este sistema y por ello mismo, a partir de 1998 se cambió el enfoque: se reforzó la colaboración entre las instituciones nacionales y comunitarias, se aumentó notablemente la inversión en los servicios operativos del Departamento de Aduanas de la AEAT (que pasó de poco más de 4 millones de euros en el cuatrienio 1993-1996 a 40 millones de euros en el período 1996-2000)¹²⁹ y se generalizó la utilización de la tecnología. En concreto, los sistemas de análisis de riesgos a partir de

¹²⁸ Los buques roll-on (Roll On-Roll Off) son aquellos que transportan cargamento rodado, tanto automóviles como camiones.

¹²⁹ BONILLA PENVELA, N.J. (2003): "Evolución del contrabando de tabaco en España", *op.cit.*, p. 129.

La Comisión Europea junto a los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para homogeneizar el nivel de las accisas en todo el territorio comunitario

los datos disponibles han demostrado ser muy eficaces.

A pesar del repunte que se está dando en los últimos años, la literatura internacional pone a España como ejemplo de éxito en la represión del contrabando de tabaco –sin bajar impuestos-. Los dos principales problemas que afrontó España fueron la gran cantidad de

cigarrillos Winston de contrabando y falsificados y la amenaza del tabaco de contrabando introducido desde Andorra.

El contrabando de tabaco fue un problema casi de orden público a principios de los años noventa, donde en muchas ciudades meridionales, como Sevilla, abundaban los “winstoneros”, personas que vendían el tabaco de contrabando en los semáforos de dichas ciudades¹³⁰. De acuerdo con la demanda presentada por la UE contra PMI, RJR y JTI, las cajetillas de Winston de contrabando eran introducidas por RJR, que además marcaba esos cigarrillos para identificar el contrabando autorizado por ella y el no autorizado.

Como la demanda de Winston aumentó en España y llegaron lotes de Winston de menor calidad, RJR desarrolló una nueva presentación –exclusiva para España- de sus cigarrillos con el fin de evitar el contrabando ajeno, llamada *patanegra* y sin el adhesivo azul característico de la mayoría de cigarrillos Winston. El único objetivo de este nuevo formato era mantener la ventaja competitiva sobre el resto de contrabandistas y así aumentar la cuota de mercado¹³¹. Los cigarrillos se vendían en Miami a un comprador panameño. De Panamá se exportaban al puerto de Rotterdam, donde debían circular en tránsito hasta las islas Canarias, en un primer momento, y hacia Yugoslavia u otros países de la Europa del Este, una vez se endurecieron los controles aduaneros. Sin embargo, el cargamento era transportado en camiones hasta Barcelona, de donde se distribuía por el resto de España, y nunca llegaba a su destino final.

Andorra fue la puerta principal de entrada del tabaco de contrabando hasta finales de los años noventa. En 1997, la acción concertada entre España, Francia, Reino Unido, Irlanda, Andorra y la entonces UCLAF (hoy OLAF) permitió reducir la oferta de tabaco de contrabando andorrano, reforzado la vigilancia y presionando políticamente para que el gobierno andorrano ilegalizara la introducción de tabaco de contrabando en otros países¹³². El caso de Andorra es una muestra del papel de la industria tabaquera en el contrabando. Andorra no solo suministraba tabaco de contrabando a España, sino

130 GARCÍA, J.L. (1994): “Winstoneros: Todos a la cárcel con una buena investigación”, *ABC de Sevilla*, 26.06.1994, p. 87, <http://hemeroteca.abcdesevilla.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1994/06/26/087.html>, consultado el 21 de febrero de 2012.

131 COMUNIDAD EUROPEA (2000): Demanda de la UE contra RJR, JTI y PMI, pp. 29-30, <http://www.nyed.uscourts.gov/pub/rulings/cv/2000/00cv6617cmp.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

132 COMISIÓN EUROPEA (1999): *Protección de los intereses financieros comunitarios y lucha contra el fraude - Informe anual 1998*, Bruselas, p. 22 (en especial nota al pie nº 34), http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/commission/1998/es.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

también al Reino Unido. Como afirma Joossens, entre 1993 y 1997 las exportaciones de Reino Unido a Andorra pasaron de 13 millones de cigarrillos a 1.520 millones, de los cuales solo una pequeña parte era reexportada. Con lo cual, o cada uno de sus 63.000 ciudadanos (con menores de edad y no fumadores) fumaban 66 cigarrillos al día o ese tabaco británico era sacado como tabaco de contrabando, con destino seguramente a España y a Reino Unido, pues eran marcas británicas a las que los andorranos no están acostumbrados.

En una entrevista del programa *Money Programme* de la BBC, emitido el 8 de noviembre de 1998, un portavoz de la tabaquera Gallaher dijo: “Nosotros vendemos nuestros cigarrillos legalmente a nuestros distribuidores en diferentes países. Si la gente, si estos distribuidores venden posteriormente estos productos a otras personas que lo reintroducen ilegalmente en nuestro país [Reino Unido], es algo que escapa de nuestro control”. El entrevistador le respondió: “Sugiero que sí que está bajo su control, bastaría con dejar de venderles”, a lo que el portavoz respondió que: “esto no afectaría al nivel de contrabando, porque los contrabandistas reintroducirían los productos de otra compañía”¹³³.

¿Cuál es la situación del contrabando en España hoy? La primera dificultad que se encuentra es que no hay ningún estudio que, de manera rigurosa, analice la problemática en la actualidad. Y es más, muchos de los datos proceden de la industria tabaquera, con lo cual su fiabilidad no es alta. Sin embargo, de los datos disponibles se puede deducir que la tasa de contrabando ha experimentado un pequeño repunte en los últimos años, especialmente en las zonas fronterizas alrededor de Gibraltar y Andorra, donde la incidencia es mucho mayor que en el resto de la península.

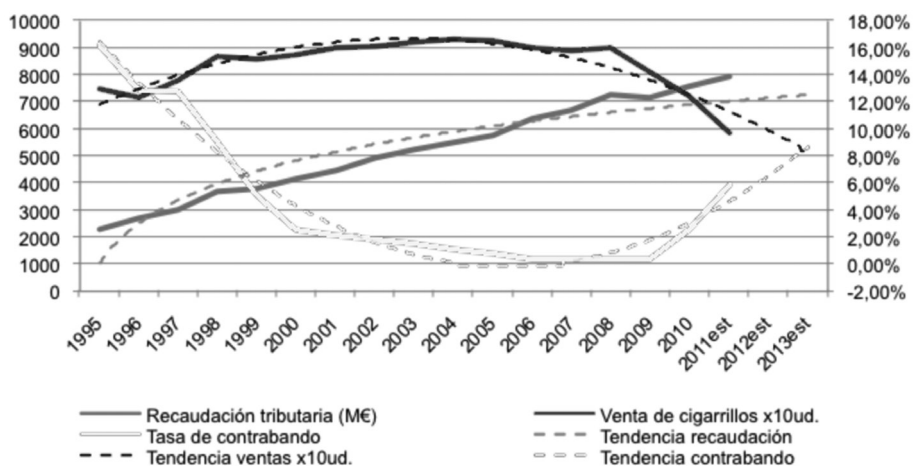
Muestra de ello es la preocupación existente en el Gobierno que ha reaccionado aumentando la penalidad del contrabando y ha establecido unos límites fiscales más rígidos que los existentes para la exención prevista para los residentes y trabajadores de las zonas transfronterizas de Gibraltar y Andorra. La ley orgánica 6/2011, de 30 de junio¹³⁴ establece la reducción de las exenciones fiscales previstas en los artículos 35.Tres de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor añadido y 62.1.a) de la Ley 38/1992, de 28 de noviembre, de Impuestos Especiales, en relación con las labores de tabaco para los residentes de la zona fronteriza con Gibraltar y el Principado de Andorra y de los trabajadores fronterizos de las citadas zonas. El artículo 2 de la presente ley (éste con carácter de ley ordinaria) establece una reducción temporal, pues la exención existente solo se aplicará a 200 cigarrillos al mes¹³⁵.

133 JOOSSENS, L. y RAW, M. (2000): “How can cigarette smuggling be reduced?”, *British Medical Journal*, vol. 321, pp. 948-949, <http://www.bmj.com/content/321/7266/947.full.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

134 Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, BOE nº 156 de 1.7.2011.

135 GIL SORIANO, A. (2011): “¿Despenalización del contrabando de tabaco?”, *Tribuna Fiscal: revista tributaria y financiera*, nº 252, octubre, pp. 32-35.

Gráfico 10. Recaudación, ventas de cigarrillos y contrabando en España



Fuente: Memorias anuales de la AEAT (1995-2010) y Comisionado del Mercado de Tabacos

En conclusión, la política de lucha contra el contrabando en España puede calificarse como exitosa. El contrabando de cigarrillos descendió de casi un 15% en 1994 a niveles inferiores al 1% en 2004. Asimismo, las ventas legales de cigarrillos aumentaron de 78.000 millones en 1997 a 93.000 unidades, en 2004. Posteriormente se experimenta una bajada de las ventas legales a causa del descenso del consumo asociado a la promulgación de la ley antitabaco y a las subidas de impuestos. En 2010 el consumo total de cigarrillos fue de 72.000 millones de unidades, en niveles similares a los de 1996¹³⁶. A pesar de ello, los ingresos por impuestos han aumentado constantemente (salvo en 2009) desde 1996, a falta de conocer los datos definitivos de 2011.

8. Medidas para atajar el contrabando

8.1. Coordinación entre Estados

8.1.1. El papel de la OLAF

El éxito de la lucha contra el fraude y, en especial, de la lucha contra el contrabando radica en una colaboración y cooperación efectiva entre la multitud de actores involucrados en esta política, tanto a nivel Estatal (piénsese que solo en España, conviven las autoridades judiciales, la AEAT, Vigilancia Aduanera, Policía, Guardia Civil, etc.) como a nivel comunitario (OLAF, Eurojust, Europol, OLAF Anti-Fraud Communicators Network –OAFCN–, Red Judicial Europea –EJN–, TAXUD, etc.)

El papel de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude es muy relevante en este campo. Se encarga de firmar acuerdos de cooperación administrativa con terceros países y organizaciones internacionales,

¹³⁶ COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS (2011): *El Mercado de Tabacos. Estadísticas*, <http://www.cmtabacos.es/wwwcmt/paginas/ES/mercadoEstadisticas.tmpl>, consultado el 21 de febrero de 2012.

muchos de ellos en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Dichos acuerdos incluyen soporte administrativo, intercambio de información operativa, protección de datos, formación mutua y nombramientos de enlaces para una cooperación más cercana. Los ACA han demostrado ser una buena vía para fortalecer las relaciones y la cooperación práctica con las autoridades de los países “amigos”. En la actualidad la OLAF negocia un acuerdo de cooperación con Ucrania, y pretende extenderlo al resto de países del Eastern Partnership u Asociación Oriental.

Junto a estos acuerdos, la OLAF también promueve operaciones aduaneras conjuntas (JCO – joint customs operations), consideradas una herramienta efectiva para identificar el contrabando y el fraude en ciertas áreas de riesgo o en determinadas rutas de comercio. Mejoran la cooperación práctica entre autoridades aduaneras y desarrollan una mayor percepción de los riesgos. Además de proteger los intereses financieros comunitarios, protegen a los ciudadanos y a los comerciantes legítimos.

La OLAF también desarrolla una importante tarea de coordinación entre Estados. Cada de uno ellos nombra a un representante que está en continuo contacto con Bruselas, de modo que la transmisión de información entre ellos asegura una mayor eficacia de la lucha contra el fraude. Sin embargo, en numerosas ocasiones, los recelos entre las diferentes autoridades hacen que no toda la información se transmita. Por ello, es necesario mejorar y automatizar los mecanismos de intercambio de información. En la actualidad, los Estados miembros se han dotado de sistemas (como Marinfo, Yachtinfo, Ciginfo) y bases de datos que contienen mensajes de alerta sobre investigaciones en curso (CIS – Customs Information System o FIDE – Customs Investigation File).

Desde junio de 2010, existe y está plenamente operativo el MAB (Mutual Assistance Broker), que es un sistema que permite introducir en todos los sistemas existentes el mismo caso, esto es, una especie de metabase de datos. La Comisión pretende extender este sistema –aunque con muchas limitaciones- a la Asociación Oriental y a Rusia, aunque ello requiere la modificación del Reglamento nº 515/97¹³⁷ y la firma de un convenio o una decisión que extienda el sistema AFIS (Anti Fraud Information System) y MAB a los países candidatos, a potenciales candidatos, a los países vecinos y a Rusia.

Por otro lado, también se hace necesario mejorar los sistemas de información sobre el régimen de tránsito, vía habitual para introducir tabaco de contrabando. En particular, desde 2009 funciona un programa piloto entre Rusia y la Unión Europea, al amparo del Marco Estratégico de Cooperación Aduanera (Strategic Framework for Customs Cooperation) firmado con Rusia en diciembre de 2010.

8.1.2. Fiscalidad

Aunque la fiscalidad solo tiene una influencia pequeña en términos relativos en el contrabando de tabaco (o incluso en la elusión), lo cierto es que en términos absolutos supone un perjuicio considerable para los intereses financieros de la Unión y también de los Estados miembros. Como hemos visto con anterioridad, la Comisión Europea junto a los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para homogeneizar el nivel de las accisas en todo el territorio comunitario. La Comisión es favorable a un sistema de imposición

137 Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, O L 82 de 22.3.1997.

específico, pero este plantea serios problemas en cuanto a la igualdad, ya que la carga tributaria que deben soportar los países más pobres es excesiva (en términos de paridad de poder adquisitivo). Sin embargo, solo este sistema permite establecer unos precios uniformes, el único modo de evitar el llamado *bootlegging*. La acción comunitaria en este campo se antoja complicada, pues el único modo de respetar el principio de igualdad sería aumentar la renta per cápita de dichos países, y ello requiere tiempo y, sobre todo, dinero.

8.2. Control de la oferta. Colaboración con la industria tabaquera

El activo papel de la industria tabaquera en el contrabando nos ha demostrado con creces que el contrabando se trata de un problema mayoritariamente de oferta y no de demanda. Si tenemos en cuenta que la mayor parte de la producción del sector se concentra en unas pocas empresas multinacionales, el control de la oferta es técnicamente más sencillo, pero para ello se necesita la colaboración activa de todos los actores implicados en la cadena de suministro y, en especial, del productor.

La principal medida a adoptar debe ser el establecimiento de una cadena de suministro segura, lo cual permitiría la distribución de los cigarrillos a los minoristas del mercado de destino para su posterior venta al consumidor final, respetando íntegramente la normativa aduanera, fiscal y sanitaria. El modo de conseguirlo es dotarse de una normativa que se aplique a todas las capas de la distribución, a los fabricantes, a sus clientes y sus posteriores compradores, a los minoristas, a los operadores logísticos (por ejemplo, almacenes y transportistas) y a cualquier otro participante en el canal legítimo¹³⁸.

El primer eslabón de la cadena de suministro lo forman los fabricantes de cigarrillos, los importadores y exportadores (que funcionan como puntos de acceso en muchas transacciones transfronterizas). Su actividad debe sujetarse a un régimen de licencias y a otras formas de regulación que dificulten participar en el contrabando de cigarrillos, todo ello bajo la amenaza de sanciones con un fuerte potencial disuasivo (sanciones económicas pero también la suspensión temporal o revocación permanente del derecho a fabricar productos derivados del tabaco). Las citadas licencias se concederán solo a los fabricantes que puedan satisfacer todos los criterios requeridos.

Los mayoristas, distribuidores y minoristas deberían someterse a una regulación similar. Entre otras medidas, la normativa debería prohibir cualquier alteración de los códigos de los embalajes, o la venta de cualquier producto que no tuviera el timbre fiscal o no cumpliera con los requisitos de etiquetaje establecidos. Los operadores logísticos (compañías de transporte aéreo, marítimo, por carretera, almacenistas, bancos y otras entidades) también son actores fundamentales en la cadena de suministro: los mayores fraudes se cometen con el régimen de tránsito o TIR, que consisten en una suspensión del pago de los derechos de aduana hasta su destino final. Deben someterse a un control y a obligaciones de información rigurosas, de modo que las autoridades puedan saber en cualquier momento la situación de las mercancías.

En último lugar, sería deseable crear un régimen de registros de libro abierto que permitiera a los gobiernos auditar las ventas. Por ejemplo, los fabricantes estarían obligados a suministrar información detallada sobre sus compradores más importantes y otros socios comerciales (operadores logísticos, bancos)

138 PHILIP MORRIS INTERNATIONAL (2003): *Confronting cigarette contraband*. New York: PMI, http://www.icde.org.br/artigos/Confronting_Contraband.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

que comprendiera el nombre, localización, accionariado, ventas, precios, modo de transporte, información del pago, código del consumidor y mercado de destino. Las ventas subsiguientes deberían someterse al mismo control, y así se lograría una trazabilidad completa.

A cambio de la colaboración de todos los operadores de la cadena de suministro, los gobiernos deben proteger este canal legítimo, de modo que sea el único en el que se puedan adquirir los cigarrillos. Para ello, las autoridades deben evitar la infiltración (falsificaciones), la distracción (salida de mercancías de modo ilegal a otros destinos) y la evasión (venta callejera, establecimientos sin licencia, ventas por internet, etc.)

El derecho sancionador es un elemento clave en la configuración de una política eficaz de lucha contra el contrabando, en tanto que las sanciones son un claro desincentivo para el delincuente

Una vez delimitados los objetivos, hay que materializarlos, y es la tarea más difícil. Siendo el contrabando un problema global, las soluciones deben ser también globales, y de ahí la necesidad de dotarse de un Protocolo de Comercio lícito de Productos del Tabaco que amplíe y complemente el artículo 15 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Hasta que su adopción sea una realidad, hay que intentar adoptar las medidas necesarias para atajar el problema, sea a nivel individual o de un modo coordinado. Los dos ejemplos más recientes y exitosos de cada una de estas soluciones corresponden al Reino Unido (*Tackling Tobacco Smuggling Strategy*), explicada con anterioridad y a la Unión Europea (acuerdos entre la Unión Europea, los Estados miembros y las multinacionales tabaqueras).

El gobierno británico firmó diversos Memoranda de Entendimiento (MoU) con las compañías tabaqueras, acuerdos jurídicamente no vinculantes cuyo cumplimiento se confiaba a la buena fe de las partes. Tal vez por eso las compañías los firmaron fácilmente. Gallaher fue la primera en hacerlo en abril de 2002, pero las aprehensiones de sus marcas aumentaron en los años siguientes¹³⁹. Ante la evidencia de la poca eficacia práctica de dichos acuerdos, la *UK Finance Act 2006* estableció multas de hasta 5 millones de libras para las tabaqueras que no hicieran lo necesario para impedir el contrabando¹⁴⁰. En 2006 se renegociaron y se firmaron nuevos acuerdos.

Más eficaces han demostrado ser los acuerdos firmados entre la Unión Europea, los Estados miembros y las multinacionales tabaqueras. El origen de dichos acuerdos se remonta al año 2000, cuando la Comisión Europea presentó en Estados Unidos una demanda civil contra Philip Morris, Japan Tobacco y RJ Reynolds

139 JOOSSENS, L. y RAW, M. (2008): "Progress in combating cigarette smuggling...", *op.cit.*, p. 400.

140 La *UK Finance Act 2006* obliga a las tabaqueras a no facilitar tabaco que puede ser introducido ilegalmente en el mercado y a evitar dichas prácticas, bajo la amenaza de multas que pueden llegar a los 5 millones de libras. Véase HMRC (2006): *£5m penalties for tobacco manufacturers who aid smuggling*. Press release. London: HMRC, 29 de septiembre, http://www.gov-news.org/gov/uk/news/1635m_penalties_tobacco_manufacturers_who/60828.html, consultado el 21 de febrero de 2012.

El aumento del precio del tabaco
vía impuestos produce un
doble dividendo: aumento de
recaudación y reducción de la
incidencia del tabaquismo

alegando infracciones de la RICO Act¹⁴¹ por sus actividades relacionadas con el contrabando¹⁴². Al final se desistió de la demanda pero se acordó con Philip Morris y Japan Tobacco International el pago –durante 12 años– de 1.250 y 400 millones de dólares respectivamente y se acordó firmar dichos acuerdos vinculantes. Imperial Tobacco y British American Tobacco acordaron pagar 300 y 200 millones de dólares respectivamente, pero

no resolvieron el conflicto judicial. En total, 2.150 millones de dólares.

Los acuerdos establecen 10 obligaciones principales:

- Las empresas se comprometen a obligaciones similares a las establecidas en la FCTC con respecto a la fabricación, venta, distribución, almacenamiento y expedición, así como restricciones en la oferta y formas de pago para los cigarrillos, los requisitos para el suministro de información “sobre transacciones sospechosas” y otros procedimientos aplicables a las operaciones de venta, distribución, almacenamiento o envío de más de 25 millones de cigarrillos al año.
- Las empresas adquieren obligaciones en el campo del etiquetaje y la trazabilidad de sus productos. Para BAT y JT estas obligaciones se limitan a lo “comercialmente razonable”.
- Las empresas se comprometen a mantener los registros sobre sus negocios y trazabilidad de sus productos
- Las empresas se comprometen a suministrar determinadas informaciones a las autoridades, y la UE y los Estados miembros se comprometen a respetar la confidencialidad de ciertos datos.
- Las empresas se comprometen a cooperar con las autoridades en caso de grandes aprehensiones de productos de su marca y a indemnizar a éstas en caso de que los cigarrillos no sean falsificados, con algunas excepciones.
- Las empresas pagarán a la UE y a los Estados miembros las cantidades acordadas.
- Las empresas desarrollarán programas de formación para sus empleados, y se comprometen, junto a la UE, a reunirse anualmente para evaluar el funcionamiento de los acuerdos.

141 *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act 1970*, Tittle IX of the Organized Crime Control Act of 1970, Pub. L. No. 91-452, 84 Stat. 922, codified at 18 U.S.C. §§ 1961-1968.

142 HEYWARD, M. (2011): *Legal analysis of the agreements between the European Union, Member States and multinational tobacco companies*, p. 8, Geneva: Framework Convention Alliance (FCA), <http://www.fctc.org/images/stories/Executive%20summary%20-%20legal%20analysis%20of%20EU%20agreements.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

- La UE y los Estados miembros desisten de las acciones emprendidas contra PMI y JT. ITL (Imperial Tobacco Limited) puede reducir sus pagos si la UE o los Estados miembros la demandan.
- La UE y los Estados miembros acuerdan que PMI, BAT e ITL sean tratadas de modo más favorable en caso de que la UE firme acuerdos similares con otras compañías tabaqueras.
- Las Partes establecen ciertas obligaciones en materia de cumplimiento y solución de diferencias. Las empresas deberán presentar informes anuales de cumplimiento, y los conflictos que no pueden ser resueltos de manera informal se solucionarán mediante procedimientos de arbitraje confidencial.

Estos acuerdos han supuesto, en primer lugar, el reconocimiento por parte de la industria tabaquera de su papel activo en el negocio del contrabando de tabaco; en segundo lugar, el resarcimiento de una parte (ínfima¹⁴³) del daño causado a las arcas nacionales y comunitarias y; en tercer lugar, el inicio de una nueva fase de colaboración entre la Unión Europea, los Estados miembros y la industria. La clave del éxito del funcionamiento de estos acuerdos es que se trata de un juego de suma positiva, es decir, que ambas partes ganan.

Sin embargo, observando las obligaciones de cada parte, es noto que los acuerdos son mucho más gravosos para la industria tabaquera, que se compromete a “abandonar” un sector de mercado (el contrabando) que le ha reportado muchas ventajas (mayores ventas, descenso del precio y nuevos fumadores entre gente joven y de pocos recursos). No sería extraño que la contrapartida oculta por parte de la Unión Europea y de los Estados miembros fuera una mayor influencia a la hora de elaborar las disposiciones legislativas relativas al tabaco. Dicha influencia podría apreciarse en la preferencia de la Comisión Europea por la imposición específica frente a la imposición *ad valorem*, mucho más respetuosa con los principios generales del Derecho tributario, o en la regulación futura sobre los llamados productos *smokeless*, entre los que también podrían incluirse los cigarrillos electrónicos.

Por último, estos acuerdos podrían ser contrarios al artículo 5.3 TCFC, en tanto que los pagos de la industria tabaquera a las instituciones gubernamentales pueden crear conflictos de interés, tal como mencionan las directrices para la aplicación de dicho artículo. En concreto, se dice que “las Partes no deberían aceptar, apoyar ni respaldar las alianzas ni los acuerdos que no sean vinculantes o de obligado cumplimiento, así como todo acuerdo voluntario, con la industria tabacalera o cualquier entidad o persona que trabaje para promover sus intereses”¹⁴⁴. Las compañías tabaqueras que han firmado acuerdos con la UE, salvo PMI, tienen la potestad de denunciar el acuerdo –y por tanto, dejar de pagar- si no se cumplen las “expectativas razonables” sobre los beneficios de los acuerdos. Esta facultad puede constituir una herramienta de presión en contra de la UE y de los Estados miembros¹⁴⁵.

143 Recordemos que mientras que el perjuicio financiero anual se estima en 10.000 millones de euros, las multinacionales han acordado pagar 2.150 millones de dólares, es decir, un 15% de las pérdidas producidas en un solo año.

144 WHO (2011): *Directrices para la aplicación del artículo 5.3 del convenio marco de la OMS para el control del tabaco*. Ginebra: WHO, p. 6, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789243501314_spa.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

145 HEYWARD, M. (2011): *Legal analysis of the agreements between the European Union...*, op.cit., p. 5.

8.3. El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (TCFC)

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (FCTC) es el primer tratado negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud y representa un cambio de paradigma en el desarrollo de una estrategia de reglamentación para abordar las sustancias adictivas; a diferencia de tratados previos sobre control de drogas, el FCTC establece la importancia de las estrategias de reducción de la demanda, además de cuestiones relacionadas con el suministro.

El tratado cuenta con 174 Signatarios, incluida la Unión Europea, lo que lo convierte en el tratado más ampliamente aceptado en la historia de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros que han firmado el Convenio se comprometen a esforzarse de buena fe para ratificarlo, aceptarlo o aprobarlo¹⁴⁶, y adoptan el compromiso político de no socavar los objetivos establecidos en él. El Convenio entró en vigor el 27 de febrero de 2005, 90 días después de que 40 Estados se hubieran adherido a él o lo hubieran ratificado, aceptado o aprobado.

El FCTC se centra en la reducción de la demanda (artículos 6 a 14) a través de regular el precio y medidas fiscales para reducir la demanda de tabaco, así como otras medidas (protección contra la exposición al humo del tabaco; reglamentación del contenido de los productos de tabaco; reglamentación de la información divulgada por los productos de tabaco; empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco; educación, comunicación, formación y sensibilización pública; publicidad, promoción y patrocinio del tabaco). También regula medidas de reducción de la demanda centradas en la dependencia y en el cese del tabaco.

El artículo 15 del Convenio¹⁴⁷ es fundamental para el ámbito del presente trabajo, ya que regula el comercio ilícito de productos de tabaco. La Conferencia de las Partes decidió en 2007 establecer un Órgano de Negociación Intergubernamental, abierto a todas las Partes, para que redacte y negocie un protocolo sobre comercio ilícito de productos de tabaco que amplíe y complemente las estipulaciones del Artículo 15 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Se han realizado cuatro reuniones y la próxima tendrá lugar en la primavera de 2012¹⁴⁸.

La adopción del protocolo es una prioridad política para la Unión Europea, que pretende introducir numerosas de las cláusulas de los acuerdos con PMI, JTI, BAT e ITL. En particular, el artículo 7 del borrador exige a la UE y a los Estados Miembros a extender los requisitos de etiquetado y de trazabilidad a todos los fabricantes de tabaco. Los artículos 20, 21, 22, 23 y 28 se refieren al intercambio de información y a la cooperación en la formación y en la mejora técnica, aunque surgen algunas dudas respecto al papel de actor de primera línea de la industria, que puede influir en las decisiones de la Unión y de los Estados a

146 Los países que deseen convertirse en Parte, pero que no hubieran firmado el Convenio hasta el 29 de junio de 2004, pueden hacerlo por adhesión, que es un proceso directo equivalente a la ratificación.

147 WHO (2005): *Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco*. Ginebra: WHO, p. 14, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.

148 Véase el borrador del protocolo en http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it4/FCTC_COP_INB-IT4_7-sp.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

causa de los acuerdos firmados con anterioridad (y que comprometen la independencia de estos últimos por las sumas que perciben de las tabaquerías)¹⁴⁹.

8.4. Mejora de la capacidad técnica de las aduanas

Como ya hemos tenido ocasión de analizar en los casos británico, italiano y español, la mejora de la capacidad técnica de las aduanas es un elemento fundamental en el diseño de una estrategia efectiva de lucha contra el contrabando. Esta necesidad se traduce en un aumento de los recursos humanos y materiales disponibles, siempre dentro de unos límites marcados por un análisis coste-beneficio y por la necesidad de que el comercio internacional no encuentre obstáculos a su libre funcionamiento. En tiempos de crisis como los actuales la complejidad es doble, pues a la reducción de recursos disponibles para acometer estas costosas inversiones se añaden los mayores incentivos para cometer actividades fraudulentas (mayor beneficio). Por tanto, las acciones que se decidan acometer deberán fundamentarse en un cuidadoso análisis de riesgos que minimice el coste, maximizando los resultados (en este caso, bien aprehensiones o bien disuasión).

El plan de acción de lucha contra el contrabando de cigarrillos y alcohol a lo largo de la frontera oriental de la Unión Europea¹⁵⁰ sintetiza a la perfección las medidas necesarias para mejorar la eficacia y eficiencia de las aduanas en su conjunto (no solo en el borde oriental).

En primer lugar, la medida más inmediata es que todos los Estados miembros adopten criterios de riesgo comunes en el ámbito de la seguridad y protección de la frontera exterior de la Unión¹⁵¹, ayudados por el CRMS (Custom Risk Management System), un sistema de intercambio de información relativa a riesgos en tiempo real¹⁵². Los programas Aduana¹⁵³ y Fiscalis 2013¹⁵⁴ pueden utilizarse para diseñar directrices y criterios para reforzar la eficiencia de los controles fronterizos de bienes sujetos a impuestos especiales, así como para mejorar la capacidad administrativa de modo que se pueda afrontar mejor el comercio ilícito en el mercado interior.

En segundo lugar, hay que reforzar la lucha contra la corrupción de los oficiales aduaneros, más frecuente en la frontera oriental, donde aún es una práctica –si no habitual– socialmente aceptada. La Comisión dispone de un plan de apoyo a los Estados miembros para identificar las mejores prácticas y para aplicar

149 HEYWARD, M. (2011): *Legal analysis of the agreements between the European Union...*, op.cit., p. 5.

150 Documento SEC(2011) 791 final.

151 ótese que los casi 7.900 km de costa española son frontera exterior de la Unión Europea.

152 COMISIÓN EUROPEA (2004): *Standardised framework for risk management in the Customs Administrations of the European Union*. Bruselas: TAXUD, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

153 Decisión nº 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013), DO L 154 de 14.6.2007.

154 Decisión no 1482/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se establece un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013) y por la que se deroga la Decisión no 2235/2002/CE, DO L 330 de 15.12.2007.

medidas más efectivas para prevenir y reprimir la corrupción entre los funcionarios de aduanas y policía: se trata del Programa ISEC – Prevención y lucha contra el crimen¹⁵⁵.

En tercer lugar, se hace necesaria una considerable inversión en tecnología, en especial escáneres para contenedores. El programa comunitario Hercule II¹⁵⁶ cofinancia, entre otras actividades, la adquisición de equipos y herramientas de tecnología de la información. La única limitación del programa es que la Comisión Europea solo financia el 50% de la adquisición, lo que supone un problema añadido en tiempos de restricciones presupuestarias. La Comisión sugiere que a medio plazo podrían buscarse soluciones financieras, en el marco de las Perspectivas Financieras, que no implicaran la contribución de los Estados miembros. La inversión en tecnología debe acompañarse de una inversión en recursos humanos, es decir, aumentar el personal dedicado a las tareas de lucha contra el fraude, vigilancia aduanera, etc. La Comisión también señala la necesidad de reforzar y actualizar la matrícula automatizada y la infraestructura de reconocimiento de contenedores en el borde oriental, en especial en la región de Kaliningrado y en Bulgaria, Rumanía y Grecia.

En cuarto y último lugar, hay que invertir en la formación del personal encargado de la vigilancia aduanera y de la lucha contra el fraude. En particular, la Comisión organiza numerosos *workshops*, seminarios y conferencias sobre los canales ilegales de distribución, fraude, contrabando, corrupción, muchos de ellos incluidos en el Programa Hercule II o en el Eastern Partnership IBM (Integrated Border Management) Flagship Initiative¹⁵⁷.

8.5. Medidas represivas

El uso del Derecho sancionador (administrativo o penal) es una tentación recurrente de muchos gobiernos para conseguir un golpe de efecto en la opinión pública, no respetando muchas veces el principio de mínima intervención y de proporcionalidad de la pena¹⁵⁸. Dicho esto, el derecho sancionador es un elemento clave en la configuración de una política eficaz de lucha contra el contrabando, en tanto que las sanciones son un claro desincentivo para el delincuente.

El problema del contrabando de tabaco ya no concierne a un solo Estado, sino que se ha convertido –como la mayoría de la delincuencia económica– en un problema trasnacional que requiere soluciones conjuntas: la Unión Europea se ha convertido en un mercado único, también para los delincuentes. Sin embargo, los desincentivos para la delincuencia no son iguales en todos los Estados miembros, con lo que

155 Decisión del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades, DO L 58 de 24.2.2007. Dicho plan está dotado con 600 millones de euros para el período 2007-2013 y su objetivo, según el artículo 1 de su decisión institutiva es "... contribuir a garantizar un elevado nivel de seguridad a los ciudadanos mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo, y en particular contra el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos cometidos contra niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude".

156 Decisión nº 878/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2007 que modifica y prorroga la Decisión no 804/2004/CE, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules II), DO L 193 de 25.07.2007.

157 El EAP integra a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Véase <http://www.eap-fit.eu/index.php/en/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

158 GIL SORIANO, A. (2011): "¿Despenalización del contrabando de tabaco?", *op.cit.*

se da el fenómeno del *forum shopping*, es decir, que se comete el delito en el Estado donde la penalidad es más favorable.

En la actualidad no hay aproximación normativa sobre las penas a las que se enfrentan los contrabandistas (la única aproximación existe para los delitos cometidos contra el presupuesto de la Unión Europea, con un umbral mínimo común de 50.000 euros, tal como establece el Convenio relativo a la protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas¹⁵⁹). El Derecho penal ha sido tradicionalmente el núcleo duro de la soberanía de los Estados miembros, habitualmente recelosos de la *vis expansiva* de la Comisión. Sin embargo, los pronunciamientos judiciales del Tribunal de Justicia comunitario y, sobre todo, la redacción del artículo 83 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), abren una puerta a la competencia comunitaria en materia penal.

Basándose en ello, el programa de Estocolmo y su plan de acción¹⁶⁰, así como la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión¹⁶¹ contemplan la posibilidad de elaborar una propuesta de armonización de los delitos relacionados con la aduana, ya que el artículo 21 del Código Aduanero Modernizado¹⁶² no establece armonización ninguna. La Comisión ha realizado un estudio sobre las penas existentes en 24 Estados miembros y tiene previsto publicar en breve un estudio sobre el impacto económico de las divergencias en los delitos aduaneros en los próximos meses¹⁶³. La Comisión también tiene previsto realizar un estudio complementario sobre las penas impuestas y los procedimientos seguidos por las autoridades judiciales en los casos relacionados con el tabaco.

Con toda la información disponible, y dependiendo de los resultados, se pretende lanzar una propuesta armonizadora de los delitos en el ámbito aduanero, a través de una directiva. La experiencia armonizadora de la Comisión en materia penal es poca, hasta la fecha se reduce a la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal¹⁶⁴, cuyo plazo de transposición acabó en diciembre de 2010 pero algunos Estados aún no han cumplido dicho trámite y a numerosas disposiciones sobre terrorismo y criminalidad organizada. El resto de experiencias armonizadoras en materia penal ha partido del primer pilar (Convenio PIF).

159 Acto del Consejo de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 316, de 27.11.1995, p. 48.

160 Documentos COM(2010) 171 final, p. 22 y COM(2010) 623 final, volumen I, p. 7.

161 Documentos COM(2011) 376 final, punto 2.4.

162 Reglamento (CE) n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado), DO L 145 de 04.06.2008. El 20 de febrero de 2012 la Comisión lanzó la propuesta de refundir y mejorar el Código Aduanero Modernizado. Sin embargo, el nuevo artículo 35, referido a sanciones, no introduce ninguna novedad al respecto. Véase Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code (Recast), document COM(2012) 64 final, [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/legislation/proposals/customs/com\(2012\)64_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/legislation/proposals/customs/com(2012)64_en.pdf), consultado el 21 de febrero de 2012.

163 DO S 207-315295, TAXUD/2010/DE/109 Study, data collection and comparative analysis concerning certain customs matters. En principio debería ser publicado a finales de septiembre, pero se ha pospuesto. Comunicación personal con Panayota Anaboli, DG TAXUD.

164 Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, DO L 328 de 06.12.2008.

La base jurídica para dicha directiva serían el artículo 325 TFUE (lucha contra el fraude) y el artículo 83, que permite la definición de las infracciones penales y de las sanciones (evita mencionar la palabra delito) en determinados ámbitos de especial gravedad, como el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. No incluye específicamente el contrabando, pero podría reconducirse a la delincuencia organizada. Sin embargo, y aun siendo necesaria, el camino será difícil, porque la Comisión puede encontrarse con el bloqueo del Consejo, pues los Estados son especialmente reacios a ceder soberanía en este ámbito.

9. Conclusiones

Importancia histórica y económica del tabaco. La producción mundial de tabaco se sitúa, según la FAO en casi 7 millones de toneladas, y el mercado global de tabaco, que abarca a cigarrillos, cigarros y cigarritos, tabaco para liar y tabaco para pipa, tiene un volumen de negocio estimado en 300.000 millones de euros anuales. Para el año 2006, y según las estimaciones de la industria tabaquera, el consumo global de cigarrillos se situaba en torno a los 5,7 billones de cigarrillos. En cuanto a los empleos relacionados con el sector, la industria tabaquera ocupaba, en el año 2000, a 126.070 trabajadores a tiempo completo en el cultivo del tabaco, a 12.372 en el procesamiento del tabaco y a 50.697 en la industria tabaquera, así como a 190.149 en la industria complementaria. En total representaba solo un 0,13% del empleo total de la UE15.

Históricamente ha sido un sector estratégico para los Estados, que obtenían cuantiosos ingresos de su explotación en régimen de monopolio. En la actualidad, y en España, únicamente la distribución minorista sigue siendo monopolística. En la Unión Europea, los ingresos por accisas de tabaco y alcohol suponen un 2,2% de la recaudación tributaria total, oscilando desde el 1,2% de los Países Bajos al 8,8% de Bulgaria¹⁶⁵. España ingresó casi 7.500 millones de euros en el año 2010, un 0,7% de su PIB.

Estas grandes cifras generan posiciones fuertemente contrapuestas y presiones de la industria hacia los Gobiernos, que muchas veces ven socavada su independencia y ceden, como por ejemplo hicieron los gobiernos sueco y canadiense en los años noventa, con consecuencias negativas en términos de recaudación tributaria. El último ejemplo más claro de estas prácticas ha sido la guerra de precios iniciada en la primavera de este año en España, con objetivos muy definidos por parte de la industria: aumentar la cuota mercado de las grandes tabaqueras, presionar al Gobierno para que cambie la fiscalidad del tabaco (equiparando la fiscalidad del tabaco de liar y pipa a los cigarrillos, aumentando la componente específica e indexándola al incremento del IPC y disminuyendo la componente *ad valorem* hasta un 40-60% del total.)

La estructura del impuesto. Los impuestos sobre el tabaco suelen tener una componente específica y otra *ad valorem*, dependiendo de la tradición de cada Estado: los Estados productores (de tabaco de baja calidad) han tenido tradicionalmente un sistema *ad valorem* porque mantiene las diferencias de precios entre el sector bajo-medio y el alto, de modo que el tabaco nacional mantiene su cuota de mercado frente

¹⁶⁵ El 2,2% se refiere a la media ponderada según el peso de cada Estado. La media aritmética de la UE27 es de un 3,2%. A su vez, esta recaudación supone un 0,9% del PIB de la UE27 (entre el 0,5% de los Países Bajos y el 2,9% de Bulgaria). Véase COMISIÓN EUROPEA (2010): *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, pp. 332-333, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-10-001/EN/KS-DU-10-001-EN.PDF, consultado el 21 de febrero de 2012.

al tabaco de importación. Los Estados manufactureros prefieren una imposición específica debido a su mayor eficacia a la hora de asegurar los ingresos fiscales

Cada componente tiene sus ventajas e inconvenientes: la tasación *ad valorem* mantiene los precios actualizados a la inflación pero es vulnerable a las estrategias de precios de la industria, del mismo modo que crea incentivos para no invertir en calidad, publicidad, promoción u otros costes fijos de mejora de la demanda. Por el contrario, un impuesto específico es mucho más difícil de evadir e induce a los consumidores a consumir marcas caras, porque su precio relativo baja. La desventaja es que los ingresos no son sensibles a los aumentos de precios o a la inflación, por lo que se hace necesario actualizarlos periódicamente de acuerdo al índice de precios al consumo.

Por estos motivos, no hay ningún equilibrio mágico entre ambos componentes, sino que depende de los intereses de cada Estado. En el mercado europeo se está optando por la imposición específica, en tanto que persigue mantener la calidad del producto (para que sea menos dañino) y sobre todo, porque armoniza la cantidad de impuestos pagados en todos los Estados de la Unión Europea (y por tanto, el precio de los cigarrillos) con lo que se dificulta el contrabando transfronterizo de tabaco, conocido como *bootlegging* y con una incidencia discreta sobre el contrabando total. Sin embargo, si observamos los cuadros sobre la estructura del impuesto en los 27 Estados miembros, observamos que la situación dista mucho de ser armonizada: el nivel de impuestos es similar, pero la estructura es totalmente diferente.

La armonización de los tipos específicos plantea un serio problema en términos de igualdad para algunos países de la Europa del Este, que se ven sometidos a una presión fiscal en términos de paridad de poder adquisitivo excesiva (podría decirse que casi confiscatoria para los grandes fumadores). La única solución a corto plazo es establecer períodos transitorios en el proceso armonizador; a medio plazo se debe equiparar la renta per cápita de estos países a la media europea. Empresa complicada en el marco del escenario financiero y económico mundial actual.

Respecto a la situación de España, visto que tradicionalmente hemos sido un país productor y en régimen de monopolio, el impuesto sobre las labores del tabaco recae mayoritariamente sobre la componente *ad valorem*, aunque debido a las exigencias comunitarias hay un impuesto específico mínimo para cuando no se alcanza el mínimo predeterminado. España ha adoptado en los últimos años una legislación que ha restringido significativamente la demanda (ley antitabaco de 2006 y su posterior endurecimiento este año), ha aumentado ligeramente los impuestos sobre el tabaco y ha conseguido incrementar también la recaudación tributaria. Todo ello a pesar de la industria tabaquera, que en los últimos años ha emprendido numerosas guerras de precios para ganar cuota de mercado y para presionar al gobierno para que acepte sus tesis.

Necesidad de aumentar los impuestos. Uno de los objetivos de este trabajo es demostrar que es necesario aumentar los impuestos porque, además de aumentar la recaudación tributaria, reducirán el consumo de tabaco, una de las mayores epidemias sanitarias actuales. Recordemos que, además de los 6 millones de personas que mueren cada año por esta causa, los costes en términos económicos y de salud para la colectividad son muy elevados. Por otro lado, se pretende demostrar que un aumento de los impuestos no conlleva necesariamente un aumento del contrabando, como sostiene recurrentemente la industria.

La doctrina es unánime al afirmar que el aumento del precio del tabaco vía impuestos es la herramienta más efectiva de una política integral de lucha contra el tabaquismo. Técnicamente es posible y además se

produce un doble dividendo: aumento de recaudación y reducción de la incidencia del tabaquismo. ¿Por qué es posible? En primer lugar por la elasticidad de la demanda del tabaco: la doctrina científica la sitúa en una media de -0,4, esto es, que por cada 10% de aumento del precio, la demanda decae un 4%. Con estos datos, se podría concluir que la recaudación siempre aumentará. Sin embargo, hay que tener en cuenta otras variables como la traslación de los impuestos al precio del tabaco. Suele ser una relación positiva, especialmente en los sistemas basados en la imposición específica, pero suele ser de 1:1 o incluso menor para los impuestos ad valorem. Dependiendo de este factor, podría ocurrir que un aumento del precio provocara una caída de la demanda de suficiente entidad como para reducir la recaudación (curva de Laffer)

El contrabando hoy. El contrabando de tabaco es uno de los grandes problemas que afrontan los Estados, pues además de la importante merma recaudatoria que supone, es un peligro para la salud pública y también para el orden público, pues son las mafias y los grupos terroristas los que controlan el negocio y subvierten el orden político en muchas regiones del globo. La incidencia del contrabando varía mucho según el Estado de que se trate, pero los estudios más recientes lo sitúan en el 11,6% del comercio total (16,8% en países de bajos ingresos, 11,8% en países con ingresos medios y 9,8% en países con ingresos altos). El contrabando reviste muchas formas, pero las más importantes son el *bootlegging*, un contrabando de pequeña escala, entre países fronterizos y que aprovecha el diferencial de precios – debido a la diferente imposición- y el contrabando a gran escala, que es cuantitativa y cualitativamente el más importante y peligroso.

El contrabando puede ser de tabaco falsificado, de marcas blancas o de tabaco genuino. Las dos primeras variantes han ganado importancia en los últimos años: China se ha convertido en una fábrica gigante de tabaco falsificado que inunda los mercados europeo y americano; a esto hay que sumar la emergencia de marcas de tabaco muy barato (y de mala calidad) producidos tanto en China como en Rusia (en concreto, la marca Jin Ling) que son una seria amenaza para la salud de los fumadores. El contrabando de tabaco genuino, donde la industria tabaquera ha participado activamente, es el más clásico: la diferencia entre las exportaciones e importaciones mundiales de tabaco muestra que un tercio del tabaco que se exporta se pierde y, por tanto, entra en el circuito ilegal.

Los numerosos pleitos que ha afrontado la industria tabaquera demuestran dicha relación y este hecho, unido a la presión creciente que sufren por parte de organizaciones internacionales y Estados, ha provocado un cambio en la estrategia de las multinacionales, ahora más colaborativa, a cambio de protección. El caso paradigmático es el de la Unión Europea, donde las tabaqueras han firmado unos acuerdos con la Unión y los Estados miembros por los que se comprometen a hacer más segura la cadena de suministro y a pagar cuantiosas indemnizaciones a cambio de recibir un tratamiento preferencial por parte de dichos organismos. Y es que solo en Europa, el contrabando supone unas pérdidas de 10.000 millones de euros anuales, como ha señalado la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, especialmente en la frontera oriental.

Escasa relación entre fiscalidad y contrabando. Es evidente que la fiscalidad y el contrabando guardan cierta relación, en tanto que cuanto más aumenta la fiscalidad mayor es el beneficio que obtiene el contrabandista. Sin embargo, los Estados más desarrollados poseen (o deben invertir lo suficiente para conseguir) los mecanismos adecuados para desincentivar dicho contrabando y romper dicha relación de causalidad. Desde la teoría y la práctica se demuestra que un aumento de la fiscalidad no implica un aumento del contrabando ni –sensu contrario- un descenso de la fiscalidad provoca una menor tasa de contrabando.

Los ejemplos positivos los tenemos en Reino Unido, en Italia y en España, donde se ha conseguido aumentar los impuestos y reducir el consumo y las tasas de contrabando hasta niveles muy bajos (para el caso italiano y español). El caso contrario es Canadá y Suecia, que redujeron los impuestos a causa de las presiones de la industria –y de los ciudadanos en el caso sueco– y solo consiguieron reducir la recaudación sin que los niveles de contrabando descendieran drásticamente como se había previsto.

Cómo atajar el contrabando. Visto el paradigma de los casos británico, español e italiano, la acción para atajar el contrabando debe ser de amplio espectro y de alcance global, consensuada entre el mayor número de actores, tanto públicos como privados. El primer elemento, y en este caso para la Unión Europea, es proceder a una armonización del marco legislativo de las políticas antitabaco y, en particular, del sistema de imposición. Con unos impuestos similares en todos los Estados se evitarán numerosas desigualdades y el contrabando transfronterizo.

En segundo lugar, hace falta tener un control absoluto sobre la oferta del tabaco. El problema del contrabando no es de demanda, sino de oferta. Por ello, se hace necesario establecer una cadena segura de suministro que permita una trazabilidad completa del producto durante todo el proceso, desde que el tabaco es recolectado hasta que se vende en forma de cigarrillos en un estanco. Solo de esta manera se evitarán las pérdidas de partidas que acaban sistemáticamente en el mercado negro o en el gris. Para ello, es imprescindible una estrecha colaboración entre la industria y los gobiernos. Y siendo cierto que nadie da algo a cambio de nada, los acuerdos firmados por las mayores multinacionales con la Unión Europea y sus Estados miembros son un modelo a seguir y a desarrollar en los próximos años.

En tercer lugar, hace falta reforzar el instrumento convencional más importante de que dispone la comunidad internacional, el Convenio marco de la OMS para el Control del Tabaco. En la actualidad, se encuentra en fase de redacción el protocolo sobre comercio ilícito de productos de tabaco, que amplía y complementa las estipulaciones del Artículo 15 de dicho Tratado. La firma del mencionado protocolo es una prioridad política de la Unión Europea, que pretende incluir en una norma del máximo rango muchas de las estipulaciones contenidas en los acuerdos firmados con la industria tabaquera.

En cuarto lugar es imprescindible aumentar la capacidad técnica de las aduanas. El plan de acción de lucha contra el contrabando de cigarrillos y alcohol a lo largo de la frontera oriental de la Unión Europea desarrolla el modo de conseguirlo: 1) todos los Estados miembros deben adoptar criterios de riesgo comunes en el ámbito de la seguridad y protección de la frontera exterior de la Unión; 2) hay que reforzar la lucha contra la corrupción de los oficiales aduaneros; 3) se hace necesaria una considerable inversión en tecnología, en especial escáneres para contenedores y 4) hay que invertir en la formación del personal encargado de la vigilancia aduanera y de la lucha contra el fraude.

La conclusión de este trabajo es doble: por un lado, es necesario aumentar la fiscalidad del tabaco porque ello aportará más recursos a las vacías arcas estatales y reducirá el consumo de tabaco. Por otro lado, este aumento no tiene por qué aumentar el contrabando de tabaco, porque la incidencia de la fiscalidad en él es limitada. El contrabando es un problema muy serio por las repercusiones que conlleva a nivel fiscal, sanitario y de orden público, pero no es un problema sin solución. Ésta pasa por desincentivar los cuantiosos beneficios que reporta dicha actividad criminal y por atacar el problema desde la raíz, es decir, desde la oferta. Por tanto, acometamos una acción política, legislativa y judicial intensa con consenso a nivel internacional y podremos mejorar los datos actuales de contrabando y de recaudación.

Anexo I. Datos estadísticos

Tabla 1. Impuestos sobre los cigarrillos en la UE a 1 de julio de 2011

	Impuesto Especifico (1000 unidades)				Acicisa Ad valorem (% del PVP)	IVA (% del PVP)	Acicisa Ad valorem (% del PVP) + IVA	Total Impuestos (IVA Incl) (% del PVP)	Actual CPMP				Actual PMPV				Rendimiento del imp. especial por 1000 cigarrillos	Imp. especial mínimo según Art. 8.5 Dir. 2011/64/UE	Imp. especial mínimo total % del PMPV									
	Moneda Nal.	EUR	2	3					5	6	7	8	9	10	10'	11				12	12'	13	14	15				
																									Por 1000 cigarrillos	Por 20 cigarrillos	Por 20 cigarrillos	Por 20 cigarrillos
EM	1	2	3	4																								
AT		34,00	17,95%	23,43%	42,00%	16,67%	58,67%	76,82%		200,00	4,00		189,40	3,79	113,55	111,28	59,95%											
BE		15,9295	7,04%	9,16%	52,41%	17,36%	69,77%	76,81%		247,37	4,95		226,37	4,53	134,57	127,84	59,45%											
BG	101,00		51,64	45,91%	23,00%	16,67%	39,67%	85,58%	215,00	109,93	2,20	220,00	112,49	2,25	77,51	75,67	59,45%											
CY		40,00	24,46%	31,55%	40,00%	13,04%	53,04%	77,54%		n/a	n/a		163,50	3,27	105,40	110,00	64,50%											
CZ	1070,00		43,82	31,54%	41,39%	16,67%	44,67%	76,21%	3250,00	133,09	2,66	3393,00	138,94	2,78	82,72	82,31	59,54%											
DE		90,80	39,51%	51,04%	21,94%	15,97%	37,91%	79,02%		217,39	4,35		229,80	4,60	141,22	*	61,45%											
DK	675,00		90,58	38,99%	21,65%	20,00%	41,65%	80,64%	1900,00	254,95	5,10	1731,00	232,28	4,65	140,87	139,08	60,65%											
EE		38,55	34,78%	41,19%	33,00%	16,67%	49,67%	84,45%		110,25	2,21		110,25	2,21	74,73	73,00	67,78%											
EL		19,6661	12,55%	15,00%	52,45%	18,70%	71,15%	83,70%		200,00	4,00		156,56	3,13	101,76	101,76	65,00%											
ES		12,70	7,63%	9,55%	57,00%	15,25%	72,25%	79,88%		187,50	3,75		168,52	3,33	107,62	116,90	64,63%											
FI		17,50	8,10%	10,28%	52,00%	18,70%	70,70%	78,80%		250,00	5,00		216,09	4,32	129,87	131,50	60,30%											
FR		19,5945	7,26%	9,00%	56,99%	16,39%	73,78%	80,64%		n/a	n/a		270,00	5,40	173,47	173,00	64,25%											
HU	9750,00		35,60	32,20%	28,40%	20,00%	48,40%	80,60%	28421,05	103,78	2,08	30279,00	110,57	2,21	67,00	66,02	60,60%											
IE		183,42	42,90%	54,65%	18,25%	17,36%	35,61%	78,51%		427,50	8,55		423,50	8,47	261,43		61,56%											
IT		7,6765	3,74%	4,99%	54,57%	16,67%	71,24%	74,98%		195,00	3,90		205,00	4,10	119,55	131,19	58,31%											
LT	132,00		38,23	35,39%	25,00%	17,36%	43,36%	77,74%	n/a	n/a	n/a		108,03	2,16	65,24	64,00	60,39%											
LU		16,8914	9,38%	13,35%	47,84%	13,04%	60,88%	70,26%		n/a	n/a		180,11	3,60	103,06	98,00	57,22%											
LV	25,00		35,22	31,85%	37,97%	18,03%	52,03%	83,88%	n/a	n/a	n/a		110,59	2,21	72,82	73,26	65,85%											
MT		28,00	14,89%	19,31%	47,00%	15,25%	62,25%	77,14%		200,00	4,00		188,00	3,76	116,36	120,50	61,89%											
NL		135,66	57,31%	70,00%	8,59%	15,07%	24,56%	81,87%		n/a	n/a		236,72	4,73	156,00	156,00	65,90%											
PL	158,36		40,22	34,66%	40,89%	18,70%	50,11%	84,77%	n/a	n/a	n/a		116,04	2,32	76,67	76,67	66,07%											
PT		69,07	35,42%	45,93%	23,00%	18,70%	41,70%	77,12%		195,00	3,90		172,50	3,45	113,92	113,92	58,42%											
RO	219,63		51,49	38,20%	21,00%	19,35%	40,35%	78,55%	575,00	134,80	2,70	510,00	119,56	2,39	79,80	74,00	59,20%											
SE	1270,00		137,77	55,49%	1,00%	20,00%	20,00%	76,49%	2500,00	271,20	5,42	2289,00	248,29	4,97	140,25		56,49%											
SI		20,40	15,45%	20,00%	45,15%	16,67%	61,82%	77,28%		124,50	2,49			132,00	2,64	80,00	80,00	60,61%										
SK		55,70	41,95%	51,40%	23,00%	16,67%	39,97%	81,62%		121,05	2,42		132,78	2,66	86,24	85,00	64,95%											
UK	154,95		178,60	56,97%	16,50%	16,67%	33,17%	90,14%	n/a	n/a	n/a	272,00	313,51	6,27	230,33		73,47%											

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2011): *Excise Duty Tables. Part III – Manufactured Tobacco*, Ref. 1033, pp. 6-8, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

Información complementaria Tabla 1

PVP	Precio de Venta al Público
CPMP	Categoría de precio más popular
PMPV	Precio medio ponderado de venta al por menor
AT	Impuesto mínimo de 110€/1000 cigarrillos si la carga impositiva es menor a dicha cantidad
BE	Datos en vigor desde el 1 de febrero de 2011
DE	Impuesto dinámico total para el PVP desde el 1 de mayo de 2011: 0,18156€/cigarrillo menos el IVA del cigarrillo gravado
DK	CPMC y PMPV del primer trimestre de 2011
FR	El valor de 270,00€ corresponde al PMPV estimado para 2010, redondeado al múltiplo de cinco céntimos superior
IE	Datos desde el 1 de marzo de 2011
LV	PMPV calculado del 01/01/2010 al 31/12/2010
MT	En Malta la estructura del impuesto consiste en un 50% del PVP + 28,00€/1000 cigarrillos con un mínimo de 210,00€/1000 cigarrillos desde el 26 de octubre de 2010. PMPV calculado del 01/09/2009 al 31/08/2010
NL	Datos en vigor desde el 1 de marzo de 2011
PT	Portugal puede aplicar un tipo reducido inferior hasta el 50% del establecido a los cigarrillos consumidos en las regiones ultraperiféricas de Azores y Madeira, fabricados por pequeños productores cuya producción anual no exceda las 500 toneladas (Artículo 12.1 Directiva 2011/64/UE)
SI	PMPV aplicable desde el 1 de abril de 2011
SK	Nuevo tipo del IVA desde el 1 de enero de 2011 (20%), nuevo componente específico, componente <i>ad valorem</i> e impuesto mínimo en vigor desde el 1 de febrero de 2011
RO	Datos válidos desde el 1 de julio de 2011

Tabla 2. Evolución de los tipos impositivos aplicables al impuesto sobre las labores del tabaco

CONCEPTOS	UNIDADES	TIPOS IMPOSITIVOS									
		2003 y 2004	2005		2006			2007 y 2008	2009	2010	2011
			Hasta	Desde	Desde	Desde	Desde		Desde	Hasta	Desde
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)	(7)	(7)
Cigarros puros y cigarrillos	% PVP	12,50	12,50	12,50	12,71	13,00	13,50	13,50	14,50	14,50	15,80
Cigarrillos											
Ad valorem	% PVP	54,00	54,00	54,00	54,95	55,95	57,00	57,00	57,00	57,00	57,00
Específico	€/1000 cig.	3,01	3,91	3,99	4,20	6,20	8,20	8,20	10,20	10,20	12,70
Tipo mínimo						55,00	70,00	70,00	91,30	91,30	116,90
Picadura para liar											
Ad valorem	% PVP	37,50	37,50	37,50	38,46	40,00	41,50	41,50	41,50	41,50	41,50
Específico	€/Kg								6,00	6,00	8,00
Tipo mínimo									50,00	50,00	75,00
Las demás labores del tabaco	% PVP	22,50	22,50	22,50	22,87	24,00	25,00	25,00	26,00	26,00	28,40

- (1) Establecido por Ley 23/2001 de PGE y por Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, para 2002
- (2) Establecidos por Ley 2/2004 de PGE para 2005
- (3) Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 12/2005
- (4) Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 1/2006. Derogado por Resolución del Congreso de los Diputados de 9 de febrero
- (5) Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 2/2006.
- (6) Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 10/2006.
- (7) Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Fuente: Elaboración propia y Agencia Tributaria

Tabla 3. Cigarrillos. Precios medios de venta al público en España

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
PVP cajetilla tabaco rubio	2,14	2,23	2,25	2,26	2,51	2,60	2,89	3,33	3,68
Precio antes de impuestos	0,43	0,45	0,45	0,31	0,36	0,37	0,41	0,46	n/a
IVA	0,29	0,31	0,31	0,31	0,35	0,36	0,40	0,48	n/a
Impuesto especial	1,23	1,28	1,30	1,44	1,60	1,64	1,83	2,10	n/a
Específico	0,08	0,08	0,08	0,16	0,16	0,16	0,19	0,20	n/a
Proporcional	1,15	1,20	1,22	1,29	1,43	1,48	1,65	1,90	n/a
Margen comercial	0,18	0,19	0,19	0,20	0,21	0,22	0,25	0,28	n/a
PVP cajetilla tabaco negro	1,72	1,88	2,05	2,17	2,41	2,50	2,82	3,30	3,65
Precio antes de impuestos	0,33	0,37	0,40	0,29	0,33	0,35	0,40	0,46	n/a
IVA	0,24	0,26	0,28	0,30	0,33	0,34	0,39	0,48	n/a
Impuesto especial	1,00	1,09	1,20	1,39	1,54	1,59	1,79	2,09	n/a
Específico	0,08	0,08	0,08	0,16	0,16	0,16	0,19	0,20	n/a
Proporcional	0,93	1,02	1,12	1,24	1,37	1,42	1,61	1,88	n/a
Margen comercial	0,15	0,16	0,17	0,19	0,20	0,21	0,24	0,28	n/a
Ratio PVP negro/PVP rubio (%)	80,30	84,40	91,20	96,10	95,80	96,20	97,60	99,00	n/a
PVP medio de la cajetilla	2,06	2,18	2,23	2,25	2,50	2,59	2,88	3,33	3,68
Precio antes de impuestos	0,41	0,44	0,44	0,31	0,35	0,37	0,41	0,46	n/a
IVA	0,28	0,30	0,31	0,31	0,35	0,36	0,40	0,46	n/a
Impuesto especial	1,19	1,25	1,29	1,44	1,59	1,64	1,83	2,10	2,35
Específico	0,08	0,08	0,08	0,16	0,16	0,16	0,19	0,20	2,10
Proporcional	1,11	1,17	1,21	1,28	1,43	1,47	1,64	1,90	0,25
Margen comercial	0,18	0,18	0,19	0,19	0,21	0,22	0,24	0,28	n/a
Participación PVP rubio s/ total (%)	82,80	84,60	86,90	88,80	89,60	90,30	90,50	90,80	n/a

* Precios medios calculados según la información de la Comisión del Mercado de Tabacos sobre marcas más vendidas y sus respectivos PVP

Fuente: AEAT y Comisión del Mercado de Tabacos

Tabla 4. Aumento de la recaudación derivada de recientes subidas de impuestos

Estado	Fecha efectiva	Aumento (x.paquete)	Nuevo impuesto (x.paquete)	Ventas estatales	Ventas nacionales	Aumento recaudatorio	Nuevos ingresos (millones)
Arizona	08.12.06	82¢	\$2,00	-32,50%	-4,40%	+13,60%	\$44,50
Arkansas	01.03.09	56¢	\$1,15	-27,80%	-10,20%	+33,50%	\$46,50
Delaware	31.07.07	60¢	\$1,15	-35,10%	-4,90%	+35,10%	\$31,80
Washington, DC	01.10.08	\$1,00	\$2,00	-25,90%	-7,00%	+57,30%	\$13,20
Florida	01.07.09	\$1,00	\$1,33	-27,40%	-8,40%	+193,20%	\$828,80
Hawaii	01.07.09	60¢	\$2,60	-11,30%	-8,40%	+14,50%	\$15,10
Iowa	15.03.07	\$1,00	\$1,36	-30,60%	-4,70%	+140,20%	\$128,00
Maryland	01.01.08	\$1,00	\$2,00	-27,10%	-4,20%	+45,80%	\$126,90
Massachusetts	01.07.08	\$1,00	\$2,51	-20,30%	-5,30%	+32,20%	\$137,80
Mississippi	15.05.09	50¢	\$0,68	-22,80%	-9,50%	+188,30%	\$88,90
New York	03.06.08	\$1,25	\$2,75	-15,20%	-5,80%	+40,30%	\$377,40
Rhode Island	10.04.09	\$1,00	\$3,46	-14,70%	-11,10%	+15,10%	\$17,80
South Dakota	01.01.07	\$1,00	\$1,53	-25,80%	-4,90%	+115,40%	\$31,80
Texas	01.01.07	\$1,00	\$1,41	-21,00%	-4,90%	+191,70%	\$1.003,70
Vermont	01.07.06	60¢	\$1,79	-15,20%	-3,00%	+27,90%	\$13,20
Wisconsin	01.01.08	\$1,00	\$1,77	-15,00%	-4,20%	+93,90%	\$283,00

Fuente: TOBACCOFREEKIDS.ORG (2010): Raising cigarette taxes always increases State revenues (and always reduces smoking), www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0098.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012 y ORZECOWSKI W. Y WALKER, R.C. (2010): *The tax burden on tobacco: Historical compilation, volume 44*. Arlington: Orzechowski & Walker, http://www.nocigtax.com/upload/file/1/Tax_Burden_on_Tobacco_vol_44_FY2009.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012. El estudio está financiado parcialmente por Altria, dueña de Phillip Morris.

Tabla 5. Literatura sobre el tamaño del comercio ilícito de tabaco

Región	Organismo	Conclusiones
Argentina	Revista "World Tobacco"	El contrabando y las falsificaciones representan entre el 15% y el 20% del mercado doméstico ¹ .
Brasil	Ministerio de Hacienda	Las falsificaciones, fabricación ilegal y contrabando de tabaco representa el 30% del mercado total de cigarrillos en 2005 ² .
Canadá	Smoke-free Canada	El 10% del tabaco vendido en Canadá en 2005 no pagó impuestos ³ .
China	Euromonitor International	El contrabando descendió de un 8,5% en 1999 a un 4% de 2004 ⁴ .
	British American Tobacco	El comercio ilegal de cigarrillos oscila entre el 5% y el 12% ⁵ .
	Framework Convention Alliance	El comercio ilícito podría situarse en el 10% del total ⁶ .
Colombia	Euromonitor International	El 14% de los cigarrillos vendidos en Colombia son falsificados o de contrabando ⁷ .
Europa sudoriental y oriental	WHO-OMS	El mercado ilícito alcanza cuotas del 40%-50% en Albania, del 35%-45% en Bosnia-Herzegovina y del 30%-35% en la Antigua República Yugoslava de Macedonia ⁸ . Para Uzbekistán el porcentaje es del 30%, y para la Federación Rusa oscila entre el 20% y el 30%, siendo el primer mercado ilegal en volumen de Europa
India	Euromonitor International	El comercio ilícito se sitúa en el 14% del consumo total ⁹ .
Irán	Tobacco Journal International	El 25% del comercio de tabaco es ilícito en Irán ¹⁰ .
Libia, Guinea Bissau	UN Office on Drugs and Crime	El 80% de los cigarrillos son vendidos ilegalmente ¹¹ .
Malasia	Industria tabaquera	El contrabando se sitúa en el 21% del comercio total en 2002 ¹² .
Pakistán	Aduana paquistaní	El comercio ilegal de tabaco representa un 17% de las ventas en 2005 ¹³ .
Polonia	Industria tabaquera	Entre el 15% y el 20% del tabaco vendido en Polonia procede del mercado negro.
Polonia	Cancer Epidemiology & Prevention Division	Una encuesta revela que solo el 11% de los fumadores polacos ha comprado tabaco en el mercado negro en Polonia ¹⁴ .
Sudáfrica	Tobacco Institute of South Africa	El 20% del Mercado sudafricano es ilícito ¹⁵ .
Unión Europea	Comisión Europea - KPMG	El comercio ilícito en el mercado representó entre un 8% y un 9% del mercado del tabaco. En los estados de la última ampliación (Estonia, Hungría, Lituania, Polonia y Eslovaquia) el porcentaje es mayor ¹⁶ .
Vietnam	Vietnam Institute of Economics	El contrabando se sitúa en el 10% del comercio total ¹⁷ .
China	Euromonitor International	El contrabando descendió de un 8,5% en 1999 a un 4% de 2004 ¹⁸ .
	British American Tobacco	El comercio ilegal de cigarrillos oscila entre el 5% y el 12% ¹⁹ .
	FCA	El comercio ilícito podría situarse en el 10% del total ²⁰ .

Fuente: FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE (2007): *How big was the global illicit tobacco trade problem in 2006?*. Prepared for the second session of the Conference of the parties to the WHO FCTC. 30 de junio – 6 de julio de 2007. Bangkok: FCA, pp. 3-4.

Anexo II. Lista de abreviaturas

ACA	Acuerdos de Cooperación Administrativa
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AFIS	Anti Fraud Information System
ASH	Action on Smoking and Health
BAT	British American Tobacco
BBC	British Broadcast Corporation
CE	Comisión Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CMT	Comisionado para el Mercado de Tabacos
CNDP	Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo
CNPT	Comité Nacional para la Prevención del Tabaquismo
CPMC	Categoría de precio más popular
CRMS	Custom Risk Management System
DG TAXUD	Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera
DGT	Dirección General de Tributos
DNP	Duty Non Paid / Aranceles no pagados
EAP	Eastern Partnership / Asociación Oriental
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
FAO	Food and Agriculture Organization / Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCATC	Framework Convention Alliance on Tobacco Control
FCTC / CMCT	WHO Framework Convention of Tobacco Control / Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco
GT	General Trade
HMCE	HM Customs & Excise
HMRC	HM Revenue & Customs
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRA	Irish Republican Army / Ejército Republicano Irlandés
ITL	Imperial Tobacco Limited
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JTI	Japan Tobacco International
MoU	Memorandum of Understanding / Memorandum de Entendimiento
NHS	National Health System / Sistema Nacional de Salud británico
OAFCN	OLAF Anti-Fraud Communicators Network
OLAF	Office Européen de Lutte Antifraude / Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
ONG	Organización No Gubernamental
PAC	Política Agrícola Común
PIB	Producto Interior Bruto
PIF	Protección de los Intereses Financieros (de la Unión Europea)
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan / Partido de los Trabajadores del Kurdistan
PMI	Philip Morris International

PMPV	Precio medio ponderado de venta al por menor
PVP	Precio de Venta al Público
RJR	R.J. Reynolds
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIR	Transport International par Route
UE	Unión Europea
UK	United Kingdom
U.S. / EEUU	Estados Unidos
WHO	World Health Organization / Organización Mundial de la Salud

10. Bibliografía

- ABEDIAN, R; VAN DER MERWE, R.; WILKINS, N. y JHA, P., eds. (1998): The Economics of Tobacco Control: Towards an Optimal Policy Mix. Cape Town: Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town, <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26321/1/118634.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- ACTION ON SMOKING AND HEALTH-ASH (2003): ASH Fact Sheet on: Tobacco smuggling. Londres: ASH, p. 2, http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_122.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- AEAT (2011): Informe Anual de Recaudación Tributaria 2010. Anexo, p.6, http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas_tributarias/Informes_estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2010/Anexo__Cuadros_estadisticos/Ingresos_tributarios__Ano_2010/Ingresos_tributarios__Ano_2010.shtml, consultado el 21 de febrero de 2012.
- AEAT (2011): Informe mensual de recaudación. Julio 2011, p. II-4, http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_mensuales_recaudacion_tributaria/2011/IMR_11_07.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- AGOSTINI, C.A. (2010): Tributación a los cigarrillos: análisis y propuestas, ILADES-Georgetown University Working Papers. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado/School of Economics and Bussines, <http://fen.uahurtado.cl/wp/wp-content/uploads/2010/07/inv246.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- AJAM, K. (2006): “R2bn lost every year to fake cigarettes”, Saturday Star, 12 de agosto de 2006, <http://www.iol.co.za/news/south-africa/r2bn-lost-every-year-to-fake-cigarettes-1.289080>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- ARMENDARES, P.E. y REYNALES SHIGEMATSU, L.M. (2006): “Expansión de la industria tabacalera y contrabando: retos para la salud pública en los países en desarrollo”, Salud Pública de México, vol. 48, supl, 1, pp. S183-189, <http://www.scielosp.org/pdf/spm/v48s1/a22v48s1.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- BANEGAS, J.R. et al. (2011): “Mortalidad atribuible al consumo de tabaco en España en 2006”, Medicina Clínica, vol. 136, nº 3, pp. 97-102.
- BECKER, G.S.; GROSSMAN, J.H. y MURPHY, K.M. (1994): “An empirical analysis of cigarette addiction”, American Economic Review, vol. 84, issue 3, pp. 396-418.
- BOBAK, M.; JHA, P.; NGUYEN, S. Y JARVIS, M. (2000): “Poverty and Smoking”, en

- JHA, P. y CHALOUKPA, F.J. (2000): Tobacco Control in Developing Countries. Oxford: Oxford University Press, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/041TO062.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- BONILLA PENVELA, N.J. (2003): “Evolución del contrabando de tabaco en España”, *Prevención del tabaquismo*, vol. 5, nº 2, pp. 127-135, <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd37/pt52p127.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - BRITISH AMERICAN TOBACCO (2005): Guide to fighting illicit trade, Londres: BAT, septiembre.
 - BUCK, D.; GODFREY, C. y RICHARDSON, G. (1994): Should Cross Border Shopping Affect Tax Policy?. York: Centre for Health Economics, <http://www.york.ac.uk/media/che/documents/papers/yartic/YARTIC%20Occasional%20Paper%206.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - CAMPBELL, D. (2004): “Lost in transit: billions of exported cigarettes go missing each year - to re-emerge in smugglers' hands”, *New Internationalist*, vol. 369, pp. 20-22.
 - CANADIAN CANCER SOCIETY; THE NON-SMOKERS' RIGHTS ASSOCIATION y PHYSICIANS FOR A SMOKE-FREE CANADA (1999): Surveying the Damage: Cut-Rate Tobacco Products and Public Health in the 1990s. Ottawa: Canadian Cancer Society, the Non-Smokers' Rights Association and Physicians for a Smoke-Free Canada, <http://www.nsra-adnf.ca/cms/file/pdf/oct99taxrep.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - CARRICONDO, A. (2010): “Tobacco subsidies in Spain”, en *Reform the CAP. Harvest a better Europe!*, 25.03.2010, <http://www.reformthecap.eu/blog/tobacco-subsidies-in-spain>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - CNOSEN, S. (2001): How should tobacco be taxed in EU-Accession countries?, CESifo Working Paper No. 539, august, p. 15, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2001/wp-cesifo-2001-08/cesifo_wp539.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - CNOSEN, S. (2006): Tobacco Taxation in the European Union. CESifo Working Paper No. 1718, http://www.ifo-dresden.de/DocDL/cesifo1_wp1718.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - CNOSEN, S. (ed.); FORREST, D. y SMITH, S. (2009): Taxation And Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union, CBP Special Publication 76. The Hague: CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/taxation-and-regulation-smoking-drinking-and-gambling-european-union.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - COLLIN, J.; LEGRESLEY, E.; MACKENZIE, S. y LEE, K. (2004): “Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia”, *Tobacco Control*, vol. 13, suppl. 2, pp. ii-104-111, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1766170/pdf/v013pii104.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - COLLINS, D.J. y LAPSLEY, H.M. (1996): Estimating the Economic Costs of Drug Abuse in Australia in 1988 and 1992. Monograph Series no. 30. Sydney: Commonwealth Department of Human Services and Health.
 - COLLINS, D.J. y LAPSLEY, H.M. (1996): The Social Costs of Drug Abuse in Australia in 1988 and 1992. Monograph Series no. 30. Sydney: Commonwealth Department of Human Services and Health, [www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/6DC5B92CE2170EA3CA256F190004483D/\\$File/mono30.pdf](http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/6DC5B92CE2170EA3CA256F190004483D/$File/mono30.pdf), consultado el 21 de febrero de 2012.

- COMISIÓN EUROPEA (1999): Protección de los intereses financieros comunitarios y lucha contra el fraude - Informe anual 1998, Bruselas, p. 22 (en especial nota al pie nº 34), http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/commission/1998/es.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): Standardised framework for risk management in the Customs Administrations of the European Union. Bruselas: TAXUD, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): Tobacco or health in the European Union. Past, present and future. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions. Bruselas. Comisión Europea, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/584&type=HTML>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-10-001/EN/KS-DU-10-001-EN.PDF, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): Commission Staff Working paper. Action plan to fight against smuggling of cigarettes and alcohol along the EU Eastern border. Documento SEC(2011) 791, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/Working-paper.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): Excise Duty Tables. Part III – Manufactured Tobacco, Ref. 1033, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.htm, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS (2011): El Mercado de Tabacos. Estadísticas, <http://www.cmtabacos.es/wwwcmt/paginas/ES/mercadoEstadisticas.tmpl>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- COMUNIDAD EUROPEA (2000): Demanda de la UE contra RJR, JTI y PMI, pp. 29-30, <http://www.nyed.uscourts.gov/pub/rulings/cv/2000/00cv6617cmp.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- CÓRDOBA GARCÍA, R. (2010): Impacto potencial en la prevalencia y en la mortalidad de las medidas de prevención y control del tabaquismo. Informe del CNPT. Madrid: Comité Nacional de Prevención del Tabaquismo, http://www.cnpt.es/doc_pdf/IMPACTO%20MEDIDAS%20CONTROL%20TABACO_DEFINITIVO_Enero_2011.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- CUTLER, D.M. (2002): Health and Care and the Public Sector. NBER Working Paper 8802, <http://gatton.uky.edu/Faculty/yelowitz/450G/cutler.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- CHALOUPKA, F.J. y CORBETT, M. (1998): "Trade policy and tobacco: towards an optimal policy mix", en ABEDIAN, R; VAN DER MERWE, R.; WILKINS, N. y JHA, P., eds. (1998): The Economics of Tobacco Control: Towards an Optimal Policy Mix. Cape Town: Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town, <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26321/1/118634.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- CHALOUPKA, F.J. y GROSSMAN, M. (1996): Price, Tobacco Control Policies and Youth Smoking. National Bureau of Economic Research Working Paper N0. 5740, http://www.uic.edu/cba/cba-depts/economics/faculty/wpaper/wp_fc_199609.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

- CHALOUPKA, F.J. y PACULA, R.L. (1999): "Sex and race differences in young people's responsiveness to price and tobacco control policies", *Tobacco Control*, vol. 8, issue 4, pp. 373-373.
- CHALOUPKA, F.J.; HU, T.W.; WARNER K.E.; JACOBS, R. y YUREKLI, A. (2000): "The taxation of tobacco products", en JHA, P. y CHALOUPKA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Washington: The World Bank, pp. 237-272, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/237TO272.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- DE LUXÁN MELÉNDEZ, S. Y BERGASA PERDOMO, O. (2003): "La institucionalización del modelo tabaquero español 1580-1636: la creación del estanco de tabaco en España. Nota y discusión", *Vegueta*, n° 7, pp. 135-153.
- DELIPALLA, S. y KEEN, M. (1992): "The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition", *Journal of Public Economics*, vol. 49, pp. 351-367.
- DELIPALLA, S. y O'DONNELL, O. (1999): "Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry", *Studies in Economics*, No. 9901, Department of Economics, University of Kent, <ftp://ftp.ukc.ac.uk/pub/ejr/RePEc/ukc/ukcedp/9901.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- DELIPALLA, S. y O'DONNELL, O. (2001): "Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, pp. 885-908.
- ELIZALDE, I. (2011): "La guerra cuesta 18 millones al mes a Altadis, Philip Morris, JTI y BAT", *Expansión*, 06.06.2011, <http://www.expansion.com/2011/06/06/empresas/distribucion/1307395769.html>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): *Tobacco in China*, mayo.
- EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): *Country market insight: Colombia*, mayo de 2005.
- EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): *Country market insight: India*, marzo.
- FERNÁNDEZ DE OVIEDO Y VALDÉS, G. (1535): *Historia General y Natural de las Indias, Islas y Tierra-firme del mar Océano*, edición a cargo de D. José Amador de los Ríos. Madrid: Real Academia de la Historia, 1851.
- FIA INTERNATIONAL RESEARCH LTD. (1999): *The Gray Market in Cigarettes in the United States: A Premier*. Washington DC: FIA International Research Ltd.
- FISH-MENEZES, M. (2006): *The illegal cigarette market in Brazil*. Presentación realizada en la primera reunión del Comité de Expertos de la OMS para el comercio ilegal de tabaco. Ginebra: WHO.
- FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE (2007): *How big was the global illicit tobacco trade problem in 2006?*. Prepared for the second session of the Conference of the parties to the WHO FCTC. 30 de junio – 6 de julio de 2007. Bangkok: FCA, <http://www.fctc.org/dmdocuments/fca-2007-cop-illicit-trade-how-big-in-2006-en.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- GALLET, C.A. y LIST, J.A. (2003): "Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities", *Journal of Health Economics*, vol. 12, pp. 821-835.
- GARCÍA DE TORRES, J. (1875): *El tabaco: consideraciones sobre el pasado, presente y porvenir de esta renta*. Madrid: Imprenta de J. Noguera, edición a cargo de M. Martínez.
- GARCÍA, B. (2011): "Las grandes tabaqueras declaran la segunda guerra de precios al Gobierno", *Libre Mercado*, 20.05.2011, <http://www.libremercado.com/2011-05-20/las->

- grandes-tabaqueras-declaran-la-segunda-guerra-de-precios-al-gobierno-1276423978/, consultado el 21 de febrero de 2012.
- GARCÍA, J.L. (1994): "Winstoneros: Todos a la cárcel con una buena investigación", ABC de Sevilla, 26.06.1994, p. 87, <http://hemeroteca.abcdesevilla.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1994/06/26/087.html>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - GIL SORIANO, A. (2011): "¿Despenalización del contrabando de tabaco?", *Tribuna Fiscal: revista tributaria y financiera*, nº 252, pp. 32-35.
 - GILMORE, A. y MCKEE, M. (2004): "Tobacco-control policy in the European Union: the legal, ethical and policy debates", en FELDMAN, E. y BAYER R., eds. (2004): *Unfiltered: Conflicts over Tobacco Policy and Public Health*. Cambridge: Harvard University Press, p. 248.
 - GROSSMAN, M. y CHALOUPIKA, F.J. (1997): "Cigarette taxes: the Straw to break the camel's back", *Public Health Reports*, vol. 112, issue 4, pp. 290-297.
 - GRUBER J. y KÓSZEGI, B. (2004): "Tax incidence when individuals are time-inconsistent: the case of cigarette excise taxes", *Journal of Public Economics*, vol. 88, pp. 1959-1987.
 - GRUBER J. y KÓSZEGI, B. (2008): *A Modern Economic View of Tobacco Taxation*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, <http://www.worldlungfoundation.org/ht/a/GetDocumentAction/i/6577>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - GUINDON, G.E.; TOBIN, S. y YACH, D. (2002): "Trends and affordability of cigarette prices: ample room for tax increases and related health gains", *Tobacco Control*, vol. 11, pp. 35-43, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1747639/pdf/v011p00035.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - GUMKOWSKI, J.; PREZWOZNIAK, K. y ZATONSKI, W. (2006): *Cigarette smuggling in Poland: tobacco industry views and smokers behaviours*. Presentación realizada en el 13th World Conference on Tobacco Health. Washington.
 - HEALTH CANADA (1996): *Smoking and the Bottom Line: The Costs of Smoking in the Workplace*, <http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/pubs/tobac-tabac/bottomline-bilan/index-eng.php>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HEALTH CANADA (2009): *Contraband cigarettes: tobacco smoke analysis*. Ottawa: the Minister of Health, http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/alt_formats/hecs-sesc/pdf/pubs/tobac-tabac/contra-cig-contre/contra-cig-contre-eng.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HERNÁNDEZ, S. (2011): "El tabaco saca sus malos humos", *El País*, 05.06.2011, http://www.elpais.com/articulo/economia/tabaco/saca/malos/humos/elpepieco/20110605elpepieco_2/Tes, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HEYWARD, M. (2011): *Legal analysis of the agreements between the European Union, Member States and multinational tobacco companies*. Geneva: Framework Convention Alliance (FCA), <http://www.fctc.org/images/stories/Executive%20summary%20-%20legal%20analysis%20of%20EU%20agreements.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HM REVENUE & CUSTOMS (2009): *Departmental Autumn Performance Report*. December 2009. Londres: Crown, www.official-documents.gov.uk/document/cm75/7509/7509.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HMRC (2006): *£5m penalties for tobacco manufacturers who aid smuggling*. Press release. London: HMRC, 29 de septiembre, http://www.gov-news.org/gov/uk/news/1635m_penalties_tobacco_manufacturers_who/60828.html, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HMRC (2006): *New responses to new challenges: Reinforcing the Tackling Tobacco Smuggling Strategy*. Londres: HMRC, p. 25, <http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/>

- downloadFile?contentID=HMCE_PROD1_025361, consultado el 21 de febrero de 2012.
- HMRC (2009): Meeting our challenges. Departmental Autumn Performance Report 2009. Londres: HMRC, p. 32, <http://www.hmrc.gov.uk/about/autumn-report-2009.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HMRC (2011): Tackling Tobacco Smuggling – building on our success. A renewed strategy for HM Revenue & Customs and the UK Border Agency, http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/downloadFile?contentID=HMCE_PROD1_031246, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HOUSE OF COMMONS (2003): Third report: tobacco smuggling, HC 143. Committee of Public Accounts. Londres: Houses of Parliament, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/143/2061901.htm>, consultado el 30 de septiembre de 2010.
 - http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - HU, T.W.; XU, X.P. y KEELER, T. (1998): “Earmarked tobacco taxes: lessons learned”, en ABEDIAN, R; VAN DER MERWE, R.; WILKINS, N. y JHA, P., eds. (1998): The Economics of Tobacco Control: Towards an Optimal Policy Mix. Cape Town: Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town, pp. 102-118, <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26321/1/118634.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2003): Employment trends in the tobacco sector: challenges and prospects, Report for discussion at the Tripartite Meeting on the Future of Employment in the Tobacco Sector. Geneva: International Labour Office, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmets03/tmets-r.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - JAPAN TOBACCO INTERNATIONAL (2009): Our positions: Anti-Contraband, http://www.jti.com/cr_home/cr_positions/cr_positions_anti-contraband, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - JHA, P. y CHALOUKKA, F.J. (2000): Tobacco Control in Developing Countries. Oxford: Oxford University Press, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20226973~menuPK:478900~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - JOOSEENS, L. y RAW, M. (2003): “Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling”, International Journal of Tuberculosis and Lung Disease, vol. 7, issue 3, pp. 214-222, http://docstore.ingenta.com/cgi-bin/ds_deliver/1/u/d/ISIS/65482979.1/iatId/iJtId/2003/00000007/00000003/art00006/6950255BDACB037B1320668721D0B4F84356BEBBC93.pdf?link=http://www.ingentaconnect.com/error/delivery&format=pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - JOOSSENS, L. y RAW, M. (1995): “Smuggling and cross border trade of tobacco in Europe”, British Medical Journal, vol. 310, pp. 1393-1397, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2549795/pdf/bmj00594-0055.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - JOOSSENS, L. y RAW, M. (2000): “How can cigarette smuggling be reduced?”, British Medical Journal, vol. 321, pp. 947-950, <http://www.bmj.com/content/321/7266/947.full.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
 - JOOSSENS, L. y RAW, M. (2008): “Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain”, Tobacco control, vol. 17, pp. 399-404, <http://tobaccocontrol.bmj.com/>

content/17/6/399.full.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.

- JOOSSENS, L.; CHALOUPKA, F.J.; MERRIMAN, D. y YUREKLI, A. (2000): "Issues in the smuggling of tobacco products", en JHA, P. y CHALOUPKA, F.J. (2000): *Tobacco Control in Developing Countries*. Washington: The World Bank, pp. 394-406, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/393TO406.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- JOOSSENS, L.; MERRIMAN, D; ROSS, H. y RAW, M. (2009): *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL_global_cig_trade_full_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- KEELER, T.E.; HU, T.; MANNING, W.G. y SUNG. H. (1996): "Do cigarette producers price-discriminate by state? An empirical analysis of local cigarette pricing and taxation", *Journal of Health Economics*, vol. 15, issue 4, pp. 499-512.
- KEEN, M. (1998): "The Balance between Specific and Ad valorem Taxation", *Fiscal Studies*, vol. 19, No. 1, pp. 1-37, www.ifs.org.uk/fs/articles/fsmick1.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- KPMG (2005): *Study on the collection and the interpretation of data concerning the release for consumption of cigarettes and fine-cut tobacco for rolling of cigarettes*. Diciembre. Informe no publicado encargado por la Comisión Europea, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/summary_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- LAVROV, V. (2009): "Ukraine's «lost» cigarettes flood Europe", *Tobacco Underground*. Washington: The Center for Public Integrity, 29 de junio, <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/1438/>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- LÓPEZ LINAJE, J. y HERNÁNDEZ ANDREU, J. (1990): *Una historia del tabaco en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y alimentación.
- LÓPEZ NICOLÁS, Á. Y PINILLA DOMÍNGUEZ, J. (2005): *Propuesta de reforma de la fiscalidad de los cigarrillos en España*. Madrid: Comité Nacional de Prevención del Tabaquismo, www.cnpt.es/doc_pdf/Informe_fiscalidad.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- LÓPEZ NICOLÁS, A. y VIUDES DE VELASCO, A. (2010): "Posibilidades y limitaciones de las políticas fiscales como instrumentos de salud: los impuestos sobre consumos nocivos. Informe SESPAS 2010", *Gaceta Sanitaria*, vol. 24 (suplemento 1), pp. 85-89.
- MACKAY, J. Y ERIKSEN, M. (2002): *The Tobacco Atlas*. Geneva: World Health Organization, <http://www.who.int/entity/tobacco/en/atlas18.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- MALDONADO-FERNÁNDEZ, M. (2005): "Historia del tabaco. De panacea a pandemia", *Medicina Clínica*, vol. 125, nº 19, pp. 745-747.
- MATRIX INSIGHT (2009): *Prioritising investments in preventive health*, p. 7, <http://www.healthengland.org/publications/HealthEnglandReportNo5.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- MILENKOVIC, Z. (2007): "A Persian market of contradictions", *Tobacco Journal International*, enero..
- MILLÁN, R. (2004): "Altadis confirma su interés por invertir en el mercado ruso", *Diario ABC*, 16.06.2004, http://www.abc.es/hemeroteca/historico-16-06-2004/abc/Economia/altadis-confirma-su-interes-por-invertir-en-el-mercado-ruso_9622058392660.html#, consultado el 21 de febrero de 2012.

- OECD (2008): The economic impact of counterfeiting and piracy. Paris: OECD, www.oecd.org/dataoecd/13/12/38707619.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- ORZECZOWSKI W. Y WALKER, R.C. (2010): The tax burden on tobacco: Historical compilation, volume 44. Arlington: Orzechowski & Walker, http://www.nocigtax.com/upload/file/1/Tax_Burden_on_Tobacco_vol_44_FY2009.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- PERSSON, L.G.W. y ANDERSSON, J. (1997): Cigarette Smuggling. Stockholm: Swedish National Police College.
- PHILIP MORRIS INTERNATIONAL (2003): Confronting cigarette contraband. New York: PMI, http://www.icde.org.br/artigos/Confronting_Contraband.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- PHYSICIANS FOR A SMOKE-FREE CANADA (2006): Warnings signs about cigarette smuggling. Ottawa: Physicians for a Smoke-free Canada, http://www.smoke-free.ca/pdf_1/smuggling.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- PIHA, T. (1998): Conclusions and proposals for future measures. Presentación realizada en el Tourist Imports and Smuggling of Cigarettes: an International Seminar on Health Policy, Helsinki, enero.
- RAGUZZI, A. (2005): "Contraband chimera choking industry", World Tobacco, mayo de 2005.
- REED, H. (2010): The Effects of Increasing Tobacco Taxation: A Cost Benefit and Public Finances Analysis. Report prepared for ASH by Landman Economics. London: Action on smoking and health (ASH), <http://www.ash.org.uk/tax/analysis>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- REJAD, I. y ZAIN, Z. (2006): The modus operandi of cigarette smuggling in Malaysia, SEATCA, junio.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, J.M. (2002): La creación del estanco del tabaco en España. Madrid: Dirección de Comunicación de Altadis.
- ROSS, H. (2004): "The economics of tobacco and tobacco control in the European Union", en COMISIÓN EUROPEA (2004): Tobacco or health in the European Union. Past, present and future. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas,
- ROWELL, A. y BATES, C. (2000): Tobacco smuggling in the UK. Londres: ASH, octubre, p. 4, http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_257.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- ROYAL COLLEGE OF PHYSICIANS (1977): Smoking or Health: Report. Londres: Pitman Medical.
- SAFFER, H. (2000): "Tobacco Advertising and promotion", en JHA, P. y CHALOUPKA, F.J. (2000): Tobacco Control in Developing Countries. Oxford: Oxford University Press, pp. 215-236, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/215TO236.PDF>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- SAFFER, H. y CHALOUPKA, F.J. (2000): "The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption", Journal of Health Economics, vol. 19, issue 6, pp. 1117-1137.
- SENATO DELLA REPUBBLICA (2001): Relazione sul fenómeno criminale del contrabando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa, approvato dalla Commissione indada 6 marzo 2001, http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/056/pdfel.htm, consultado el 20 de septiembre de 2011.
- SHLEYNOV, R.; CANDEA, S.; CAMPBELL, D. y LAVROV, V. (2008): "Made to be smuggled. Russian contraband cigarettes «flooding» EU", Tobacco Underground. Washington: The Center for Public Integrity, 20 de octubre, <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/763/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

- SMITH, A. (1776): An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations. Lawrence (Kansas): Digireads Publishing, edición de 2009.
- SOBEL, R.S. y GARRETT, T.A. (1997): "Taxation and product quality. New evidence from generic cigarettes", *Journal of Political Economy*, vol. 105, n° 4, pp. 880-887.
- SUBUCTAGEEN, A. (2006): "Illegal tobacco trade in Pakistan", presentado en la primera reunión del Comité de Expertos de la OMS sobre comercio ilícito de tabaco. Ginebra: WHO.
- THE ECONOMIST (1999): The Belgian job, 06.05.1999, <http://www.economist.com/node/606794>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- THE ECONOMIST (2001): The price is not quit right, 05.07.2001, <http://www.economist.com/node/687703>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- THI THANH HA, N. (2005): Cigarette smuggling in Vietnam: problems and solutions, Hanoi, marzo, <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12108694051054VietnamComprehensiveReport.doc>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- TOBACCOFREEKIDS.ORG (2010): Raising cigarette taxes always increases State revenues (and always reduces smoking), www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0098.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- TRAUB RAMOS, A. (2009): El tabaco en un mundo de contradicciones. Santiago de Chile, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, http://www.chilelibredetabaco.cl/descargas/centrodoc/Tabaco_en_un_mundo_de_contradicciones_ODEPA_2009.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2009): Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment. Vienna: UNODC, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West_Africa_Report_2009.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- U.S. CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (1998): "Response to increases in cigarette prices by race/ethnicity, income, and age groups – United States 1976-1993", *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol. 47, issue 29, pp. 605-609, www.cdc.gov/mmwr/PDF/wk/mm4729.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (2002): Tobacco: World Markets and Trade. Foreign Agricultural Service, Circular Series. February 1998 and 2002. Washington: USDA, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/Tobacco//2000s/2002/Tobacco-03-01-2002.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2010): Table 2.3 – Receipts by Source as Percentages of GDP: 1934–2016, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2012/assets/hist02z3.xls>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- VALLS, J.M. (2011): "El contrabando de tabaco de anima", *Tiempo*, 01.04.2011, <http://www.tiempodehoy.com/economia/el-contrabando-de-tabaco-se-anima>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- VAN DIJCK, M. (2007): "The link between the Financing of Terrorism and Cigarette Smuggling. What Evidence is there?", *HUMSEC Journal*, issue 1, http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/van_Dijck_Cigarette_Smuggling.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2011.
- VISCUSI, W.K. (1992): *Smoking: Making the Risky Decision*. New York: Oxford University Press
- VISCUSI, W.K. (2002): *Smoke Filled Rooms: A Post-Mortem on the Tobacco Deal*. Chicago: University of Chicago Press.

- VON LAMPE, K. (2011): "The illegal cigarette trade", en NATARAJAN, M. (2011): International Crime and Justice. New York: Cambridge University Press, pp. 148-157.
- WENDLEBY, M. y NORDGREN, P. (1998): Balancing the price: Sweden. Presentación en el Tourist Imports and Smuggling of Cigarettes: An International Seminar on Health Policy, Helsinki.
- WHO (2005): Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco. Ginebra: WHO, p. 14, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
- WHO (2007): The European Tobacco Control Report 2007. Copenhagen: WHO-Regional Office for Europe, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/68117/E89842.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- WHO (2011): Directrices para la aplicación del artículo 5.3 del convenio marco de la OMS para el control del tabaco. Ginebra: WHO, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789243501314_spa.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- WHO (2011): WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva: World Health Organisation, http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
- WILLSON, K. (2009): "Terrorism and tobacco", Tobacco Underground, 29.06.2009, <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/1441/>, consultado el 21 de febrero de 2012.

(Footnotes)

1. RAGUZZI, A. (2005): "Contraband chimera choking industry", World Tobacco, mayo de 2005, p. 24.
2. FISH-MENEZES, M. (2006): The illegal cigarette market in Brazil. Presentación realizada en la primera reunion del Comité de Expertos de la OMS para el comercio ilegal de tabaco. Ginebra: WHO.
3. PHYSICIANS FOR A SMOKE-FREE CANADA (2006): Warnings signs about cigarette smuggling. Ottawa: Physicians for a Smoke-free Canada, p. 3, http://www.smoke-free.ca/pdf_1/smuggling.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
4. EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): Tobacco in China, mayo, pp. 6-7.
5. BRITISH AMERICAN TOBACCO (2005): Guide to fighting illicit trade, Londres: BAT, septiembre.
6. FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE (2007): How big was the global illicit tobacco trade problem in 2006?. Prepared for the second session of the Conference of the parties to the WHO FCTC. 30 de junio – 6 de julio de 2007. Bangkok: FCA, pp. 3-4, <http://www.fctc.org/dmdocuments/fca-2007-cop-illicit-trade-how-big-in-2006-en.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.
7. EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): Country market insight: Colombia, mayo de 2005, pp. 6-7.
8. WHO (2007): The European Tobacco Control Report 2007. Copenhagen: WHO-Regional Office for Europe, p. 63, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/68117/E89842.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
9. EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): Country market *insight: India*, marzo, p 7.
10. MILENKOVIC, Z. (2007): "A Persian market of contradictions", Tobacco Journal International, enero, pp. 90-91.

11. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2009): Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment. Vienna: UNODC, p. 30, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West_Africa_Report_2009.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
12. REJAD, I. y ZAIN, Z. (2006): The modus operandi of cigarette smuggling in Malaysia, SEATCA, junio.
13. SUBUCTAGEEN, A. (2006): "Illegal tobacco trade in Pakistan", presentado en la primera reunión del Comité de Expertos de la OMS sobre comercio ilícito de tabaco. Ginebra: WHO.
14. GUMKOWSKI, J.; PREZWOZNIAK, K. y ZATONSKI, W. (2006): Cigarette smuggling in Poland: tobacco industry views and smokers behaviours. Presentación realizada en el 13th World Conference on Tobacco Health. Washington.
15. AJAM, K. (2006): "R2bn lost every year to fake cigarettes", Saturday Star, 12 de agosto de 2006, <http://www.iol.co.za/news/south-africa/r2bn-lost-every-year-to-fake-cigarettes-1.289080>, consultado el 21 de febrero de 2012.
16. KPMG (2005): Study on the collection and the interpretation of data concerning the release for consumption of cigarettes and fine-cut tobacco for rolling of cigarettes. Diciembre. Informe no publicado encargado por la Comisión Europea, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/summary_en.pdf, consultado el 21 de febrero de 2012.
17. THI THANH HA, N. (2005): Cigarette smuggling in Vietnam: problems and solutions, Hanoi, marzo, <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12108694051054VietnamComprehensiveReport.doc>, consultado el 21 de febrero de 2012.
18. EUROMONITOR INTERNATIONAL (2005): Tobacco in China, mayo, pp. 6-7.
19. BRITISH AMERICAN TOBACCO (2005): Guide to fighting illicit trade, Londres: BAT, septiembre.
20. FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE (2007): How big was the global illicit tobacco trade problem in 2006? Prepared for the second session of the Conference of the parties to the WHO FCTC. 30 de junio – 6 de julio de 2007. Bangkok: FCA, pp. 3-4, <http://www.fctc.org/dmdocuments/fca-2007-cop-illicit-trade-how-big-in-2006-en.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2012.



