

Evolución del comercio ilícito de cigarrillos en Chile • —————

Guillermo Paraje, Luca Pruzzo, Mauricio Muñoz

ESCUELA DE NEGOCIOS, UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ¹

• —————

ABRIL 2023



Introducción

Tras la ratificación del Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT) en 2005, se implementaron en Chile una serie de políticas, incluyendo incrementos en el impuesto a los productos de tabaco. Actualmente, el impuesto a los cigarrillos se estructura en base a un componente específico de 0,0010304240 UTM por cigarrillo (aproximadamente 59,3 pesos chilenos, al valor actual de la UTM), y un componente ad valorem del 30% del precio de venta incluido impuestos.⁽¹⁾

Luego del último cambio impositivo en 2014, British American Tobacco (BAT) inició una campaña persistente en los medios de comunicación y entre oficiales públicos, asociando dicho incremento impositivo a un supuesto aumento en el contrabando de cigarrillos. Un estudio de Euromonitor International (EI), que toma como fuente a la industria tabacalera, informó

un aumento en la penetración del mercado ilícito que se habría incrementado del 5% en 2013 a 25% en 2020, afirmando que “los aumentos en impuestos generalmente se traspasan al precio unitario promedio de cigarrillos, impulsando el crecimiento del comercio ilícito en Chile”.⁽²⁻⁴⁾

¹La Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) ha sido financiada por el Instituto de Investigación y Políticas de Salud de la Universidad de Illinois en Chicago (UIC) y por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Chile. Tanto UAI como UIC son socios de la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco. Los puntos de vista expresados en este documento no se pueden atribuir ni representan los puntos de vista de UIC, el Instituto de Investigación y Políticas de Salud o Bloomberg Philanthropies.

Evolución reciente del contrabando: análisis de brecha

El análisis de brecha estima la evolución del comercio ilícito a partir de una identidad aritmética que indica que el consumo total de cigarrillos a nivel nacional en un periodo de tiempo (Q^T) es igual al consumo registrado que paga impuestos (Q^L), más los cigarrillos que se consumen a nivel nacional y que no pagan impuestos (Q^I)(5):

$$Q^T \equiv Q^L + Q^I \quad (1)$$

Los cigarrillos que no pagan impuestos no necesariamente son ilícitos, ya que pueden incluir cigarrillos comprados en “duty-free shops” o ingresados con franquicias aduaneras legales personales. Las estimaciones de cigarrillos totales que se consumen a nivel nacional (Q^T) se obtienen de encuestas de consumo en población general que suelen tener un subreporte importante en dicho consumo (5, 6). Es por ello que, con el análisis de brecha, no siempre es posible estimar el nivel de comercio ilícito sino su evolución en el tiempo.

Para estimar el nivel de contrabando es preciso tener una estimación realizada por otros métodos que determine, para un año específico, dicho nivel. Una vez es-

tablecido eso y, suponiendo que la subdeclaración del consumo total es una proporción constante, es posible estimar la evolución del nivel de comercio ilícito.

El consumo registrado (Q^L) se obtiene de estadísticas de los cigarrillos que pagan impuestos nacionales, provenientes del Servicio de Impuestos Internos (SII). Estas estadísticas no son públicas y se obtuvieron del SII a partir de un pedido por Ley de Transparencia. El consumo total de cigarrillos (Q^T) se estima a partir de los Estudios Nacionales de Drogas en Población General (ENPG) realizados en 2016, 2018 y 2020 (7-9), y que miden número de fumadores e intensidad en el consumo entre población 12-65 años de edad, sin distinguir si consumen cigarrillos lícitos o ilícitos. Estas encuestas registraron una prevalencia-mes de consumo de tabaco igual a 33.4%, 31.1% y 28.6%, respectivamente (10). El consumo en los años impares se obtiene como una interpolación lineal del consumo estimado para los años pares en los que se realizaron los estudios. Dado que son estimaciones basadas en encuestas se estiman intervalos de confianza al 99% para dichas estimaciones.

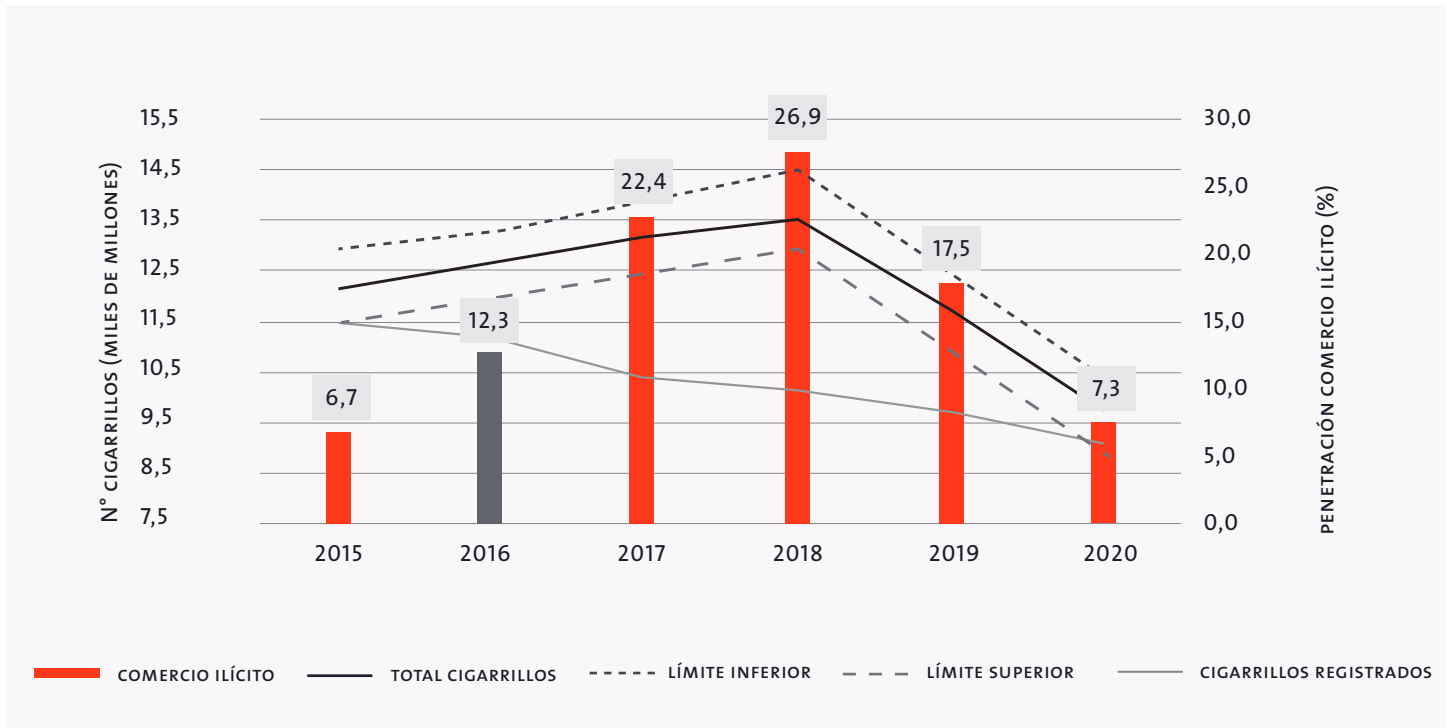
Si se toma el porcentaje de comercio ilícito reportado

por EI, por ejemplo en 2016, es posible estimar el nivel de penetración del comercio ilícito para años posteriores (y anteriores). Entonces, si para un año t , se tiene el volumen de cigarrillos vendidos lícitamente y además un porcentaje registrado de penetración de comercio ilícito, es posible obtener el volumen total de cigarrillos. Si comparamos este volumen total de cigarrillos, con la estimación del volumen con subreporte a partir de las encuestas, se obtiene un factor de corrección del consumo asociado al subreporte. Dicho factor puede ser utilizado para obtener una serie “corregida por subreporte” del consumo total, y que gracias a la identidad (1), en conjunto a la serie de cigarrillos vendidos lícitamente, sirve de base para obtener el volumen estimado de comercio ilícito, y consecuentemente el porcentaje de penetración de este mismo, tanto para el año t , como para para años anteriores y posteriores.

El nivel de penetración “ancla” que se utiliza para realizar las estimaciones es la penetración de comercio ilícito de cigarrillos en 2016 declarado por EI, igual al 12.3% del mercado total (2-4). Tal como ha sido reportado ampliamente, EI tiende sistemáticamente a exagerar y sobreestimar las cifras de comercio ilícito (11, 12). El tiene vínculos directos con la industria tabacalera y la utiliza como fuente principal (y casi única) de sus reportes sobre comercio ilícito (15). En este sentido, el uso de la estimación de EI es conservadora dado

que tenderá a sobre-estimar los niveles de comercio ilícito. El uso de la estimación de EI en este documento no la avala ni valida la metodología con la que fue construida; y se realiza, solamente para utilizar un “worst-case scenario”.

Figura 1:
Estimación de penetración de comercio ilícito en Chile 2016-2020



La Figura 1 muestra los resultados del análisis de brecha para Chile. Entre 2018 y 2020 existe una clara tendencia decreciente en el consumo total estimado de cigarrillos. La caída de este consumo es superior a la registrada en la de los cigarrillos lícitos que pagan impuestos, lo que implica un cierre de la brecha entre ambos, y por consecuencia, una caída en la penetración del comercio ilícito. Esta última estaría en torno a 7.3% del mercado total en 2020. Nuevamente, debe enfatizarse que esta estimación está vinculada a una probable sobre-estimación inicial del comercio ilícito

en 2016 y que, aun así, los niveles de comercio ilícito estimados para 2020 están por debajo de los estándares internacionales (14). Tal como se mencionó, para 2020 la estimación de El del comercio ilícito para Chile fue de 25%, casi tres veces superior a la obtenida en este análisis, a pesar de que éste se basa en una estimación inicial de El para 2016 y en la evolución del consumo total reportado por encuestas (2).

La disminución del tamaño de mercado de cigarrillos y de la penetración del contrabando, podría asociar-

se a la pandemia del COVID-19. El gobierno chileno implementó un cierre completo de fronteras desde abril 2020 que podría haber dificultado la entrada de productos de tabaco ilícitos al territorio nacional. Por otra parte, existió un confinamiento estricto de la población durante algunos meses, limitando el contacto social, y como consecuencia la adquisición de bienes de forma presencial, pudiendo significar una reducción en el consumo total de cigarrillos, lícitos e ilícitos.

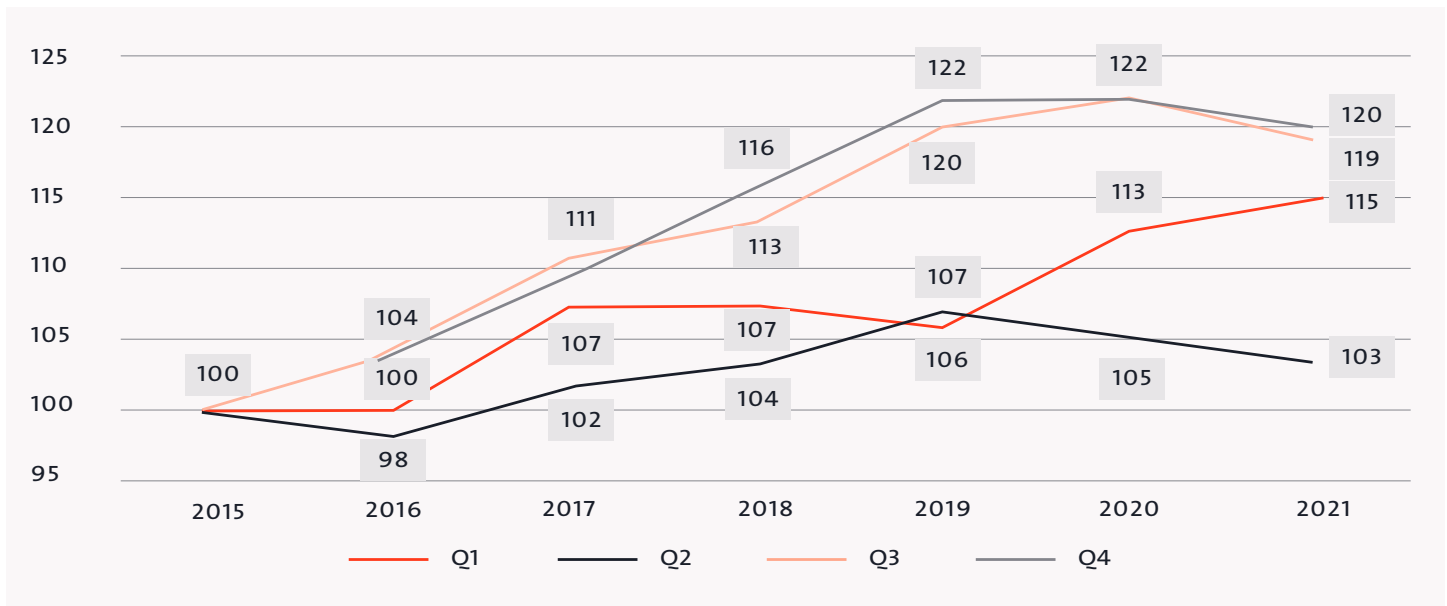
No obstante, durante 2021 el consumo de cigarrillos lícitos creció un 20% respecto del registrado en 2020. Adicionalmente, la prevalencia de consumo de cigarrillos entre jóvenes, que está altamente correlacionada con la prevalencia de consumo en adultos (coeficiente de correlación del 97%), se redujo un 27% durante 2021 (respecto de la medición anterior de 2019). Entonces, es altamente probable que el consumo de cigarrillos ilícitos haya sido aún menor durante 2021 que en 2020, debido a una reducción en el consumo total de cigarrillos y a un incremento significativo, dentro de ese total, en el consumo de cigarrillos lícitos.

Evolución de precios de cigarrillos lícitos

La evolución del precio real de venta de los cigarrillos lícitos puede dar indicaciones sobre la dinámica del mercado ilícito. Siguiendo la “lógica económica” de la industria tabacalera, que asocia un incremento en el precio real de los cigarrillos lícitos a un aumento casi automático en el tamaño del comercio ilícito, podría decirse que, en un contexto de fuerte competencia entre cigarrillos lícitos e ilícitos, el precio de los primeros no debiera aumentar de manera significativa, sobre todo aquellos en el segmento más bajo de precios ya que son los que competirían directamente con los cigarrillos ilícitos.

La Figura 2 muestra la evolución de precios reales de cigarrillos por cuartil de precios. Se toman los precios a la venta de los cigarrillos publicados por el SII y se los divide en cuatro grupos (no ponderados), desde los más baratos (Q1) a los más caros (Q4). La figura muestra un incremento en el precio real de los cigarrillos en todos los cuartiles, pero es notorio el incremento en el cuartil más barato, que aumentaron un 15% en términos reales en 2015-21. Este comportamiento resultaría inconsistente con una presunta presión competitiva del mercado de cigarrillos ilícitos, más baratos que los cigarrillos en dicho cuartil. En un contexto de incremento en el mercado de productos ilícitos, debiera observarse una disminución o, al menos, una estabilización en el precio real de los cigarrillos lícitos más baratos.

Figura 2:
Precio promedio ponderado de cigarrillos por cuartiles
(no ponderados) de precios



En un mercado de productos relativamente homogéneos, donde las posibilidades de diferenciación se encuentran fuertemente restringidas debido a la prohibición de publicidad y donde la misma industria tabacalera sostiene que los productos son sustitutos cercanos (de lo contrario no sería cierto que aumentos en los impuestos al tabaco aumentan de manera casi automática el comercio ilícito), la entrada al mercado de productos ilícitos relativamente más baratos a los lícitos, debiera implicar una reducción de precios reales de estos últimos. Existen estudios que han documentado la inconsistencia en el argumento de la industria tabacalera de que aumentos en impuestos

promueven el comercio ilícito, ya que dicho argumento no reconoce que, al menos parte del aumento en precios, es directamente atribuible a estrategias de precios de la misma industria (15). Si la industria estuviera genuinamente preocupada de que incrementos en precios fomenten el mayor consumo de productos ilícitos no aumentaría precios en tal medida, particularmente considerando sus márgenes de ganancias (16-18).

La inconsistencia del comportamiento de precios con el discurso de aumento en comercio ilícito solo puede explicarse por los objetivos de maximización de la

industria tabacalera. Lamentablemente, no se cuenta con información de costos de dicha industria por lo que no es posible saber sus beneficios, pero es posible obtener información sobre el precio real neto de impuestos (precio real total menos impuestos pagados) por cajetilla. Para ello se utilizan los precios por cuartiles mostrados en la figura 2.

La tabla 1 muestra la variación porcentual de un año respecto al anterior del precio real neto percibido por productores/distribuidores por cajetilla. En tér-

minos generales, existió un crecimiento acumulado en el precio real neto para los distintos grupos de cigarrillos. Este crecimiento es notorio en el grupo de cigarrillos de menor precio (Q1) donde se observa un incremento del 49% entre 2015 y 2021. Este comportamiento (de aumentar los precios reales netos) no parece consistente con una competencia fuerte en el segmento de precios bajos. Si el comercio ilícito fuera una amenaza genuina, estos precios se habrían mantenido relativamente constantes o incluso, habrían disminuido en términos reales.

Tabla 1:
**Variación anual del precio real neto percibido por productores/
distribuidores por grupos de precios**

PRECIO REAL NETO DE IMPUESTOS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	CAMBIO PORCENTUAL (2015-21)
CIGARRILLOS Q1	-1	24	0	-4	24	6	49
CIGARRILLOS Q2	-4	8	4	8	-5	-4	8
CIGARRILLOS Q3	10	17	6	16	6	-7	47
CIGARRILLOS Q4	9	14	14	13	0	-5	45

Conclusión ---

No existe ninguna evidencia, directa ni indirecta, que el comercio ilícito de cigarrillos haya aumentado en el último tiempo. El análisis de brecha mostraría que, incluso suponiendo niveles iniciales sobre-estimados de comercio ilícito, el nivel de penetración del comercio ilícito se encuentra muy por debajo del promedio mundial (en torno al 10%)(19).

El problema del comercio ilícito en Chile, es real, pero está exagerado por la industria tabacalera. El combate al comercio ilícito debe realizarse a partir de la implementación de las medidas impulsadas por el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (no ratificado aún por Chile) que forma parte del CMCT.

El comportamiento de precios de la industria tabacalera no es consistente con un supuesto aumento del comercio ilícito. El incremento de precios reales de cigarrillos podría deberse a que la industria tabacalera está aprovechando la demanda inelástica que enfrenta para incrementar su rentabilidad (20-22).

El hecho de que los impuestos al tabaco no hayan aumentado desde 2014 ha implicado, con toda certeza, una “transferencia” de recursos a la industria tabacalera que ha incrementado sus precios en términos reales entre 2015 y 2021 (alrededor del 18%) y, probablemente, ha incrementado sus márgenes de ganancia. La amenaza infundada del comercio ilícito ha sido una de las razones por las que no se han incrementado los impuestos, privando al Estado de la herramienta más costo-efectiva en el control del tabaco y de una fuente de recursos fiscales

Referencias

1. Circular N° 50, (2014).
2. Euromonitor International. Cigarettes in Chile. Euromonitor International. 2021.
3. Euromonitor International. Cigarettes in Chile. Euromonitor International. 2019.
4. Euromonitor International. Cigarettes in Chile. Euromonitor International. 2017.
5. Paraje G. Illicit Cigarette Trade in Five South American Countries: A Gap Analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Peru. *Nicotine & Tobacco Research*. 2018:nty098-nty.
6. Stoklosa M, Paraje G., Blecher E. A Toolkit on Measuring Illicit Trade in Tobacco Products. University of Illinois at Chicago; 2020.
7. Observatorio Chileno de Drogas. Décimo Segundo Estudio Nacional de Drogas en Población General. Santiago de Chile, Chile, 2017.
8. Observatorio Chileno de Drogas. Décimo Tercer Estudio Nacional de Drogas en Población General. Santiago de Chile; 2019 2019.
9. Observatorio Chileno de D. Décimo Segundo Estudio Nacional de Drogas en Población General. Principales resultados Santiago de Chile: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación para el Consumo. 2016.
10. Observatorio Chileno de Drogas. Décimo Cuarto Estudio Nacional de Drogas en Población General. Santiago de Chile; 2021 2021.
11. Blecher E, Liber A, Ross H, Birckmayer J. Euromonitor data on the illicit trade in cigarettes. *Tobacco Control*. 2014;24(1):100.
12. Vellios N, van Walbeek C, Ross H. Illicit cigarette trade in South Africa: 2002–2017. *Tobacco Control*. 2020;29(Suppl 4):S234.
13. Evans-Reeves K, Baker J. Worldwide news and comment. *Tobacco Control*. 2022;31(1):3-6.
14. Paraje G, Stoklosa M, Blecher E. Illicit trade in tobacco products: recent trends and coming challenges. *Tobacco Control*. 2022;31(2):257.

15. Gilmore AB, Reed H. The truth about cigarette price increases in Britain. *Tobacco Control*. 2014;23(e1):e15-e6.
16. Hiscock R, Branston JR, Partos TR, McNeill A, Hitchman SC, Gilmore AB. UK tobacco price increases: driven by industry or public health? *Tobacco Control*. 2019;28(e2):e148-e50.
17. Branston JR. Industry profits continue to drive the tobacco epidemic: A new endgame for tobacco control? *Tob Prevalence Cessation*. 2021;7:45.
18. Howell F. The Irish tobacco industry position on price increases on tobacco products. *Tobacco Control*. 2012;21(5):514-6.
19. Goodchild M, Paul J, Iglesias R, Bouw A, Perucic A-M. Potential impact of eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective. *Tobacco Control*. 2022;31(1):57-64.
20. Guindon GE, Paraje GR, Chaloupka FJ. Association of Tobacco Control Policies With Youth Smoking Onset in Chile. *JAMA Pediatrics*. 2019:E1-E9.
21. Sheikh ZD, Branston JR, Gilmore AB. Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review. *Tobacco Control*. 2021:tobaccocontrol-2021-056630.
22. Gilmore AB. Understanding the vector in order to plan effective tobacco control policies: an analysis of contemporary tobacco industry materials. *Tobacco Control*. 2012;21(2):119-26.

