



Penetración de comercio ilícito de cigarrillos en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica.

María Leonela Artavia¹, Jorge Solano¹, Mariela Campos¹, María Herrera¹, Luca Pruzzo²

MAYO 2024

¹ Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica

² Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez

RENATA ha sido financiada por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Costa Rica. UAI es socio 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 UAI o de Bloomberg Philanthropies.



Introducción

La epidemia de tabaquismo es una de las mayores amenazas para la salud pública que ha tenido que afrontar el mundo, al causar anualmente más de 8 millones de muertes (1). En Costa Rica, no se han observado disminuciones significativas en este consumo en los últimos años. Según la Encuesta Mundial sobre Tabaco en Adultos (GATS, por sus siglas en inglés), la prevalencia de consumo de tabaco fue del 9,1% en 2015 y del 8,7% en 2022 (2).

Los impuestos al tabaco son la medida más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco. Un argumento usual para desestimar el aumento de impuestos es el que vincula dichos impuestos a la presencia de comercio ilícito. A menudo se exagera la penetración del comercio ilícito con el fin de interferir en la discusión de aumentos de impuestos al tabaco. Esta exageración de cifras ha sido documentada en al menos cinco países de América (4, 5, 6), en Europa (7, 8, 9), África (10) y Asia (11).

Este documento presenta la primera medición de la penetración del comercio ilícito para la Gran Área Metropolitana (GAM) de San José de Costa Rica realizada libre de conflictos de interés y a través de una metodología transparente y ampliamente reconocida en la comunidad científica.

Metodología

Para conocer los patrones y características socioeconómicas de los fumadores y estimar la penetración del comercio ilícito de cigarrillos, se realizó una encuesta por medio de un método de muestreo estratificado por provincias sobre el total de personas fumadoras mayores de 18 años en la GAM. Para garantizar la representatividad de la muestra se definieron cuotas de muestreo por grupos de edad y sexo. La muestra final se compuso de 614 fumadores. Los fumadores fueron encuestados durante octubre de 2023.

Durante la encuesta se obtuvieron fotografías de las cajetillas y, en caso de consumidores los consumidores de cigarrillos sueltos, se consultó por el precio y la marca de los cigarrillos consumidos. Lo anterior permitió establecer criterios con base en las marcas, advertencias sanitarias y precios para identificar si el producto era lícito o ilícito.

Resultados

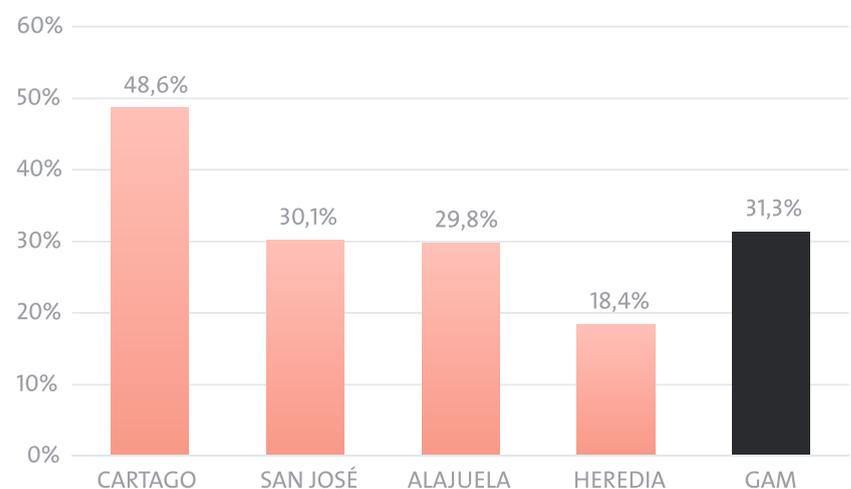
a. Caracterización de la muestra

De los encuestados, el 75,2% fueron hombres. La edad promedio del total fue de 39 años y el 69% de la muestra probó el cigarrillo antes de los 18 años. La mayoría de los fumadores no completó la educación secundaria y el 74% se encontraba ocupado. En cuanto a la intensidad de consumo, el 91,8% de las personas reportaron fumar diariamente, con un promedio de 10,5 cigarrillos al día. Adicionalmente, el 41% de los fumadores pensó con frecuencia en dejar de fumar. En cuanto a la forma de compra, el 58% de los fumadores compra cigarrillos en cajetillas y el 42% los adquirió sueltos, aun cuando este formato de venta se encuentra prohibido.

b. Penetración del comercio ilícito

A partir de las fotografías obtenidas y la información de precio y marca, se estimó que el 31,3% de los cigarrillos consumidos en la GAM son ilícitos. El gráfico 1 muestra estos resultados para las provincias consideradas en el estudio. Cartago presentó la penetración más alta, seguido por San José y Alajuela. Heredia reportó la cifra más baja de comercio ilícito con un 18,4%.

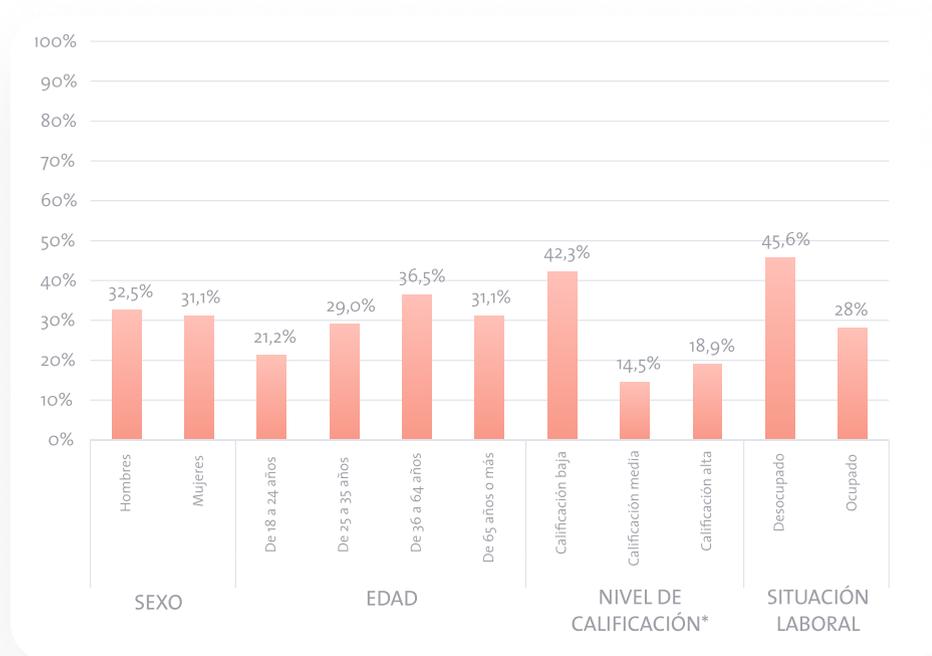
Gráfico 1: GAM-CR. Penetración del comercio ilícito por provincia, 2023. (Valores porcentuales)



Nota: Elaboración propia con base en la Encuesta sobre Comercio Ilícito de Cigarrillos en el Gran Área Metropolitana, 2023

El gráfico 2 muestra la estimación de penetración del comercio ilícito de cigarrillos por variables demográficas y socioeconómicas. No se observaron diferencias significativas en dicha penetración por sexo. En cuanto a la edad, el grupo de 36 a 64 años tuvo el mayor porcentaje de consumo de cigarrillos ilícitos con un 36,5%, mientras que el grupo de 18 a 24 años tuvo la menor proporción con un 21,2%. Por nivel educativo, aquellos que poseían un nivel de calificación bajo (educación secundaria incompleta o menos) presentaron una mayor proporción de consumo de cigarrillos ilícitos. Y, en cuanto a la situación laboral, los desocupados fueron quienes consumieron en mayor proporción los cigarrillos ilícitos.

Gráfico 2: GAM-CR. Penetración de comercio ilícito por variables sociodemográficas, 2023. (Valores porcentuales)



Nota: Elaboración propia con base en la Encuesta sobre Comercio Ilícito de Cigarrillos en el Gran Área Metropolitana, 2023. Para el Nivel de Calificación se agruparon las categorías de educación de la siguiente manera: i) bajo: sin estudios, primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta; ii) medio: secundaria completa; iii) técnica, universitaria y posgrado.

La Tabla 1 resume el precio pagado por cigarrillo, según tipo de producto consumido y si este fue lícito o ilícito. En términos generales, el valor unitario promedio de los cigarrillos sueltos fue mayor al de los cigarrillos de cajetilla, mientras que los cigarrillos lícitos mostraron un valor unitario promedio mayor que los ilícitos.

En cuanto al lugar de adquisición, el 43,6% de los cigarrillos lícitos fueron adquiridos en pulperías y el 34,3% en supermercados.

Para el caso de los cigarrillos de origen ilícito, el 51,9% se adquirieron en pulperías y cerca del 18% a través de vendedores ambulantes.

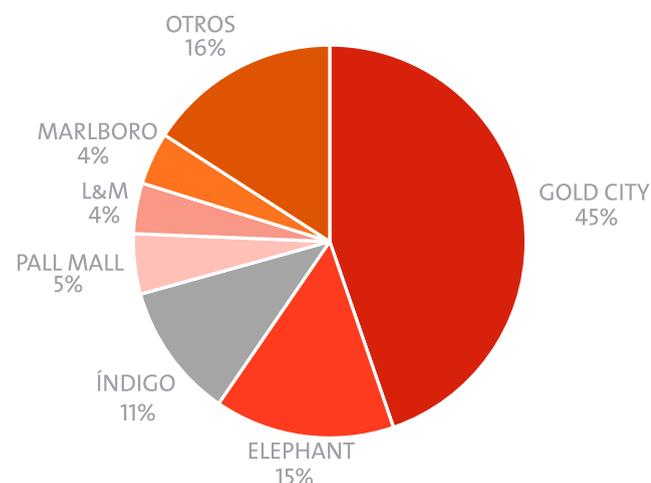
Tabla 1: Valor unitario de cigarrillos por tipo de cigarrillo consumido y por clasificación., 2023. (Valores nominales en la moneda nacional colones)

		PRECIO	PROMEDIO	MIN	MAX
CIGARILLO SUELTO	GENERAL		₡160,2	₡10	₡500
	LÍCITO		₡171,2	₡100	₡500
	ILÍCITO		₡52,4	₡10	₡88
CAJETILLA	GENERAL		₡86,5	₡10	₡350
	LÍCITO		₡102	₡10	₡183
	ILÍCITO		₡47,9	₡18	₡350

Nota: Elaboración propia con base en la Encuesta sobre Comercio Ilícito de Cigarrillos en el Gran Área Metropolitana, 2023

Finalmente, el Gráfico 3 muestra las marcas de los cigarrillos que fueron identificados como ilícitos. Del total de cigarrillos ilícitos consumidos en la GAM, el 45% correspondieron a la marca Gold City, seguida por Elephant con un 15%, y luego por Índigo y Pall Mall con un 11% y 5% respectivamente. Las marcas L&M y Marlboro representaron cada una el 4% de los cigarrillos ilícitos consumidos. Los cigarrillos Pall Mall, L&M y Marlboro, son cigarrillos que también se venden de manera lícita, aunque una parte de ellos no mostró empaques con registro de importación necesario o no tenían la ronda de pictografías adecuada, por lo que se clasificaron como ilícitos.

Gráfico 3: GAM-CR. Marcas identificadas en cigarrillos ilícitos, 2023. (Valores porcentuales)



Nota: Elaboración propia con base en la Encuesta sobre Comercio Ilícito de Cigarrillos en el Gran Área Metropolitana, 2023. La categoría "Otros" refleja la participación de las siguientes marcas: Chesterfield, Derby, Kool, Lucky Strike, Bison, Fisher, Couture, Gold Mine, Landus Red, Royal Pacific Finest Tobaccos, y Ultra Buy Menthol King Box.

Conclusiones y recomendaciones

El consumo de tabaco es la principal causa evitable de enfermedades no transmisibles y muertes prematuras. Aumentar los impuestos es la medida más costo-efectiva para reducir este consumo.

A nivel global, se ha establecido que los estudios con conflictos de interés y sin metodologías claras sobrestiman la penetración del comercio ilícito y son usados como insumos para la oposición a los aumentos de impuestos. En contraste, este informe presenta los resultados principales de un estudio realizado con metodología transparente, libre de conflictos de interés. El estudio encuentra que la penetración del comercio ilícito en la GAM es el 31.3%, cifra sustancialmente inferior a las presentadas por otros trabajos con conflictos de interés.

Los hallazgos del estudio muestran que las pulperías tienen una mayor incidencia en la venta de cigarrillos ilícitos, por lo que es fundamental aumentar los controles y las inspecciones en estos establecimientos, verificando permisos de operación y asegurando el cumplimiento de las regulaciones aduaneras y sanitarias.

Además, el estudio revela que tres cuartas partes de las personas fumadoras han considerado dejar de fumar por lo que es necesario fomentar el uso de servicios como líneas de ayuda, programas de terapia conductual y apoyos para tratamientos de cesación.

A pesar de que han pasado más de 10 años desde la última modificación impositiva, el precio de los cigarrillos ha aumentado en términos reales (por encima de la inflación general). Lo anterior refleja que la industria tabacalera ha aprovechado la pasividad fiscal para incrementar su rentabilidad. El aumento de precios reales muestra, además, una inconsistencia entre la preocupación de la industria tabacalera por el contrabando y el argumento de ésta de que dicho contrabando se asocia a mayores precios (por los impuestos).

La evidencia muestra que el comercio ilícito se encuentra relacionado con factores institucionales y falencias en la fiscalización. Dentro de las alternativas para combatir el comercio ilícito se encuentra la implementación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. Costa Rica ratificó este protocolo en 2016 y, con ello, abrió la puerta a implementar herramientas y soluciones efectivas al problema, como el licenciamiento de todos los agentes involucrados en la producción, distribución y comercialización de tabaco, así como a la implementación de un sistema de trazabilidad fiscal (12). Este sistema permitiría fiscalizar de manera más eficiente la venta de tabaco, mejorando la recaudación impositiva y dificultando el comercio ilícito.

Como medidas de mediano y largo plazo es fundamental implementar y reforzar programas educativos en escuelas y comunidades para prevenir el inicio temprano del consumo de tabaco, enfocándose en los riesgos del tabaquismo y la ilegalidad de vender cigarrillos a menores. Estos programas podrían financiarse con los mayores recursos aportados por impuestos al tabaco más altos.

Referencias

1. Organización Panamericana de la Salud. Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022. Technical reports. Washington, D.C.: OPS; 2023. Report No.: 978-92-75-32589-6 (PDF) 978-92-75-32590-2 (versión impresa).
2. Ministerio de Salud de Rica. Resumen ejecutivo GATS 2022. 2023.
3. Organización Mundial de la Salud. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. 2003.
4. Drope J, Rodriguez-Iglesias G, Stoklosa M, Szklo A. Recent evidence on the illicit cigarette trade in Latin America. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 2022;46:e111.
5. Paraje G, Araya D, Drope J. Illicit cigarette trade in Metropolitan Santiago de Chile. *Tobacco control*. 2020;29(1):68-73.
6. Szklo AS, Iglesias RM, Stoklosa M, Figueiredo VC, Welding K, de Souza Junior PRB, et al. Crossvalidation of four different survey methods used to estimate illicit cigarette consumption in Brazil. *Tobacco control*. 2022;31(1):73-80.
7. Stoklosa M, Ross H. Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw, Poland. *Tobacco control*. 2014;23(e1):e30-e4.
8. Joossens L, Lugo A, La Vecchia C, Gilmore AB, Clancy L, Gallus S. Illicit cigarettes and handrolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey. *Tobacco control*. 2014;23(e1):e17e23.
9. Barker DC, Wang S, Merriman D, Crosby A, Resnick EA, Chaloupka FJ. Estimating cigarette tax avoidance and evasion: evidence from a national sample of littered packs. *Tobacco Control*. 2016;25(Suppl 1):i38-i43.
10. Van Der Zee K, Vellios N, van Walbeek C, Ross H. The illicit cigarette market in six South African townships. *Tobacco control*. 2020;29(Suppl 4):s267-s74.
11. John RM, Ross H. Illicit cigarette sales in Indian cities: findings from a retail survey. *Tobacco Control*. 2018;27(6):684-8.
12. Organización Mundial de la Salud. Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. OMS Ginebra; 2012.