

La triple pérdida en materia fiscal: un argumento frente a la industria tabacalera y su narrativa sobre el comercio ilícito que le permite interferir en la formulación de políticas

Resumen ejecutivo

El contexto. El tabaquismo genera **anualmente un costo económico estimado en 1,4 billones de dólares estadounidenses a nivel mundial**,¹ de los cuales 422 000 millones de dólares estadounidenses corresponden a gastos directos de salud² y aproximadamente 1 billón de dólares estadounidenses corresponden a pérdidas de productividad debidas a la morbilidad y la mortalidad prematura.³ Esta carga financiera recae sobre los gobiernos, los sistemas de salud y los hogares.⁴ A nivel mundial y para las principales administraciones públicas, los ingresos fiscales provenientes de los impuestos sobre el tabaco no logran cubrir totalmente estos costos.⁵

El modus operandi. El monitoreo continuo de su cumplimiento de las regulaciones y las denuncias públicas de contrabando han llevado las empresas tabacaleras a mostrar sus preocupaciones por el comercio ilícito durante los debates regulatorios, y a presentarse como los socios ideales para hacer cumplir la ley. El *Índice global de Interferencia de la Industria tabacalera 2025* (Índice GTI 2025) reveló que alrededor de **19 gobiernos** han colaborado con la industria tabacalera en torno a la problemática mediante memorandos de entendimiento, operaciones conjuntas de aplicación de la ley o programas de capacitación,⁶ y ello a pesar de que el artículo 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) y sus directrices de aplicación lo prohíben explícitamente.⁷ El *Índice GTI 2023*⁸ permite confirmar que este modus operandi de la industria es recurrente, se extiende a lo largo de varios años y se agrava en todas las regiones estudiadas.

El historial judicial. Las pruebas de los casos documentados demuestran que, históricamente, las grandes empresas tabacaleras transnacionales **han facilitado el desvío de sus propios productos hacia canales de comercialización ilícitos o no han hecho lo necesario para impedirlo**, como lo ilustran un acuerdo con la Comisión Europea en 2004,⁹ una sentencia de 2006 en virtud de la ley federal estadounidense RICO sobre corrupción,¹⁰ y los procedimientos penales en Canadá¹¹ que dieron lugar, entre 2008 y 2010, a declaraciones de culpabilidad. Este historial judicial de la industria pone directamente en tela de juicio su credibilidad cuando afirma ser un socio de buena fe para hacer cumplir la ley.

Una triple pérdida a nivel fiscal. Los gobiernos pierden en tres frentes a la vez ya que, por un lado, deben hacerse cargo del costo del tabaquismo para la salud así como sus repercusiones sociales y ambientales; por otro lado, se ven obligados a financiar operaciones de aplicación de la ley moldeadas por la narrativa de la industria tabacalera;¹² y, por último, sacrifican ingresos si ceden a las presiones para reducir los impuestos. Gracias a un **marco de análisis basado en una triple pérdida fiscal**, este informe temático demuestra que, al aceptar alianzas para aplicar la ley, los gobiernos acumulan sistemáticamente pérdidas fiscales más importantes, en los tres frentes, que las que les habría causado el mero hecho del comercio ilícito si hubieran conservado una capacidad

autónoma para hacer cumplir la ley.

Recomendación principal. Ningún gobierno debería establecer ni mantener alianzas con la industria tabacalera para aplicar la ley, ni basarse en datos elaborados por esta para justificar un enfoque moderado a nivel fiscal o adoptar moratorias sobre los impuestos especiales que solamente benefician a la industria tabacalera. Gracias a inversiones nacionales y apoyándose en la cooperación aduanera intergubernamental, en particular a través del Protocolo de la CMCT de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, la capacidad autónoma de los gobiernos para hacer cumplir la ley es suficiente para combatir el comercio ilícito, lo que permite, de paso, evitar los riesgos que las alianzas con la industria tabacalera suponen para la gobernanza.

1. Introducción: la función estratégica de la narrativa sobre el comercio ilícito

El comercio ilícito de tabaco es un problema político importante y bien documentado. Según las estimaciones mundiales, el volumen de cigarrillos ilícitos asciende a unos **657 000 millones de unidades al año**,¹³ lo que representa aproximadamente el 11,6 % del consumo mundial total de cigarrillos mientras que la proporción ilícita en los países de ingresos bajos y medios es del 16,8 % en promedio.¹⁴ Los gobiernos sufren pérdidas atribuibles al comercio ilícito de aproximadamente **40 500 millones de dólares estadounidenses al año** en concepto de ingresos no recaudados por impuestos especiales y por el impuesto sobre el valor agregado.¹⁵

Lo que se reconoce mucho menos en el discurso político público y se oculta sistemáticamente en las investigaciones financiadas por la industria tabacalera es que **la propia industria tabacalera ha contribuido de manera estructural al mercado ilícito que pretende combatir**. Un análisis independiente de la metodología utilizada por PMI para su proyecto Stella reveló que hasta **dos tercios de los cigarrillos ilícitos en el mundo son producidos por los principales fabricantes tabacaleros** y que entran en los circuitos informales debido a la sobreproducción, a un control deficiente de la cadena de suministro y a fugas deliberadas de productos. Las investigaciones patrocinadas por la industria, realizadas principalmente por KPMG, clasifican sistemáticamente estos productos como procedentes del “crimen organizado”, ocultando así el rol comprobado que los fabricantes juegan en el mercado ilícito.¹⁶

No se trata de una afirmación teórica. Las resoluciones judiciales de varios tribunales, entre ellas un acuerdo con la Comisión Europea en 2004,¹⁷ una sentencia de 2006 en virtud de la ley federal estadounidense contra la corrupción RICO,¹⁸ y los procedimientos penales en Canadá¹⁹ que dieron lugar, entre 2008 y 2010, a declaraciones de culpabilidad, establecen la complicidad de los fabricantes en el comercio ilícito de tabaco como un hecho jurídicamente comprobado. El recuadro 1 a continuación resume brevemente los detalles de estos casos.

La narrativa de la industria tabacalera sobre el comercio ilícito responde a tres objetivos comerciales específicos: (1) permite justificar la colaboración de la industria con ministerios gubernamentales distintos del de salud, algo que, de otro modo, prohibiría el artículo 5.3 del CMCT de la OMS; (2) impone los datos elaborados por la industria como la principal referencia para las deliberaciones en materia de política fiscal; (3) crea las condiciones políticas para llevar los gobiernos a adoptar un enfoque moderado a nivel fiscal ante un problema que la propia industria ha contribuido a crear.

Tanto el índice GTI 2023 como el GTI 2025 muestran que este *modus operandi* es sistemático y se está agudizando. El índice de 2025 pone de manifiesto que la interferencia de la industria tabacalera en los procesos gubernamentales ha empeorado en la mayoría de los países estudiados, y que el comercio ilícito es considerado como el principal vector que permite interactuar con ministerios distintos al de salud.²⁰ Cabe señalar que 17 de los 19 gobiernos estudiados²¹ que colaboraron con la industria para combatir el comercio ilícito no eran partes del Protocolo de la CMCT de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco,²² lo que significa que aceptaron alianzas con la industria al margen del marco jurídico independiente que el Protocolo pretende establecer.

RECUADRO 1: Antecedentes judiciales y regulatorios, la complicidad de la industria tabacalera en el comercio ilícito

Se ha comprobado y demostrado que históricamente, en varias jurisdicciones, las grandes multinacionales tabacaleras han sido declaradas culpables por los tribunales o acusadas oficialmente en el marco de procedimientos regulatorios por haber facilitado el desvío de sus productos hacia canales de comercialización ilícitos o de no haber hecho lo necesario para impedirlo. A continuación se presentan tres precedentes registrados públicamente en el historial jurídico de la industria que son de gran relevancia para cualquier gobierno que desee evaluar la credibilidad de la industria tabacalera cuando afirma ser un socio de buena fe en la aplicación de la ley.

Acuerdo entre Philip Morris International y la Comisión Europea, 2004

En julio de 2004, la empresa Philip Morris International (PMI) firmó un acuerdo de cooperación jurídicamente vinculante con la Comisión Europea y los diez Estados miembros que componían entonces la Unión Europea, comprometiéndose a pagar 1.250 millones de dólares estadounidenses a lo largo de 12 años como compensación por las acusaciones de haber adoptado prácticas de suministro que fomentaban el contrabando a gran escala hacia la UE, incluso a través de circuitos de distribución ilícitos vinculados al crimen organizado. En virtud de este acuerdo, PMI también se comprometió a reforzar los controles sobre la distribución de sus productos en los mercados identificados como de alto riesgo de contrabando. Este acuerdo, el primero de este tipo entre una gran empresa tabacalera y una autoridad reguladora supranacional, ha dado lugar a obligaciones financieras sustanciales y a compromisos de cumplimiento relacionados con las deficiencias de la cadena de suministro de un fabricante tabacalero transnacional.²³

Estados Unidos contra Philip Morris y otros - Sentencia dictada por el Tribunal Federal de los Estados Unidos en virtud de la Ley RICO, 2006

El 17 de agosto de 2006, el Tribunal Federal de los Estados Unidos del Distrito de Columbia dictó su sentencia en el caso Estados Unidos contra Philip Morris USA Inc. y otros, Acción civil n.º 99-2496 (GK), en la que concluía que las empresas tabacaleras demandadas habían participado durante décadas en una conspiración destinada a engañar al público estadounidense, infringiendo la ley RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act). Entre los hechos corroborados por el tribunal figuraban la supresión deliberada de pruebas relativas a los efectos nocivos del tabaco para la salud y otras actuaciones que afectaron a las medidas de control regulatorio y de transparencia. Aunque no se centraba principalmente en el comercio ilícito, la sentencia RICO deja en claro el balance, desde el punto de vista judicial, de prácticas engañosas sistemáticas que afectan a las políticas públicas en varios ámbitos.²⁴

Procedimientos penales en Canadá: declaraciones de culpabilidad y penas impuestas, 2008-2010

Entre 2008 y 2010, varias filiales de grandes empresas tabacaleras, entre ellas la filial de Japan Tobacco International JTI-Macdonald Corp, tuvieron que pagar multas cuantiosas tras declararse culpables ante los tribunales canadienses de cargos relacionados con el contrabando de cigarrillos. Las demandas denunciaban una amplia red mediante la cual el tabaco canadiense se exportaba a Estados Unidos y luego se reimportaba como contrabando, eludiendo así los impuestos especiales canadienses sobre el tabaco. Las declaraciones de culpabilidad confirmaron que las operaciones de contrabando implicaban a los fabricantes y no solo a actores criminales externos, y demostraron que el desvío ilícito podía producirse con el conocimiento o la complicidad del personal de las empresas.²⁵

Juntos, estos precedentes demuestran que el comercio ilícito de productos del tabaco no es únicamente un fenómeno delictivo externo. En casos documentados y verificados jurídicamente, este se ha relacionado directamente con las prácticas de abastecimiento de los fabricantes, las estrategias de sobreproducción y las medidas de control deficientes de la cadena de suministro o el mantenimiento deliberado de las fallas, que han facilitado los desvíos delictivos. Es fundamental que los gobiernos tengan en cuenta la trayectoria de la industria a la hora de evaluar las alianzas en materia de aplicación de la ley que esta propone. De hecho, las empresas que ofrecen su colaboración son entidades que, en varios casos de demandas judiciales formales, han sido reconocidas o acusadas de haber contribuido al problema que ahora proponen ayudar a resolver.

2. El punto de referencia a nivel económico: lo que el tabaquismo ya cuesta a los gobiernos

2.1 La carga global

Goodchild, Nargis y Tursan d'Espaignet (2018) estiman que el tabaquismo genera a nivel mundial un costo económico de aproximadamente **1,4 billones de dólares estadounidenses al año**, lo que equivale al 1,8 % del PIB mundial, de los cuales 422 000 millones de dólares estadounidenses corresponden a gastos directos de salud derivados de las enfermedades asociadas al tabaco, y alrededor de 1 billón de dólares estadounidenses resultan de las pérdidas de productividad debidas a la morbilidad y la mortalidad prematura.²⁶ La OMS ha confirmado la magnitud de estas cifras en su informe independiente MPOWER 2021 (informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo).²⁷ Además, estimaciones recientes sugieren que los residuos plásticos relacionados con el tabaco provocan pérdidas económicas anuales de unos 26 000 millones de dólares estadounidenses, principalmente debido a los daños causados al ecosistema marino.²⁸

Aproximadamente el **40 % de esta carga recae sobre los países de ingresos bajos y medios**,²⁹ precisamente aquellos en los que se solicita con mayor frecuencia la creación de alianzas para la aplicación de la ley,^{30,31} donde los sistemas fiscales se enfrentan a las presiones más importantes y donde son más fuertes los llamados políticos para aceptar soluciones fiscales a corto plazo. Esta distribución diferenciada de la carga permite comprender porqué la estrategia de las alianzas para la aplicación de la ley se está implementando de manera especialmente agresiva en estos países.

El tabaco mata **cada año a más de 7 millones de personas en todo el mundo**.³² Las consecuencias económicas de estas muertes, abarcadas en la valoración de 1,4 billones de dólares estadounidenses, se deben a la pérdida de productividad laboral, a una mayor demanda de atención médica y al incremento del gasto en seguridad social. Los ingresos fiscales cubren estos costos parcialmente en los sistemas tributarios más eficientes pero nunca en su totalidad, en ninguna jurisdicción donde se dispone de datos.³³

Tabla 1: La carga económica del tabaquismo a nivel mundial: parámetros clave y fuentes

Componente de la carga	Valoración
Costo económico anual total del tabaquismo a nivel mundial	1,4 billones de dólares estadounidenses (aproximadamente el 1,8 % del PIB mundial) ³⁴
Gastos directos de salud atribuibles al tabaquismo	422 000 millones de dólares estadounidenses (año de referencia: 2012) ³⁵
Pérdidas indirectas de productividad (morbilidad + mortalidad prematura)	Alrededor de 1 billón de dólares estadounidenses (componente residual) ³⁶
Proporción de la carga en los países de ingresos bajos y medios	Alrededor de 40 % del costo económico mundial ³⁷
Muertes anuales atribuibles al tabaquismo en todo el mundo	Alrededor de 7 millones de muertes al año ³⁸
Costo anual de los residuos plásticos generados por el consumo de tabaco	Alrededor de 26 000 millones de dólares estadounidenses ³⁹
Volumen del mercado mundial de cigarrillos ilícitos	Alrededor de 657 000 millones de cigarrillos al año (alrededor del 11,6 % del consumo total) ⁴⁰
Pérdida de ingresos públicos debido al comercio ilícito de tabaco a nivel mundial	Alrededor de 40 500 millones de dólares estadounidenses al año ⁴¹
Cuota del mercado ilícito atribuible a los principales	Hasta dos tercios a nivel mundial (sobreproducción,

fabricantes tabacaleros	fugas de productos, fallas en la cadena de suministro) ^{42,43}
Gobiernos que colaboran con la industria tabacalera para combatir el comercio ilícito (2025)	Al menos 19 gobiernos, cifra respaldada con evidencias (en el GTI 2025) ⁴⁴
Entre estos países, aquellos que no son signatarios del Protocolo de la CMCT de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco	17 gobiernos, cifra respaldada con evidencias (en el GTI 2025) ⁴⁵

Nota: Los datos relativos a la carga financiera a nivel nacional deben proceder de fuentes confiables, como los registros de inversión nacional en el marco del CMCT de la OMS, los estudios sobre el costo de la enfermedad revisados por pares y que utilicen una metodología estándar, o las publicaciones nacionales del Ministerio de Finanzas o las relativas al gasto en el sistema de salud. Las estimaciones económicas elaboradas por la industria no deben ser la fuente principal o única de los datos que se analicen.

2.2 El déficit fiscal: los ingresos procedentes de los impuestos especiales frente a los costos económicos

Un argumento que se esgrime a menudo en los debates sobre la política de control del tabaco es que el comercio ilícito supone una “pérdida de ingresos” para los gobiernos. Al considerar el recuento parcial de las pérdidas de ingresos fiscales como una realidad presupuestaria, este enfoque oculta una verdad más fundamental: **en el sector del tabaco los gobiernos ya registraban un saldo presupuestario neto negativo. De hecho, los costos de salud atribuibles al tabaquismo superan los ingresos procedentes de los impuestos especiales en todas las jurisdicciones estudiadas.**^{46,47}

En los regímenes en los que las medidas fiscales sobre el tabaco son muy eficientes, los ingresos procedentes de los impuestos especiales representan solo una fracción, generalmente entre el 10 % y el 30 %, del costo económico total que el sector tabacalero impone a estas economías. La pérdida de ingresos fiscales causada por el comercio ilícito constituye, por lo tanto, un deterioro que se inscribe en una situación presupuestal ya de por sí deficitaria. Reducir los impuestos para compensar esta pérdida no restablece el equilibrio presupuestario; al contrario, lo agrava al reducir la capacidad de compensar en parte los costos sociales y de salud generados sin cambiar sus causas estructurales.

2.3 El marco de análisis basado en una triple pérdida

Este informe propone un **marco de análisis basado en una triple pérdida** para describir el aumento secuencial y acumulativo de los perjuicios fiscales cuando los gobiernos respaldan la narrativa de la industria tabacalera en materia de aplicación de la ley. Las tres pérdidas no son alternativas entre sí sino que se acumulan. Un gobierno que acepte alianzas para hacer cumplir la ley se enfrentará, a la larga, a los tres tipos de pérdidas: debe hacerse cargo del costo del tabaquismo para la salud así como sus impactos sociales y ambientales (pérdida 1); se ve obligado a financiar aquellas operaciones de aplicación de la ley que fueron moldeadas por la narrativa de la industria (pérdida 2); y, cuando un gobierno cede a las presiones en torno a los impuestos, pierde definitivamente los ingresos que cubrían en parte los costos de salud que se generaron (pérdida 3).

Figura 1: el marco de la triple pérdida y la secuencia de los daños a nivel fiscal

1 PÉRDIDA 1: Costos sociales y de salud El tabaquismo genera cada año alrededor de 1,4 billones de dólares estadounidenses en gastos de salud y pérdidas de productividad, que corren a cargo de los gobiernos y los hogares, y no de la industria.⁴⁸	2 PÉRDIDA 2 - Costos para aplicar la ley Los gobiernos financian con fondos públicos operaciones destinadas a hacer cumplir la ley y combatir el comercio ilícito, incluidas operaciones desarrolladas con base en la narrativa y los datos de la industria, sin que ello suponga una reducción de la pérdida 1.^{49,50,51}	3 PÉRDIDA 3 - Pérdida de ingresos fiscales Cuando los gobiernos ceden a la presión de la industria y congelan o reducen las tasas de los impuestos especiales, renuncian definitivamente a unos ingresos cuando al mismo tiempo tienen que seguir cubriendo los costos sociales y de salud que se acumulan (pérdida 1) y financiando las medidas para hacer cumplir la ley (pérdida 2).^{52,53,54}
---	--	---

La PÉRDIDA 1 es estructural e inevitable cuando se consideran los hábitos actuales de consumo de tabaco. Se trata

de la base presupuestaria sobre la que deben desarrollarse todos los análisis fiscales posteriores. La PÉRDIDA 2 es el resultado de las operaciones de control del respeto de la ley financiadas con fondos públicos: incautaciones aduaneras, unidades de inteligencia, grupos de trabajo interinstitucionales. Cuando se diseñan a partir de la narrativa de la industria o de datos que provienen de ella, el alcance de estas operaciones refleja las prioridades comerciales de la industria más que las verdaderas necesidades del gobierno en materia de aplicación de la ley. La PÉRDIDA 3 es la más grave pero la más fácil de evitar. Remite a la reducción permanente de los ingresos fiscales resultante de las moratorias, reducciones o congelaciones concedidas a la industria en respuesta a las presiones que esta ejerce sobre el régimen fiscal. La pérdida 3 no reduce las consecuencias del tabaquismo sobre la salud, es decir, no reduce la pérdida 1, ni tampoco reduce la necesidad de medidas para garantizar el cumplimiento de la ley asociadas a la pérdida 2. De hecho, agrava estas dos pérdidas, que se acumulan a lo largo de varios ejercicios fiscales más allá del momento político que favoreció su implementación.

3. El modus operandi de la industria en cinco etapas: de las alianzas a las exenciones fiscales

Los índices GTI 2023⁵⁵ y GTI 2025⁵⁶ describen cómo las empresas tabacaleras siguen una serie de etapas coherentes que van desde la narrativa sobre el comercio ilícito hasta que les permitan participar en operaciones de aplicación de la ley y que, finalmente, les concedan exenciones fiscales. Las cinco etapas que se presentan a continuación se basan en datos de varios países y ofrecen a los gobiernos un marco de análisis que les permite evaluar su respectiva vulnerabilidad frente a este modus operandi. Sin embargo, no se trata de una secuencia determinista. Los gobiernos pueden verse afectados en cualquier etapa sin haber pasado por las etapas anteriores.

Cuadro 2: un modus operandi en cinco etapas: de la narrativa sobre el comercio ilícito a las exenciones fiscales

Etapas	Meta	Descripción
1	Propagar la narrativa	Los estudios patrocinados por la industria, realizados principalmente por KPMG y Euromonitor International, afirman que el comercio ilícito es causado sobre todo por los impuestos elevados. Esta narrativa es difundida por las asociaciones empresariales, los grupos de reflexión afines y los medios de comunicación cercanos a la industria. ⁵⁷
2	Buscar alianzas	Las tabacaleras se acercan a las autoridades aduaneras, las fuerzas policiales y las agencias fiscales ofreciéndoles asistencia técnica, capacitación, equipos o el intercambio de datos, bajo el pretexto de iniciativas de cooperación para luchar contra el crimen. ⁵⁸
3	Normalizar	Se formalizan los memorandos de entendimiento y los acuerdos de cooperación. Las entidades gubernamentales que no pertenecen al sector de la salud desarrollan relaciones operativas con los representantes de la industria. Las protecciones previstas en el artículo 5.3 se debilitan en la práctica, incluso cuando están formalmente reconocidas por la ley. ^{59,60}
4	Acceder a la formulación de las políticas públicas	Una vez que han consolidado su credibilidad en materia de aplicación de la ley, los representantes de la industria consiguen acceso a los ministerios de finanzas, a las comisiones del presupuesto y a los procesos legislativos. Los datos sobre el volumen del comercio ilícito elaborados por la industria se convierten en la principal referencia para las deliberaciones sobre la política fiscal, a menudo sin que se verifiquen con análisis independientes. ⁶¹
5	Presionar y obtener ventajas fiscales	La industria solicita oficialmente moratorias, reducciones de impuestos o que se congelen las tasas. En varios casos documentados, los ministerios de finanzas y los órganos legislativos han aceptado los argumentos de la industria, llevando a pérdidas permanentes de ingresos fiscales. ^{62,63}

Nota: Fuentes: los índices GTI 2023 y GTI 2025; nota informativa de STOP sobre el Proyecto Stella. No todos los casos documentados pasan por cada una de las cinco etapas..

3.1 El rol que juegan los datos patrocinados por la industria

Se ha observado con frecuencia que, en cada una de las cinco etapas, la industria se basa estructuralmente en datos que son de su exclusiva propiedad y que no han sido revisados por pares. Este informe de investigación identifica cuatro problemas metodológicos que todo gobierno debe tener en cuenta si desea evaluar adecuadamente los argumentos que le presenta la industria en relación con el comercio ilícito:

- a) la falta de independencia:** KPMG, la principal empresa a la que la industria encarga estudios sobre el comercio ilícito, mantiene estrechas relaciones comerciales con las tabacaleras patrocinadoras. La metodología utilizada no suele someterse a una auditoría pública ni a una revisión transparente por parte de expertos independientes.
- b) los sesgos de reclasificación:** los productos que, en esencia, son contrabando de los fabricantes, ya sea por un exceso de producción o por la fuga deliberada de productos en la cadena de suministro, se reclasifican en la categoría de “otros productos ilícitos” o “productos falsificados”, lo que lleva los estudios a minimizar sistemáticamente la cuota del mercado ilícito que se atribuye a la industria.
- c) las cláusulas de descargo de responsabilidad:** los informes publicados incluyen cláusulas explícitas de descargo de responsabilidad que eximen a los autores de toda responsabilidad jurídica en cuanto a la exactitud de los datos, una práctica que va en contra de la metodología de revisión por pares que se conoce en el mundo académico o de los métodos estadísticos oficiales de los gobiernos.
- d) los datos no públicos recopilados en el marco de la aplicación de la ley:** algunos informes incluyen información policial de inteligencia obtenida en el contexto de alianzas para hacer cumplir la ley, lo que hace estructuralmente imposible una verificación independiente de la reproducibilidad de la metodología utilizada.

Los gobiernos que se apoyan en estos datos, sin una verificación independiente, para orientar el proceso legislativo o las decisiones que debe adoptar el poder ejecutivo, delegan de facto ciertos aspectos del análisis de las políticas fiscales a una entidad regulada que tiene un interés financiero directo en el resultado de dicho análisis. Suponiendo para efectos del argumento que los datos de la industria sean confiables, estos no tienen en cuenta el volumen del contrabando y su valor que son el resultado de la complicidad comprobada de la industria tabacalera en el comercio ilícito.^{64,65}

3.2 Las agencias ajenas al sector de la salud son las principales puertas de acceso

En los 25 países analizados de la tabla 3, las principales puertas de acceso de la industria tabacalera para lograr participar en las operaciones de aplicación de la ley se ubican afuera del sector de la salud. Los organismos gubernamentales a los que se recurre con mayor frecuencia y que han favorecido el involucramiento de la industria son las agencias aduaneras, los ministerios de finanzas, las autoridades fiscales, los ministerios de comercio y las fuerzas policiales.^{66,67}

Este modus operandi es generalizado. Los ministerios de salud de los países que han ratificado el CMCT de la OMS suelen ser conscientes de las obligaciones del artículo 5.3 gracias a su compromiso constante con el control del tabaco. Sin embargo, las agencias tributarias y los organismos encargados de hacer cumplir la ley no han establecido mecanismos institucionales de defensa similares. El modus operandi de la industria para lograr establecer alianzas en materia de aplicación de la ley consiste en eludir a los organismos más propensos a aplicar las medidas de protección del artículo 5.3 y recurrir a las entidades menos propensas a hacerlo.⁶⁸

El índice GTI 2025 demuestra claramente que **los organismos ajenos al sector de la salud siguen siendo los principales eslabones débiles para un control del tabaco en todos los niveles de gobierno** y que las reformas del artículo 5.3 más eficaces son aquellas que aplican normas de interacción homogéneas en todos los ministerios y no solo en el sector de la salud.

El artículo 5.3 del CMCT de la OMS obliga las Partes, a la hora de establecer y aplicar sus políticas de control del tabaco, a proteger dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera. Las directrices para la aplicación del artículo 5.3 precisan que esta obligación se aplica al conjunto del gobierno y recomiendan, por un lado, limitar las interacciones con la industria a aquellas que sean estrictamente necesarias para poder regularla; por otro lado, garantizar la transparencia de dichas interacciones; y, por último, evitar las alianzas o acuerdos con la industria que puedan crear conflictos de intereses. Estas disposiciones establecen una garantía estructural que busca impedir que los intereses de la industria tabacalera puedan influir en las políticas públicas.

4. Datos por país: los índices GTI 2023 y GTI 2025

La tabla 3 resume las conclusiones extraídas de los índices GTI 2023⁶⁹ y GTI 2025⁷⁰ en relación con las interacciones registradas entre los gobiernos y la industria tabacalera para hacer cumplir la ley. Cada campo de datos especifica la naturaleza de la interacción, el organismo o ministerio implicado, el actor de la industria y las consecuencias fiscales observadas o potenciales.

Tabla 3: Interacciones entre los gobiernos y la industria tabacalera para combatir el comercio ilícito (Fuentes: índices GTI 2023 y GTI 2025)

País	Tipo de interacción	Organismo o ministerio implicado	Actor del sector	Consecuencias fiscales
Argentina	Apoyo a las fuerzas de seguridad nacionales en las investigaciones sobre contrabando; capacitación sobre el comercio ilícito	Ministerio de Seguridad Nacional	PMI	Se descarrila el incremento de los impuestos; ninguna medida fiscal sobre los nuevos productos del tabaco
Bosnia y Herzegovina	Campaña de varias empresas contra el contrabando ("Stop al contrabando" / iniciativa SWOT)	Autoridad de impuestos indirectos	PMI, BAT, JTI	Ningún incremento de los impuestos especiales sobre el tabaco
Bulgaria	Intercambio de datos; consultas utilizadas por la industria para oponerse al incremento de los impuestos especiales	Ministerio de Finanzas, Ministerio de Economía y Departamento de Aduanas	Asociación Búlgara de la Industria del Tabaco (BATI)	Se descarrila el incremento de los impuestos; un aumento mínimo de los impuestos especiales sobre los productos del tabaco en 2023 tras la adopción de un nuevo calendario fiscal en 2022, previa consulta exhaustiva con los representantes de la industria tabacalera.
Burkina Faso	Capacitación de los agentes encargados de hacer cumplir la ley	Coordinación nacional para la lucha contra el fraude (CNLF)	Filial de Imperial Tobacco	Sin documentar
Chad	La Dirección General de Aduanas ha aceptado el apoyo de la MCT en la lucha contra el contrabando.	Dirección General de Aduanas	Manufacture des Cigarettes du Tchad (MCT)	Sin documentar

Chili	Participación de la industria en el observatorio encargado de la aplicación de la legislación; sesión de capacitación sobre el contrabando de tabaco y la identificación de productos ilegales	Cámara Nacional de Comercio; Subsecretaría de Prevención del Delito de la región de Tarapacá	BAT Chile	Sin documentar
Colombia	Memorándum de entendimiento oficial; capacitación financiada por la industria para los agentes de aduanas	Federación Nacional de Departamentos	PMI	Ningún incremento de los impuestos especiales sobre el tabaco
El Salvador	Capacitación de los funcionarios de aduanas a cargo de un distribuidor vinculado a la industria	Dirección General de Aduanas	Asociación de distribuidores vinculada a PMI	Exenciones fiscales para los fabricantes de tabaco destinado a la exportación
Georgia	Seminarios de capacitación para los agentes encargados de hacer cumplir la ley; donación de perros detectores y drones para identificar actividades de contrabando.	Agencia de Aduanas; Agencia Tributaria	JTI	Se descarrila el incremento de los impuestos; en mayo de 2024 reducción de impuestos del 50 % sobre el tabaco crudo, el tabaco de mascar, el snus y el tabaco para pipa de agua.
Indonesia	Acuerdos de cooperación; la industria se posiciona como socio en la aplicación de la ley	Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales	Sampoerna	Los productores de tabaco reciben apoyo de los gobiernos locales financiado por un impuesto especial del 2 % sobre el tabaco, y los ingresos se destinan en un 50 % a financiar un programa universal de seguro médico y en un 50 % a apoyar las actividades de cultivo del tabaco; la industria ha obtenido un aplazamiento de 90 días para el pago de los impuestos.
Israel	Cooperación con la industria para luchar contra el comercio ilícito.	Federación de la Propiedad Intelectual	PMI	Se descarrila el incremento de los impuestos; se frenó el plan 2024 de equilibrio presupuestal del Estado, en el cual se planeaba eliminar la exención fiscal sobre los productos del tabaco y la nicotina vendidos en las tiendas libres de impuestos, y se decidió implementarla de forma gradual hasta 2028; solo se gravarán los productos terminados, excluyendo los componentes.

Italia	Colaboración con la industria en cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley en Italia	Ministerio de Defensa	Philip Morris Italia	Un impuesto un 60 % más bajo para los cigarrillos electrónicos y los PTC
RDP Lao	Memorándum de entendimiento con la industria tabacalera para combatir el contrabando mediante la aplicación de la ley.	Ministerio de Industria y Comercio	Lao Tobacco Company/Imperial Tobacco	Baja tasa impositiva tras un acuerdo de inversión
Líbano	Capacitación en la lucha contra el contrabando en colaboración con la industria	Ministerio de Finanzas	JTI	Se descarrila el incremento de los impuestos; se reducen los impuestos sobre el tabaco para apoyar a las empresas públicas del sector tabacalero; se conceden subvenciones a través de un sistema de mantenimiento de precios basado en cuotas y precios fijos
Países Bajos	Memorando de entendimiento con grupos vinculados a la industria tabacalera para luchar contra el fraude y el contrabando de productos del tabaco.	Servicio de Aduanas	Sin especificar	Sin documentar
Paraguay	Programa regional de capacitación en la región de las tres fronteras, patrocinado por la industria	Policía, Aduanas	PMI (a través del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo)	Ningún incremento de los impuestos especiales sobre el tabaco
Perú	Adhesión al comité nacional de lucha contra el comercio ilícito	Ministerio de la Producción	PMI, BAT	Aplazamiento del proyecto de ley para gravar los cigarrillos electrónicos
Polonia	Acuerdo oficial de aplicación de la ley	Cuartel general de la policía	BAT, JTI	Se descarrila el incremento de los impuestos; el Ministerio de Finanzas envió una carta al Ministerio de Desarrollo para frenar dos proyectos de ley sobre el incremento de los impuestos. ⁷¹
Rumania	Donación de equipos a la policía de fronteras (escáneres financiados por la industria)	Policía de Aduanas y Fronteras	BAT	Retraso en la aplicación de los incrementos de impuestos; subvenciones directas a los productores de tabaco crudo
Sudáfrica	Colaboración con expertos de la	Ministerio de Finanzas	Sin especificar	Sin documentar

	industria tabacalera para desarrollar un método que permita detectar los cigarrillos ilegales.			
Sri Lanka	Ayuda para la destrucción de cigarrillos ilegales	Gobierno	Ceylon Tobacco Company	Retraso en la aplicación de los incrementos de impuestos
Estados Unidos	Capacitación de las fuerzas del orden locales y nacionales que participan directamente en la aplicación de la legislación sobre el tabaco	Departamento del Interior	PMI	Subvenciones y seguros de cosechas para los agricultores, incluidos los productores de tabaco, lo que en la práctica constituye un subsidio a la producción tabacalera
Uganda	Aceptación de una máquina destructora de cigarrillos ofrecida por la industria como donación para apoyar la lucha nacional contra el comercio ilícito de cigarrillos.	Autoridad fiscal de Uganda	BAT	Reducción de las tasas impositivas
Venezuela	Colaboración con la industria entre 2023 y 2025 para luchar contra el contrabando	Gobierno	Sin especificar	Exenciones fiscales
Vietnam	Colaboración con la industria para luchar contra el contrabando	Gobierno	Sin especificar	Exenciones fiscales

Nota: Fuentes: índices GTI 2023 y GTI 2025; cuando los datos sobre las consecuencias fiscales no estén disponibles en las fuentes examinadas, consulte: (a) los informes anuales del ministerio nacional de finanzas; (b) los expedientes de inversión del CMCT de la OMS cuando el gobierno los ha completado; (c) los estudios revisados por pares sobre el costo de la enfermedad para la jurisdicción; y (d) las publicaciones oficiales de las autoridades fiscales. Las estimaciones proporcionadas por la industria no deben utilizarse como fuentes principales o únicas de información.

4.1 Observaciones transversales

La recurrencia año tras año, índice tras índice. Varios países aparecen tanto en la edición de 2023 como en la de 2025 del índice GTI, lo que indica que los acuerdos alcanzados con la industria no son incidentes aislados sino que duran en el tiempo y se han institucionalizado. En varios casos, como en Colombia, Indonesia y Bulgaria, el índice GTI documenta la evolución del proceso, que va desde sesiones de capacitación o el intercambio de datos a protocolos de entendimiento formales y una participación activa en los temas relacionados con los impuestos especiales.

Un instrumento de seguimiento y localización paralelo y exclusivo de la industria. Varios casos analizados revelan que las empresas tabacaleras promueven plataformas contra el comercio ilícito que son de su exclusiva propiedad, con el fin de introducir datos controlados por la industria en los procesos de aplicación de la ley y de definición de las políticas fiscales. Estos sistemas son incompatibles con la infraestructura de vigilancia independiente que exigen los artículos 6 a 9 del Protocolo de la CMCT para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco,⁷² y deberían prohibirse cuando sustituyen a la infraestructura conforme al Protocolo en lugar de tratar de complementarla.

La falta de transparencia fiscal. Los gobiernos rara vez publican análisis oficiales que muestren cómo la narrativa sobre el comercio ilícito difundida por la industria ha influido en sus decisiones sobre los impuestos especiales. Esta opacidad impide que la sociedad civil, los organismos de control y los mecanismos de vigilancia del

CMCT puedan evaluar si se ha incumplido el artículo 5.3 y a qué costo fiscal.

Las concesiones fiscales, una constante. El índice GTI 2025 destaca que **muchos gobiernos han cedido a la presión de la industria para no aumentar los impuestos, o han permitido que la industria interfiera para conseguir reducciones fiscales o tasas impositivas preferenciales para productos específicos.**⁷³

Aunque las estimaciones de las pérdidas fiscales de cada país no están disponibles de manera homogénea en las fuentes utilizadas por el índice GTI, la tendencia permite llegar a una conclusión clara: las alianzas para hacer cumplir la ley se traducen en concesiones fiscales en una proporción significativa de los casos estudiados.

5. Riesgos para la gobernanza y cumplimiento del artículo 5.3

5.1 Las obligaciones derivadas del tratado

El artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco [7] establece que “[a] la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional.”⁷⁴ Las Directrices para la aplicación del artículo 5.3, aprobadas en la tercera sesión de la Conferencia de las Partes en el CMCT de la OMS (FCTC/COP3(7)), establecen, entre otras cosas, que:

- a) Las Partes no deberían aceptar asistencia de la industria tabacalera ni de organismos que promuevan sus intereses a la hora de elaborar o aplicar políticas fiscales o de salud pública, ni colaborar con ella ni respaldarla;
- b) Las Partes deberían interactuar con la industria tabacalera únicamente cuando y en la medida que sea estrictamente necesario para regularla, y solo en la medida en que se hayan definido claramente las garantías contra las distorsiones políticas;
- c) Las Partes deben garantizar la total transparencia de toda interacción, incluida la divulgación proactiva al público de la existencia de dicha interacción, su naturaleza y su contenido; y
- d) Las Partes deben extender estas obligaciones a todos los ministerios y organismos gubernamentales, y no solo a aquellos que operan en el sector de la salud.

Los memorandos de entendimiento y los acuerdos de cooperación celebrados con las empresas tabacaleras para luchar contra el comercio ilícito van mucho más allá de lo que es “estrictamente necesario para regularlas”. Los gobiernos poseen una capacidad autónoma o la pueden desarrollar apoyándose en los marcos bilaterales y regionales de cooperación aduanera, en particular gracias al Protocolo del CMCT para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco,⁷⁵ e invirtiendo en la aplicación de la ley a nivel nacional. Abandonar esta capacidad autónoma al aceptar las capacitaciones y los equipos financiados por la industria o que esta le comparta sus datos, crea conflictos de intereses funcionales y estructurales incompatibles con el cumplimiento del artículo 5.3.

5.2 La captura del proceso regulatorio

Las alianzas que se establecen para aplicar la ley suponen un riesgo para la gobernanza que va mucho más allá del incumplimiento formal del tratado. Cuando las alianzas para hacer cumplir la ley se convierten progresivamente en palancas para acceder a la política fiscal y cuando, posteriormente, ese acceso se traduce en concesiones fiscales, se produce un fenómeno de **captura del proceso regulatorio**, un proceso mediante el cual una entidad reguladora favorece los intereses comerciales o políticos de la industria que tiene la responsabilidad de regular, en lugar de cumplir con su mandato de servir el interés público.

Semejante captura del proceso regulatorio no suele manifestarse como un acto abierto de corrupción sino más bien como una normalización progresiva: el organismo gubernamental involucrado llega a considerar a la industria como un socio, los datos de la industria acaban convirtiéndose en la referencia por defecto y los representantes de la industria terminan adquiriendo una posición de influencia en deliberaciones políticas que deberían regirse por normas de salud pública o de gobernanza fiscal. Los índices GTI 2023 y GTI 2025 describen este proceso de normalización en varias jurisdicciones.

El presente informe no pretende formular una acusación penal contra ningún funcionario o institución en concreto. El problema es de carácter estructural y sistémico: el mecanismo de establecimiento de alianzas para la aplicación de la ley funciona de tal manera que genera un riesgo previsible de captura del proceso regulatorio, independientemente de las intenciones de los funcionarios implicados.

5.3 El Protocolo del CMCT de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco

El Protocolo de la CMCT de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, adoptado en la COP5 en noviembre de 2012 y que entró en vigor el 25 de septiembre de 2018, establece un marco jurídicamente vinculante para que las medidas gubernamentales de aplicación de la ley mantengan claramente su independencia frente a la industria tabacalera. Entre las principales obligaciones se incluyen, entre otras, el establecimiento de un sistema independiente de seguimiento y localización controlado por los gobiernos (artículos 6 a 8); la prohibición de delegar las funciones de aplicación de la ley a la industria; el intercambio de información entre países a través de los canales oficiales de los gobiernos; y las obligaciones de diligencia debida de los fabricantes, incluida su responsabilidad financiera por los productos desviados hacia canales de comercialización ilícitos más allá de los umbrales definidos.⁷⁶

El índice GTI 2025 indica que 16 de los 19 gobiernos que colaboran con la industria tabacalera para combatir el comercio ilícito no son partes del Protocolo. La ausencia de ratificación significa que no se aplican las garantías estructurales específicas del Protocolo, lo que puede dar cierto margen para que los acuerdos propuestos por la industria desempeñen un papel más importante, en particular los sistemas de seguimiento y localización que pertenecen exclusivamente a la industria, los memorandos de entendimiento de cooperación y los acuerdos de intercambio de datos. Independientemente del estado de ratificación, el artículo 5.3 del CMCT de la OMS exige a las Partes que protejan las políticas de control del tabaco contra los intereses de la industria. Por lo tanto, los gobiernos deben garantizar que cualquier marco de aplicación de la ley para luchar contra el comercio ilícito se aplique en plena conformidad con el artículo 5.3, lo que incluye mantener la independencia de las instituciones respecto a los sistemas gestionados por la industria.

6. Hallazgos

Hallazgo n.º 1. El tabaquismo genera un costo económico mundial de 1,4 billones de dólares estadounidenses al año. Ninguna de las jurisdicciones estudiadas logra compensar esta carga con los ingresos procedentes de los impuestos. Los gobiernos que reducen o congelan sus tasas impositivas sobre el tabaco disminuyen en la misma medida su capacidad para compensar parte de sus gastos sin que ello reduzca los costos de salud subyacentes.

Hallazgo n.º 2. La industria tabacalera ha sido objeto de denuncias y procedimientos judiciales a raíz de prácticas de desviación de sus productos hacia canales de comercialización ilícitos. El acuerdo de 2004 con la Unión Europea, la sentencia dictada en 2006 en Estados Unidos en virtud de la ley RICO y los procesos penales en Canadá entre 2008 y 2010 conforman, en su conjunto, un balance jurídico concluyente de las infracciones cometidas por los fabricantes, lo que pone directamente en tela de juicio la credibilidad de la industria cuando afirma ser un socio de buena fe para hacer cumplir la ley.

Hallazgo n.º 3. Al menos 19 gobiernos han establecido alianzas formales o informales con la industria tabacalera para hacer cumplir la ley y combatir el comercio ilícito. Los índices GTI 2023 y GTI 2025 registran 25 casos concretos en cuatro regiones, que se resumen en la tabla 3.

Hallazgo n.º 4. Estas alianzas se llevan a cabo sistemáticamente a través de organismos gubernamentales que no pertenecen al sector de la salud, como las aduanas, los ministerios de finanzas, la policía y las autoridades fiscales, que cuentan con menos recursos institucionales para aplicar las medidas de protección previstas en el artículo 5.3

del CMCT de la OMS.

Hallazgo n.º 5. En varios casos documentados, las alianzas para la aplicación de la ley han proporcionado a la industria tabacalera un acceso a los procesos de política fiscal, y ese acceso se ha utilizado para defender con éxito un enfoque fiscal moderado. El índice GTI 2025 demuestra de manera clara que muchos gobiernos han cedido a la presión de la industria para abandonar los incrementos de los impuestos especiales o moderarlos.

Hallazgo n.º 6. Los datos sobre el comercio ilícito encargados por la industria, realizados principalmente por KPMG y Euromonitor International, se elaboran en el marco de acuerdos comerciales patrocinados y han sido objeto de críticas no solo por los posibles sesgos del enfoque de reclasificación adoptado y la falta de transparencia metodológica, sino también porque los informes incluyen cláusulas de descargo de responsabilidad respecto a la exactitud de los datos. Tomar estos datos como referencia principal para la toma de decisiones fiscales puede generar riesgos estructurales en materia de gobernanza.

Hallazgo n.º 7. El marco de análisis basado en una triple pérdida a nivel fiscal demuestra que los gobiernos que aceptan alianzas para la aplicación de la ley y que posteriormente ceden a las presiones sobre sus políticas fiscales sufren pérdidas fiscales acumuladas: costos de salud no reembolsados, medidas de aplicación de la ley financiadas con fondos públicos y pérdida de ingresos fiscales. Estas consecuencias negativas superan cualquier beneficio que pudiera derivarse de estas alianzas para la aplicación de la ley.

7. Recomendaciones

7.1 Rescindir o rechazar los memorandos de entendimiento con las empresas tabacaleras para hacer cumplir la ley.

La capacidad autónoma de aplicación de la ley a través de la cooperación internacional y la cooperación bilateral entre gobiernos, en particular gracias al Protocolo de la CMCT de la OMS para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco, es suficiente para luchar contra el comercio ilícito. Ningún protocolo de entendimiento o acuerdo de cooperación con la industria tabacalera para hacer cumplir la ley y combatir el comercio ilícito es conforme al CMCT de la OMS.

7.2 Exigir una verificación independiente de los datos sobre el volumen del comercio ilícito

antes de utilizarlos en el marco de las deliberaciones sobre la política fiscal. Las estimaciones de Euromonitor, KPMG y las asociaciones comerciales no deberían ser las principales fuentes de información ni las únicas a ser utilizadas. Los gobiernos deberían encargar análisis basados en microdatos aduaneros, métodos de investigación independientes o metodologías verificadas.

7.3 Adoptar protocolos para el gobierno en su conjunto que sean vinculantes para todos los organismos gubernamentales, con el fin de evitar cualquier interacción con la industria tabacalera no solo para los ministerios de la salud sino también para los ministerios de finanzas, los departamentos de aduanas, las fuerzas policiales, los ministerios de comercio y las comisiones legislativas del presupuesto. Cualquier interacción entre funcionarios del gobierno y representantes de la industria tabacalera o sus agentes en relación con la política sobre impuestos especiales, si resulta absolutamente necesaria, debería hacerse pública en un plazo determinado.

7.4 Exigir a las empresas tabacaleras que faciliten información completa, precisa y verificable en materia de aplicación de la ley y fiscalidad, y autorizar sanciones proporcionadas, disuasorias y eficaces en caso de que la información sea falsa o inexacta. El Protocolo del CMCT para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco ha establecido una lista de los datos que se deben exigir a la industria tabacalera con el fin de combatir eficazmente el contrabando de tabaco. La información facilitada por la industria del tabaco servirá para respaldar los sistemas de seguimiento y localización así como la infraestructura de datos para la aplicación de la ley, y dichos sistemas deben ser gestionados por entidades del gobierno o bajo su autoridad exclusiva. Se deberían prohibir los sistemas exclusivos de la industria tabacalera.

7.5 Rechazar las moratorias sobre impuestos especiales implantadas a partir de datos proporcionados por la industria y no verificados. No debería suspenderse, reducirse ni congelarse ninguna tasa impositiva sobre los impuestos especiales basándose en reclamos de comercio ilícito procedentes de la industria o de sectores ligados a ella. Cualquier propuesta de modificación de los impuestos especiales debe ser sometida a una evaluación de su impacto fiscal realizada por el Gobierno, que incluya las previsiones de gasto en salud y otros costos durante un período determinado, y dicha evaluación debe ir acompañada de un proceso de revisión independiente.

7.6 Hacer públicos los gastos relacionados con las medidas de aplicación de la ley, y hacerlo de forma separada. Los gobiernos deberían publicar en un rubro presupuestal separado los gastos operativos destinados a la aplicación de la ley y a la lucha contra el comercio ilícito de tabaco, permitiendo así que la sociedad civil, los organismos de control y las comisiones legislativas puedan evaluar la proporcionalidad de las medidas y su independencia frente a la influencia de la industria. Este proceso de contabilización de los costos también permite recuperar los gastos o garantizar por otros medios la rendición de cuentas en materia de costos.

Créditos y agradecimientos

Este documento ha sido elaborado por Deborah Sy y Mary Assunta, del Centro global para la buena gobernanza en el control del tabaco (GGTC). Farah Niazi, del GGTC, ha colaborado en complementar la investigación y en la edición. El uso de herramientas de inteligencia artificial generativa ha facilitado la redacción y el perfeccionamiento lingüístico de esta publicación. Todo el desarrollo conceptual, el diseño de la investigación, la recopilación de datos, el análisis, la interpretación, el marco jurídico y las recomendaciones políticas han sido elaborados de forma independiente por las autoras y sus colaboradores, quienes asumen toda la responsabilidad por su contenido.

El GGTC dota a los actores del cambio de estrategias y herramientas de vanguardia para garantizar que la salud de millones de personas en todo el mundo no sufra a manos de la industria tabacalera.



Referencias

- ¹ "The worldwide economic cost of tobacco use was US\$ 1.4trillion in 2012." Source: WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content>
- ² "The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) \$467 billion (US\$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.
- ³ "The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP \$1852 billion (US\$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world's annual gross domestic product (GDP)." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.
- ⁴ "The consequences of tobacco use also present enormous economic, development and social costs that wreak havoc on families, communities and societies. The annual economic cost of smoking was estimated at US\$ 1.4 trillion in 2012, equivalent to 1.8% of the global gross domestic product (GDP)." WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content>
- ⁵ "The global tobacco tax receipts (TTR) are US\$473 billion per year and compensate for only one quarter of the economic costs of smoking-attributable diseases (ECS)." Source: David P. Basic economic gap related to smoking: reconciling tobacco tax receipts and economic costs of smoking-attributable diseases. Tob Control. 2019 Sep;28(5):558–561. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054307. Epub 2018 Oct 3. PMID: 30282775.
- ⁶ "At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ⁷ "(3) Reject partnerships and non-binding or non-enforceable agreements with the tobacco industry." Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>
- ⁸ "Governments and public institutions from 15 countries entered into partnerships, agreements or memorandums of understanding (MOU) with the TI to tackle illicit trade, environmental protection and other issues." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- ⁹ European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en
- ¹⁰ U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf
- ¹¹ Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>
- See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm>
- See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf
- ¹² Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. Tobacco Control 2013;22:e1.
- ¹³ "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of \$40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.
- ¹⁴ "the burden of the illicit trade falls mainly on lower income countries, with its share being 16.8% of their cigarette market on average." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.
- ¹⁵ "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of \$40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.
- ¹⁶ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf
- See also: Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control 2019;28:127–140.
- ¹⁷ European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en
- ¹⁸ U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf
- ¹⁹ Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>
- See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm>
- See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf
- ²⁰ "NON-HEALTH SECTORS COLLABORATED WITH THE INDUSTRY TO TACKLE SMUGGLING.."
- "At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ²¹ "17 of these governments are non-Parties to the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ²² Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- ²³ European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en
- ²⁴ U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf
- ²⁵ Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>

See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_

See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf

²⁶ “The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) \$467 billion (US\$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure.”

“The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP \$1852 billion (US\$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world’s annual gross domestic product (GDP).” Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

²⁷ “Tobacco is one of the world’s largest preventable causes of premature death, accounting for more than 8 million deaths and costing the global economy US\$ 1.4 trillion each year.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

²⁸ “Based on this methodology, around US\$26 billion is the annual economic cost of potential cigarette product plastic waste, including US\$20.7 billion in ecosystem losses and US\$5 billion in waste management costs.” Source: Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. Tobacco Control .2024;33:e1–e4.

²⁹ “This disproportionately affects people in low- and middle-income countries.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

³⁰ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

³¹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

³² “Tobacco use is a leading cause of avoidable illness and premature death in the world, resulting in over 7 million deaths a year”. Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063>

³³ “Cigarette pack prices, total taxes and the tobacco excise component as a share of pack prices are all lower in low- and middle-income countries, with average total tax as a proportion of price amounting to 51.2% in low-income countries and 59.1% in middle-income countries. This proportion reaches 67.4% in highincome countries, even though the non-tax portion of cigarette prices is fairly similar throughout the world.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

³⁴ Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

³⁵ ibid

³⁶ ibid

³⁷ ibid

³⁸ WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063>

³⁹ Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. Tobacco Control 2024;33:e1–e4.

⁴⁰ Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.

⁴¹ ibid

⁴² Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry’s elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control 2019;28:127–140.

⁴³ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

⁴⁴ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at:

⁴⁵ ibid

⁴⁶ Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

⁴⁷ WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

⁴⁸ Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

⁴⁹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵⁰ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

⁵¹ Protecting Your Country’s Tobacco Track and Trace System From the Tobacco Industry. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/2019/11/STOP_Track-andTrace-Brief.pdf?utm_

⁵² Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵³ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

⁵⁴ Taxation and Price. Campaign for Tobacco-Free Kids. Available at: <https://www.tobaccofreekids.org/global-issues/advocacy-resources/taxation-and-price>

⁵⁵ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

⁵⁶ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵⁷ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵⁸ ibid

⁵⁹ ibid

⁶⁰ Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>

⁶¹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁶² ibid

⁶³ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

-
- ⁶⁴ “Tobacco companies also often claim that they are victims of illicit trade, but evidence is clear that transnational tobacco companies have been complicit, deliberately smuggling their own products or facilitating illicit trade.” Source: UNDP, Secretariat of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Debunking tobacco industry misinformation. Geneva: United Nations Development Programme and World Health Organization; 2025. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Available at: https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/meeting-reports/undp-and-who-fctc-debunking-tobacco-industry-misinformation.pdf?sfvrsn=bd1a0dcf_8
- ⁶⁵ “TI cigarettes account for around two-thirds of the illicit cigarette market.” Source: Gilmore, A. B., Gallagher, A. W. A., & Rowell, A. (2019). Tobacco industry’s elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control, 28(2), 127-140. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054191>
- ⁶⁶ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- ⁶⁷ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ⁶⁸ ibid
- ⁶⁹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- ⁷⁰ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025
- ⁷¹ Wyborcza.biz. Behind the scenes of the tobacco wars. The Ministry of Finance has temporarily waived PLN 2 billion in extra budget revenue. 2024. Available at: https://wyborcza.biz/biznes/7.147743.31299555.za-kulisami-walk-nikotynowych-resort-finansow-chwilowo-zrezygnowal.html?disableRedirects=true#S.embed_link-K.C-B.1-L.5.zw
- ⁷² Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- ⁷³ “Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Georgia, Israel, Lebanon, Poland, Sweden, Tunisia and Ukraine gave in to industry push-back on tax increases.” Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025
- ⁷⁴ “Article 5.3 of the Convention requires that “in setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law.” Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>
- ⁷⁵ Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- ⁷⁶ ibid