

## **6. EL SECTOR DEL TABACO EN RAMA: UNA VISIÓN GLOBAL DESDE EXTREMADURA**

---

*Ricardo Miranda Rodríguez*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El sector del tabaco crudo o en rama en España cuenta con una estructura organizativa que ha contribuido a adaptar su oferta a la demanda de cada momento, en cantidad y calidad, buscando la justa remuneración por la hoja de tabaco y, en los últimos tiempos, a luchar contra el comercio ilícito.

Con el presente trabajo se pretende describir la situación de las actividades de cultivo y primera transformación de tabaco en España y dar una visión global de la situación del mercado del tabaco crudo a nivel mundial. Se describirá la situación en que se encuentra la regulación del sector, la evolución de la normativa, fundamentalmente derivada de la aplicación de la PAC y se justificará la necesidad de establecer un marco normativo común entre cultivadores y transformadores (p.e.: el Decreto de trazabilidad de hoja de Extremadura) con el fin de dotar al sector del tabaco en rama de un instrumento que permita darle seguridad y estabilidad a largo plazo. En este apartado se hará referencia al Convenio Marco de Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (CMCT OMS). También se analizará el comercio ilícito de hoja de tabaco, modalidad de reciente aparición, que sin ser cuantiosa en la región, sí que justifica establecer mecanismos de seguimiento y control de la hoja que den seguridad y cobertura a los cultivadores extremeños. Finalmente, se analizarán los productos novedosos del tabaco, tales como los cigarrillos electrónicos o el tabaco sin combustión.

### **2. EL CULTIVO DE TABACO EN ESPAÑA Y EN EL MUNDO**

Según datos del Ministerio de Agricultura, la producción de tabaco en España en 2016 fue de 29.061 toneladas de hoja de tabaco, lo que supuso el 0,14% de la producción final agraria y el 0,22% de la producción vegetal en España. Estos datos son poco relevantes a nivel nacional, pero de gran importancia socioeconómica en las comarcas en las que se concentra, fundamentalmente el norte de la provincia de Cáceres, zona que aporta el 98,80 % de la superficie nacional dedicada al cultivo de tabaco en la cosecha 2018. Esta concentración del tabaco en rama en un área muy determinada de la provincia de Cáceres explica la importancia social y económica que tiene el cultivo dentro del ámbito rural de la zona en cuestión.

De acuerdo con un informe realizado en 2017 por Analistas Financieros Internacionales, (AFI), para la Mesa del Tabaco, las actividades de cultivo y primera transformación de tabaco aportan 120 millones de euros en términos de Valor Añadido Bruto a la economía (60 millones de VAB directo, 31 millones de indirecto y 29 millones de inducido) y casi 3.400 empleos (más

de 2.146 empleos directos, 712 indirectos y 521 inducidos). El mismo informe indica que en los últimos años los cultivadores de tabaco Virginia han realizado importantes inversiones en sus instalaciones de curado (60 millones de euros, entre 2011 y 2015), con el fin de sustituir los combustibles fósiles (como gasóleo o propano) por biomasa.

El sector del tabaco contribuye además, de forma positiva, al saldo de la balanza comercial, gracias a su elevado potencial exportador. Según datos del Instituto de Comercio Exterior, (ICEX), el tabaco en rama fue líder de las exportaciones de la provincia de Cáceres, alcanzando un valor en el año 2016 de más de 80 millones de euros, lo que representó el 19,73% del total. En los años 2014 y 2015 esta actividad representó la primera partida en exportaciones cacereñas (y la quinta de la región por nivel de ventas, con 76,68 millones de euros anuales).

Por tabaco en rama entendemos aquel que se encuentra sin elaborar y sus desperdicios, que se corresponde con el código NC 2401 del anexo I del Reglamento (CEE) N.º 2.658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común.

Desde un punto de vista de desarrollo rural, el cultivo del tabaco siempre ha sido considerado como una planta colonizadora por su capacidad para fijar población en las zonas en las que se produce, debido al elevado número de horas de mano de obra que precisa en su cultivo, curado y posteriores procesos de primera transformación. De manera que las actividades de cultivo y primera transformación de tabaco son uno de los motores económicos y de sostenibilidad de los que dependen un gran número de puestos de trabajo y miles de unidades familiares, no sólo por la actividad directa del cultivo, sino por las relaciones con otras actividades auxiliares locales, como son la venta y reparación de maquinaria agrícola, instalación de sistemas de riego, invernaderos, etc. Según la Orden de 27 de marzo de 2015 por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2002, por la que se fijan los módulos objetivos y criterios para la calificación de las explotaciones agrarias prioritarias de la Consejería de Agricultura de Extremadura, una hectárea de tabaco necesita 7,2 veces más de horas de mano de obra que una de maíz. Por tanto, estas actividades constituyen un freno al despoblamiento de las zonas rurales, que han perdido habitantes de manera continuada en las últimas décadas, muy azotados además por la dinámica general de envejecimiento de la población rural. El Pleno del Consejo Económico y Social (CES) aprobó en el mes de enero de 2018, por unanimidad, el “Informe sobre el Medio Rural y su Vertebración Social y Territorial”, en el que alerta del “grave” problema del despoblamiento en el medio rural.

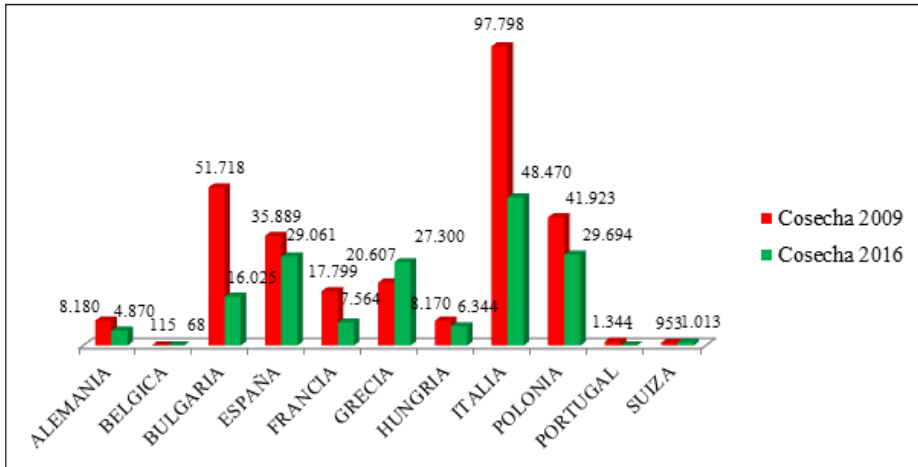
## 2.1 El cultivo de tabaco en Europa y el mundo

En los últimos años el consumo de tabaco elaborado está disminuyendo y, por lo tanto, el mercado mundial de tabaco se está reduciendo. Lógicamente, esta circunstancia está afectando a la producción de tabaco en rama.

Según datos de la Asociación Europea de Cultivadores de Tabaco (UNITAB), en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2016 se ha producido una reducción en la producción europea de tabaco de un 40,10%, pasando de 284.496 t en 2009 a 170.409 t en 2016. En cuanto al número de cultivadores, en 2009 había en Europa 83.700 cultivadores frente a 50.307 en 2016, esto es, una reducción del 39,89%. En el caso de España, en el mismo periodo se produjo una reducción de la producción del 19,02%, equivalente a 6.828 t y una disminución en el número de cultivadores de 873, equivalente a una reducción del 34,87 %.

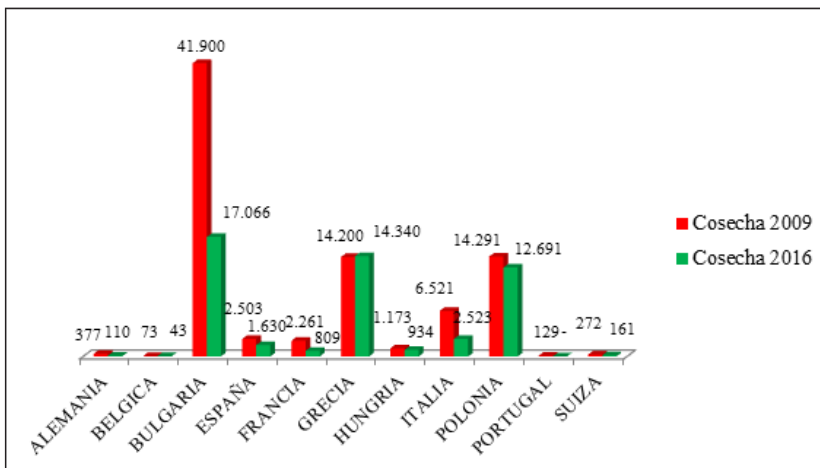
En los siguientes gráficos de UNITAB se presenta la evolución de la producción europea por países así como la evolución en el número de cultivadores en los diferentes estados miembros.

**GRÁFICO 1: Producción de tabaco en rama en países miembros. Años 2009 y 2016**  
(t)



Fuente: UNITAB (2018)

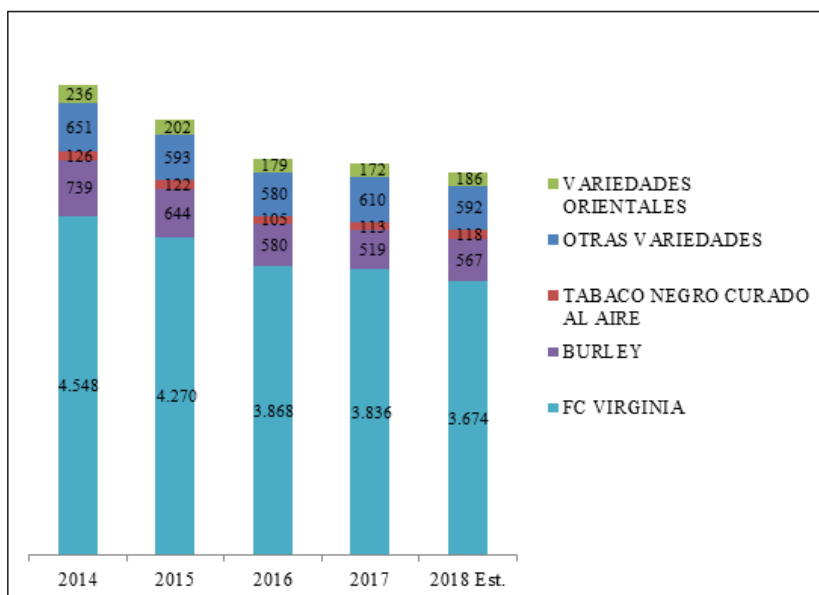
**GRÁFICO 2: Numero de cultivadores de tabaco en los años 2009 y 2016**



Fuente: UNITAB (2018)

A continuación se representa la evolución de la producción mundial de tabaco en los últimos años y una previsión para la presente campaña.

**GRÁFICO 3: Producción mundial de tabaco por variedad (millones de kg)**



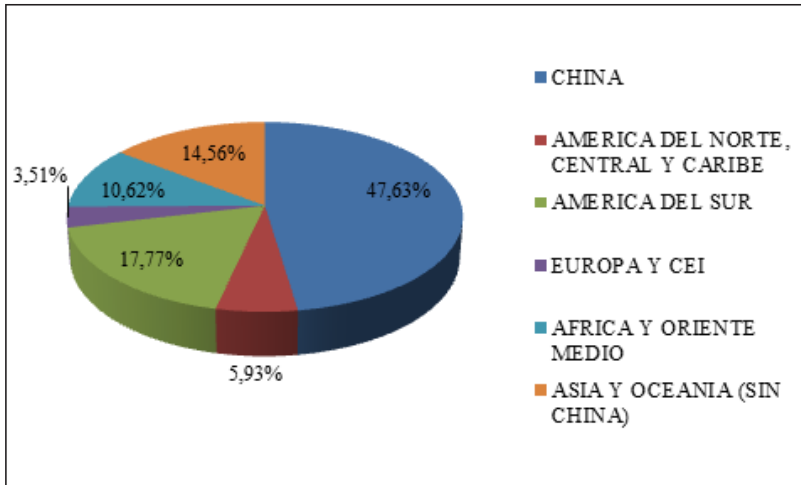
Fuente: ITGA (2018)

Dado que la producción extremeña de tabaco, y por lo tanto la española, está focalizada en el tabaco Virginia (FCV Flue cured Virginia) -la contratación de esta variedad ha supuesto en 2018 un 95,97% del total-, nos centraremos en su análisis.

Del gráfico anterior se desprende que en 2014 el tabaco Virginia supuso el 72,19% del tabaco producido a nivel mundial. Este porcentaje se mantuvo en 2017 (73,07%) y la previsión para la presente campaña es que se sitúe en torno al 72% de su producción.

Según la estimación de cosecha de tabaco Virginia por regiones para el año 2018, realizada por la International Tobacco Growers Association (ITGA), más del 47% del tabaco Virginia es cultivado en China, la producción del conjunto del continente americano se sitúa próxima al 24% y la europea no llega al 4%. La producción extremeña de tabaco, y por lo tanto la española, se situó en el año 2016 en el 0,75% de la producción mundial.

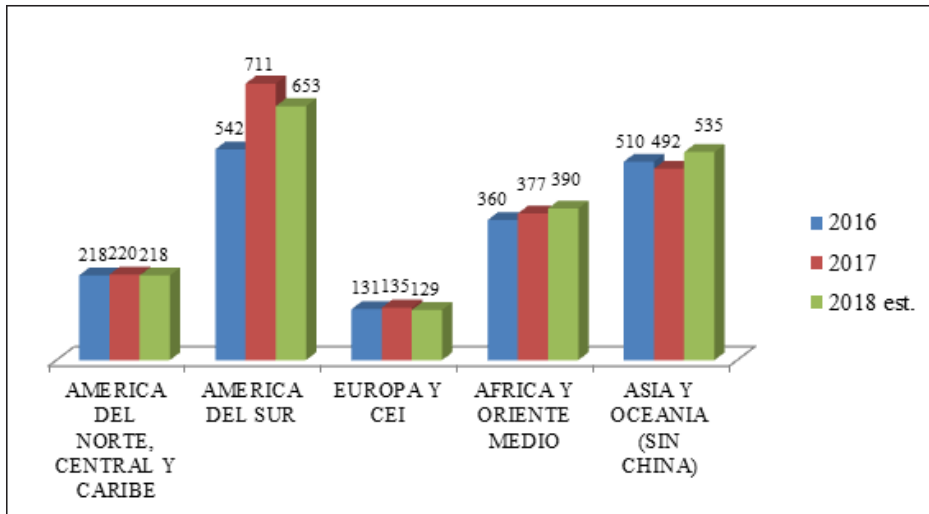
**GRÁFICO 4: Producción mundial de tabaco por regiones**



Fuente: ITGA (2018)

En el siguiente gráfico se observa la evolución de la producción de tabaco Virginia por regiones, excluida China.

**GRÁFICO 5: Producción mundial de tabaco Virginia por regiones (millones de kg)**



Fuente: ITGA (2018)

## 2.2 Mercado mundial de tabaco

Según datos de Euromonitor International, en el mundo se consumen 5.420 billones de cigarrillos anualmente, habiéndose producido un descenso del 1,4% entre los años 2016 y 2017 (descenso que sería del 3,1% si se excluyen datos de China). Del total de las ventas se estima que el comercio ilícito tiene una penetración del 11%.

El valor del mercado mundial de tabaco asciende a 699 billones de dólares americanos, con un precio medio por paquete de 20 cigarrillos de 2,58 \$. Del total de las ventas de productos del tabaco, el 89,4% son cigarrillos de fabricación industrial.

A nivel nacional, la evolución de las ventas de todas las labores del tabaco viene reflejada en el cuadro siguiente:

**CUADRO 1: Evolución de las ventas de labores de tabaco en España**

		AÑOS						
	Unidad	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
<b>Cigarrillos</b>	Millones de cajetillas	4.376	4.634	3.621	2.339	2.325	2.323	2.237
<b>Cigarros</b>	Millones de unidades	1.076	1.118	1.535	2.302	2.286	2.201	2.123
<b>Picadura liar</b>	<i>Bolsas o latas/ kgx1.000</i>	22.204	58.366	5.399	6.929	6.100	5.917	5.702
<b>Picadura pipa</b>	<i>Bolsas o latas/ kgx1.000</i>	2.558	2.455	376	685	693	688	788

Fuente: Comisionado para el Mercado de Tabacos (CMT)

Como puede observarse, el mercado de cigarrillos se ha reducido en torno a un 50% en los últimos 15 años. Por el contrario, han aumentado las ventas de otras categorías como cigarros (puros y puritos) y picaduras pipa.

En el cuadro siguiente se indica la evolución de las ventas tras realizar una homogeneización a kilos de todos los productos del tabaco vendidos en España.

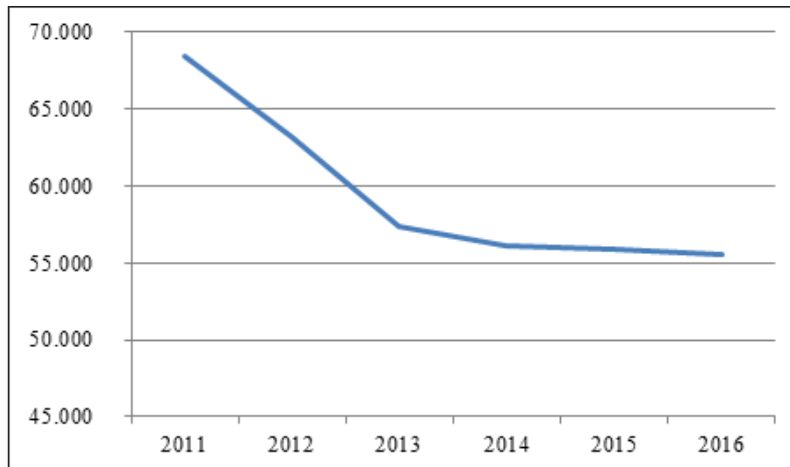
**CUADRO 2: Evolución de ventas de labores de tabaco en España (kg homog. x 1.000)**

Año	Kg homogeneizados x 1.000
2011	68.377
2012	63.172
2013	57.416
2014	56.118
2015	55.896
2016	55.585

Fuente: Comisionado para el Mercado de Tabacos (CMT)

En el siguiente gráfico se puede comprobar cómo el fuerte descenso de las ventas se ha ralentizado de forma clara a partir del año 2014.

**GRÁFICO 6: Evolución de ventas de labores de tabaco en España (kg homog. x 1.000)**



Fuente: Comisionado para el Mercado de Tabacos (CMT)

En relación a las perspectivas de futuro a nivel mundial, un estudio de Euromonitor International (2018), que atribuye un crecimiento absoluto del volumen mundial del 2% entre los años 2016 y 2031, establece dos escenarios:

**Escenario positivo realista**, con un incremento de la regulación y una baja migración hacia los productos de nueva generación, denominados de riesgo reducido. En este escenario se considera una reducción del consumo mundial del 21%, 33% en China y 18% en el resto del mundo.

**Escenario pesimista realista**, con una significativa migración hacia los productos novedosos de riesgo reducido en los mercados en desarrollo y un endurecimiento de la regulación y fiscalidad en China. En este escenario se considera una reducción del consumo mundial del 38%, 45% en China y 31% en el resto del mundo.

### 3. REGULACIÓN DEL SECTOR

La PAC es la respuesta europea a la necesidad de ofrecer un nivel de vida digno a 22 millones de agricultores y trabajadores del campo, así como un abastecimiento de alimentos estable, variado y seguro a sus 500 millones de ciudadanos. Como política común de los 28 países de la Unión Europea, la PAC aspira a reforzar la competitividad y la sostenibilidad de la agricultura de la Unión mediante pagos directos, dirigidos a estabilizar la renta agrícola, y la financiación de proyectos para satisfacer necesidades específicas de los países a través de los

programas de desarrollo rural nacionales (o regionales), que también abarcan la economía rural en general.

El sector del tabaco ha pasado de tener ayudas acopladas al cultivo al 100%, antes de la reforma de 2004, a su desacoplamiento total a partir del año 2010. Además, con la reforma de la PAC de 2013, desde 2015 desaparece la posibilidad de asociar ayudas a este cultivo, ya que no se incluyó dentro del listado de producciones a las que se les podía dar una ayuda asociada voluntaria.

Los cambios que ha introducido la PAC han sido de manera cronológica los siguientes:

### **1993-2005**

Durante este periodo existían umbrales globales de producción por grupos de variedades, de manera que la producción estaba contingentada y se distribuía mediante cuotas de cultivo, concesiones administrativas a los cultivadores en función de las entregas que cada uno había realizado en las 3 cosechas anteriores. Por otro lado y para proteger la renta de los cultivadores se estableció un sistema de primas ligadas a la producción. El importe anual de estas ayudas en el periodo 2000-2002 fue de 117,6 millones de euros y el umbral anual total de 42.000 t.

Además se creó el Fondo Comunitario del Tabaco para financiar proyectos de información y reconversión de cultivo.

### **Reforma de 2004 (Reglamento CE n° 864/2004)**

La Unión Europea estableció un nuevo sistema de ayudas directas a los agricultores denominado Pago Único, que sustituyó al anterior régimen de primas. Se asignaron unos derechos que fueron calculados en función de las primas recibidas en el periodo anterior, denominados derechos históricos. Este sistema, que desacopló las ayudas de la producción con la intención de buscar una mayor orientación al mercado, fue introducido en España en el año 2006 y ha estado en vigor hasta el año 2014. El desacoplamiento de las ayudas se produjo en dos fases: la primera, entre los años 2006 y 2009, se mantuvo acoplada una ayuda equivalente al 60% del montante de las ayudas históricas (2000-2002) y el restante 40% se destinó al régimen de pago único. Además se retuvo un 5% del montante del pago único para conceder una ayuda en virtud del programa de fomento de calidad del tabaco. Los importes totales de ese periodo ascendieron a 70,599 millones € de ayuda asociada, 44,713 millones € para pago único y 2,353 millones € para la ayuda a la calidad. A partir de 2010 y hasta 2014, se desacoplaron totalmente las ayudas, de manera que el 50% del montante histórico se recibía como pago único y el otro 50% se destinaba al programa de desarrollo rural. Se mantuvo una ayuda acoplada en virtud del programa para el fomento de la calidad, procedente de una retención del 10% del pago único. Los importes totales de ese periodo ascendieron a 52,949 millones € de pago único y 5,883 millones € para la ayuda a la calidad. El otro 50%, por importe de 58,5 millones de €, se destinó a incrementar los fondos de desarrollo rural.

### **Etapa actual, reforma de 2013. Liberalización total**

La etapa actual, en términos de cultivo de tabaco, ha supuesto la liberalización total del sector. En términos generales, las ayudas están desacopladas y buscan una producción agrícola responsable. Además, se introdujo el pago verde con el fin de destacar las ventajas que ofrecen



los agricultores a la sociedad en su conjunto en cuestiones tales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la calidad del suelo. Con arreglo a este sistema, el 30% de la dotación para pagos directos, abonados por hectárea, están vinculados a prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente.

Actualmente, la regulación del cultivo de tabaco es la siguiente:

- Ayudas directas (Reglamento UE N° 1.307/2013 del Parlamento y del Consejo)
- Pago Básico, en función del montante histórico de las ayudas recibidas por los cultivadores en el periodo anterior.
- No existe la posibilidad de asignar ayudas acopladas. El tabaco no fue incluido por la Comisión en el listado de producciones a las que se podía asignar ayudas asociadas voluntarias (Artículo 52.2 del Reglamento).
- Organización Común de Mercados de los Productos Agrarios (OCMA Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo)
- En virtud al reglamento de la OCM única, se redactó el Real Decreto 969/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores, la extensión de las normas, las relaciones contractuales y la comunicación de información en el sector del tabaco crudo.

### 3.1 Regulación futura del sector

La lucha contra el cambio climático y la conservación del medio ambiente están entre los principales retos a los que se enfrenta la UE y por ello la PAC debe desempeñar un papel más importante en esta batalla, no sólo para proteger a los agricultores de los efectos del cambio climático, sino también para garantizar que la agricultura no contribuya a empeorar el problema.

Los cultivadores de tabaco temen que la nueva PAC, con un presupuesto más reducido, no tenga en cuenta el empleo generado en sus explotaciones y la contribución que el cultivo tiene en la cohesión social y la generación de oportunidades en las zonas rurales en las que se desarrolla.

Por otro lado, el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, contiene varios artículos que afectan directamente a los cultivadores de tabaco. Estos artículos son:

- Artículo 17. Apoyo a actividades alternativas económicamente viables. Facilitar la reorientación hacia otras actividades productivas de aquellos tabaqueros que decidan cesar/diversificar la actividad en el sector económico crudo.
- Artículo 18: Protección del medio ambiente y de la salud de las personas. Fomentar una mejora de las prácticas culturales, desde un punto de vista medioambiental, en el caso de aquellos cultivadores que deseen seguir cultivando tabaco.

Además el artículo 9, reglamentación del contenido de los productos de tabaco, podría limitar el contenido de nicotina en la planta de tabaco hasta límites no alcanzables de forma natural.

La imposibilidad de que los cultivadores o sus representantes puedan intervenir aportando su conocimiento y experiencia durante las Conferencias de las Partes que se reúnen cada dos años hace que se incrementen los temores por las consecuencias que el Convenio Marco puedan suponer para el conjunto del sector.

#### **4. TRÁFICO ILÍCITO DE HOJA DE TABACO**

Cuando se habla de contrabando de tabaco, los datos indican que se trata mayoritariamente de comercio ilícito de cigarrillos genuinos, esto es, que han sido fabricados por operadores legales. Estos productos, a pesar de estar sujetos a impuestos especiales y controles establecidos por diversas administraciones, pasan al mercado negro eludiendo los controles fiscales de los mercados de destino. Sin embargo, en los últimos tiempos está empezando a aparecer una venta ilegal de tabaco en rama, ya sea de hoja a granel o cigarrillos entubados, que además de suponer un perjuicio por las pérdidas económicas para las arcas públicas, por la evasión fiscal que supone, puede llegar a suponer un mayor riesgo para la salud, debido a la total ausencia de controles fitosanitarios sobre los productos introducidos en el mercado ilícito.

Para el control de las labores del tabaco sujetas a impuestos especiales (por ejemplo, los cigarrillos en España están gravados en un 79% de su PVP), se utilizan herramientas de seguimiento a nivel europeo como el Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (EMCS, por sus siglas en inglés). Sin embargo la hoja de tabaco, al no estar gravada por impuestos especiales, no está sujeta a estos mecanismos y esto puede hacer que sea más fácil desviarla al mercado ilícito, razón por la que en los últimos tiempos está apareciendo esta nueva forma de contrabando.

En un informe de la Comisión al Consejo de enero de 2018, se indica explícitamente que la inclusión del tabaco crudo en el ámbito de aplicación de los productos sujetos a impuestos especiales mejoraría el control, pero también impondría desproporcionados costes administrativos y de cumplimiento a todos los operadores legítimos. Esto implicaría una pérdida de competitividad del tabaco cultivado en la UE en comparación con el tabaco importado de países terceros. Supondría una ventaja para los cultivadores y primeros transformadores no pertenecientes a la UE, ya que no tendrían que soportar estos costes, pero podrían exportar tabaco (crudo) a la UE. Por lo tanto, la Comisión concluye que podrían obtenerse beneficios similares con costes más reducidos si se estableciese un marco normativo común para los cultivadores y los primeros transformadores de la UE.

Con el objetivo de eliminar la amenaza que supone el comercio ilícito de hoja de tabaco, es necesario que desde las distintas Administraciones se pongan en marcha medidas que contribuyan a dotar de mayor transparencia al sector legal, contando con el firme compromiso de los cultivadores de hoja de tabaco y la industria de primera transformación y promoviendo la colaboración público-privada entre el sector tabaquero, las administraciones y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

En este contexto, desde la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha desarrollado una norma de carácter regional para facilitar un mayor control a los movimientos de hoja de tabaco, desde la fase de cultivo, pasando por el curado, hasta las entregas a las industrias de primera

transformación, gracias un régimen de seguimiento y localización. Este decreto dará más garantías al sistema de producción y ayudará en la investigación y erradicación del comercio ilícito de hoja de tabaco.

## 5. NUEVOS PRODUCTOS

En los siglos XVI y XVII, el tabaco molido se consumía en pipa por las clases acomodadas y en forma de cigarrillos por las clases bajas. En el siglo XVIII se popularizó el consumo de rapé y polvo español y, a partir del siglo XIX, empezó a consumirse en forma de cigarrillo, hasta convertirse en un producto de gran consumo.

En los últimos tiempos, el consumo de tabaco está siendo sometido a cambios con intención de adaptarse a las demandas de la sociedad, ofreciendo productos más sostenibles y que presenten menores riesgos potenciales para la salud del consumidor. Es decir, los consumidores adultos tienen hoy en día a su disposición en el mercado productos innovadores, diseñados con el objeto de reducir el daño que causa el tabaco.

Dentro de esta categoría de productos están los dispositivos que calientan pero no queman el tabaco y los cigarrillos electrónicos, entre otros.

Para introducir este tipo de nuevos productos en un mercado tan regulado como el del tabaco hay que cumplir requisitos sanitarios y normativos muy elevados a la vez que hay que tener en cuenta la dificultad para comunicar al consumidor la existencia y características de estos productos novedosos, dadas las limitaciones existentes en cuanto a la comunicación y promoción de los productos del tabaco.

Por lo tanto, en la actualidad, en determinados mercados, como es el caso de España, un consumidor adulto puede optar por productos del tabaco que contengan hoja de tabaco (cigarrillos, picaduras para liar o para pipa, cigarrillos y cigarrillos), productos del tabaco sin combustión y cigarrillos electrónicos, que no contienen hoja de tabaco pero pueden contener o no nicotina.

Las principales diferencias entre los productos novedosos anteriormente indicados son:

- El tabaco sin combustión necesita de un dispositivo para calentar el tabaco hasta una temperatura, sin llegar a quemarlo.
- La fiscalidad es distinta, mientras que en el cigarrillo convencional los impuestos suponen un 79% del precio, en el tabaco para calentar son del 45% y en los cigarrillos electrónicos tan sólo se paga un 21% de IVA.

De manera que la producción de hoja de tabaco de Extremadura debe cumplir las especificaciones establecidas por las empresas manufactureras tanto para ser incluida en los cigarrillos convencionales como en los productos novedosos que calientan el tabaco pero no lo queman. Teniendo en cuenta que en los últimos años el mercado mundial se ha reducido de forma considerable, sólo las producciones de gran calidad, cultivadas y transformadas de manera sostenible y que garanticen su trazabilidad tendrán hueco en el mercado, ya sea para productos tradicionales o de nueva generación.

En el siguiente cuadro se realiza una comparación entre el tabaco convencional, cigarrillos y los productos novedosos, tabaco sin combustión y cigarrillos electrónicos.

**CUADRO 3: Comparativa tabaco convencional, cigarrillos, y productos novedosos**

	TABACO CONVENCIONAL		PRODUCTOS NOVEDOSOS
	Cigarrillos	Tabaco sin combustión	Cigarrillos electrónicos
<b>Elaborado con tabaco</b>	SI	SI	NO
<b>Contiene Nicotina</b>	SI	SI	En su mayoría, aunque hay opciones sin ella.
<b>Impuestos Especiales</b>	SI	SI	NO
<b>% total de impuestos sobre PVP (21% IVA incluido).</b>	79%	45%	21%
<b>Prohibida venta a menores 18 años</b>	SI	SI	SI
<b>Venta obligada en estanco</b>	SI	SI recarga / Dispositivo libre	NO
<b>Venta en Internet</b>	Prohibida	Prohibida recarga / SI Dispositivo	SI
<b>Advertencias Sanitarias</b>	SI (65% frontal y trasera /50% laterales)	SI (obligada 30% recargas)	SI (obligada 30% recarga)
<b>Restricción de publicidad</b>	SI	SI (sólo para recarga)	SI
<b>Restricción al consumo</b>	SI	No está regulado específicamente	SI

Fuente: Elaboración propia con datos públicos (2018)