

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

HACER FRENTE AL COMERCIO ILLÍCITO DE TABACO:



WORLD BANK GROUP

REVISIÓN MUNDIAL DE LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES

RESUMEN

INFORME TÉCNICO DEL GRUPO BANCO MUNDIAL
PROGRAMA MUNDIAL DE LUCHA CONTRA EL TABACO

COMPILADORA:
SHEILA DUTTA



RESUMEN

Resumen

¿Por qué el comercio ilícito de productos de tabaco constituye un problema?

El consumo de tabaco genera pérdidas económicas, sociales y de salud inigualables a nivel mundial. Se estima que la cantidad de personas que fuman en el mundo asciende a 1100 millones o 21 % de la población adulta¹. El tabaco mata a por lo menos la mitad de los fumadores habituales, lo que representa más muertes al año que las provocadas por el VIH/sida, la tuberculosis y el paludismo juntos. Como resultado, cada año mueren alrededor de 7,2 millones de personas², y de mantenerse la tendencia actual, para el 2030 el tabaco matará a más de 8 millones de personas por año³. Esta carga afecta desproporcionadamente a los países de ingreso bajo y mediano, donde se produce el 80 % de esas muertes prematuras⁴. Se estima que los costos económicos mundiales del consumo de tabaco ascienden a, como mínimo, USD 1,4 billones anuales, lo que equivale al 1,8 % del producto interno bruto (PIB) mundial. Casi el 40 % de esos costos se generan en los países en desarrollo⁵.

Elevar las tasas de los impuestos selectivos al tabaco para hacerlo menos asequible y, como muestran las evidencias, reducir su consumo es una medida que puede salvar millones de vidas y, al mismo tiempo, disminuir la pobreza e incrementar los recursos internos de los países para financiar el desarrollo. El aumento de los impuestos al tabaco permite mejorar la salud pública, acrecentar los ingresos tributarios derivados de estos impuestos y reducir la carga económica asociada al consumo⁶. El comercio ilícito de productos de tabaco menoscaba la eficacia de las intervenciones mundiales orientadas a la prevención y el control del tabaco, sobre todo en lo que respecta a las políticas tributarias referidas al tabaco.

El comercio ilícito de productos de tabaco incide en los precios promedio de esos productos y, por lo tanto, en su asequibilidad; puede incrementar la disparidad en el consumo de

tabaco, dado que los productos ilícitos son consumidos en forma desproporcionada por las poblaciones de ingreso bajo; contribuye a la diversidad de marcas, lo que puede incrementar la demanda general; amplía el acceso a los productos de tabaco, sobre todo para los jóvenes, dado que los productos ilegales suelen distribuirse a través de canales no regulados; y menoscaba las políticas de advertencias sanitarias y de divulgación de ingredientes, ya que los productos ilegales a menudo incumplen las leyes locales; además, la evasión fiscal asociada al mercado ilegal del tabaco reduce los ingresos tributarios del gobierno⁷ y puede modificar la actitud de los contribuyentes con respecto al pago de impuestos en general⁸.

Se estima que el mercado ilegal de cigarrillos reduce en un 4 % aproximadamente el precio promedio de los cigarrillos y aumenta en alrededor de un 2 % el consumo. Esto se traduce en unas 164 000 muertes prematuras al año⁹. Otra fuente de preocupación es el vínculo que existe entre el mercado ilícito del tabaco, la seguridad y la gobernanza, dado que las redes ilegales prosperan en los contextos de gobernanza débil y los favorecen.

Además, las empresas del sector suelen aprovechar la presencia de productos de tabaco ilegales para promover la reducción de las políticas de control del tabaco o impedir la suba de los impuestos al tabaco. La industria tabacalera normalmente alega que el incremento de los impuestos y los precios (así como otras medidas de control del tabaco) motivará a los clientes a comprar productos ilegales en lugar de fumar menos o abandonar el cigarrillo, y que ello incidirá en la recaudación tributaria sin que disminuya el consumo de tabaco. Este argumento se ve refutado por una gran cantidad de análisis empíricos en diversos países, entre los que se encuentran los estudios de casos presentados en este informe.

¿En qué consiste el comercio ilícito de productos de tabaco?

El comercio ilícito de tabaco se refiere a cualquier práctica relacionada con la distribución, venta o compra de productos de tabaco que está prohibida por la ley, como la evasión fiscal (venta de productos de tabaco sin pagar los impuestos correspondientes), la falsificación, el ocultamiento del origen de los productos y el contrabando. Puede llevarse a cabo por actores ilícitos que no están registrados ante los órganos públicos pertinentes, así como por entidades legítimas cuyas operaciones contravienen las leyes y regulaciones aplicables.

En la mayoría de los casos, los precios de los productos de tabaco ilícitos son más bajos que el precio minorista de los productos de tabaco legales, con lo que se busca hacerlos más atractivos a los consumidores. Por ejemplo, en Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, el precio promedio de calle de los cigarrillos objeto de contrabando era, respectivamente, un 50 %, un 50 %, un 60 % y un 67 % más bajo que el precio promedio de los cigarrillos legales¹⁰. En 2011, en Malasia, el precio promedio de los cigarrillos ilegales era alrededor de un 55 % más bajo que el de los cigarrillos gravados con impuestos¹¹. Como es de esperar, la naturaleza ilegal de la evasión impositiva hace que la tarea de medir su magnitud resulte

extremadamente difícil. Las estimaciones recientes de los expertos coinciden en que la pérdida anual de ingresos por impuestos al tabaco a nivel mundial asciende a entre USD 40 000 millones y USD 50 000 millones, es decir, alrededor de 600 000 millones de unidades (cigarrillos individuales), lo que equivale al 10 % del consumo mundial¹².

¿Por qué es importante abordar el comercio ilícito de productos de tabaco?

Como se indicó más arriba, el comercio ilícito de productos de tabaco genera numerosos problemas en materia de salud, economía y gobernanza, entre los cuales se destacan cuatro:

- » **El tabaco ilícito mata.** La razón fundamental para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco se relaciona con su impacto en la salud pública. Todos los productos de tabaco son peligrosos para la salud humana, incluso aquellos que se producen y venden en la más estricta legalidad. Sin embargo, el tabaco ilícito daña la salud individual y comunitaria de otras maneras. Desde el punto de vista de la salud pública, el comercio ilícito debilita el efecto de los impuestos selectivos al tabaco en el consumo de tabaco —y, por ende, en la morbilidad y la mortalidad prevenibles—, dado que aumenta la asequibilidad, el atractivo y la disponibilidad de los productos de tabaco.
- » **Los jóvenes y los pobres son los más afectados.** Por lo general, los cigarrillos ilegales se venden a un precio considerablemente inferior al de los cigarrillos gravados con impuestos, como lo demuestran los estudios de casos presentados en este libro. Perjudican en mayor medida a los grupos poblacionales más sensibles a los precios, dado que resultan menos costosos para los jóvenes y las personas de bajos ingresos en particular, con lo que se alienta el consumo entre dichos grupos. La disponibilidad de cigarrillos ilegales económicos aumenta la posibilidad de que los jóvenes se vuelvan adictos (sobre todo cuando las importaciones ilegales exaltan el atractivo de fumar marcas que representan elevadas aspiraciones sociales). Asimismo, alienta a los quintiles más pobres de la población a continuar fumando, en lugar de abandonar el cigarrillo, aun cuando los impuestos al tabaco y los precios de los cigarrillos legales aumentan. Los pobres tienden a consumir mayores niveles de tabaco y, por lo tanto, se ven afectados en forma desproporcionada por enfermedades relacionadas con el tabaco y la muerte prematura. En consecuencia, están más expuestos a caer en la pobreza extrema debido a los costos de los tratamientos o la pérdida de ingresos cuando la persona fumadora que genera los ingresos contrae una enfermedad relacionada con el tabaco. Como resultado, el comercio ilícito de productos de tabaco exacerba la falta de equidad.
- » **Combatir el comercio ilícito de productos de tabaco contribuye a mejorar la gobernanza.** El comercio ilícito de tabaco, por definición, reduce los ingresos que, de otro modo, se pagarían al gobierno y se podrían invertir en el control del tabaco y otros programas prioritarios que benefician a la población. También afecta negativamente el

bienestar público de otras maneras. Por ejemplo, no solo es incompatible con el Estado de derecho, sino que a menudo depende de la falta de gobernanza y puede contribuir a ella (entre otros, a través de la corrupción y la presencia de redes criminales organizadas). Por el contrario, combatir este problema puede favorecer en mayor medida a la gobernanza: las herramientas y las capacidades desarrolladas para hacer frente al comercio ilícito de productos de tabaco pueden fortalecer la administración tributaria, el cumplimiento y la aplicación en general (incluso en relación con otros productos sujetos a impuestos selectivos, como el alcohol y el combustible). El control del comercio ilícito de productos de tabaco y la mejora de la gobernanza en general son aspectos que se refuerzan mutuamente.

- » **La falta de control del comercio ilícito de tabaco brinda a la industria tabacalera la posibilidad de desinformar a la opinión pública y ejercer una influencia indebida en las políticas públicas.** Tal como se destaca en los estudios de casos de países del presente informe y en otros análisis recientes¹³, la industria tabacalera normalmente utiliza estimaciones infladas del impacto de los impuestos al tabaco sobre el comercio ilícito para hacer campaña contra la suba de los impuestos al tabaco y desinformar a la opinión pública. Midiendo con precisión y controlando de forma más adecuada el comercio ilícito de tabaco, los gobiernos reducen la capacidad de la industria de distorsionar las prioridades en materia de políticas, con lo que mejoran la salud pública, la administración tributaria y la gobernanza.

¿Cuáles son las causas del comercio ilícito y qué medidas pueden aplicarse para hacer frente al comercio ilícito de productos de tabaco?

Los factores que contribuyen al comercio ilícito son complejos. Sin embargo, en contraposición a los argumentos de la industria tabacalera, los impuestos y los precios tienen un impacto muy limitado en la participación de mercado de los cigarrillos ilícitos en los países¹⁴. Las pruebas indican que el mercado ilegal de cigarrillos es relativamente más grande en los países donde los impuestos y los precios son bajos, y relativamente más pequeño en aquellos donde los impuestos y los precios son más altos¹⁵. Los factores no relacionados con el precio tales como el estado de la gobernanza, las deficiencias del marco regulatorio, la aceptación social del comercio ilícito y la disponibilidad de las redes informales de distribución determinan en mayor medida el tamaño del mercado ilícito del tabaco¹⁶.

Las medidas destinadas a controlar el mercado ilícito del tabaco son un componente necesario de las políticas de control del tabaco bien diseñadas. Lo que motiva a los gobiernos a esforzarse por combatir el comercio ilícito de productos de tabaco son los posibles beneficios en términos de ingresos tributarios y los beneficios que genera la reducción del consumo para la salud pública. Dado que el comercio ilícito de productos de tabaco es

determinado por múltiples factores, una estrategia eficaz para abordar esta cuestión debería ser explícitamente multisectorial e involucrar a todos los organismos públicos pertinentes. Idealmente, deberían participar los ministerios de finanzas, comercio, industria, relaciones exteriores, justicia, interior, aduanas, educación y salud, además de la sociedad civil y los medios de comunicación¹⁷. Los intereses creados de partes interesadas clave y la opinión pública en relación con el comercio ilícito de tabaco pueden incidir en el grado de evasión y, por lo tanto, también deben ser examinados¹⁸.

La priorización y coordinación del control de toda la cadena de suministro (desde los campos donde se cultivan las hojas de tabaco, o el puerto de entrada, hasta la compra final realizada por el consumidor individual) y el cumplimiento de las regulaciones han demostrado ser medidas eficaces para reducir la evasión impositiva y el consumo de productos de tabaco¹⁹. Cabe destacar que en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (el "Protocolo") de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que forma parte del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS), se definen normas mundiales compartidas para abordar el comercio ilícito. Debe señalarse que los enfoques para controlar el comercio ilícito de tabaco deben estar sujetos a actividades muy regulares de supervisión, seguimiento y evaluación debido a la naturaleza intrínsecamente dinámica y adaptativa del mercado ilícito. Como se destaca en un reciente informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la administración y la aplicación de los impuestos al tabaco, incluso en un mismo país, las soluciones que alguna vez funcionaron podrían no funcionar dos veces²⁰.

¿Qué pueden hacer los países para combatir exitosamente el comercio ilícito de productos de tabaco?

Hacer frente al comercio ilícito de productos de tabaco es indispensable para llevar a cabo un control eficaz del tabaco en todos los países. Sin embargo, abordar esta cuestión plantea desafíos políticos, legales y tecnológicos complejos. Como tal, el comercio ilícito es uno de los temas sobre los cuales las autoridades normativas y los encargados de ejecutar los programas de control del tabaco a nivel nacional solicitan con mayor frecuencia información y colaboración técnica a las organizaciones internacionales.

Las experiencias de los países analizadas en este volumen dejan en claro que los países pueden contener o reducir el comercio ilícito mientras llevan adelante otras estrategias eficaces de control del tabaco, como la suba de los impuestos. En efecto, hoy en día los países que están dispuestos a adoptar medidas audaces tienen más oportunidades de éxito que nunca.

El Protocolo del CMCT de la OMS, que entró en vigencia en septiembre de 2018, ofrece normas integrales y un marco para la cooperación mundial, lo que brinda a los países una

oportunidad transformadora de profundizar los avances en la lucha contra la morbilidad y la mortalidad relacionadas con el tabaco haciendo frente al comercio ilícito de tabaco. Al aprovechar la oportunidad e intensificar las medidas para combatir el comercio ilícito, en consonancia con el Protocolo, los países pueden sacar provecho del creciente impulso político, establecer alianzas mundiales y regionales para la colaboración y el intercambio de conocimientos, y lograr victorias decisivas contra el comercio ilícito de tabaco en los próximos años.

Para beneficiarse plenamente del Protocolo, las autoridades normativas y los encargados de ejecutar las políticas actualmente buscan vincular sus orientaciones normativas con datos y análisis empíricos sobre las experiencias de los países en el control del comercio ilícito (lo que funcionó, lo que no funcionó y las razones del caso). Es entonces cuando este libro entra en escena.

La propuesta de este libro

Las razones para reducir el comercio ilícito de productos de tabaco son contundentes. La pregunta sería, en todo caso, **de qué forma**. En respuesta a la demanda de funcionarios gubernamentales de alto nivel y otros asociados, este libro brinda aportes y orientaciones prácticas basados en las diversas experiencias de los países. Se adopta un modelo de estudios de casos orientado a la práctica para complementar las directrices establecidas en el Protocolo del CMCT de la OMS y otras fuentes normativas. El objetivo es presentar orientaciones/hechos prácticos a los que las autoridades normativas y los encargados de ejecutar las políticas puedan acceder fácilmente, según corresponda. También se proporcionan recursos destinados a informar y empoderar a las organizaciones de fiscalización y de promoción de la sociedad civil.

Los contenidos centrales de este volumen están organizados de la siguiente manera. En el capítulo 1 se brindan los fundamentos históricos, conceptuales y normativos de la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco y se analiza el Protocolo del CMCT de la OMS; se abordan los desafíos que enfrentarán los países en la implementación del Protocolo, y se destacan las estrategias dirigidas a minimizar la influencia de la industria tabacalera en la política nacional sobre comercio ilícito de productos de tabaco.

En la parte I (capítulos 2 a 7) se abordan los esfuerzos por controlar el comercio ilícito de productos de tabaco en Europa (Irlanda, Georgia, la Unión Europea y el Reino Unido), Australia y Canadá. En la parte II (capítulos 8 a 13) se presentan estudios de América Latina y el Caribe referidos a Chile, Colombia, México y los países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental, y Trinidad y Tobago. La parte III (capítulos 14 a 17) abarca Asia oriental y meridional e incluye estudios de casos de Bangladesh, Indonesia, Malasia y Filipinas. En la parte IV (capítulos 18 a 21) se examina el comercio ilícito de productos de tabaco en África al sur del Sahara tomando como base estudios de Kenya, Senegal, los países de la Unión Aduanera

de África Meridional (SACU) y Zambia, y un análisis por separado de las zonas fronterizas de Botswana, Lesotho y Sudáfrica.

En el capítulo 22, luego de analizar en detalle las experiencias individuales en los estudios de casos, se recapitula para proponer enseñanzas aplicables de manera general sobre el fortalecimiento de la administración tributaria para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco y reducir, al mismo tiempo, el consumo de tabaco. Adoptando la perspectiva del FMI, se extraen enseñanzas de la experiencia internacional. En la conclusión del libro, tras haber realizado un análisis comparativo de todos los estudios de casos a través de la lente del Protocolo del CMCT de la OMS, se identifican las orientaciones estratégicas clave que han caracterizado a los países que documentan avances considerables en el control del comercio ilícito de productos de tabaco. Dentro de esta amplia agenda, los autores destacan puntos de acción que las autoridades normativas y los encargados de implementar las políticas pueden priorizar para iniciar, fortalecer y mantener los avances logrados en el combate del comercio ilícito de productos de tabaco.

Pasos estratégicos para reducir el comercio ilícito de productos de tabaco

¿De qué manera los países combaten eficazmente el comercio ilícito de tabaco? A partir de los estudios de casos presentados en este libro, se pueden establecer los siguientes pasos estratégicos basados en las enseñanzas extraídas de los países que combaten exitosamente el comercio ilícito de productos de tabaco:

- » **Realizar un diagnóstico de las distintas formas de comercio ilícito de productos de tabaco:** Los estudios de casos muestran que el comercio ilícito se concentra abrumadoramente en los cigarrillos en lugar de otros productos de tabaco. El comercio ilícito de tabaco adopta diversas formas y presenta variaciones de un país a otro en el tipo y el grado de intensidad, a saber: contrabando entre fronteras; declaración de productos como si fueran de exportación (y no estuvieran, por ende, sujetos a impuestos internos) y posterior venta de dichos productos en el mercado nacional; venta de producción no declarada (por ejemplo, un tercer turno de actividades no dado a conocer); falsificación de productos de marcas legítimas; producción de cigarrillos sin marca y de bajo costo destinados a los mercados ilícitos (denominados "marcas blancas ilícitas"); utilización de las zonas francas para introducir cigarrillos en el mercado interno; y venta de productos de tabaco por Internet, teléfono o correo electrónico²¹. Todas las formas de evasión fiscal inciden de distinta manera en las mejoras que se necesitan en la administración y aplicación de los impuestos.
- » **Comprender las causas del comercio ilícito de productos de tabaco y los factores que lo impulsan:** Los estudios de casos confirman las conclusiones extraídas de la literatura especializada en el sentido de que el comercio ilícito de tabaco responde a una gran

variedad de causas. Estas incluyen debilidad en la gobernanza y el marco regulatorio, la corrupción, las deficiencias de los sistemas judicial y de cumplimiento, la existencia de una distribución informal y de redes de crimen organizado, el hecho de estar en frontera con otro país que sufre problemas similares, y la rentabilidad prevista del comercio ilícito de tabaco. Los casos de los países confirman de manera contundente que el factor determinante del comercio ilícito de productos de tabaco es la administración tributaria. Países tan distintos en cuanto al nivel de desarrollo económico e institucional como el Reino Unido, Kenya y Georgia han logrado mejorar la eficacia con que administran los impuestos al tabaco y, de ese modo, reducir el comercio ilícito de tabaco, incrementando al mismo tiempo los impuestos al tabaco y los ingresos provenientes de estos. Debería considerarse que combatir el comercio ilícito y aumentar los impuestos al tabaco son medidas complementarias que se refuerzan mutuamente.

- » **Fortalecer los datos del país, el análisis, la planificación y los procesos de ejecución:** En consonancia con los artículos 7 y 9 del Protocolo, los estudios de casos del Reino Unido, Australia e Irlanda demuestran claramente la importancia de contar con datos confiables, así como de los análisis, la planificación y la supervisión de la ejecución. El proceso debe comenzar con el mapeo de la oferta y la demanda de los productos de tabaco; lo que se conoce sobre el comercio ilícito de dichos productos; el *modus operandi* de los actores que participan en el comercio ilícito o lo facilitan; la capacidad, el compromiso y la responsabilidad de los organismos públicos; y la consiguiente eficacia de la administración tributaria/aduanera. Las actividades comerciales ilícitas, así como las actividades de la industria, requieren un seguimiento intensivo. Además, resulta imprescindible contar con acceso a datos de alta calidad sobre el mercado local, incluida la prevalencia y la intensidad del consumo de tabaco. Sin embargo, el hecho de *no* disponer de datos sobre el tamaño del mercado ilegal *no* es excusa para la inacción. La falta de tales datos no ha impedido los avances de Kenya, Georgia y Filipinas, por ejemplo, en el control del comercio ilícito de productos de tabaco. En las estrategias de los países para reducir dicho comercio se deberían establecer políticas, leyes y regulaciones adecuadas a los contextos nacionales específicos. Cabe destacar que contar con una estrategia sólida por escrito es importante, pero no suficiente, a menos que dichos planes puedan llevarse a la práctica. Asimismo, las estrategias deberían integrar el fortalecimiento de la capacidad, los incentivos y la rendición de cuentas necesarios para una ejecución eficaz (incluidas medidas orientadas a exigir el cumplimiento)²².
- » **Evitar la dependencia respecto de la industria tabacalera:** La función que cumple la industria tabacalera plantea un desafío a los países que buscan combatir el comercio ilícito, dado que dicha industria suele estar vinculada al comercio ilícito de productos de tabaco, ya sea de forma directa o indirecta²³. Los estudios de casos del Reino Unido e Irlanda destacan la necesidad de cumplir las obligaciones estipuladas en el artículo 5.3 del CMCT para evitar que la industria influya en las políticas públicas²⁴. Los estudios de casos, entre ellos los de Colombia, Australia, Georgia y Malasia, también confirman las

conclusiones anteriores de que la industria tabacalera tiende a sobreestimar los niveles de comercio ilícito de tabaco y los cambios que registra dicha actividad para oponerse a las reformas del impuesto al tabaco. Los estudios de casos de Georgia y Uruguay muestran que, cuando el gobierno responde a las presiones de la industria y reduce los impuestos debido a los temores relacionados con el comercio ilícito de tabaco, disminuyen los ingresos y aumenta el consumo, mientras siguen sin abordarse los verdaderos factores que impulsan el comercio ilícito de productos de tabaco.

- » **Formar coaliciones políticas inclusivas contra el comercio ilícito de productos de tabaco:** Para contar con estrategias nacionales sólidas e implementadas con éxito, es necesario sumar apoyo y encontrar promotores en los más altos niveles de los ministerios y los gobiernos, como lo demuestran los casos de Georgia, Filipinas y el Reino Unido. Otro elemento indispensable para obtener apoyo político consiste en formar alianzas con partes interesadas clave de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos de expertos y los medios de comunicación, como se pone de manifiesto en los estudios de casos de Kenya, el Reino Unido, Georgia, Columbia y Bangladesh. Involucrar al público en las actividades destinadas a combatir el comercio ilícito favorece el cumplimiento y reduce la demanda de productos ilegales. Las cuestiones de economía política también afectan la aplicación: los casos de México y Kenya destacan la importancia del ciclo electoral y el contexto de la seguridad nacional en términos generales para la eficacia de la administración de los impuestos y su ejecución.
- » **Trabajar de manera transversal:** En los estudios de casos de Colombia, Chile y Kenya se determinó que la falta de integración entre los distintos sectores a nivel nacional y subnacional constituía el principal obstáculo para el control del comercio ilícito de productos de tabaco. En estos análisis, así como en los estudios de casos de Bangladesh, Australia y México, se destaca que, para adoptar e implementar exitosamente programas sólidos destinados a combatir el comercio ilícito y reformar el impuesto al tabaco, se necesita el apoyo activo y coordinado de numerosos ministerios y organismos gubernamentales. La coordinación reviste particular importancia a la hora de integrar el control del comercio ilícito de tabaco en las estrategias para la reforma del impuesto al tabaco y los programas de control del tabaco en general.
- » **Abordar el comercio ilícito como parte integral de la reforma del impuesto al tabaco y el control del tabaco en general:** Los casos de los países, en particular los de Filipinas, el Reino Unido e Irlanda, demuestran la naturaleza complementaria de la lucha contra el comercio ilícito de tabaco y la implementación de la reforma del impuesto al tabaco. El combate del comercio ilícito de productos de tabaco debería ser una parte integral del enfoque que adopten los países para controlar el tabaco. Los elementos clave de la reforma aparecen resumidos en la reciente publicación del Banco Mundial titulada *Reforma del impuesto al tabaco: En la encrucijada frente a la salud y el desarrollo*²⁵ de la siguiente manera:

- › **Ser ambiciosos y actuar con rapidez.** Las estrategias impositivas deberían centrarse primero en los beneficios vinculados con la salud y luego en el rendimiento fiscal. Esto significa procurar implementar fuertes aumentos de las tasas del impuesto al tabaco en los inicios del proceso.
 - › **Atacar la asequibilidad.** Los impuestos al tabaco solo disminuyen el consumo si logran reducir la asequibilidad de los cigarrillos.
 - › **Cambiar las expectativas.** La comunicación con el público es también un elemento crucial. Los gobiernos deben asegurarse de que los consumidores sepan que los precios de los cigarrillos seguirán subiendo.
 - › **Cobrar impuestos según la cantidad.** Las tasas impositivas del tabaco deberían simplificarse y establecerse en función de la cantidad de cigarrillos, no de su precio.
 - › **Puede generarse apoyo “etiquetando” el uso de los fondos.** Si bien los expertos fiscales critican la asignación de los ingresos tributarios a fines específicos a través de la legislación por considerar que contribuye a generar rigidez, fragmentación y eventuales distorsiones en el gasto público, la asignación de los fondos a un destino “general” (por ejemplo, cuando se vincula el incremento de los tributos con un aumento en los gastos en salud) ha contribuido a concitar el apoyo de los ciudadanos a las subas impositivas.
 - › **La colaboración regional puede mejorar los resultados.** Cuando los países trabajan en conjunto en una estructura regional, se puede intensificar el impulso en favor de una reforma ambiciosa de los impuestos al tabaco y minimizar las amenazas transfronterizas, como el contrabando de cigarrillos.
 - › **Establecer alianzas amplias.** Los líderes de los países enfrentan la férrea resistencia de la industria tabacalera ante los incrementos de los impuestos y otras medidas de control del consumo de tabaco. Para contrarrestar estas presiones, es necesario llevar adelante análisis económicos y de datos fidedignos, desarrollar políticas multi-sectoriales, y constituir alianzas sólidas entre las partes interesadas clave a nivel local, nacional e internacional.
- » **Alentar la cooperación y las alianzas a nivel regional y mundial, y sacar provecho de ellas:** Tal como se recomienda en el Protocolo (artículos 20 a 31) y el CMCT, los países también deberían respaldar los acuerdos de colaboración regionales, subregionales y mundiales, y sacar provecho de ellos, cuando resulten viables para abordar el comercio ilícito e implementar la reforma del impuesto al tabaco. Esto puede ayudar, por ejemplo, a reducir disparidades importantes entre los impuestos al tabaco en los países vecinos haciendo que los países alcancen un nivel común de impuestos más elevados, y a coordinar los esfuerzos transfronterizos y regionales para reducir el comercio ilícito de tabaco. A nivel mundial, la manera más eficaz en que un país puede beneficiarse con la promoción de la colaboración internacional y contribuir a ella es adherirse al Protocolo del CMCT,

como se analiza más abajo. La ratificación del Protocolo ofrece ventajas que van más allá del intercambio de conocimientos y la coordinación de los esfuerzos por garantizar el cumplimiento, entre ellas, el acceso a asistencia técnica para implementar el Protocolo y establecer sistemas de seguimiento y localización.

- » **Valerse del Protocolo y las directrices para la implementación del CMCT:** Las autoridades que buscan fortalecer la administración tributaria pueden utilizar dos fuentes importantes de buenas prácticas que derivan de la sección 15 del CMCT, titulada "Comercio ilícito de productos de tabaco". La primera es el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del CMCT de la OMS. Como tratado internacional, dicho instrumento también puede ayudar a generar apoyo político interno para implementar las medidas que en él se disponen. La segunda fuente clave de buenas prácticas y orientaciones en materia de políticas son las Directrices para la implementación del artículo 6 del CMCT de la OMS sobre medidas relacionadas con los precios e impuestos (publicadas en 2014). Estas directrices también abarcan el artículo 15, referido al comercio ilícito de productos de tabaco. Uno de sus principios rectores es la necesidad de contar con una administración eficiente y eficaz de los sistemas de impuestos al tabaco que permita abordar el comercio ilícito de productos de tabaco.

Medidas específicas para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco

La discusión anterior brinda amplias orientaciones estratégicas para seguir avanzando en el control y la prevención del comercio ilícito de productos de tabaco. Sin embargo, ¿qué medidas específicas pueden priorizar los encargados de tomar decisiones para obtener beneficios rápidamente? Las conclusiones a las que se llegó en los estudios de casos sugieren las siguientes medidas específicas:

- » *Exigir la concesión de licencias para toda la cadena de suministro de tabaco, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Protocolo.* Actualmente, se conceden licencias a todos los fabricantes, importadores, exportadores y distribuidores en casi todos los países. Cada país debe evaluar su capacidad de exigir el otorgamiento de licencias para el resto de la cadena de suministro, particularmente la venta minorista. Como se indica en el estudio de caso de Canadá, el mejor ejemplo del uso de licencias para controlar la cadena de suministro se encuentra en la provincia de Quebec, donde toda la cadena de suministro está sujeta al régimen de concesión de licencias, a saber, los cultivadores de tabaco, los transportistas, los productores, los almacenadores de tabaco crudo o productos finales, los importadores, los vendedores mayoristas y minoristas, y quienes posean equipos de fabricación. En Malasia, los importadores de tabaco operan bajo un régimen de licencias, y en Filipinas se exige a los proveedores de materias primas para el proceso de

producción, incluidos quienes abastecen de papel para el tabaco y los componentes de los filtros, que obtengan una licencia.

- » *Exigir el uso de estampillas seguras de impuestos selectivos y otras marcas de identificación en los productos para facilitar la aplicación y la recaudación impositiva, conforme a lo establecido en el artículo 8 del Protocolo.* Estas marcas deben tener varios niveles de seguridad (como ocurre en Kenya, Georgia y Filipinas, por ejemplo), deben ser indelebles y deben ser destruidas cuando se abre el paquete (para evitar también su reutilización). Como se señala en los estudios de casos, la falta de marcas seguras de impuestos selectivos en los países de la Unión Aduanera de África Meridional, Chile y México disminuye la capacidad de las autoridades impositivas para recaudar impuestos.
- » *Establecer sistemas de seguimiento y localización eficaces para monitorear los productos de tabaco a través de la cadena de suministro desde la producción o importación hasta la venta a los consumidores (artículo 8 del Protocolo).* Las estampillas de impuestos selectivos seguras son indispensables, pero no suficientes, para evitar la evasión impositiva si no se verifica en los tramos posteriores que los cigarrillos llevan estampillas fiscales y que estas son auténticas. El sistema de seguimiento y localización ayudaría a abordar, por ejemplo, el problema que se plantea cuando la producción interna de cigarrillos se subdeclara o se declara como si fuera a exportarse y luego se vende en el mercado interno. En los estudios de casos de México, Chile y la Unión Aduanera de África Meridional se identifica la falta de un sistema de seguimiento y localización como el principal obstáculo para el control del comercio ilícito de productos de tabaco. Cabe destacar que, como se detalla en los estudios de casos, en 2017, el Servicio de Rentas Internas de Ecuador puso en marcha el sistema de seguimiento y localización fiscal de cigarrillos, bebidas alcohólicas y cervezas de producción nacional, el primero en su tipo que cumple con lo dispuesto en el Protocolo.
- » *Establecer equipos eficaces encargados de la aplicación que cuenten con dispositivos de notificación automatizados para reducir el grado de discrecionalidad humana en la administración de los impuestos al tabaco (artículos 8 y 19 del Protocolo).* Esta característica desempeñó un papel importante para mejorar el nivel de aplicación en Kenya y Georgia. Sin embargo, el caso de Kenya también pone de relieve la importancia de los funcionarios a cargo de la aplicación, facultados para llevar a cabo inspecciones en cualquier momento y en cualquier punto de la cadena de suministro con el fin de embargar productos ilícitos en el acto y presentar cargos contra los infractores de forma inmediata.
- » *Obtener equipos de detección y utilizarlos con eficacia en los puestos aduaneros (artículos 14 y 19 del Protocolo).* La mayoría de los países ya dispone de acceso a equipos de detección, aunque no necesariamente en cantidades suficientes. En lo que respecta al uso de estos equipos, los posibles desafíos relacionados con la gobernanza podrían reducirse aún más separando las funciones de generación e interpretación de escaneos (como se señala en el estudio de caso de Kenya).

- » *Crear un perfil de riesgo para las inspecciones (artículos 10, 14 y 19 del Protocolo).* El caso de Chile pone de relieve el uso de una herramienta de análisis de riesgos para las cargas sospechosas y para generar alertas en las aduanas.
- » *Establecer franquicias impositivas relativamente bajas (artículo 13 del Protocolo y artículo 6, inciso 2, del CMCT) para las compras de productos de tabaco* en función de la cantidad (por ejemplo, solo dos paquetes, como en Australia) y de la frecuencia (por ejemplo, solo una vez cada 30 días, como en Georgia). El caso de Chile muestra cómo la falta de restricciones a la frecuencia generó un nivel considerable, aunque legal, de elusión fiscal en pequeña escala.
- » *Regular o prohibir el comercio de productos de tabaco en las zonas francas u otras zonas económicas especiales (artículo 12 del Protocolo).* El estudio de caso de Chile ilustra cómo la libertad relativa de regulación en esas zonas puede convertirlas en vías para la venta interna de productos de tabaco sin impuestos. En cambio, Colombia y Malasia establecieron un marco regulatorio estricto para las zonas francas con el propósito de evitar este inconveniente.
- » *Establecer y aplicar sanciones financieras y disposiciones penales para el comercio ilícito de productos de tabaco (artículos 15, 16 y 17 del Protocolo).* Las incautaciones, las sanciones financieras y otras penalidades lo suficientemente severas para producir un efecto disuasivo (a diferencia de lo informado en el estudio de caso de Kenya) son importantes. Según lo indicado en los estudios de casos del Reino Unido y Colombia, los procesos penales revisten particular importancia como elementos disuasivos.
- » *Disponer la destrucción segura y respetuosa con el medio ambiente de los cigarrillos decomisados, llevada a cabo por las autoridades normativas y no por la industria tabacalera (artículo 18 del Protocolo).* En México, los funcionarios aduaneros destruyen los cigarrillos decomisados, mientras que en Filipinas se requiere la aprobación y la presencia de un representante de la Oficina de Ingresos Fiscales. En contraposición con esta directiva, en Sudáfrica la responsabilidad de destruir los bienes ilícitos recae sobre un órgano representante de la industria.
- » *Educar al público sobre el impacto del comercio ilícito de tabaco.* Involucrar al público favorece la aplicación de impuestos y reduce la demanda de productos ilegales. Como se señala en los estudios de casos, Filipinas y Kenya introdujeron aplicaciones para que el público verificara la autenticidad de los paquetes de cigarrillo, mientras que en el Reino Unido se llevó a cabo una campaña de concientización en la que se explicó lo perjudicial que resulta la compra ilegal de cigarrillos para el país y las comunidades locales.

Los estudios de casos presentados en este libro, que complementan y respaldan el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del CMCT de la OMS, aportan detalles sobre la manera en que una amplia variedad de países ha enfrentado exitosamente el comercio ilícito de productos de tabaco. En definitiva, demuestran la

importancia—y la viabilidad—de abordar el comercio ilícito de productos de tabaco como parte constitutiva de la reforma del impuesto al tabaco y el control integral del tabaco.

Notas finales

¹ Organización Mundial de la Salud (2015), *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015*.

² "GBD 2015 Risk Factors Collaborators. Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990-2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015" (2016), *Lancet*; vol. 388, n.º 10053, pp. 1659-1724.

³ Banco Mundial (2016), *Expanding the Global Tax Base: "Taxing To Promote Public Goods: Tobacco Taxes"*, informe resumido, Washington, DC, 24 de mayo de 2016.

⁴ Banco Mundial (2016), *Expanding the Global Tax Base: "Taxing To Promote Public Goods: Tobacco Taxes"*, informe resumido, Washington, DC, 24 de mayo de 2016.

⁵ Goodchild, Nargis y Tursan d'Espaignet (2017), *Global economic cost of smoking-attributable diseases, Tobacco control*.

⁶ Patricio V. Márquez y Blanca Moreno-Dodson (comps.) (2017), *Reforma del impuesto al tabaco: En la encrucijada frente a la salud y el desarrollo*, Banco Mundial, octubre de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/report/119792>.

⁷ Hana Ross, Muhammad Jami Husain, Deliana Kostova, Xin Xu, Sarah M. Edwards, Frank J. Chaloupka e Indu B. Ahluwalia (2015), *Approaches for Controlling Illicit Tobacco Trade – Nine Countries and the European Union*, informe semanal sobre morbilidad y mortalidad, vol. 64, n.º 20, 29 de mayo de 2015.

⁸ Patrick Petit y Janos Nagy (2016), *How to Design and Enforce Tobacco Excises?*, Fondo Monetario Internacional.

⁹ L. Joossens, D. Merriman, H. Ross y M. Raw (2009), *How Eliminating the Global Illicit Cigarette Trade Would Increase Tax Revenue and Save Lives*, París, Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias, <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/23/1/81>.

¹⁰ Alejandro Ramos (2009), *Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries*, documento de trabajo, junio de 2009.

¹¹ Alex C. Liber, Hana Ross, Maizurah Omar y Frank J. Chaloupka (2015), *The impact of the Malaysian minimum cigarette price law: findings from the ITC Malaysia Survey, Tobacco Control*; 24:iii83-iii87, doi: 10.1136/tobaccocontrol-2014-052028.

¹² Patrick Petit y Janos Nagy (2016), *How to Design and Enforce Tobacco Excises?*, Fondo Monetario Internacional.

¹³ A. W. A. Gallagher, K. A. Evans-Reeves, J. L. Hatchard y otros (2018), *Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments*, *Tobacco Control*, publicado en línea por primera vez el 22 de agosto de 2018, doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054295.

¹⁴ Patrick Petit y Janos Nagy (2016), *How to Design and Enforce Tobacco Excises?*, Fondo Monetario Internacional.

¹⁵ Consejo de Investigación Nacional e Instituto Nacional de Medicina (2015), *Understanding the U.S. Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences*, Washington, DC, The National Academies Press.

¹⁶ Frank J. Chaloupka, Sarah M. Edwards, Hana Ross, Megan Diaz, Marin Kurti, Xin Xu, Mike Pesko, David Merriman y Hillary DeLong (2015), *Preventing and Reducing Illicit Tobacco Trade in the United States*, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, <http://www.cdc.gov/tobacco/stateandcommunity/pdfs/illicit-trade-report-121815-508tagged.pdf>.

¹⁷ Patricio V. Márquez y Blanca Moreno-Dodson (comps.) (2017), *Reforma del impuesto al tabaco: En la encrucijada frente a la salud y el desarrollo*, Banco Mundial, octubre de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/report/119792>.

¹⁸ Hana Ross (2015), *Understanding and measuring tax avoidance and evasion: A methodological guide*, Washington, DC, doi: 10.13140/RG.2.1.3420.0486, http://www.tobaccoecon.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/405/Training/Emerging_Researcher_Programme_2015/Illicit-Guide.pdf.

¹⁹ Patricio V. Márquez y Blanca Moreno-Dodson (comps.) (2017), *Reforma del impuesto al tabaco: En la encrucijada frente a la salud y el desarrollo*, Banco Mundial, octubre de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/report/119792>.

²⁰ Patrick Petit y Janos Nagy (2016), *How to Design and Enforce Tobacco Excises?*, Fondo Monetario Internacional.

²¹ Véase el artículo 11 del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco.

²² Para obtener más información sobre la importancia de los incentivos y la rendición de cuentas, así como la capacidad de mejorar la eficacia institucional, véase *el Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes* (2017b), Banco Mundial.

²³ A. B. Gilmore, A. W. A. Gallagher y A. Rowell (2018), *Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol*, *Tobacco Control*.

²⁴ Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (2003), OMS.

²⁵ Patricio V. Márquez y Blanca Moreno-Dodson (comps.) (2017), *Reforma del impuesto al tabaco: En la encrucijada frente a la salud y el desarrollo*, Banco Mundial, octubre de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/report/119792>.

FUENTES DE LAS CITAS DE LA CONTRATAPA

ⁱ Comunicado de prensa del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 28 de junio de 2018.

<https://www.who.int/fctc/mediacentre/press-release/protocol-entering-into-force/es/>

ⁱⁱ Comunicado de prensa de la Organización Mundial de la Salud, 19 de julio de 2017.

<https://www.who.int/es/news-room/detail/19-07-2017-who-report-finds-dramatic-increase-in-life-saving-tobacco-control-policies-in-last-decade>

ⁱⁱⁱ *Lucha contra el comercio ilícito de los productos del tabaco: Declaración del comisario Andriukaitis sobre la adopción por la UE de un sistema de seguimiento y rastreo a escala de la UE*, comunicado de prensa de la Comisión Europea, 15 de diciembre de 2017.

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5269_es.htm

^{iv} *How to design and enforce tobacco excises?*, Fondo Monetario Internacional, octubre de 2016.

<https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2016/12/31/How-to-Design-and-Enforce-Tobacco-Excises-44352>

^v "Global Tobacco Control: A Development Priority for the World Bank Group", prefacio del *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015*, Grupo Banco Mundial.

http://www.who.int/tobacco/global_report/2015/timevansandworldbankforeword.pdf?ua=1

“Hacer frente al comercio ilícito supone hacer frente a la accesibilidad y la asequibilidad de los productos de tabaco, ser más eficaz en el control del empaquetado y reducir la financiación de actividades delictivas transnacionales, al tiempo que se protegen los ingresos gubernamentales en materia de impuestos al tabaco.”ⁱ

– Dra. Vera Luiza da Costa e Silva,
jefa de la Secretaría del CMCT de la OMS

“Los gobiernos de todo el mundo no deben perder tiempo en incorporar todas las disposiciones del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en sus programas y políticas nacionales de control del tabaco. También deben atajar el comercio ilícito de tabaco, que exacerba la epidemia mundial de tabaquismo y sus consecuencias socioeconómicas y sanitarias.”ⁱⁱ

– Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus,
director general de la OMS

“El tabaco sigue constituyendo la principal causa de muerte prematura evitable en la UE y el comercio ilícito de tabaco facilita el acceso a los cigarrillos y otros productos de tabaco, en particular por parte de los niños y los jóvenes. Además, cada año se pierden millones de euros en ingresos fiscales como consecuencia del comercio ilícito.”ⁱⁱⁱ

– Vytenis Andriukaitis
comisario de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea

“Debido a su escaso peso, su tamaño pequeño y su valor elevado, los productos de tabaco son susceptibles de fraude a través del comercio, la producción y el cultivo ilegales... El comercio ilegal es una actividad que depende del contexto y adopta varios *modus operandi*, por lo que requiere soluciones multidimensionales acordes al contexto específico.”^{vi}

– Patrick Petit (economista superior) y Janos Nagy (economista superior),
Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional

“Los regímenes eficaces de impuestos al tabaco que hacen que los productos de tabaco sean inasequibles constituyen una herramienta del siglo XXI para abordar la creciente carga de las enfermedades no transmisibles. Estamos convencidos de que, trabajando con la OMS y otros asociados en apoyo de los países, podremos evitar la tragedia humana de las enfermedades y las muertes relacionadas con el tabaco, y salvar innumerables vidas cada año.”^v

–Dr. Tim Evans (director superior) y Patricio V. Márquez (especialista principal en Salud Pública),
Prácticas Mundiales de Salud, Nutrición y Población del Grupo Banco Mundial

