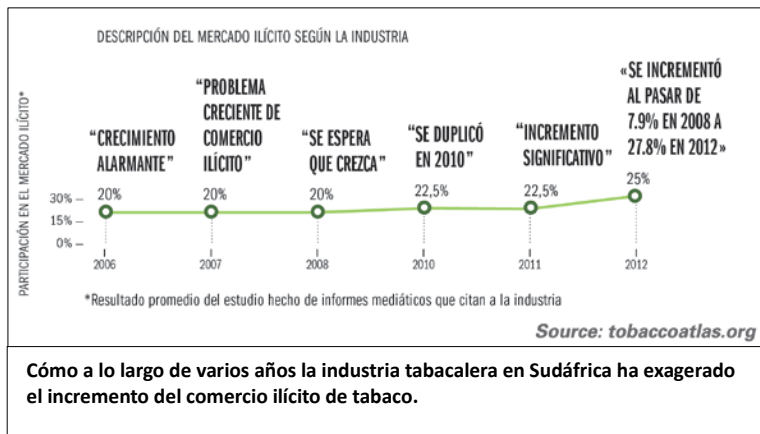


# Incrementar los impuestos al tabaco no tiene que esperar la entrada en vigor del Protocolo para eliminar el comercio ilícito de productos del tabaco

*Si el contrabando es una preocupación, que se inicie con medidas nacionales para controlar el comercio ilícito*

Con frecuencia, el temor al contrabando explica por qué los gobiernos no incrementan impuestos al tabaco. Un temor que las tabacaleras se empeñan en fomentar.



Hay avances sustanciales en la negociación de controles internacionales para restringir el comercio ilícito de tabaco y es posible que los gobiernos se vean tentados a esperar que dichos controles entren en operación antes de modificar sus políticas tributarias dirigidas al tabaco. Esto podría ser una medida equivocada por dos razones: Primera, incluso donde ya hay comercio ilícito, el aplicar mejores políticas —que generalmente inician con incremento de impuestos— casi siempre ha llevado a subir ingresos y precios, con una caída correspondiente del consumo. Segunda, no hay razón alguna para esperar a que entre

en vigor el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (comúnmente conocido como ITP, por sus siglas en inglés) para tomar medidas que permitan enfrentar el contrabando de productos de tabaco. Varios países, entre ellos Reino Unido, Brasil, Turquía, Kenia, Canadá y España, ya redujeron el comercio ilícito de productos de tabaco aplicando medidas nacionales.

Más aún, la piedra angular del ITP es la aplicación de medidas *nacionales*. Los países pueden y deben aplicar las medidas del ITP antes que entre en efecto. Por supuesto que dichas medidas tendrán un mayor efecto cuando más países las pongan en práctica, sin embargo, en lo inmediato también pueden ser efectivas.

El aspecto clave que hay que tener en mente es que prevenir el contrabando de productos de tabaco no significa detectar y aprender a cada persona y grupo implicados en el contrabando (o que compra productos libres del pago de impuestos). Más bien, las autoridades pueden concentrarse en subir los costos y riesgos para el contrabando, hasta el punto en que el comercio ilícito resulte impráctico o deje de ser rentable para los grandes actores. En seguida presentamos algunos ejemplos.

## Expedir licencias (Artículo 6)

El primer paso para controlar la cadena de suministro de productos de tabaco es expedir licencias, por lo menos a productores e importadores. Esta medida proporciona información básica como nombre y dirección de los actores activos (legalmente) en el mercado nacional. Lo más importante, ello significa que estos dichos actores tienen algo que perder si rompen las reglas: su licencia para producir o importar productos de tabaco (o equipo de fabricación).

Por lo general resulta más sencillo y rápido suspender o revocar una licencia que procesar a una persona o empresa por cometer delitos penales; por lo menos si está bien establecido el sistema de expedición de licencias (el Artículo 6 inciso 3 del ITP especifica que debe haber designada una autoridad facultada para “expedir, renovar, suspender, revocar y/o cancelar las licencias”).

**Diligencia debida** (Artículo 7 – también conocido como obligación de “conoce a tu cliente”)

Expedir licencias también constituye la base para otra disposición importante del Protocolo, la diligencia debida. Esto significa que los principales actores en el comercio del tabaco deben verificar información de los posibles compradores o proveedores de tabaco, los productos de tabaco o el equipo de fabricación. Un requisito esencial es que dichos actores sólo habrán de entablar relaciones comerciales con empresas o personas que cuenten con la debida licencia.

Además, esta regla de “conoce a tu cliente” exige que las personas en la cadena de suministro verifiquen información de sus socios comerciales: si tienen antecedentes penales, dónde están sus cuentas bancarias y si están registrados con la autoridad fiscal, entre otros datos.

La obligación de “conoce a tu cliente” opera mejor cuando se aplica en conjunto con la obligación de “conoce tu mercado” (véase Artículo 10 del ITP: *Medidas de seguridad y prevención*). Esto es, no habrá de permitirse que los fabricantes y otros vendan grandes cantidades de producto en países donde se saben que la demanda nacional no podrá absorberlo.

Por ejemplo, varias empresas tabacaleras solían enviar grandes embarques de cigarrillos a Andorra, un país diminuto con una población de menos de 100 mil habitantes. Tendrían que saber que la mayoría de esos cigarrillos, sino es que todos, acabarían en el mercado negro en otros países más grandes. Este tipo de transacción será ilícito.

#### El Protocolo del CMCT que combate el comercio ilícito de productos de tabaco

- ✓ El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT), que entró en vigor en 2005, en su Artículo 15 incluye medidas para eliminar el comercio ilícito. Exige tomar medidas “eficaces” para asegurar que todo envase de productos de tabaco esté marcado, de forma que las Partes puedan establecer el lugar de procedencia de los productos.
- ✓ Debido a la complejidad del comercio ilícito, las Partes decidieron negociar un protocolo o subtratado específico. Las negociaciones formales se extendieron de 2008 a 2012, culminando con el ITP, que adoptaron las Partes en su Conferencia de las Partes al CMCT, en noviembre de 2012.
- ✓ De las Partes al CMCT, 54 firmaron el Protocolo y, hasta el último informe disponible, 7 ya son Partes al Protocolo (por ratificación).
- ✓ El ITP entrará en vigor 90 días después de que haya 40 Partes.
- ✓ Una vez que el Protocolo entre en vigor, la primera reunión de las Partes al Protocolo se realizará previo a la Conferencia de las Partes al CMCT más cercana o inmediatamente después de ésta, lo que resulte primero.

#### Seguimiento y localización (Artículo 8)

La medida más destacada del Protocolo pugna por establecer un régimen mundial de seguimiento y localización, compuesto por sistemas nacionales y/o regionales que se comuniquen entre sí mediante un “centro mundial de intercambio de información”.

La lógica es simple: si se descubre producto del que se sospecha no pagó impuestos (o, dicho de otra forma, es ilícito), las autoridades querrán saber de dónde procede y en particular el punto de desviación a los canales ilícitos (esto es, *seguimiento*). Y si las autoridades sospechan que un fabricante, importador o vendedor al por mayor vende



en el mercado negro, querrán poder rastrear un cargamento desde el punto de partida hasta el punto de destino final, con la esperanza de atrapar gente en el punto de desvío (esto es, *localización*).



Estampilla fiscal en cajetilla de cigarrillos, Turquía

Para ello, las Partes exigirán “marcas de identificación únicas, seguras e indelebles” (como estampillas fiscales con elementos de seguridad, similares a las notas de banco, para evitar su copiado o falsificación). Estas marcas de identificación necesitan incluir información o estar enlazadas (mediante una base de datos) con información referente al fabricante o embarque. Idealmente estarán colocadas en las cajetillas, paquetes y envases en el punto de fabricación, para lo cual se utilizarán máquinas bajo control y vigilancia de los gobiernos (las autoridades habrán de asegurarse que los fabricantes no puedan recurrir a “turnos de trabajo fantasma” con las máquinas apagadas, con el fin de producir mercancía para el mercado negro).

De operar apropiadamente el sistema, cuando la autoridad examine un embarque de cigarrillos sospechoso, rápidamente podrá establecer dónde los fabricaron, cuál fue el mercado oficial de destino y a quién fueron vendidos originalmente (o se supone que le fueron vendidos). Evidentemente, si se encuentra que con frecuencia el producto ilícito sale de una bodega en particular, esa bodega se convertirá en objetivo prioritario de investigación.

Un sistema nacional de seguimiento y localización resulta particularmente eficaz para evitar exportación libre de pago de impuestos y reimportación ilícita de producto fabricado nacionalmente. El tipo de contrabando históricamente prevaleciente en varios países en diverso momento (por ejemplo, Canadá y Brasil).

Países que han puesto en marcha elementos de un sistema nacional de seguimiento y localización han hecho descubrimientos sorprendentes. Por ejemplo, Brasil ha sufrido un problema persistente de cigarrillos fabricados en el Paraguay que luego son importados ilegalmente al país carioca, libres de impuestos. Sin embargo, gracias a su sistema (y amplias investigaciones) descubrieron que productores brasileños también producían cajetillas de cigarrillos diseñadas para lucir como si fueran paraguayas; con todo y leyendas en español y etiquetas sanitarias del Paraguay. Es de suponer que los productores creyeron que las autoridades buscarían impedir el contrabando de su marca de cigarrillos incrementando el control fronterizo y no que inspeccionarían fábricas en el Brasil ubicadas a cientos de kilómetros de la frontera.

### **Conductas ilícitas, incluidos delitos penales** (Artículo 14)

Una queja frecuente por parte de las fuerzas del orden que investigan el comercio ilícito de productos de tabaco es que los tribunales siguen percibiendo ese tipo de comercio como un “crimen que no produce víctimas”, de forma que a lo mucho imponen multas simbólicas.

En ocasiones resulta peor que eso: la policía no tiene duda de que una persona o empresa participa en el comercio ilícito pero, en el marco de la legislación presente, el papel que una u otra desempeñan en el contrabando de cigarrillos técnicamente no es ilícito. Por ejemplo, podría ser que es ilícito *producir* cigarrillos sin comprar una cantidad suficiente de estampillas fiscales, sin embargo, no lo es estar en posesión de una cajetilla de cigarrillos sin timbres fiscales, tampoco sería posible establecer cargos contra empresas transportistas que sirven de vínculo entre fábricas en el exterior con los mercados negros locales.

El Artículo 14 del ITP incluye una lista larga de medidas y actos de omisión que los gobiernos habrán de declarar ilícitos (de acuerdo con el Artículo 14, inciso 2, es facultad de los gobiernos decidir qué conductas ilícitas habrán de ser consideradas delito penal y cuáles resultan menos serias, como violaciones administrativas).

Los gobiernos que sientan que su país experimenta o pronto puede experimentar niveles sustanciales de comercio ilícito de productos de tabaco harían bien en revisar sus legislaciones a la luz del Artículo 14, con el objetivo de establecer qué conductas en su país aún no son consideradas ilícitas.

### Conclusión

El Protocolo para eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco (ITP, por sus siglas en inglés) es un documento complejo que contiene una multiplicidad de disposiciones útiles. Aquellas autoridades que dudan en incrementar impuestos al tabaco por temor al comercio ilícito deberían usar el ITP —producto de la negociación entre todas las Partes al CMCT— como una plantilla de medidas inmediatas que es posible aplicar en el ámbito nacional.

**Mantener bajos los impuestos al tabaco, como la industria tabacalera y sus aliados sugieren a los gobiernos, es la peor política posible para controlar el comercio ilícito.** Ya existe consenso internacional con respecto a medidas específicas, basadas en evidencia, que los gobiernos deberían tomar para reducir el contrabando de productos de tabaco. El consenso tiene nombre: el ITP.

