

El control de la cadena de suministro del tabaco en México

frente a las disposiciones del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco

Mayo de 2022

El comercio ilícito de tabaco: un problema de salud pública

El comercio ilícito de productos de tabaco es una grave amenaza para la salud pública porque aumenta el acceso a cigarrillos a precios bajos, ocasiona pérdidas en los ingresos públicos y contribuye a financiar actividades criminales.

La evidencia muestra que los determinantes más importantes del comercio ilícito tienen que ver con problemas de gobernanza, deficiencias para vigilar y hacer cumplir la legislación, y la existencia de redes informales de distribución amplias y arraigadas. El combate al comercio ilícito, por lo tanto, debe concentrarse en medidas específicas para responder al problema sin comprometer los avances en la política de impuestos especiales.

El Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco

El Protocolo es un tratado internacional vinculado al Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control de Tabaco (CMCT) que contempla medidas para mejorar la capacidad de los gobiernos para enfrentar el comercio ilícito de tabaco. Consta de diez partes, aunque la correspondiente al control de la cadena de suministro (parte III) —desde la producción de la hoja de tabaco hasta la venta al consumidor—, y específicamente el seguimiento y la localización, es la parte central del tratado.

El Protocolo también aborda el fortalecimiento de la investigación de delitos relacionados, la aplicación de sanciones adecuadas y mecanismos de cooperación internacional. México es Parte del CMCT desde 2004, pero no del Protocolo.

La situación de México frente a las disposiciones del Protocolo para controlar la cadena de suministro

A partir del análisis de la normativa mexicana relacionada con las disposiciones de la parte III del Protocolo (artículos 6 a 13), se identificaron aspectos que necesitan fortalecerse para enfrentar el problema adecuadamente y facilitar el proceso de adhesión e implementación del Protocolo. De acuerdo con las dificultades percibidas para aplicar las disposiciones del Protocolo, este estudio desarrolló un sistema de códigos de colores en donde el **verde** indica que no se perciben dificultades relevantes, mientras que los códigos **amarillo**, **naranja** y **rojo**, en ese orden, representan dificultades cada vez más importantes.

Licenciamiento

Dado que el Protocolo extiende el licenciamiento a toda la cadena de suministro en forma explícita y plantea que sea una autoridad única que lo realice, deben hacerse las modificaciones correspondientes para definir las facultades en una sola autoridad reguladora.

El licenciamiento es un requisito fundamental para controlar la manufactura doméstica ilícita y otro tipo de prácticas ilícitas que consisten en el desvío de producción, por parte de un integrante legal de la cadena de suministro, hacia el mercado ilícito. El artículo 6 del Protocolo requiere que se exijan licencias o un sistema de control equivalente para la elaboración, importación o exportación de productos de tabaco y equipos de fabricación. Este artículo menciona expresamente todas las actividades de la cadena de oferta, desde la producción primaria, hasta la fabricación, depósito, transporte, distribución, y venta, y detalla la necesidad de un único ente regulador, la información mínima requerida de las solicitudes de licencia y la importancia de los controles periódicos.

En México, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) realiza las actividades de licenciamiento en una primera aproximación, en armonía con lo dispuesto en el Protocolo, aunque su actividad no abarca toda la cadena de suministro de productos de tabaco (excluye la hoja de tabaco y los semiprosesados) y comparte con otras agencias lo relativo al comercio exterior de productos de tabaco. La COFEPRIS también otorga certificados oficiales de condición sanitaria (lo que podría asimilarse a una licencia), pero el certificado es para procesos y productos, es decir, tampoco considera toda la cadena de suministro donde existen operadores como intermediarios, acopiadores, transportistas y proveedores de otros servicios.

Diligencia debida

En México existen numerosas disposiciones que facilitan el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes, reglas y códigos, lo que favorece la diligencia debida, pero no la contemplan expresamente.

El artículo 7 del Protocolo está orientado a asegurar que las personas involucradas en la cadena de suministro y equipo de fabricación: a) lleven a cabo la diligencia debida antes y durante una relación

comercial, b) supervisen las ventas de los clientes para garantizar que las cantidades son proporcionales a la demanda en el mercado previsto, y c) informen a las autoridades competentes de cualquier prueba de que el cliente está realizando actividades contrarias a las del Protocolo. Así, la diligencia debida debe entenderse en sincronización con el licenciamiento, pues solo los operadores con licencia pueden ser obligados a realizar una diligencia debida.

En la legislación mexicana existen numerosas disposiciones que facilitan el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes, reglas y códigos de la legislación tributaria del país, lo que favorece la diligencia debida; sin embargo, no la contemplan expresamente. Dado que la normativa de códigos de seguridad contenidos en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS) impuso a los productores e importadores de productos de tabaco obligaciones de informar y planteó verificaciones por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT) que alcanzan cualquier lugar o establecimiento que utilice quien venda, enajene o distribuya productos de tabaco en el país, podría ser la disposición que permita requerir claramente la obligación de los operadores de la cadena a someterse a una diligencia debida.

Seguimiento y localización

Los códigos de seguridad no cumplen los requisitos de seguridad necesarios y otros que establece el Protocolo. Además, no se usan para inteligencia aduanera y de control dentro de un sistema de seguimiento y localización. Tampoco hay coordinación ni comunicación suficiente para realizar el seguimiento y localización entre las agencias, en particular del SAT con la FGR.

El seguimiento y localización del tabaco es un proceso que permite determinar dónde se fabricó un producto y el punto de desviación hacia el mercado ilícito, cuando corresponda, así como vigilar y controlar su situación legal y movimiento hasta el punto de venta. Emplea marcas de identificación seguras, únicas e indelebles (como marbetes o códigos), incluyendo elementos invisibles. El artículo 8 del Protocolo requiere que los países implementen un sistema nacional de seguimiento y localización que en el futuro pueda vincularse a un centro global de intercambio de información para facilitar el control del comercio ilícito, y detalla la información mínima que debe registrar este sistema.

En México se introdujo la obligación de imprimir códigos de seguridad en las cajetillas de cigarrillos para venta en México entre 2017 y 2018. Estos códigos los colocan los productores e importadores, previa solicitud al SAT que los genera con tecnología propia. Su información es visible para cualquiera. En general, aunque estos códigos guardan correspondencia con el artículo 8 del Protocolo, no cumplen los requisitos de un instrumento eficaz. Además, el SAT no parece usar la información de los códigos como un sistema de trazabilidad y localización para controlar el comercio ilícito de tabaco, y no hay una evaluación pública sobre su funcionamiento y logros. Frente a la detección de códigos falsificados, el SAT se ha limitado a la esfera administrativa y no ha realizado acciones de oficio frente a la Fiscalía General de la República (FGR) para su investigación.

Mantenimiento de registros

No hay competencias claras, están dispersas, y no hay coordinación o existe de forma esporádica.

El artículo 9 está ligado al licenciamiento, ya que plantea una lista de requerimientos respecto a los operadores con licencia (datos sobre volúmenes producidos, en depósitos, en tránsito, a reembarcar o en régimen de suspensión de pago de impuestos). Además, establece el principio general (para los titulares de licencias) de registrar y compartir cuando les sea requerido por las autoridades un listado de información detallada sobre las exportaciones de productos de tabaco y de equipos (vendidos o manufacturados).

En la revisión realizada a la legislación mexicana, se puede advertir que hay correspondencia parcial con el artículo 9 del Protocolo, pues no hay competencias claras, están dispersas, y no hay coordinación o existe de forma esporádica. El Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT) detalla las licencias sanitarias que debe emitir la COFEPRIS para que la cadena de suministro pueda operar, pero no establece reglas específicas para el mantenimiento de registros. Por otro lado, la LIEPS establece el mantenimiento de registros para los productores e importadores de cigarrillos, pero no cubre todos los insumos ni toda la cadena de suministro y maquinaria dado que esta ley solo afecta a los contribuyentes de productos de tabaco. Finalmente, la normativa para las exportaciones, exoneradas del IEPS, está incluida en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, que establece que el contrato de transporte marítimo de mercancías sea un conocimiento de embarque, el cual funge también como título representativo de mercancías y constancia de recibido a bordo.

Medidas de seguridad y prevención

La Legislación está vigente, pero no constituye una estrategia utilizada por los gobiernos recientes. Todo lo relativo al control de la cadena de suministro debería tener un correlato mucho más desarrollado en los aspectos financieros de las operaciones para mejorar la inteligencia aduanera y policial en el seguimiento y localización del tabaco ilícito.

El artículo 10 del Protocolo también está relacionado estrechamente con el licenciamiento, pues requiere que los titulares de licencias adopten medidas para prevenir la desviación de productos de tabaco hacia canales ilícitos a través de: 1) la notificación a las autoridades competentes de la transferencia transfronteriza de efectivo en los importes estipulados en la legislación nacional o de pagos transfronterizos en especie y de todas las “transacciones sospechosas”, y 2) el suministro de productos del tabaco o equipos de fabricación únicamente en cantidades proporcionales a la demanda de dichos productos en el mercado previsto de venta o uso al por menor. Además, hace otras consideraciones dirigidas a prevenir algunos mecanismos informales, no bancarizados, de transferencia de valor que facilitan el comercio ilícito, entre otras recomendaciones relacionadas. En general, estas disposiciones tienen un carácter de llamado de atención, aunque existe una amplia

Recomendaciones para construir un sistema efectivo de seguimiento y localización

- Incluir los códigos de seguridad en todos los empaques de cigarros (no solo cajetillas) y optimizar los elementos de seguridad con marcas ocultas e indelebles.
- Requerir información detallada sobre el mercado final de los cigarros y crear un sistema de autenticación independiente.
- Establecer un mecanismo independiente de almacenamiento de información de los agentes de toda la cadena de suministro (no solo de los productores), incluyendo la correspondiente a las exportaciones.
- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, con funciones y alcances claros para que sea plenamente operativa y eficaz, sujeta a objetivos y evaluación periódica de actividades y resultados. Que permitan, además, establecer un sistema de información ordenado para el ejercicio de las funciones y para avanzar en la judicialización de las infracciones tanto de índole administrativa como penal.

normativa respecto de operaciones de lavado que los países de la región han ido incorporando y que incluirían estos y otros aspectos relacionados con el control del lavado de activos.

Si bien se entiende que las recomendaciones de ese artículo ya tienen en México antecedentes de una incorporación a la legislación en lo que respecta a un esfuerzo de coordinación para el combate al comercio ilegal en general, no constituye una estrategia utilizada por los gobiernos recientes.

Venta por internet, medios de telecomunicación o cualquier otra tecnología en evolución

Existe normativa aplicable, pero no hay evidencia de una efectiva aplicación.

El artículo 11 del Protocolo requiere que las transacciones de productos de tabaco a través de internet, medios de telecomunicación o cualquier nueva tecnología cumplan con todas las obligaciones del tratado. También llama a que se considere la posibilidad de prohibir ese tipo de transacciones.

En México existe correspondencia en la legislación toda vez que hay normatividad específica en materia de ventas por internet y otros medios relacionados. En concreto, la LGCT establece de manera expresa la prohibición de comerciar, vender o distribuir al consumidor final cualquier producto de tabaco por teléfono, correo, internet o cualquier otro medio de comunicación. No obstante, la falta de coordinación con entes reguladores de comercio en línea, así como la ausencia de acciones de verificación por parte de la COFEPRIS a esta vía de comercialización y la introducción de nuevas modalidades de envío de productos, hacen que la aplicación de la regulación no sea efectiva.

Zonas francas y tránsito internacional

Existe normativa, pero las zonas económicas especiales (o zonas francas) no están operando.

El artículo 12 del Protocolo apunta a una de las formas más comunes de operación del tabaco que se comercializa en forma ilícita:

el uso de las zonas francas. Una zona franca es un territorio bien delimitado que se caracteriza por contar con una serie de ventajas de tipo legislativo y económico que promueven el desarrollo de actividades comerciales y la inversión extranjera. En estas zonas se llevan a cabo actividades productivas, de depósito, embalaje, reempaque, e incluso fabricación de todo tipo de mercaderías permitidas, siendo casi siempre el cigarro un producto permitido. Este artículo requiere que las Partes apliquen controles eficaces de toda la fabricación y transacciones de tabaco en las zonas francas.

La legislación mexicana ha considerado zonas económicas especiales que son perfectamente asimilables a zonas francas. Sin embargo, el antecedente más reciente, la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales de 2016, no se encuentra vigente según un decreto de 2019 que la abroga. Existen otras denominaciones similares como la zona fronteriza en el norte, pero no tienen ninguna implicación sobre importación y exportación de productos al país ni establecen tarifas libres. No obstante, aun cuando las zonas económicas especiales no se encuentran operando en la actualidad, la legislación previa prácticamente no requeriría ningún ajuste para la implementación del artículo 12 del Protocolo.

Ventas libres de impuestos

Existe normativa y se aplica.

La venta de artículos en tiendas libres de impuestos implica ciertos mecanismos de desgravación fiscal para los viajeros, generalmente con límites de compra específicos; los cigarros son un caso. El artículo 13 del Protocolo no se dirige a recomendar cambios en el régimen existente de los Estados Parte o a prohibir su venta, sino a controlar los posibles desvíos de los sistemas de distribución y vigilancia que favorecen el comercio ilícito.

En México, las disposiciones en este sentido se basan en la Ley Aduanera y están contenidas en el Manual de Operación Aduanera. Aunque no hay regulación específica en materia de ventas libres de impuestos tal y como lo establece el Protocolo, se siguen disposiciones que regulan estrictamente a las tiendas libres como depósitos fiscales.



Esta investigación fue posible gracias a una subvención administrada por La Unión Internacional Contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias (The Union) y financiada por Bloomberg Philantropies. El contenido es responsabilidad de los autores y bajo ningún caso debe considerarse que refleja el punto de vista de The Union o de Bloomberg Philantropies. Este documento es un resumen del capítulo 4 de Sáenz-de-Miera B, Reynales-Shigematsu LM, Cárdenas-Denham M, López-Díaz V, Ramos-Carbajales A. *Impuestos saludables para el control del tabaco en México*. La Paz, México: Universidad Autónoma de Baja California Sur; 2022. Más información en: <https://impuestotabaco.org>, <https://www.insp.mx/control-tabaco> y <https://uabcs.mx/impuestosaludable/>.



Unión Internacional Contra
la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias
Soluciones de salud para los pobres



SALUD
SECRETARÍA DE SALUD



Recomendaciones generales para mejorar el control de la cadena de suministro de tabaco

- México debe adherirse al Protocolo y participar en el establecimiento de mecanismos globales para controlar el comercio ilícito de tabaco.
- Delimitar claramente las competencias para la emisión de licencias, controles de registros y otros requisitos de los artículos 6, 7, 9 y 10. En particular, es importante que la COFEPRIS asuma las competencias necesarias como organismo regulador para el control efectivo del comercio ilícito de tabaco, con apoyo de las autoridades hacendarias y con suficiente información y facultades dentro de un sistema que permita mayor control del ingreso, distribución y comercialización de los productos de tabaco.
- La información disponible sugiere que no se tienen convenios de coordinación entre las instituciones involucradas en el combate del comercio ilícito de tabaco y no existen sistemas de información comunes que permitan mejorar la actuación conjunta y establecer una política pública nacional. De esta manera, se debe establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para el control del comercio ilícito de cigarros.
- Definir un catálogo de sanciones penales y/o administrativas en materia de comercio ilícito de tabaco que permita una mejor tipificación de las conductas para ajustar la normativa de sanciones a lo planteado en la Parte IV del Protocolo. El intercambio de información en este sentido es fundamental para avanzar en la judicialización de las infracciones.
- Establecer acuerdos bilaterales que permitan intercambiar información para la persecución de delitos relacionados con el combate al comercio ilícito de tabaco.
- Debe existir un correlato mucho más desarrollado en los aspectos financieros de las operaciones de comercio y distribución de cigarros para complementar el uso de códigos de seguridad con miras a hacer más eficaz la inteligencia aduanera y policial para el seguimiento y localización del tabaco ilícito, de manera que permita perseguir desde una perspectiva de recursos ilícitos las conductas de comercio ilegal de tabaco.
- Proporcionar apoyo financiero a las actividades de control del comercio ilícito de tabaco, considerando que sin esto será muy difícil la profundización y extensión de éstas.
- Ajustar los procedimientos y técnicas de investigación para que las agencias con poder de defensa de la legalidad utilicen los códigos de seguridad del SAT de manera que se transformen en un verdadero instrumento para el seguimiento y localización.
- Considerar que la normativa defina los insumos clave —como el tabaco semi-manufacturado, el acetato de celulosa del filtro y los papeles que envuelven el filtro y el cigarro— y extienda el seguimiento a estos insumos.
- Utilizar un sistema de información digital con definiciones estandarizadas entre las agencias que refleje las incautaciones, decomisos y aseguramientos de cigarros incluyendo volúmenes, marcas, puntos de intervención, origen y cualquier otra información que permita su identificación precisa. Se deben incluir datos sobre los infractores que puedan divulgarse respetando el secreto fiscal y publicar periódicamente los resultados y las comparaciones interanuales, dotando al sistema de contenido útil para el seguimiento, la evaluación y la investigación del comercio ilícito de tabaco.