

Casos prácticos sobre comercio ilícito de tabaco: Colombia

Antecedentes

Las grandes diferencias de precios de una jurisdicción en relación a otras, que resultan de impuestos altos, crean incentivos económicos para el comercio ilícito. Sin embargo, el comercio ilícito depende de otros factores, como la disponibilidad de productos ilícitos, que depende de lo fuerte que sean las administraciones aduaneras y fiscales, y de la motivación de la industria para abastecer el mercado a través de los canales de comercio ilícito. En resumen, el comercio ilícito es el resultado de una combinación de fuerzas que incluye la gobernabilidad, las diferencias de precios entre jurisdicciones, y el comportamiento de la industria.

El riesgo de que se presente el comercio ilícito se puede mitigar cuando los gobiernos ejercen un mayor control fronterizo y adoptan políticas que mejoran la aplicación de la ley. Hay una serie de medidas efectivas que se pueden adoptar para combatir al comercio ilícito junto con un aumento de los impuestos. En este caso práctico se comparte la experiencia reciente de Colombia en la mitigación del riesgo del comercio ilícito, al mismo tiempo que el país logró aumentar los impuestos al tabaco y al alcohol.

Esfuerzos de Colombia para reducir el comercio ilícito

Antes de aumentar considerablemente los impuestos al tabaco en 2016, el gobierno de Colombia presentó una iniciativa de ley y el Congreso promulgó una legislación sobre el comercio ilícito. La Ley 1762 de 2015 (mejor conocida como la Ley Anticontrabando), reformó el código penal y adoptó medidas para combatir el comercio ilícito de una manera más eficaz. La ley determinó al comercio ilícito como un delito de origen de lavado de dinero (tanto el comercio ilícito como el lavado de dinero ahora tienen las mismas sanciones) y le dio a la Unidad

de Inteligencia Financiera instrumentos jurídicos para investigar las actividades relacionadas con el comercio ilícito. En particular, la reforma aumentó las penas de prisión por comercio ilícito a 4-12 años (de 3-5 años) (incluyendo no solo el contrabando “abierto”, sino también la versión “técnica” que implica la alteración de la información presentada a la autoridad aduanera).¹ Las personas que favorezcan y faciliten el comercio ilícito dentro de la administración ahora están sujetas a penas de prisión que van desde los 4 hasta los 15 años. Las personas que se dediquen al transporte o a la venta al por menor de productos de contrabando están sujetas a penas

¹ El contrabando técnico suele llegar a través de puertos legales con documentos que falsifican lo que realmente se está importando (por ejemplo, más artículos que los declarados, artículos de mayor valor que los declarados o declaran artículos sujetos a aranceles más bajos, etc.). El contrabando abierto se refiere al contrabando que se lleva a cabo sin dejar ningún rastro en cuanto a documentación o simulación de ser una importación legal. Por lo general, se lleva a cabo fuera de los puertos oficiales en zonas donde no hay control fronterizo.

de prisión que van desde los 3 hasta los 10 años. También se pueden incautar vehículos utilizados para transportar mercancías de contrabando. Además, se sanciona a los auditores contables que no revelen pruebas de comercio ilícito. Se aumentan las penas por comercio ilícito a empresas o personas que operan en zonas con privilegios aduaneros, como las zonas económicas especiales. La ley también establece que el comercio ilícito agrava otros delitos.

Por supuesto, la efectividad de estas reformas para reducir el comercio ilícito depende de los resultados de la aplicación de la ley, como la probabilidad de captura, juicio y condena. Teniendo esto en cuenta, los responsables de la creación de políticas actuaron para fortalecer la coordinación de las agencias encargadas de aplicar la ley con el fin de aumentar la probabilidad de captura y el aumento de las penas de prisión. Se creó una Comisión Interinstitucional de alto nivel para intercambiar información (incluyendo al sector privado) y así planear actividades. También se decidió que el jefe de la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), y sus miembros, deben venir

de la Policía Nacional, que tiene la capacidad de coordinar operativos interinstitucionales.

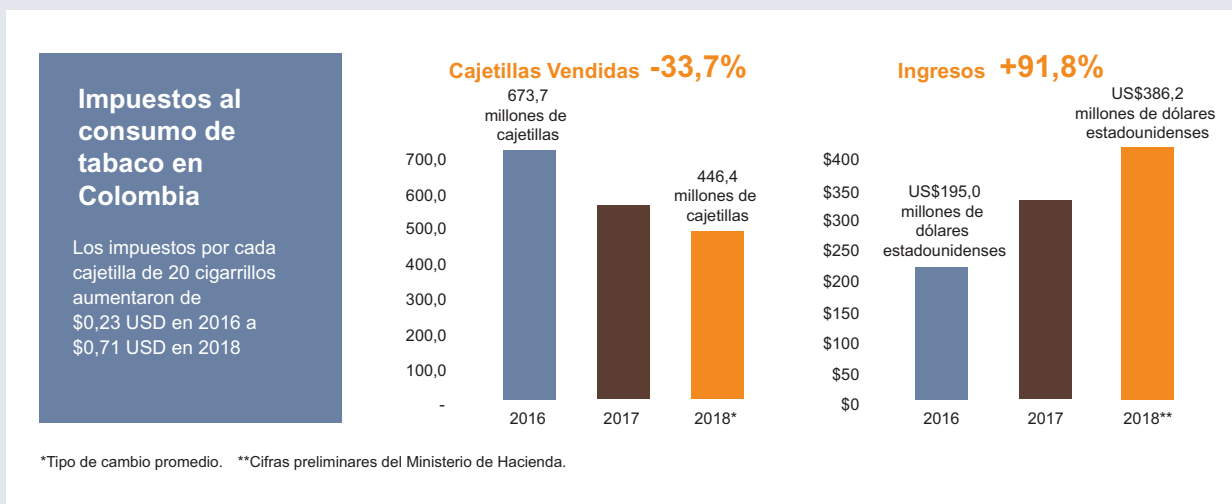
Además, la ley creó nuevas sanciones relacionadas con la evasión del impuesto al consumo de licores y tabaco, tales como la incautación de bienes, multas, cierre de establecimientos a nivel minorista y la suspensión o cancelación de licencias, permisos o registros. Este fue un paso importante porque anteriormente los minoristas que vendían productos de contrabando no eran considerados como contrabandistas y, por lo tanto, no estaban sujetos a acciones penales. Cuando mucho, se les consideraba evasores de impuestos, lo que en ese entonces no se consideraba un delito.

Impuestos al tabaco y comercio ilícito en Colombia

Después de la promulgación de la Ley Anticontrabando, los impuestos al tabaco aumentaron significativamente. El impuesto específico al consumo aumentó de \$700 COP por cajetilla en 2016 a \$1.400 COP en 2017, y luego a \$2.100 COP en 2018 (y a \$2.253 COP en 2019).

Figura 1

Cajetillas vendidas e ingresos por el impuesto al tabaco antes y después del aumento del impuesto, Colombia, 2016-2018



Fuente: Ministerio de Hacienda

La ley también estableció un aumento anual de 4 puntos porcentuales por encima de la inflación después de 2018. Los datos del Ministerio de Hacienda indican que las ventas disminuyeron un 33 % en 2018 en relación con 2016, mientras que los ingresos por los impuestos al tabaco aumentaron un 92 % (Figura 1). Otra reforma en 2016 aumentó los impuestos al alcohol, adoptando una combinación de un impuesto del 25% ad valorem y un impuesto específico basado en el contenido de alcohol. La reforma aumentó los ingresos de estos impuestos en un 17 % en 2017 relativo a 2016.

Las autoridades informan que desde la promulgación de la Ley Anticontrabando se han desmantelado cinco organizaciones delictivas, se ha detenido a 53 personas y se han confiscado 72 activos. Además, entre 2016 y 2018 se detuvo a 2.236 personas y se confiscaron 503 vehículos que transportaban mercancías de contrabando, ya que el transporte de estas mercancías en la actualidad también se considera un delito debido a la ley. Según un informe interno de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la comisión interinstitucional se reunió cuatro veces en 2017 para establecer las políticas de operación anticontrabando. En ese año, las incautaciones de productos de tabaco representaron el 3,2 % del total de incautaciones (por valor).

En un informe de la DIAN de 2018 los productos de tabaco seguían siendo identificados como productos que no tienen un valor significativo en términos de contrabando, a pesar del aumento de los precios nacionales como consecuencia del aumento de los impuestos.¹ Las estimaciones realizadas mediante métodos de triangulación (que la DIAN proporciona de forma rutinaria comparando los datos de COMTRADE sobre las exportaciones y los registros nacionales de importaciones), muestran valores muy bajos de contrabando de tabaco.

La industria tabacalera, a través de encuestas realizadas directamente a los fumadores, ha informado históricamente cifras mucho más elevadas. Sin embargo, las estimaciones del comercio ilícito para Colombia basadas en encuestas independientes realizadas por Maldonado et al. revelan que nueve meses después del aumento inicial de los impuestos del 100 %, los cigarrillos ilícitos representaban el 6,4 % del consumo en cinco ciudades colombianas, una estimación mucho más baja que el 18% que informa la industria.² Hay diferencias importantes entre ciudades, con Bogotá en la parte inferior (1,65 %) y Cúcuta (en la frontera con Venezuela) en la parte superior (29,37 %). La situación en Cúcuta se puede explicar por el comercio transfronterizo impulsado por la fortaleza del peso colombiano respecto del bolívar venezolano. La baja estimación correspondiente a las demás ciudades colombianas en que se realizó la encuesta confirma las estimaciones del comercio ilícito derivadas de los métodos de triangulación y, lo que es más importante, sugiere que el contrabando no se convirtió en un problema significativo luego del aumento de los impuestos.

Conclusión

Lo que la experiencia de Colombia demuestra es que la inacción en el aumento de los impuestos, ocasionada por el temor infundado al comercio ilícito, no debería ser la forma de proceder. La evidencia sugiere que se pueden aumentar los impuestos sin tener que enfrentar un aumento en el comercio ilícito, y Colombia es un ejemplo de cómo pueden tener éxito los esfuerzos por atacar el contrabando. El argumento de que el aumento de los impuestos conlleva una pérdida de ingresos fiscales, como resultado del comercio ilícito, es exagerado y, más importante aún, generalmente erróneo.

Referencias

1. Dian (2018) *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas año 2018*, Cuadernos de Trabajo, Coordinación de Estudios Económicos Subdirección de Gestión de Análisis Operacional Dirección de Gestión Organizacional.
2. Maldonado N, Llorente BA, Escobar D, Iglesias RM (2019) *Smoke signals: monitoring illicit cigarettes and smoking behavior in Colombia to support tobacco taxes*, Tobacco Control Published Online First: 04 de mayo de 2019. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054820

Cita sugerida

Cárdenas M. *Casos prácticos sobre comercio ilícito de tabaco: Colombia*. Nota descriptiva Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. www.tobacconomics.org

Autores

Esta Nota descriptiva fue escrita por Mauricio Cárdenas, Profesor invitado de la Universidad de Columbia. La revisión por pares fue proporcionada por la Dra. Hana Ross, Directora principal de investigación de la Unidad de Investigación del Trabajo y el Desarrollo de Sudáfrica, Universidad de Ciudad del Cabo, Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y Guillermo Paraje, Profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.

La presente publicación ha sido financiada por Bloomberg Philanthropies.

Sobre Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona, o no funciona, a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org or follow us on Twitter www.twitter.com/tobacconomics.