



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, EN MATERIA DE CONTROL FISCAL Y TRAZABILIDAD PARA LA ELIMINACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO DE LOS PRODUCTOS DE TABACO.

El suscrito, Ernesto Pérez Astorga, miembro de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8°, numeral 1, fracción I; 164, numerales 1 y 2; 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, someto la consideración del Pleno de esta Soberanía la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 fracción XXII y el artículo 19-A de la Ley del Impuesto Especial de Producción y Servicios, en materia de control fiscal y trazabilidad de productos de tabaco.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La reducción del consumo del tabaco, entendido como el conjunto de estrategias para reducir la morbilidad y mortalidad de la población a causa del consumo de este producto, debería ser uno de los temas prioritarios de la agenda nacional; no sólo por los graves daños a la salud de la población, la pérdida de vidas o los daños comprobados que ocasiona al Medio Ambiente, sino también, por las pérdidas económicas que el consumo excesivo de este producto le genera al erario mexicano.

En cifras puntuales, la atención de las enfermedades atribuibles al consumo de tabaco le cuesta al erario alrededor de 116 mil 150 millones de pesos anualmente, lo que representa cerca del 9% del gasto total en salud. Por otro lado, los costos indirectos atribuibles al tabaquismo se asocian con un descenso en la productividad y la puesta en marcha de las tareas de cuidados hacia las personas enfermas. En conjunto, estos rubros ascienden a 71 mil 350 millones de pesos al año¹. Es decir, el tabaquismo le cuesta a México más de 187 mil millones de pesos, y en términos de pérdidas humanas, representa el 10% de todas las muertes registradas en el país.

En contraste, lo que se recauda a través del Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) a tabacos labrados, que para 2023 se estimó en 50,114.5 millones de pesos², lo que representa poco menos de la tercera parte de los costos asociados al tabaquismo.

Aunado a lo anterior, una de las duras lecciones que nos dejó la pandemia por COVID-19, fue la necesidad de proteger y garantizar el presupuesto en materia de salud, así como la de

¹Indicadores de consumo de tabaco, Salud Justa Mx 2022. [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 10 de Agosto de 2023 <https://saludjusta.mx/indicadores/>)

²LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023. [Electrónico]. (Recopilado el 10 de agosto de world wide web www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5671325&fecha=14/11/2022#gsc.tab=0)



revisar la eficiencia de los mecanismos de financiamiento del sector salud. A partir de estos hechos, se hace imperante que el abordaje de esta problemática ocurra de manera integral.

En materia fiscal, por ejemplo, sabemos que la supervisión y el seguimiento de los productos derivados del tabaco han sido desatendidos. El comercio ilícito de los productos de tabaco, como lo es el caso de los cigarros, afecta las finanzas y la salud pública. El precio de los cigarros ilícitos suele estar muy por debajo del precio de los productos legales, lo cual los hace más asequibles para las personas jóvenes, incentivando su consumo. Lo alarmante de esta situación es que los cigarros ilícitos no cumplen con las regulaciones fiscales y sanitarias, lo que representa un grave peligro para la salud, aunado al hecho de que no pagan impuestos, lo que implica una menor recaudación de recursos que deberían ser destinados a paliar los problemas de salud generados por su consumo.

En ese sentido el artículo 15 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS)³, instrumento internacional que México firmó (2003) y ratificó (2004), reconoce que la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco es un componente clave de la estrategia para enfrentar la epidemia de tabaquismo. Para tal fin, el CMCT estableció el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, instrumento que se enfoca en el control de la cadena de suministro de los productos de tabaco.

Situación en México

En el caso de nuestro país, entre el 2017 y 2018 se implementó un sistema de seguimiento y localización de los productos de tabaco en el que a los productores e importadores se les transfirió la responsabilidad de la impresión y colocación de los códigos de seguridad y estampillas en las cajetillas de cigarros, previa solicitud al Servicio de Administración Tributaria (SAT), por ser la autoridad que los genera con tecnología propia. Es decir, actualmente, los productores e importadores de productos de tabaco actúan bajo un modelo de "autorregulación".

Además de ello, algunos otros defectos detectados del actual sistema de seguimiento y localización son:

- La omisión de los códigos de seguridad en cajas, cartones y demás contenedores de los productos de tabaco que no sean cajetillas de cigarro.
- La falta de información esencial para determinar el mercado final de los cigarros, situación que complica su seguimiento y localización.
- La falta de elementos de seguridad necesarios en los códigos como caracteres indelebles que sólo la autoridad competente pueda verificar, ya que, sin éstos, cualquier persona puede tener acceso a ellos y propiciar su falsificación.

³ Convenio Marco para el Control del Tabaco [Electrónico]. (Recopilado el 10 de agosto de world wide web <https://www.paho.org/es/documentos/convenio-marco-oms-para-control-tabaco>)



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

- Falta de almacenamiento independiente de la información, lo que complica la entrega en tiempo real (por su forma de operación actual) y, llegado el momento, también dificulta la comunicación con el centro mundial de intercambio de información.
- Las sanciones por incumplimiento en la obtención de los códigos y la falsificación son de tipo administrativas y fiscales, pero no penales.

Todo ello representa una alerta para el correcto funcionamiento del sistema de seguimiento y localización, principalmente porque este proceso no debe ser delegado y ejecutado por la industria tabacalera, tal y como lo enmarca el Protocolo de Comercio Ilícito de Productos del Tabaco, que a la letra indica:

“ ...

2. Cada Parte, de conformidad con lo dispuesto en este artículo, establecerá bajo su control un sistema de seguimiento y localización de todos los productos de tabaco que se fabriquen o importen en su territorio, teniendo en cuenta sus propias necesidades nacionales o regionales específicas y las mejores prácticas disponibles.

...

12. Las obligaciones asignadas a una Parte **no serán cumplidas por la industria tabacalera ni delegadas en esta.**

...”

Es decir, existe un mandato expreso para que el sistema de seguimiento y localización, cual sea el que decida emplear cada Estado, sea independiente y no se ejerza por la propia industria tabacalera. Lo anterior, en virtud de que con ese modelo se pone en riesgo el adecuado control del tabaco, además de alentar el comercio ilícito de estos productos.

Al respecto, es necesario destacar que en los artículos 5º y 15º del citado Convenio Marco para el Control del Tabaco también se establece la obligación que se tiene de proteger las políticas contra la interferencia de la industria tabacalera, así como la facultad con la que se cuenta para establecer las medidas necesarias para cumplir con tal fin:

“Artículo 5. Obligaciones Generales.

...

3. A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, **las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional.**

...

Artículo 15. Comercio Ilícito de Productos de Tabaco

...



2. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para que todos los paquetes o envases de productos de tabaco y todo empacutado externo de dichos productos lleven una indicación que ayude a las Partes a determinar el origen de los productos de tabaco y, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, ayude a las Partes a determinar el punto de desviación y a vigilar, documentar y controlar el movimiento de los productos de tabaco y su situación legal. Además, cada Parte:

...
b) examinará, según proceda, la posibilidad de establecer un régimen práctico de seguimiento y localización que dé más garantías al sistema de distribución y ayude en la investigación del comercio ilícito.
...

4. Con miras a eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco, cada Parte:

...
b) promulgará o fortalecerá legislación, con sanciones y recursos apropiados, contra el comercio ilícito de productos de tabaco, incluidos los cigarrillos falsificados y de contrabando;
..."

El estudio *Impuestos saludables para el control del tabaco en México* elaborado por la Universidad Autónoma de Baja California Sur y el Instituto Nacional de Salud Pública, ha señalado como esencial, la implementación de un sistema de seguimiento y localización de los productos de tabaco conforme a los lineamientos del Protocolo, que permita hacer un seguimiento del producto, a través de su cadena de distribución⁴. Estableciendo, además, que este sistema debe ser independiente, libre de conflicto de interés de los productores y deberá incorporar la mejor tecnología disponible.

De esta manera, además de contar con un mecanismo adecuado para lograr una recaudación exitosa, la trazabilidad independiente sería una vía idónea para contrarrestar el comercio ilegal, ya que permitirá hacer un registro electrónico preciso y confiable de la producción e importación de los productos sensibles; además de contribuir a realizar un control de mercado más efectivo para localizar los productos ilícitos, decomisarlos y aplicar las sanciones correspondientes que estén contempladas en la normativa vigente; centralizar la recopilación de datos y estadísticas para desarrollar políticas públicas efectivas basadas en información confiable y lo más importante, proteger la salud de los consumidores al decomisar cualquier tipo de producto falsificado o proveniente del contrabando que no cumpla con los estándares impuestos por las autoridades sanitarias.

Por todo esto, se requiere una reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en donde se establezca la obligación, para todos los productores, fabricantes e

⁴Sáenz-de-Miera B, Reynales-Shigematsu LM, Cárdenas-Denham M, LópezDíaz V, Ramos-Carbajales A. *Impuestos saludables para el control del tabaco en México*. La Paz, México: Universidad Autónoma de Baja California Sur; 2022.



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

importadores de cigarros y otros tabacos labrados, de implementar un sistema de seguimiento y localización independiente que se suministre a través de un proveedor independiente de la industria tabacalera que concurse a través de una licitación pública.

En este sentido, la Asociación Internacional de Timbres Fiscales (ITSA, por su sigla en inglés) ha informado que, si México hiciera uso de un sistema independiente para el seguimiento y localización de productos de tabaco, podría recaudar 19 mil millones de pesos al año adicionales, monto que se pierde por prácticas de evasión fiscal y contrabando⁵.

Experiencias internacionales

Diversos países han implementado sistemas exitosos de trazabilidad de tabaco mediante la contratación de empresas especializadas mediante licitaciones públicas internacionales para asegurar la independencia del sistema y la información que a través de este se genera.

Un ejemplo de ello es Chile, quien en la reforma tributaria del 2014 introdujo la base legal para que la administración tributaria pudiera implementar sistemas de trazabilidad para el control de los impuestos específicos.

Otro caso de éxito es el de Brasil, que desde 2008 permite a la autoridad hacendaria de ese país tener un registro en tiempo real de la producción nacional y de las exportaciones, a través del cual se logró eliminar la producción nacional ilícita, que se estimó en 10 mil millones de cigarros por año entre 2000 y 2009. Recientemente Ecuador implementó un sistema de seguimiento y localización que se ha convertido rápidamente en un punto de referencia.

En virtud de lo anteriormente expuesto, así como por la necesidad de minimizar el impacto que el comercio ilícito de los productos de tabaco ha generado tanto en la salud pública como en la hacienda nacional, someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo de la fracción XXII, del artículo 19; los incisos a), b), c), d) y e) contenidas en la fracción XXII, del artículo 19; 19-A. Se adiciona la fracción VIII Bis del artículo 3º; tres párrafos para quedar en el número tercero, cuarto quinto y recorriendo los subsecuentes en el artículo 19. Se deroga el inciso c) contenida en la fracción XXII del artículo 19 de la Ley del Impuesto especial sobre producción y servicios, para quedar como sigue:

⁵ Milenio.(3,12,2020). Con trazabilidad del tabaco, México dejaría de perder 19 mil mdp por contrabando: ITSA. [Electrónico]. (Recopilado de world wide web el 10 de agosto de 2023 <https://www.milenio.com/negocios/trazabilidad-del-tabaco-generaria-menos-perdidas-por-contrabando>)



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. a VII.

VIII. Tabacos labrados:

- a) Cigarros, los cigarros con o sin filtro, elaborados con mezcla de tabacos rubios o de tabacos oscuros, envueltos con papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco.
- b) Puros, los tabacos labrados confeccionados y enrollados al 100% con hojas de tabaco o cualquier otra sustancia que contenga tabaco.
- c) Otros tabacos labrados, los que no están comprendidos en los incisos anteriores. Se consideran tabacos labrados, entre otros, a los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como al rapé.

VIII Bis. Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 19º, fracción XXII, y 19-A de esta ley se entenderá por:

- a) **Sistema de seguimiento y localización independiente de productos de tabaco: El conjunto de procedimientos y acciones establecidos por el Servicio de Administración Tributaria para vigilar en tiempo real el movimiento de productos de tabaco en todas las etapas de la cadena de suministro, desde los lugares de producción o importación hasta los puntos de venta minoristas, conforme lo que establece la Ley, así como sus disposiciones reglamentarias.**

IX. a XXXVII.

Artículo 19.- Los contribuyentes a que se refiere esta Ley tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de la misma y en las demás disposiciones fiscales, las siguientes:

I. a XXI.

XXII. Los productores, fabricantes e importadores de cigarros y otros tabacos labrados, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, deberán cumplir con el sistema de seguimiento y localización independiente establecido por el Servicio de Administración Tributaria, en cada una de las cajetillas, estuches, empaques, envolturas o cualquier otro objeto que contenga cigarros u otros tabacos labrados para su venta en México.



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Para los efectos del párrafo anterior, los productores, fabricantes e importadores de cigarros y otros tabacos labrados, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, deberán cumplir con lo siguiente:

a) **Cumplir con el sistema de seguimiento y localización**, a que se refiere esta fracción con las características técnicas y de seguridad que determine el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general.

b) **Permitir a los proveedores autorizados la instalación del equipamiento tecnológico necesario para la operación del sistema de seguimiento y localización** delimitado por el órgano desconcentrado a que se refiere esta fracción en la línea de producción de las cajetillas, estuches, empaques, envolturas o cualquier otro objeto que contenga cigarros u otros tabacos labrados o antes de la importación a territorio nacional de las mismas, utilizando los mecanismos o sistemas que cumplan las características técnicas y

c) **Se deroga.**

d) **Permitir** al Servicio de Administración Tributaria, en forma permanente, **fijar los canales digitales que sean necesarios para el intercambio de** información en línea y en tiempo real de la información que se genere conforme al inciso anterior, en los términos que determine dicho órgano desconcentrado, mediante reglas de carácter general.

e) **Cumplir e** instrumentar las demás características técnicas y de seguridad que establezca el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general.

La información originada en el sistema de seguimiento y localización a que se refiere esta fracción será proporcionada en línea, en tiempo real y en forma permanente al Servicio de Administración Tributaria a través de los sistemas informáticos que disponga dicho órgano desconcentrado mediante reglas de carácter general.

El Reglamento y la resolución miscelánea fiscal, establecerán las características que deberán cumplir los proveedores independientes del sistema de seguimiento y localización, así como las características técnicas y de seguridad, requerimientos, forma de operación y mecanismo de contratación del sistema de seguimiento y localización, así como, los requisitos que deberán cumplir los elementos de marcación, equipos, máquinas o dispositivos necesarios para su implementación y funcionamiento.

El sistema de seguimiento y localización al que se hace referencia en la presente fracción será administrado por el Servicio de Administración Tributaria y provisto por una empresa especializada que resultará de un proceso de licitación pública. Tal empresa deberá ser independiente de los contribuyentes y no podrá divulgar, en forma



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

alguna, datos relativos a las operaciones de los contribuyentes de que tomen conocimiento, ni permitirán que éstos, sus copias, o los papeles en que se contengan antecedentes de aquellas sean conocidos por persona alguna ajena al Servicio de Administración Tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria podrá requerir a los productores, fabricantes e importadores de cigarros y otros tabacos labrados, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, la información o la documentación **relativa** a sus sistemas, clientes, operaciones y mecanismos, que estime necesaria, relacionada con el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta fracción. Asimismo, dicho órgano desconcentrado podrá realizar en todo momento verificaciones en los locales, establecimientos o domicilios de los mismos, a efecto de constatar el cumplimiento de las obligaciones a que se encuentran afectos.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción deberán poner a disposición de las autoridades fiscales la información, documentación o dispositivos necesarios, que permitan constatar el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta fracción y en las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria. Asimismo, deberán permitir a las autoridades fiscales la realización de las verificaciones respectivas.

...

Artículo 19-A Cuando el Servicio de Administración Tributaria detecte cajetillas, estuches, empaques, envolturas o cualquier otro objeto que contenga cigarros u otros tabacos labrados que no cumplan **con la obligación de cumplir con el sistema de seguimiento y localización** a que se refiere el artículo 19, fracción XXII de esta Ley, las mismas serán aseguradas y pasarán a propiedad del fisco federal, a efecto de que se proceda a su destrucción.

Para los efectos de este artículo, el Servicio de Administración Tributaria podrá realizar en todo momento verificaciones en el domicilio fiscal, establecimientos, sucursales, locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, lugares en donde se almacenen mercancías y, en general, cualquier local o establecimiento que utilicen para el desempeño de sus actividades quienes vendan, enajenen o distribuyan en México las cajetillas, estuches, empaques, envolturas o cualquier otro objeto que contenga cigarros y otros tabacos labrados, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, que deban **cumplir con el sistema** a que se refieren el artículo 3° y el artículo 19, fracción XXII de esta Ley, observando para ello el procedimiento que se establece en el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Ernesto Pérez Astorga
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO. Dentro del plazo de 180 días contados a partir de su entrada en vigor, el Servicio de Administración Tributaria deberá emitirse las normas operativas a que se refiere el presente decreto para implementar el sistema de marcación y trazabilidad indicado en el artículo 19 fracción XXII del presente Decreto.

TERCERO. Las obligaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del Presente Decreto se sujetarán a la disponibilidad presupuestaria de los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, por lo que de manera progresiva se otorgarán los recursos.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 16 días del mes de octubre de 2023.



Sen. Ernesto Pérez Astorga