



Bruselas, 16 de mayo de 2017
(OR. en)

9319/17

**UD 126
SAN 200
COPEN 154
DROIPEN 63
ENFOCUSM 126**

NOTA DE TRANSMISIÓN

| | |
|---------------------|--|
| De: | secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director |
| Fecha de recepción: | 12 de mayo de 2017 |
| A: | D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea |
| N.º doc. Ción.: | COM(2017) 235 final |
| Asunto: | INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Informe sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión «Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco» [COM (2013) 324 final, de 6.6.2013] |

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2017) 235 final.

Adj.: COM(2017) 235 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 12.5.2017
COM(2017) 235 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**Informe sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión «Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco»
[COM (2013) 324 final, de 6.6.2013]**

SECCIÓN A: INTRODUCCIÓN

El contrabando de cigarrillos es una gran preocupación en Europa desde hace tiempo. El comercio ilícito de tabaco suministra cigarrillos a precios inferiores a los fijados para desalentar el consumo de tabaco. Al mismo tiempo, en general los productos objeto del tráfico ilícito no se ajustan a la normativa aplicable a los productos, por ejemplo la relativa al etiquetado. El comercio ilícito de tabaco también causa considerables pérdidas de ingresos para las arcas públicas, pues si todos los cigarrillos vendidos en el mercado negro se vendiesen de forma legal, el presupuesto de la UE y sus Estados miembros recibiría más de 10 000 millones EUR al año. Por último, pero no menos importante, el contrabando de cigarrillos constituye una fuente de ingresos para los grupos de delincuencia organizada de Europa y de fuera de ella, y existen indicios de que en algunos casos está también relacionado con la financiación del terrorismo¹. Por tanto, la lucha contra el comercio ilícito de tabaco también es esencial para proteger la seguridad de la UE².

En 2013, la Comisión presentó una Estrategia para intensificar la lucha contra el comercio ilícito de tabaco³. Sobre la base de un análisis detallado del fenómeno del contrabando en la UE y de los factores que lo impulsan, la Estrategia propone formas de luchar contra el comercio ilícito de productos del tabaco, sobre la base de un antiguo Plan de Acción de lucha contra el contrabando de cigarrillos y alcohol a lo largo de la frontera oriental de la UE⁴. La Estrategia de 2013 fue acompañada de un nuevo Plan de Acción⁵ con 50 medidas que debían ser aplicadas por la Comisión o los Estados miembros. La Estrategia y el Plan de acción fueron aprobados por el Consejo en sus conclusiones de 10 de diciembre de 2013⁶. El Parlamento Europeo ha subrayado recientemente la necesidad de intensificar la lucha contra el comercio ilícito de tabaco, en particular de cigarrillos baratos y sin marca⁷.

El presente informe es consecuencia del compromiso asumido por la Comisión en 2013 de supervisar la aplicación de la Estrategia y del Plan de Acción⁸, con especial atención a los factores específicos del problema. La sección **B** ofrece una visión general de las principales iniciativas adoptadas desde la presentación de la Estrategia de 2013, la sección **C** describe brevemente la situación actual del mercado ilegal y la sección **D** analiza las lecciones extraídas desde entonces y formula algunas sugerencias para profundizar en la reflexión.

SECCIÓN B: PRINCIPALES INICIATIVAS APLICADAS DESDE 2013

La Estrategia de 2013 exhortaba a la adopción de medidas interiores y exteriores específicas para intensificar la lucha contra el contrabando transfronterizo de cigarrillos y otros productos del tabaco con el objetivo general de hacer más segura la cadena de suministro legal, reforzar el cumplimiento de las normas y contrarrestar los incentivos que sustentan el comercio ilícito. En última instancia, la Estrategia reconocía que la limitación territorial del Derecho nacional implica que, además de las medidas tomadas a nivel nacional, solo una acción coordinada a

¹ Véase también la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 2199, de 12 de febrero de 2015.

² Agenda Europea de Seguridad, COM(2015) 185 final, de 28 de abril de 2015, pp. 4 y 6.

³ COM(2013) 324 final, de 6 de junio de 2013.

⁴ SEC(2011) 791 final, de 24 de junio de 2011.

⁵ SWD(2013) 193 final, de 6 de junio de 2013.

⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/council_conclusions_en.pdf

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2016, 2016/2555 (RSP).

⁸ Con objeto de facilitar la lectura, el presente informe vincula los apartados específicos a medidas recogidas en el Plan de acción de 2013.

escala europea e internacional puede abordar adecuadamente este fenómeno internacional. En este contexto, desde 2013 se han adoptado varias medidas importantes:

1. Cambios en el marco legislativo y político

a) A escala mundial, desde el principio la Comisión ha estado a la vanguardia de los trabajos sobre el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco («**Protocolo CMCT**») (Acciones 2.1 y 2.2). El Protocolo tiene por objeto garantizar la cadena de suministro de cigarrillos auténticos, en particular mediante el seguimiento y la localización de los productos del tabaco por las Partes en el Protocolo, en un plazo de cinco años a partir de su entrada en vigor. El Protocolo también prevé la autorización de determinadas actividades, las reglas de diligencia debida para los productores, así como normas sobre la venta por internet, las ventas libres de impuestos y las zonas francas. El Protocolo también apoya la cooperación internacional entre las autoridades de control.

Hoy en día, el Protocolo constituye la principal respuesta de la comunidad internacional ante el comercio transfronterizo ilícito de tabaco. Para demostrar su compromiso con el Protocolo, la UE estuvo entre las primeras Partes que lo ratificaron⁹, en junio de 2016. El Protocolo debe ser ratificado por 40 partes antes de que pueda entrar en vigor; a 31 de diciembre de 2016 lo habían ratificado 25 partes, incluidos 6 Estados miembros de la UE¹⁰.

La Comisión fomenta activamente el Protocolo dentro de la UE y a escala mundial, haciendo uso de su influencia diplomática en sus relaciones internacionales, incluido el marco institucional con los países vecinos (Acción 3.2.12) y en Asia Oriental (acción 3.2.1). En este contexto, la Comisión apoyó a la Secretaría del CMCT en la organización de un taller regional en Myanmar en diciembre de 2014. Durante la VII Conferencia de las Partes del Convenio Marco de la OMS, celebrada en noviembre de 2016, la UE entabló debates a escala mundial sobre la aplicación del Protocolo en el futuro (Acción 3.2.13). La Comisión también ha brindado otras ayudas financieras al proceso desde el principio¹¹.

b) en paralelo, la UE ha actualizado y reforzado su **legislación en materia de control del tabaco**. La **Directiva sobre productos del tabaco**¹² revisada fue adoptada en 2014. En relación con el comercio ilícito de tabaco, la Directiva tiene por objeto garantizar la cadena de suministro sobre la base de un sistema de seguimiento y localización a escala de la UE y de medidas de seguridad a prueba de manipulación en los paquetes. Mediante la aplicación de las obligaciones pertinentes de la Directiva sobre productos del tabaco en relación con el seguimiento y la localización, los Estados miembros también garantizarán el cumplimiento de las correspondientes disposiciones del Protocolo del CMCT. Los cigarrillos fabricados en el mercado único de la UE o destinados a él serán objeto de un seguimiento y localización en virtud de la Directiva a partir de mayo de 2019. La Comisión prepara actualmente la legislación de la UE necesaria para establecer el futuro sistema de seguimiento y localización (Acciones 2.3 y 2.4).

c) La UE también ha reforzado sus herramientas de investigación para detectar el fraude en las aduanas y en detrimento de los impuestos especiales mediante la reforma del **Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo relativo a la asistencia administrativa mutua en materia de**

⁹ Decisiones (UE) 2016/1750 y 2016/1749 de la Comisión, de 17 de junio de 2016, DO L 268 de 1.10.2016, p. 1.

¹⁰ La ratificación por la UE no computa a efectos del requisito de 40 ratificaciones.

¹¹ Por ejemplo, la más reciente con cargo al Programa de Salud de la UE (400 000 EUR).

¹² Directiva 2014/40/UE, de 3 de abril de 2014, DO L 127 de 29.4.2014, p. 1.

aduanas¹³. El nuevo Reglamento permite a los investigadores comparar los movimientos físicos de los contenedores con los datos de importación y tránsito, así como con los datos sobre la exportación de las mercancías sujetas a impuestos especiales, sobre todo los cigarrillos. También facilita la utilización de pruebas de otras jurisdicciones de la UE en procedimientos administrativos y judiciales nacionales. Cuando se aplique plenamente, el nuevo **código aduanero de la Unión**¹⁴ creará un entorno informático que contribuirá a unos controles aduaneros basados en riesgos más eficaces, en particular en el ámbito del contrabando de cigarrillos.

En una línea similar, en 2014 la Comisión adoptó una Estrategia y un Plan de acción de la UE para la **gestión de los riesgos**¹⁵ aduaneros con el fin de velar por la seguridad y protección de la Unión y de sus ciudadanos, los intereses de los operadores comerciales legítimos y los intereses financieros de la UE, permitiendo al mismo tiempo la fluidez de los intercambios comerciales. En julio de 2016, la Comisión adoptó un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las medidas¹⁶.

d) Además, actualmente la Comisión procede a una evaluación de impacto sobre la posible revisión del marco fiscal, a saber, la Directiva 2011/64/UE¹⁷, relativa a la estructura y los tipos del **impuesto especial que grava las labores del tabaco**. Un informe de evaluación externo¹⁸ ha contribuido a definir las opciones para reducir las cargas y los costes administrativos, tanto para los Estados miembros como para los operadores económicos, con el fin de reducir las distorsiones en el mercado interior¹⁹ y también los incentivos que subyacen en el comercio ilícito de tabaco. La Comisión estudia actualmente la incidencia de estas opciones y, en este contexto, también está examinando las definiciones y el tratamiento fiscal de los productos del tabaco en la UE (Acción 1.1). Además, está considerando la posibilidad de incluir el sector del **tabaco crudo** en el ámbito de aplicación de los productos sujetos a impuestos especiales en virtud de la Directiva 2011/64/UE, cosa que no ocurre actualmente. Por consiguiente, por el momento no es posible utilizar herramientas clave en la lucha contra el fraude (es decir, la cooperación administrativa, el intercambio de información y el Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales, EMCS por sus siglas en inglés), en relación con el tabaco crudo.

En este contexto, la Comisión consideró la armonización de las medidas de lucha contra el despacho de grandes volúmenes de tabaco inmediatamente antes de un incremento de impuestos (anticipación) en la UE (Acción 1.3), pero estimó que esta opción no era posible ni deseable por parte de los Estados miembros. Por lo que se refiere a la **franquicia aplicable a los viajeros** (basada en la Directiva 2007/74/CE relativa a la franquicia del IVA y de los

¹³ Reglamento (UE) 2015/1525, de 9 de septiembre de 2015, DO L 243 de 18.9.2015, p. 1.

¹⁴ Reglamento (UE) n.º 952/2013, de 9 de octubre de 2013, DO L 269 de 10.10.2013, p. 1.

¹⁵ COM(2014) 527 final, de 21 de agosto de 2014.

¹⁶ COM(2016) 476 final, de 19 de julio de 2016.

¹⁷ Directiva 2011/64/UE, de 21 de junio de 2011, DO L 176 de 5.7.2011, p. 24.

¹⁸ Estudio sobre la medición y la reducción de los costes administrativos para los operadores económicos y las autoridades fiscales consiguiendo a la vez un mayor nivel de cumplimiento y seguridad en la aplicación del impuesto especial sobre las labores del tabaco

http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf

¹⁹ COM (2015) 621, de 21 de diciembre de 2015.

impuestos especiales de las mercancías importadas por los viajeros²⁰), la Comisión concluyó que esta cuestión podría abordarse en las medidas no legislativas²¹ (Acción 1.2).

e) La Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo (en lo sucesivo, «**Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales**»)²² representó un paso importante para mejorar la eficacia de los esfuerzos de la UE en la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas y la financiación de las actividades terroristas. Fija normas estrictas para impedir el blanqueo de capitales, como la obligación de que los Estados miembros establezcan registros nacionales de titularidad real de las empresas y los fideicomisos, lo que contribuirá a un mejor seguimiento de los flujos financieros relativos, por ejemplo, al comercio ilícito de tabaco e impedirá que los delincuentes blanqueen los ingresos generados por tales actividades.

Además, la Comisión ha adoptado un **Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo**²³, uno de cuyos objetivos es introducir medidas para tipificar como delito el blanqueo de capitales mediante el establecimiento de una definición común de los delitos de blanqueo de capitales y sus sanciones en la UE²⁴.

f) Por otro lado, la Comisión también ha tomado la iniciativa de aproximar las **sanciones** para los delitos relacionados con las aduanas, incluido el contrabando de cigarrillos. A tal efecto, presentó una propuesta legislativa que el Consejo y el Parlamento están negociando actualmente²⁵. Además, tras un acuerdo político entre los colegisladores sobre una **nueva Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal**²⁶, el Consejo adoptó su posición en primera lectura en abril de 2017.

Al mismo tiempo, la Comisión financió un estudio sobre la eficacia de las sanciones aplicadas en los Estados miembros en materia de delitos relacionados con el comercio ilícito de tabaco (Acción 3.3.1). El estudio confirma que las sanciones existentes para el contrabando de cigarrillos y la forma en que se aplica la legislación pertinente en la práctica en los tribunales difieren sustancialmente entre Estados miembros.

2. Refuerzo de la cooperación entre las autoridades policiales y cooperación entre organismos

Un elemento importante de la Estrategia de 2013 era reforzar la aplicación de la legislación a escala de la UE y de los Estados miembros y mejorar la cooperación entre los agentes pertinentes.

a) La **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)** es el único órgano de investigación de la UE que protege el presupuesto de la UE, tanto en lo relativo a los ingresos como a los gastos. El papel de la OLAF incluye la detección e investigación de los casos de fraude aduanero y la coordinación de las operaciones de lucha contra el contrabando

²⁰ Directiva CE/2007/74, de 20 de diciembre de 2007, DO L 346 de 29.12.2007, p. 6.

²¹ COM(2013) 849 final, de 3 de diciembre de 2013.

²² Directiva (UE) 2015/849, de 20 de mayo de 2015, DO L 141 de 5.6.2015, p. 73.

²³ COM(2016) 50 final, de 2 de febrero de 2016.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final, de 11 de julio de 2012.

transnacional. El Reglamento n.º 883/2013²⁷ revisado, que regula las actividades de la OLAF, se basa en la experiencia adquirida desde su creación en 1999 (Acción 3.1.19), codifica la práctica seguida en el pasado y refuerza la eficacia de las actividades de investigación de la OLAF. El Reglamento prevé también la mejora de la cooperación y el intercambio de información entre la OLAF y sus interlocutores. Desde 2012, las funciones políticas y de investigación de la OLAF han sido claramente separadas y se estableció un equipo específico centrado en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. El trabajo de la OLAF en este ámbito recibe el apoyo de funcionarios de enlace en Ucrania, China y los Emiratos Árabes Unidos (Acción 3.2.10), todos ellos importantes países de origen y de tránsito.

b) El Reglamento n.º 794/2016²⁸ ha reforzado el marco jurídico de las actividades de **Europol**, aunque los poderes de ejecución siguen correspondiendo a los Estados miembros. La lucha contra el comercio ilícito de tabaco es una prioridad tanto para la OLAF como para Europol y ambas instituciones están intensificando su cooperación bilateral. Esto incluye el acceso recíproco a los datos y las redes técnicas, de modo que puedan complementar mutuamente sus respectivos puntos fuertes (Acción 3.1.20). También se está debatiendo el refuerzo de **Eurojust**²⁹ (Acción 3.1.21).

c) Recientemente, se han hecho esfuerzos generales para reforzar la **cooperación entre los organismos** competentes en este ámbito. Como se muestra más abajo (véase el punto 3), los funcionarios de la OLAF, Europol, Frontex, la Organización Mundial de Aduanas e Interpol efectúan periódicamente operaciones conjuntas (Acciones 3.1.17 y 3.1.18). Además, en 2013 la UE estableció un nuevo Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)³⁰, a fin de mejorar el conocimiento de la situación y la capacidad de reacción por parte de los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y contra la migración irregular (Acción 3.1.22).

d) La Comisión apoya a los Estados miembros con **asistencia técnica** para consolidar las capacidades operativas y de inteligencia. El programa Hércules III³¹, que cuenta con un presupuesto de 104,9 millones EUR para el período 2014-2020, ayuda a las autoridades competentes de los Estados miembros a luchar contra el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales, apoya acciones tales como la compra de escáneres de rayos X (que, por ejemplo, detectan cigarrillos disimulados en camiones) y otros equipos técnicos por parte de las autoridades aduaneras, así como actividades de formación para compartir las mejores prácticas. Además, la plataforma informática del AFIS (sistema de información antifraude de la Comisión) apoya otras iniciativas de los Estados miembros en este ámbito, como las operaciones aduaneras conjuntas (véase el punto 3.b). Durante el período de vigencia del antiguo Grupo Especial para Grecia, la Comisión también aportó a las aduanas griegas experiencia institucional en materia de lucha contra el fraude (Acción 3.1.23).

3. Refuerzo de las actividades policiales operativas, de inteligencia y de gestión del riesgo

El éxito de las medidas políticas para reducir el comercio ilícito de tabaco deberá ir acompañado de un **sistema sólido y coordinado de actividades de aplicación de la legislación**.

²⁷ Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, de 11 de septiembre de 2013, DO L 248 de 18.9.2013, p. 1.

²⁸ Reglamento (UE) n.º 794/2016, de 11 de mayo de 2016, DO L 135 de 24.5.2016, p. 53.

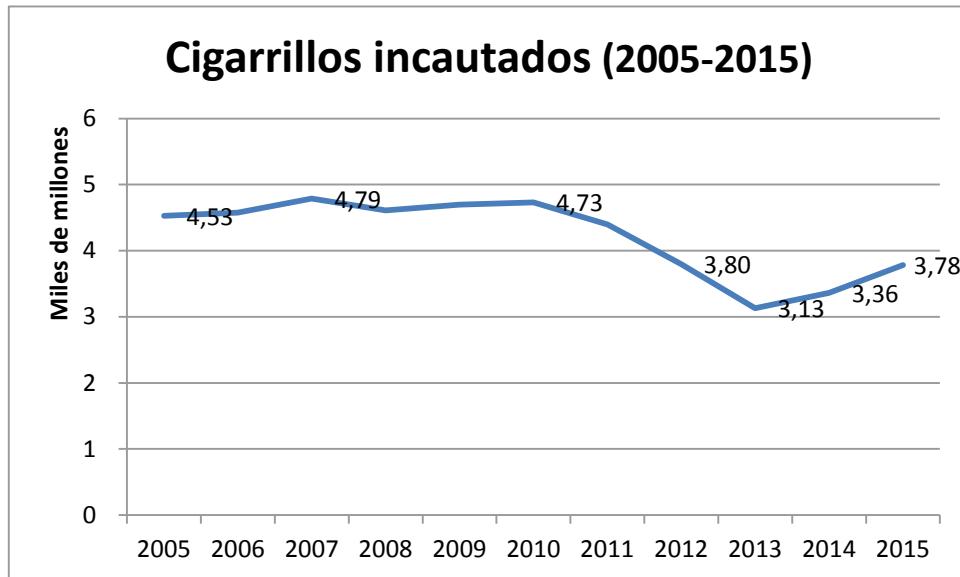
²⁹ COM(2013) 535 final.

³⁰ Reglamento (UE) n.º 1052/2013, de 22 de octubre de 2013, DO L 295 de 6.11.2013, p. 11.

³¹ Reglamento (UE) n.º 250/2014, de 26 de febrero de 2014, DO L 84 de 20.3.2014, p. 6.

a) Los organismos policiales de la UE han reforzado su lucha contra el comercio ilícito de tabaco y de este modo las **incautaciones** de productos de tabaco ilícitos (fundamentalmente cigarrillos), que habían disminuido desde 2011, aumentan de nuevo. De acuerdo con las cifras de los Estados miembros, el volumen de cigarrillos decomisados pasó de 3 100 millones en 2013 a 3 800 millones en 2015 (véase el gráfico 1). Estas cifras son, en primer lugar, consecuencia del trabajo diario de las autoridades nacionales. A lo largo de los dos últimos años, las **operaciones de la OLAF** contribuyeron a la incautación de más de 1 000 millones de cigarrillos.

Gráfico 1: Evolución de las incautaciones de cigarrillos en la UE, 2005-2015



b) Las **operaciones aduaneras conjuntas** consisten en medidas operativas, coordinadas y específicas aplicadas por las autoridades aduaneras durante un período limitado para luchar contra el tráfico transfronterizo de mercancías. Además de los resultados operativos, dichas operaciones contribuyen en gran medida al refuerzo de la cooperación transfronteriza y a la creación de un clima de confianza entre los servicios policiales de los Estados miembros. Desde 2013, la OLAF ha organizado o participado en diversas de estas operaciones, centradas total o parcialmente en el comercio ilícito de tabaco. Varias de ellas (véase el cuadro 1) se concentraron en la frontera oriental de la UE, dado que casi la mitad de todas las incautaciones de cigarrillos en la UE tienen lugar en los Estados miembros de esa región (Acciones 3.1.3 y 3.1.7).

Cuadro 1: Principales operaciones aduaneras conjuntas organizadas en la UE desde 2013

| Año | Nombre de la operación | Dirigida por | Cigarrillos incautados |
|------|------------------------|--------------|------------------------|
| 2013 | Romoluk | RO, OLAF | 23 millones |
| 2013 | Warehouse | LT, OLAF | 45 millones |
| 2014 | Replica | OLAF | 130 millones |
| 2015 | Baltica | PL, OLAF | 13 millones |
| 2015 | Romoluk II | RO, OLAF | 3,74 millones |
| 2016 | Magnum | EE, OLAF | 11 millones |

Por otra parte, la Comisión coordinó la acción de control prioritario DISMANTLE en 2013 y 2014³², en virtud del marco de gestión de riesgos común a todos los Estados miembros de la UE. La acción se prolongó durante más de 12 meses, dio lugar a la incautación de 816 millones de cigarrillos y, sobre la base de sus conclusiones, se presentó una serie de recomendaciones específicas para abordar mejor los riesgos del contrabando de productos sujetos a impuestos especiales (Acción 3.1.2). En 2015 y 2016, la OLAF apoyó asimismo el día de acción común HANSA, aplicado por los Estados miembros con el apoyo de Europol como parte de la especial atención prestada al fraude en relación con los impuestos especiales en el ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia grave y organizada³³.

c) Junto a las actividades operativas en Europa, se desarrollan **acciones a escala mundial**. Iniciada y coordinada por la Organización Mundial de Aduanas (en 2014 y, con el apoyo de la OLAF y Europol, de nuevo en 2016), unas 100 administraciones aduaneras participaron en las operaciones Gryphon I y II, que dieron lugar a la incautación de 1 390 millones de cigarrillos, 287 000 puros y varios cientos de toneladas de otros productos del tabaco en todo el mundo. Además, diversas máquinas y componentes utilizados para la fabricación de cigarrillos fueron incautados, junto con 12 millones de sellos de impuestos especiales. Se desarticularon varias fábricas de tabaco ilegal y más de 150 personas fueron detenidas en ambas operaciones.

d) Las autoridades aduaneras también intensificaron sus esfuerzos para analizar mejor las tendencias del mercado ilícito de tabaco. Los expertos se reunieron en mayo de 2014 para debatir el modo de reforzar la **recogida de datos sobre incautaciones** (Acción 3.1.12). Estos esfuerzos, junto con herramientas nuevas³⁴ y perfeccionadas, han ofrecido una imagen más clara de las incautaciones en todo el continente (Acciones 3.1.11 y 3.1.10).

e) Cuando las autoridades aduaneras incautan cigarrillos, a menudo es difícil establecer una relación entre las incautaciones en un lugar con otro lote de los mismos cigarrillos ilícitos incautados en otro sitio. En este caso, los **laboratorios de aduanas** pueden prestar un apoyo analítico a los investigadores. A tal efecto, en 2015 el Centro Común de Investigación de la Comisión creó un laboratorio para el análisis independiente de cualquier tipo de cigarrillos incautados que también puede llevar a cabo tareas de verificación en el contexto de la aplicación de los acuerdos de lucha contra el fraude con los tres principales fabricantes de tabaco (Acciones 3.1.8 y 3.1.9).

4. Refuerzo de la cooperación bilateral con los principales países de origen y de tránsito

Para mejorar la coordinación transfronteriza y la cooperación en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco, la Comisión también ha trabajado de forma bilateral con los principales países de origen y de tránsito:

a) En su lucha contra el fraude aduanero, las autoridades aduaneras cooperan con otros países sobre la base de las normas relativas a la **asistencia administrativa mutua** establecidas en los tratados internacionales. Desde 2013 han entrado en vigor disposiciones sobre asistencia

³² Comunicado de prensa de la Comisión, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_es.htm

³³ El «ciclo de actuación de la UE» es una metodología adoptada por la UE en 2010 para hacer frente a las principales amenazas delictivas que afectan a la UE. Los planes de acción operativos se elaboran anualmente para coordinar las actividades policiales transfronterizas sobre las prioridades fijadas por los Estados miembros. El fraude en materia de impuestos especiales es una de esas prioridades para el ciclo 2014-2017.

³⁴ Como la aplicación de gestión del tabaco decomisado (ToSMA) para el tratamiento de las incautaciones en virtud de los acuerdos de lucha contra el fraude con los grandes fabricantes; véase SWD(2016) 44, de 24 de febrero de 2016, p. 24.

administrativa mutua con otros 14 países. En la actualidad, existen tratados que incluyen dichas normas en los que participan más de 70 países.

b) Desde 2015, expertos de los Estados miembros y la Comisión (OLAF) han intensificado sus **diálogos bilaterales³⁵ sobre cuestiones aduaneras**, en particular con Rusia, Bielorrusia y Ucrania. Estas reuniones técnicas tienen por objeto mejorar la cooperación transfronteriza cotidiana, centrándose especialmente en el comercio ilícito de tabaco (Acciones 3.2.4 y 3.2.5).

c) Un factor clave del comercio transfronterizo en general y del comercio ilícito en particular son las grandes diferencias de precios entre los Estados miembros de la UE y países vecinos como Bielorrusia, Ucrania y Rusia. Para reducir este incentivo fiscal al contrabando, en los acuerdos de asociación alcanzados recientemente con la UE, Moldavia, Ucrania y Georgia se **comprometen a aumentar y ajustar** el nivel de **los tipos impositivos y las estructuras de las labores del tabaco** (Acción 3.2.3).

d) La UE sigue una política bien establecida de negociar **cláusulas de lucha contra el fraude** al conceder preferencias arancelarias a países terceros. En la actualidad, este tipo de cláusulas existen con muchos países socios para fomentar la cooperación en investigaciones aduaneras, que incluyen también casos de comercio ilícito de tabaco. Desde 2013 se han negociado cláusulas de lucha contra el fraude con Canadá, Georgia, Moldavia, Singapur y Vietnam, y las negociaciones con otros países están en curso (Acción 3.2.11).

e) La OLAF también utiliza los **acuerdos de cooperación administrativa** con las autoridades competentes de terceros países para facilitar la cooperación práctica. En los últimos años, ha intensificado la negociación de dichos mecanismos en el ámbito aduanero y actualmente dispone de tales mecanismos con las autoridades aduaneras de Australia, Bangladesh, Bielorrusia, China, Moldavia, Marruecos, Taiwán y Ucrania (Acciones 3.2.6 y 3.2.7).

5. Neutralización de la demanda en el mercado ilícito de tabaco

La Estrategia de 2013 también reconoció la necesidad de comprender mejor la **demand**a. A tal efecto, la Comisión financió³⁶ una encuesta del Eurobarómetro³⁷ sobre la percepción del comercio ilícito de tabaco. Las principales conclusiones de esta primera encuesta pusieron de manifiesto que la principal preocupación con respecto al mercado negro de cigarrillos es la pérdida de ingresos para el Estado, que los compradores los adquieren porque son baratos, y que la penetración del mercado negro de cigarrillos es significativamente superior en Europa Central y Oriental. Solo el 14 % de los ciudadanos creen que es una fuente importante de ingresos para los grupos de delincuencia organizada (Acción 1.4).

SECCIÓN C: INFORMACIÓN ACTUALIZADA SOBRE EL MERCADO ILÍCITO DE TABACO EN LA UE

A pesar de la aplicación de la Estrategia de 2013 a escala nacional y europea en los últimos años, **el volumen del comercio ilícito de productos del tabaco en la UE sigue siendo elevado y preocupante**.

³⁵ Por ejemplo, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio UE-Ucrania, el Marco Estratégico para la cooperación aduanera entre la UE y Rusia, el Grupo de trabajo UE-Rusia sobre asuntos fronterizos y aduaneros o el Plan de acción para el diálogo entre la UE y Bielorrusia en materia de aduanas.

³⁶ Se entrevistó a 27 672 personas en todos los Estados miembros en otoño de 2015.

³⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade_en

Cuantificar una actividad clandestina es intrínsecamente difícil. Teniendo esto en cuenta, diversas fuentes³⁸ estiman que **el consumo de tabaco ilícito en la UE se ha mantenido generalmente estable** (entre 55 000 y 65 000 millones de cigarrillos), a pesar de la disminución del consumo total de tabaco en la UE³⁹. Las incautaciones de productos de tabaco en la UE se han incrementado en una quinta parte a lo largo de los dos últimos años (véase el punto 3.a), lo que indica una proporción estable o incluso creciente de cigarrillos ilícitos. En algunos Estados miembros, la proporción del mercado ilícito puede rebasar ampliamente la cuarta parte de todo el mercado del tabaco.

El **tamaño medio de las incautaciones individuales** ha disminuido en los últimos años. El contrabando de productos del tabaco en cantidades muy grandes, en particular en contenedores, es menos frecuente en la actualidad. Por el contrario, se multiplica el cruce de fronteras con cantidades pequeñas y algunas de estas operaciones son organizadas por bandas de delincuentes. Estas actividades a pequeña escala plantean a las autoridades policiales unas dificultades distintas al tráfico de contenedores.

Tal como se observó en febrero de 2016⁴⁰, **la composición del mercado ilícito de tabaco ha cambiado significativamente a lo largo de los años**. Hoy, el contrabando procedente de los grandes fabricantes internacionales es mucho menos importante en las incautaciones en la UE que en el pasado. Por otra parte, en las incautaciones a gran escala predominan los **cigarrillos baratos y sin marca** y las **falsificaciones** (incluidas las falsificaciones de estos cigarrillos baratos y sin marca)⁴¹, y en especial en las incautaciones relacionadas con el transporte en contenedor. En este contexto, el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que tome medidas para solucionar el problema de los cigarrillos baratos y sin marca⁴².

El aumento del consumo de *shisha* en la UE se refleja en las importantes incautaciones realizadas en los Estados miembros de **tabaco de contrabando para pipa de agua**.

Por otra parte, también parece existir un aumento en la **fabricación ilegal de tabaco en la UE**, una hipótesis basada en las grandes incautaciones de tabaco crudo y en el descubrimiento de numerosas fábricas ilícitas de tabaco⁴³. Al incrementar la producción ilícita en el interior de la UE, los traficantes pueden estar reaccionando ante el control más estricto de las fronteras exteriores de la UE.

Los identificados como **países clave de origen y de tránsito** en la Estrategia de 2013 siguen siendo una fuente de preocupación, a pesar de que la participación de cada uno de ellos parezca estar cambiando y ahora predomine Asia Oriental como zona de origen, mientras que el contrabando procedente de China puede haber disminuido. Por otra parte, el debilitamiento de las estructuras de gobernanza en países como Libia facilita el contrabando en el Mediterráneo. El contrabando de cigarrillos baratos y sin marca de Bielorrusia, y el tránsito y

³⁸ SWD(2016) 44, de 24 de febrero de 2016, pp. 10-11.

³⁹ De acuerdo con las cifras recopiladas por la Comisión utilizando datos procedentes de los Estados miembros, el despacho a consumo de cigarrillos disminuyó, pasando de 728 000 millones (2005) a 486 000 millones (2014). Véase

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf.

⁴⁰ SWD(2016) 44, de 24 de febrero de 2016.

⁴¹ Según los datos de incautaciones de los Estados miembros de 2013, 8 de los 10 cigarrillos más incautados eran cigarrillos baratos y sin marca. De los más de 1 000 millones de cigarrillos incautados con apoyo de la OLAF en los 2 últimos años, más del 90 % no tenían marca.

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2016, 2016/2555 (RSP).

⁴³ Según las autoridades polacas, se descubrieron más de 40 fábricas en Polonia solo en 2016; se estima que conjuntamente tenían capacidad para producir varios miles de millones de cigarrillos al año.

las actividades de producción ilícitas en las zonas francas de los Emiratos Árabes Unidos, siguen siendo motivo de especial preocupación.

Los delincuentes y contrabandistas abusando de determinados **procedimientos aduaneros y de impuestos especiales que permiten la circulación de mercancías en régimen de suspensión de impuestos**. Uno de los lucrativos procedimientos que utilizan es la declaración para la exportación de cigarrillos producidos en la UE, pero que realmente no son exportados o que son reintroducidos mediante contrabando en la UE tras la exportación. Del mismo modo, las importaciones pueden ser trasladadas dentro de la unión aduanera en el marco del régimen de tránsito utilizando múltiples movimientos ficticios con el fin de encubrir el destino real de los cigarrillos, que finalmente son distribuidos ilegalmente en el mercado ilícito de la UE sin el pago del IVA y de los impuestos especiales.

SECCIÓN D: EXPERIENCIAS CLAVE Y PROFUNDIZACIÓN DE LA REFLEXIÓN

1. Progresos sobre la base de la Estrategia de 2013

Los principales pilares de la Estrategia de 2013 y prácticamente todos los elementos del Plan de acción han sido aplicados. Puesto que el fenómeno persiste y algunas medidas clave están pendientes de aplicación, debe proseguirse el actual trabajo, con algunos ajustes:

- a) Conjuntamente, la Directiva sobre productos del tabaco y el Protocolo del CMCT serán decisivos para **proteger la cadena de suministro** de los cigarrillos producidos legalmente destinados al mercado de la UE, junto con los producidos en la Unión para su exportación. No obstante, el efecto total de ambos instrumentos solo se verá dentro de unos años.

Promover el Protocolo del CMCT en terceros países (así como en los Estados miembros) para hacer más seguras las cadenas de suministro mundiales y avanzar en su aplicación en la UE será una parte esencial de las actividades de la Comisión en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco en los próximos años, pues dicho comercio se abordará más eficazmente si el Protocolo es ejecutado por un marco de actuación coordinada a escala internacional, europea y nacional.

- b) Las autoridades competentes en materia de seguridad, como la OLAF, han sido reforzados y la coordinación entre ellos va en aumento. Este **marco de aplicación mejorado** ha contribuido a incrementar significativamente las incautaciones en la UE desde 2013. Para impedir que los productores de tabaco ilícito trasladen su producción de fuera de la UE a dentro de ella, debería estudiarse un refuerzo de la aplicación a nivel de la UE, incluidas las competencias de la OLAF.
- c) A este respecto, la UE y sus Estados miembros han hecho también progresos en **la integración de las capacidades analíticas, de información e informáticas**. Las autoridades aduaneras ya están modernizando sus conocimientos específicos y su capacidad analítica para explotar plenamente las fuentes de datos disponibles⁴⁴. Este proceso puede ser apoyado mediante la puesta en común de las capacidades de análisis disponibles a escala europea, por ejemplo mediante el acceso a las bases de datos y los sistemas informáticos pertinentes. También se debe animar a los investigadores a que

⁴⁴ Como los mensajes sobre el estado de los contenedores y los directorios de importación, exportación y tránsito creados en virtud del Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo.

aprovechen plenamente el potencial de los laboratorios del tabaco disponibles en el Centro Común de Investigación de la Comisión.

- d) La **colaboración con los países clave de origen y de tránsito** está cobrando impulso, aunque las iniciativas diplomáticas requerirán inevitablemente un cierto tiempo antes de que se traduzcan en una aplicación más eficaz. Ha habido avances notables en colaboración con terceros países, a nivel institucional y operativo, y los contactos bilaterales con los países clave deberían reforzarse aún más. Estos contactos podrían utilizarse también para fomentar el Protocolo del CMCT, y la UE está en una buena posición para utilizar su influencia diplomática a tal efecto. En este contexto, debe considerarse también el aumento del número de funcionarios de enlace de la OLAF más allá de los 3 actuales, en función de los recursos disponibles.
- e) Las autoridades competentes en materia de seguridad se centran en **la demanda** de productos ilícitos de forma menos coherente que, por ejemplo, las autoridades sanitarias. No obstante, algunos Estados miembros, como Estonia, han puesto en marcha iniciativas interesantes en este ámbito, lanzando campañas de sensibilización pública que resaltan el nexo entre cigarrillos ilícitos y delincuencia organizada. El potencial de las medidas centradas en la demanda podría aprovecharse de manera más sistemática.

2. Otras observaciones

A pesar de las medidas tomadas hasta ahora, el volumen del comercio ilícito se ha estabilizado en general. En particular, el fenómeno de los cigarrillos baratos y sin marca y las falsificaciones, aunque no completamente nuevo, ha pasado a ser cada vez más problemático en los últimos años. Por tanto, parece ser el momento adecuado para considerar medidas adicionales que complementen eficazmente la Estrategia de 2013 en el futuro. Se proponen los siguientes aspectos para una ulterior reflexión:

- a) Deben reducirse los incentivos para los traficantes. En la actualidad, el principal incentivo para el comercio ilícito de tabaco es la posibilidad de aprovechar las **diferencias de precios** existentes entre los Estados miembros de la UE y los países vecinos, y también entre los mercados en los Estados miembros de la UE⁴⁵. Un contenedor normalizado de 40 pies, con una capacidad aproximada de 20 millones de cigarrillos de contrabando, puede generar en la UE hasta 2 millones EUR en ingresos ilegales en función de la presión fiscal. El nivel impositivo es un factor que condiciona en gran medida el precio de los productos del tabaco, lo que a su vez influye en los hábitos de los consumidores de tabaco, reflejando las normas sobre la elasticidad de los precios. Un cierto grado de convergencia al alza entre los niveles impositivos aplicados en los Estados miembros contribuiría a reducir el fraude y el contrabando. Debe instarse a países vecinos como Bielorrusia, con un tipo impositivo excesivamente bajo sobre los productos del tabaco, a aproximar los tipos de su impuesto especial a los tipos mínimos de la UE, sobre todo en el interés común de la política sanitaria y de incremento de los ingresos públicos.
- b) El efecto de la reducción de los incentivos podría reforzarse si, en paralelo, **los costes de producción y distribución de los traficantes** aumentasen y si las sanciones tuvieran un efecto suficientemente disuasorio. Estas iniciativas podrían incluir:

⁴⁵ El precio medio de 20 cigarrillos, que en Finlandia es de 5,01 EUR, es tan solo de 0,95 EUR en Rusia y, quizás, la mitad en Bielorrusia. Asimismo, un paquete de 20 cigarrillos tiene un precio medio de 2,08 EUR en Polonia, frente a 9,09 EUR en Irlanda (véase el análisis de riesgos en las fronteras orientales efectuado por Frontex, correspondiente a 2015, p. 24).

- i. **Limitar el acceso a los insumos**, lo que es fundamental para los fabricantes de tabaco ilícito, ya que restringir el acceso a insumos clave perturbaría su actividad. El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que tome las medidas necesarias para garantizar el control efectivo de los materiales de base⁴⁶. Aparte de la maquinaria de fabricación, tres grupos de productos principales serían pertinentes a este respecto:
 - El control de la circulación de **tabaco crudo**, actualmente no sujeto a impuestos especiales, está siendo objeto de examen (véase el punto B.1.d). Sin embargo, el mercado del tabaco crudo está fragmentado y en él operan muchos productores, tanto dentro como fuera de la UE.
 - El **papel** utilizado en los cigarrillos posee características particulares. El seguimiento y control del papel se ve complicado por el hecho de que existen numerosos productores de papel en todo el mundo.
 - Por el contrario, el número de productores de las **fibras de acetato** utilizadas en los filtros de los cigarrillos es limitado, lo que aumentaría las posibilidades de un control efectivo de la oferta. Habida cuenta de las posibilidades de aprovisionamiento mundial en este sector (por no hablar de los productores de cigarrillos en terceros países), sería difícil imaginar que un sistema de control limitado a Europa pudiera ser efectivo. Por tanto, la cooperación de la industria y de los países en que están instaladas las fábricas sería necesaria *a priori*.
 - ii. **Estrecha vigilancia de la cadena logística explotada por los traficantes**. Esto implica un seguimiento más estrecho de los procesos aduaneros, con frecuencia utilizados abusivamente por parte de los traficantes (véase la sección C). El régimen fiscal aplicable a los cigarrillos importados es una secuencia de normas fiscales y aduaneras normalmente aplicadas por distintas autoridades. La cooperación entre estas autoridades nacionales puede también intensificarse a través de iniciativas tales como la interoperatividad de los sistemas informáticos, por ejemplo.
 - iii. **Sanciones y garantías**. Existen dudas sobre si las sanciones administrativas y penales realmente aplicadas en los Estados miembros a los delitos de contrabando son suficientemente disuasorias. Esto es tanto más pertinente en el contexto del mercado interior, dado que el atractivo del comercio ilícito de tabaco en un Estado miembro puede desencadenar fácilmente importantes actividades de contrabando en otro.

Por otra parte, existen cuestiones similares en cuanto a si las garantías exigidas por los Estados miembros para determinadas actividades sensibles relacionadas con la manipulación de productos libres de impuestos especiales (por ejemplo, la gestión de un depósito franco aduanero) están suficientemente adaptadas con respecto a los beneficios que las organizaciones delictivas pueden conseguir.
- c) Durante años, la Comisión ha ofrecido **apoyo a los Estados miembros** en la lucha contra el contrabando de tabaco. En particular, los Estados miembros situados en la frontera oriental de la UE se encuentran en la primera línea de defensa contra ese contrabando en la UE a través de las fronteras terrestres. Por lo tanto, la cuestión es si sería de interés general que dichas autoridades aduaneras recibieran un apoyo más específico. Esta cuestión podría estudiarse en el marco de la revisión del programa Hércules, también teniendo en cuenta las nuevas obligaciones en virtud del Protocolo del CMCT.

⁴⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2016, 2016/2555 (RSP).

- d) Hay un debate en curso sobre si los actuales instrumentos jurídicos, como los de asistencia administrativa mutua, ofrecen suficientes posibilidades para un **intercambio de datos aduaneros** sistemático con los países vecinos. Por ello, el Consejo ha pedido nuevos instrumentos⁴⁷ para mejorar esta situación, sobre la base del nuevo artículo 12 del código aduanero de la Unión.
- e) Hay muchos **intervinientes intermedios legítimos, privados y públicos**, en la cadena de suministro, tales como expedidores, transportistas, puertos, transitarios, agentes de aduanas o empresas de almacenamiento, que son conscientes de su buena reputación y podrían ser aliados todavía más valiosos en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco.

Como también reconoce el Protocolo del CMCT, la producción en las **zonas francas** y el tráfico a través de ellas plantean problemas particulares. A menudo solo será posible hacer frente a las dificultades actuales con la colaboración de las autoridades locales. A tal efecto, podrían considerarse acuerdos de cooperación aduanera con los países pertinentes, incluidos los Emiratos Árabes Unidos y Dubai, en caso de que dichos acuerdos todavía no existan.

- f) Además, actualmente no existe una **estimación independiente** de la importancia y la evolución del mercado ilícito de tabaco en la UE. Aunque las estadísticas han mejorado, se basan inevitablemente en las incautaciones, lo que podría no dar una imagen completa e independiente de los mercados ilícitos. Por tanto, podrían ser necesarias perspectivas adicionales sobre la base, por ejemplo, de los patrones de consumo, para apoyar una formulación de políticas más informada y específica.

SECCIÓN E: CONCLUSIONES

A pesar de las medidas adoptadas desde 2013, el reto que plantea el comercio ilícito de tabaco sigue siendo tan preocupante en la actualidad como en el pasado. La UE y sus Estados miembros no tienen más opción que seguir haciendo frente a la amenaza del tabaco ilícito y a sus pautas cambiantes con determinación, dado que esta actividad ilegal es perjudicial para la salud pública, las finanzas y la seguridad.

Con su combinación de fuertes respuestas legislativas, aplicación enérgica de la legislación y refuerzo de la cooperación a nivel nacional, europeo e internacional, la Estrategia de 2013 sigue siendo pertinente. Es demasiado pronto para juzgar definitivamente su eficacia, dado que sus componentes clave, como el seguimiento y la localización, aún no son aplicables.

En cuanto a la amenaza creciente de los cigarrillos baratos y sin marca en particular, el Protocolo del CMCT, una vez plenamente aplicado por una masa crítica de países, incluidos los países clave de origen y de tránsito, constituirá un instrumento fundamental para luchar contra el comercio ilícito de tabaco a nivel mundial. Sin embargo, aunque el seguimiento y la localización ayudarán en particular a garantizar la cadena de suministro legal, serán necesarios instrumentos adicionales para abordar de manera efectiva la producción clandestina, nacional o extranjera, de cigarrillos.

En este contexto, sobre la base de este análisis y del diálogo con las partes interesadas, la Comisión completará su evaluación de la estrategia actual y decidirá en 2018 sobre el seguimiento apropiado.

⁴⁷ Conclusiones del Consejo de 16 de diciembre de 2016.