



Bruselas, 6.6.2013
COM(2013) 324 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de
cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco**

{SWD(2013) 193 final}

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco

1.	Introducción	4
2.	Naturaleza y escala del problema del comercio ilícito de productos del tabaco en la UE	5
2.1.	Naturaleza del tráfico ilícito.....	5
2.2.	Magnitud y alcance del comercio ilícito en la UE	6
2.3.	Terceros países donde tienen su origen los productos del tabaco ilícitos	7
2.4.	Producción ilícita en la UE	8
2.5.	Marcas e instalaciones incautadas.....	8
3.	Factores que contribuyen al comercio ilícito	9
3.1.	Grandes incentivos e importantes lagunas	9
3.2.	Las medidas de control de la cadena de suministro no son adecuadas ante la magnitud de la amenaza	11
3.3.	Retos para las autoridades policiales y judiciales	11
3.3.1.	Autoridades aduaneras y tributarias	11
3.3.1.1.	Gestión de riesgos	12
3.3.1.2.	Métodos de control, equipamientos, formación y herramientas informáticas	12
3.3.2.	Otras autoridades policiales y judiciales	13
3.3.3.	Colaboración entre autoridades y partes interesadas de la UE	13
3.3.4.	Corrupción.....	14
3.3.5.	Cooperación internacional con autoridades de terceros países	14
3.4.	Desincentivación ineficaz debido a las leves sanciones impuestas por los Estados miembros.....	14
4.	Futuras perspectivas	15
4.1.	Medidas para reducir los incentivos.....	15
4.2.	Medidas para garantizar la cadena de suministro	16
4.3.	Medidas para reforzar el cumplimiento	17
4.3.1.	Afrontar los retos a los que hacen frente las autoridades policiales y judiciales de la UE	17
4.3.1.1.	Gestión de riesgos	17
4.3.1.2.	Acciones operativas	17
4.3.1.3.	Herramientas informáticas y equipamientos.....	18
4.3.1.4.	Cooperación entre autoridades de la UE.....	18

4.3.1.5. Ámbitos específicos que plantean problemas	19
4.3.1.6. Puesta en común de conocimientos y mejores prácticas.....	19
4.3.2. Refuerzo de la cooperación con los principales países de origen y de tránsito	20
4.4. Refuerzo de las sanciones	22
5. Conclusión.....	22

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco

1. INTRODUCCIÓN

Según las estimaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), el comercio ilícito¹ de cigarrillos provoca anualmente pérdidas financieras de más de 10 000 millones EUR en los presupuestos de la Unión Europea y de sus Estados miembros². Estas pérdidas proceden de derechos de aduana e impuestos no pagados, incluidos el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales. Los cigarrillos suponen la mayor parte del comercio ilícito de tabaco, pero otros productos del tabaco (por ejemplo, tabaco para liar) también son objeto de comercio ilegal.

Hace una década, el comercio ilícito se realizaba sobre todo a gran escala, introduciendo de contrabando contenedores de marcas de cigarrillos muy conocidas. Sin embargo, en los últimos años, debido en gran parte a la colaboración con los productores mundiales, el contrabando de estas «marcas principales»³ ha disminuido en términos relativos. Por otra parte, aumenta la falsificación, la producción ilegal y, especialmente, el contrabando de «otras marcas»⁴ (generalmente elaboradas fuera de la UE en cantidades muy superiores a la demanda en los mercados nacionales de los países productores).

El comercio ilícito de productos del tabaco no solo plantea una cuestión económica, pues además de los daños importantes en detrimento de los ingresos nacionales y de la UE, impulsa la economía sumergida. De hecho, son casi exclusivamente grupos delictivos organizados los que realizan operaciones transfronterizas. Por otra parte, desde el punto de vista de la salud, el comercio ilícito socava las iniciativas políticas destinadas a reducir el consumo de productos del tabaco, especialmente entre grupos vulnerables como los jóvenes y los grupos con pocos ingresos. En su mayor parte, los productos ilícitos del tabaco no son producidos de acuerdo con los requisitos de la legislación de la UE aplicables⁵.

La Comisión Europea y los Estados miembros han tomado ya medidas para frenar el comercio ilegal de tabaco; por ejemplo, se han celebrado acuerdos de cooperación jurídicamente vinculantes con cuatro de los principales fabricantes de cigarrillos⁶. En 2011, la Comisión presentó un plan de acción para combatir el contrabando en la frontera terrestre

¹ En la presente Comunicación, se entenderá que «comercio ilícito» incluye distintos tipos de contrabando (internacional) de productos del tabaco auténticos y falsos (principalmente cigarrillos), así como la producción y distribución ilícitas en el interior de la UE.

² Dicha estimación se basa en las incautaciones notificadas por los Estados miembros, que sumaron entre 4 500 y 4 600 millones de cigarrillos al año de 2005 a 2011.

³ Incluidas marcas de los cuatro principales productores mundiales: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco e Imperial Tobacco Limited.

⁴ A efectos de la presente Comunicación, el término «otras marcas» se utiliza para describir marcas no producidas por los cuatro fabricantes con las que la UE y los Estados miembros tienen acuerdos de cooperación. A menudo se trata de cigarrillos baratos y sin marca.

⁵ Por ejemplo, las disposiciones relativas a los ingredientes y la presencia obligatoria de advertencias sanitarias en los envases.

⁶ Philip Morris International (julio de 2004), Japan Tobacco International (diciembre de 2007), British American Tobacco (julio de 2010) e Imperial Tobacco Limited (septiembre de 2010): véase http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

oriental de la UE con objeto de abordar los problemas detectados en dicha zona geográfica⁷. Sin embargo, el análisis de la información disponible⁸ pone de manifiesto que, a pesar de estos esfuerzos, el comercio ilícito está aumentando en la UE. La UE se enfrenta a una creciente afluencia ilícita de otras marcas procedentes de fuera de su territorio, así como al aumento de la producción y distribución en el interior de la UE.

Por lo demás, el comercio ilícito de productos del tabaco no es, por supuesto, exclusivo de la UE, sino un problema mundial. Así, en noviembre de 2012, las 176 partes contratantes del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS adoptaron un Protocolo al Convenio destinado específicamente a abordar el problema del comercio ilícito⁹.

Se trata de un problema importante, de alcance mundial y que se manifiesta de diferentes modos en las fronteras y dentro de la UE. Está influido por factores relativos a la demanda, la oferta y la eficacia de las medidas de control. Su impacto financiero en los presupuestos de la UE y de los Estados miembros es importante, en particular en el contexto de la crisis económica que atraviesa la UE. Está claro, pues, que se precisa un planteamiento integrado del problema del comercio ilícito de tabaco.

La presente Comunicación expone la naturaleza y la escala del problema que el comercio ilícito de productos del tabaco supone para la UE, examina los factores que contribuyen al mismo y propone una estrategia general de la UE para luchar contra el problema en la UE.

El enfoque general de la estrategia tiene en cuenta que la lucha contra el comercio ilícito es una cuestión transversal que se ve afectada por muchos factores y elementos y que a su vez implica una amplia gama de políticas de la UE o nacionales.

2. NATURALEZA Y ESCALA DEL PROBLEMA DEL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DEL TABACO EN LA UE

2.1. Naturaleza del tráfico ilícito

El comercio ilícito de productos del tabaco abarca distintos fenómenos que, en cierta medida, son diferentes y requieren diferentes respuestas a varios niveles. Las diferentes formas de tráfico ilícito incluyen:

- Contrabando (internacional) de productos del tabaco (es decir, marcas principales y «otras marcas»).
- Contrabando (internacional) de cigarrillos falsificados.
- Producción ilegal y distribución dentro de la UE (sin pagar derechos de aduana, IVA o impuestos especiales).

El **contrabando internacional** (tanto de mercancías falsificadas como auténticas) puede adoptar las siguientes formas:

- Declaraciones falsas o incorrectas (designación, valor u origen de las mercancías incorrectos; pago incorrecto de los derechos de aduana o falta de pago; impago del IVA y de los impuestos especiales).

⁷ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la estrategia de la Comisión de lucha contra el fraude, Bruselas, 24.6.2011, SEC (2011) 791 final, en lo sucesivo denominado «Plan de acción para la frontera oriental».

⁸ Véase el capítulo 2.

⁹ Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (en lo sucesivo, el «Protocolo del CMCT»).

- Ocultación de mercancías dentro de cargas o vehículos legítimos o haciéndolas transportar por pasajeros (sin pago de derechos de aduana, IVA e impuestos especiales).
- Cruce ilegal de fronteras, evitando cualquier control por parte de las autoridades (sin pago de derechos de aduana, IVA e impuestos especiales).

Dentro de la UE, el comercio ilícito abarca la producción y distribución ilícita o no autorizada en el territorio aduanero de la UE (incluso a través de diferentes jurisdicciones fiscales). En la distribución ilícita se incluyen mercancías producidas en la UE declaradas para la exportación o para entrega dentro de la UE y trasladadas sin abono del IVA ni de impuestos especiales, pero que nunca llegan a abandonar el territorio aduanero de la UE, o entregadas a un destinatario establecido en la UE indicado en el documento de pago del impuesto sobre el consumo como EMCS¹⁰, y también mercancías importadas despachadas a libre práctica en la UE al amparo de la suspensión del IVA y los impuestos especiales, que posteriormente se distribuyen ilegalmente sin dar lugar al pago del IVA ni de impuestos especiales. También incluye la retirada del régimen de tránsito de artículos que luego se venden ilegalmente en la UE (sin pago de derechos de aduana, IVA e impuestos especiales).

2.2. Magnitud y alcance del comercio ilícito en la UE

Los estudios sobre el tema reconocen¹¹ que es **especialmente difícil medir el comercio ilícito** debido a la naturaleza ilegal y clandestina de la actividad. Sin embargo, se dispone de algunas estimaciones¹². Un estudio financiado por la UE calculó que en 2007 el consumo ilícito de cigarrillos en la UE suponía el 8,5 % del consumo total¹³. El informe del Proyecto Star realizado por KPMG en 2012¹⁴ calculó un consumo ilícito del 8,4 % en 2007, el 8,6 % en 2008, el 8,9 % en 2009, el 9,9 % en 2010, el 10,4 % en 2011 y el 11,1 % en 2012. Esto corresponde a un aumento del 30 % en los últimos seis años.

Las incautaciones notificadas por los Estados miembros confirman que **los cigarrillos constituyen, con mucho, la mayor parte de las incautaciones de productos del tabaco**¹⁵, aunque también se registraron algunas incautaciones importantes de tabaco de liar. Los demás tipos de producto del tabaco no suponen porcentajes significativos.

¹⁰ Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales, véase nota 29.

¹¹ Por ejemplo: Luk Joossens, *Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe, Work Package 5, deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions*, agosto 2011, disponible en: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&itemid=29 (en lo sucesivo denominado «Joossens»); Banco Mundial, *Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling*, David Merriman, 2001, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/intph/resources/7smuggling.pdf>, 2001.

¹² A efectos de la presente Comunicación, el análisis se basó principalmente en la información oficial (informes sobre incautaciones) sobre procedencia, tipo y marcas de productos facilitada por las autoridades de los Estados miembros a la Comisión (OLAF) a través del sistema de comunicación de información sobre incautación de cigarrillos (submódulo CIGINFO creado en virtud del título II del Reglamento (CE) 515/1997, de 13 de marzo de 1997, DO L 82 de 22.3.1997, p. 1) en 2010 y 2011, y en la información facilitada a la OLAF por los Estados miembros en el marco del Grupo de Trabajo sobre Cigarrillos (una reunión anual organizada por la OLAF con las autoridades de los Estados miembros de la UE y algunos países no miembros de la UE), complementada con informes del sector (información facilitada por los cuatro fabricantes de tabaco con los que la UE tiene acuerdos de cooperación jurídicamente vinculantes y el informe KPMG Star Project), los informes sobre el tabaco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como los análisis de amenazas y riesgos realizados por Europol y Frontex.

¹³ Joossens, p. 13.

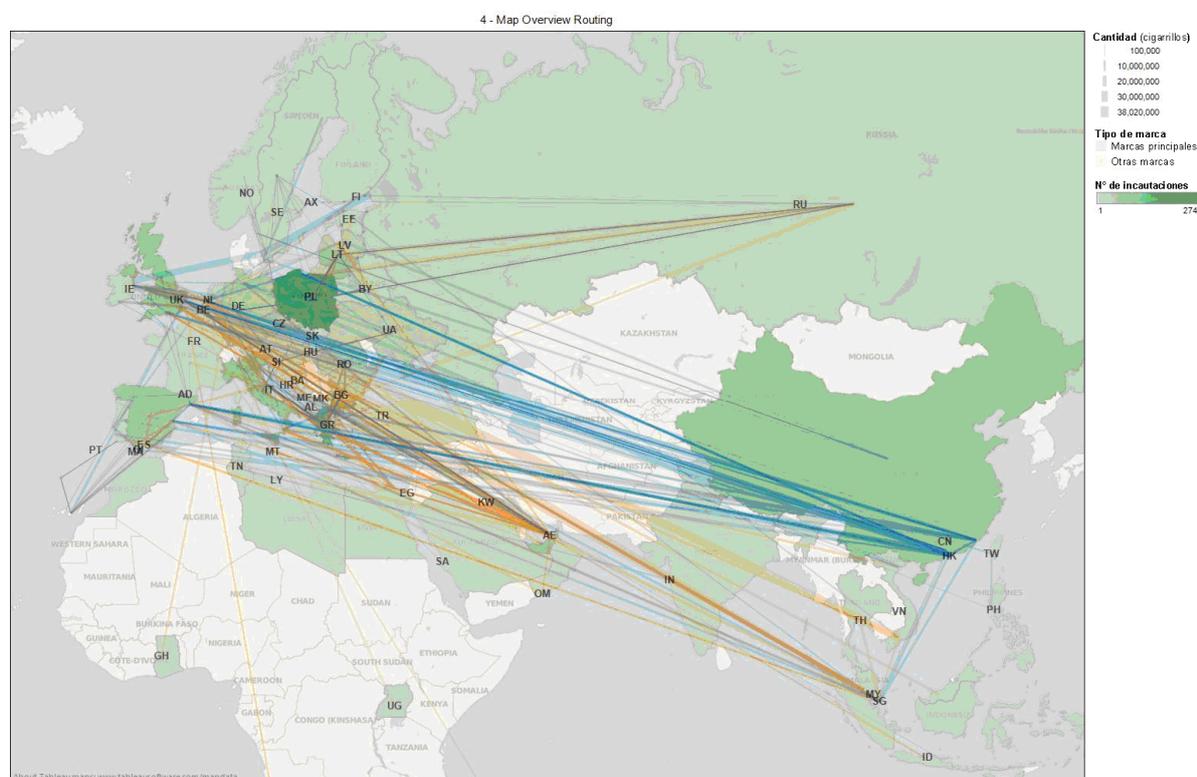
¹⁴ Informe KPMG Star Project 2012, encargado por Philip Morris International S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf.

¹⁵ También de acuerdo con el último informe sobre el tabaco de la OMA, de 2011, los cigarrillos siguen siendo el principal reto a escala mundial.

2.3. Terceros países donde tienen su origen los productos del tabaco ilícitos

Según los datos disponibles, los **principales países de procedencia** de productos del tabaco de contrabando son, por orden de importancia: China, los Emiratos Árabes Unidos (EAU)¹⁶, Vietnam, Malasia, la Federación de Rusia, Singapur, Bielorrusia y Ucrania.

Gráfico 1. Información sobre las rutas



China sigue siendo el país de origen de la mayoría de los cigarrillos incautados. El análisis de las muestras incautadas demuestra que se trata principalmente de cigarrillos falsificados. Los envíos ilícitos incautados fueron transportados directamente a puertos europeos o transbordados a través de Singapur y Malasia, donde el comercio ilícito se ve agravado por la falta de controles en las zonas francas.

Si bien en el pasado los EAU eran principalmente puntos de transbordo, la información disponible señala claramente su nuevo papel como importante lugar de producción de otras marcas¹⁷, en particular en sus zonas francas.

Grecia parece ser un importante punto de entrada para los envíos de China y los EAU.

Los envíos suelen ser transbordados en Egipto, Turquía y otros puertos del Mediterráneo Oriental.

A pesar de las medidas ya adoptadas, la frontera oriental de la UE también sigue siendo un objetivo para el comercio ilícito, en particular la región del Báltico. En esta región, los principales países de procedencia son Rusia, Ucrania y, cada vez más, Bielorrusia. En el caso de Rusia (y también de los EAU), la mayor parte de los productos incautados son verdaderos

¹⁶ Con respecto a China, los Estados miembros señalan sobre todo a los puertos de Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo y Yantian; en los EAU, se trata de los puertos de Jebel Ali y Dubai.

¹⁷ Como Richman, Manchester, Marble, Gould Mount y Capital.

y han sido producidos legalmente, pero en cantidades que superan ampliamente la demanda local en los países de origen. Independientemente de que los derechos hayan sido o no pagados en su país de origen, estos productos son introducidos de contrabando en la UE. Los análisis de Frontex confirman que el contrabando de cigarrillos es uno de los principales problemas que afectan a la frontera oriental de la UE, y apuntan a un contrabando a significativa escala procedente de los países de los Balcanes Occidentales. Además, sugieren que el contrabando de cigarrillos afecta significativamente al trabajo de las autoridades fronterizas en las fronteras terrestres orientales, incluso en las fronteras con Turquía y los países de los Balcanes Occidentales¹⁸.

La forma de operar del contrabando varía considerablemente. La mercancía llega en contenedores, por carretera (camiones, camionetas, automóviles), por vía marítima o fluvial en pequeños buques, a bordo de trenes y también en mercancías transportadas por vía aérea y por correo postal. La entrada de productos del tabaco ocultos en otras mercancías sigue siendo la modalidad más utilizada. El contrabando repetido de pequeñas cantidades (lo que se denomina «trapicheo») es un problema importante en las regiones fronterizas. A veces, este tráfico está bien organizado y las pequeñas cantidades acaban juntándose en cargas de gran tamaño antes de ser transportadas a otros Estados miembros para su venta en el mercado ilícito.

Debe subrayarse la importancia de la participación de la delincuencia organizada en el tráfico ilícito¹⁹. Se trata de una actividad muy rentable y de bajo riesgo, especialmente atractiva para los grupos de delincuencia organizada que tienen la posibilidad de blanquear los cuantiosos beneficios derivados del tráfico ilícito.

2.4. Producción ilícita en la UE

Probablemente también se **producen ilegalmente en la UE** cantidades significativas de cigarrillos. El número de fábricas ilegales conocidas ha aumentado rápidamente: en 2011, los Estados miembros descubrieron 9 fábricas ilegales que se estimó disponían de una capacidad de producción superior a 9 millones de cigarrillos al día. En 2010, solo se habían descubierto 5 fábricas.

2.5. Marcas e instalaciones incautadas

La **proporción de incautación de otras marcas en comparación con las marcas principales²⁰ crece a ritmo constante** y alcanzó aproximadamente el 58 % en 2011. Las medidas aplicadas por los cuatro grandes fabricantes con arreglo a los acuerdos de cooperación, como el seguimiento y rastreo de los productos del tabaco, la diligencia debida en relación con los clientes y la prevención del blanqueo de capitales, es evidente que han conducido a una reducción significativa de la presencia de productos de estas empresas en el mercado ilícito.

Algunas de las «**otras marcas**»²¹ incautadas durante el período analizado lo fueron en cantidades similares a las marcas principales o **muestran una fuerte tendencia al alza²²**, lo

¹⁸ Véase, por ejemplo, el análisis sobre la situación en la frontera oriental en 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

¹⁹ Véase también el Informe 2011 de evaluación del riesgo de delincuencia organizada en la UE, elaborado por Europol, [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), pp. 24 y 25.

²⁰ Véase la nota 4.

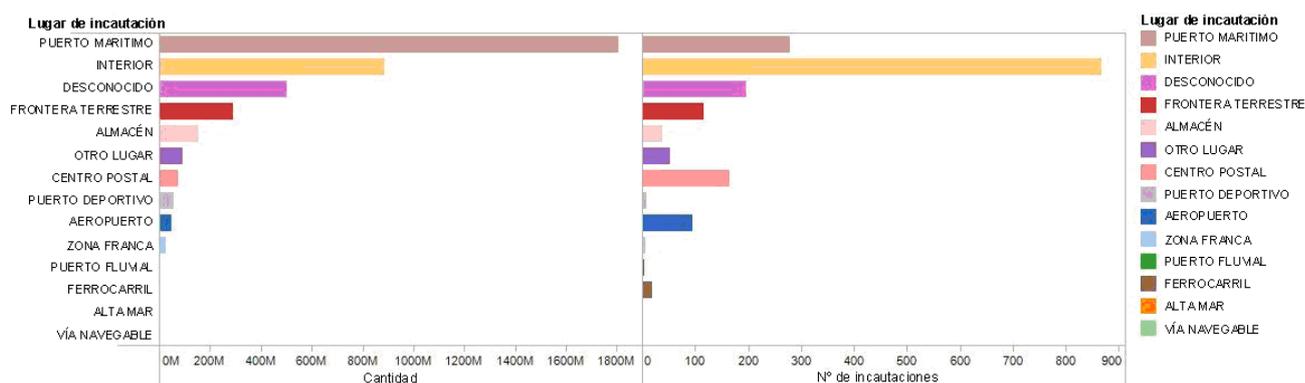
²¹ Por ejemplo, Jin Ling.

²² Por ejemplo, Fest, Richman y Gold Mount.

que es un indicio claro de que están bien establecidas en los mercados ilícitos. En la UE se producen significativas cantidades de algunas de estas «otras marcas»²³.

Un análisis de los lugares de incautación y los modos de transporte muestra que, **aunque las incautaciones en puertos siguen representando la mayor cantidad**, han aumentado las realizadas en zonas de interior, alcanzando un nivel significativo tanto en número de incautaciones como en cantidad.

Gráfico 2. Lugar de la incautación



3. FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL COMERCIO ILÍCITO

El comercio de productos del tabaco es complejo debido a la multitud de normas y requisitos que se aplican (por ejemplo, diferentes normas fiscales). Por ello, el comercio legítimo requiere la aplicación tanto de los procedimientos aduaneros y normas habituales de la UE como de complejos procedimientos nacionales de clasificación, valoración y aplicación de los tipos impositivos correctos. En consecuencia, también la lucha contra el comercio ilícito (incentivos, desincentivación y control) es un asunto complejo.

El tráfico ilícito de cigarrillos se ve **estimulado por cuatro factores principales**:

- (1) Grandes incentivos e importantes lagunas.
- (2) Las medidas de control de la cadena de suministro no son adecuadas ante la magnitud de la amenaza.
- (3) Las autoridades policiales y judiciales deben hacer frente a determinados retos generales y específicos.
- (4) Desincentivación ineficaz debido a las leves sanciones.

Para que la estrategia de lucha contra el contrabando de cigarrillos pueda tener éxito, debe hacer frente simultáneamente a los incentivos y las medidas disuasorias, así como a los factores de control.

3.1. Grandes incentivos e importantes lagunas

En general, los productos del tabaco están muy gravados en la UE. Los derechos de importación son elevados, entre el 40 % y el 58 %²⁴. La incidencia fiscal total (incluyendo el IVA) se sitúa entre el 70,12 % del precio de venta al por menor con impuestos incluidos

²³ Por ejemplo, Raquel y Gold Classic.

²⁴ A los productos del tabaco se les aplica un total aproximado de 200 derechos preferenciales y no preferenciales distintos.

(PVMIC) que grava el precio medio ponderado de los cigarrillos en Luxemburgo y el 88,97 % en el Reino Unido.

Dado que muchos de estos factores varían a escala nacional, las **diferencias de precios** (para el consumidor final) en lo que respecta a los productos del tabaco, tanto dentro de la UE como en relación con países vecinos, son significativas. En el caso de los impuestos especiales sobre los cigarrillos, la diferencia entre el Estado miembro que menos grava y el que más lo hace asciende a 206,41 EUR por 1 000 cigarrillos (más de 4 euros por cajetilla de 20 cigarrillos), lo que crea una fuerte demanda e incentiva asimismo la distribución ilegítima entre diferentes jurisdicciones fiscales dentro de la UE. En el caso de otros productos del tabaco, existen disparidades similares en lo que respecta a los impuestos especiales.

Aunque las diferencias de precios entre los países de la UE han disminuido, los precios en los países situados en la frontera oriental siguen siendo hasta 8 veces inferiores. Las grandes diferencias en el PVMIC han creado unas condiciones que favorecen las compras transfronterizas por motivos exclusivamente fiscales, así como el contrabando y el fraude. Las compras transfronterizas son plenamente legítimas y constituyen, sin duda, una de las ventajas del mercado interior, siempre y cuando las personas que adquieran los productos lo hagan para uso personal. Sin embargo, esto puede rayar con una situación de «contrabando» dentro de la UE, es decir, la que se da cuando las personas compran tabaco en otros Estados miembros, teóricamente para uso propio, pero lo venden sin pagar el impuesto especial en el Estado miembro de consumo.

La diferencia en materia de impuestos especiales con terceros países vecinos es todavía mucho mayor.

La **complejidad de la normativa aplicable** también ofrece incentivos para actividades ilícitas. En particular, la fiscalidad relativa a los productos del tabaco es compleja en el contexto de la UE, sobre todo porque gran parte de ella es nacional. La definición de los productos del tabaco sujetos a impuestos especiales mantiene un alto grado de complejidad y, en el caso de determinados productos, se añaden problemas relacionados con el código de clasificación y la definición²⁵. Además, existen «zonas grises»²⁶ y lagunas entre contrabando e importación legítima de tabaco (y también de alcohol) y productos dentro de los umbrales de franquicia para las importaciones, aplicables a viajeros procedentes de terceros países así como a los que viajan en el interior de la UE.

En la actualidad, las medidas para restringir el despacho a consumo de volúmenes grandes o excesivos de productos del tabaco inmediatamente antes de un incremento de impuestos (anticipación) tampoco son suficientes. La acumulación de excedentes destinados al consumo antes de un incremento de impuestos da lugar a una notable evasión fiscal y reduce la recaudación fiscal de los Estados miembros.

De forma más general, la identificación y clasificación de los productos del tabaco (y de su origen) puede resultar difícil y requerir equipamientos especiales o análisis de laboratorio.

Estas carencias y lagunas aportan un importante incentivo económico al contrabando y otras formas de comercio ilícito.

²⁵ Como el tabaco crudo, los puritos (marcas como Next, Partner, Braniff, Skjold, etc.), el tabaco expandido mediante hielo seco, el tabaco de pipa de agua, etc.

²⁶ Estas «zonas grises» se refieren principalmente a las definiciones de «viajeros» y «personas que entran ocasionalmente en la UE procedentes de un tercer país».

3.2. Las medidas de control de la cadena de suministro no son adecuadas ante la magnitud de la amenaza

A la luz de los incentivos claros que tienen los delincuentes para participar en el comercio ilícito, las medidas de control de las cadenas de suministro de tabaco, bien por las autoridades o por los propios operadores económicos, resultan insuficientes.

Aparte de los acuerdos existentes con los principales fabricantes, hasta ahora no hay medidas legislativas a escala de la UE que obliguen a los agentes económicos que participan en la cadena de suministro de tabaco a actuar con la debida diligencia en el curso de sus actividades²⁷. Tampoco existe, por el momento, ninguna obligación legal general de que los productores o importadores vigilen los movimientos de cigarrillos y otros productos del tabaco a través de su cadena de suministro (seguimiento). A falta de tales medidas, es muy difícil (incluso imposible) para las autoridades determinar en qué momento un producto ha sido desviado hacia el comercio ilícito (localización).

Considerando el contexto de las tendencias e incentivos señalados anteriormente, los requisitos actuales para que los operadores económicos controlen la cadena de suministro deben considerarse claramente insuficientes.

3.3. Retos para las autoridades policiales y judiciales

Por lo que respecta al control, las autoridades aduaneras y tributarias son los actores clave en la lucha contra el contrabando procedente de terceros países. Los guardias de fronteras y los policías también tienen que desempeñar un papel. La policía y las autoridades tributarias (y, en varios Estados miembros, también las aduanas) son actores fundamentales en la lucha contra la producción y distribución en la UE. Todas las autoridades implicadas (aduaneras y tributarias, policía o guardia de fronteras) se enfrentan a muchas dificultades. Algunas de ellas son de carácter general (por ejemplo, problemas relacionados con el intercambio de datos, la gestión de riesgos y la fijación de objetivos) y otras, específicas del comercio ilícito de tabaco. Además, no siempre existen mecanismos de cooperación entre autoridades y organismos de la UE que permitan una colaboración eficaz entre ellos, lo que dificulta el esfuerzo general.

3.3.1. Autoridades aduaneras y tributarias

Las autoridades aduaneras recurren a su personal y a sistemas informáticos, procedimientos de control y equipamientos para detectar una serie de tráfico internacionales ilícitos de mercancías, incluidos en particular los productos del tabaco. Gracias a formar parte de una unión aduanera y disponer de una base jurídica común, las autoridades aduaneras de la UE están estrechamente conectadas a través de aplicaciones informáticas comunes, grupos de expertos e intercambios de funcionarios²⁸. Las autoridades tributarias de la UE también desarrollan diversas formas de cooperación administrativa para luchar contra el fraude y la evasión fiscal en toda la UE. Un conjunto de redes y sistemas informáticos gestionados por la Comisión apoya la cooperación entre dichas autoridades para el desarrollo de su labor²⁹. Esta

²⁷ Por ejemplo: requisitos en materia de identificación de clientes, requisitos de seguimiento de ventas para garantizar que las cantidades sean proporcionales a la demanda del mercado afectado, información a las autoridades sobre cualquier prueba de que un cliente se dedique a actividades ilegales.

²⁸ Cooperación aduanera y asistencia mutua basada en el Reglamento 515/1997; infraestructura informática: AFIS (Sistema de Información Antifraude) y Aplicación de asistencia mutua (MAB en sus siglas inglesas) y SIA (Sistema de Información Aduanera).

²⁹ Por ejemplo, Sistema Comunitario de Gestión de Riesgos Aduaneros (CRMS en sus siglas inglesas)/formulario electrónico de información sobre riesgos - artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, DO L 302 de 19.10.1992, pp. 1-50, y artículo 4g del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión por el que se fijan

cooperación incluye no solo el intercambio de información³⁰ sobre riesgos, sino también redes transeuropeas para controlar el movimiento de mercancías con suspensión de los derechos de aduana y otros impuestos³¹. Sin embargo, las autoridades aduaneras y tributarias se enfrentan a una serie de retos en la lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco, tanto dentro como fuera de la UE.

3.3.1.1. Gestión de riesgos

Las autoridades aduaneras han desarrollado en los últimos años un marco común para la gestión de los riesgos relacionados con los movimientos de las cadenas comerciales de suministro de mercancías que cruzan la frontera exterior de la UE. Como se puso de manifiesto recientemente en la Comunicación sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro³², las autoridades aduaneras de la UE se enfrentan a una serie de retos para una gestión eficaz de los riesgos, referida especialmente a la calidad, disponibilidad y puesta en común de los datos como base para unas actividades eficaces de gestión de riesgos, control e investigación.

La Comunicación detectó problemas específicos en los datos facilitados por los operadores económicos como base para la realización de análisis de riesgos, en la capacidad de las autoridades aduaneras de la UE para utilizar y compartir información sobre riesgos entre ellas y con otras autoridades, así como la necesidad de mejorar la cooperación y el intercambio de datos y análisis con todos los agentes económicos y los socios internacionales. Se han hecho propuestas de nuevas medidas que mejoren la capacidad de las aduanas para gestionar los riesgos de la cadena de suministro de todas las mercancías, en particular una mayor convergencia en el uso de la información, las fuentes de datos, las herramientas y los métodos utilizados por las aduanas para determinar los riesgos y analizar los movimientos comerciales de las cadenas de suministro. La ejecución también tendrá un impacto significativo en la capacidad de las aduanas de la UE para luchar contra el problema del contrabando de tabaco.

3.3.1.2. Métodos de control, equipamientos, formación y herramientas informáticas

El control de determinados tipos de contrabando, como la ocultación de tabaco ilícito en mercancías legítimas o en vehículos (de pasajeros o de transporte comercial) se ve también dificultada por la falta de equipamientos de control adecuados como escáneres y perros rastreadores. No todos los Estados miembros disponen de un nivel adecuado de tales equipamientos para proteger sus fronteras exteriores. El nivel y la calidad de la sensibilización y la formación de los funcionarios pueden también incidir en la eficacia de cada país en la lucha contra el contrabando.

determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario, DO L 253 de 11.10.1993, pp. 1-766; Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado (NSTI) - artículo 353 del Reglamento n° 2454/93 de la Comisión; Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (EMCS en sus siglas inglesas) - Reglamento (CE) n° 684/2009 de la Comisión, de 24 de julio de 2009, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2008/118/CE del Consejo en lo que respecta a los procedimientos informatizados aplicables a la circulación de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo, DO L 197 de 29.7.2009, pp. 24-64; Sistema de Intercambio de Información sobre el IVA (VIES en sus siglas inglesas) - Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, DO L 268 de 12.10.2010, pp. 1-18; Oficina Central de Enlace para Impuestos Indirectos (VIESCLO).

³⁰ CRMS/formulario electrónico de información sobre riesgos.

³¹ NSTI.

³² COM (2012) 793 de 8.1.2013.

En el mercado interior, la lucha contra el contrabando de cigarrillos exige redes nacionales de equipos de detección que desorganicen y desmantelen el suministro y distribución de tabaco ilícito al por menor y en instalaciones industriales y privadas. Esto abarca la creación de unidades móviles de control (segunda línea de control) y la extensión de los controles a los puntos de verificación y los mercados nacionales. No todos los Estados miembros aplican esta forma de proceder.

Si bien existen una serie de herramientas informáticas específicas para apoyar la lucha contra el comercio ilícito de cigarrillos a escala de la UE, también se ha comprobado que algunos de los actuales sistemas de información no se utilizan a su máxima capacidad. A modo de ejemplo, el nuevo módulo de comunicación CIGINFO del sistema de información antifraude (AFIS) muestra claras mejoras, pero, a pesar de los esfuerzos por racionalizar y simplificar la presentación de informes sobre incautaciones de los Estados miembros, todavía falta sistemáticamente o está incompleta alguna información crucial. La información sobre movimientos de los productos del tabaco (NSTI, EMCS) todavía no ha explotado plenamente las nuevas tecnologías, como los análisis de datos.

3.3.2. *Otras autoridades policiales y judiciales*

La policía y la guardia de fronteras también tienen que desempeñar un papel en la lucha contra las diversas formas de tráfico ilícito de productos del tabaco. La responsabilidad de la protección de las fronteras exteriores compete a los Estados miembros, sobre la base de un conjunto de normas y procedimientos europeos comunes. Estas autoridades desempeñan un papel clave al detectar los productos del tabaco ilegalmente transportados a través de la frontera verde de la UE. En la lucha contra la delincuencia transfronteriza, las autoridades de los Estados miembros están asistidas por Frontex³³, que analiza los riesgos, coordina la cooperación operativa entre Estados miembros y desarrolla y gestiona sistemas de información que permiten el intercambio de datos, entre otras tareas.

Como la lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco es fundamentalmente tarea de las aduanas, el papel de las autoridades policiales varía de un Estado miembro a otro. No obstante, la policía desempeña un papel clave en la lucha contra la delincuencia organizada y los delitos conexos, tales como el blanqueo de capitales. La Oficina Europea de Policía (Europol) apoya a las autoridades policiales de los Estados miembros en la lucha contra las formas graves de delincuencia y, en particular, la fabricación y distribución de productos del tabaco en la UE, incluido el fraude organizado en detrimento del IVA. Eurojust³⁴ apoya la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros para aportar eficacia a las investigaciones y actuaciones judiciales relativas a delitos graves.

3.3.3. *Colaboración entre autoridades y partes interesadas de la UE*

Una política eficaz de lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco exige una cooperación específica entre servicios nacionales de control y organismos de investigación. La creación de grupos de trabajo especiales en los que participen las fuerzas aduaneras y tributarias, la policía y cualquier otro organismo de control ha demostrado ser un éxito. Sin embargo, no se trata de una práctica muy extendida en la Unión Europea.

³³ Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

³⁴ Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, DO L 63 de 6.3.2002, p. 1.

A escala de la UE también debe mejorar la recopilación e intercambio de información entre los organismos que luchan contra el fraude aduanero, la delincuencia organizada y la delincuencia transfronteriza (OLAF, Europol, Eurojust y Frontex).

3.3.4. *Corrupción*

Por último, numerosos estudios³⁵ y asuntos de la OLAF han puesto de manifiesto que la corrupción en las autoridades policiales y judiciales impide una lucha efectiva contra el comercio ilícito, en particular cuando afecta a las autoridades aduaneras³⁶. La corrupción de funcionarios sigue siendo uno de los principales métodos empleados por los traficantes para cubrir sus actividades ilegales.

3.3.5. *Cooperación internacional con autoridades de terceros países*

Una dimensión significativa del problema del comercio ilícito de tabaco es internacional. La información sobre riesgos, amenazas y tendencias, en particular en el contexto de las investigaciones, requiere un alto nivel de intercambio de información y de cooperación con las autoridades de los países de origen y de tránsito. El grado y la calidad de la cooperación entre la UE y terceros países varían mucho y a veces resulta muy difícil. Gracias a los esfuerzos conjuntos, la cooperación con Ucrania y Moldavia ha mejorado en los últimos dos años, contrariamente a lo que ocurre con Bielorrusia. La cooperación operativa con Rusia, China y Malasia es buena, pero siguen existiendo enormes problemas debido al volumen de tráfico ilícito originario de estos países. La cooperación operativa que prestan Singapur y los EAU en relación con las zonas francas de estos países es insuficiente. La corrupción en el seno de las autoridades policiales y judiciales es también un problema importante en los países de origen y de tránsito no pertenecientes a la UE.

3.4. Desincentivación ineficaz debido a las leves sanciones impuestas por los Estados miembros

A pesar de los incentivos obvios y los enormes beneficios obtenidos mediante el comercio ilícito, los contrabandistas se exponen a riesgos relativamente bajos en la UE y muchísimo más pequeños en otros países³⁷. Las sanciones por contrabando de cigarrillos difieren en gran medida entre los Estados miembros; varían en lo que respecta al enfoque de la sanción (administrativa o penal), así como a la gravedad de las sanciones. En un Estado miembro, la pena máxima en los casos más graves de este tipo de delito es de un año de privación de libertad, mientras que en otros los autores pueden ser condenados a penas de hasta 10 años. Del mismo modo, la cuantía de las multas varía significativamente. Esta gran variedad de sanciones ofrece una oportunidad a los contrabandistas de elegir los puntos de entrada en la UE en función de dónde se aplican las menores sanciones.

³⁵ Por ejemplo, estudio sobre las medidas de lucha contra la corrupción en los controles fronterizos en la UE, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Informe sobre las políticas de precios y la lucha contra el tabaco, estudio llevado a cabo para la Comisión Europea dentro del VII Programa Marco, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Informe final del estudio sobre los vínculos entre la delincuencia organizada y la corrupción, por Philip Gounev y Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, pp. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

³⁷ Desgraciadamente, algunos países vecinos han despenalizado recientemente el contrabando de cigarrillos.

4. FUTURAS PERSPECTIVAS

De cara al futuro se han precisado medidas para abordar todos los aspectos del problema. No obstante, con el fin de orientar adecuadamente los escasos recursos, se hace hincapié en las medidas que podrían brindar los efectos más inmediatos, es decir, garantizar la cadena de suministro más eficazmente y reforzar el cumplimiento. Las acciones relacionadas con las siguientes medidas se enumeran en el plan de acción que acompaña a la presente Comunicación.

4.1. Medidas para reducir los incentivos

Actualmente, el margen de armonización de los impuestos especiales en la UE, así como con los países vecinos, es limitado. No obstante, aun sin abandonar esta idea a largo plazo dentro de la UE y con los vecinos del Este en particular, pueden adoptarse otras medidas inmediatamente y a corto plazo para reducir los incentivos y las lagunas.

Por ejemplo, la **definición del tabaco sujeto a impuestos especiales**, que sigue siendo muy compleja, podría beneficiarse de una simplificación, ajustándola a las definiciones aduaneras. Una definición precisa de los productos sujetos a impuestos especiales basada en criterios objetivos es una condición previa para reducir la carga administrativa, tanto para los operadores económicos como para las autoridades fiscales, colmando así las lagunas y garantizando un mayor grado de cumplimiento de la legislación en materia de impuestos especiales.

Por lo que se refiere a la **zona gris entre tráfico ilícito e importación legítima** por viajeros, la Comisión está estudiando la posibilidad de elaborar orientaciones técnicas para ayudar a los Estados miembros a utilizar criterios objetivos para la aplicación de los umbrales de franquicia para los viajeros.

En cuanto a la **anticipación**, es preciso explorar si unas normas comunes básicas al respecto podrían limitar la evasión fiscal, evitando al mismo tiempo falseamientos de la competencia entre operadores económicos establecidos en diferentes Estados miembros. Las medidas destinadas a abordar la anticipación están relacionadas con las pruebas del pago de impuestos especiales. Los operadores fiables que hayan celebrado acuerdos que garanticen un mayor respeto de las normas podrían beneficiarse de períodos transitorios más largos para demostrar el pago de los impuestos especiales.

No solo se deben **reducir los incentivos** a los contrabandistas, sino también **a los consumidores**. Con el fin de desalentar a los ciudadanos de comprar cigarrillos y otros productos del tabaco ilícitos, debería comunicarse mejor el impacto negativo del tráfico ilícito a un público más amplio, en particular el impacto sobre las finanzas nacionales y la implicación de la delincuencia organizada.

La Comisión:

- Estudiará la forma de simplificar la aplicación de la normativa, por ejemplo mediante directrices técnicas.
- Explorará como limitar la evasión fiscal mediante la introducción de normas comunes básicas para luchar contra la anticipación.
- Ampliará las acciones específicas ya existentes en cooperación con los Estados miembros interesados que lo deseen, con el fin de concienciar a la ciudadanía sobre el daño causado por el consumo de productos del tabaco ilícitos y los riesgos específicos asociados.

4.2. Medidas para garantizar la cadena de suministro

Como primera y principal medida para garantizar mejor las cadenas de suministro de tabaco, la UE y los Estados miembros tienen un interés común en **firmar, ratificar y aplicar efectivamente el Protocolo del CMCT**, incluidas las medidas relativas a la concesión de licencias de equipamientos de fabricación, la diligencia debida y las disposiciones relativas a las zonas francas en el interior de la UE.

Lo más importante es que el Protocolo obliga a las partes a establecer **un sistema de seguimiento y localización** de todos los productos del tabaco que se elaboren o importen en su territorio (artículo 8)³⁸. El elemento clave de este sistema consiste en marcas de identificación únicas que ayudarán a determinar el origen y el punto de desvío de los productos hacia el comercio ilícito. Permitirá la vigilancia y el control de la circulación de dichos productos y su estatuto jurídico por las autoridades competentes de las partes (es decir, los Estados miembros y la Comisión Europea) y también incluye el intercambio de información con los socios internacionales, a través de la puesta en común de la información comunicada al punto de contacto mundial del CMCT, instalado en la Secretaría de la OMS. Este sistema de seguimiento y localización mejorará significativamente el control de la cadena de suministro y reforzará las medidas existentes aplicables a la circulación de productos sujetos a impuestos especiales dentro de la UE (EMCS para mercancías de la UE o NSTI para mercancías no procedentes de la UE).

Al aplicar el Protocolo, las características fundamentales de los sistemas de seguimiento y localización deben definirse a nivel de la UE, con el fin de evitar distorsiones en el mercado interior de la UE de los productos del tabaco. Esto se ha hecho a través de la reciente propuesta de la Comisión de nueva Directiva sobre productos del tabaco³⁹. Para garantizar una plena trazabilidad de los productos del tabaco y que en el mercado de la UE solo haya productos que cumplan los requisitos, la propuesta (artículo 14) establece medidas de seguimiento y localización de las cajetillas de tabaco en toda la cadena de suministro (con exclusión del comercio minorista). Los fabricantes de tabaco celebrarán contratos con terceros independientes que aporten capacidad de almacenar los datos de tal sistema, garantizando la plena transparencia y accesibilidad por las autoridades de los Estados miembros y la Comisión Europea.

Además, la propuesta también establece un elemento de seguridad en todos los productos del tabaco, que ayudará a los consumidores y a las autoridades a distinguir los productos genuinos de los falsificados.

Por ello, la propuesta de la Comisión de nueva Directiva sobre productos del tabaco contiene, en su artículo 14, disposiciones sobre seguimiento y localización que respetan plenamente el Protocolo del CMCT en lo que concierne al comercio de productos del tabaco en la UE.

³⁸ En relación con los cigarrillos, las partes están obligadas a introducir el requisito en el plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor del Protocolo y, para otros productos del tabaco, en 10 años (artículo 8, apartado 3).

³⁹ COM (2012) 788 final, de 19.12.2012, Propuesta de Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados.

La Comisión propondrá medidas para:

- Firmar, ratificar y aplicar el Protocolo del CMCT a escala de la UE.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo en lo que respecta a cuestiones que entren dentro de las competencias de la UE.

El Parlamento Europeo y el Consejo deberían adoptar lo antes posible la propuesta de la Comisión relativa a una nueva Directiva sobre productos del tabaco, en particular por lo que respecta a las medidas concernientes al seguimiento y la localización.

4.3. Medidas para reforzar el cumplimiento

4.3.1. *Afrontar los retos a los que hacen frente las autoridades policiales y judiciales de la UE*

4.3.1.1. Gestión de riesgos

La puesta en práctica de las acciones identificadas en la Comunicación sobre gestión de riesgos aduaneros, concretamente en lo relativo a la calidad de los datos facilitados por los operadores económicos, y su accesibilidad y puesta en común a efectos de la gestión del riesgo aportará un marco más sólido, coherente y coordinado de gestión de riesgos y podrá mejorar la vigilancia específica de operaciones sospechosas (también las que impliquen productos del tabaco). La **puesta en común de información analítica con las aduanas de la UE y otros actores de la UE con un papel** en la lucha contra el comercio internacional ilícito incrementará la capacidad de las autoridades operativas. Este marco mejorado contribuirá significativamente a la lucha contra todas las formas de tráfico ilícito, incluido el contrabando de tabaco.

4.3.1.2. Acciones operativas

Las acciones operativas realizadas en el marco del Plan de acción para la frontera oriental de la UE ya están dando resultados prometedores y deberán continuarse aplicándose en el marco de esta estrategia. Como parte del marco de gestión de riesgos aduaneros de la UE, al contrabando de cigarrillos se le ha asignado un ámbito de control prioritario para el año 2013 con el fin de garantizar unos controles coordinados a escala de la UE⁴⁰. Como complemento al ámbito de control prioritario, la Comisión y las aduanas rumanas organizaron una operación aduanera conjunta regional con la participación de Ucrania y Moldavia. A raíz de los resultados de estas acciones, se definirán y ejecutarán recomendaciones específicas para reforzar sistemáticamente la capacidad de la UE para identificar y hacer un seguimiento de riesgos comunes identificados en el ámbito de los cigarrillos. Si el análisis de los resultados es positivo, puede también recomendarse **organizar nuevas acciones específicas** sobre el comercio ilícito de productos del tabaco, posiblemente con factores de riesgo específicos tales como los precedentes de países de origen clave como los EAU o centros de tránsito que presentan riesgos.

Deben abordarse **las deficiencias en las operaciones aduaneras conjuntas** detectadas por el Grupo de Trabajo del Consejo de Cooperación Aduanera (GTCCA)⁴¹, y mejorar el intercambio de información en el contexto de dichas operaciones.

⁴⁰ Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, artículos 4 g-4 j.

⁴¹ DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, Grupo de proyecto 4.6 del IV Plan de acción de la estrategia de cooperación aduanera 2009 (Doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

La información sobre el origen geográfico de los envíos de tabaco ilegal puede mejorarse mediante el **análisis técnico de las muestras** de los productos incautados en los Estados miembros.

4.3.1.3. Herramientas informáticas y equipamientos

En lo que respecta a las **herramientas informáticas existentes como CIGINFO**, debe alentarse a los Estados miembros a explotar totalmente su potencial. Al mismo tiempo, la Comisión incrementará su información relativa a los resultados de su análisis de los bienes incautados. La Comisión y las autoridades de los Estados miembros podrían explorar el uso de los datos sobre los contenedores para analizar a fondo envíos sospechosos que podrían estar involucrados en el contrabando de cigarrillos. También se explorarán las posibilidades de un uso más eficaz de otros equipamientos, como la infraestructura para un **instrumento automático de reconocimiento de matrículas de vehículos y códigos de contenedores** (compartiendo la información obtenida a través del instrumento a escala regional o de la UE).

Deberá estudiarse la explotación del servicio automático de información terminal⁴² para detectar las tendencias basadas en el análisis de datos a fin de apoyar a los Estados miembros en sus análisis de los riesgos operativos. Podría preverse también una acción similar sobre la base de las transacciones EMCS.

La modernización de las aduanas, incluidos los costes de las infraestructuras y equipamientos, podría mejorar en el futuro con el apoyo de los Fondos Estructurales de la UE si los Estados miembros son conscientes y dan una prioridad consecuente a los objetivos en sus dotaciones nacionales.

4.3.1.4. Cooperación entre autoridades de la UE

Además de las acciones específicas para mejorar el intercambio de información sobre riesgos y un mayor aprovechamiento de los datos de la cadena de suministro mediante el desarrollo de herramientas y métodos comunes de gestión de riesgos a nivel de la UE, tal como se señala en la Comunicación sobre la gestión del riesgo, la reforma prevista de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) debe facilitar una mayor cooperación entre la OLAF, Europol, Eurojust y Frontex en el contexto de las investigaciones⁴³. El acuerdo alcanzado todavía debe formalizarse. La propuesta de reforma de Europol también reforzará el intercambio de información de cara a las investigaciones⁴⁴.

El intercambio de información e inteligencia entre las distintas autoridades que participan en la protección de las fronteras exteriores contribuye a prevenir y combatir este tipo particular de delincuencia transfronteriza. Por tanto, es importante que la OLAF y Frontex compartan información en el marco del sistema EUROSUR a nivel de la UE, y que las autoridades aduaneras participen y faciliten datos a nivel nacional para el sistema EUROSUR⁴⁵.

⁴² El Sistema de Información Antifraude sobre Tránsito es una aplicación del servicio automático de información terminal; véase la nota 28.

⁴³ COM (2011) 135 final.

⁴⁴ COM (2013) 173 final.

⁴⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Determinación del marco técnico y operativo del sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) y de las medidas que deberán adoptarse para su establecimiento (SEC (2011) 145 final).

4.3.1.5. Ámbitos específicos que plantean problemas

El problema específico y grave de **Grecia** como punto importante de entrada se abordará en el contexto del Grupo operativo de Grecia⁴⁶ y de la ayuda técnica prestada a la reforma de la Secretaría General de Ingresos del Estado.

La Comisión:

- Organizará nuevas acciones específicas tanto en el interior de la UE como con terceros países utilizando los instrumentos de medición más apropiados existentes, como los ámbitos de control prioritarios y operaciones aduaneras conjuntas regionales o internacionales.
- Subsancará las deficiencias detectadas en las operaciones aduaneras conjuntas.
- Continuará su trabajo sobre investigación científica y métodos analíticos en la lucha contra el tráfico ilícito de tabaco.
- Facilitará más información a los Estados miembros en relación con el análisis de las mercancías incautadas.
- Propondrá medidas para conectar y recopilar, a nivel central, información obtenida gracias al instrumento automático de reconocimiento de placas de matrícula y códigos de contenedores con el fin de poner a disposición de los otros Estados miembros la información reunida.
- Facilitará ayuda suplementaria a las autoridades aduaneras de los Estados miembros con el fin de identificar los programas disponibles actualmente y los futuros a efectos de apoyar y modernizar las aduanas de la UE desde el punto de vista de la infraestructura, los equipamientos (también los laboratorios aduaneros), los sistemas y servicios.
- Facilitará acceso con respecto al uso por los Estados miembros de los instrumentos y programas de financiación disponibles y futuros.
- Abordará los problemas específicos de Grecia a través de medidas adecuadas en el contexto del Grupo Operativo para Grecia.

La Comisión y los Estados miembros:

- Definirán y aplicarán, sobre la base de los resultados de los ámbitos de control prioritarios, recomendaciones para reforzar la capacidad de la UE para identificar el contrabando de cigarrillos.

El Parlamento Europeo y el Consejo:

- Adoptarán lo antes posible el nuevo Reglamento de la OLAF.
- Adoptarán la propuesta de la Comisión para la reforma de Europol.

Los Estados miembros deberán mejorar la comunicación en CIGINFO.

4.3.1.6. Puesta en común de conocimientos y mejores prácticas

En general, es esencial **optimizar y coordinar los recursos disponibles**, tanto a nivel nacional como de la UE, con el fin de reforzar las capacidades de ejecución. En concreto, en el ámbito de la lucha contra el contrabando internacional de tabaco, el éxito de la aplicación de las estrategias nacionales ha contribuido a reducir el comercio ilícito en varios países de la UE.

⁴⁶ Esto debería incluir la financiación de equipos de aduana adicionales mediante Hércules II y III y la colaboración con las autoridades griegas para determinar y eliminar los puntos débiles detectados en los controles.

La **puesta en común de experiencias y conocimientos técnicos** puede crear sinergias importantes y permitir identificar las tecnologías y métodos más eficaces a efectos de prevención y detección. Esta puesta en común de conocimientos y una futura conjunción de recursos son objetivos fundamentales de los futuros programas Aduana 2020 y Fiscalis 2020⁴⁷. Estas acciones pueden también recibir apoyo parcial en el marco de la lucha contra el fraude a través del programa Hércules III. Asimismo, la lucha contra actividades delictivas transfronterizas puede recibir ayudas a través del Fondo de Seguridad Interior, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de las Fronteras y la política común de visados⁴⁸.

La **puesta en común de las prácticas nacionales en la lucha contra los delitos aduaneros** (principalmente el contrabando) se realiza en el Grupo de Trabajo de Cooperación Aduanera del Consejo. Un grupo específico se centra en mejorar las posibilidades de hacer frente a la amenaza de la delincuencia grave y organizada que puede conllevar el contrabando de tabaco, a través de nuevas formas de cooperación y técnicas de investigación⁴⁹.

También podría considerarse un enfoque coordinado para la formación del personal de los distintos servicios policiales y judiciales sobre las características específicas del comercio de los productos del tabaco, que es muy complejo, aun en su forma lícita. También podrían adoptarse a nivel de la UE medidas específicas y intercambiar experiencias sobre la **lucha contra la corrupción**. A estos efectos, la Comisión debe ayudar a los Estados miembros para organizar intercambios de personal entre las autoridades nacionales competentes que participen en la lucha contra el contrabando.

La Comisión:

- Desarrollará de un módulo de formación especializado para las autoridades policiales y judiciales, junto con los Estados miembros, la CEPOL y (en el futuro) Europol.
- Ayudará a los Estados miembros a garantizar el intercambio de buenas prácticas en la lucha contra la delincuencia y la corrupción, incluso mediante la concesión de asistencia financiera del programa Hércules a efectos del intercambio de personal.

4.3.2. *Refuerzo de la cooperación con los principales países de origen y de tránsito*

Los principales países de origen y de tránsito tienen que compartir la información relativa a su producción y distribución legal de cigarrillos, la evaluación de las amenazas y la información sobre delincuencia organizada, así como la cooperación y la asistencia en investigaciones concretas.

Con este fin, la UE debe hacer un mejor uso de los marcos de cooperación existentes y plantear en dichos foros el problema a China, en particular en el marco establecido con arreglo al Acuerdo de cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera⁵⁰. La UE también debería explotar plenamente los actuales y futuros acuerdos de asociación con países europeos vecinos y los acuerdos de estabilización y asociación con los países de los Balcanes Occidentales. Por tanto, la cuestión deberá plantearse sistemáticamente en las reuniones ministeriales competentes en el marco de la política de vecindad, así como durante los seminarios de alto nivel sobre cooperación aduanera. Deberían fomentarse unos enfoques armonizados para la convergencia de las estructuras y tipos de los impuestos especiales entre

⁴⁷ COM (2012) 464 final y COM (2012) 465 final.

⁴⁸ COM (2011) 750 final.

⁴⁹ Grupo de proyecto sobre la acción 5.1 «mejorar las posibilidades de hacer frente a la amenaza de la delincuencia grave y organizada en el contrabando de tabaco, a través de nuevas formas de cooperación y técnicas de investigación».

⁵⁰ DO L 375 de 23.12.2004, p. 20.

países socios vecinos, a través de foros multilaterales existentes o nuevos, con el fin de reducir al mínimo los incentivos al contrabando derivados de las disparidades entre países.

La aplicación de los marcos estratégicos para la cooperación aduanera con Rusia, Ucrania y Moldavia ha de proseguir, en particular en términos de creación de mecanismos que permitan debatir la cooperación para luchar contra el fraude aduanero, incluidas posibles acciones conjuntas, y un marco similar debería establecerse con Bielorrusia. Las negociaciones de acuerdos de cooperación administrativa entre la OLAF y las aduanas ucranianas y moldavas deberán haber finalizado en julio de 2013, y deberían abrirse las negociaciones con Rusia y Bielorrusia.

Aunque no hay ningún marco de cooperación bilateral con los Emiratos Árabes Unidos, la UE tiene que abordar el problema con este país a nivel político, además de reforzar los controles de los envíos procedentes de los EAU y de organizar acciones concretas.

Además, **la UE debería seguir prestando asistencia técnica y financiera** a los países vecinos europeos, de los Balcanes Occidentales y Turquía en la lucha contra el comercio ilícito, incluidos la corrupción en las aduanas y otras autoridades policiales y judiciales.

También los **acuerdos de colaboración y cooperación con Vietnam, Malasia y Singapur**⁵¹ deben servir de base para reforzar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada. La propuesta de disposiciones antifraude en los acuerdos de libre comercio con estos países debe utilizarse para una cooperación reforzada en materia de aduanas. Tales disposiciones antifraude serán sistemáticamente propuestas en todos los acuerdos en materia de comercio internacional y en los acuerdos de cooperación de la UE.

La entrada en vigor y la **aplicación del Protocolo del CMCT** dará una nueva dimensión a la lucha contra el comercio ilícito también a nivel mundial, a través del régimen de seguimiento y localización y el punto de contacto mundial de intercambio de información del CMCT instalado en la Secretaría de la OMS, y también mediante la mejora de la cooperación judicial en materia penal y la asistencia judicial mutua en asuntos jurídicos. Aparte de la OMS, la OMA e Interpol también pueden desempeñar un papel importante a la hora de animar a sus miembros a ratificar y aplicar el Protocolo del CMCT y a adoptar medidas eficaces sobre esa base.

La Comisión:

- Intensificará su colaboración con China, los países de la Vecindad Europea, Rusia, los Balcanes Occidentales y Turquía en los ámbitos de la cooperación aduanera y la lucha contra el contrabando de tabaco.
- Examinará la utilidad de destacar funcionarios de enlace adicionales de la UE en países importantes de origen y tránsito del tabaco.
- Propondrá disposiciones pertinentes de lucha contra el fraude para su inclusión sistemática en los mandatos de negociación de los acuerdos internacionales aplicables.
- Fomentará la firma, ratificación y aplicación del Protocolo del CMCT, en particular por los principales países de origen, entre otras cosas, mediante una estrecha colaboración con la OMA y una cooperación reforzada con Interpol y a través de ayuda financiera y asistencia

⁵¹ El ámbito de control prioritario con Vietnam fue firmado en junio de 2012 y las negociaciones con Singapur y Malasia se encuentran avanzadas. Las negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur concluyeron en diciembre de 2012 y con otros países se han abierto las negociaciones de acuerdos de libre comercio.

técnica al punto de contacto mundial de intercambio de información del CMCT instalado en la Secretaría de la OMS y a los países no pertenecientes a la UE.

La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) plantearán sistemáticamente a escala de la UE el problema del tráfico ilegal de tabaco a los principales países de origen y de tránsito, en particular los Emiratos Árabes Unidos. La Comisión propondrá planes de acción conjuntos entre la UE y los principales países de origen.

La Comisión y los Estados miembros garantizarán la cooperación con el punto de contacto mundial de intercambio de información del CMCT, instalado en la Secretaría de la OMS.

4.4. Refuerzo de las sanciones

Para lograr desincentivar estos delitos se requiere que la UE disponga de sanciones efectivas y disuasorias, incluidas sanciones penales para frenar el comercio ilícito de productos del tabaco. La Comisión encargará a expertos independientes la realización de un estudio externo sobre las sanciones existentes en los Estados miembros específicamente relacionadas con el comercio ilícito de productos del tabaco y, en particular, el tráfico ilícito, y la forma en que son aplicadas por los tribunales.

Varias iniciativas más generales ya ofrecen la posibilidad de desincentivar el comercio ilícito de productos del tabaco. En primer lugar, las disposiciones del Protocolo del CMCT requieren que las partes contratantes adopten medidas legislativas y de otro tipo para establecer una lista de conductas ilegales con arreglo a su legislación nacional y para garantizar que las personas consideradas culpables sean sancionadas de forma efectiva, proporcionada y disuasoria mediante sanciones de carácter penal o no penal. El estudio que se efectuará también analizará el cumplimiento del Protocolo del CMCT y, sobre la base de los resultados, la Comisión estudiará la posibilidad de proponer medidas legislativas.

Además, la Comisión ya propuso en julio de 2012 la adopción de una directiva relativa a la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal⁵² que armonice las definiciones de delitos, los niveles mínimos y máximos de las sanciones y los períodos de limitaciones temporales que todavía varían en los Estados miembros de la UE. Si dicha directiva fuese asumida por los Estados miembros, podría contribuir a los esfuerzos encaminados a abordar el problema de las diferencias entre sanciones en los Estados miembros. Además, la Comisión propondrá en 2013 la aproximación de las definiciones de infracciones aduaneras y sanciones no penales.

La Comisión:

- Realizará un estudio externo sobre las sanciones en los Estados miembros con el objetivo de analizar las transposiciones del Protocolo del CMCT.
- Presentará una propuesta para armonizar las definiciones de infracciones aduaneras y sanciones no penales.

5. CONCLUSIÓN

La lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco exige tanto un compromiso político como medidas concretas para proteger los intereses financieros de la UE y de los

⁵² COM (2012) 363 final, 2012/0193 (COD), Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

Estados miembros, para luchar contra la delincuencia transfronteriza y para proteger a los ciudadanos frente a productos que no se ajustan a la legislación sobre el control del tabaco.

Algunas de las medidas e iniciativas han sido adoptadas y se aplican. Otras están aún en fase de elaboración y otras deben reforzarse. El problema del contrabando de tabaco es fundamentalmente una cuestión compleja de ámbito mundial. Para lograr resultados eficaces, debe abordarse de forma general, tanto desde el punto de vista geográfico como en términos de normas, recursos y procedimientos que se ataquen a la demanda, la oferta, el control y la ejecución.

La puesta en práctica de la estrategia expuesta en la presente Comunicación y las medidas y acciones asociadas, establecidas en el plan de acción adjunto, permitirían abordar los problemas detectados y sus causas y, por tanto reforzar sustancialmente la lucha contra el comercio ilícito en la UE y apoyar la aplicación de las medidas y políticas existentes.

La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a debatir las medidas propuestas en la presente Comunicación y su plan de acción y a prestar apoyo a la Comisión y los Estados miembros en su aplicación. La Comisión supervisará la aplicación del plan de acción, que debería haber concluido a finales de 2015, en particular de sus efectos en diferentes elementos del problema, y preparará un informe en un plazo de tres años a partir de la publicación de la presente Comunicación.