

FICHA INFORMATIVA

ACERCA DEL ACUERDO ENTRE LA UE Y PHILIP MORRIS INTERNATIONAL

En 2004, la Comisión Europea y diez Estados miembros de la UE alcanzaron un acuerdo para doce años con Philip Morris International (PMI) al objeto de afrontar el problema del comercio ilícito de productos del tabaco. Desde entonces, todos los Estados miembros de la UE se han sumado al acuerdo. A este Acuerdo le siguieron otros con Japan Tobacco International (acuerdo con JTI) en diciembre de 2007, con British American Tobacco (acuerdo con BAT) en julio de 2010 y con Imperial Tobacco (acuerdo con ITL) en septiembre de 2010.

Esta ficha informativa identifica los hechos y las cuestiones clave que han surgido durante las negociaciones actuales para renovar el acuerdo con PMI de 2004. Entretanto, PMI ha demandado a la UE por la Directiva sobre productos del tabaco, publicada en 2014, incluidas sus disposiciones sobre seguridad, seguimiento y rastreo de productos derivados del tabaco ilícitos.

Pero antes, unas notas históricas sobre los acuerdos de la UE con las cuatro mayores empresas tabaqueras del mundo:

En 2000, la Comisión Europea (CE) y diez Estados miembros (EM) de la UE emprendieron acciones legales contra tres empresas tabaqueras multinacionales — Philip Morris International, R.J. Reynolds y Japan Tobacco International— acusándolas de «contar con un sistema global continuo para el contrabando de cigarrillos, blanquear los ingresos del tráfico de narcóticos, obstruir la supervisión por parte del Gobierno de la industria tabaquera, fijar precios, sobornar a funcionarios públicos extranjeros y llevar a cabo actividades comerciales ilegales con grupos terroristas y Estados que respaldan el terrorismo».¹ Como consecuencia de las acciones legales, la demanda se concluyó al resolver las empresas PMI y JTI sus casos en 2004 y 2007 respectivamente, mediante el pago de un total de más de 1.600 millones de dólares a la Comisión Europea y los Estados miembros en reconocimiento de las pérdidas fiscales debidas al comercio ilícito.² PMI concluyó la demanda en su contra mediante un acuerdo legalmente vinculante. Las negociaciones confidenciales del acuerdo comenzaron en 2001, poco después de que se iniciara el procedimiento judicial contra PMI.³

¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS CLAVE DEL ACUERDO CON PMI?

Según este Acuerdo, PMI debe realizar un pago anual de 1.250 millones de dólares durante doce años y controlar el contrabando de sus cigarrillos en el futuro mediante diversas medidas. Entre ellas, las siguientes:^{4 5}

- Controlar el sistema de distribución y a los contratistas a los que PMI suministra cigarrillos.

- Medidas de seguimiento y rastreo que deben permitir a las autoridades hallar la traza de forma independiente de los cigarrillos de contrabando hasta llegar al contratista que los adquirió de PMI.
- Pagos por incautación equivalentes a los impuestos evadidos, a realizar en un solo plazo en caso de incautación de productos originales de PMI en cantidades superiores al límite de 50.000 cigarrillos.
- Límites a las ventas que coincidan con la demanda legítima en el mercado de destino declarado para evitar el exceso de suministro y la consecuente desviación de productos de tabaco a canales ilícitos.

¿CUÁLES SON LAS CUESTIONES CLAVE ASOCIADAS AL ACUERDO CON PMI?

¿Se está utilizando el dinero pagado a la UE y los Estados miembros para combatir el comercio ilícito?



El presupuesto comunitario recibe el 9,7 % de los pagos anuales fijos realizados por las cuatro empresas tabaqueras (incluida PMI) con las que la UE tiene acuerdos. El 90,3 % restante se destina a las arcas de cada uno de los Estados miembros. Los pagos recibidos por la Comisión Europea y los Estados miembros no están asignados a un propósito particular y son muy pocos los Estados miembros que comparten información acerca de los pagos.⁶ Por tanto, no está claro cómo se está utilizando el dinero generado por el Acuerdo.⁷

¿Es el Acuerdo con PMI adecuado para lograr el objetivo?



Hace diez años, cuando se negoció por primera vez el Acuerdo, la UE reportaba principalmente grandes incautaciones de tabaco ilícito. Sin embargo, el mercado ilícito en la UE ha cambiado desde entonces y las incautaciones actuales de cigarrillos ilícitos son de menos de 7.500 cigarrillos por incautación en promedio (cifra muy inferior al límite de 50.000 cigarrillos para el pago por incautación). Por tanto, hasta ahora los pagos por incautación de cigarrillos ilícitos han resultado ser sorprendentemente reducidos. Por ejemplo, solo el 0,5 % de los 3.800 millones de cigarrillos incautados en la UE en 2012 eran originales.⁸

¿Determinan los agentes de aduanas si las incautaciones son de productos originales o falsificados?



Los agentes de aduanas dependen de la industria para determinar si los cigarrillos son originales (sujetos a pagos) o falsificaciones (no sujetos a pagos por incautación).⁹ Conforme a todos los acuerdos, el fabricante correspondiente, en este caso PMI, está obligado a examinar los cigarrillos incautados y enviar un informe sobre su autenticidad a la OLAF. Si el fabricante determina que los cigarrillos son falsificaciones, el informe debe incluir la documentación y los resultados de los análisis que justifiquen esa conclusión.

¿Existe un análisis independiente que determine si los productos son auténticos o falsificaciones?



El Acuerdo dispone que este hecho sea determinado por el fabricante. Sin embargo, si la OLAF o cualquier Estado miembro participante no está de acuerdo, el material se debe enviar a un laboratorio independiente indicado en el Acuerdo.¹⁰ Desde que el primer acuerdo entró en vigor el 31 de octubre de 2013, los cigarrillos incautados nunca han sido analizados por el laboratorio independiente y todas las evaluaciones se han basado en análisis de la industria tabaquera.¹¹

¿Cómo deciden PMI y las otras grandes empresas tabaqueras si las incautaciones son auténticas o falsificaciones?



Los fabricantes de tabaco se basan en un sistema denominado Codentify® y desarrollado internamente por PMI, el cual puede ser utilizado gratuitamente por otras empresas tabaqueras (JTI, BAT, ITL).¹² En cumplimiento del requisito del Acuerdo que obliga a desarrollar un mecanismo para limitar el contrabando, Codentify® genera digitalmente un algoritmo de doce cifras y lo aplica a un paquete de cigarrillos. Está previsto que facilite el seguimiento de los paquetes de cigarrillos a lo largo de la cadena de suministro mediante su autenticación con un código escaneable individual que incluye, entre otra información, la fecha, el origen, la carga impositiva y el destino del producto.¹³

¿Está ayudando de forma eficiente el Acuerdo con PMI a los Estados miembros a recuperar los ingresos perdidos?



El objetivo de los pagos basados en incautaciones previstos en el Acuerdo con PMI era, por una parte, impedir que PMI siguiera implicada en el comercio ilícito de sus propios cigarrillos al castigar a la empresa cada vez que se realizara una incautación grande de sus cigarrillos y, por otra parte, encontrar una manera de que los Estados miembros de la UE recuperaran los impuestos perdidos. Sin embargo, esencialmente, son las empresas las que determinan si los cigarrillos incautados son auténticos o falsificaciones. Por ello, no es sorprendente que la industria tabaquera haya determinado hasta la fecha que la mayoría de los cigarrillos incautados son falsificaciones. El resultado es la escasa recaudación por cigarrillos incautados y la falta de compensación para los Gobiernos de los Estados miembros por los ingresos perdidos. Del número total de cigarrillos incautados, se declaró que 3.200 millones (78 %) eran cigarrillos falsificados en el periodo 2004-2013.¹⁴

¿Apoya PMI las medidas de trazabilidad establecidas por la legislación comunitaria?



En 2014, PMI (junto con BAT, ITL y otras empresas tabaqueras) recusó la Directiva sobre productos del tabaco de la UE (2014/40/UE) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).¹⁵ La denuncia pretende anular la Directiva en su totalidad, incluido el artículo 15 que exige un sistema de seguimiento y rastreo en la UE para la cadena de suministro legal, así como medidas de seguridad visibles e invisibles. La revisión judicial podría durar hasta tres años.¹⁶ Esto significa que la OLAF se plantea renovar un acuerdo legal con una empresa que está atacando la legislación comunitaria, mientras que ofrece a PMI la posibilidad de seguir controlando el sistema de seguimiento y rastreo basado en su propia tecnología (Codentify®).

¿Ha realizado la OLAF una evaluación de impacto (EI) del Acuerdo con PMI?



La Comisión Juncker ha declarado que «*para garantizar la efectividad de las acciones de la UE, la Comisión analizará el impacto de las políticas, la legislación, los acuerdos comerciales y otras medidas en todas sus etapas, desde la planificación hasta la implementación y la revisión*». Pero la Comisión también ha declarado que el Acuerdo es eficaz sin haber realizado una evaluación de impacto.¹⁷ Según declaraciones oficiales, los servicios de la Comisión y los Estados miembros ya han comenzado las «*reuniones exploratorias*» con PMI y el diálogo acerca de la renovación del Acuerdo.¹⁸

¿El diálogo sobre la renovación del Acuerdo con PMI respeta el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)?



El CMCT es el primer tratado internacional sobre salud desarrollado en respuesta a la globalización de la epidemia del tabaquismo. La UE y sus Estados miembros han ratificado el tratado y por ello tienen la obligación legal de aplicar sus artículos. Las directrices del artículo 5.3 del CMCT, desarrolladas mediante un proceso intergubernamental y adoptadas por unanimidad por la Conferencia de las Partes (COP), exigen a las partes ser responsables y transparentes en todos sus contactos con la industria tabaquera. Las directrices también especifican que las partes solo deben interactuar con la industria tabaquera «*cuando y en la medida que sea estrictamente necesario para hacer posible una regulación eficaz de la industria tabacalera y los productos del tabaco*».¹⁹ No está claro si la interacción entre la Comisión (incluida la OLAF) y PMI es «*estrictamente necesaria*», dado que el contenido de estas reuniones se ha mantenido en secreto. Durante los últimos diez años, el acceso a los documentos solicitados muestra que la OLAF ha mantenido numerosas reuniones con PMI y los otros tres principales fabricantes de tabaco, pero no se ha desvelado información detallada acerca de estas reuniones.²⁰ ²¹ La colaboración entre la UE y PMI podría contravenir el artículo 5.3 del CMCT, que determina que las partes no deben aceptar, apoyar o respaldar «*alianzas*» con la industria del tabaco en ninguna iniciativa asociada a la creación o el establecimiento de políticas de salud pública.²²

¿Existen otros mecanismos de control del comercio ilícito de tabaco en la UE?



Además del artículo 15 de la Directiva sobre productos del tabaco mencionada anteriormente, la UE cuenta con otras medidas para combatir el comercio ilícito de tabaco. El Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (ITP), negociado en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, fue adoptado el 12 de noviembre de 2012 en la quinta sesión de la Conferencia de las Partes y está actualmente pendiente de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por las partes en el CMCT de la OMS. La UE firmó el protocolo el 20 de diciembre de 2013. El 4 de mayo de 2015, la Comisión Europea anunció que la UE debería ratificar el protocolo, instando al Consejo a adoptar esta decisión con el consentimiento del Parlamento Europeo.²³ El ITP proporciona herramientas para evitar y contrarrestar el comercio ilícito de tabaco mediante la cooperación internacional y medidas nacionales de control de la cadena de suministro de los productos del tabaco.²⁴ A pesar de las reclamaciones de la industria tabaquera, y según la información disponible utilizada por PMI y otros grandes fabricantes

de tabaco para el seguimiento de sus productos, Codentify® no cumple los requisitos del artículo 8.2 del ITP, según el cual el sistema de seguimiento y rastreo debe ser «*controlado por la parte*».²⁵ El ITP debería proporcionar un sistema global, independiente de la industria tabaquera y, por ello, debería existir una solución más eficaz al problema del comercio ilícito de tabaco que el actual acuerdo con PMI y otros acuerdos con las principales multinacionales del tabaco. SFP insta urgentemente a la UE y a todos los Estados miembros a ratificar o adherirse al protocolo y convertirse en partes, lo que ya han hecho Austria, Francia y España.

Referencias

¹ Tribunal de Distrito de EE.UU. Reclamación de la Comunidad Europea contra Philip Morris, RJ Reynolds y Japan Tobacco. Nueva York: Tribunal de Distrito de EE.UU., Distrito Este de Nueva York, 2000.

² Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Acuerdos con fabricantes de tabaco
http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm

³ Comisión Europea. Documentos de trabajo sobre los acuerdos con la industria tabaquera y la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. Comisión de Control Presupuestario. Informante: Bart Staes. Bruselas: 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201406/20140618ATT85484/20140618ATT85484EN.pdf>

⁴ Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Acuerdos con fabricantes de tabaco
http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf

⁵ Joossens, L, Gilmore A, Stoklosa M, Ross H, Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, Tobacco Control, 2015, en preparación.

⁶ Parlamento Europeo. Respuesta de la vicepresidenta Georgieva en nombre de la Comisión. E-008329/2014,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-008329&language=EN>

⁷ Gilmore, A. Cigarette smuggling: current issues and data concerns. Taller sobre contrabando de cigarrillos. Parlamento Europeo, p. 27. 22 de enero de 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

⁸ Joossens L, Ross H, Stoklosa M. EU policy and illicit tobacco trade: assessing the impacts. Elaborado por el Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo. Taller sobre procedimientos por «contrabando de cigarrillos». Bruselas: Parlamento Europeo, 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

⁹ Parlamento Europeo. Respuesta del Sr. Semeta en nombre de la Comisión. E-012454/2013. 2014.,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

¹⁰ Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Acuerdos con fabricantes de tabaco
http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm

¹¹ Parlamento Europeo. Respuesta del Sr. Semeta en nombre de la Comisión. E-012454/2013,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

¹² Digital Coding and Tracking Association, comunicado de prensa, mayo de 2013 http://www.dcta-global.com/docs/DCTA_Public_Launch_Press%20Release_22May2013.pdf

¹³ Philip Morris International
http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/illicit_trade/pages/pmi_product_marking.aspx

¹⁴ Parlamento Europeo. Respuesta del Sr. Semeta en nombre de la Comisión. E-012454/2013. 2014
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

¹⁵ TJCE, Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Tribunal Administrativo) (Inglaterra y Gales) (Reino Unido) el 1 de diciembre de 2014 — Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Limited, British American Tobacco UK Limited / Secretary of State for Health (Asunto C-547/14),
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=tobacco&docid=161948&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=395441#ctx1>

¹⁶ EUobserver: «Tobacco giant initiates EU court challenge» <https://euobserver.com/social/124802>

¹⁷ Comisión Europea: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

¹⁸ Comisión Europea http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf

¹⁹ Directrices para la aplicación del párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf

²⁰ Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Solicitud de acceso a documentos

²¹ Joossens, L, Gilmore A, Stoklosa M, Ross H, Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, Tobacco Control, 2015, en preparación.

²² Directrices para la aplicación del párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf

²³ Comisión Europea. Banco de datos de comunicados de prensa. «Commission proposes EU joins international agreement fighting tobacco smuggling» http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-4911_en.htm

²⁴ Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1

²⁵ Estudio de la Secretaría sobre los requisitos básicos del régimen de seguimiento y rastreo que deberán establecerse conforme al artículo 8 del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco. Libro blanco presentado en la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS. 6ª Conferencia de las Partes, Moscú, 17 de octubre de 2014