



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID

# **INFORME SOBRE EL CONTRABANDO DE TABACO EN ESPAÑA**

**Andrés Fernández Díaz**

*Catedrático de la Universidad Complutense  
Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas*

**Madrid, Octubre de 2013**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

- **El impacto económico del contrabando de tabaco en España es de 1.300 millones de euros, equiparable a partidas importantes de los Presupuestos Generales del Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores o importe total de las becas oficiales en 2013).**
- **El fraude fiscal que ocasiona el contrabando de tabaco asciende a 1.038 millones de euros.**
- **El aumento de recaudación fiscal sobre el tabaco no debe realizarse incrementando la presión fiscal, porque hace elevar aún más la bolsa de contrabando y fraude, como así ha ocurrido en los últimos años.**
- **La percepción moral que tiene la sociedad española respecto al tráfico ilegal del tabaco no es lo suficientemente positiva, pues un 40% no condena ni considera práctica incorrecta este tipo de mercado negro.**
- **El incremento de recaudación debe provenir de la reducción de la bolsa de fraude, mediante la adopción de medidas más eficaces en la lucha contra el contrabando. El nuevo Protocolo de la OMS que se aprobará en Naciones Unidas, ayudará a fortalecer los mecanismos a partir de 2014.**

# ÍNDICE

- **Introducción**
- **Algunas consideraciones generales sobre la corrupción**
- **La Encuesta**
- **Los resultados de la Encuesta**
- **Un análisis de los resultados en el marco de la economía española**
- **El sistema impositivo español**
- **Impuesto de Sociedades versus Impuesto sobre el Valor Añadido**
- **Aumento del IVA y contrabando de tabaco**
- **Marco legal e institucional**
- **Conclusiones**

\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno del contrabando de Tabaco en España presenta unas peculiaridades que obligan a llevar a cabo su estudio desde diferentes ángulos y puntos de vista, con el fin de situar debidamente la situación actual de esta actividad delictiva, resaltando la importancia alcanzada y lo que supone para la economía española, por una parte, y la necesidad de una mayor precisión en el plano legislativo y jurisdiccional, por otra. Para ello hemos considerado oportuno hacer algunas consideraciones sobre la corrupción, considerada en su sentido más amplio y genérico, con el fin de situar nuestro análisis concreto en el marco de la misma, y porque tendremos que referirnos a ella a lo largo de estas páginas.

El objetivo de este trabajo es el de desarrollar y encuadrar el problema partiendo de una encuesta y su análisis correspondiente realizado por el Instituto de Pensamiento Estratégico, “Think-Com”, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, y cuyos resultados presentamos en una rueda de prensa celebrada el pasado 3 de Octubre. De esta encuesta, como veremos seguidamente, comparando el resultado de la misma en términos de los miles de millones de cigarrillos que se consumen anualmente con el que prevé el Comisionado del Mercado de Tabaco (CMT), llegamos a detectar una sensible diferencia entre el consumo real y el oficial que supone casi el 12 por ciento del consumo total, con la correspondiente pérdida de ingresos para la Agencia Tributaria, pérdida derivada del fraude fiscal que ello significa, y que supera los 1.038 millones de euros.

Con el fin de situar debidamente el problema que ocupa nuestra atención presentamos la estructura del sistema impositivo en España, tomando como referencia las cifras que se recogen en el

Proyecto de Presupuestos Generales del Estado correspondiente al año 2014. En este marco analizamos preferentemente el trato que se le da al Impuesto sobre Sociedades, dentro de los impuestos directos, y al Impuesto sobre el Valor Añadido, en el ámbito de los impuestos indirectos, evaluando a continuación el impacto que cada una de estas dos figuras impositivas supone en el conjunto de la actividad económica, y especialmente en el consumo, en el nivel de precios, en la distribución de la renta y en el crecimiento.

Tras dejar claro las posiciones relativas del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido, del trato favorable en el primero de ellos y de los claros inconvenientes del segundo, utilizando como refuerzo argumental tanto la curva de Arthur B. Laffer como el teorema de Haavelmo o “principio del multiplicador del presupuesto equilibrado”, realizando para el segundo (el teorema) una versión simplificada y más asequible y fácil de entender que la versión original, nos enfrentamos abiertamente con la cuestión fundamental, que no es otra sino que aumentos del tipo de gravamen del Impuesto sobre el valor añadido, como el que se aprobó por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, constituyen, de hecho, un claro incentivo para acrecentar el contrabando de tabaco, con importantes pérdidas en la recaudación debida al fraude fiscal que de manera sistemática tiene lugar.

El presente Informe contempla de manera suficientemente detallada, asimismo, tanto el marco legal e institucional en el que nos movemos, como las medidas aconsejables para combatir y atajar esta práctica que se sitúa dentro del grupo de delitos que se inscriben en lo que podríamos denominar **una concepción poliédrica de la corrupción.**

## ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CORRUPCIÓN

En un sentido estricto suele definirse la corrupción como el abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, sindicatos, grupos, etc.), siendo considerada como una deslealtad o traición del agente a su principal, según se plantea en la teoría de la Agencia, dentro de la moderna Microeconomía (véase Stiglitz 1987).

La corrupción puede interpretarse o definirse de forma más amplia como una actitud moral de incumplimiento sistemático de las leyes en beneficio propio, y de desprecio absoluto a la sociedad, pudiendo llegar hasta el mismo crimen en el sentido más literal de la palabra. Esta forma de considerarla nos permite una visión distinta y compleja de la misma que, como vamos a comprobar a continuación, nos facilita la tarea de delimitar un conjunto de delitos en el que la corrupción se encuentra, de una manera u otra, *incrustada*. Esto es así porque la corrupción es, a la vez, causa y efecto de ese conjunto de delitos que pasamos a enunciar: financiación del terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas (prostitución, tráfico de órganos, etc.), blanqueo de capitales, corrupción en el ámbito público, fraude fiscal, economía sumergida, y contrabando de tabaco y alcohol.

Dado que en estos delitos relacionados, como hemos dicho, de formas diferentes con la corrupción, se maneja **dinero sucio** (*dirty money*) y/o **dinero negro** (*black money*), podemos agrupar los diez tipos de delitos en dos subconjuntos, constituido el primero de ellos por los cinco delitos que se enuncian en primer lugar, y el segundo subconjunto por los cinco delitos restantes. Aunque los diez puntos señalados son delitos de diferentes

entidades, gravedad y orígenes, podemos hablar de **dinero sucio** (*dirty money*) para los casos de financiación del terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de drogas, tráfico de armas y tráfico de personas, y de **dinero negro** (*black money*) para el blanqueo de capitales, la corrupción en el ámbito público, el fraude fiscal, la economía sumergida y el contrabando de tabaco y alcohol.<sup>1</sup>

Aunque no nos podemos detener demasiado en este apartado, vale la pena recordar las causas directas e indirectas de la corrupción que habitualmente suelen considerarse, y que son las siguientes: impuestos elevados, alto nivel de gasto público, nuevas regulaciones, otras decisiones discrecionales, financiación de los partidos, crecimiento de los intercambios internacionales, calidad de la burocracia, nivel de los salarios públicos, problemas de transparencia de las normas, leyes y procedimientos, ejemplos y actuaciones de los líderes, y deficientes controles institucionales.

Y finalmente indicamos los principales efectos que provoca la corrupción: no es válido el argumento de que la corrupción evita o compensa las rigideces de la Administración Pública. La corrupción distorsiona los mercados y la asignación de los recursos, reduce la eficiencia económica y el crecimiento, reduce las posibilidades y la eficacia del gobierno para imponer los controles necesarios para corregir los fallos del mercado, actúa como un impuesto arbitrario y distorsiona los incentivos, reduce la legitimidad de la economía de mercado, y da lugar a una pérdida de confianza de los agentes.

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010): pp. 74-81.

## LA ENCUESTA

Se ha llevado a cabo en un universo que comprende la población general de 14 a 75 años de edad. El muestreo es polietápico estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria proporcional por tamaño de hábitat para cada Comunidad Autónoma. La selección de las unidades últimas (individuos) se ha realizado por rutas aleatorias para la selección de las viviendas, con cuotas de sexo y edad.

El tipo de entrevista es personal, y de una duración media de 30 minutos. Se han hecho 1204 entrevistas, y en cuanto al error muestral, se ha considerado un intervalo de confianza  $(1-\alpha)$  del 95%, siendo el escenario más desfavorable de varianza ( $p=q$ ) de  $\pm 2,82\%$ . Finalmente, hay que señalar que el trabajo de campo se ha realizado entre el 2 de julio de 2013 y el 26 de julio de 2013.

## LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

El primer dato a considerar es que el número de fumadores en España supone el 34,1% de la población. Pero el más destacable y a resaltar como resultado de la encuesta es que en nuestro país el **consumo de cigarrillos al año es de 51.953.394.028** unidades (en 2013), lo que **supone un gasto de 11.258.620.072** euros, es decir de **243** euros por habitante, partiendo de una población total de 46,3 millones de habitantes.

Por su parte, según el Comisionado para el Mercado de Tabaco (CMT), el **consumo oficial de cigarrillos** de cajetilla en España alcanzó los **53.000 millones de unidades (cigarrillos)** en el año



2012. Y sin embargo, este mismo organismo estima que en los seis primeros meses de 2013 se ha producido un descenso del consumo de tabaco de cajetilla del 12%, lo cual, suponiendo una reducción similar durante el resto del presente año, nos llevaría a un consumo total en nuestro país de **46.640 millones** de cigarrillos. Si comparamos esta cifra con los resultados de la encuesta, obtendríamos un volumen de **5.313.394.028** cigarrillos consumidos en el territorio no contabilizado por el CMT. Dicho con otras palabras, habría un consumo fuera de regulación de esa cuantía, que a una media de 20 cigarrillos por cajetilla, y tomando como precio medio de cada una 4,25 euros cada una, nos daría un **consumo ilegal de 1.129.096.229** euros, es decir, un 10,23% del consumo total real. A su turno, esta cantidad equivale a un fraude fiscal de **903.276.983** euros.

**Si tenemos en cuenta la subida del impuesto sobre el tabaco del pasado mes de julio, tendría lugar, según las previsiones del CMT, un descenso del consumo del 15% en el segundo semestre, dando una cantidad total de 45.845.000.000 millones de unidades, lo que supondría un consumo ilegal o fuera de regulación de 6.108.394.028 cigarrillos, o lo que es lo mismo, a un 11,75% del total, equivalente a 1.298.033.731 euros. En esas circunstancias, el fraude fiscal se elevaría a la cifra nada desdeñable de 1.038.426.985 euros.**

La encuesta aborda asimismo la percepción moral de la compra de tabaco de procedencia no legal, estimándose en casi el 60 % los que consideran que se trata de una práctica incorrecta. Sin embargo, entre los menores de 34 años el 50% no considera dicha práctica incorrecta moralmente, y específicamente entre los fumadores, el 51,7% son de esta misma opinión, es decir, piensan que el consumo de tabaco obtenido en el tráfico ilegal no es algo moralmente incorrecto.

## UN ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La cifra que hemos obtenido de la encuesta no nos dice nada si la consideramos aisladamente, pero sí tiene sentido si la comparamos con otras verdaderamente significativas que, en algunos casos suponen el ahorro derivado de unas medidas de recorte en los Presupuestos Públicos, y en otros el resultado de un aumento inevitable del gasto de los mismos. Para medir y conocer la verdadera magnitud del fraude fiscal producido por el contrabando de tabaco en España, tomemos los datos del Proyecto de Presupuesto del año 2014, y entresaquemos algunas de las partidas de mayor interés (en millones de euros):

1ª.-Reducción de 13.335 empleados público y congelación del sueldo de los funcionarios.....	224
2ª.-Importe del aumento del 0,25% de las pensiones..	810
3º.-Importe total de las becas <sup>2</sup> .....	1.198
4ª.-Cortes Generales, Tribunal de cuentas, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y CGPJ.....	354
5ª.-Ministerio de Asuntos Exteriores.....	996

Ante los datos que acabamos de recoger en estas líneas hay que rendirse a la evidencia de la importancia que tiene el mercado negro del tabaco en España y valorar la cuantía que hemos obtenido en la encuesta realizada. Ello implica, lógicamente, la adopción de todo tipo de medidas que conduzcan a erradicar este tráfico delictivo que, de hecho, entra en el ámbito del blanqueo de

---

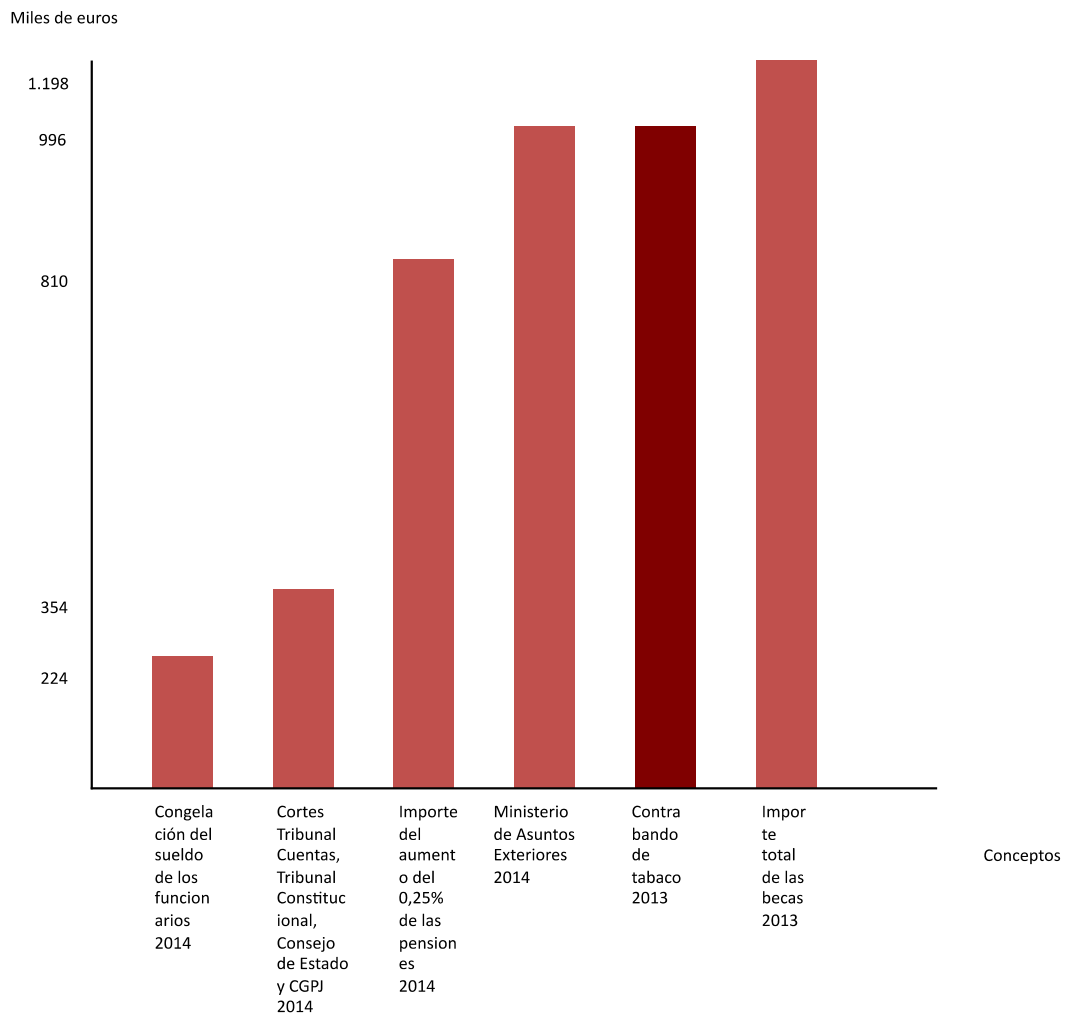
<sup>2</sup> El importe de las becas no incluye el aumento de los 250 millones de euros contemplado en los Presupuestos Generales de 2014.

dinero y cabe interpretarlo como tal al incurrir en un importante fraude fiscal.

Más adelante, al analizar conjuntamente el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido, tendremos ocasión de profundizar en el hecho de cómo el contrabando de tabaco, estimulado por subidas precipitadas del IVA, afecta negativamente a diferentes variables claves, así como al conjunto de la actividad económica.

### Importancia del mercado ilegal del tabaco en España (julio 2013)

*Comparativa con algunas partidas de los Presupuestos Generales del Estado*



## EL SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL

Con el fin de tener una idea de la estructura del Sistema Impositivo Español, vamos a considerar en primer lugar la distribución de los tipos de impuestos recogiendo en el Cuadro nº 1 los Ingresos Impositivos del Estado, que completaremos con un segundo Cuadro con la cuantía correspondiente a la totalidad de las Administraciones Públicas, todo ello tomando los datos del Proyecto de Presupuestos para el año 2014.

### **Cuadro nº 1**

(En millones de euros)

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	41.276
Impuestos sobre Sociedades.....	22.327
Impuesto sobre la Renta de no Residentes.....	1.690
Cuota de Derechos Pasivos.....	979
Fiscalidad medioambiental.....	1.960
Otros.....	376
<u>I.-Impuestos Directos.....</u>	<u>68.608</u>
Impuesto sobre el Valor Añadido.....	27.122
Impuestos Especiales.....	7.763
-Alcohol y bebidas derivadas.....	339
-Cerveza.....	113
-Productos Intermedios.....	7
-Hidrocarburos.....	4.170
-Labores del tabaco.....	2.964
-Electricidad.....	-94
-Carbón.....	264
Otros.....	2.802
<u>II.-Impuestos Indirectos.....</u>	<u>37.688</u>
<u>I+II=Total Ingresos Impositivos.....</u>	<u>106.295</u>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A la vista de estos datos se nos ocurre destacar tres partidas concretas: El Impuesto sobre Sociedades, 22.327 millones de euros, el Impuesto sobre el Valor Añadido, 27.122 millones de euros, y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, 2.964 millones de euros. Sobre ellas haremos algunas consideraciones, pero antes vamos a recoger en el Cuadro nº 2 la totalidad de los impuestos, incluyendo todas las administraciones públicas.

### **Cuadro nº 2.**

(En millones de euros)

Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas...	73.196
Impuestos sobre Sociedades.....	22.327
Impuesto sobre la Renta de no Residentes.....	1.690
Cuota de Derechos Pasivos.....	979
Fiscalidad medioambiental.....	1.960
Otros.....	376
<u>I.-Impuestos directos.....</u>	<u>100.528</u>
Impuesto sobre el Valor Añadido.....	54.849
Impuestos Especiales.....	20.453
-Alcohol y bebidas derivadas.....	802
-Cerveza.....	286
-Productos intermedios.....	18
-Hidrocarburos.....	9.955
-Labores del tabaco.....	7.447
-Electricidad.....	1.681
-Carbón.....	264
Otros.....	2.802
<u>II.-Impuestos indirectos.....</u>	<u>78.105</u>
 <u>I+II.=Total Ingresos Impositivos.....</u>	 <u>178.632</u>

---

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si volvemos a las tres partidas que habíamos destacado en las cifras correspondientes al Estado, nos encontramos, cuando nos referimos a la totalidad de las Administraciones Públicas, que la cuantía del **Impuesto de Sociedades** es la misma, **22.327 millones** de euros, en tanto que el **Impuesto sobre el Valor Añadido** asciende ahora a los **54.849 millones** euros, y el de las **Labores del tabaco** a **7.447 millones**. La elección de estas tres partidas no es aleatoria, y se debe al papel que desempeñan en la explicación de cómo una subida del IVA da lugar a la expansión del contrabando de tabaco, como tendremos ocasión de comprobar. Por el momento, vamos a considerar dos de esas tres figuras impositivas: el Impuesto sobre Sociedades, y el Impuesto sobre el Valor Añadido.

## **IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES VERSUS IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

Constituye un principio básico de la Teoría de la Hacienda que en aras de conseguir cumplir con los principios de eficiencia y equidad, en cualquier sistema fiscal debe existir un equilibrio o proporción entre los impuestos directos y los impuestos indirectos, pues ello determina en grado importante la redistribución de la renta realizada mediante la política presupuestaria. A este respecto es preciso llamar la atención en el hecho de que tanto en la política de gasto como en la política impositiva hay que tener en cuenta no sólo el volumen que se fija o cuantifica, sino también su composición y estructura. Así, por ejemplo, desde el punto de vista redistributivo no importa tanto el volumen o nivel de impuestos, sino la participación de los distintos tipos de impuestos, dado que el impacto de los mismos sobre la redistribución de la renta y la riqueza puede ser muy variado y dispar. A ello, por otra parte, contribuye el grado de proporcionalidad, progresividad o regresividad que quiera otorgarse o aplicar al sistema impositivo considerado en su conjunto.<sup>3</sup>

En lo que se refiere al peso relativo que han tenido en el sistema impositivo español los dos impuestos que estamos considerando, el primero de ellos parte del Texto Refundido de la Ley de Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo (TRLIS), la Ley 35/2006 en la que se reducen drásticamente las deducciones, la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, que repone la mayor parte de dichas las deducciones, y la última de ellas, la Ley 16/2012, de 27

---

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, José A; RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis (2011): PP: 310-312.

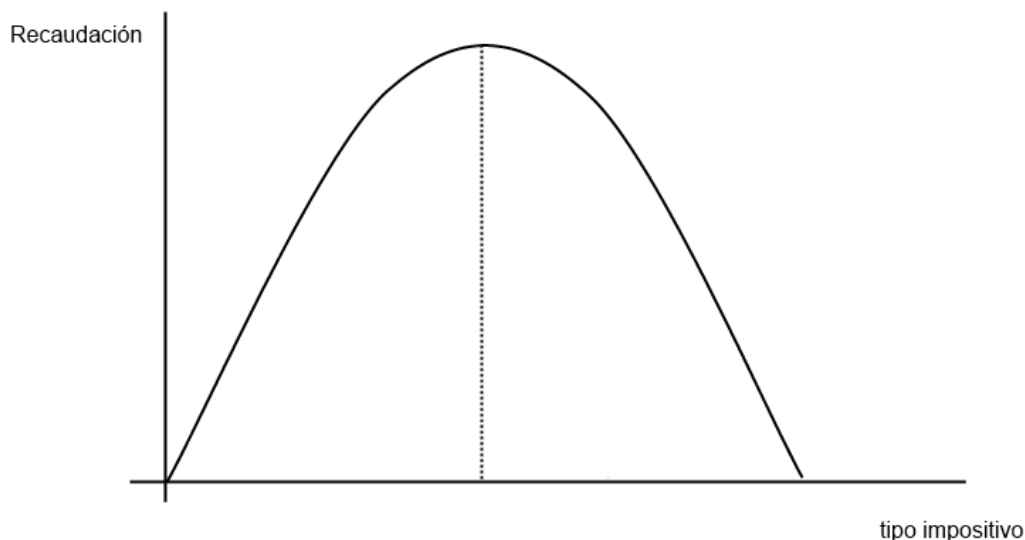
de diciembre. El problema de este impuesto, con el que ha habido concesiones y una gran permisividad, es que, partiendo de un tipo inicial del 35%, tiene en la actualidad tres modalidades: un tipo general del 30%, un tipo del 25% cuando la base imponible es menor de 300.000 euros, y un denominado tipo reducido de 20%, que es el que en realidad, de facto, se ha estado aplicando en estos últimos tiempos, hasta el punto de que en el presente ejercicio se ha producido un descenso de la recaudación del 20%.

El Impuesto sobre el Valor Añadido, el más importante de los impuestos indirectos, como puede verse en los Cuadros nº 1 y nº 2, experimentó un aumento del 18 al 21% por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (artículo 23), aumento que afectaba a las labores del tabaco. Como es bien sabido, este impuesto recae en las clases media y media-baja, con menores niveles de renta, pero con una mayor propensión marginal al consumo, lo que supone una caída de este último en términos reales, un aumento de los precios, y un empeoramiento de la distribución de la renta. Por otra parte, y aunque se esperaba un crecimiento relevante de la recaudación y ésta se haya producido en una determinada cuantía que no se termina de precisar, ésta es en cualquier caso sensiblemente inferior a la que correspondería al pasar el tipo de gravamen del 18 al 21%, pues sin ningún género de duda los efectos negativos en la recaudación que se derivan de la aplicación de la conocida curva de Laffer se han producido, y se continúan produciendo, especialmente en determinados segmentos del sector servicios, lo que supone para la Hacienda Pública no sólo la pérdida de recaudación por el impago del IVA, sino también el importe correspondiente al gravamen que recae sobre el servicio prestado, es decir al impuesto sobre la Renta de las personas físicas, que también se deja de pagar, al no emitirse la factura correspondiente. Respecto a la curva de Arthur B. Laffer (véase Laffer 2004), recordemos que relaciona la



recaudación de un determinado impuesto con su correspondiente tipo de gravamen, mostrándose que existe un tipo máximo a partir del cual la recaudación comienza a disminuir como consecuencia de los crecientes desincentivos económicos que el aumento del tipo impositivo genera en el trabajo, el ahorro, la inversión, etc, así como de los crecientes incentivos al fraude fiscal que se derivan de esos aumentos, de manera que a partir de un determinado umbral tienen más peso estos efectos negativos que reducen la base imponible que el efecto positivo sobre la recaudación que tiene el aumento del tipo<sup>4</sup>:

**Figura n° 1**



Conviene señalar, además, que la subida del IVA, como el aumento de los impuestos en general, afecta al crecimiento del PIB, como se demuestra si nos basamos en el principio del multiplicador del presupuesto equilibrado, desarrollado formalmente por Haavelmo en su famoso trabajo publicado en la

---

<sup>4</sup> STIGLITZ, Joseph E. (1999): pp. 699-702.

revista Econometrica.<sup>5</sup> Este teorema, de gran relevancia en el campo de la política económica, trata de demostrar que un incremento en los gastos públicos financiado por un aumento de la misma cuantía en los impuestos provocará un efecto expansivo en el nivel de actividad económica. Analíticamente puede verse con facilidad empleando el modelo macroeconómico siguiente:<sup>6</sup>

$$Y = C + I + G + X_n$$

$$C = a + b(Y - T)$$

$$T = T_0 + tY$$

$$X_n = X - m(Y - T)$$

donde:  $G = G_0$

$$I = I_0$$

$$0 < b < 1$$

$$0 < t < 1$$

Sustituyendo las distintas ecuaciones en la ecuación de equilibrio contable se tendría:

$$Y = a + b(Y - T) + I_0 + G_0 + X - m(Y - T)$$

$$Y = a + bY - b(T_0 + tY) + I_0 + G_0 + X - mY + m(T_0 + tY)$$

$$Y(1 - b + bt + m - mt) = a - bT_0 + I_0 + G_0 + X + mT_0$$

---

<sup>5</sup> HAAVELMO, Trigve. (1945).

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés ; PAREJO GÁMIR, José A; RODRÍGUEZ SÁIZ, LUIS (2011): pp. 422-424

Y= renta; C=consumo; G=gasto público; X<sub>n</sub>=exportaciones netas; T= impuestos  
b=propensión marginal al consumo; m=propensión marginal a importar.

Dado que estamos empleando una función de dos variables, es decir.  $Y = f(G, T)$ , la diferencial correspondiente sería:

$$dY = \frac{\partial Y}{\partial G} dG + \frac{\partial Y}{\partial T} dT$$

y suponiendo constantes todas las demás variables, se tendría,

$$dY = \left( \frac{1}{1 - \alpha + \alpha\beta + \alpha - \alpha\beta} \right) dG + \left( \frac{-\alpha + \beta}{1 - \alpha + \alpha\beta + \alpha - \alpha\beta} \right) dT_0$$

y haciendo  $t=0$  (suponiendo que los impuestos aumentan sólo por la decisión de las autoridades), la ecuación quedaría así:

$$dY = \left( \frac{1}{1 - \alpha + \alpha} \right) dG + \left( \frac{-b+m}{1-b+m} \right) dT \quad (1)$$

La hipótesis de partida implica que se cumple la condición

$$dY = dT = dT_0$$

de donde

$$dY = \left( \frac{1 - \alpha + \alpha}{1 - \alpha + \alpha} \right) dG \rightarrow dG = dY \quad (2)$$

con lo que se demuestra, efectivamente, que aunque el aumento de los gastos venga compensado por el aumento equivalente de los impuestos, tiene lugar una variación positiva en los niveles de renta de igual cuantía que el incremento inicial de los gastos públicos.

La clave del impacto positivo sobre la renta de un aumento del gasto, a pesar de la aparente neutralidad derivada del supuesto de presupuesto equilibrado, se encuentra en el hecho de que el multiplicador del gasto es siempre mayor que el multiplicador del impuesto, es decir:

$$\left( \frac{1}{1 - \alpha + \alpha} \right) > \left( \frac{-b+m}{1-b+m} \right)$$

Ello explica, evidentemente el crecimiento de la variable dependiente,  $Y$ , (minuyendo), como resultado de la variación del gasto,  $G$ , y del impuesto,  $T$ , (sustrayendo), así como del valor de los respectivos multiplicadores. Pero en la ecuación (1) se ve claramente que aunque el multiplicador de los impuestos sea menor que el de los gastos, y como tal contribuya a un resultado positivo en términos de mayor cuantía de la renta, un aumento de los tipos impositivos da lugar a su vez a un aumento del volumen de impuestos ( $dT$ ) y, por tanto, a un menor crecimiento de la renta ( $dY$ ).

De cuanto hemos visto se deduce que la elevación al 21% del impuesto sobre el Valor Añadido, el más importante, como ya sabemos, de los impuestos indirectos, además de todos los efectos negativos ya señalados, afecta negativamente al crecimiento de la renta, y por ende, a la creación de empleo y a la disminución del paro. Por ello podemos concluir que la decisión tomada por la autoridad gubernamental en materia de Hacienda pública, bajando el impuesto sobre Sociedades y subiendo el impuesto sobre el Valor Añadido constituye una medida desafortunada de política fiscal, y como consecuencia, de política económica.

## **AUMENTO DEL IVA Y CONTRABANDO DE TABACO**

Ya vimos en los resultados de la encuesta que teniendo en cuenta tanto el aumento del tipo de gravamen del IVA por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, como la subida del impuesto sobre el tabaco aprobada en el Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, **el fraude fiscal derivado del contrabando de tabaco se elevaba en este año 2013 a 1.038.426.985 euros** cifra, que como analizábamos en otro apartado, tiene una gran importancia en el marco de la crisis actual y en relación con la cuantía del ahorro como consecuencia de nuevos recortes en algunas partidas presupuestarias, o del coste del aumento inevitable en otras.

Para sentar las bases que explican la estrecha relación entre el aumento del IVA y el crecimiento del contrabando de tabaco hemos introducido en el apartado anterior la curva de Laffer con el objetivo concreto de poner de manifiesto cómo el aumento del IVA, además de los efectos negativos anteriormente mencionados sobre el consumo, sobre los precios, sobre la distribución de la renta y sobre el crecimiento económico, dicho aumento del tipo de gravamen de este impuesto indirecto, a partir de un determinado porcentaje da lugar a un descenso de la cantidad que potencialmente correspondería recaudar.

Pero en el caso de su aplicación al consumo de tabaco se da una circunstancia que merece ser destacada. Nos referimos al hecho de que al tratarse el tabaco de un producto de demanda inelástica<sup>7</sup> se seguirá demandando la misma cantidad de cigarrillos, pero dada la elevación de los precios debido fundamentalmente al aumento del IVA, una parte no desdeñable del tabaco consumido

---

<sup>7</sup> Demanda inelástica significa que la demanda es poco sensible a variaciones del precio; es decir, que un aumento del precio en un determinado porcentaje no da lugar forzosamente a una disminución sensible de la demanda del bien.

procederá del mercado ilegal, **constituyéndose de esa forma la subida del impuesto en un incentivo al contrabando.**

Sin embargo, para algunos expertos, y en concreto para funcionarios de la Agencia Tributaria, la causa fundamental de esta actividad delictiva no es la fiscalidad, sino la crisis que llevamos padeciendo desde hace más de cinco años. Creemos, efectivamente, que la crisis influye de manera importante en el aumento del tráfico ilícito de tabaco, pues constituye en definitiva una forma extrema, aunque fuera de la ley, de combatir la casi imposibilidad, en ocasiones, de atender las necesidades básicas de una persona o de una familia, pero no puede ponerse en tela de juicio que un aumento del diferencial de precios existente entre el paraíso fiscal de turno (Gibraltar o Andorra) y el territorio español, mediante la elevación del IVA, como ha ocurrido en nuestro país, y en un porcentaje importante, contribuye fuertemente a incentivar y estimular el contrabando. Prueba de ello es que el tráfico ilegal ha experimentado un aumento sensible en los dos últimos años, coincidiendo con la puesta en marcha y aplicación del nuevo tipo de gravamen sobre el valor añadido.

No hay que dejar de lado como factor que tiene su relevancia el hecho, que se percibe claramente, de que la sociedad adopta una actitud tolerante sobre esta actividad ilícita, más aceptada que el tráfico de drogas y otros delitos similares o conexos.

## **MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

El tratamiento legal en España del conjunto de delitos que cabría incluir en el marco de la corrupción, puede situarse en el espacio definido por tres fuentes normativas que comentamos a continuación:

**1ª.-La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, cuyo Proyecto de Ley de Reforma ha sido aprobado en el Consejo de Ministros del pasado 20 de septiembre, y enviado a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria. En el Código Penal vigente nos encontramos con el Título XIII, por una parte, sobre Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico, especialmente con el Capítulo XIV sobre la receptación y Conductas Afines, y con el Título XIX, por otra, que se ocupa de los Delitos contra la Administración Pública, abordando en los artículos 404-445 el cohecho, el tráfico de influencias, la malversación y los fraudes y exacciones ilegales.**

Pero es en Título XIV, que trata de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social (artículo 305), donde podemos encajar el contrabando o tráfico ilegal de tabaco, aunque sin que exista una referencia expresa al mismo. El nuevo Código Penal tal como se recoge en el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, ya mencionada, no viene precisamente a mejorar el estado de cosas, ni la atención y sensibilidad respecto al contrabando en general, y de tabaco, en especial.

El Anteproyecto consta de una extensa exposición de motivos, no siempre clara y ordenada, en la que se abordan las cuestiones de mayor actualidad en materia de administración de justicia, cumplimiento de penas, incorporación de nuevos delitos, con una

larga y lógica referencia a la corrupción que se vincula claramente a cuanto está aconteciendo en la actualidad en materia de financiación ilegal de los partidos políticos y cuestiones afines. A esta larga exposición de motivos le sigue el articulado propiamente dicho, que incorpora las modificaciones a realizar, apreciándose una cierta dificultad en el seguimiento del mismo dada la forma poco clara y acertada de exponerlo.

Pero volviendo a la falta de atención al contrabando de tabaco, encontramos en el apartado 2 de la Disposición final primera del proyecto de nuevo Código una referencia, aunque genérica, al tema que nos ocupa: *En los supuestos contra la Hacienda pública, contrabando y contra la Seguridad Social, los órganos de recaudación de la Administración Tributaria o, en su caso, de la Seguridad Social, tendrán competencia para investigar, bajo la supervisión de la autoridad judicial, al patrimonio que pueda llegar a resultar afecto al pago de las responsabilidades civiles derivadas del delito, ejercer las facultades previstas en la legislación tributaria o de la Seguridad Social, remitir informes sobre la situación patrimonial, y poner en conocimiento del Juez o Tribunal las posibles modificaciones de las circunstancias de que puedan llegar a tener conocimiento y que sean relevantes para que el Juez o Tribunal resuelvan sobre la ejecución de la pena, su suspensión o la revocación de la misma.* Para sacar partido a esta disposición habría que tener la capacidad de interpretación que nos es ni habitual ni propia del Derecho Continental o napoleónico que hemos heredado, y que contrasta con la apertura del Derecho Anglosajón. Pero esa es otra cuestión.

**2ª.-La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo** que constituye la transposición de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención



de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Consta de 62 artículos, una disposición adicional, 8 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 7 disposiciones finales. Esta Ley viene a unificar el tratamiento jurídico de ambos fenómenos- blanqueo y terrorismo-, y establece que el Ministerio del Interior es el titular de todos aquellos aspectos relacionados con el bloqueo de la financiación del terrorismo, mientras que es la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, encuadrada en la Secretaría de Estado de Economía, el órgano competente para las materias vinculadas con la prevención de capitales. El Servicio Ejecutivo de dicha Comisión, SEPBLAC, es uno de los dos órganos de apoyo de la misma, se encuentra adscrito al Banco de España, y se constituye en la Unidad de Inteligencia Financiera de nuestro país. Hay que prestar una atención especial a la definición de blanqueo de capitales que se recoge en el artículo 1.2 de esta Ley, y considerar la recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional o Financial Action Task Force (GAFI-FATF) a sus miembros de definir el delito de blanqueo con la mayor amplitud posible, postura muy acertada y coincidente con el código penal estadounidense y, en determinados supuestos, con el código alemán.<sup>8</sup>

**3ª.-El Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno,** aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, en su última versión del trámite en las Cortes, consta de un Título preliminar, un Título I

---

<sup>8</sup> Este punto se encuentra muy bien tratado en la reciente Tesis Doctoral presentada por Alejandro Peláez Ruiz-Fornells en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense.

Ver: PELÁEZ RUIZ-FORNELLS, Alejandro (2013): pp. 18-44.

Por otra parte, la sugerencia del GAFI va en la línea de atenuar las estrecheces o falta de agilidad que padece el Derecho Continental respecto al Derecho Anglosajón o Common Law.

sobre Transparencia de la actividad pública, un Título II sobre Buen Gobierno, y un Título III sobre la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con un total de 40 artículos, a los que hay que añadir 7 Disposiciones adicionales y 7 Disposiciones finales (después de suprimir tres e introducir una nueva). En esta estructura, el Título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Se refiere, pues, al conjunto de todas las Administraciones Públicas en el sentido más amplio.

Resulta muy significativo lo que se afirma al comienzo del Preámbulo de este Proyecto de Ley: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus líderes y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración*

*democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.*<sup>9</sup>

Podría parecer que esta extensa referencia nos aparta del tema central de nuestro Informe, pero hemos considerado oportuno ponerlo de relieve con el propósito de delimitar el marco en el que va a moverse la política económica y la política a secas en España en los próximos años, pues ello va a condicionar la evolución de nuestra sociedad, de su bienestar, pero también de sus desequilibrios y problemas, incluido el que en este trabajo es objeto de nuestra atención.

Deteniéndonos ahora en la vertiente institucional, es preciso hacer algunas consideraciones de especial relevancia con el fin de dejar clara nuestra postura sobre cuáles deben ser los organismos e instituciones que tengan competencias y realicen las tareas para velar por el cumplimiento de los principios fundamentales, por una parte, y para facilitar o exigir, según los casos, la transparencia que se requiere si pretendemos garantizar la más adecuada y eficiente gestión pública. Empezamos con dos afirmaciones que pueden parecer rotundas: **la mejor ley es la que se cumple**, queriendo decir con ello que no debemos caer- como sucede en nuestro país en el campo de la educación, sometida a continuos vaivenes- en el error de crear una maraña legislativa; **las instituciones encargadas del control de la gestión pública y de coadyuvar en el logro de la máxima información y transparencia** al respecto, en cualquiera de sus niveles y parcelas, **deben ser siempre de carácter público**, en contra de las tendencias a subrogar en empresas e instituciones privadas esta importantísima tarea. Obviamente corresponde a la Intervención General del Estado (IGAE) y al Tribunal de Cuentas

---

<sup>9</sup> BOCG (2013): Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, pp.3-4.

como máximos organismos de control interno y externo, respectivamente, tomar las medidas necesarias en el desempeño de sus funciones para alcanzar los objetivos y mejoras en la gestión pública que nos hemos propuesto, tomando la vía de la transparencia, apertura y acceso a la información. A estas instituciones principales hay que añadir aquellas que cumplen una misión similar en parcelas más concretas o específicas de la Administración Pública, como es el caso del cuerpo de Interventores de la Administración Local, de habilitación nacional, de la Agencia Tributaria, de los Inspectores de Trabajo, de los Inspectores de Servicios de los Ministerios, o de todos aquellos órganos que ejercen un control parcial o sectorial.

En lo que respecta a nuestro tema principal, esto es, al tráfico ilegal del tabaco, hay que dejar bien claro que contamos con las Fuerzas de Seguridad del Estado en estrecha conexión con la Agencia Tributaria en un entramado completo y complejo, que puede garantizar una lucha efectiva contra este tipo de delito, al igual que lo hace con cuantas variedades se dan en la Criminalidad organizada considerada en su conjunto. Esta Institución se encuentra bien dotada en recursos materiales y humanos para hacer frente a la serie de delitos que encerrábamos al principio de este Informe en términos de una visión poliédrica de la corrupción. Por supuesto, además de las fuerzas de Seguridad del Estado, contamos en estos momentos con lo que pueda dar de sí la reforma del Código Penal, como acabamos de ver, y con el importante respaldo que encontramos en las otras dos Leyes incluidas en este apartado.

Finalmente queremos poner de relieve que **lo que se espera de esta Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, como parte fundamental del marco legal que estamos considerando, **es el hecho de que reúne muchas e importantes condiciones para combatir con éxito la**

**corrupción**, especialmente aquella que tiene lugar en el ámbito de las distintas Administraciones Públicas.

Estos tres pilares sobre los que se sustentará la lucha contra la corrupción se complementan con la **Ley Orgánica 6/2011**, de 30 de junio, **por la que se modifica la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando**, en cuyo artículo 2.3 se fija en 15.000 euros el importe mínimo para pasar de falta administrativa a ilícito penal.

A todo ello hay que añadir el Informe con las 40 medidas, y las leyes que de ellas puedan derivarse, aprobado en el repetido Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013. Dichas medidas están centradas, principalmente, en el control de la actividad económica de los partidos, en una mejor regulación de los cargos públicos, y en medidas penales y procesales contra la corrupción en su sentido más amplio incluyendo, obviamente, el contrabando de tabaco, que no es cosa menor, y que como hemos adelantado, puede considerarse, en nuestra opinión, una modalidad de blanqueo.

En el marco de este apartado queremos hacer una referencia al Protocolo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para eliminar el tráfico ilícito de tabaco, que se ha puesto en marcha ante el hecho incontrovertible de que el crecimiento del comercio ilegal, además de suponer una seria amenaza para la salud, socava las políticas de control del consumo así como pérdidas sustanciales de renta, a la vez que refuerza las actividades criminales transnacionales. Como consecuencia de ello, el 12 de noviembre de 2012 tiene lugar en Seul, en la quinta sesión de la Conference of the Parties, la adopción por consenso del Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products para su aplicación por parte de la World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC).

Aunque al situarse en el marco de la Organización Mundial de la Salud queda claro que con ello se persigue fundamentalmente cerrar el círculo en la lucha sanitaria para evitar los efectos negativos del consumo de tabaco, el Protocolo puede sernos de utilidad al abordar la necesidad de la toma de medidas para combatir con contundencia el contrabando existente.<sup>10</sup> A este respecto, el Secretario de Estado de Hacienda anunciaba el pasado 7 de octubre precisamente el estudio por nuestra parte de medidas basadas en el nuevo protocolo para fortalecer la lucha contra el contrabando de tabaco, que entrará en vigor en enero de 2014, previa firma y ratificación en el seno de las Naciones Unidas. Ello puede constituir, sin duda alguna, un paso adelante en el logro de tan importante objetivo.

Pero España debería de avanzar en su lucha contra el contrabando sin esperar a acuerdos internacionales. En este sentido la Directiva Europea del Tabaco, sigue su curso en Bruselas. Pero el Gobierno español no puede esperar a que desde Bruselas se avance, sino que debería de tomar las medidas oportunas en su lucha contra el contrabando y el mercado ilegal tanto de tabaco como de alcohol, cuanto antes.

Nos estamos jugando mucho en cuanto a credibilidad en la Unión Europea. Según cálculos estimados por Think Com, instituto adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, de los 1.038 millones de euros que en este momento la Hacienda Pública deja de percibir, podemos pasar a 5.000 millones en tres años.

---

<sup>10</sup> World Health Organization (2013): pp. 22-23, 29-31.

Especial interés, a nuestros efectos, tiene el Artículo 14: Unlawful conduct including criminal offences.

## CONCLUSIONES

1ª.- La necesidad de conocer la situación actual en lo que se refiere al tráfico ilegal o contrabando en los productos del tabaco ha movido a Think-Com, Instituto de Pensamiento Estratégico adscrito a la Universidad Complutense, a realizar una encuesta que abarca todo el territorio nacional con el fin de de cuantificar el consumo de tabaco procedente del contrabando. Dicha encuesta se ha realizado durante el mes de julio de 2013.

2ª.-Como resultado de la misma, sabemos que el número de consumidores en España representa el **34,1%** de la población. De una forma más precisa, se estima que el consumo de cigarrillos en este año es de **51.953.394.020**, lo que supone un gasto de **11.258.620.072 euros**.

3ª.-Por su parte, el Comisariado del Mercado de Tabaco (CMT) elevaba a **53.000 millones** de cigarrillos el consumo correspondiente al año 2012. Al mismo tiempo, partiendo de una reducción del 12%, cuantifica el consumo de cigarrillos **en 2013 en 46.640 millones**.

4ª.-Si comparamos este último dato con el resultado de la encuesta, es decir, **46.640.000.000** cigarrillos según la cifra oficial, **con los 51.953.394.028** de la encuesta, obtendríamos un **consumo no computado o ilegal de 5.313.394.028 cigarrillos**, por un importe global de 1.129.096.229 euros, ascendiendo el **fraude fiscal a 903.276.983 euros**.

5ª.-**Si se tiene en cuenta la subida del impuesto sobre el tabaco llevada a cabo en julio de este año, tendría lugar una caída del 15% en el consumo de 2013**, que según el CMT se estima **que sería de 45.845.000.000 unidades**, deduciéndose de esta cifra,

comparándola con la obtenida en la encuesta, un **tráfico ilegal** o fuera de regulación de **6.108.394.028** cigarrillos, casi el **12% del consumo total**, con un valor de **1.298.033.731 euros**, lo que, a su turno **supone un fraude fiscal que se eleva a 1.038.426.985 euros**.

6ª.- La percepción moral que tiene la sociedad española respecto al tráfico ilegal del tabaco, según se desprende de la encuesta realizada, no es lo suficientemente positiva, pues un 40% de los encuestados no condena ni considera práctica incorrecta este tipo de mercado negro. Entre los fumadores, este porcentaje es aún más elevado.

7ª.- La cifra del fraude fiscal que acabamos de indicar no tendría mucho sentido ni nos diría gran cosa si la consideráramos de manera aislada. Pero su importancia queda muy clara si la comparamos con otras, de gran significación social, y que podemos tomar de los Presupuestos Generales del Estado, actualmente en tramitación parlamentaria, correspondientes al año 2014. Así, por ejemplo, **la reducción de 13.335 empleados públicos y la congelación del sueldo de los funcionarios**, ambas medidas recogidas en los Presupuestos, **supone un ahorro para las arcas públicas de 224 millones de euros**, cifra que no parece proporcionada con la contrapartida y el sacrificio social que supone estos recortes, y **que contrasta con los 1.038 millones que deja de recaudar la Agencia Tributaria debido a la permisividad existente con el tráfico ilegal o contrabando de tabaco en nuestro país**.

8ª.-Si como hemos visto en el apartado de este Informe que se refiere a la estructura del Sistema Impositivo español, existe un indiscutible desequilibrio entre en tratamiento fiscal que se le asigna o concede al Impuesto de Sociedades, dentro de los impuestos directos, y la contundencia con la que se maneja el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el más importante de los impuestos indirectos, nos encontramos con el hecho de que, además de afectar negativamente al consumo, al nivel de precios, a la distribución de la renta y al crecimiento económico, según se



demuestra con el multiplicador keynesiano y con el teorema de Haavelmo, la fuerte subida de que ha sido objeto el tipo a aplicar en esta segunda figura impositiva, es decir, el IVA, provoca otros efectos colaterales no deseables y muy concretos. Así, y a modo de ejemplo, **podemos afirmar que la subida del IVA al 21% ha supuesto un estímulo e incentivo para el aumento del tráfico ilegal de tabaco**, al aumentar sensiblemente el diferencial de precios del producto existente entre los “paraísos fiscales”, como Gibraltar o Andorra, y el territorio nacional.

9ª.-A ello hay que añadir que la discutida y polémica curva de Laffer que, como vimos en su momento, relaciona la variación del tipo de gravamen y la recaudación, pone de manifiesto que a partir de un determinado tipo impositivo óptimo o de equilibrio la recaudación comienza a disminuir, cosa que sucede y está sucediendo en nuestra economía debido a los desincentivos que la subida de este impuesto provoca en variables macroeconómicas clave, y los crecientes incentivos al fraude fiscal que de ella se derivan. Puede afirmarse que con el aumento del IVA realizado a partir del 2012 ha habido una primera fase con una mayor recaudación, pero el resultado final al persistir el incremento del tipo no deja de ser negativo, ya que muchos servicios no se facturan, perdiendo la Hacienda pública no solamente el importe del IVA que se deja de pagar, sino también la cuantía que corresponde al propio IRPF, que al no mediar factura entre comprador y vendedor, no consta en parte alguna y, por ende, no se declara.

10ª.-Un estudio sobre el contrabando de tabaco en España necesita, al igual que sucede con cualquier otro tipo de análisis que se pretenda realizar sobre algunas de las manifestaciones de la corrupción como elemento común a un amplio conjunto de delitos, contar con un marco legal claro y con una base institucional operativa. En lo que se refiere al tema objeto de nuestra atención, es decir, al contrabando de tabaco, contamos con tres leyes o Proyectos de Ley fundamentales, con otra Ley complementaria y con un paquete de 40 medidas contra la corrupción. Pero es preciso advertir que todo este aparato

legislativo persigue diversos objetivos y busca ordenar y resolver los problemas básicos de la sociedad española, principalmente en lo que atañe a la conducta de los ciudadanos en general y de los gestores públicos en particular, al respeto a las leyes y a la recuperación de los niveles de moralidad perdidos, sin detrimento del buen funcionamiento en términos de bienestar social y material. Dicho con otras palabras, hablamos de un marco legal e institucional que ha de servir para volver a reconocer la presencia imprescindible de los valores que siempre nos han inspirado.

Este marco, pues, no está pensado específicamente para el problema que nos ocupa y preocupa, relativo al tráfico ilegal y al mercado negro del tabaco, pero puede sernos de gran utilidad y apoyo en nuestra lucha contra esta variedad dentro del conjunto de delitos que se desarrollan de la mano del dinero negro (*black money*) o del dinero sucio (*dirty money*).

11<sup>a</sup>.-Como ya vimos en la última parte del texto, estas leyes son las siguientes:

**a/ La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, cuyo Proyecto de Reforma fue aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013.** El Título XIII se ocupa de los delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico, y el Título XIV de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social.

**b/ Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.**

**c/ Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012.**

A estas tres leyes fundamentales, de las que hemos hablado a lo largo de estas páginas, hay que añadir la **Ley Orgánica 6/2011, de 31 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.**

A todo ello hay que añadir el Informe de las 40 medidas aprobadas en el repetido y fructífero Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013.

12<sup>a</sup>.-Sin embargo, y aún reconociendo la gran trascendencia de la actividad legislativa de estos últimos años, hay que rendirse a la evidencia y admitir que nuestro problema, esto es, la lucha y erradicación del contrabando de tabaco en España no encuentra ni cobertura legal clara y suficiente, ni una actitud favorable a tomarse en serio el desarrollo de esta actividad ilegal, que en ocasiones parece que está considerada una especie de *fringe benefits (flequillos o propinas)* de nuestra economía.

13<sup>a</sup>.-En relación con lo que acabamos de decir, y a los efectos de lograr esa beligerancia legal que en la actualidad no poseemos, hay que prestar una atención especial a la definición de blanqueo que se recoge en el artículo 1.2 de la Ley 10/2010 y considerar la recomendación del Grupo de Acción Financiera (GAFI) a sus miembros en el sentido de **definir el delito de blanqueo con la mayor amplitud posible**, postura que nos parece muy acertada, pues ello **permitiría**, en una libre interpretación de la norma, presentar y **tratar el tráfico ilícito de tabaco como un delito de blanqueo** de dinero, en la medida en que en un mercado negro creado para este producto, se vende y se cobra el porcentaje de consumo de tabaco no regulado, sin pasar por la Agencia Tributaria.

14<sup>a</sup>.-En cualquier caso creemos que habría que ser más explícitos, claros y decididos en lo relativo al marco legal que se requiere para combatir el creciente contrabando de tabaco, a pesar de contar con el ejemplar funcionamiento de las fuerzas de seguridad del Estado en la persecución de este tipo de delito. A este respecto se podría incidir en este problema en la tramitación en sede parlamentaria del nuevo Código Penal, aprovechando, vía la adecuada interpretación de la norma, otras disposiciones existentes, como la Ley Orgánica 6/2011 de represión del contrabando abierta, por supuesto, a las necesarias modificaciones.

15ª.-Finalmente, en cuanto a la colaboración que puede significar y derivarse de la firma el próximo año 2014 del **Protocolo para eliminar el comercio ilícito de los productos del tabaco, en el marco de las Naciones Unidas** y bajo la supervisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS), puede resultar útil, si se consolida esta iniciativa, la aplicación de los artículos 14 y 24 del mencionado Protocolo, que se refieren a la *Unlawful conduct including criminal offences*, y a la *Assistance and cooperation: investigation and prosecution of offences*, respectivamente. Sin embargo, como decíamos en el apartado correspondiente, no podemos confiar demasiado en la operatividad de las Naciones Unidas y sus Organizaciones, por una parte, ni esperar más tiempo para solucionar un problema que, en su mayor parte es de nuestra exclusiva responsabilidad, y que tiene como origen o colaborador necesario, en términos jurídicos, la existencia de dos paraísos fiscales en nuestras fronteras.

\*\*\*

## **REFERENCIAS**

**BOCG (2013):** “Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, Cortes Generales.

**FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999):** “La Economía de la Corrupción y el control externo”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 1, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.

**FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010):** “Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto”, Libro Marrón, Círculo de Empresarios, Madrid.

**FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, José A; RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis (2011):** “Política Económica”, McGraw-Hill, Madrid.

**FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2012):** “La Economía de la Transparencia. Una primera aproximación”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XIV, nº 42, Tribunal de Cuentas, Madrid.

**HAAVELMO, Trigve (1945):** “Multiplier Effects of a Balanced Budget”, *Econometrica*, nº octubre 1945.

**LAFFER, Arthur (2004):** “The Laffer Curve: Past, Present, and Future”, The Heritage Foundation, Washington DC.

**PELÁEZ RUIZ-FORNELLS, Alejandro (2013):** “De los rendimientos ilícitos a su legitimación: el fenómeno del blanqueo de capitales. Efectos e implicaciones de política económica”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM  
<http://eprints.ucm.es/21659/>

**STIGLITZ, Joseph E. (1987):** “Principal and agent”, The New Palgrave: A Dictionary of Economics, v. 3, pp. 966–71.

**STIGLITZ, Joseph E. (1999):** “Economics of the PUBLIC SECTOR”, W.W. Norton & Company, New York.

**WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) (2013):** “Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products”, Geneva.