

Casos prácticos sobre comercio ilícito de tabaco: Sudáfrica

Antecedentes

Un argumento que se escucha con frecuencia en la industria tabacalera es que aumentar el impuesto al consumo de tabaco estimulará el comercio ilícito de cigarrillos. La experiencia de Sudáfrica, presentada en este caso práctico, no respalda este argumento.

Sudáfrica fue uno de los primeros países de ingreso mediano bajo en utilizar los aumentos del impuesto al consumo como una herramienta de control del tabaquismo.¹ Entre 1994 y 2004, el impuesto real al consumo (ajustado a la inflación), aumentó a una tasa promedio del 13 % anual. Los aumentos de impuestos, junto con los grandes aumentos en el precio neto de impuestos, hizo subir el precio final real al consumidor en un promedio del 8 % anual. El consumo de cigarrillos per cápita disminuyó en más del 5 % anual, y la prevalencia del tabaquismo entre los adultos se redujo del 31 % al 24 %. Entre 1994 y 2004, los ingresos reales del gobierno procedentes de los impuestos al tabaco aumentaron a una tasa promedio del 9 % anual.¹ Al mismo tiempo, no había evidencia que sugiriera que el comercio ilícito fuera un problema real. Ver Figura 1.

Sin embargo, desde 2010 se ha producido un retroceso parcial en esos ingresos, en parte debido a que de 2010 a 2019, el impuesto real al consumo aumentó menos del 2 % anual, pero principalmente debido a un aumento del comercio ilícito de un 10 % estimado en 2010 a más del 30 % en 2017.^{2,3} El rápido aumento del comercio ilícito, especialmente desde 2015, no puede ser atribuido al aumento de los impuestos al consumo, más bien, está estrechamente relacionado con dos factores: los esfuerzos de la industria tabacalera por impedir las medidas fiscales y de aplicación de la ley; y la corrupción a gran escala en muchas instituciones gubernamentales, incluyendo a la autoridad fiscal de Sudáfrica.^{2,3}

El papel de la industria tabacalera

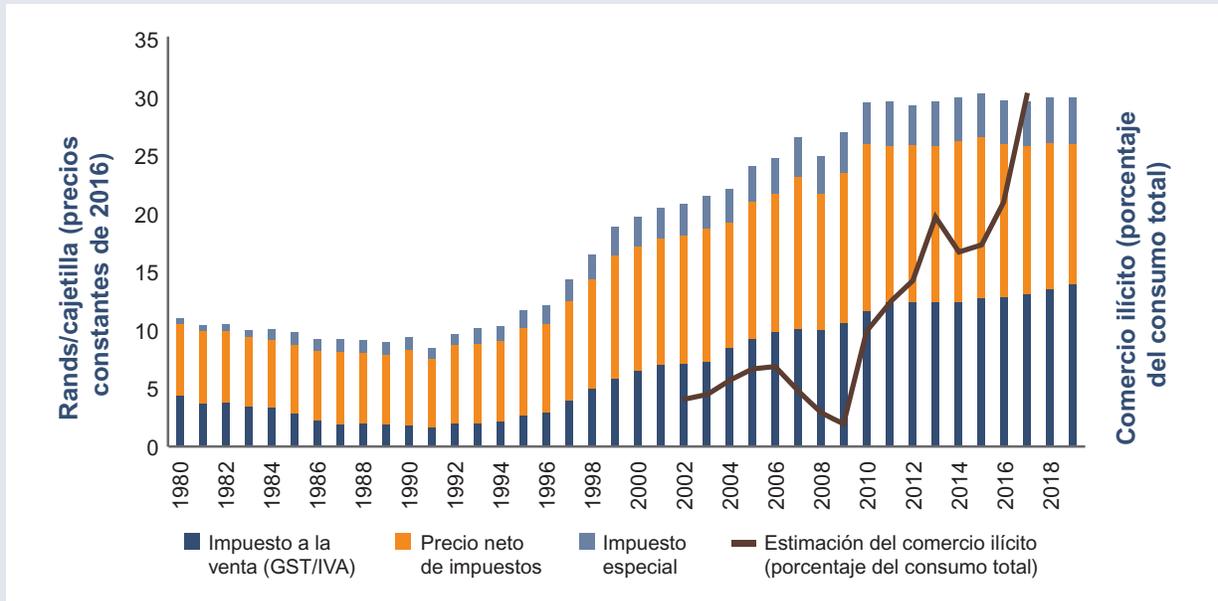
Históricamente, el mercado de los cigarrillos en Sudáfrica estuvo dominado por Rembrandt Tobacco Company (la filial sudafricana de Rothmans International), que se fusionó con British American Tobacco en 1999. Desde principios de la década de 1990, las empresas tabacaleras multinacionales han aumentado el precio final real al consumidor de los cigarrillos en una cantidad sustancialmente mayor que el aumento del impuesto al consumo; a esta estrategia de fijación de precios se le denomina desplazamiento del impuesto al consumo. Ver

Figura 1.⁴ Esta estrategia de fijación de precios fue muy rentable para la industria tabacalera, porque pudo aumentar sustancialmente sus ingresos a pesar de vender menos cigarrillos.

En 2010, el mercado de cigarrillos en Sudáfrica cambió fundamentalmente. Las ganancias obtenidas por la industria tabacalera atrajeron al mercado a pequeños productores nacionales, que compitieron en el precio con las multinacionales establecidas.⁵ Muchos de estos nuevos competidores no pagaron el impuesto al consumo requerido. Normalmente vendían sus productos en los mercados informales, donde la supervisión del

Figura 1

Descomposición del precio final promedio de los cigarrillos y estimaciones del comercio ilícito en Sudáfrica²



gobierno era limitada. La guerra de precios resultante erosionó el poder de fijación de precios de las multinacionales establecidas. También tuvo consecuencias negativas para la salud pública, ya que grandes volúmenes de cigarrillos muy baratos inundaron el mercado.

En lugar de reconocer que su deseo por obtener ganancias creó esta proliferación de nuevos competidores, las multinacionales tabacaleras solían culpar a los “altos impuestos al consumo” del rápido aumento del comercio ilícito.⁶ Por ejemplo, el Instituto del Tabaco de África del Sur (TISA, por sus siglas en inglés), una alianza de la industria de multinacionales tabacaleras, creó una narrativa en 2006 que se centraba en la “realidad” de que el comercio ilícito en Sudáfrica era alto y estaba aumentando. Inicialmente la industria afirmó que el 20 % del mercado era ilícito, pero para 2011 había aumentado esta estimación al 25 %, y para 2012, al 30 %.⁷ No había evidencia que respaldara estas afirmaciones, pero aun así la industria promovió fuertemente la narrativa en los medios de comunicación. A fin de sostener la narrativa de que el problema del comercio ilícito

estaba empeorando cada año, ocasionalmente recalibraban las “estimaciones” históricas a la baja.⁷

En un documento de trabajo de 2012, redactado conjuntamente por un destacado economista proindustria, se estimó que el mercado ilícito podría llegar a representar hasta el 50 % del mercado total.⁸ La metodología era fraudulenta. Estimaron el mercado ilícito como la diferencia entre el consumo agregado, que se derivaba de una encuesta de consumidores muy respetada, y la cantidad de cigarrillos que pagaba impuestos. Para obtener el consumo agregado de cigarrillos, los autores subdividieron a la población de fumadores en fumadores ligeros (1-5 cigarrillos al día), fumadores medios (6-10 cigarrillos al día), y fumadores intensos (11 o más cigarrillos al día), y asumieron que fumaban un promedio de 3, 8 y 55 cigarrillos al día, respectivamente. Los 55 cigarrillos que fumaban diariamente los fumadores intensos se obtuvieron como promedio de 11 y 99, el número más alto que los encuestados pudieron ingresar en el cuestionario. Esta última suposición, oculta en una nota a pie de página, fue lo que

dirigió todo el análisis. No había razón para hacer esta suposición, ya que se les preguntó a los encuestados cuántos cigarrillos fumaban al día, y estas cifras estaban a disposición de los investigadores. A pesar de la evidente falla del estudio, la industria lo utilizó para confundir a los funcionarios del gobierno sobre el tamaño del mercado ilícito y para hacer que su propia estimación del 25-30 % pareciera razonable.

En 2011, el TISA creó el Equipo de Trabajo sobre el Tabaco Ilícito.⁹ El Equipo de Trabajo estaba compuesto por funcionarios del Servicio de Inteligencia Criminal de la Policía de Sudáfrica y la rama de investigación, la Dirección de Investigaciones Criminales Prioritarias y la Agencia de Seguridad del Estado. El objetivo aparente de este grupo era asociar a la industria tabacalera “legal” con las agencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir la ley para frenar el comercio ilícito. Es importante señalar que el Servicio de Recaudación de Impuestos de Sudáfrica (SARS, por sus siglas en inglés), no era miembro del Equipo de Trabajo. Resulta que la TISA utilizó al Equipo de Trabajo principalmente como una herramienta para hostigar a sus competidores y hostigar y hacer a un lado al SARS.^{9,10} El Equipo de Trabajo sobre el Tabaco Ilícito cerró sus puertas silenciosamente a finales de 2014 luego de varias revelaciones de sus tácticas y de que sus funcionarios estaban implicados en conductas cuestionables.

Desafíos institucionales en el Servicio de Recaudación de Impuestos de Sudáfrica (SARS)

Después de la transición democrática en 1994, el SARS se transformó en un servicio de recaudación de impuestos de clase mundial y creó unidades especializadas, cuyo objetivo principal era perseguir a los evasores de impuestos.¹¹ Incluso antes de 2010, el SARS cerró algunas compañías tabacaleras por evasión de impuestos.⁹ El aumento del comercio ilícito en 2010 hizo que el problema se volviera aún más urgente. En 2013, el SARS puso en marcha el proyecto “Tejón de la Miel”, nombre en clave para una colaboración de varias unidades especializadas del SARS en varios frentes, enfocada en el comercio ilícito de tabaco. En poco tiempo, se investigaron

varias compañías tabacaleras por evasión de impuestos y fraude.⁹ Sin embargo, antes de que estas compañías tabacaleras pudieran ser procesadas, los acontecimientos en el país y el SARS estropearon las investigaciones. El proyecto Tejón de la Miel a menudo entraba en conflicto con el Equipo de Trabajo sobre el Tabaco Ilícito. Cuando el equipo del SARS sacó a la luz que algunos de sus agentes de seguridad privada y de los miembros del TISA estaban involucrados en conductas ilegales, el Equipo de Trabajo sobre el Tabaco Ilícito intentó desacreditar a los funcionarios del SARS. En algunos casos tuvieron éxito.

La presidencia de Zuma (2009-2018), se caracterizó por la corrupción a gran escala. Muchas instituciones estatales se vieron comprometidas cuando personas leales al presidente Zuma fueron nombradas en posiciones estratégicas. Se aseguraron de que el presidente y su círculo íntimo pudieran saquear las arcas del gobierno sin temor a ser procesados.¹²

En septiembre de 2014 el presidente nombró a Tom Moyane como comisionado del SARS. El presidente necesitaba de un colaborador leal para dirigir el SARS, que lo protegiera a él y a sus asociados de las investigaciones de sus asuntos fiscales.¹² A los pocos meses de tomar posesión del cargo, actuando sobre lo que resultaron ser informes periodísticos falsos, Moyane despidió al equipo directivo, cerró la mayoría de las unidades de investigación especializadas, suspendió a un gran número de empleados, y muchos más renunciaron en consecuencia.¹⁰ El proyecto Tejón de la Miel también terminó abruptamente.

En 2015, Moyane cerró el Centro de Grandes Empresas, que había sido fundamental para garantizar un mejor cumplimiento fiscal por parte de las grandes empresas y personas más ricas.¹⁰ Si bien la evasión fiscal se generalizó en todos los sectores económicos después de 2015, fue particularmente grave en la industria de los cigarrillos. Moyane incluso ordenó que se retiraran los monitoreos del SARS de las distintas fábricas de tabaco y terminó con las inspecciones semanales. Los ingresos por impuestos reales al consumo disminuyeron en un 22 % y el consumo legal se redujo en un 27 % entre 2015 y 2018, mientras que el mercado ilícito aumentó del 17 % en 2014, a más del 30 % en 2017.^{2,3}

¿Un nuevo comienzo?

En febrero de 2018, Cyril Ramaphosa sucedió a Jacob Zuma como presidente de Sudáfrica. Suspendió a Moyane en marzo de 2018 y nombró al juez Robert Nugent para que investigara las fallas de administración y de gobierno en el SARS. La Comisión Nugent se mostró particularmente mordaz con respecto a la industria tabacalera y a la forma en que habían socavado activamente a los investigadores del SARS para que no realizaran su labor. La Comisión llegó a la conclusión de que el Equipo de Trabajo sobre el Tabaco Ilícito “nunca había investigado el comercio ilícito de tabaco, sino que en cambio investigó a los investigadores del comercio”.¹⁰ Nugent recomendó que Moyane fuera despedido, y así ocurrió en noviembre de 2018.

Desde 2017, varios libros, artículos de periódicos y comisiones judiciales han expuesto la profundidad de la corrupción que asoló al país bajo la presidencia de Zuma.^{9,10,11,12} Los reflectores se han centrado regularmente en la industria tabacalera, exponiendo relaciones inapropiadas o dudosas con líderes políticos bien conectados o con sus familiares.

En junio de 2019, el SARS publicó una convocatoria de licitación integral para aplicar un sistema de rastreo y localización de productos de tabaco.¹³ El objetivo del sistema de rastreo y localización es permitir que una entidad independiente (en el caso de Sudáfrica, el SARS o alguna autoridad delegada), responsabilice a los fabricantes de los movimientos de sus productos. La función de rastreo tiene el objetivo de garantizar que el producto llegue a su destino previsto y no se desvíe (posiblemente hacia el mercado ilícito) a lo largo de la cadena de distribución. La función de rastreo permite que una

persona rastree retrospectivamente la ruta desde su ubicación actual, hasta el punto de fabricación. En el documento de la convocatoria se indicaba que los licitantes no podían tener ningún interés directo o indirecto en la industria tabacalera. Por razones no reveladas, el plazo de la licitación se ha ampliado varias veces. Una vez que se aplique plenamente el sistema de rastreo y localización, se espera que reduzca sustancialmente algunas de las formas más atroces de comercio ilícito

Lecciones aprendidas

1. El aumento del comercio ilícito en Sudáfrica no se explica por el incremento del impuesto al consumo. Entre 2010 y 2018, cuando el comercio ilícito creció muy rápidamente, el impuesto al consumo aumentó menos del 2 % anual en términos reales. En cambio, en los 16 años anteriores, el impuesto al consumo aumentó un 10 % anual en términos reales, mientras que el mercado ilícito se mantuvo en niveles insignificantes.
2. Una administración fiscal eficaz es crucial para asegurarse de que los impuestos se recauden. Si la autoridad al frente de los ingresos fiscales es socavada o comprometida, la industria tabacalera puede hacer lo que quiera.
3. Las empresas tabacaleras multinacionales se posicionaron como víctimas del comercio ilícito y crearon con éxito una asociación con las agencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir la ley para “luchar contra el comercio ilícito”. Utilizaron esta asociación para luchar contra los competidores locales y para desviar la atención de sus propios delitos.

Bibliografía

1. Van Walbeek, C. (2005). *The economics of tobacco control in South Africa*. Tesis doctoral sin publicar. Sudáfrica: Universidad de Ciudad del Cabo. Disponible en: http://www.tobaccoecon.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/405/People/Staff_research/Corne/van-walbeekcp-the-economics-of-tobacco-control-in-south-africa1.pdf.
2. Vellios, N., Ross, H., van Walbeek, C. (2019). *The illicit trade of cigarettes in South Africa: 2002 - 2017*. Tobacco Control. Disponible en: doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054798.
3. Van der Zee, K., Magadla, S., van Walbeek, C. (2019, disponible). *Illicit/cheap cigarettes in South Africa. Trends Organized Crime*. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12117-019-09372-9>.
4. Linegar, D. J., van Walbeek, C. (2018). *The effect of excise tax increases on cigarette prices in South Africa*. Tobacco Control 27:65-71.
5. Ebrahim, Z., Rossouw, L., van Walbeek, C. (2020, disponible). *Market failure, “transformation” and blame shifting in South Africa’s illicit cigarette market*. Tobacco Control.
6. Lemboe, C., Black, P. (2012). *Cigarette taxes and smuggling in South Africa: causes and consequences*. Stellenbosch Working Paper Series WP09/2012. Disponible en: <https://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2012/wp092012>.
7. Van Wabeek, C. y Shai, L. (2015). *Are the tobacco industry's claims about the size of the illicit cigarette market credible? The case of South Africa*. Tobacco Control 24:e142-146. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051441>.
8. Lemboe, C., Black, P. (2012). *Cigarette taxes and smuggling in South Africa: causes and consequences*. Stellenbosch Working Paper Series WP09/2012. Disponible en: <https://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2012/wp092012>.
9. Van Loggerenberg, J. (2019). *Tobacco Wars*. Ciudad del Cabo: NB Publishers.
10. Nugent, R. (2018). *Commission of inquiry into tax administration and governance by the South African Revenue Service, Final report*.
11. Van Loggerenberg, J. y Lakay, A. (2017). *Rogue*. Jonathan Ball Publishers.
12. Pauw, J. (2017). *The President's keepers*. Ciudad del Cabo: NB Publishers.
13. Servicio de Recaudación de Impuestos de Sudáfrica. Request for proposal (RFP 01/2019): *Provision of a production management and track and trace solution for cigarette products*. Sudáfrica: Servicio de Recaudación de Impuestos de Sudáfrica; 2019. Disponible en: [https://www.sars.gov.za/Procurement/Pages/TenderDetails.aspx?tendernumber=01&year=2019&type=Request%20for%20Proposal%20\(RFP\)](https://www.sars.gov.za/Procurement/Pages/TenderDetails.aspx?tendernumber=01&year=2019&type=Request%20for%20Proposal%20(RFP)).

Cita sugerida

Van Walbeek, C. Casos prácticos sobre comercio ilícito de tabaco: Sudáfrica. Nota descriptiva Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2020. www.tobacconomics.org

Autores

Esta Nota descriptiva fue escrita por el Dr. Corné van Walbeek, Profesor de economía de la Universidad de Ciudad del Cabo en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. La revisión por pares fue proporcionada por el Dr. Jeffrey Drope, vicepresidente científico de Investigación sobre políticas económicas y de salud de la Sociedad Americana del Cáncer; y Guillermo Paraje, Profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez en Santiago, Chile.

La presente publicación ha sido financiada por Bloomberg Philanthropies.

Sobre Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona, o no funciona, a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite www.tobacconomics.org o síganos en Twitter www.twitter.com/tobacconomics.