

## Comercio ilícito en Sudáfrica: ¿Ha socavado el control del tabaco?

Hay nueva investigación que muestra las dimensiones del comercio ilícito de cigarrillos en Sudáfrica. “*Una montaña o un promontorio: ¿El comercio ilícito de cigarrillos socava las políticas de control del tabaco en Sudáfrica?*” del economista sudafricano Evan Blecher—ahora con la *American Cancer Society*— muestra que en 2007 la participación del comercio ilícito equivalió a más de siete por ciento del mercado total en Sudáfrica. No obstante, la evidencia muestra que la política para control del tabaco funcionó y que el comercio ilícito únicamente hizo una mella parcial; de forma que el consumo de productos de tabaco ha seguido declinando mientras que los ingresos fiscales se siguen incrementando gracias a una mayor carga fiscal para dichos productos.

### Tasas de tabaquismo

Desde principio del decenio de 1990, en Sudáfrica han entrado en vigor legislación antitabáquica significativa. En 1993, se restringió fumar en el transporte público, se introdujeron etiquetas sanitarias en el empaquetado y publicidad, al mismo tiempo que se restringió la venta a personas no mayores de 16 años de edad. En 1999, se prohibió fumar en la mayor parte de los lugares públicos, asimismo se prohibió la publicidad y promoción, lo mismo que la distribución gratuita de productos de tabaco. A partir de 1991 se incrementó significativamente el impuesto sobre el consumo en este rubro y con ello gran incremento en el precio de una cajetilla de cigarrillos.

Desde hace tiempo que la industria tabacalera sostiene que la carga tributaria es responsable del crecimiento del comercio ilícito de cigarrillos, debido a que precios altos alienta el contrabando, evasión fiscal en el caso de productos nacionales y piratería en el caso de las marcas. El *Tobacco Institute of South Africa*, que representa la mayor parte de los productores de hoja de tabaco y fabricantes de cigarrillos, afirma que las dimensiones del comercio ilícito constituye 20 por ciento del mercado total, aún cuando no hay investigación publicada que sostenga dicha afirmación.

Evan Blecher hace estimaciones del consumo total de cigarrillos en el país a partir de datos que proporciona una encuesta nacional sobre prevalencia del tabaquismo y tasas de consumo de cigarrillos al día. Posteriormente ajusta dichas cifras con las estimaciones conocidas del mercado “lícito” de productos de tabaco para estimar el mercado “ilícito”, una metodología similar a la utilizada para medir pérdida indirecta de ingresos fiscales en el Reino Unido. Su conclusión es que el total de comercio ilícito—por encima de siete por ciento en 2007— es mucho menor en comparación con la afirmación que sostiene la industria tabacalera.

Cita cifras que muestran que el consumo lícito de cigarrillos declinó consistentemente hasta principios del 2000, atribuyéndolo al cobro de un alto impuesto al consumo para los cigarrillos, después de lo cual el consumo se estabilizó en unos 24 mil millones de cigarrillos anuales. La prevalencia del tabaquismo también declinó consistentemente hasta 2002, para luego estabilizarse en cerca de 24 por ciento. La estabilización en la prevalencia y consumo se atribuyen al hecho que el incremento del impuesto al consumo al tabaco no fue tan significativo como en años previos.



**Tabla 1: Cambio porcentual en los indicadores de tabaquismo (1993 a 2007)**

Indicador	Cambio
Precio real por cajetilla	148.2%
Consumo agregado	-31.9%
Consumo per cápita	-37.7%
Prevalencia de tabaquismo	-25.5%
Número de fumadores	-2.1%
Promedio de consumo por fumador	-30.4%

Fuente: Van Walbeek (2005)

**Tabla 2: Resumen de cifras referentes al consumo, prevalencia y población**

	Consumo lícito cigarrillos (miles de millones)	Porcentaje de prevalencia	Población (millones)	Fumadores (miles)
1993	36.04	32.6	24.83	8.09
1994	35.38	28.8	25.42	7.32
1995	34.16	30.2	26.03	7.86
1996	33.80	30.3	26.66	8.08
1997	31.54	28.4	27.40	7.78
1998	29.90	28.5	28.15	8.02
1999	28.44	27.9	28.93	8.07
2000	26.68	27.1	29.52	8.00
2001	25.52	24.5	30.12	7.38
2002	24.68	24.8	30.56	7.58
2003	24.06	23.8	30.89	7.35
2004	24.04	24.1	31.24	7.53
2005	23.70	23.2	31.69	7.35
2006	24.02	23.3	32.12	7.48
2007	24.56	24.3	32.59	7.92

Fuente: Van Walbeek (2005), AMPS, StatsSA.

## Dimensión del comercio ilícito

Blecher concluye que conforme se han incrementado los impuestos y los precios, el consumo total ha decaído. Un pequeño número de consumidores ha sustituido su consumo lícito con consumo ilícito. Sin embargo, aquella predicción según la cual una carga impositiva alta llevaría la industria a un submundo no se ha hecho realidad. El mercado total ha decrecido hasta 20 por ciento entre 1997 y 2007, no obstante el incremento del comercio ilícito.

**Tabla 3: Estimaciones del mercado ilícito Euromonitor (2002)**

	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Ventas lícitas*	32.6	30.4	25.3	25.7	25.7	27.9
Contrabando*	4.5	6.2	10.8	10.2	9.6	8.3
Total	37.1	36.6	35.5	35.9	35.3	36.1
Penetración	12.1%	16.9%	29.9%	28.4%	27.1%	22.9%

Nota: \*miles de millones de cigarrillos

**Tabla 4: Estimaciones del mercado ilícito Euromonitor (2007)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
Ventas lícitas*	31.54	29.90	26.68	26.68	25.52	24.68	23.51	23.01	22.53	21.90	24.41	25.49
Contrabando*	0.25	0.50	0.99	1.43	1.75	2.15	2.40	2.78	3.30	3.47	3.69	2.06
Total	31.79	30.40	27.67	28.11	27.27	26.83	25.91	25.79	25.83	25.38	28.10	27.55
Penetración	0.8%	1.6%	3.6%	5.1%	6.4%	8.0%	9.3%	10.8%	12.8%	13.7%	13.1%	7.7%

Nota: \*miles de millones de cigarrillos

El impuesto al consume de cigarrillos en Sudáfrica implica dos impuestos por separado: un impuesto al consumo que se cobra por cajetilla de cigarrillos y el impuesto al valor agregado (IVA) que es de 14 por ciento.

Dada la naturaleza no elástica en los precios de los cigarrillos en Sudáfrica, el incremento del impuesto al consumo fue mayor, en términos porcentuales, en comparación con la reducción en las ventas (lícitas). Como resultado, aún cuando las ventas lícitas estaban bajando la recaudación por concepto de impuesto al consumo de cigarrillos se incrementó por encima de 123 por ciento en términos reales, compensando con creces cualquier pérdida comercial atribuida al comercio ilícito.

Es posible que haya otras razones, adicionales a altas tasas de impuesto al consumo, que hayan alentado el crecimiento del comercio ilícito en Sudáfrica. Quienes se dedican al comercio ilícito en dicho país se especializan en rutas comerciales más que en mercancías y una ruta sirve para una gama amplia de productos a lo largo del tiempo y varios productos al mismo tiempo. Por ejemplo, rutas entre Sudáfrica y China incluyen comercio ilícito de abulón, prendas de vestir, aparatos electrónicos, estupefacientes, armas, seres humanos y diamantes, además de cigarrillos. El comercio ilícito de varios productos ha podido crecer en Sudáfrica debido a grandes *carteles* de crimen organizado que operan eficientemente, lo cual se ha agravado por un sistema de control fronterizo muy débil y por la corrupción. Esta conclusión encuentra apoyo en hallazgos de otros estudios, incluido un informe del mes de febrero de 2009 publicado por el influyente Instituto Sudafricano de Estudios Estratégicos, que afirma que: "... el contrabando de cigarrillos sigue siendo un problema en la región. Sudáfrica es un mercado importante, como lo ha observado la industria tabacalera. Hay rutas que se introducen al país desde Botswana, Namibia y Swazilandia. De las varias intercepciones realizadas por las autoridades aduaneras, la de cigarrillos parece originarse

en China y Zimbabwe. Por diversas razones la detección de cigarrillos de contrabando tiende a ser baja, y se espera que esta actividad continúe en 2009.”<sup>1</sup>

Y, no obstante, el comercio ilícito ha declinado desde que alcanzara su máximo nivel en casi 10 por ciento del mercado total en 2000.

En el mes de noviembre de 2006, el Servicio Tributario de Sudáfrica (SARS, por sus siglas en inglés) cerró las operaciones de *Mastermind Tobacco Company* debido a un caso de fraude que ascendió a 57 millones de Rand sudafricano. El SARS había levantado cargos contra empleados y directivos de la empresa por evasión de impuestos y contrabando de cigarrillos. Esto viene a resaltar que la industria no es una víctima inocente ante el contrabando sino participante activa del comercio ilícito. Numerosos documentos disponibles en internet también dejan ver la participación de BAT en el contrabando.

## Conclusiones

Es evidente que incrementar el impuesto y los precios al menudeo ha dado como resultado una disminución del consumo total de cigarrillos en Sudáfrica. La estrategia de incrementar el impuesto al consumo, con el objetivo de reducir el consumo de cigarrillos e incrementar el ingreso fiscal del gobierno, ha tenido un efecto magnífico, no obstante el crecimiento del comercio ilícito. Aún cuando Sudáfrica ha experimentado un crecimiento significativo del comercio ilícito, ello no ha socavado los esfuerzos para el control del tabaco, debido a que el consumo total ha caído y el impacto neto sobre el ingreso fiscal fue positivo. El comercio ilícito de cigarrillos hay que considerarlo en su contexto más amplio del crimen organizado, por lo que no puede atribuírsele únicamente a la aplicación de altos impuestos al consumo.

Esta investigación respalda la estrategia de incremento a la carga fiscal de los cigarrillos en Sudáfrica. Si bien identifica el comercio ilícito como problema significativo, al mismo tiempo encuentra que se ha ido reduciendo y probablemente declinando sustancialmente. En su nivel presente, el comercio ilícito equivale a menos de 10 por ciento del mercado total. Es muy probable que si en el futuro el gobierno va nuevamente en pos de una estrategia fiscal más agresiva, el consumo total (no sólo el lícito) se reducirá y el ingreso fiscal del gobierno se incrementará; aún si hay un incremento del comercio ilícito. Las acciones en contra del comercio ilícito son importantes y la existencia del comercio no es una razón para debilitar los esfuerzos que se realizan para el control del tabaco.

---

<sup>1</sup> [www.iss.co.za/index.php?link\\_id=5&slink\\_id=7243&link\\_type=12&slink\\_type=12&tmpl\\_id=3](http://www.iss.co.za/index.php?link_id=5&slink_id=7243&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3)