

Muerte e impuestos

Aspectos económicos del control del tabaco

Contrariamente a lo que se ha creído por mucho tiempo, las medidas de control del tabaco pueden significar enormes beneficios para la salud sin causar daño a la economía.

Prabhat Jha, Joy de Beyer y Peter S. Heller

HAY ALREDEDOR de 1.100 millones de fumadores en el mundo, y esta cifra se elevará a más de 1.600 millones de aquí al 2025 si persisten las actuales tendencias. En los países de alto ingreso el número de fumadores disminuye desde hace varias décadas, aunque sigue aumentando en algunos sectores de la población. En los países de bajo y mediano ingreso, por el contrario, el consumo de cigarrillos ha venido aumentando.

Hoy son pocos los que niegan que el hábito de fumar es perjudicial para la salud a escala mundial. En el mundo, las enfermedades vinculadas al hábito de fumar ya provocan uno de cada diez fallecimientos de adultos. En el año 2030, o quizás antes, la relación será de uno a seis (10 millones de decesos por año), lo que convertiría al hábito de fumar en la principal causa de muerte. Hasta hace poco esta epidemia de enfermedades crónicas y fallecimientos prematuros afectaba principalmente a la población de los países ricos, pero se está propagando rápidamente al mundo en desarrollo. En 2020, siete de cada diez personas que mueran por enfermedades vinculadas al hábito de fumar pertenecerán a países de bajo y mediano ingreso.

Pese a estas tendencias, muchos gobiernos han evitado adoptar medidas de control en la materia, preocupados por sus posibles efectos económicos desfavorables. Algunas autoridades, por ejemplo, temen que la reducción de la venta de cigarrillos dé lugar a la pérdida permanente de miles de puestos de trabajo, especialmente en el agro, y que la aplicación de mayores impuestos sobre el tabaco determine la disminución del ingreso fiscal y un contrabando de cigarrillos

en gran escala. Los estudios recientes disipan esos temores.

Efectos del hábito de fumar sobre la salud

El hábito de fumar tiene dos consecuencias importantes para la salud. Primero, el fumador no tarda en volverse adicto a la nicotina, cuyas propiedades adictivas, aunque bien documentadas, suelen subestimarse. Segundo, el hábito de fumar en definitiva provoca discapacidades y enfermedades fatales, incluido el cáncer del pulmón y de otros órganos, la cardiopatía isquémica y otras enfermedades circulatorias, y enfermedades respiratorias, como el enfisema. En las regiones donde la tuberculosis es prevalente, los fumadores corren también un mayor riesgo de morir de esa enfermedad. Con el tiempo, la mitad de los fumadores a largo plazo mueren debido al hábito de fumar; de ellos, la mitad fallecen durante la etapa media de su vida, la etapa productiva. Puesto que es mayor la probabilidad de que fumen los pobres, en comparación con los ricos, también es mayor el riesgo de que los primeros sufran enfermedades y muertes prematuras vinculadas al hábito de fumar. En los países de alto y mediano ingreso, los varones de los grupos socioeconómicos más bajos tienen una probabilidad de morir en la etapa media de su vida que puede ser hasta un 100% mayor que la de los varones de los grupos socioeconómicos más altos, y el hábito de fumar representa la mitad de ese riesgo adicional. Finalmente, dicho hábito afecta también a la salud de los no fumadores, como sucede con los bebés nacidos de madres que fuman.

Riesgos y costos del hábito de fumar

La teoría económica moderna sostiene que los consumidores son normalmente los que están en mejores condiciones para determinar la manera de gastar su dinero en bienes y servicios. Cuando los consumidores deben absorber todos los costos de sus actividades y conocen todos los riesgos, los recursos de la sociedad se asignan, en teoría, del modo más eficiente posible. ¿Se aplica esta teoría al hábito de fumar? Los fumadores evidentemente perciben ciertos beneficios asociados a la actividad de fumar, como el placer que proporciona, o la posibilidad de evitar las molestias de dejar el hábito, y los comparan con ciertos costos privados. Definidos así, los beneficios percibidos superan a los costos percibidos; de lo contrario, los fumadores no pagarían por fumar. No obstante, la decisión de fumar parece diferir de la opción de adquirir otros bienes de consumo, en tres aspectos importantes.

Primero, se ha comprobado que muchos fumadores, especialmente en países de bajo y mediano ingreso, no tienen plenamente presentes los altos riesgos de contraer enfermedades y fallecer prematuramente vinculados al tabaco. En China, por ejemplo, en 1996, el 61% de los fumadores interrogados creían que el tabaco es poco perjudicial o no causa perjuicio alguno. En los países de alto ingreso los fumadores tienden a minimizar la importancia de esos riesgos para su persona. En segundo lugar, la adicción a la nicotina generalmente comienza en la adolescencia o los primeros años de la vida adulta. Inclusive cuando se les ha proporcionado información, los jóvenes no siempre tienen la perspectiva o la capacidad necesarias para adoptar decisiones sensatas. Se podría justificar la restricción de la libertad de los jóvenes para fumar y volverse adictos a un comportamiento que representa un riesgo muy alto de muerte prematura.

Tercero, el hábito de fumar impone a los no fumadores costos financieros y de otro género, incluidos perjuicios para la salud y molestias e irritación provocados por la exposición al humo de tabaco en el ambiente. En los países de alto ingreso el costo del cuidado de la salud vinculado al hábito de fumar representa entre 6% y 15% del costo anual agregado, y

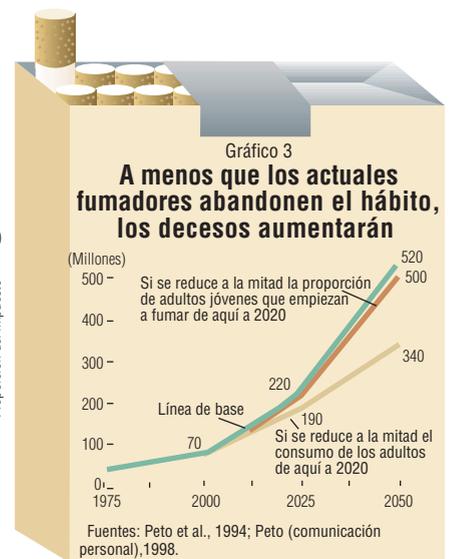
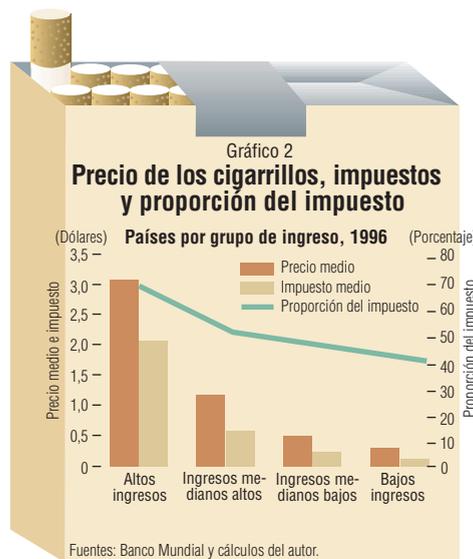
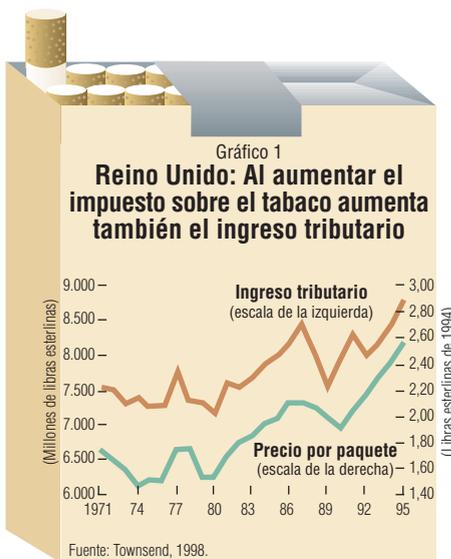
los no fumadores absorben una parte considerable de ese costo. En un año, el costo del cuidado de la salud de los fumadores supera al de la asistencia dispensada a los no fumadores. según estudios recientes en países de alto ingreso, el costo médico a lo largo de toda la vida es, en definitiva, algo más alto en el caso de los fumadores. No obstante, algunos analistas sostienen que, puesto que los fumadores mueren antes, el costo del cuidado de la salud a lo largo de toda la vida puede no ser mayor, y posiblemente sea menor, en el caso de los fumadores. Este tema sigue siendo polémico.

Costos y consecuencias del control del tabaco

Tradicionalmente, los responsables de la política económica han planteado varias inquietudes con respecto al control del tabaco. La primera es que pueda dar lugar a una pérdida permanente de puestos de trabajo. Sin embargo, la paulatina disminución de la demanda de tabaco no supone necesariamente la disminución del nivel de empleo total del país. El dinero gastado en cigarrillos por los fumadores puede destinarse a otros bienes y servicios, lo que generaría nuevos puestos de trabajo que sustituirían los perdidos en el sector del tabaco.

Con todo, en unos pocos países, principalmente de África al sur del Sahara, la economía depende en gran medida del cultivo de tabaco. En estos países la reducción de la demanda interna poco influiría, pero la disminución de la demanda mundial podría dar lugar a pérdidas de puestos de trabajo. En tales casos sería esencial aplicar medidas de asistencia. Pero, aunque la demanda se redujera en forma considerable, ello ocurriría lentamente, en el curso de una o más generaciones.

También preocupa la posibilidad de que el aumento de las tasas tributarias reduzca el ingreso fiscal. De hecho, las pruebas empíricas muestran que el incremento de las tasas de impuesto sobre el tabaco da lugar a un aumento del ingreso proveniente de la recaudación de este impuesto. Ello se debe, entre otras razones, a que la reducción proporcional de la demanda no corresponde a la escala del incremento del ingreso tributario, debido a que los consumidores adictos reaccionan en forma relativamente lenta ante los aumentos de precios.



Un tercer temor es que el aumento de los impuestos dé lugar a un incremento en gran escala del contrabando, con lo cual el consumo de cigarrillos seguiría siendo considerable pero se reduciría el ingreso fiscal. El problema del contrabando es grave, pero aunque esté generalizado, el incremento de los impuestos determina un aumento del ingreso fiscal y una reducción del consumo. Por lo tanto, en lugar de abstenerse de incrementar los impuestos y obtener beneficios en el campo del cuidado de la salud, los gobiernos deben optar por reprimir las actividades delictivas.

No puede pasarse por alto la posibilidad de que los impuestos sobre el tabaco determinen un aumento del ingreso fiscal. Por ejemplo, en China, según estimaciones prudentes, un 10% de incremento del impuesto sobre los cigarrillos daría lugar a una reducción del consumo del 5% y a un aumento del ingreso fiscal del 5%, incremento que sería suficiente para financiar un conjunto de servicios de salud pública esenciales para la tercera parte de los 100 millones de habitantes más pobres de China.

Un cuarto motivo de preocupación es que el aumento de los impuestos sobre los cigarrillos repercute desproporcionadamente sobre los consumidores pobres. Los actuales impuestos sobre el tabaco efectivamente absorben una mayor proporción del ingreso de los consumidores pobres que del de los ricos. No obstante, los responsables de la política económica deben preocuparse más por las repercusiones globales de la totalidad del sistema de impuestos y gastos —en materia de distribución— que por la incidencia de determinados impuestos. Además, en general los consumidores pobres reaccionan en mayor medida que los ricos ante el incremento de los precios, por lo cual su consumo de cigarrillos se reduce en forma más pronunciada tras un incremento de los impuestos, con la consiguiente posibilidad de que disminuya la carga financiera relativa que soportan.

Medidas de política económica

Idealmente, las medidas de intervención del gobierno deben destinarse específicamente a cada uno de los problemas identificados. Así, por ejemplo, para enfrentar el problema de la evaluación imperfecta —por parte de niños y jóvenes— de los efectos del hábito de fumar para la salud, puede restringirse el acceso de estas personas a los cigarrillos o mejorar su educación y la de sus padres. No obstante, los adolescentes no reaccionan satisfactoriamente frente a la educación sanitaria; son raros los padres perfectos, y las actuales restricciones a la venta de cigarrillos a los jóvenes rara vez dan resultado, inclusive en los países de alto ingreso.

En realidad, es probable que el incremento de los impuestos sobre el tabaco sea el mecanismo más eficaz para disuadir a los niños y jóvenes de comenzar a fumar, y para procurar que quienes ya fuman reduzcan el consumo. Este tipo de medidas de intervención influiría considerablemente sobre el hábito de fumar de los niños y adolescentes, porque estas personas reaccionan en mayor medida que los adultos frente al aumento de los precios. No obstante, la aplicación de impuestos es un instrumento poco preciso, de modo que el aumento de los impuestos sobre los cigarrillos significaría también costos para los fumadores adultos, muchos de los cuales son pobres. El que estos costos se consideren aceptables depende del

valor que atribuya la sociedad a la reducción del uso de tabaco por parte de los niños y de que sea admisible utilizar los impuestos para mejorar la salud pública y salvar vidas.

Las medidas de reducción de la demanda son eficaces

Los elementos de juicio provenientes de países de todos los niveles de ingreso indican que el incremento del precio de los cigarrillos es sumamente eficaz para reducir la demanda. El aumento de los impuestos induce a algunos fumadores a dejar de fumar y disuade a otros de comenzar a hacerlo. También reduce el número de fumadores que vuelven a consumir cigarrillos, así como el consumo de los fumadores que mantienen el hábito. En promedio, cabe prever que un aumento del 10% del precio de un paquete de cigarrillos reduciría la demanda de cigarrillos a corto plazo un 4% en los países de alto ingreso y un 8% en los países de bajo y mediano ingreso, donde el ingreso más bajo tiende a hacer las personas más sensibles a la variación de los precios. Se estima que la reacción de los precios a largo plazo es dos veces mayor. Un incremento de los impuestos que dé lugar a un aumento del 10% del precio de los cigarrillos —a escala mundial— determinaría que por lo menos 40 millones de fumadores vivos en 1995 dejaran de fumar, previniéndose así por lo menos diez millones de fallecimientos vinculados al tabaco.

¿De qué nivel debe ser el impuesto? El nivel del impuesto debe depender de datos empíricos tales como el nivel de la renta per cápita y la escala de costos que recaen sobre los no fumadores, datos que quizás aún no se conozcan. También influyen valores sociales, como la magnitud de la protección que deben recibir los niños, y lo que la sociedad espera lograr a través del impuesto, como el aumento del ingreso fiscal o la reducción de la carga de las enfermedades. Por ahora, los responsables de la política económica que tratan de reducir el consumo de cigarrillos deben utilizar, como criterio, los niveles impositivos adoptados en el marco de las políticas generales de control del tabaco aplicadas por los países en que se ha reducido el consumo de cigarrillos.

Para reducir la demanda, los gobiernos han aplicado con éxito otras medidas de regulación no vinculadas a los precios, y mecanismos de información; por ejemplo:

- Prohibiciones generales a la publicidad y promoción del tabaco, que pueden reducir la demanda alrededor del 7%, según estudios econométricos realizados en países de alto ingreso.
- Publicidad contraria al hábito de fumar en los medios de difusión masivos, colocación de etiquetas de advertencia sanitaria en lugar visible, y publicación y divulgación de resultados de investigaciones sobre las consecuencias sanitarias del hábito de fumar.
- Restricción del consumo de cigarrillos en los colegios, los lugares de trabajo y los lugares públicos.
- Desreglamentación y creciente acceso a una terapia de remplazo de la nicotina y otros remedios para los fumadores que deseen dejar el hábito.

Utilizadas en conjunto, las medidas de información no referentes a los precios, a escala mundial, podrían persuadir a unos 23 millones de fumadores vivos (en 1995) a dejar el hábito, y a evitar la muerte atribuible al tabaco de cinco millones de ellos. Un mayor acceso a terapias de sustitución

de la nicotina podría evitar varios millones de muertes más.

La reducción de la oferta resulta ineficaz

Si bien las medidas de intervención encaminadas a reducir la demanda de tabaco generalmente dan resultados favorables, las de reducción de la oferta son menos promisorias. En efecto, si se clausura una empresa proveedora, se crea un incentivo para que ingrese al mercado otra del mismo género. La medida extrema de prohibir el consumo de tabaco no se justifica desde el punto de vista económico, no es realista y probablemente sería infructuosa. Suele proponerse la sustitución de cultivos como mecanismo encaminado a reducir la oferta de tabaco, pero hay pocas pruebas de que ello reduzca el consumo, ya que los incentivos que tienen los cultivadores para producir tabaco son actualmente mucho mayores que en el caso de la mayoría de los demás cultivos. La sustitución de cultivos puede ser, sin embargo, una estrategia útil para ayudar a los cultivadores de tabaco más pobres.

Análogamente, hay indicios de que las restricciones al comercio, como la veda de la importación, poco podrán influir sobre el consumo de cigarrillos a escala mundial. Por el contrario, es más probable que los países logren reducir el consumo de tabaco adoptando medidas eficaces para reducir la demanda y aplicándolas en forma simétrica a los cigarrillos importados y a los de producción nacional. Del mismo modo, en un marco de medidas comerciales y agrícolas adecuado no tiene mucho sentido otorgar subsidios a la producción de tabaco como los que se conceden principalmente en los países de alto ingreso. En todo caso, su eliminación poco influiría sobre el precio agregado al por menor. Una medida relacionada con la oferta que podría formar parte de una estrategia de control del tabaco es la lucha contra el contrabando. Entre otras medidas eficaces, se podrían adherir a los paquetes de cigarrillos, en lugar destacado, estampillas impositivas y advertencias, e imponer fuertes sanciones para disuadir a los contrabandistas.

Planes de acción

Algunas autoridades estimarán que el objetivo principal de las medidas oficiales debe ser establecer elementos disuasivos que lleven a niños y jóvenes a no fumar. Sin embargo, una estrategia encaminada exclusivamente a este fin no es práctica y durante varias décadas no provocaría beneficios importantes

para la salud pública. La mayor parte de los fallecimientos vinculados al tabaco que, según las proyecciones, se producirán en los próximos 50 años serían de fumadores actuales. Por lo tanto, los gobiernos preocupados por el mejoramiento de la salud a mediano plazo pueden considerar la posibilidad de adoptar medidas más amplias, que alienten a los adultos a dejar de fumar.

Según las recomendaciones de un reciente informe del Banco Mundial sobre los aspectos económicos del control del tabaco, los gobiernos que decidan adoptar medidas encaminadas a reducir la epidemia del tabaco deberían adoptar una estrategia de varios frentes, adaptada a las necesidades de los diferentes países, que comprendería: el aumento de los impuestos hasta situarlos en un nivel mínimo comprendido entre dos tercios y cuatro quintos del precio al por menor de los cigarrillos; la prohibición general de la publicidad y promoción del tabaco; la publicación y divulgación de resultados de investigaciones sobre los efectos del tabaco para la salud, y la ampliación del acceso a terapias de sustitución de nicotina y otras que promuevan el abandono del hábito de fumar. En segundo lugar, los organismos internacionales deberían revisar sus programas y políticas, de modo de dar preponderancia al control del tabaco, patrocinar investigaciones sobre las causas, consecuencias y costos del hábito de fumar y la eficacia de costos de las medidas de intervención a nivel local, y ocuparse de temas de control transfronterizo del tabaco, inclusive dando respaldo al Convenio Marco Internacional para la Lucha Antitabáquica de la Organización Mundial de la Salud.

Los peligros del tabaquismo para la salud son enormes, pero también lo son las posibilidades de reducir la mortalidad vinculada al hábito de fumar mediante programas eficaces en función de los costos. Con medidas de alcance moderado, podrían lograrse considerables beneficios sanitarios en el siglo XXI. **F&D**

Este artículo se basa en Prabhat Jha et al., 1999, Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control (Washington, Banco Mundial).

Referencias bibliográficas:

Peto, Richard et al., 1994, Mortality from Smoking in Developing Countries, 1950–2000 (Oxford y Nueva York, Oxford University Press).

Townsend, Joy, 1998, "The Role of Taxation Policy in Tobacco Control", en The Economics of Tobacco Control, edición a cargo de I. Abedian y otros (Ciudad del Cabo, Sudáfrica, Centro de Estudios Fiscales Aplicados, Universidad de Ciudad del Cabo).



Prabhat Jha, funcionario del Banco Mundial desde 1994, se encuentra en comisión de servicio en el Servicio de Asesoramiento Económico de la Organización Mundial de la Salud.



Joy de Beyer, economista del Sector Salud, Nutrición y Población del Banco Mundial.



Peter S. Heller, Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.