

CAPÍTULO 6

Costo y consecuencias del control del tabaco

AUNQUE el tabaco constituye una amenaza obvia para la salud pública, muchos gobiernos, especialmente los de los países de ingreso medio y bajo, no adoptan medida significativa alguna para reducir su consumo. En algunos casos, ello se debe a que se subestima la magnitud del peligro o a que existe la creencia errónea de que poco puede hacerse para lograr esta reducción. Sin embargo, muchos gobiernos dudan en actuar por temor a que el control del tabaco tenga consecuencias económicas indeseables. En este capítulo examinaremos algunos de los temores a las consecuencias del control del tabaco para la economía y para los individuos y después valoraremos la eficacia en relación con el costo de las distintas intervenciones.

¿Perjudica el control del tabaco a la economía?

Expondremos brevemente algunos de los temores habituales en forma de respuestas a algunas de las preguntas que se plantean con mayor frecuencia.

Si la demanda de tabaco disminuye, ¿se producirá una pérdida masiva de puestos de trabajo?

Una de las razones principales para la inacción de los gobiernos en relación con el tabaco es el miedo a incrementar los índices de desempleo. Este temor procede, sobre todo, de los argumentos esgrimidos por la industria del tabaco, en el

sentido de que las medidas de control causarían la pérdida de millones de puestos de trabajo en todo el mundo. Sin embargo, un análisis más cuidadoso de estos argumentos y de los datos en los que se basan indica que los efectos negativos que el control del tabaco pudiera tener para el empleo son claramente exagerados. En la mayor parte de las economías, la producción de tabaco representa solo una pequeña parte del total. En general, y salvo en muy pocos países agrícolas muy dependientes de estos cultivos, no se produciría una pérdida *neta* de empleo e incluso es posible que, si el consumo mundial disminuyera, se lograra cierta creación de puestos de trabajo. Este argumento se basa en que el dinero destinado ahora al tabaco se dedicaría a otros bienes y servicios, que a su vez crearían nuevos puestos de trabajo. Incluso las pocas economías que dependen del tabaco conservarían un mercado lo bastante grande como para garantizar sus empleos durante muchos años, aun a pesar de la disminución gradual de la demanda.

La industria del tabaco calcula que son unos 33 millones de personas las que se dedican al cultivo del tabaco en todo el mundo. En esta cifra se incluyen los trabajadores temporales, los de tiempo parcial y los miembros de las familias de los agricultores. También se incluyen los agricultores que cultivan otros productos además de tabaco. Del total, unos 15 millones se encuentran en la China y otros 3,5 millones en la India. En Zimbabwe hay unos 100.000 cultivadores de tabaco. En los países de ingreso alto existen cantidades relativamente pequeñas, pero aún significativas, de personas empleadas en el cultivo del tabaco: por ejemplo, en los Estados Unidos hay unas 120.000 explotaciones agrarias dedicadas al tabaco, en la Unión Europea se cuentan 135.000 (la mayoría pequeñas) en Grecia, Italia, España y Francia. En cuanto a la fracción de la industria del tabaco destinada a la fabricación de productos elaborados, constituye una fuente de empleo pequeña, dada su intensa mecanización. En casi todos los países los puestos de trabajo relacionados con la fabricación de los derivados del tabaco representan mucho menos del 1% de la población activa total dedicada a la fabricación. Existen algunas excepciones importantes, como Indonesia, donde la manufactura del tabaco supone el 8% del total de productos fabricados, o Turquía, Bangladesh, Egipto, Filipinas y Tailandia, países en los que estos porcentajes oscilan entre el 2,5% y el 5%. En conjunto, resulta evidente que la producción de tabaco solo representa una fracción pequeña de la mayor parte de las economías.

Los que afirman que el control del tabaco supondría una pérdida masiva de puestos de trabajo suelen basarse en estudios patrocinados por la industria del tabaco, en los que se calcula el número de trabajos atribuibles al tabaco de cada sector, los ingresos asociados a estos empleos, los impuestos generados por las ventas de tabaco y la contribución del tabaco a la balanza comercial del país, en los casos en que esta es importante. En estos estudios también se tiene en cuenta el efecto multiplicador que el dinero ganado con el cultivo del tabaco y su

manufactura tiene sobre la actividad de todos los demás sectores de la economía. Sin embargo, los métodos usados en estos estudios son objeto de numerosas críticas. En primer lugar, valoran la contribución *bruta* del tabaco al empleo y a la economía. Sin embargo, rara vez o nunca toman en consideración el hecho de que si la gente dejara de gastar su dinero en tabaco, lo destinaría a otras cosas, generando en compensación puestos de trabajo alternativos. En segundo lugar, sus métodos exageran el impacto de cualquier intervención tendiente a reducir la demanda, ya que sus cálculos de determinadas variables, como las tendencias del hábito de fumar y las de la mecanización de la producción de cigarrillos, tienden a permanecer estables.

Los estudios independientes que investigan el impacto del tabaco en las economías individuales llegan a conclusiones distintas. En lugar de considerar la contribución bruta del tabaco a la economía, estos estudios calculan su contribución *neta*, es decir, el beneficio para la economía de toda la actividad relacionada con el tabaco *después* de haber considerado el efecto compensador de los puestos de trabajo alternativos que generaría el dinero no gastado en tabaco. Las conclusiones de estos estudios son que, salvo en un escasísimo número de países productores, los efectos negativos de las políticas de control del tabaco sobre el empleo total serían escasos o nulos.

Un estudio realizado en el Reino Unido encontró que el empleo aumentaría en más de 100.000 equivalentes de jornada completa de 1990 si los antiguos fumadores destinaran su dinero a adquirir objetos de lujo y si cualquier posible descenso de la recaudación por impuestos establecido mediante medidas de no imposición para reducir la demanda quedara compensado por la tasación de otros bienes y servicios. Otro estudio llevado a cabo en los Estados Unidos llegó a la conclusión de que la desaparición de todo el consumo interno entre 1993 y 2000 traería consigo un crecimiento de 20.000 puestos de trabajo. Aunque se produciría una pérdida neta de empleo en las regiones del país destinadas al cultivo de tabaco, el empleo total nacional aumentaría, pues el dinero liberado de la compra de tabaco se inyectaría en otras áreas de la economía. Como es lógico, las transiciones industriales pueden ser difíciles y crear problemas sociales y políticos a corto plazo, pero la economía pasa por muchas transiciones y esta no sería una excepción.

Estos hallazgos no se limitan a los países de ingreso alto. De hecho, existen algunos países de ingreso bajo en los que serían previsible beneficios llamativos. Por ejemplo, según un estudio preparado para este informe, Bangladesh, país que importa casi todos los cigarrillos consumidos, obtendría importantes beneficios si eliminara todo el consumo interno. Dentro del sector formal de su economía podría haber una creación neta de puestos de trabajo de hasta un 18%, si los fumadores gastaran su dinero en otros bienes y servicios.

El impacto de la caída del consumo mundial de tabaco en las distintas economías dependería de las características de estas. A este respecto, los países

pueden agruparse en tres categorías. La primera está formada por los que producen más tabaco del que consumen, es decir los exportadores netos, como Brasil, Kenya o Zimbabwe. Forman parte de la segunda los que consumen una cantidad similar a la que producen, es decir, las llamadas economías “equilibradas” en relación con el tabaco. La tercera categoría corresponde a los países que consumen más de lo que producen, es decir los importadores netos o totales. Este último grupo es, con mucho, el más numeroso y abarca, entre otros, a Indonesia, Nepal y Viet Nam.

Para el grupo más grande de países, es decir los importadores netos y totales, gran parte del impacto del control del tabaco sería soportado por los consumidores y es probable que el número de puestos de trabajo creados fuera superior al de los perdidos (Cuadro 6.1). Sin embargo, el pequeño número de países agrícolas que dependen en gran medida del tabaco podría experimentar una pérdida neta de puestos de trabajo. Entre los países productores más afectados se encontrarían los que exportan la mayor parte de sus cosechas, como Malawi y Zimbabwe. Un modelo indica que si mañana en Zimbabwe se detuviera todo el cultivo nacional de tabaco, la pérdida neta de empleo podría llegar al 12%. No obstante, hay que insistir en que un escenario de esta clase es muy poco probable.

En el ámbito de las unidades familiares y de las pequeñas comunidades rurales, estos ajustes significarían una pérdida media de ingresos, trastornos y posiblemente reubicación, por lo que muchos gobiernos podrían considerar importante el otorgamiento de ayuda que facilitara este proceso de transición (véase el Recuadro 6.1).

El aumento de impuestos al tabaco, ¿reduciría los ingresos estatales?

Con frecuencia, las autoridades se niegan a elevar los impuestos que gravan el tabaco argumentando que la reducción resultante de la demanda traería consigo una pérdida de ingresos vital para el Estado. De hecho, aunque a largo plazo las consecuencias son dudosas, a corto y medio plazo sucedería justamente lo contrario. Así, aunque los precios más altos producen una reducción neta del consumo, la demanda de cigarrillos es relativamente inelástica, lo que significa que a corto y medio plazo el aumento de los impuestos al tabaco incrementaría los ingresos del Estado. En consecuencia, el consumo de cigarrillos caería, pero en menor proporción que la elevación de los precios. Por ejemplo, en el Reino Unido, los impuestos sobre los cigarrillos aumentaron una y otra vez a lo largo de los tres últimos decenios. En parte por estos aumentos y en parte por el incremento progresivo de la toma de conciencia sobre las consecuencias sanitarias del hábito de fumar, el consumo descendió marcadamente durante el mismo período, con una caída anual de las ventas de cigarrillos que pasó de 138.000

CUADRO 6.1 ESTUDIOS SOBRE LOS EFECTOS EN EL EMPLEO DE LA REDUCCIÓN O ELIMINACIÓN DEL CONSUMO DE TABACO

<i>Tipo de país, con nombre y año</i>	<i>Cambio neto del empleo como porcentaje de la economía en el año base indicado</i>	<i>Premisas</i>
Exportadores netos		
Canadá (1992)	+0,4%	Eliminación de todos los gastos por consumo interno según patrones "promedio" de gasto
Estados Unidos (1993)	0%	Eliminación de todos los gastos por consumo interno según patrones "promedio" de gasto
Reino Unido (1990)	+0,5%	Reducción en un 40% de los gastos por consumo de tabaco según patrones de gasto de los que dejaron de fumar recientemente
Zimbabwe (1980)	-12,4%	Eliminación de todo el consumo y producción internos de tabaco, redistribuidos según patrones "promedio" de ingresos y ventas
Economías equilibradas en relación con el tabaco		
Sudáfrica (1995)	+0,4%	Eliminación de todos los gastos por consumo interno de tabaco según patrones de gastos de los que dejaron de fumar recientemente
Escocia (1989)		Eliminación de todos los gastos por consumo interno de tabaco según patrones "promedio" de gasto
Importadores netos		
Estado de Michigan, EUA (1992)	+0,1%	Eliminación de todos los gastos por consumo interno de tabaco, según patrones "promedio" de gasto
Bangladesh (1994)	+18,7%	Eliminación de todos los gastos por consumo interno de tabaco, según patrones "promedio" de gasto

Fuentes: Buck D, y otros; 1995; Irvine IJ, Sims WA, 1997; McNicoll IH, Boyle S, 1992; van der Merwe R, y otros, trabajo de base; Warner KE, Fulton GA, 1994; Warner KE, y otros, 1996.

RECUADRO 6.1 AYUDA A LOS AGRICULTORES MÁS POBRES

Existen pocas perspectivas de que se produzca una reducción neta y brusca de la producción de tabaco. Como se demostró en el capítulo anterior, es muy improbable que las políticas sobre el suministro destinadas a limitar la producción de tabaco fueran posibles o políticamente aceptables para la mayoría de los países. Si, mientras tanto, se produce una caída de la *demand*a del tabaco, esta será lenta y permitirá poner en marcha un proceso de ajuste igualmente lento para los más directamente afectados.

Resulta evidente que las autoridades necesitan saber con exactitud la forma en que una disminución gradual de la demanda afectaría a las comunidades de cultivadores de tabaco. Los estudios realizados en la mayor parte de los países de ingreso alto indican que las economías de estas áreas productoras de tabaco se han diversificado de manera progresiva a lo largo de los años. En estos países el ingreso alto, los cultivadores de tabaco hacen ajustes económicos desde hace decenios y muchas comunidades de explotaciones agrícolas de tabaco pueden tener hoy economías más diversificadas que en el pasado. El interés por aumentar aún más esta diversificación es común. Una encuesta reciente efectuada entre los cultivadores de tabaco de los Estados Unidos indica, por ejemplo, que la mitad de las personas consultadas conocían al menos

otras actividades agrícolas alternativas y lucrativas adoptadas por otros cultivadores de tabaco de sus propios condados. Los agricultores más jóvenes e instruidos se interesaban más por la diversificación que los más ancianos y tendían a considerarla posible con mayor frecuencia. De igual forma, una minoría significativa de los agricultores consultados en la encuesta tenían presentes las perspectivas de cambio, pero reconocían que sería lento. Aunque más de 8 de cada 10 afirmaron que ellos personalmente esperaban seguir cultivando tabaco, uno de cada tres reconoció que aconsejaría a sus hijos que no continuaran haciéndolo.

No obstante, existen varias razones por las que los gobiernos podrían desear ayudar a cubrir los costos de la transición a los agricultores más pobres. Las explotaciones agrícolas son una fuente importante de empleo rural y a menudo se las considera socialmente importantes por muchas sociedades. Además, los agricultores pueden desarrollar una oposición política importante al control del tabaco. La decisión de los gobiernos debería abarcar distintos aspectos, tales como favorecer las políticas agrícolas y comerciales responsables, proporcionar amplios programas de desarrollo rural, ayudar a la diversificación de los cultivos, promover la capacitación en el medio rural y establecer otros sistemas que

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 6.1 (CONTINUACIÓN)

actúan como redes de seguridad. Algunos gobiernos proponen financiar estas medidas a través de los impuestos sobre el tabaco. Los gobiernos también pueden aprender de los éxitos logrados por otros. Por ejemplo, en los Estados Unidos, algunas comunidades rurales tradicionalmente dependientes del tabaco formaron coaliciones con componentes de salud pública para llegar a acuerdos sobre los principios fundamentales de las políticas orientadas a reducir el consumo de tabaco y promover, al mismo tiempo, el desarrollo sostenible de comunidades.

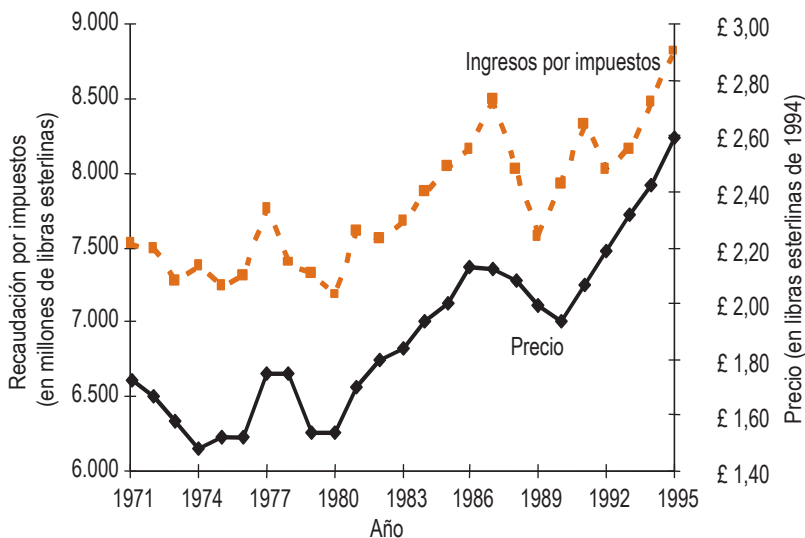
millones a 80.000 millones en estos tres decenios. No obstante, la recaudación sigue aumentando. Por cada aumento del 1% de los impuestos en el Reino Unido, los ingresos estatales se incrementaron entre el 0,6% y el 0,9% (véase la Figura 6.1). Un modelo desarrollado para este estudio concluye que una elevación modesta de la imposición sobre el tabaco, del orden del 10% en todo el mundo, incrementaría los ingresos estatales globales en un 7%, aunque los efectos variarían de un país a otro.

Sería de esperar que algunas de las medidas no relacionadas con el precio, como las prohibiciones de la publicidad y la promoción, la información en los medios y las advertencias en el etiquetado, redujeran los ingresos estatales debidos a la tasación del tabaco. Las intervenciones tendientes a liberalizar el tratamiento sustitutivo con nicotina y otros esfuerzos encaminados a ayudar a dejar de fumar también reducirían el consumo y, por tanto, los ingresos. Sin embargo, todo impacto sobre dichos ingresos sería gradual y muy probablemente un paquete completo de medidas de control que incluyera el aumento de los impuestos traería siempre consigo un aumento neto de los ingresos estatales.

En cualquier caso, es importante reconocer que, si el objetivo último del control del tabaco es obtener un beneficio para la salud pública, lo ideal sería que las autoridades responsables desearan lograr caídas del consumo tales que, a la larga, hicieran disminuir también los ingresos procedentes de esta fuente. Esta pérdida de ingresos final podría ser considerada como la medida del éxito del control del tabaco, o lo que la sociedad desea pagar por los beneficios sanitarios obtenidos gracias a la reducción del consumo de tabaco. No obstante, esta última es más una posibilidad teórica que un escenario probable. Según los patrones actuales de consumo, es de esperar que en los tres decenios próximos el número de fumadores continúe creciendo en los países de ingreso bajo. También es importante señalar que los gobiernos podrían introducir un impuesto alternativo sobre la renta o sobre el consumo que compensara las pérdidas por los impuestos sobre el tabaco.

FIGURA 6.1 A MEDIDA QUE LOS IMPUESTOS SOBRE EL TABACO ASCIENDEN, TAMBIÉN LO HACE LA RECAUDACIÓN

Precio real e ingresos por impuestos sobre el tabaco, Reino Unido, 1971-1995



Fuente: Townsend J. The Role of Taxation Policy in Tobacco Control. En Abedian I, y otros, eds. *The Economics of Tobacco Control*. Cape Town : Applied Fiscal Research Centre, Universidad de Cape Town; 1998.

Un aumento de los impuestos sobre el tabaco, ¿provocaría un crecimiento masivo del contrabando?

Se ha defendido que los impuestos más altos contribuirían a incrementar el contrabando de cigarrillos y la actividad delictiva asociada. En este escenario, el consumo de cigarrillos seguiría siendo alto y la recaudación del estado disminuiría. Sin embargo, los análisis econométricos y la experiencia de un gran número de países de ingreso alto demuestran que, aun con tasas elevadas de contrabando, el aumento de los impuestos supone un incremento de los ingresos estatales y reduce el consumo de cigarrillos. Por tanto, aunque el contrabando es indudablemente un problema grave y aunque las grandes diferencias impositivas entre los países son un incentivo para el contrabando, la respuesta correcta no consiste en reducir los impuestos o rechazar su aumento. De hecho resulta más adecuado combatir el delito. Una segunda conclusión lógica es que la armonización de los impuestos sobre los cigarrillos entre países vecinos ayudaría a reducir los incentivos al contrabando.

La experiencia del Canadá ilustra claramente estos aspectos. En los primeros años de los decenios de 1980 y 1990, el Canadá incrementó netamente la tasación de los cigarrillos, con un aumento significativo de su precio real. Entre 1979 y 1991, el consumo de tabaco por los adolescentes disminuyó en casi dos tercios, el consumo de los adultos descendió y, al mismo tiempo, la recaudación asociada a la venta de tabaco experimentó un notable ascenso. Sin embargo, temiendo un crecimiento del contrabando, el gobierno redujo abruptamente los impuestos. La respuesta fue un aumento de la prevalencia del consumo de tabaco entre los adolescentes y también en el conjunto de la población. En paralelo, los ingresos federales asociados a los impuestos sobre el tabaco disminuyeron más del doble de la cifra prevista.

También la experiencia de Sudáfrica resulta ilustrativa. Durante los años noventa, este país aumentó netamente los impuestos sobre los cigarrillos en más del 450%. En relación con el precio de venta, las tasas aumentaron del 30% al 50%. No resulta sorprendente que el contrabando aumentara también, pasando de ser inexistente a ocupar una cuota de mercado del 6%, en términos globales. Las ventas disminuyeron más del 20%, lo que supone una caída neta significativa del consumo aun a pesar del crecimiento del contrabando. En ese mismo período, los ingresos totales por impuestos sobre el tabaco se duplicaron en términos reales.

En un estudio econométrico se valoró el impacto potencial de diversos escenarios impositivos en los incentivos para el contrabando de cigarrillos entre países de Europa. El análisis llegó a la conclusión de que, incluso con porcentajes de contrabando varias veces superiores a los registrados en Europa, el aumento de los impuestos seguiría produciendo una mayor recaudación global. Otra conclusión fue que el contrabando inducido por la elevación de los precios tiene mayores probabilidades de constituir un problema más significativo en los países cuyos cigarrillos tienen ya precios altos. El contrabando hacia los países con cigarrillos relativamente baratos apenas se vería afectado por el incremento de los precios.

¿Soportarían los consumidores pobres una carga económica mayor?

En muchas sociedades se acepta que los sistemas de recaudación deben ser equitativos, en el sentido de que las personas con mayores posibilidades de pago deben soportar mayores grados de imposición. Este consenso se refleja, por ejemplo, en los sistemas de imposición progresiva, en los que las tasas marginales de impuestos se elevan a medida que lo hacen los ingresos. Sin embargo, los impuestos sobre el tabaco son regresivos porque, al igual que sucede con otros impuestos sobre el consumo, suponen una carga económica desproporcionadamente pesada para las personas con menores ingresos. Esta regresividad se incrementa aún más debido al hecho de que el hábito de fumar

es más prevalente en las familias pobres que en las ricas, de manera que los fumadores pobres dedican un porcentaje mayor de sus ingresos a satisfacer los impuestos sobre el tabaco.

Existe el temor de que, si se aumentan los impuestos, los consumidores pobres gastarán un porcentaje creciente de sus ingresos en cigarrillos, lo que se traducirá en privaciones significativas para sus familias. Es cierto que, aun con la contracción de la demanda, si los fumadores pobres continúan consumiendo más tabaco que los ricos, pagarán más impuestos. Sin embargo, muchos estudios demuestran que las personas con ingresos bajos responden más a los cambios de precio que las personas de ingresos altos. Como su consumo disminuye de manera más pronunciada, su carga impositiva *relativa* disminuirá en comparación con la de los consumidores más ricos, aun cuando los pagos absolutos sigan siendo mayores. Dos estudios realizados en el Reino Unido y en los Estados Unidos respaldan la idea de que los *aumentos* de impuestos sobre el tabaco son progresivos, aunque la tasación del tabaco sea, *en sí misma*, regresiva. Para confirmar estos hallazgos sería necesario disponer de estudios similares llevados a cabo en países de ingreso medio y bajo. Como es lógico, todos los fumadores perderían los beneficios percibidos del hecho de fumar y sufrirían el costo de la abstinencia, y estas pérdidas serían comparativamente mayores para los consumidores pobres.

Los impuestos sobre el tabaco, como cualquier otra clase de impuesto, han de establecerse con el objetivo de garantizar que la *totalidad* del sistema de ingresos y gastos sea proporcional o progresivo. En la actualidad, los sistemas impositivos de la mayoría de los países contienen una mezcla de impuestos muy distintos, con el objetivo global de una imposición progresiva o proporcional, aunque es posible que algunos de los impuestos o elementos individuales del sistema sean regresivos. Para obviar la regresividad del impuesto sobre el tabaco, los gobiernos podrían introducir tasas más progresivas u otros programas de transferencia. La provisión de servicios sociales bien orientados, por ejemplo con programas sanitarios o educativos, tendería a eliminar la regresividad de la imposición sobre el tabaco.

Aunque, en principio, los beneficios sociales deben ser financiados a través de los ingresos generales, no puede ignorarse la capacidad peculiar de los impuestos sobre el tabaco para elevar dichos ingresos. En China, se calcula que un aumento del 10% en los impuestos sobre los cigarrillos provocaría una disminución del consumo del 5% y haría crecer la recaudación en un 5%, cantidad suficiente para financiar un paquete de servicios sanitarios esenciales para la tercera parte de los 100 millones de ciudadanos chinos más pobres.

¿Supondría el control del tabaco un costo individual?

Al reducir el consumo de cigarrillos, las medidas de control del tabaco disminuirían la satisfacción, o los beneficios, del fumador, lo mismo que la reducción

de cualquier otro bien de consumo reduce el bienestar de las personas que lo consumen. Los fumadores habituales deben abstenerse del placer de fumar, incurrir en el costo de dejar de fumar o ambas cosas. El excedente de consumidores debe contrapesarse, una vez más, con las ganancias conseguidas gracias al control del tabaco.

Sin embargo, como ya dijimos, los problemas de adicción e información hacen que el tabaco no sea un bien de consumo típico con beneficios típicos. Para el fumador adicto que lamenta fumar y expresa el deseo de abandonar el hábito, es probable que los beneficios del consumo incluyan el hecho de evitar la abstinencia. Si las medidas de control del tabaco reducen el consumo individual de los fumadores, estos tendrán que enfrentarse a un costo significativo, debido a la abstinencia.

Como la mayoría de los fumadores habituales expresan el deseo de dejar de fumar, pero son pocos los que lo consiguen por sí mismos, parece probable que el costo percibido de dejar de fumar sea mayor que el costo percibido de continuar fumando, representado por el deterioro de la salud. Al hacer que el costo de continuar fumando sea mayor que el de dejar de fumar, los incrementos impositivos inducen a algunos fumadores a esto último. No obstante, estas personas siguen enfrentándose al costo de la abstinencia. Proporcionar información sobre las consecuencias del consumo de tabaco para la salud aumentaría el costo percibido de seguir fumando y alertaría a los fumadores acerca de los beneficios de dejar de fumar. Un acceso más amplio a los tratamientos sustitutivos con nicotina (TSN) y otras intervenciones para ayudar a dejar de fumar contribuirían también a reducir el costo del abandono del tabaco.

Podría argumentarse que las medidas de control del tabaco imponen mayores costos a las personas pobres que a las pudientes pero, si bien esto es cierto para el tabaco, también lo es que no se trata de una situación única en el campo de la salud pública. La observancia de muchas de las intervenciones sanitarias, por ejemplo la vacunación infantil o la planificación familiar, suele ser más gravosa para las comunidades pobres. Por ejemplo, las familias pobres pueden tener que recorrer mayores distancias que las familias ricas para acudir a los centros de salud y, por esa causa, pueden perder ingresos. Sin embargo, los funcionarios de salud no dudan en argumentar que los beneficios sanitarios de la mayor parte de las intervenciones, como las vacunaciones, hacen que merezca la pena soportar su costo, siempre que este no sea tan alto que disuada a las personas más pobres del uso de dichos servicios.

Al considerar la pérdida de excedentes que como consumidores tienen los fumadores, es importante distinguir entre los fumadores habituales y los demás. Es probable que el costo de evitar el tabaco sea menor en el caso de los niños y de los adolescentes que se están iniciando o que son meramente fumadores potenciales, ya que puede ser que aún no hayan desarrollado la adicción y, por tanto, que el costo de la abstinencia sea mínimo. Otros costos incluyen,

por ejemplo, una menor aceptación por parte de los compañeros, menos satisfacción derivada de la rebelión frente a los padres y la desaparición de otros placeres asociados al hecho de fumar.

Las limitaciones al consumo de tabaco en lugares públicos y centros de trabajo privados también imponen un costo a los fumadores, forzándolos a acudir a los espacios abiertos para fumar o reduciendo sus oportunidades de hacerlo. Estas intervenciones traspasarían adecuadamente el costo del consumo del tabaco de los no fumadores a los fumadores. Algunos de estos últimos modificarían sus patrones de consumo, con los consiguientes costos adicionales. Sin embargo, para los no fumadores las políticas de control del tabaco supondrían una ganancia sanitaria neta. Es claro que las pérdidas de bienestar podrían minimizarse si las intervenciones de control se pusieran en práctica de manera conjunta.

¿Vale la pena pagar por el control del tabaco?

Nos preguntamos ahora si la relación costo-efectividad del control del tabaco resulta positiva en comparación con otras intervenciones sanitarias. Para los gobiernos que se plantean intervenciones de este tipo, esta información puede ser un factor importante a la hora de tomar decisiones sobre la forma de proceder.

La eficacia en relación con el costo de las distintas intervenciones sanitarias puede valorarse calculando la ganancia esperada en años de vida sana que cada uno lograría, en relación con el costo público necesario para poner en marcha la intervención. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, *Invertir en Salud*, del Banco Mundial, se considera que las políticas de control del tabaco son eficaces en relación con el costo y que merece la pena incluirlas en cualquier paquete mínimo de asistencia sanitaria. Los estudios existentes indican que los programas basados en estas políticas tienen un costo de alrededor de US\$ 20 a \$80 por año descontado de vida saludable salvada (un año de vida ajustado en función de la discapacidad o AVAD).¹

En este estudio se hicieron cálculos sobre eficacia en relación con el costo de cada una de las intervenciones destinadas a reducir la demanda, ya expuestas en el capítulo 4: aumento de impuestos, un paquete de medidas no relacionadas con los precios que incluiría la prohibición de la publicidad y la promoción, una información sanitaria más amplia, restricciones al consumo de tabaco en lugares públicos y tratamientos sustitutivos con nicotina (TSN). Estos hallazgos pueden ser especialmente valiosos para los países de ingreso medio y bajo, ya que valoran el impacto relativo de intervenciones específicas que podrían adaptarse mejor a sus necesidades concretas.

Los cálculos se hicieron según el modelo descrito en el Recuadro 4.1. Las premisas y aportaciones al modelo se describen en forma pormenorizada en un trabajo realizado para la preparación de este informe. El costo de algunas de las

intervenciones, como el incremento impositivo o la prohibición de la publicidad y la promoción, es mínimo o nulo, puesto que son intervenciones “que dependen de una firma”. Con un diseño conservador, el modelo asignó sustanciales costos administrativos y de ejecución y añadió el costo de los fármacos necesarios para el TSN. Sin embargo, no se incluyeron los posibles costos soportados por las personas. Los resultados (Cuadro 6.2) indican que el aumento de los impuestos es, con mucho, la intervención más eficaz en relación con el costo, pudiéndose comparar favorablemente con gran parte de las intervenciones sanitarias. Dependiendo de las premisas sobre las que se basan los cálculos de los costos administrativos asociados a la elevación y monitorización de los impuestos sobre el tabaco, el costo de aplicación de un incremento del 10% podría ser inferior a US\$ 5 por AVAD (y es poco probable que superara los US\$ 17 por AVAD) en los países de ingreso medio y bajo. Esta cifra representa una relación costo-efectividad similar a la de muchas intervenciones sanitarias financiadas por los gobiernos como, por ejemplo, la vacunación infantil. Las medidas no relacionadas con los precios también pueden tener una buena relación costo-efectividad en los países de ingreso medio y bajo. Dependiendo de las premisas en que se basen los cálculos, el paquete de medidas podría ser puesto en práctica por tan solo US\$ 68 por AVAD. Este grado de eficacia en

CUADRO 6.2 EFICACIA EN RELACIÓN CON EL COSTO DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DEL TABACO

Valores de distintas intervenciones de control del tabaco (US\$ por AVAD salvado), según regiones

<i>Región</i>	<i>Incremento del precio de 10%</i>	<i>Medidas no relacionadas con el precio con efectividad de 5%</i>	<i>TSN (financiado con fondos públicos) con cobertura de 25%</i>
Asia Oriental y el Pacífico	3 a 13	53 a 212	338 a 355
Europa Oriental y Asia Central	4 a 15	64 a 257	227 a 247
América Latina y el Caribe	10 a 42	173 a 690	241 a 295
Oriente Medio y Norte de África	7 a 28	120 a 482	223 a 260
Asia Meridional	3 a 10	32 a 127	289 a 298
África al sur del Sahara	2 a 8	34 a 136	195 a 206
Ingreso medio-bajo	4 a 17	68 a 272	276 a 297
Ingreso alto	161 a 645	1.347 a 5.388	746 a 1.160

Nota: En todos los cálculos se empleó una tasa de descuento de 3% y los beneficios se proyectaron a un período de 30 años; en cuanto a las intervenciones no relacionadas con el precio, los costos se proyectaron a un período de 30 años. Los límites se establecieron variando los costos de provisión de las actividades de 0,005% a 0,02% del PNB anual.

Fuente: Ransom K, Jha P, Chaloupka F, Yurekli A. *Effectiveness and Cost-effectiveness of Price Increases and Other Tobacco Control Policy Interventions*. Trabajo de base.

relación con el costo es comparable al de varias intervenciones establecidas en salud pública, como los paquetes para el tratamiento integrado de los niños enfermos, cuyo costo estimado oscila entre US\$ 30 y \$50 por AVAD en los países de ingreso bajo y de US\$ 50 a \$100 en los de ingreso medio.

En el estudio se valoró también la probabilidad de que la generalización del acceso a los TSN mostrara una buena relación costo-efectividad. Para estos cálculos, se asumió que el costo de los TSN debería financiarse con fondos públicos. Los resultados indican que los gobiernos deberían hacer sus propios análisis de eficacia en relación con el costo con las precauciones adecuadas antes de considerar la posibilidad de financiar con fondos públicos estos nuevos tratamientos. Es importante observar que la mera liberación del acceso tiene muchas probabilidades de lograr una buena relación costo-efectividad y que, a medida que creciera la efectividad y el número de adultos que deseara dejar de fumar, también lo haría la eficacia en relación con el costo de los TSN.

Resulta evidente que serían necesarios nuevos estudios para establecer la efectividad de estos paquetes de medidas, su relación costo-efectividad probable en los países con distintos niveles de ingreso y sus costos individuales.

Por el momento, solo se dispone de cálculos rudimentarios sobre el costo de la *ejecución* de un programa completo de control del tabaco. Los datos obtenidos en los países de ingreso alto indican que estos programas completos pueden ponerse en práctica con sumas de dinero muy pequeñas. Los países de ingreso alto con programas muy completos destinan a los mismos entre US\$ 0,50 y \$2,50 per cápita y año. En este contexto, es probable que el control del tabaco en los países de ingreso medio y bajo pueda ser financiado por ellos, incluso por aquellos en los que el gasto público per cápita en salud es extremadamente bajo. El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, *Invertir en Salud*, del Banco Mundial, calculó que para poner en marcha un paquete esencial de intervenciones de salud pública que *incluya* el control del tabaco, los gobiernos deberían gastar US\$ 4 per cápita en los países de ingreso bajo y \$7 en los de ingreso medio. Como fracción del total, el control del tabaco representaría una cantidad pequeña.

Nota

1. Un año de vida ajustado en función de la discapacidad (AVAD) es una medida de tipo temporal que permite a los epidemiólogos capturar un indicador único de los años de vida perdidos por muerte prematura (definiendo la muerte prematura como la que ocurre antes de la edad a la que la persona muerta podría haber llegado si perteneciera a un modelo de población normalizada con una esperanza de vida al nacimiento igual a la de la población de mayor longevidad del mundo, la japonesa) y los años vividos con una discapacidad de gravedad y duración determinadas. Un AVAD es un año perdido de vida saludable.