

## **CAPÍTULO 5**

### **Medidas para reducir la oferta de tabaco**

**E**N tanto existen abundantes pruebas de que es posible reducir la demanda de tabaco, son muchas menos las referentes a la posibilidad de disminuir con éxito la oferta. En este capítulo trataremos brevemente acerca de la experiencia de los países en los que se intentó restringir el acceso al tabaco y reducir su suministro mediante limitaciones comerciales o políticas agrícolas. En la segunda sección del capítulo expondremos una de las vías fundamentales mediante la cual los gobiernos *pueden* reducir la oferta de tabaco a través del control del contrabando.

#### **Efectividad limitada de la mayoría de las intervenciones para controlar la oferta**

Una observación básica del mercado es que, si se prohíbe operar al proveedor de un artículo de consumo, surgirá rápidamente otro que ocupará su lugar, siempre que exista un incentivo lo bastante poderoso para ello. En la actualidad, los incentivos al suministro de tabaco son claros, por lo que huelga la discusión sobre este aspecto.

#### *Prohibición del tabaco*

Dada la capacidad sin precedentes que tiene el tabaco de dañar la salud, algunos organismos de salud pública defienden su prohibición, argumentando que

el problema del tabaco no reside en su consumo, sino en su producción. Los defensores de esta propuesta señalan la notable reducción de las enfermedades relacionadas con el alcohol en los períodos de restricción de su oferta a principios del siglo XX. Por ejemplo, durante la restricción del alcohol en París, Francia, en la Segunda Guerra Mundial, el consumo cayó un 80% per cápita. Las muertes por hepatopatías en varones descendieron a la mitad en un año y en cuatro quintas partes después de cinco años. Cuando terminó la guerra y el alcohol volvió a encontrarse a la libre disposición de los consumidores, la mortalidad por enfermedades hepáticas volvió a las cifras anteriores.

Sin embargo, existen varias razones que hacen poco probable una prohibición del tabaco factible o efectiva. En primer lugar, aun cuando se suprima una sustancia, su consumo sigue siendo amplio, como sucede con muchas de las drogas ilegales. En segundo lugar, la prohibición crea su propio conjunto de problemas: tiende a favorecer la actividad delictiva y supone un aumento del costo policial. En tercer lugar, desde una perspectiva económica, el consumo óptimo de tabaco no es cero. En cuarto lugar, es poco probable que la prohibición del tabaco sea políticamente aceptable en la mayor parte de los países. En la India, los intentos recientes de prohibir un tipo de tabaco mascado conocido como *gutka* fracasaron, en gran medida por el castigo político que recibió la prohibición.

### *Restricciones del acceso de los jóvenes al tabaco*

En los países de ingreso alto se han hecho varios intentos para imponer limitaciones a la venta de cigarrillos a los adolescentes. No se ha demostrado que, en la forma en que se implantaron, estas restricciones tuvieran éxito. En general, las restricciones a los jóvenes son difíciles de llevar a la práctica, sobre todo teniendo en cuenta que los adolescentes más jóvenes suelen obtener los cigarrillos de sus compañeros de más edad y, a veces, de sus propios padres. Además, en los países de ingreso bajo en los que existe un creciente aumento del consumo de tabaco, los sistemas, la infraestructura y los recursos necesarios para poner en marcha estas limitaciones y obligar a su cumplimiento son mucho menos accesibles que en los países de ingreso alto.

### *Sustitución y diversificación de los cultivos*

El tabaco se cultiva en más de 100 países, de los que 80 se encuentran en desarrollo. Dos terceras partes de la producción mundial se concentra en cuatro países: en 1997, la China cultivó el 42% de la totalidad del tabaco mundial, y Estados Unidos, India y Brasil cosecharon en conjunto alrededor del 24%. Las 20 naciones con mayor producción acaparan más del 90% de la producción total (véase el Cuadro 5.1). En los dos últimos decenios, el porcentaje de

producción global de los países de ingreso alto cayó del 30% al 15%, mientras que varios países de Oriente Medio y Asia incrementaron su producción del 40% al 60%. El porcentaje cultivado en el África subió del 4% al 6%, mientras que en otras regiones los cambios fueron mínimos.

Mientras que la China destina la mayor parte de su cosecha de tabaco al mercado interno, otros productores importantes exportan grandes cantidades de las suyas. Así, Brasil, Turquía, Zimbabwe, Malawi, Grecia e Italia exportan más del 70% de sus cosechas de tabaco. Solo dos países en todo el mundo dependen de manera significativa del tabaco en lo que se refiere a sus ingresos por exportaciones: Zimbabwe, donde el tabaco representa el 23% de los ingresos por comercio exterior, y Malawi, donde alcanza el 61%. Otros países como Bulgaria, Moldavia, la República Dominicana, Macedonia, Kirguizistán y Tanzania, dirigen hacia el comercio exterior una parte sustancial de su producción, aunque sus porcentajes en el conjunto del creciente mercado global del tabaco son pequeños. En algunos países de economía fuertemente agraria como India, Malawi, Turquía y Zimbabwe, el tabaco es una fuente importante de ingresos.

Históricamente, el tabaco es un cultivo muy atractivo para los agricultores y proporciona ingresos netos más elevados por unidad de tierra cultivada que la mayoría de los cultivos comerciales y sustancialmente más altos que los cultivos de productos alimentarios. Por ejemplo, en las mejores zonas de cultivo de tabaco de Zimbabwe, este resulta 6,5 veces más rentable que el mejor de los siguientes cultivos alternativos. Además, existen otras razones prácticas que hacen que el cultivo de tabaco resulte atractivo para los agricultores. En primer lugar, el precio global del tabaco es relativamente estable en comparación con el de otros bienes. Esta estabilidad permite a los agricultores planificar de antemano y obtener créditos para otras empresas y para el propio cultivo de tabaco. En segundo lugar, la industria del tabaco suele proporcionar a los agricultores un fuerte apoyo en especie, incluidos materiales y asesoramiento. En tercer lugar, la industria suele dar préstamos a los agricultores. En cuarto lugar, otros cultivos pueden plantear a los agricultores más problemas de almacenamiento, recolección y transporte. El tabaco es menos perecedero que otros muchos cultivos y la industria tabacalera suele contribuir a su transporte o recolección; por el contrario, la recolección tardía, el retraso en el pago y las fluctuaciones de precio pueden arruinar a los cultivadores de otros productos.

Se han propuesto diversos esquemas experimentales para sustituir el cultivo de tabaco por el de otros productos. Sin embargo, con la opinable excepción de Canadá, no existen pruebas convincentes de que estos esquemas hayan tenido éxito como medio para reducir el consumo de tabaco, debido a la falta de motivación de los agricultores a participar en ellos mientras persistan los precios actuales del tabaco y la facilidad con que otros productores reemplazan a los que deciden cambiar. No obstante, en ocasiones la sustitución del cultivo

CUADRO 5.1 LOS 30 MAYORES PRODUCTORES DE TABACO DEL MUNDO  
 Datos de 1997, ordenados por producción

<i>País</i>	<i>Producción (1.000 toneladas métricas)</i>	<i>Variación de la producción desde los valores de 1994</i>	<i>Cuota de la producción mundial (%)</i>	<i>Área (1.000 hectáreas)</i>	<i>Cuota de la producción mundial (%)</i>	<i>Cociente de exporta- ción<sup>a</sup> (%)</i>	<i>Cociente de importa- ción<sup>b</sup> (%)</i>	<i>Ingresos debido a la exportación de tabaco (como porcentaje del total de expor- taciones 1995)</i>
China	3.390,0	51,5	42,12	1.880,0	38,4	2,9	4,7	0,68
Estados Unidos	746,4	4,0	9,27	328,4	6,7	35,5	7,4	0,55
India	623,7	18,1	7,75	420,2	8,6	23,2	<sup>c</sup>	0,44
Brasil	576,6	30,5	7,16	329,5	6,7	77,0	0,2	2,55
Turquía	296,0	57,7	3,68	323,0	6,6	89,3	0,5	1,17
Zimbabwe	192,1	8,0	2,39	99,3	2,0	109,7	<sup>c</sup>	23,05
Indonesia	184,3	15,2	2,29	217,5	4,4	10,2	27,6	0,42
Malawi	158,6	61,7	1,97	122,3	2,5	74,2	<sup>c</sup>	60,64
Grecia	132,5	-2,2	1,65	67,3	1,4	74,5	12,8	2,05
Italia	131,4	0,3	1,63	47,5	1,0	78,7	18,3	0,04
Argentina	123,2	50,3	1,53	71,0	1,5	60,6	5,1	0,59
Pakistán	86,3	-14,0	1,07	45,9	0,9	1,6	<sup>c</sup>	0,08
Bulgaria	78,2	124,3	0,97	48,5	1,0	53,5	58,3	5,40
Canadá	71,1	-0,5	0,88	28,5	0,6	24,0	12,6	0,04
Tailandia	69,3	17,4	0,86	47,0	1,0	48,5	15,3	0,11
Japón	68,5	-13,8	0,85	25,6	0,5	0,5	145,4	0,04

Filipinas	60,9	8,7	0,76	29,4	0,6	17,2	18,3	0,17
Corea del Sur	54,4	-44,8	0,68	27,2	0,6	8,4	26,2	0,02
México	44,3	-35,1	0,55	25,4	0,5	31,8	8,3	0,11
Bangladesh	44,0	-26,7	0,55	50,3	1,0	°	16,1	0,03
España	42,3	0,1	0,53	13,3	0,3	53,9	126,7	0,06
Polonia	41,7	-3,3	0,52	19,0	0,4	6,9	66,4	0,12
Cuba	37,0	117,6	0,46	59,0	1,2	13,5	0,8	n,a
Moldavia	35,8	-15,8	0,45	17,2	0,4	61,4	6,7	6,90
Viet Nam	32,0	N/A	0,40	36,0	0,7	n,a	n,a	0,04
República Dominicana	30,3	41,7	0,38	21,2	0,4	58,1	2,2	5,26
Macedonia	30,0	n,a	0,37	22,0	0,4	n,a	n,a	5,44
Kirguizistán	30,0	-33,3	0,37	12,0	0,2	76,7	3,3	6,96
Sudáfrica	29,0	-1,4	0,34	14,9	0,3	41,5	55,5	0,31
Tanzanía	25,1	15,1	0,31	n,a	n,a	55,8	°	4,53
Total mundial	8.048,4	25,9	100,0	4,893,8	100,0	25,3	24,4	

a. Cociente de exportaciones en relación con la producción nacional.

b. Cociente de importaciones en relación con la producción nacional.

c. Menos de 0,1%.

n.d. No disponibles.

Fuente: Van der Merwe R, y otros. *The Supply-side Effects of Tobacco Control Policies*. Trabajo de base. (Datos obtenidos por el Departamento de Agricultura de los Estados

puede ocupar un espacio en el seno de programas de diversificación más amplios, siempre que se ayude a los agricultores más pobres en su transición a otras formas de vida. Trataremos este tema con mayor detalle en el capítulo siguiente.

### *Apoyos y subvenciones al precio de la producción de tabaco*

Así como los países en desarrollo tienden a imponer tasas a los ingresos provenientes de la exportación de tabaco, los países de ingreso alto, como los Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, junto con China, tienden tradicionalmente a apoyar los precios y ofrecen otras subvenciones a los agricultores que lo cultivan. Entre los motivos por los que se subvenciona la producción de tabaco se encuentran el mantenimiento de precios altos y estables, el respaldo a las pequeñas explotaciones agrícolas familiares, el control de las importaciones de tabaco de terceros países para ahorrar divisas, y la conservación del apoyo político. Con frecuencia, la restricción de las importaciones y las subvenciones a la agricultura forman parte de un mismo paquete de medidas.

Con estas políticas de apoyo a los precios para los productores, los gobiernos de los países de ingreso alto elevan artificialmente los precios del tabaco y sus derivados en todo el mundo. Los economistas argumentan que, siempre que el precio sube de esta forma, los fumadores pueden responder disminuyendo el consumo. Sin embargo, las pruebas demuestran que, si este efecto sobre el consumo es real, es en todo caso muy pequeño. En la mayoría de los países de ingreso alto, como los Estados Unidos, el precio pagado al productor por la hoja de tabaco representa solo una parte pequeña del precio final del cigarrillo. Además, están aumentando las importaciones de tabaco de precio más bajo. Por tanto, este apoyo y subvención a los cultivos solo suponen una diferencia mínima en el precio del paquete de cigarrillos. Un análisis reciente indica que estos programas suponen únicamente un aumento de precio del 1% en los Estados Unidos. El impacto sobre el consumo de un aumento de este orden es casi inexistente. Así pues, sería poco probable que la retirada de las subvenciones produjera un incremento significativo del consumo de cigarrillos.

No está claro en qué medida la interrupción de los apoyos y subvenciones podría afectar a la producción mundial. El aumento del precio interno en los Estados Unidos podría contribuir al incremento del precio global de la hoja de tabaco sin elaborar, ofreciendo mayores ganancias a los agricultores de los países de ingreso bajo. Por otro lado, si se retiraran tanto las subvenciones como las restricciones al comercio, las consecuencias para los agricultores de los países de ingreso bajo podrían ser mixtas. Por ejemplo, si el precio del tabaco nacional cayera en los Estados Unidos debido a la interrupción de las subvenciones, los fabricantes de tabaco podrían usar la producción nacional en mayor medida, reduciendo sus importaciones de productos de menor calidad procedentes de los

países de ingreso bajo. Sin embargo, al mismo tiempo, con un comercio más libre, podría ocurrir que las importaciones de este tabaco crecieran.

Con independencia de su mínimo impacto sobre el consumo, estos apoyos y subvenciones a los precios tienen poco sentido dentro de la trama de políticas agrícolas y comerciales. Su función más importante es posiblemente política, incrementando el número de personas con intereses en la producción de tabaco.

### *Restricciones al comercio internacional*

Se demostró que el libre comercio aumenta las opciones de los consumidores y hace que la producción sea más eficiente. En varios estudios se observó que favorece el crecimiento de los países de ingreso medio y bajo. Ahora bien, aunque en general los argumentos a favor del libre comercio son fuertes, el tabaco es claramente más peligroso para la salud que el resto de los bienes de consumo comercializados. El dilema clave de las autoridades radica en decidir la forma de controlar el tabaco sin socavar las consecuencias, por lo demás beneficiosas, del libre comercio. Como vimos en el capítulo 1, la liberalización del comercio contribuyó a elevar el consumo de tabaco en los países de ingreso medio y bajo. Podría parecer lógico que, a su vez, las restricciones a este comercio limitaran dicho incremento. Sin embargo, existen varias razones por las que estas restricciones podrían tener consecuencias indeseables. Entre ellas, se destacan las posibles represalias, que reducirían el crecimiento económico y los ingresos. Mientras tanto, la liberalización del comercio trajo consigo una respuesta internacional traducida en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que otorga a las naciones el derecho de adoptar y ejecutar medidas para proteger la salud pública. La condición para desarrollar estas medidas es que deben aplicarse por igual a los productos nacionales e importados. El artículo XX del GATT establece explícitamente que los requisitos necesarios para el libre comercio no pueden impedir la puesta en práctica de medidas destinadas a proteger la salud humana.

En 1990, Tailandia intentó prohibir las importaciones y la publicidad de los cigarrillos, medida que supuso un desafío para los fabricantes de tabaco de los Estados Unidos. Un grupo del GATT investigó la situación y estableció que Tailandia no podía prohibir la importación de cigarrillos, pero sí podía cargarla con impuestos, prohibir la publicidad y poner restricciones a los precios, y que podía exigir a todos los fabricantes que vendieran productos en el país que etiquetaran sus productos con enérgicas advertencias y descripción de los ingredientes. Las reglas establecidas por este grupo del GATT se interpretaron, incluso, en el sentido de que Tailandia podía prohibir la venta de *todos* los productos derivados del tabaco en el país, siempre que esta prohibición se aplicara por igual tanto a los cigarrillos de producción nacional como a los de importación. Tailandia puso en práctica un conjunto de medidas enérgicas para

reducir la demanda, con prohibición completa de las actividades de publicidad y promoción del tabaco y fuertes advertencias en el etiquetado de los paquetes de cigarrillos. Esta decisión fundamental y la rápida y firme respuesta del país sentaron un precedente para otras naciones en lo referente a las intervenciones para reducir la demanda de tabaco por motivos de salud pública, manteniendo al mismo tiempo los principios del libre comercio.

### **Acción firme contra el contrabando**

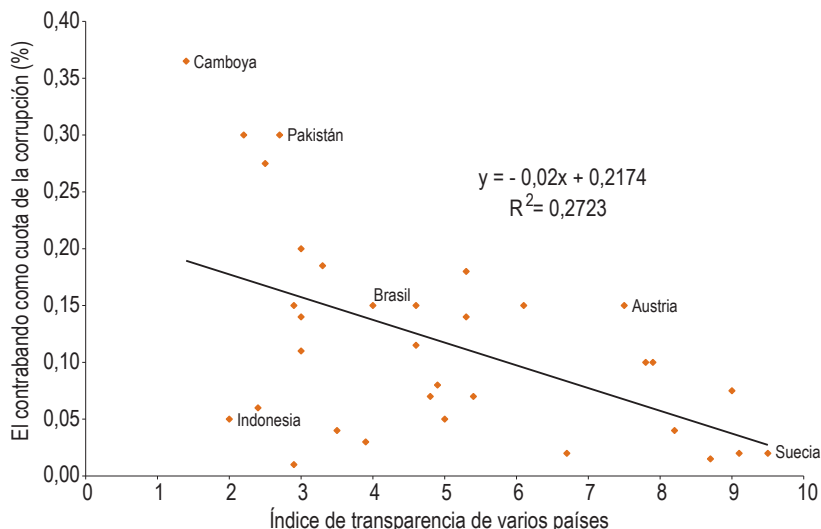
El contrabando de cigarrillos es un problema grave. Los investigadores calculan que el 30% de los cigarrillos que se exportan internacionalmente, es decir unos 355.000 millones de unidades, derivan hacia el contrabando. Esta cifra supone un porcentaje mucho más alto que el de la mayoría de los bienes de consumo que se intercambian en el comercio internacional. El problema es aún más grave cuando existen fuertes diferencias impositivas entre naciones o estados vecinos y en caso de corrupción generalizada o cuando se toleran las ventas de los artículos de contrabando. Describiremos brevemente la magnitud del problema del contrabando y las opciones disponibles para su control. El principal beneficio del control del contrabando no es que con ello desciende el suministro, sino que ayuda a la ejecución efectiva de los incrementos de precio que reducen la demanda.

Las diferencias de precio entre naciones o estados suponen un claro incentivo para el contrabando de cigarrillos. Sin embargo, parece que los determinantes del contrabando no se limitan a los precios. En un estudio preparado para este informe se evaluó la magnitud en que otros factores, como los niveles generales de corrupción de un país, contribuyen al problema. Utilizando los indicadores habituales para medir los niveles de corrupción basados en el Índice de Transparencia Internacional de los Países, se llegó a la conclusión de que, con notables excepciones, el nivel de contrabando de tabaco tiende a aumentar en paralelo con el grado de corrupción de un país (Figura 5.1).

El contrabando de tabaco a gran escala está en manos de organizaciones delictivas que disponen de sistemas comparativamente complejos para la distribución de los cigarrillos introducidos en el país de destino y se apoya en la falta de control del movimiento internacional de tabaco manufacturado. La mayor parte de los cigarrillos contrabandeados son de marcas bien conocidas en el ámbito internacional. En este negocio se mueven importantes sumas de dinero: los contrabandistas organizados pueden comprar un contenedor con 10 millones de cigarrillos libres de impuestos por el que pagarán US\$ 200.000. En la Unión Europea, el valor fiscal de esta cantidad de cigarrillos es, al menos, de US\$ 1 millón, teniendo en cuenta los impuestos sobre el consumo, el impuesto al valor agregado (IVA) y las tasas de importación. Por tanto, los beneficios para los contrabandistas son tan elevados que les permiten compensar los costos del transporte a gran distancia.

FIGURA 5.1 EL CONTRABANDO DE TABACO TIENDE A AUMENTAR EN PARALELO CON EL GRADO DE CORRUPCIÓN

*El contrabando como función del índice de transparencia*



*Fuente:* Merriman D, Yurekli A, Chaloupka F. How Big is the Worldwide Cigarette Smuggling Problem? Cambridge: National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper. En prensa.

En general, los cigarrillos son contrabandeados en su tránsito entre el país de origen y el destino oficial final. Para estimular el comercio entre países, opera un sistema llamado de tránsito, que suspende en forma temporal los derechos de aduana, los impuestos al consumo y el IVA que gravan los bienes originados en el país A y con destino al país B mientras se encuentran en tránsito por los países C, D, etc. Sin embargo, muchos cigarrillos sencillamente no llegan nunca a su destino, sino que son comprados y vendidos por comerciantes no oficiales. Otra forma de contrabando es el llamado “viaje de ida y vuelta”, que se aplica cuando las diferencias de precios entre países vecinos son relativamente grandes. Por ejemplo, se comprobó que los cigarrillos exportados de Brasil, Canadá y Sudáfrica entraron en países vecinos para reaparecer luego en el país de origen a precios bajos sin impuestos.

El éxito del contrabando radica en que los cigarrillos pasan por una gran cantidad de manos en un corto espacio de tiempo, lo que hace prácticamente imposible rastrear sus movimientos. Además, la escasa lucha contra las ventas ilegales y la dificultad para diferenciarlas de las legales contribuyen a reducir

los riesgos asumidos por los contrabandistas. Por ejemplo, en Rusia y en muchos países de ingreso bajo, la mayor parte de las ventas de cigarrillos se hace en las calles.

La teoría económica indica que la propia industria del tabaco se beneficia de la existencia del contrabando. Los estudios efectuados sobre el impacto del contrabando demuestran que cuando los cigarrillos contrabandeados constituyen un porcentaje alto de las ventas totales, el precio medio de todos los cigarrillos, tanto con impuestos como sin ellos, tiende a disminuir, lo que incrementa las ventas del conjunto. La presencia de cigarrillos de contrabando en un mercado que hasta entonces había permanecido cerrado a las marcas de importación favorece el crecimiento de la demanda de dichas marcas, con el consiguiente incremento de su cuota de mercado. Además, todo ello influye para que el gobierno mantenga bajos los impuestos.

Por el momento, la investigación y la experiencia sobre la efectividad de las distintas intervenciones para combatir el contrabando son escasas. Sin embargo, las autoridades tienen ante sí varias opciones. En primer lugar, es posible hacer visible la legalidad o ilegalidad de los paquetes de cigarrillos en forma más inmediata a los consumidores y legislar la obligatoriedad de, por ejemplo, añadir un sello de tasación bien visible, que sea difícil de falsificar, en los paquetes tasados, y un embalaje especial para los paquetes libres de impuestos. Las etiquetas de advertencia con mensajes enérgicos y variados en el idioma local también ayudan a diferenciar las ventas legales de las ilegales. En segundo lugar, las penas por contrabando deberían ser lo suficientemente importantes como para disuadir a los que hoy en día perciben que los riesgos de castigo son bajos. En tercer lugar, todos los eslabones de la cadena entre el fabricante y el consumidor deberían contar con su correspondiente licencia. Esto sucede ya en lugares como Francia o Singapur. En cuarto lugar, los fabricantes deberían sellar cada paquete de cigarrillos con un número de serie que permita su seguimiento. A medida que aumente la complejidad de la tecnología, la fabricación de paquetes permitirá obtener información sobre el distribuidor, el mayorista y también el exportador. En quinto lugar, los fabricantes deberían responsabilizarse de llevar un mejor registro para garantizar que el destino final de sus productos es el que consta oficialmente. Los sistemas de control computarizados podrían permitir a los gobiernos rastrear cada consignación e inspeccionar el lugar en que cada una se encuentra en cada momento. Un sistema de este tipo existe ya en Hong Kong, China. En sexto lugar, los exportadores deberían etiquetar los paquetes con el nombre del país de destino final, así como imprimir advertencias sanitarias en el idioma de dicho país. Cuando se trata de empresas internacionales que producen cigarrillos localmente, este hecho debería constar también en el paquete, para facilitar la detección y aumentar la toma de conciencia de los consumidores sobre el problema del contrabando. Varias naciones están incrementando progresivamente sus actividades en este sentido. Por

ejemplo, el Reino Unido anunció hace poco tiempo un paquete de medidas por valor de más de US\$ 55 millones destinadas a combatir el contrabando de tabaco y alcohol, entre las cuales se encuentra la provisión de nuevos puestos de trabajo especializados. A medida que aumente la experiencia, es probable que mejoren las perspectivas del control del contrabando en todos los países afectados.