



Banco Mundial

# ASPECTOS ECONÔMICOS DO TABAGISMO & DO CONTROLE DO TABACO EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Documento organizado pela Comissão Europeia em colaboração com a Organização Mundial de Saúde e o Banco Mundial para a Mesa Redonda de Alto Nível sobre o Controle do Tabagismo e Políticas de Desenvolvimento - Fev/2003

Tradução: Instituto Nacional de Câncer/ Ministério da Saúde do Brasil

# ÍNDICE

<b>I. Introdução.....</b>	<b>3</b>
<b>II. A Contribuição Econômica do Tabaco e o Provável Impacto do Controle do Tabagismo .....</b>	<b>4</b>
<i>Agricultores.....</i>	4
<i>Empregos na Indústria.....</i>	6
<i>Comércio exterior.....</i>	6
<i>Impacto fiscal tributação e subsídios.....</i>	7
<i>Contrabando.....</i>	8
<i>Preocupações quanto ao efeito do aumento da tributação do tabaco sobre consumidores pobres.....</i>	10
<i>Custos de oportunidade nos gastos com o tabaco.....</i>	10
<i>Efeitos microeconômicos (nos lares) do tabagismo pobreza.....</i>	11
<b>III. Conclusão .....</b>	<b>12</b>
<i>Obstáculos e oportunidades.....</i>	12
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>13</b>
<b>Apêndice 1 .....</b>	<b>15</b>

## I. Introdução

Existem motivos econômicos que justifiquem não se implementar políticas de redução do tabagismo? Ou será que evidências e fatos econômicos fundamentam os argumentos para um forte controle do tabagismo?

Os danos à saúde causados pelo tabagismo são inegáveis. As evidências estão em dezenas de milhares de artigos científicos criteriosos de todo o mundo, que atestam que o tabagismo (seja mascado ou fumado) e o de “segunda mão” ou “passivo” (respirando-se a fumaça de cigarros) aumentam o risco de várias doenças graves. Além disso, o tabagismo é uma das principais causas preveníveis de doença e morte prematura. A eficácia e a relação custo/benefício de um conjunto de políticas e intervenções bem testadas foram claramente estabelecidas ao longo de muitas décadas, em muitos países do mundo, de variados níveis de renda e culturas diversas.

Entretanto, muitos países ainda hesitam em agir decisivamente para reduzir o uso do tabagismo, porque estão preocupados que os danos causados pelo tabaco possam ser superados pelos benefícios econômicos que o país obtém do plantio, processamento, industrialização, exportação e tributação do tabaco. O argumento de que “o tabaco contribui com receitas, trabalhos e rendas” constitui uma barreira formidável para o controle do tabagismo em muitos países. Mas quais são os fatos? O quanto são os custos econômicos e à saúde, e quais os benefícios da produção, comercialização e consumo do tabaco? A quem revertem os benefícios, e quem arca com os custos? Será que as políticas e intervenções para controle do tabagismo provocariam perdas econômicas líquidas? Considerando-se a saúde, os aspectos econômicos e de desenvolvimento, qual o melhor curso de ação para atender aos mais altos interesses de cada país?

As respostas a essas perguntas são importantes para que o país tome uma decisão inteligente, e também para decisões, das agências de desenvolvimento, sobre qual a prioridade em apoiar esforços nacionais e internacionais de controle do tabagismo, e que políticas adotar com respeito a apoiar o plantio de tabaco. Este documento de fundamentação resume os fatos e evidências internacionais existentes a respeito dessas importantes questões envolvendo os aspectos econômicos do tabaco e o controle do tabagismo. As evidências estão se acumulando, tornando possível uma análise criteriosa para uma tomada de decisão inteligente.

No final das contas, fica claro: reduzir o tabagismo é bom para a saúde e faz muito sentido sob o aspecto econômico. A maioria dos países obteria ganhos econômicos líquidos, não perdas, se sua demanda por produtos derivados do tabaco caísse, porque as perdas econômicas seriam contrabalançadas no âmbito dos lares individuais e nacional. É claro que alguns grupos se beneficiariam e outros sofreriam perdas, e países poderiam compensar ou ajudar grupos vulneráveis que pudessem ser afetados por políticas de controle do tabagismo. Este documento de fundamentação resume as evidências que levam a esta conclusão.

## II. A Contribuição Econômica do Tabaco e o Provável Impacto do Controle do Tabagismo

As questões econômicas fundamentais relacionadas às políticas de controle do tabagismo e a quaisquer políticas devem levar em conta o tamanho relativo dos benefícios e custos, e seu impacto distribucional, isto é, que grupos arcam com os custos e que grupos se beneficiam. Particularmente, precisamos examinar a contribuição do tabaco às várias economias nacionais, incluindo emprego e renda, comércio exterior e tributação, bem como os custos econômicos dos malefícios por ele causados, e considerar como esses componentes se modificarão como resultado de medidas de redução do uso de produtos derivados do tabaco.

Esta seção resume as evidências existentes e as analisa quanto a essas importantes questões econômicas. A discussão se baseia fundamentalmente nos achados de uma equipe de cerca de 30 especialistas internacionais que revisaram as evidências e dados coletados e fizeram novas análises, publicadas por Jha e Chaloupka (eds) em *Tobacco control in developing countries*, 2000. Os achados estão resumidos na publicação "*Curbing the Epidemic: governments and the economics of tobacco control*", World Bank, 1999. Este documento de fundamentação também se baseia em estudos de países em desenvolvimento específicos, especialmente Bulgária, China, Egito, Indonésia, Marrocos, Sri Lanka, África do Sul, Turquia, Ucrânia e Zimbábue, e em novas análises do Banco Mundial.

### Agricultores

A China planta cerca de 38% do total de tabaco no mundo; Brasil, Índia e os Estados Unidos, em conjunto, respondem por 25%, e a Turquia, Zimbábue, Indonésia, Itália, Grécia, Malawi e Argentina plantam outros 15%. Assim, 11 países produzem quase 80% do tabaco do mundo, e cerca de 70 outros países em desenvolvimento plantam tabaco em pequenas quantidades. Mesmo nos países de maior produção de tabaco, como Brasil, China, Índia, Indonésia e Turquia, apenas 0,25%-1,5% de toda a terra cultivada é usada no plantio do tabaco. Malawi e Zimbábue, os dois países cuja economia é muito dependente do tabaco, usam respectivamente 6% e menos de 3% da sua terra fértil para o plantio do tabaco. Entretanto, em alguns países, o plantio do tabaco está concentrado em áreas específicas, que são muito mais dependentes da colheita do tabaco que o país como um todo (por exemplo, as províncias chinesas de Henan, Guizhou, Sichuan e Yunnan).

No âmbito das fazendas, o tabaco é a principal lavoura de muitos agricultores da África e da Índia, mas em muitos outros países grandes produtores, o tabaco é cultivado em pequena escala, como parte de uma estratégia de diversificação de lavouras. Por exemplo, os 600.000 fazendeiros de tabaco da Turquia plantam menos de meio hectare cada um<sup>2</sup>. Apenas 2,3% das fazendas da China cultivam tabaco, em menos de 3 hectares, em média, cada uma<sup>3</sup>.

Existem estudos de microeconomia sobre se fazendeiros muito dependentes do tabaco para sua renda teriam condições de mudar para o cultivo de outros produtos, e quais as implicações da mudança na renda deles. Um estudo feito no Zimbábue em janeiro de 2001 verificou que o tabaco era uma lavoura

---

<sup>1</sup> Jaffee 2002

<sup>2</sup> Onder 2002

<sup>3</sup> Hu and Mao 2002

<sup>4</sup> Keyser 2002

<sup>5</sup> Malhotra 2001, page 15

muito lucrativa para grandes e pequenos fazendeiros, dando um retorno consideravelmente maior que lavouras alternativas, mas que mesmo nas melhores regiões agro-ecológicas, a lavoura do tabaco era onerosa, com custos iniciais elevados e grande necessidade de mão de obra<sup>4</sup>. Estudos na Índia concluíram que o plantio misto de tabaco e outras lavouras propicia maior retorno líquido que o plantio do tabaco exclusivamente, mas que “os fazendeiros ficam bem estimulados pelo retorno bruto dado pelo tabaco” ao invés de comparar os retornos líquidos<sup>5</sup>. Alguns especialistas em agricultura da China dizem que os preços praticados dão pouco incentivo para que os fazendeiros locais plantem tabaco, especialmente porque a lavoura do tabaco requer trabalho intenso e depleta a fertilidade do solo. Entretanto, autoridades locais e regionais podem taxar a colheita do tabaco, e definem cotas que os fazendeiros devem cumprir.

Estudos mostram que os fazendeiros de tabaco geralmente recebem subsídios, empréstimos, orientação, apoio técnico e outros tipos de apoio de governos ou da indústria, que torna o tabaco uma cultura atraente, mesmo quando os preços caem, e os fazendeiros podem enfrentar barreiras enormes se mudarem para a cultura de outros produtos, incluindo conhecimentos limitados do novo cultivo, pouco apoio e dificuldade de acesso ao mercado e incerteza quanto ao preço do novo produto cultivado. Os preços do tabaco têm sido sujeitos a flutuações. No Malawi, recentemente, preços e lucratividade da colheita do tabaco caíram acentuadamente, gerando protestos em leilões de tabaco, altas taxas de inadimplência no pagamento de empréstimos, e a decisão de muitos fazendeiros de não mais cultivar tabaco.<sup>6</sup>

No final, o fato é que existem fazendeiros que seriam afetados se houvesse uma queda global e/ou nacional. Entretanto, existem muitos outros produtos cujos preços foram drasticamente reduzidos por conta de demanda global e tendências de suprimento, e não há motivo para se tratar o tabaco como um caso especial. E existem outros fatores além do controle do tabagismo que afetam preços e lucratividade do tabaco. Alguns países podem preferir dar uma ajuda especial e apoiar plantadores de tabaco se as condições do mercado se tornarem adversas. Paradoxalmente, o controle do tabagismo pode ajudar a fazer isto possível: um estudo nacional feito para a China concluiu que se a demanda por produtos derivados do tabaco caísse como resultado de um aumento hipotético de 25% na tributação neles incidente, as perdas de receita para os plantadores de tabaco e para o governo local seria consideravelmente menores que a receita da venda dos produtos derivados do tabaco, permitindo que o governo compense plantadores e governos locais, se assim o desejar.<sup>7</sup>

Entretanto, a subsistência dos plantadores de tabaco parece razoavelmente garantida por muitos anos ainda, apesar dos esforços para reduzir o uso do tabaco: uma projeção recente do mercado mundial de tabaco feita a pedido da FAO conclui que a demanda global pela folha do tabaco provavelmente aumentará cerca de 2% ao ano ao longo da próxima década, alimentada em grande parte pelo aumento da população e da renda, que provavelmente permitirá que seja mantida, e mesmo aumentada, a demanda global de cigarros. A demanda e a produção da folha de tabaco estão caindo nos países mais ricos; nos países de baixa e média renda verifica-se a tendência oposta, de aumento de demanda e oferta. Seriam necessários esforços extraordinários para que um número suficiente de países atingisse uma queda sustentada no consumo de produtos derivados do tabaco de forma a reverter essa tendência de crescimento.

---

<sup>6</sup>Jaffee 2002 identifica como fatores contribuintes: menores taxas de rendimento, menores preços decorrentes de saturação do mercado mundial, aumento do custo de transporte, custos bancários relativamente altos, alto grau de ineficiência, câmbio desfavorável.

<sup>7</sup> Hu and Mao 2002

## **Empregos na indústria**

Uma queda no consumo do tabaco que levasse fabricantes de cigarro, varejistas e distribuidores a reduzir o número de empregos oferecidos não causa, necessariamente, uma queda no total de empregos. O dinheiro que não é mais gasto com cigarros será gasto com outros bens e serviços, gerando novos empregos para substituir os perdidos na indústria do tabaco. Com efeito, dependendo do novo padrão de consumo, pode haver a criação de maior número de empregos que aqueles que foram perdidos<sup>8</sup>. Apesar de a lavoura do tabaco depender em muito do trabalho, a produção de cigarros é cada vez mais dependente do capital, mesmo nos países em desenvolvimento. Na medida em que os consumidores comprarem artigos que dependam mais do trabalho que do capital, haveria um efeito em rede positivo sobre o emprego.

Com efeito, em muitos países (por exemplo, EUA, Reino Unido, Colômbia, Espanha, Malásia, Paquistão e Filipinas), empregos na indústria do cigarro caíram drasticamente como resultado de um avanço para uma tecnologia mais relacionada ao capital, mesmo com aumento nos níveis de produção.<sup>9</sup> Novas tecnologias também reduziram a quantidade de tabaco necessária em cada cigarro, já que processos mais eficientes reduziram o desperdício de tabaco. Esses dois fatores podem ter um efeito maior no desemprego da indústria do tabaco que os esforços para controle do tabagismo.

## **Comércio exterior**

Muitos países têm um déficit comercial líquido proveniente do tabaco e seus produtos isto significa que se gasta mais ao importar do que se ganha ao exportar. Nesses países, haveria economia de moeda estrangeira se o consumo nacional (e conseqüentemente as importações) caísse, e um impacto, geralmente pequeno, se a demanda global caísse e afetasse as exportações. Existem alguns poucos países cuja balança comercial quanto à exportação do tabaco é favorável (Bolívia, Venezuela, Croácia e Hungria), mas para nenhum deles o cigarro é uma importante fonte de receita. Os países em desenvolvimento com balança comercial positiva para o tabaco são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Índia, Quênia, Macedônia, Malawi, México, Moçambique, Tanzânia, Tailândia, Turquia e Zimbábue. Esses países têm, potencialmente, mais a perder com uma queda na demanda global, apesar de que muito dependerá da competitividade da sua exportação da folha de tabaco. A queda dos preços do tabaco no mundo tornaria difícil a situação dos grandes produtores e aumentaria a participação no mercado dos produtores de menor preço, ainda que as margens de lucro sejam menores. Não é fácil prever o impacto em países específicos. Deve-se também observar que mesmo em países que são grandes produtores, a exportação da folha do tabaco contribuiu modestamente para o total da receita, exceto no Malawi (60%) e em Zimbábue (20-30%): as proporções são 5-6% na Bulgária, República Dominicana, Quirziquistão e Tanzânia, 1-2% no Brasil e Turquia, e bem abaixo de 1% ou outros países grandes produtores de tabaco.

---

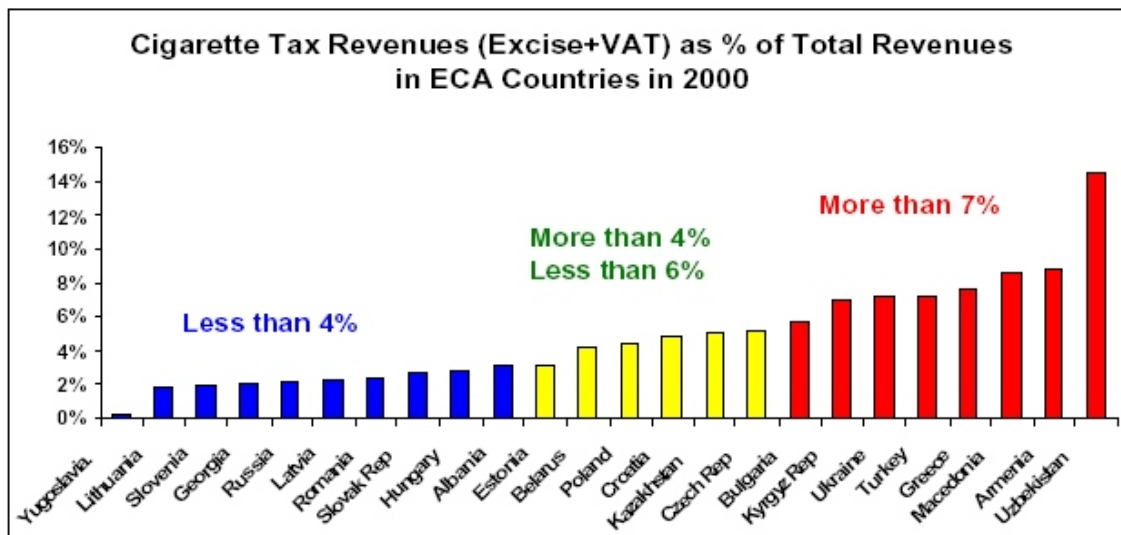
<sup>8</sup> Veja Tabela 1 no Apêndice para um resumo de estimativas empíricas do impacto do emprego na queda do consumo de produtos derivados do tabaco.

<sup>9</sup> Van Liemt 2001 cita artigos do *Tobacco Journal International* que dão números às impressionantes mudanças tecnológicas na produção de cigarros: se há 100 anos as primeiras máquinas produziam 250 cigarros por minuto, as máquinas de última geração produzem 16.000 cigarros por minuto. Jacobs et al., no livro de Jha e Chaloupka (editors), p326, fornece detalhes da queda no emprego, apesar do aumento de produção nos países relacionados.

## Impacto fiscal tributação e subsídios

O tabaco constitui uma substancial fonte de receita para os governos. Os tributos incidentes sobre o tabaco são especialmente importantes em países de baixa renda, cujos sistemas de tributação não são muito desenvolvidos. Como normalmente há um pequeno número de fabricantes de cigarro, é relativamente fácil taxar e cobrar impostos sobre cigarros. Dentre os países nos quais a tributação sobre o tabaco responde por 9% a 11% do total de receitas do governo estão a Armênia, Bulgária, China, Grécia, Macedônia, Turquia, Ucrânia e Uzbequistão.<sup>10</sup> Em países de alta renda, mesmo pequenas percentagens da receita total do governo chega aos bilhões de dólares.

**Figura 1:** Receita da tributação sobre cigarros como percentagem do total de receita tributária dos governos de países da Europa e Ásia Central



Fonte: Dados do FMI e de Departamentos de Estatística dos países, cálculos do Banco Mundial.

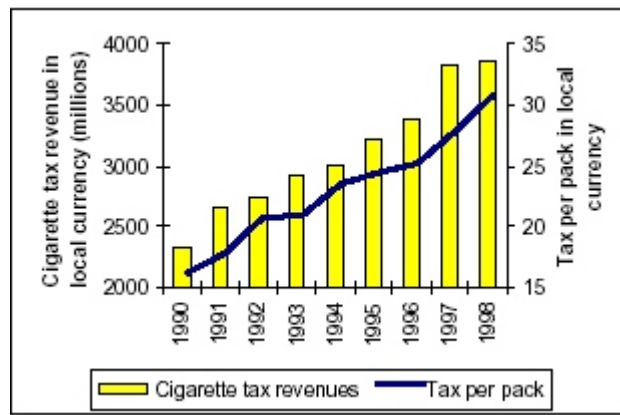
O argumento que geralmente se escuta é que o controle do tabaco colocaria essa receita em risco. Isso pode eventualmente ocorrer, mas na realidade impostos mais elevados sobre o tabaco fará *aumentar* a receita de quase todos os países, por muitos anos ainda. Impostos mais elevados sobre o tabaco, que aumentem o preço de cigarro e outros produtos derivados do tabaco, mostraram ser a medida isolada mais efetiva para o controle do tabagismo. O aumento de preços provoca queda no consumo, mas numa proporção menor que a do aumento de preços. Alguns fumantes deixam de fumar, outros reduzem a quantidade de cigarros, e muitos que se tornariam fumantes não chegam a sê-lo. Jovens e adultos de baixa renda tendem a ser especialmente sensíveis a preços. Com impostos mais elevados, vende-se uma menor quantidade de cigarros, mas o imposto por maço é maior, gerando uma receita final mais elevada<sup>11</sup>, mesmo em países onde impostos e preços são muito elevados. A Figura 2 mostra como o total da receita continuou a aumentar na Noruega à medida em que as alíquotas aumentavam, apesar de quedas continuadas no consumo total e per capita. O consumo total caiu de 2,93 bilhões de cigarros em 1990 para 2,61 bilhões em 1995, para 2,58 bilhões em 1998. O consumo anual per capita caiu de 853 para 743 para 726 cigarros, respectivamente.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Dados de 1999, estimativa do Banco Mundial. Receita proveniente do tabaco como percentagem do total da receita governamental caiu para cerca de 6%-7% na Turquia em anos recentes.

<sup>11</sup> Veja o apêndice para uma simples ilustração numérica.

<sup>12</sup> Corrao et al (eds) 2000, p318

**Figura 2:** Imposto por maço e receita de tributação sobre cigarros na Noruega, 1990-1998



Fonte: Banco Mundial, 1999

O Tesouro Público também se beneficia dos impostos sobre o lucro das companhias de cigarros, do imposto de valor agregado (VAT) sobre os produtos derivados do tabaco, taxas e impostos de produção sobre plantadores e distribuidores (em alguns países), mas esses impostos tendem a ser bem menores que a receita vinda dos impostos sobre produção/comercialização. Alguns países oferecem carência no pagamento de impostos a fabricantes de cigarros (para estimular novos investimentos estrangeiros), equivocadamente abrindo mão de receitas que poderiam cobrar. Em alguns países, existem alguns subsídios governamentais em contrapartida: por exemplo, os Estados Unidos e a União Européia dão grandes subsídios a plantadores de tabaco às expensas do Tesouro, o que permite que a folha do tabaco produzida a um custo razoavelmente elevado seja competitiva no mercado internacional.

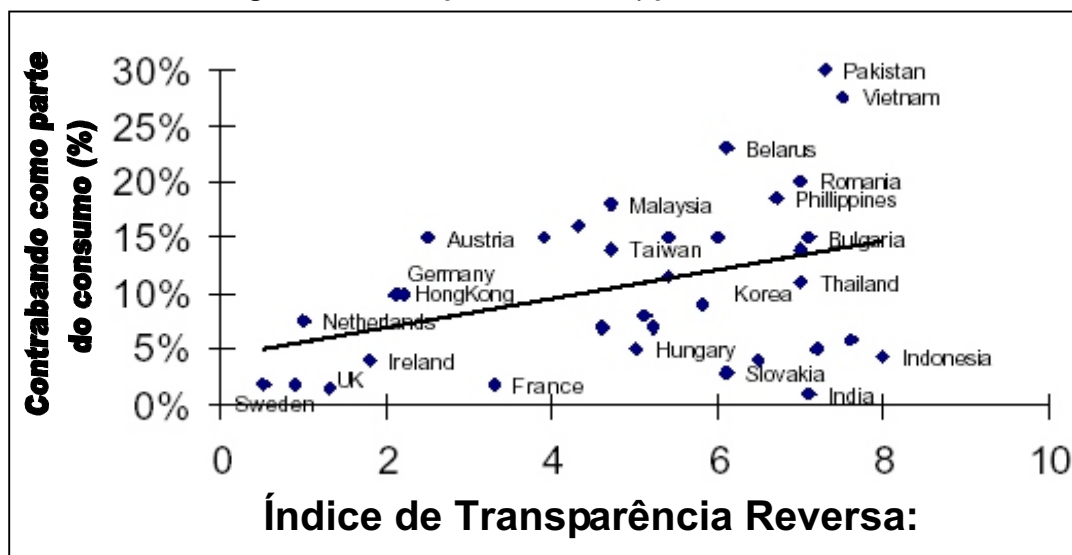
### **Contrabando**

O aumento da tributação sobre o tabaco oferece uma situação do tipo ganhar ou ganhar: maiores receitas para os governos e um forte incentivo para que as pessoas deixem de fumar, especialmente os jovens, que tendem a ser muito mais sensíveis a preços. Mas por que mais governos não aumentam os impostos incidentes sobre o cigarro? Alguns têm medo que taxas mais elevadas provocariam aumento do contrabando, lesando os governos da receita dos impostos. Mas evidências sugerem uma conclusão diferente.

Certamente, taxas elevadas e grandes diferenças de preços e tributos entre países são um incentivo ao contrabando. Mas existem países cujos cigarros custam caro e os impostos são elevados, entretanto o contrabando é pequeno (p.ex., países nórdicos e muitos estados do Estados Unidos), e outros países onde o preço e os impostos são baixos, e o contrabando é alto (p.ex. muitos países mediterrâneos). Este fato sugere claramente que preços e impostos não são tudo. Não é um simples caso de que impostos e preços mais elevados levam ao contrabando. A corrupção é um fator-chave para explicar índices de contrabando: países em que há corrupção em geral tendem a apresentar maior índice de contrabando, independente dos níveis de preço e tributação, e vice-versa para países em que a corrupção é reduzida (Figura 9 e Banco Mundial, 1999). O crime organizado e risco pequeno de ser pego ou de enfrentar sanções severas têm um papel importante.



Figura 3: Correlação entre Corrupção e Contrabando



Fonte: Cálculos do Banco Mundial usando dados de Merriman, Yurekli & Chaloupka, in Jha and Chaloupka, 2000

Quanto mais elevados os tributos, maior o incentivo ao contrabando. Alguns países experimentaram aumentos no contrabando após aumentar os impostos incidentes, mas mesmo assim, viram o total de receitas aumentar, como resultado do aumento de tributação. E países que reduziram os impostos sobre o tabaco esperando combater o tabagismo viram, ao contrário, que a redução da tributação fizeram com que o total de receitas tributárias caísse, somando-se a isso o efeito negativo de que preços menores fazem aumentar o consumo entre os jovens (Canadá e Suécia, por exemplo).

Independente das alíquotas, os baixos preços (cerca de US 0,25/maço) com os quais mesmo marcas internacionais de prestígio são exportadas pelos EUA deixam uma variação considerável entre o preço de exportação dos produtores e o preço oficial de venda na maioria dos países. A variação está raramente menor que 35 centavos de dólar por maço, não sendo incomum chegar a 70-80 centavos de dólar. Esta variação é um grande incentivo para os contrabandistas, já que eles podem facilmente comprar cigarros mais baratos dos fabricantes ou de intermediários, e então vendê-los por um bom lucro, mesmo em países com preços e impostos relativamente baixos.

Novas análises do Banco Mundial sugerem que mesmo quando há umnexo causal entre preços/impostos elevados e um aumento do contrabando, um aumento global médio de 10% no preço dos cigarros faria aumentar as receitas em cerca de 10%, reduzir o consumo em cerca de 3,5% e aumentar discretamente o volume do contrabando.<sup>13</sup>

Existem outras considerações importantes em qualquer discussão sobre o contrabando de cigarros, especialmente relacionadas ao imediato suprimento de cigarros no mercado negro, e o possível envolvimento de grandes fabricantes multinacionais de cigarros, que foram acusados (e em alguns casos condenados) de fornecer produtos ou mesmo controlar o mercado negro. É cada vez maior a experiência internacional em desestimular e interromper o contrabando, e um conjunto de propostas claras de ação e cooperação nacional pode ajudar em muito. Incluem-se nelas penas mais severas para contrabando, maiores recursos para prender e processar contrabandistas e maior colaboração entre funcionários de alfândegas do mundo inteiro; e ainda

<sup>13</sup> Yürekli, no prelo, 2003

várias medidas para considerar exportadores e comerciantes responsáveis pelos seus cigarros, quando em trânsito, desde o ponto de partida até seu destino final, bem como exigir-se que os fabricantes coloquem códigos identificadores únicos em todos os maços de cigarros, para permitir que os cigarros contrabandeados sejam rastreados.

### **Preocupações quanto ao efeito do aumento da tributação do tabaco sobre os consumidores pobres**

Será que aumentos na tributação sobre o tabaco teriam um impacto desproporcional (negativo) sobre os fumantes pobres? Mesmo quando a prevalência e consumo de cigarros nesta classe não seja maior que os de outros grupos, os gastos com produtos derivados do tabaco e impostos neles incidentes respondem por uma parcela alta das rendas relativamente pequenas dos pobres comparativamente a consumidores de renda mais elevada. E isso é ainda mais grave se os pobres têm maior propensão a fumar, e faz dos impostos incidentes sobre o tabaco como muitos impostos sobre o consumo uma tributação regressiva. Mas *aumentos* nos impostos sobre o tabaco podem ser progressivos, dependendo do quanto os pobres reduziram o seu consumo, em resposta a tais aumentos. Se e bem pode ser o caso fumantes de baixa renda reduzirem o consumo mais do que o aumento de preços/impostos, então um aumento nos impostos sobre o tabaco reduzirá os seus encargos tributários em geral. E considerando-se a redução no risco e os conseqüentes ganhos à saúde que resultarão do menor uso do tabaco, o aumento dos impostos sobre o tabaco pode ser extremamente benéfico para fumantes pobres. De todo modo, o impacto distribucional de um único imposto não pode ser considerado isoladamente do sistema maior de tributação e gastos governamentais de um país. Toda ou parte da receita adicional proveniente da elevação dos impostos sobre o tabaco e seus produtos podem ser usadas em favor dos pobres, nas áreas de saúde e projetos de redução da pobreza.

### **Custos de oportunidade nos gastos com o tabaco**

A preocupação quanto ao impacto do controle do tabaco sobre fumantes pobres pode ser vista no contexto do impacto do tabagismo. Além dos riscos à saúde e à vida provocados pelo tabagismo a longo prazo, o tabagismo também pode provocar danos econômicos a curto prazo para usuários e suas famílias. Existe o dano quando parte dos escassos recursos da família são gastos em produtos derivados do tabaco, ao invés de comida ou outros artigos de primeira necessidade. Mesmo um pequeno desvio dos recursos de famílias que vivem na linha de pobreza ou abaixo dela pode ter um impacto significativo na sua saúde e alimentação.

Efroymsen et al. mostram que “se os pobres não fumassem ... potencialmente haveria menos 10,5 milhões de pessoas desnutridas em Bangladesh.” “Cada usuário de tabaco representa uma ou mais pessoas seja o fumante ou seu cônjuge ou filho que passa fome desnecessariamente.” É claro que reduzir a desnutrição é um desafio complexo, e não é simples fazer com que a renda adicional se transforme em melhor nutrição. Mas 800 calorias a mais ao dia podem, potencialmente, fazer uma enorme diferença no *status* nutricional e na saúde de crianças (ou de outros membros) de lares em que haja desnutrição, seja em Bangladesh ou outros lugares.

Em Bangladesh, nos lares em que pelo menos um dos membros da família fuma, gasta-se em média, 2.8% do total de despesas em produtos derivados do tabaco, variando de 1,5% nos lares mais pobres a 4,5% nos de renda mais alta. No Egito, em 1997, os produtos derivados do tabaco respondiam por pouco menos de 2% do total de despesas de

quase todos os lares, exceto aqueles mais ricos, em que o percentual subia para 2,8%.<sup>14</sup> A pesquisa nacional sobre gastos domiciliares na Índia em 1986-87 verificou que entre 2,5% e 4% de toda a despesa familiar iam para produtos derivados do tabaco, folha de *betel* e bebidas alcoólicas; o percentual era mais elevado para lares urbanos de menor renda.<sup>15</sup> Para todos os lares com pelo menos um fumante, o quartil de menor renda na África do Sul gastava 4,7% da sua renda em cigarros em 1995, percentual que decrescia gradativamente para os grupos de renda mais elevada, variando entre 0,6% e 1,3% para os quartis de maior renda nos diferentes grupos étnicos.<sup>16</sup>

Existem muitos países onde a proporção total de despesas do lar destinada a produtos derivados do tabaco é muito mais elevada: lares de baixa renda com pelo menos um fumante na Bulgária gastaram 10,4% da sua renda total em produtos derivados do tabaco, em 1995.<sup>17</sup> Lares urbanos no Tibet gastaram 5,5% da sua renda mensal em produtos derivados do tabaco, em 1992. Na Indonésia, em 1981, o grupo de menor renda gastou 9% da sua despesa total em produtos derivados do tabaco, e 15% em 1996.<sup>18</sup> Na China, fumantes de 2.716 lares pesquisados no distrito de Minhang disseram gastar 17% da renda familiar com cigarros.<sup>19</sup>

Mesmo 2%-4% da renda gasta com cigarros pode impor um custo oportunístico muito elevado para uma família que vive na pobreza, e 10%-15% podem fazer uma diferença significativa no padrão de vida de uma família.

### **Efeitos microeconômicos (nos lares) do tabagismo pobreza**

Existem importantes efeitos microeconômicos (no âmbito dos lares) decorrentes do tabagismo e de seu controle. Altas taxas de prevalência do tabagismo entre homens de baixa renda de países em desenvolvimento os colocam em alto risco de desenvolver doenças graves e de morte prematura, e a fumaça que eles expelem (o “fumo de segunda mão”) pode prejudicar seus filhos e mulheres. Parte de um grande estudo recente cobrindo mais de 20.000 homens e mulheres pobres de 23 países verificou que doenças ou lesões em um membro da família eram, de longe, a mais freqüente causa para um apobrecimento ainda maior ou para que chegassem ao extremo da pobreza.<sup>20</sup> Os custos com a saúde e a renda perdida por conta de doença e morte prematura são freqüentemente mencionados pelos pobres como as suas maiores preocupações.

Muito poucos pobres dispõem de seguro saúde ou auxílio desemprego. Muitos pobres têm poucos bens além de sua capacidade de trabalho. Quanto mais pobre, menos educado e menos qualificado, maior a probabilidade que o trabalho envolva atividades físicas. Quando o provedor de uma família pobre fica muito doente para trabalhar, é comum que a família fique sem comida ou renda. Pagar o tratamento empobrece ainda mais a família, e pode forçá-la a vender seus animais, tirar os filhos da escola e deixar de comprar a comida. A assistência médica pode ser inacessível, exigindo muitas horas de caminhada e espera; a qualidade dos cuidados pode ser ruim e freqüentemente as medicações são inacessíveis.<sup>21</sup> Isto torna as suas chances de recuperação de doenças menor que a de pessoas capazes de pagar e ter acesso à assistência à saúde.

---

<sup>14</sup> Sayginsoy 2002

<sup>15</sup> Basheer 1993

<sup>16</sup> van Walbeek 2000.

<sup>17</sup> Sayginsoy, Yürekli e de Beyer 2002

<sup>18</sup> Estimativas do Banco Mundial usando estatísticas do Departamento Nacional de Estatística da Indonésia.

<sup>19</sup> Gong, Koplan, Feng, Chen, Zheng e Harris 1995

<sup>20</sup> Narayan et al, 2000

<sup>21</sup> Narayan et al, p253

Políticas e intervenções para ajudar os pobres a parar de fumar e que desestimulem outros a começar são parte importante dos esforços nacionais e internacionais para melhorar a saúde e o bem-estar dos pobres, uma meta básica da assistência ao desenvolvimento.

### **III. Conclusão**

Mesmo que os esforços para o controle do tabagismo sejam muito bem sucedidos, a demanda mundial pelo tabaco provavelmente continuará a aumentar ou estagnar, e então cair gradativamente. O mercado global de tabaco e cigarros não está sob ameaça imediata; *não* é provável que haja uma transição abrupta. Isto torna mais provável que trabalhadores, plantadores e empresas envolvidas na indústria do tabaco consigam se ajustar às mudanças gradativas.

#### **Obstáculos e oportunidades**

Esforços para reduzir o tabagismo enfrentam obstáculos: dependência à nicotina; pressões sociais; marketing e promoção agressiva de cigarros; e os interesses óbvios daqueles que vivem e lucram com a venda de cigarros. Mas a maioria dos fumantes e uma maioria muito maior de não fumantes apoiam as medidas de controle do tabagismo. E existem muitas boas histórias de sucesso que podem ser replicadas, com vontade política e amplo apoio.

Países ou regiões de países cujas economias são altamente dependentes do tabaco e grupos especificamente vulneráveis que dependem fundamentalmente do tabaco para a sua subsistência podem precisar de ajuda para lidar com os ajustes no futuro, se os esforços para reduzir o uso nacional ou global do tabaco forem bem sucedidos. A comunidade de desenvolvimento internacional pode fazer muito mais para acelerar o processo de redução do tabagismo, seguindo políticas econômicas e de desenvolvimento saudáveis. As políticas e intervenções de controle do tabagismo mostraram ter alta relação custo/benefício na melhoria da saúde, o que é um importante aspecto de metas internacionais de desenvolvimento. O aumento das receitas governamentais pela maior taxaço do tabaco pode ser usado para favorecer os pobres, e para se alcançar importantes metas de desenvolvimento. Grandes reduções no uso do tabaco podem diminuir o peso provocado pela doença e a mortalidade entre fumantes e seus familiares, que terão maior disponibilidade para gastos mais benéficos.

## Referências bibliográficas

- Basheer RA. The Economics of Tobacco and its consumption in India. Report prepared for the World Bank. (unpublished) May 1993.
- Corrao MA, Guindon GE, Sharma N, Shokoohi DF (eds). Tobacco Control Country Profiles, American Cancer Society, Atlanta, GA 2000
- de Beyer J, Yürekli A and Lovelace C. Poverty and tobacco, *Tobacco Control* 2001 10: 210-211
- Efroymson D, Ahmed S, Townsend J, et al. Hungry for tobacco: an analysis of the economic impact of tobacco consumption on the poor in Bangladesh. *Tobacco Control* 2001;10:212-217
- Gong LY, Koplan JP, Feng W, Chen CH, Zheng P, Harris JR. Cigarette smoking in China. Prevalence, characteristics and attitudes in Minhang District. *JAMA* 1995; 274:1232-4.
- Hu, TW and Mao, Z. Economic Analysis of Tobacco and Options for Tobacco Control: China Case Study, Economics of Tobacco Discussion Paper No 3, Health, Nutrition and Population, World Bank, November 2002
- Jaffee, S. Malawi's Tobacco Sector: Standing on One Strong Leg is Better Than on None, World Bank, June 2002
- Jha P and Chaloupka, F. Tobacco Control in Developing Countries, OUP for the World Bank and WHO, 2000
- Keyser, J. The Costs and Profitability of Tobacco Compared to other Crops in Zimbabwe, Economics of Tobacco Discussion Paper No 1, Health, Nutrition and Population, World Bank, June 2002
- Krasovsky K, Andreeva T, Krisanov D, Mashliakivsky and Rud G. Economics of Tobacco Control in Ukraine from the Public Health Perspective, Alcohol and Drug Information Center, Kiev, 2002
- Malhotra, SP. Tobacco in India: Long term Perspective", unpublished manuscript commissioned by the FAO, 2001
- Mergos G. Tobacco: Supply, Demand and Trade Projections, 2005-2010. Unpublished paper prepared for the FAO, 2001
- Narayan D, Chambers R, Shah M and Petesch P. Voices of the Poor Crying Out for Change. World Bank, Washington DC, 2000
- Önder, Z. The Economics of Tobacco in Turkey: New evidence and demand estimates, Economics of Tobacco Discussion Paper No 2, Health, Nutrition and Population, World Bank, November 2002
- Petkova R, Ileva R, Rusenov A, Slavov, S and Sredkova, L. Evaluating the Impact of Tobacco Control Policies on Employment, Bulgarian Case, (unpublished, commissioned by WHO Kobe Centre for Health Development), December 2001

Sayginsoy Ö. An Analysis of the links between Poverty and Tobacco in Egypt (unpublished work for the World Bank), 2002.

Sayginsoy Ö, Yürekli A, de Beyer J. Cigarette Demand, Taxation and the Poor; A Case Study of Bulgaria, Economics of Tobacco Discussion Paper No 4, Health, Nutrition and Population, World Bank, December 2002.

van Liemt G. The world tobacco industry: Trends and prospects. International Labour Office, Sectoral Activities Programme Working Paper, 2001

van Walbeek CP. The distributional impact of changes in tobacco prices: Some preliminary findings. Economics of Tobacco Control Project (Phase II), University of Cape Town, South Africa (unpublished) 2000.

World Bank , *PRSP Source book* Health chapter, 2001, available on-line [www.worldbank.org/hnp](http://www.worldbank.org/hnp)

World Bank. Curbing the Epidemic: governments and the economics of tobacco control. Development in Practice, Washington DC; 1999.

World Bank. World Development Indicators 2000. World Bank, 2000

Yürekli, A. (forthcoming) Cigarette smuggling new analysis of its impact on tax rate and revenue increases. World Bank Economics of Tobacco Discussion Paper. World Bank, 2003.

## Apêndice 1

**Tabela 1:** Estudos sobre os efeitos no emprego em caso de queda no consumo de cigarros

<b>Pais</b>	<b>Autor(es), Ano</b>	<b>Pressupostos e alterações de consumo</b>	<b>Conclusões</b>
<b>EXPORTADORES</b>			
Canadá	McNicoll, Boyle, 1992	Venda de cigarros são 0 em 1989, \$ passa-se para padrões "médios" de despesa	Ganho líquido de 7.869 empregos (+0,1% empregos).
USA	Warner et al, 1996	Eliminado todo o consumo nacional, passa-se para a média dos padrões de despesa	Ganhos líquidos em empregos de 47 no primeiro ano e 133.000 ao longo de 8 anos (0%)
Reino Unido	Buck et al, 1990	Queda nas vendas de derivados do tabaco em 40%, mudança para padrões de despesa de quem parou recentemente	Ganhos líquidos de 155.542 empregos (+0.5%)
Zimbabwe	van der Merwe, 1998	Eliminados toda a produção e consumo nacional, a agricultura muda para lavouras alternativas, receitas passam para um padrão médio de insumos-produção	Perda líquida de 88.000 empregos no primeiro ano, mudanças na produção agrícola recuperam cerca da metade (-12.4%)
<b>ECONOMIAS EQUILIBRADAS QUANTO AO TABACO</b>			
África do Sul	van der Merwe et al, 1995	Eliminado todo o consumo nacional, passa-se para padrões de despesa de quem parou recentemente	Ganho líquido de 50.236 empregos (+0,4% de empregos).
Escócia	McNicoll and Boyle, 1992	Eliminado todo o consumo doméstico em 1989, passa-se para a "média" dos padrões de despesa	Ganho líquido de 7.869 empregos (+0,3% de empregos).
Bulgária	Petkova et al, 2002	Queda de 10% no consumo gastos, passam para o padrão médio de insumos-produção	Perda líquida de 5.567 empregos (-0,018% dos empregos)
<b>IMPORTADORES</b>			
Estado do Michigan, USA	Warner and Fulton, 1994	Eliminado todo o consumo doméstico em 1992, passa-se para a "média" dos padrões de despesa	Ganho líquido de 7.100 empregos ao longo do tempo (+0,1% de empregos).
Bangladesh	van der Merwe, 1998	Eliminados todo o consumo e produção doméstica de cigarros e bidis em 1994, passa-se para a "média" dos padrões de despesa	Ganho líquido em empregos.
Egito	Nassar and Metwally, 2002	Queda do consumo, gastos passam para o padrão médio de insumos-produção	Ganho líquido em empregos.

Fontes: Banco Mundial 1999, Jha e Chaloupka (eds) 2000, Nassar e Metwally 2002 primeira versão (versão revisada a sair em 2003), Petkova et al 2002 (não publicado).

### **Ilustração numérica de como um aumento nos impostos sobre cigarros aumenta o total de receitas e reduz o consumo total**

Os produtos derivados do tabaco são considerados “bens normais” (apesar das propriedades fortemente aditivas dos produtos com nicotina), com uma demanda inelástica. Isto significa que se o preço aumentar, o consumo cairá, mas numa proporção menor que a do aumento de preços.

Digamos que 100 milhões de maços de cigarros são vendidos em um país, a um custo de 100 o maço, sendo 50 o valor dos impostos. Isto faz gerar uma receita tributária total de 5 bilhões. Agora, imagine que os impostos passem de 50 para 100, um aumento de 100%. Imagine também que o fabricante repasse todo o aumento dos impostos para o consumidor, o que faz o preço passar para 150, um aumento de 50%. Se a elasticidade de demanda em função do preço é de 0,5 (cerca da metade da variação habitual), então para cada 10% no aumento de preço, a demanda/venda cairá em 5%. Este aumento de 50% no preço leva a uma queda na demanda de 25%, de 100 milhões para 75 milhões de maços. A receita depois do aumento tributário será 100 por maço vezes 75 milhões de maços, ou 7,5 bilhões, um aumento enorme (50%) comparativamente à receita antes do aumento da tributação, apesar do menos volume de vendas.

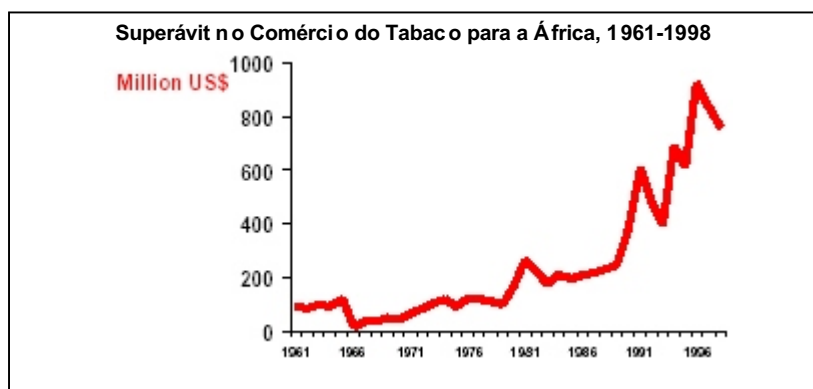
Se a elasticidade de demanda em função do preço for de apenas 0,2, (o limite inferior, a partir de estimativas empíricas), então as vendas pós aumento cairiam para 90 milhões de maços, e o valor total da receita seria 9 bilhões. Em países onde consumidores respondem mais fortemente a aumentos de preços, a queda no consumo é maior, e o aumento de receita tributária é mais modesto. Por exemplo, com elasticidade de demanda de 0,8, as vendas cairiam para 60 milhões de maços, e a receita tributária aumentaria para 6 bilhões. Haveria um ganho financeiro menor para o Estado, mas os ganhos da população com a saúde seriam enormes.



## A Folha do Tabaco e a Balança Comercial

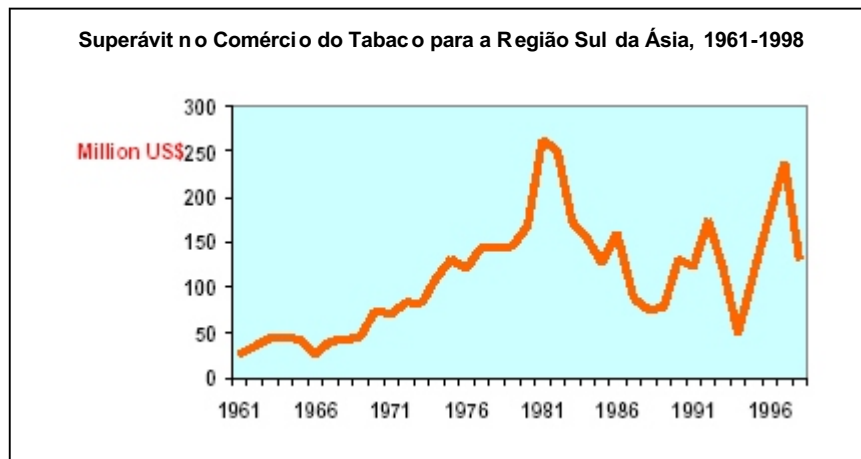
As Figuras 1 a 6, abaixo, mostram o fluxo comercial líquido de folha e produtos derivados do tabaco para países de 6 regiões do mundo. Em três regiões África, Sul da Ásia e América Latina a balança comercial é em geral positiva. Em outras três regiões parte oriental da Ásia, Europa Central e Oriental e Ásia, e o Oriente Médio e Norte da África o comércio do tabaco e de seus derivados consome recursos em moeda estrangeira de muitos países. Na África, o superávit vem principalmente da exportação da folha do tabaco pelo Malawi e Zimbabwe. Na América Latina, apesar de não estar mostrado na Figura, o Brasil é o maior exportador de tabaco da região, com superávit na exportação da folha e de produtos derivados da ordem de US\$1,481 milhões em 1998 (dois terços do comércio da folha do tabaco).

**Figura 1:** Superávit no Comércio do Tabaco para a África, 1961-1998



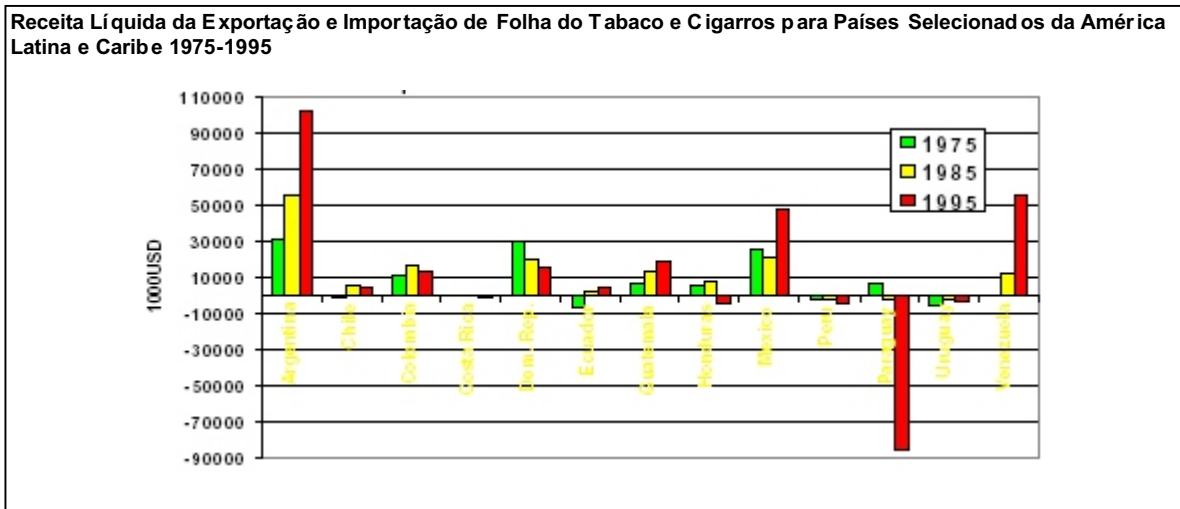
Fonte: Estimativa do Banco Mundial usando dados da FAO e USDA

**Figura 2:** Superávit no Comércio do Tabaco para a Região Sul da Ásia, 1961-1998

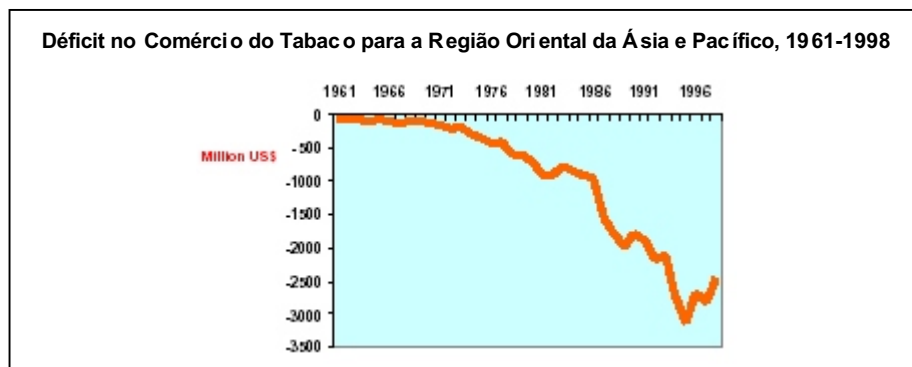


Fonte: Estimativa do Banco Mundial usando dados da FAO e USDA

**Figura 3:** Superávit no Comércio do Tabaco para Países Seleccionados da América Latina e do Caribe, 1975, 1985, 1995

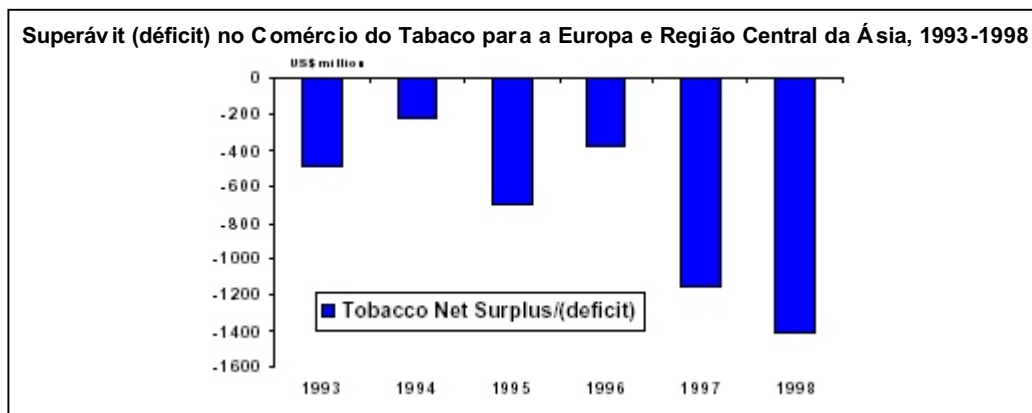


**Figura 4:** Déficit no Comércio do Tabaco para a região Oriental da Ásia e Pacífico, 1961-1998



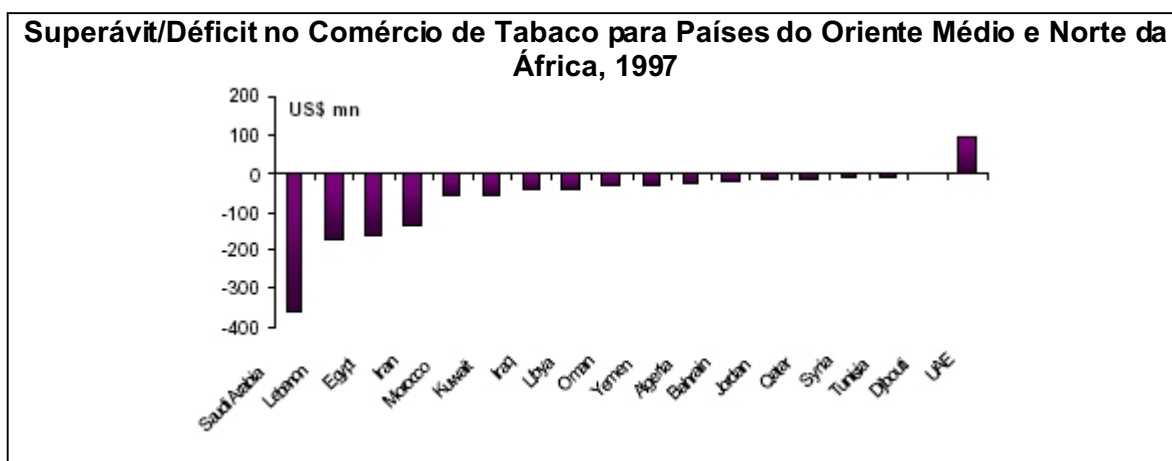
Fonte: Estimativa do Banco Mundial usando dados da FAO e USDA

**Figure 5:** Déficit no Comércio do Tabaco para a Europa e Região Central da Ásia, 1993-1998



Fonte: Estimativa do Banco Mundial usando dados da FAO e USDA

**Figura 6:** Déficit/Superávit no Comércio de Tabaco para Países do Oriente Médio e Norte da África, 1997



Fonte: Estimativa do Banco Mundial usando dados da FAO e USDA