



# Las políticas de control del tabaco y el empleo

## Introducción

Las compañías tabacaleras comúnmente argumentan que contribuyen a la economía creando empleos y que las políticas de control del tabaco, como el aumento de los impuestos, afectarían considerablemente al empleo y a la economía en general. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere lo contrario. Las políticas de control del tabaco conducen a una disminución en su consumo y eso puede eventualmente ocasionar la pérdida de un pequeño número de empleos en el sector tabacalero. No obstante, el dinero ahorrado por los consumidores al dejar de consumir productos de tabaco se gasta en bienes y servicios producidos en otros sectores, lo que resulta en la creación de empleos en esos sectores de la economía. Los gobiernos también utilizan los nuevos ingresos generados por los aumentos de impuestos, usualmente en actividades que requieren mucha mano de obra, como servicios o inversiones en infraestructura. Además, el empleo en el sector tabacalero ha estado disminuyendo independientemente de las políticas de control del tabaco. Estas disminuciones están impulsadas por las estrategias de la industria tabacalera para usar tecnologías que ahorran costos, por la consolidación de la producción y por la privatización.

Este informe sobre políticas públicas analiza el impacto que tienen las políticas de control del tabaco sobre el empleo, basándose en las tendencias y la evidencia empírica. La discusión se basa principalmente en la monografía del 2016 del Instituto Nacional del Cáncer (INC), de Estados Unidos y la Organización Mundial de la Salud (OMS), titulada “La economía del tabaco y del control de tabaco”.<sup>1</sup>

## Tendencias del empleo en el sector tabacalero

### Clasificación del empleo en el sector tabacalero

Los empleos creados por la industria tabacalera pueden estar directa, parcial o indirectamente relacionados con el sector tabacalero. Los empleos directamente relacionados con el tabaco se refieren a los de la agricultura y la industria tabacalera. Aquellos que están parcialmente relacionados con el tabaco son los empleos en los servicios al mayoreo y al menudeo. Los empleos indirectamente relacionados o inducidos por el gasto en tabaco incluyen los de otros sectores de la economía generados por el efecto multiplicador de gastar los ingresos obtenidos en empleos directamente relacionados con el tabaco en otros bienes y servicios. Todos los sectores, no solo la industria tabacalera, generan empleos relacionados parcial o indirectamente.

### Los empleos en la agricultura y la producción del tabaco se limitan a unos pocos países.

En el año 2000, el 65 % del cultivo mundial del tabaco se concentró en solo 5 países, para el año 2016, esa proporción alcanzó el 71 % (Figura 1). En su informe de 2014, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estimó una disminución significativa del empleo en la mayoría de los principales países productores de tabaco durante las últimas dos décadas.<sup>2</sup> La proporción del empleo en el cultivo de tabaco en cuanto al empleo total, disminuyó en la mayoría de los países, excepto en la India y Zimbabue (Figura 2). Del mismo modo, más del 80 % de los empleos de producción de tabaco en todo el mundo se

concentraron en solo 3 países: India, Indonesia y China (Figura 3), pero incluso en estos países, la proporción del empleo en la producción de tabaco, en relación con el empleo total, ha disminuido (Figura 4). Además, ha habido un cambio regional en el empleo en la producción de tabaco desde las Américas y Europa hacia el sudeste de Asia y el Pacífico (Figura 5). Este cambio en el empleo ha sido impulsado por varios factores, como la globalización y los cambios en el consumo, que han pasado de regiones en las que el consumo de tabaco ha disminuido a regiones en las que ha aumentado.

### La industria tabacalera ha estado recortando empleos

Uno de los principales contribuyentes a la disminución mundial del empleo en el cultivo y la fabricación de tabaco ha sido la propia industria tabacalera. La industria ha aumentado la productividad a través de la modernización tecnológica y se ha desplazado hacia tecnologías con mayor uso de capital y ha dejado de lado las tecnologías con mayor uso de mano de obra. Además, la privatización de lo que solían ser compañías tabacaleras de propiedad pública (y a menudo con exceso de personal) en muchos países ha provocado

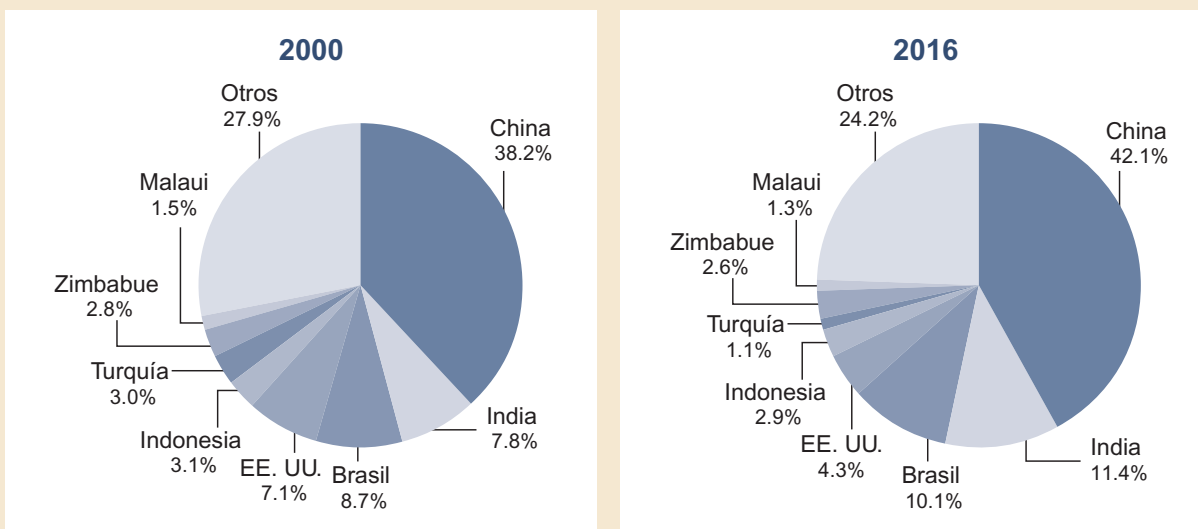
una disminución significativa en el número de empleos en el sector tabacalero. Es importante enfatizar que estas tendencias han sido propiciadas en gran medida por la industria tabacalera, que, como cualquier industria con fines de lucro, se ha enfocado en minimizar el costo de producción.

### La presencia económica no implica dependencia económica en el sector tabacalero

Si bien el empleo en la industria tabacalera puede parecer alto en términos absolutos, incluso en los principales países productores, la proporción del empleo en el cultivo de tabaco en relación con el empleo total, es en realidad pequeña (1.2 % en Indonesia, 0.8 % en China, 0.2 % en India) (Figura 2). De manera similar, la participación del empleo en la producción de tabaco en el empleo total ha sido pequeña y en declive (0.5 % en Indonesia, 0.1 % en India y 0.04 % en China) (Figura 4). También se estima que es muy pequeño el valor de la producción de tabaco como porcentaje del PIB, especialmente en comparación con el valor de la producción total, lo que limita la contribución de la industria tabacalera a la economía en general (Figura 6).

**Figura 1**

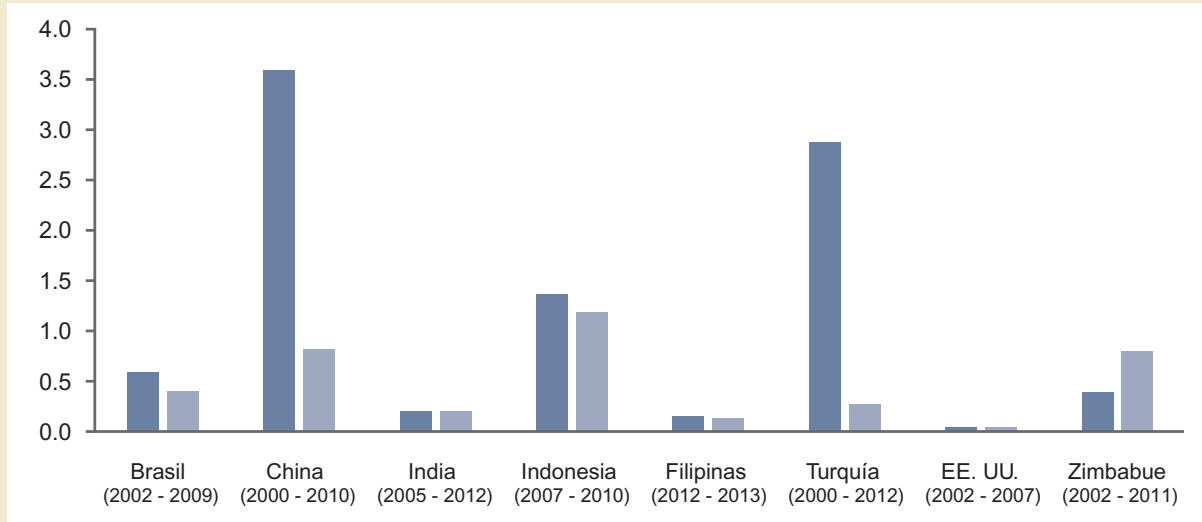
### Principales productores de tabaco (% de la producción mundial)



Fuente: Cálculos del autor utilizando datos sobre el cultivo de tabaco por país de la FAOSTAT<sup>3</sup>

**Figura 2**

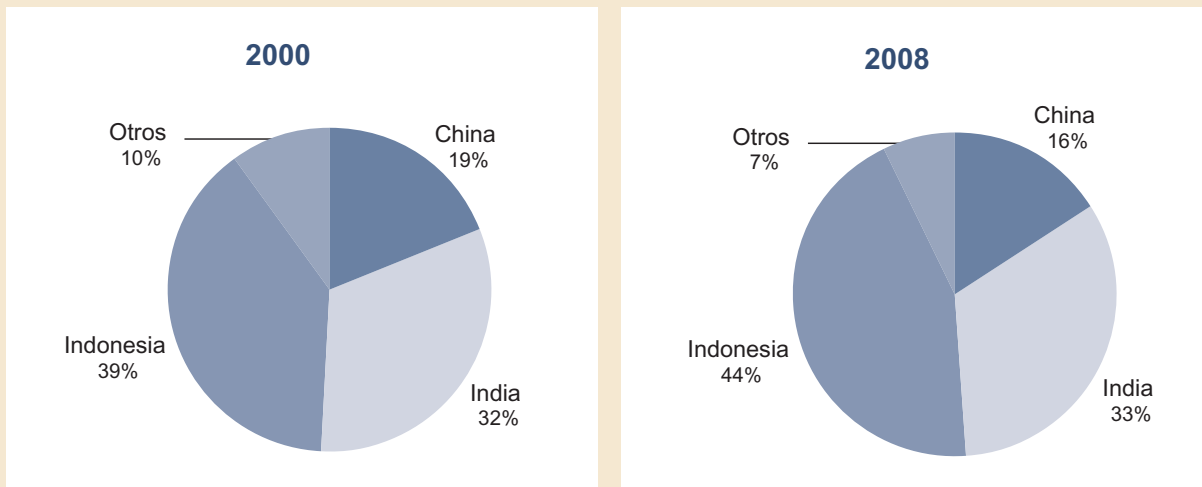
**Empleo en el cultivo de tabaco (% del empleo total), países seleccionados**



Fuente: Cálculos del autor utilizando datos de la OIT 2014<sup>2</sup> (empleo en el cultivo de tabaco) y WDI<sup>4</sup> (empleo total)

**Figura 3**

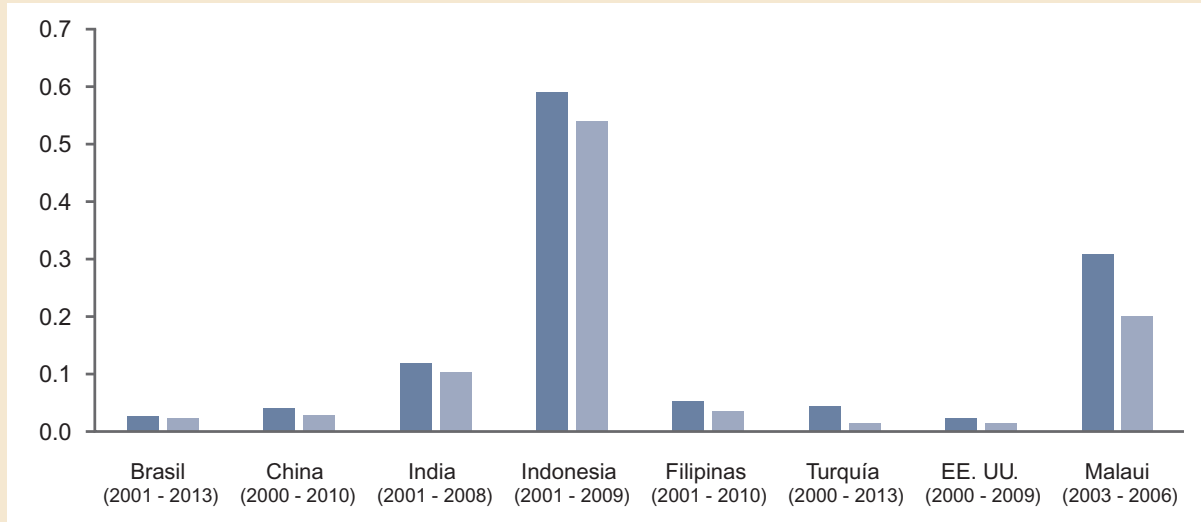
**Empleo en la producción de tabaco (% mundial)**



Fuente: Cálculos del autor utilizando datos sobre el cultivo de tabaco por país de la OIT 2014<sup>2</sup>

**Figura 4**

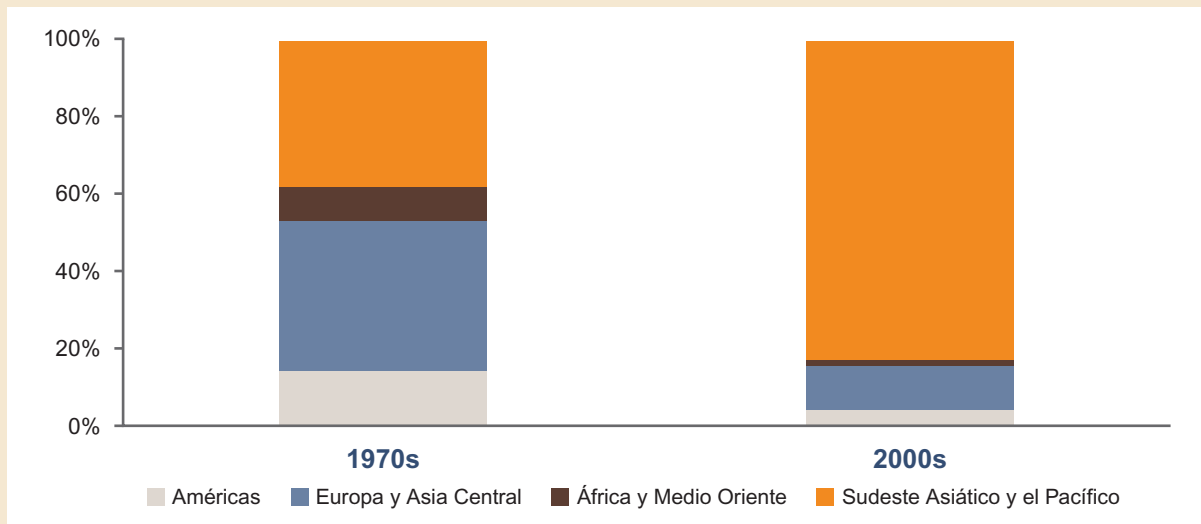
**Empleo en la producción de tabaco (% del empleo total), países seleccionados**



Fuente: Cálculos del autor utilizando datos de la OIT 2014<sup>2</sup> (producción de tabaco) empleo y WDI<sup>4</sup> (empleo total)

**Figura 5**

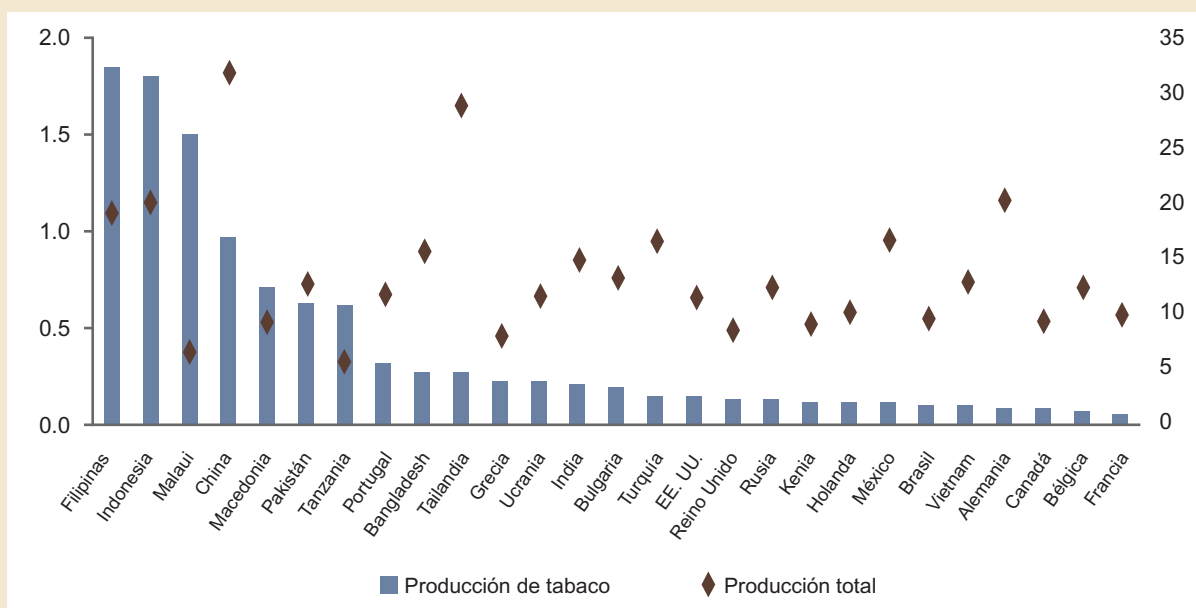
**Empleo en la producción de tabaco por región (% del total de la producción de tabaco)**



Fuente: Cálculos del autor utilizando datos del NCI de EE. UU. y la OMS (2016)<sup>1</sup> (Tabla 15.1)

**Figura 6**

**Contribuciones de la producción de tabaco y de la producción total al PIB (% del PIB)\*, países seleccionados, 2015 (a menos que se indique lo contrario\*\*)**



Fuente: Cálculos del autor utilizando datos de la FAOSTAT<sup>3</sup>

Nota: \*Producción de tabaco en el eje izquierdo y producción total en el eje derecho; \*\*Vietnam (2014), Macedonia y Tanzania (2013); Malawi y el Reino Unido (2012); Bangladesh y Tailandia (2011); China (2008); Pakistán (2006).

## Medición del impacto de las políticas de control del tabaco en el empleo

### Definición de los impactos brutos y netos en el empleo

El impacto bruto se refiere al impacto en todos los empleos en el sector tabacalero, incluidos aquellos relacionados directa e indirectamente con el tabaco. Por otro lado, el impacto neto también incluye los impactos en todos los demás sectores de la economía como resultado de la reasignación de fondos que no se gastan en el consumo de tabaco y del gasto gubernamental de los nuevos ingresos fiscales derivados de los aumentos de los impuestos al tabaco.

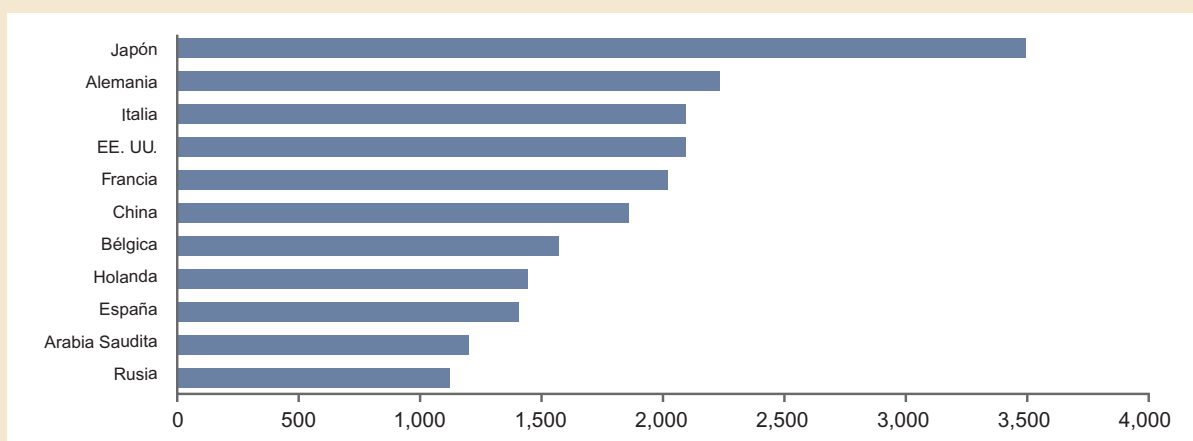
### El tipo intercambio comercial del tabaco en un país

Hay dos factores principales que determinan el impacto de las políticas de control del tabaco en el

empleo. Un factor es la intensidad de la mano de obra del sector tabacalero en relación con los demás sectores de la economía. Cuanto más intensiva sea la producción de tabaco en capital, menor será el impacto en el empleo de cualquier política de control del tabaco. El segundo factor es la dependencia que tiene la industria tabacalera nacional de las importaciones (Figura 7), en relación con los demás sectores donde los consumidores de tabaco gastarían sus ingresos. Cuanto más dependa el sector tabacalero de un país de las importaciones en relación con el resto de la economía, más se beneficiará en términos de empleo general como resultado de una política nacional de control del tabaco. Esto se debe a que algunos, si no es que todos, los fondos que se gastaban en el consumo de tabaco, pero que abandonaban el país, probablemente se reasignarán a otros bienes y servicios que se producen nacionalmente.

**Figura 7**

**Principales importadores de tabaco, 2015 (millones de USD)**



Fuente: UN Comtrade<sup>5</sup>

Nota: incluye tanto tabaco sin producir como producido.

## La evidencia empírica de los impactos en el empleo

### La contribución del sector tabacalero a las economías nacionales

El multiplicador estimado del empleo en el sector manufacturero del tabaco en Indonesia es de alrededor de 4.7, mientras que para el cultivo de tabaco es de alrededor de 1.1.<sup>6</sup> En la práctica, esto significa que un empleo recién creado en el sector tabacalero puede llevar a la creación de alrededor de 5 nuevos empleos en otros sectores. Para ponerlo en perspectiva, los multiplicadores estimados para algunos otros sectores, como el transporte aéreo o la producción de arroz, están por encima de 13.5. De manera similar, la producción y el procesamiento de ciertos alimentos, incluidos la harina y el aceite, tienen multiplicadores estimados entre 5.3 y 7.3. Esto concuerda con una estimación de que la contribución al PIB de la producción de tabaco es tan solo del 0.5 % ante la contribución del 22.6 % del total de la producción. Grecia ofrece otro ejemplo donde el multiplicador estimado para el tabaco es alrededor de 2.6.

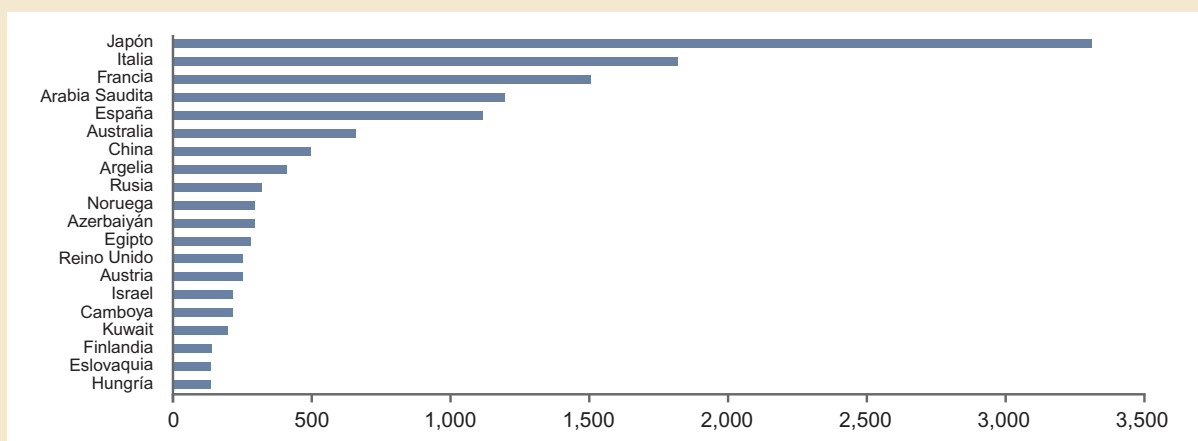
### Las políticas de control del tabaco tienen un impacto neto positivo o nulo en el empleo en general

La mayoría de los estudios muestran que el número total de empleos puede aumentar como resultado de

las políticas de control del tabaco, ya que las pérdidas de empleos en el sector tabacalero pueden compensarse con la generación de empleos en otros sectores de la economía.<sup>8,9,10</sup> Como se indicó antes, este es especialmente el caso de los países que importan más hojas de tabaco, o cigarrillos, de los que producen localmente. Para los países importadores netos (Figura 8), a medida que aumenta el impuesto al tabaco, también aumentan los ingresos del gobierno que luego se gastarían en actividades más intensivas en mano de obra, lo que apoya la creación de empleos en esos sectores. En cualquier caso, independientemente de si el impacto estimado es negativo o positivo, se estima que la magnitud es muy pequeña (menos del 1 %). El empleo en los países exportadores netos (ya sea de hoja de tabaco o cigarrillos) (Figura 9) puede verse afectado negativamente por los cambios globales en las políticas de control del tabaco si sus economías son altamente dependientes del sector tabacalero. Entre los países exportadores netos, las políticas nacionales de control del tabaco no tendrían un impacto significativo en el empleo. También se ha encontrado un impacto nulo o impacto neto positivo en países que tienen regiones específicas productoras de tabaco (por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, Zimbabue). Si bien estas regiones experimentarían pérdidas de empleos, la generación de empleos en las regiones que no producen tabaco compensaría las pérdidas.

**Figura 8**

**Principales importadores netos del sector tabacalero, 2015 (millones de USD)**



Fuente: Cálculos del autor (importación del sector tabacalero - exportación del sector tabacalero) utilizando datos de UN Comtrade<sup>5</sup>

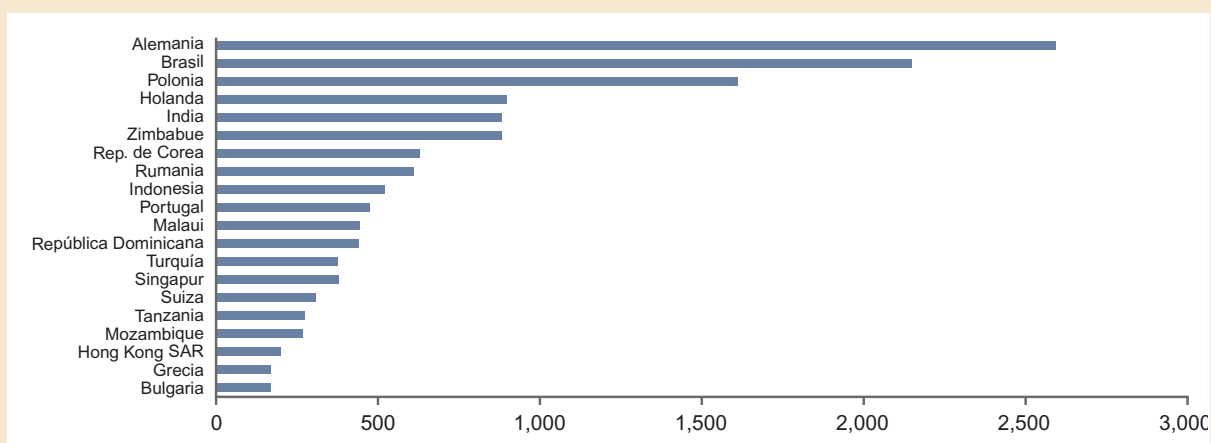
**Los gobiernos pueden implementar programas de compensación para los empleados del sector tabacalero**

El impacto de las políticas de control del tabaco en el empleo del sector tabacalero se puede limitar mediante la implementación de programas de compensación que ayuden a los agricultores a diversificarse a otros cultivos y a los trabajadores de las fábricas a hacer la transición a otros sectores. La experiencia de algunos

países en la implementación de tales programas muestra que, aunque son exigentes desde el punto de vista administrativo, el cambiar del tabaco a la siembra de otros cultivos es factible incluso en regiones que dependen significativamente del tabaco. Por ejemplo, Canadá lanzó un programa de compensación en 1987;<sup>11</sup> Brasil se centró en tres regiones productoras de tabaco en 2005 (Santa Cruz, Schroeder y Santa Rosa);<sup>12</sup> y China lanzó un programa piloto en 2008.<sup>13</sup>

**Figura 9**

**Principales exportadores netos del sector tabacalero, 2015 (millones de USD)**



Fuente: Cálculos del autor (exportación del sector tabacalero - importación del sector tabacalero) utilizando datos de UN Comtrade<sup>5</sup>

## Los fumadores son relativamente menos productivos y ganan menos que los no fumadores

Hay evidencia empírica que se repite sobre la brecha salarial entre fumadores y no fumadores.<sup>14, 15</sup> La brecha salarial estimada varía según los datos y las metodologías de los estudios, pero oscilan en rangos tan bajos como el 1.5-3.5 % y más del 20 %.<sup>16, 14</sup> Se ha considerado que diferentes factores contribuyen a este resultado en el mercado laboral, desde el deterioro de la salud hasta una menor productividad. Los fumadores también ponen mayor énfasis en la gratificación en el presente (es decir, en satisfacer el deseo inmediato de fumar) que en su bienestar futuro y, por lo tanto, tienden a invertir relativamente menos en educación y en un estilo de vida saludable que los no fumadores. Como resultado, la contribución de los no fumadores a la creación de empleos en los sectores de la economía no tabacaleros es potencial y relativamente mayor que la de los fumadores.

## Conclusión

Las políticas de control del tabaco a menudo se enfrentan a la resistencia por parte de los legisladores por la preocupación respecto al potencial impacto negativo en el empleo. Este argumento es comúnmente promovido de manera agresiva por la industria tabacalera. Por lo tanto, la evidencia empírica de estudios rigurosos es crucial para responder a esta afirmación con argumentos contundentes.

La industria tabacalera genera empleos en diferentes sectores de la economía, pero el empleo mundial, tanto en el cultivo como en la producción de tabaco, se ha concentrado predominantemente en unos pocos países, e incluso allí, la proporción del empleo del tabaco en total ha sido pequeña y está disminuyendo debido a los avances tecnológicos y al aumento de la productividad en gran medida impulsados por la misma industria tabacalera. Por lo tanto, a pesar del aumento del consumo mundial de tabaco, ha habido una disminución del empleo en el sector tabacalero independientemente de cualquier política de control del tabaco.

La evidencia empírica disponible, basada principalmente en simulaciones de fuertes disminuciones del consumo, muestra que los impuestos al tabaco y otras políticas de control del tabaco, tienen un efecto positivo neto o nulo sobre el empleo en general, especialmente en los países importadores netos. En los países exportadores netos, es más probable que sean las políticas de control del tabaco mundiales, respecto a las políticas nacionales, las que tengan un impacto en el empleo. Además, cualquier pérdida de empleo en el sector tabacalero a causa de impuestos y precios más altos no ocurre bruscamente ni de la noche a la mañana. Más bien, ocurre gradualmente, lo que permite que la economía se adapte al cambio y reasigne los recursos hacia otros sectores.

## Bibliografía

- <sup>1</sup> Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos y la Organización Mundial de la Salud. La economía y el control del tabaco. Instituto Nacional del Cáncer, Monografía 21 del Control del Tabaco. Publicación NIH No. 16- CA-8029A. Bethesda, MD: Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. Institutos Nacionales de la Salud, Instituto Nacional del Cáncer y Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud, 2016.
- <sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Tobacco Sector – Employment Statistical Update*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo, 2014
- <sup>3</sup> FAOSTAT. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (<http://www.fao.org/faostat/en/#data>) (consultado en abril de 2018).
- <sup>4</sup> Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI, por sus siglas en inglés). Washington, DC: The World Bank Group (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>) (consultado en mayo de 2018).
- <sup>5</sup> UN Comtrade. Ciudad de Nueva York: Naciones Unidas (<https://comtrade.un.org/data/>) (consultado en agosto de 2018).



- <sup>6</sup> Un Ashan, Wiyono IN. *An Analysis of the Impact of Higher Cigarette Prices on Employment in Indonesia*. Bangkok: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEACTA), 2007.
- <sup>7</sup> Mattas K, Tzouvelekas V, Loizou S, Polymeros K. *The dynamics of crop sectors in regional development: The case of tobacco*. *International Advances in Economic Research* 5: 255, 1999.
- <sup>8</sup> Warner KE, Fulton GA, Nicolas P, Grimes DR. *Employment implications of declining tobacco product sales for the regional economies of the United States*. *JAMA* 275, 1241-6, 1996.
- <sup>9</sup> Van der Merwe R. *Employment and output effects for Zimbabwe with the elimination of tobacco consumption and production*. World Bank Group, 1998.
- <sup>10</sup> Irvine IJ, Sims WA. *Tobacco control legislation and resource allocation effects*. *Canadian Public Policy*, 23 (3), 259-73, 1997.
- <sup>11</sup> Keyser JC. *Crop substitution and alternative crops for tobacco*. Estudio realizado como documento técnico para la primera reunión del Grupo de Estudio Ad Hoc sobre Cultivos Alternativos establecido por la COP al CMCT de la OMS, 2007.
- <sup>12</sup> Vargas MA, Bonato A. *Tobacco growing, family farmers and diversification strategies in Brazil: current prospects and future potential for alternative crops*. Ministerio de Desarrollo Agrario, 2007.
- <sup>13</sup> Li VC, Wang Q, Xia N, Tang S, Wang CC. *Tobacco crop substitution: pilot effort in China*. *Revista Americana de Salud Pública*. 102(9):1660-1663, 2012.
- <sup>14</sup> Hotchkiss JL, Pitts MM. *Even One is Too Much: The Economic Consequences of Being a Smoker*. FRB Atlanta Working Paper Series 3, 2013.
- <sup>15</sup> Bondzie E. *Effect of Smoking and Other Economic Variables on Wages in Euro Area*. MPRA Paper No. 69230, 2016.
- <sup>16</sup> Leigh JP, Berger MC. *Effects of smoking and being overweight on current earnings*. *Am J Prev Med* 5(1): 8-14, 1989.

## Cita sugerida

Vulovic V. *Las políticas de control del tabaco y el empleo*. Un Informe sobre políticas públicas de Tobacconomics. Chicago, IL: Tobacconomics, Centro de Política de Salud, Instituto para la Investigación de la Salud y Política, Universidad de Illinois en Chicago, 2018. [www.tobacconomics.org](http://www.tobacconomics.org)

## Autores

Este Informe sobre políticas públicas fue escrito por la Dra. Violeta Vulovic, del Instituto para la Investigación de la Salud y Política, Universidad de Illinois en Chicago.

La revisión por pares de este Informe sobre políticas públicas fue realizada por el Dr. Jeffrey Drope, Vicepresidente Científico, Investigación de Políticas Económicas y de Salud, Sociedad Americana del Cáncer; y el Dr. Guillermo Paraje, profesor, Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.

Este Informe sobre políticas públicas es financiado por Bloomberg Philanthropies.

## Acerca de Tobacconomics

Tobacconomics es el resultado de la colaboración de destacados investigadores que desde hace casi treinta años estudian los aspectos económicos de las políticas de lucha contra el tabaco. El equipo se dedica a facilitar a investigadores, defensores y responsables políticos el acceso a los mejores y más recientes trabajos de investigación sobre qué funciona –o no funciona– a la hora de reducir el consumo de tabaco y sus repercusiones en nuestra economía. Como programa de la University of Illinois at Chicago, Tobacconomics no está vinculado a ningún fabricante de tabaco. Visite [www.tobacconomics.org](http://www.tobacconomics.org) o síganos en Twitter [www.twitter.com/tobacconomics](https://www.twitter.com/tobacconomics).