

Montevideo, 8 de setiembre de 2022

INFORME TÉCNICO

COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA EL CONTROL DE TABACO

(Ord. Ministerial 507 del 30/09/2004 y 254 del 27/04/2015)

Para: Dr. Daniel Salinas

Ministro de Salud Pública

La Comisión Interinstitucional Asesora para el Control de Tabaco, reunida el día de la fecha, elabora el presente informe técnico sobre el Decreto 282/022 del 2 de setiembre de 2022, en el que se sustituyen los artículos 7º, 8º y 10º del Decreto Nº 120/019, de 29 de abril de 2019, a presentar ante Ud. en su rol de asesora en políticas en Control de Tabaco.

Introducción

Uruguay ratificó por la Ley Nº 17.793, de 16 de julio de 2004, el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT-OMS), por unanimidad en el Parlamento. Este es un tratado basado en pruebas que reafirma el derecho de todas las personas al máximo nivel de salud posible. En su Artículo 11 establece disposiciones para el empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco; en su Artículo 13 sobre publicidad, promoción y patrocinio del tabaco y en su Artículo 15 sobre comercio ilícito de productos de tabaco. A su vez, en el artículo 5.3 de la Ley 17.793, consigna “A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional”.

La Ley 18.256 del 6 de marzo de 2008 recoge las recomendaciones del CMCT-OMS, con el objetivo de proteger a los habitantes del país de las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco. Sus modificativas, Ley 19.244 del 25 de julio de 2014 reglamenta la publicidad, promoción y patrocinio y la Ley 19.723 del 21 de diciembre de 2018, reglamenta con su Decreto 120/019 el empaquetado, etiquetado y diseño neutro o genérico de todos los productos de tabaco así como la uniformidad de los envases de cada tipo de productos de tabaco.

El empaquetado de los productos de tabaco es un medio de comunicación fundamental de la industria tabacalera con sus clientes. La evidencia nacional e internacional ha demostrado que la regulación de dicho empaquetado, tiene impacto en el consumo y en las decisiones de la población respecto al mismo, tanto en quienes ya son consumidores, como en quienes aún no han adquirido la adicción al tabaco, especialmente en los jóvenes. El empaquetado

neutro y la presentación única por marca, constituyen una herramienta fundamental para evitar los mensajes engañosos, sobre las infundadas diferencias de riesgos de un producto de tabaco con respecto a otro. Cualquier modificación de estos elementos tiene impacto en el consumo y por tanto en la salud de la población.

El país ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en la Ley 13.751 del 11 de julio de 1969, en cuyo artículo 2.1 establece el principio de progresividad, es decir, el compromiso de no adoptar políticas y medidas que empeoren la situación de derechos económicos, sociales y culturales, así como el derecho a la salud. En tal sentido, implica una obligación del Estado de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas, sustentado en los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad.

Uruguay, también ratificó el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (Protocolo), por la Ley 19.259, el 28 de agosto de 2014. Este tratado vinculante define medidas a tomar por los Estados Parte, entre las que se encuentra controlar o regular la cadena de suministro, con la máxima transparencia posible respecto de toda relación que puedan mantener con la industria tabacalera (Artículo 4.2 del Protocolo).

Y en el Artículo 8.12, relativo al seguimiento y localización de todos los productos de tabaco que se fabriquen o importen en el territorio, establece: “Las obligaciones asignadas a una Parte no serán cumplidas por la industria tabacalera ni delegadas en esta”.

Sobre los CONSIDERANDO del Decreto 282/022:

“I) que el Decreto citado [120/019] dispone entre otras medidas, la indiferenciación de origen en el propio cigarrillo, lo que se entiende facilitaría la elaboración y circulación de cigarrillos falsificados”

El Decreto 120/019 identifica el origen de los cigarrillos a través del empaquetado, tal como lo establece en su Artículo 5. No existe ninguna evidencia científica que se requiera identificar cada cigarrillo. Las disposiciones del Protocolo, establecen trazabilidad en la caja/envase, no en el producto en sí.

“II) que asimismo al imponer como única versión comercializable la cajilla dura (cartón con apertura “flip top”), excluye la cajilla blanda que ha sido tradicionalmente la de mayor venta en el mercado y cuyas características le permiten competir más efectivamente con aquellas mayoritariamente del mismo tipo que ingresan de contrabando”

Esta afirmación carece de evidencia libre de conflicto de intereses. De acuerdo a las declaraciones de ventas al Programa Nacional de Control de Tabaco, de las 3 compañías elaboradoras e importadoras de tabaco de mayor venta en el mercado interno, sólo el 37,5%; 23% y 0% de las unidades vendidas previo a la entrada en vigor del Decreto 120/019 era en caja blanda. La uniformidad de todas las cajillas en cuanto a material y apertura, se

basa en evidencia científica sobre la percepción de riesgo, la experiencia en otros países y en recomendaciones de la OMS¹ y se encuentra establecida por la Ley 19.723.

“III) que las mencionadas limitaciones afectan al cigarrillo comercializado en el mercado formal, frente a la fuerte competencia de cigarrillo de contrabando”

No existe evidencia libre de conflicto de intereses sobre esta afirmación y en el Litigio de la industria tabacalera a Australia, el arbitraje internacional encontró que la evidencia presentada no establece que las medidas de empaquetado neutro hayan dado lugar a un aumento en el comercio ilícito de tabaco. Las medidas establecidas en el Decreto 120/019 responden a un objetivo de protección de la Salud Pública que está por encima de los intereses comerciales. Los productos de tabaco, cualquiera sea su procedencia, causan un grave daño a la salud de la población.

“IV) que el ingreso de cigarrillos y contrabando o su falsificación generan y fomentan un mercado informal relevante, que afecta severamente la recaudación y que atenta contra las políticas públicas de la Administración en cuanto a su erradicación”

Las medidas para la eliminación del comercio ilícito se encuentran establecidas en el Artículo 15 del CMCT-OMS y en el Protocolo ratificado por Ley 19.259. No hay evidencia de que las modificaciones en el empaquetado de los productos propuestas por el Decreto 282/022 sean medidas eficaces para combatir el comercio ilícito.

“V) que con la finalidad de interrumpir dicha irregularidad en la cadena de comercialización, se entiende necesario mantener la identificación de cada unidad del producto y su empaquetado en cajilla blanda e identificar a quienes lucran con la venta al por mayor y menor de cigarrillos falsificados de contrabando, desalentando el acceso al producto informal, determinando sanciones aplicables y explicitando su ámbito de aplicación”

Las medidas para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco, estipuladas por el Protocolo, en ningún momento hablan de identificar cada unidad, ni la necesidad de contar con “cajilla blanda” como una medida para combatir el comercio ilícito. Las medidas demostradamente efectivas para evitar el comercio ilícito y la evasión fiscal incluyen el licenciamiento y la implementación de un sistema de trazabilidad definidos por la autoridad competente. La fiscalización del cumplimiento de la normativa del control de tabaco está establecida en la Ley 18.256 y las sanciones que se aplican a los incumplimientos están reglamentadas en la Ordenanza del MSP N° 1079 del 8 de agosto de 2022.

¹ <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255271/9789243565224-spa.pdf;jsessionid=DEE98693B726D38DEB9DB2EDED1FE6E6?sequence=1>

Sobre el DECRETA

En la sustitución presentada en el Decreto 282/022 del artículo 7, se elimina del Decreto 120/019, “la apertura de los paquetes de cigarrillos será tipo abatible o “flip top”.

Las acciones presentes en el Decreto 120/019 tienen por finalidad reducir el atractivo de los productos de tabaco, suprimir los efectos del empaquetado como forma de publicidad y promoción, prevenir el uso de técnicas de diseño en el empaquetado que puedan sugerir que un producto de tabaco es menos nocivo que otro y aumentar la visibilidad y eficacia de las advertencias sanitarias. Tener una forma de paquete estándar, cumple este objetivo, mientras que diversificarla, permitiendo dos tipos de cajillas, contraviene los objetivos del empaquetado neutro contenidos en la Ley 19.723 y es una regresividad en los Derechos de Salud ya alcanzados.

En la sustitución presentada en el Decreto 282/022 del artículo 8, se elimina del Decreto 120/019, “Todos los paquetes de cigarrillos serán de cartón, quedando prohibido el uso de cualquier otro tipo de material” También se elimina: “El interior del paquete de cigarrillos deberá ser de color blanco liso y acabado mate y solo podrá contener una cubierta de papel metalizado color plata liso, quedando prohibido la inclusión de cualquier otro elemento”

La eliminación de estas especificaciones deja un vacío en cuanto al material a utilizar en el empaquetado de cigarrillos, así como en su interior. Esta eliminación contraviene los objetivos del empaquetado neutro establecidos en las Directrices del Artículos 11 y 13 del CMCT- OMS y la Ley 19.723, dejando el diseño interior de la caja y el material del empaquetado a criterio de la empresa para utilizarlo como publicidad, contraviniendo también la Ley 19.244 y es una regresividad en los Derechos de Salud ya alcanzados.

En la sustitución presentada en el Decreto 282/022 del artículo 10, se expresa “En el cigarrillo o en el interior de la cajilla el fabricante podrá incorporar elementos distintivos destinados a determinar la autenticidad del producto o su trazabilidad con el fin de detectar y combatir su desvío o adulteración. El filtro será de color imitación corcho o blanco, siendo biodegradables y en él se podrá incorporar la identificación de la marca”.

Que el fabricante incorpore “elementos distintivos destinados a determinar la autenticidad del producto o su trazabilidad con el fin de detectar y combatir su desvío o adulteración”, contraviene el Protocolo de Comercio Ilícito y la Ley 19.259, en su Artículo 8.12 sobre seguimiento y localización, que establece “Las obligaciones asignadas a una Parte no serán cumplidas por la industria tabacalera ni delegadas en esta”.

Que en el filtro se pueda incorporar la identificación de la marca, no es una forma de trazabilidad sino de publicidad, contraviniendo el Artículo 13 del CMCT- OMS y la Ley 19.723 y es una regresividad en los Derechos de Salud ya alcanzados.

EN SUMA: las sustituciones de los Artículos 7, 8 y 10 planteados por del Decreto 282/022 no son medidas para combatir el comercio ilícito y permite que los cigarrillos sean más atractivos a través de técnicas de diseño empleadas por la industria tabacalera, elimina la uniformidad del empaquetado. Se contraviene el Convenio Marco de la OMS para el Control de Tabaco ratificado por la Ley 17.793, el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco ratificado por la Ley 19.259, la Ley 18.256 y sus modificativas, Ley 19.244, la Ley 19.723, como también la Ley 13.751. Por lo que se requiere la inmediata derogación del Decreto 282/022.

Por Comisión Interinstitucional Asesora para el Control de Tabaco



Dra. Beatriz Goja

Por Programa Nacional de Control de Tabaco



Dra. Elba Esteves
Directora
Programa Nacional de Control de Tabaco
Dirección General de la Salud
Ministerio de Salud Pública