

---

Uruguay

INDICE DE  
INTERFERENCIA  
DE LA  
INDUSTRIA  
TABACALERA

2023

Octubre 2023

**Autores:**

Diego Rodriguez (CIET / SUT)  
Eduardo Bianco (CIET)

**Organizaciones:**

Centro de Investigación para la Epidemia del Tabaquismo (CIET)  
Sociedad Uruguaya de Tabacología (SUT)



## Introducción y Antecedentes

Históricamente, Uruguay ha sido uno de los países latinoamericanos con mayor prevalencia de tabaquismo, mientras carecía de regulaciones efectivas de control del tabaco. Con el impulso proporcionado por el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS), el país comenzó tempranamente a aplicar sus principales disposiciones y logró en poco tiempo una disminución significativa en la prevalencia de fumadores adultos y, sobre todo, en jóvenes. Debido a estas acciones y sus resultados, Uruguay emergió como uno de los líderes regionales e internacionales en el control del tabaco.

La industria tabacalera se ha opuesto persistentemente a los avances en el desarrollo y aplicación de regulaciones de control del tabaco. Las dos principales compañías tabacaleras en Uruguay, son la empresa local (Montepaz) cuya participación de mercado ha fluctuado entre el 75% y el 85%, y la empresa multinacional, Philip Morris International (PMI), con una participación que osciló entre 10-15%. Montepaz, y la subsidiaria local de PMI (Abal Hnos) han interpuesto reiteradas acciones legales ante la Justicia a nivel nacional contra las medidas de control del tabaco. PMI presentó una demanda ante el Centro Internacional de Arreglo en Diferencias sobre Inversiones (CIADI) del Banco Mundial por las regulaciones sobre el empaquetado del tabaco (etiquetas de advertencia del 80% y el requisito de una única presentación).

Afortunadamente, Uruguay logró superar estos obstáculos legales y ha podido avanzar, aunque la interferencia de la industria tabacalera sigue presente.

En las primeras ediciones del índice de interferencia de la industria tabacalera (2019, 2020), Uruguay mostró niveles aceptables de transparencia y niveles moderados de interferencia. Pero con la llegada de un nuevo gobierno en 2020, cuyo enfoque es favorecer el desarrollo de las empresas y reducir la participación del Estado en las políticas públicas, se ha observado un aumento en el grado de interferencia de la industria tabacalera en las políticas públicas.

Este año, Uruguay ha obtenido un total de 66 puntos, lo que representa un deterioro significativo respecto de años anteriores (49 puntos en 2021 y 34 puntos en 2020 y 2019). La interferencia de la industria en la política de control del tabaco es más ostensible.

Existe evidencia de que la multinacional tabacalera ha utilizado las regulaciones recientemente aprobadas en Uruguay como ejemplo para alentar a otros países a flexibilizar sus regulaciones de control del tabaco.

Este informe tiene como objetivo evaluar cómo Uruguay está implementando el Artículo 5.3 del CMCT de la OMS. Se basa en un cuestionario desarrollado por la Alianza del Control del Tabaco del Sudeste Asiático. Hay 20 preguntas basadas en las directrices del Artículo 5.3. La información utilizada en este informe se obtiene únicamente del dominio público. Se aplica un sistema de puntuación para realizar la evaluación. Una mayor puntuación

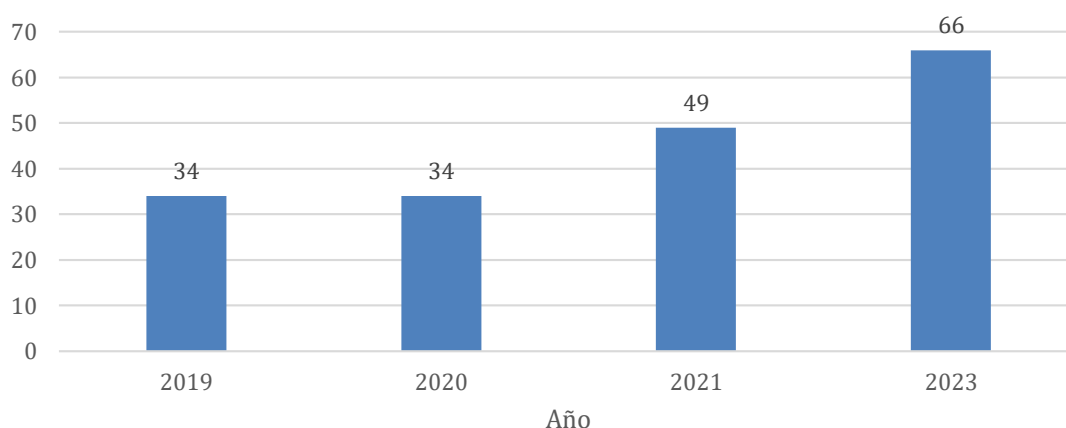
refleja mayor interferencia de la industria. Por lo tanto, cuanto más baja sea la puntuación, mejor para el país. En aquellos ítems donde la puntuación es 0, indica la ausencia de evidencia o que ese ítem no es aplicable. El informe incluye información sobre incidentes desde abril de 2021 hasta marzo de 2023, pero también incluye incidentes anteriores que siguen siendo relevantes.

## Resumen de resultados

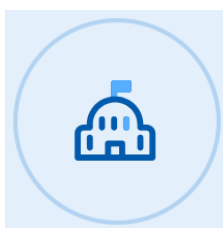
Posición de Uruguay en el Índice Global

AÑO			
2019	2020	2021	2023
7°	7°	23°	61°

Índice de Interferencia de la Industria Tabacalera Uruguay



### 1. PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS



Participación de la industria en el desarrollo de políticas

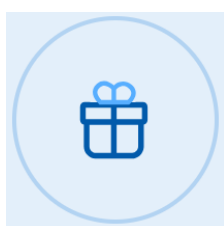
AÑO			
2019	2020	2021	2023
2	2	6	12

Aunque el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (FCTC), aprobado mediante la Ley 17.793 (2004), establece que no se permite aceptar, apoyar o respaldar ninguna oferta de asistencia o colaboración por parte de la industria tabacalera en el establecimiento o implementación de políticas de salud pública relacionadas con el control del tabaco, el gobierno actual ha ignorado esta obligación.

En 2021, el gobierno emitió el Decreto 87/021, que eliminó la prohibición previamente existente sobre la comercialización de Productos de Tabaco Calentados (PTC) en Uruguay. Ante las consultas realizadas por el Parlamento Nacional sobre este Decreto, el Ministerio de Salud Pública basó su respuesta en los mismos argumentos utilizados por Philip Morris para justificar estos productos ("proteger la salud de la población"), y no consultó a la Comisión Asesora para el Control del Tabaco del Ministerio de Salud, que ha estado en funcionamiento desde 2004, ni tomó en cuenta la opinión de la Academia de Ciencias de la Salud, ambos en contra de esta modificación. Posteriormente, después de que organizaciones de la sociedad civil se opusieran a estos cambios y se iniciara una acción legal contra el decreto, ante la justicia, el Poder Ejecutivo defendió la "libertad de comercio" de las compañías tabacaleras. De esta manera, el gobierno alineó su discurso con la industria tabacalera. En 2022, una investigación periodística mostró que Philip Morris utilizó el Decreto uruguayo para promover sus PTC en varios países de la región (Brasil, Panamá y México), inmediatamente después de su aprobación, afirmando que "Uruguay, un país serio con sólidas políticas antitabaco, los había aprobado".

En 2022, el gobierno aprobó el Decreto 282/022, mediante el cual se debilitó la ley de empaquetado neutro de productos de tabaco. El propio Presidente de la República, Dr. Lacalle Pou, admitió a los medios de comunicación que este decreto se hizo a pedido de una empresa tabacalera. En esta oportunidad la sociedad civil también realizó acciones legales contra este decreto, el cual permanece sin poder aplicarse hasta que se expida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## 2. ACTIVIDADES DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL



Acciones de RSE				
AÑO				
2019	2020	2021	2023	
0	0	2	3	

Bajo la Ley 17.793 (2004), que ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco, y la Ley 18.256 (2008) o Ley Nacional de Control del Tabaco, las actividades de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de la industria tabacalera están prohibidas.

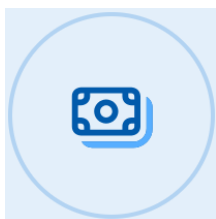
Sin embargo, la industria tabacalera a nivel mundial parece haber encontrado la forma de eludir esta prohibición a través de terceras partes, como por ejemplo organizaciones que promueven el reciclado de las colillas. Esto ha quedado en evidencia en Colombia con la organización denominada "No Más Colillas", la cual ha realizado acciones promocionadas por la empresa Phillip Morris.

En Uruguay, si bien el informe anual de PMI de 2021 evidencia que financia 3 organizaciones de nuestro país, no se ha logrado saber cuáles son, dado que estas organizaciones no transparentan este vínculo.

Llama la atención que en nuestro país también existe una ONG denominada igual que la colombiana que también promueve el reciclado de colillas, habiendo firmado acuerdos con gobiernos, autoridades locales y diversas empresas comerciales. La falta de transparencia es notable, ya que esta ONG no ha revelado cómo financia su funcionamiento y actividades.

En la misma línea de promoción del reciclado de colillas, recientemente un Senador de la República del partido de gobierno, propuso ante el Parlamento Nacional un proyecto de ley sobre el reciclaje de colillas de cigarrillos, que entre otras cosas promueve la instalación de ceniceros en todas las ciudades, lo que re-normalizaría su presencia a nivel social, y propone financiar estas actividades con fondos públicos, lo cual daría la oportunidad a las empresas tabacaleras de hacer uso de los mismos. Es importante destacar que este proyecto ha excluido la participación del Ministerio de Salud.

### 3. BENEFICIOS OTORGADOS A LA INDUSTRIA TABACALERA



Beneficios para la Industria			
AÑO			
2019	2020	2021	2023
3	3	7	8

La mayoría de los 64 productores de tabaco en Uruguay son pequeños agricultores familiares con una cantidad muy limitada de tierras cultivadas (en promedio, menos de 50 hectáreas). Por esta razón, reciben beneficios de exención de impuestos: se los exime de aportes patronales y del Impuesto a la propiedad rural.

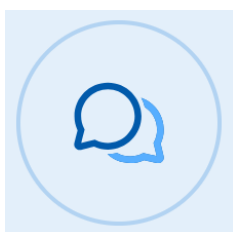
Asimismo, el tabaco está exento de controles fitosanitarios, a diferencia de otros cultivos.

El gobierno puede establecer un impuesto diferencial (IMESI) para los productos de tabaco producidos para el consumo en departamentos fronterizos.

Desde finales de 2019, la industria tabacalera ha aprovechado una exención relacionada con los agroquímicos utilizados para diversos cultivos, incluido el tabaco.

Las regulaciones permiten a los viajeros internacionales ingresar a Uruguay con 200 cigarrillos o 25 cigarros o 250 gramos de tabaco libres de aranceles. Esta actividad ha sido identificada como una fuente de comercio ilícito.

### 4. INTERACCIONES INNECESARIAS

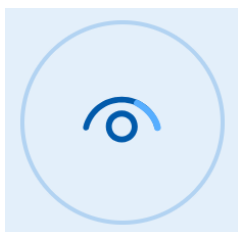


Interacciones innecesarias			
AÑO			
2019	2020	2021	2023
0	0	4	6

No hay evidencia de que el Presidente o los Ministros hayan asistido a eventos sociales o reuniones organizadas por compañías tabacaleras, pero en el Departamento de Artigas (donde se cultiva tabaco) las autoridades locales y algunos Ministros de Estado han promovido el cultivo de tabaco como una "oportunidad de empleo" para la población.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), sin consultar al Ministerio de Salud, resolvió la aprobación del estatuto legal y la legalización de una Asociación de Vapeadores (ASOVAPE Uruguay), a pesar de que la comercialización de cigarrillos electrónicos está prohibida en el país.

## 5. TRANSPARENCIA



Transparencia			
AÑO			
2019	2020	2021	2023
5	6	10	10

No existe una legislación o regulación nacional que establezca la divulgación obligatoria de reuniones con la industria tabacalera o actores vinculados a ella. Tampoco hay normas para la divulgación o registro de entidades de la industria tabacalera, organizaciones afiliadas y/o personas que actúan en su nombre, incluidos los grupos de presión.

Cabe destacar que, en 2022 un asesor del Presidente (hoy Ministro del Interior) se reunió con Montepaz, la principal compañía tabacalera en Uruguay, antes de la aprobación del decreto que debilitó la disposición de empaquetado neutro del tabaco. Esta reunión, que no se divulgó públicamente, tuvo lugar en las oficinas de la compañía tabacalera. Esta reunión "innecesaria" se reveló a través de exposiciones mediáticas.

Una diputada de la coalición de partidos del gobierno (Roselló), se reunió con la industria tabacalera y defendió públicamente los intereses de esta, criticando el requisito de Presentación Única por Marca argumentando que afectaba al negocio tabacalero. Tema que ya fue dirimido en el juicio de PMI contra el Estado uruguayo.

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS



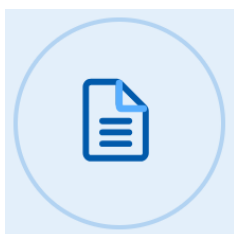
Conflictos de Interés			
AÑO			
2019	2020	2021	2023
5	4	3	10

El Decreto 284/008, en cumplimiento de la Ley 18.256, prohíbe todas las formas de patrocinio de compañías tabacaleras, incluidas las donaciones. A pesar de esto, la compañía tabacalera Montepaz, que controla el 85% del mercado uruguayo, contribuyó al financiamiento de la campaña electoral del actual presidente (Dr. Luis Lacalle Pou) en la última campaña electoral.

El fenómeno de la "puerta giratoria" entre el poder político y la industria tabacalera es raro en Uruguay, pero hay algunas situaciones para destacar, como el de un asesor legal de la principal compañía tabacalera en Uruguay (Montepaz), quien previamente se desempeñó como Vicecanciller durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle Herrera (padre del actual Presidente), y también fue senador suplente desde 2010 hasta 2015. Además, ha sido asesor legal del Ministerio

de Industria, Energía y Minería durante 16 años, y ha ocupado diversos cargos en cuadros del partido de gobierno: Vicepresidente del Comité Ejecutivo del Herrerismo (Partido Nacional) y Vicepresidente del Instituto Manuel Oribe. Actualmente, formaría parte de la Comisión Fiscal del Instituto Manuel Oribe.

## 7. MEDIDAS PREVENTIVAS



Medidas preventivas			
AÑO			
2019	2020	2021	2023
19	19	17	17

El gobierno no ha formulado una política ni ha adoptado un código de conducta específico para regular las interacciones de los funcionarios públicos con la industria tabacalera. Tampoco se cuenta con un procedimiento para divulgar los registros de interacción (como agendas, asistentes, actas y resultados) con la industria tabacalera y sus representantes.

El Estado uruguayo exige que la industria tabacalera, al igual que cualquier otra industria, presente información al Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre el número de empleados, ingresos y volumen de producción. Asimismo, la Dirección General Impositiva (DGI) también mantiene registros de la actividad económica de todas las industrias, incluida la tabacalera, pero esta información no es pública.

La industria tabacalera no está obligada a informar sobre los gastos de marketing u otras actividades, como el cabildeo, las contribuciones políticas, etc.

El gobierno no cuenta con ningún programa o plan para concientizar al aparato estatal sobre las Directrices del Artículo 5.3 del CMCT. Debido a las regulaciones relacionadas con la Transparencia del Estado, el gobierno y sus funcionarios tienen prohibido aceptar cualquier forma de contribución/regalo (monetario o de otro tipo) de cualquier industria, incluida la industria tabacalera.

## 8. RECOMENDACIONES

Uruguay debería:

- Aplicar las regulaciones nacionales existentes sobre transparencia y anticorrupción en la interacción de los funcionarios públicos, incluidas las autoridades políticas, con empresas, corporaciones y terceros vinculados a la industria tabacalera.
- Hacer cumplir la ley con respecto a la prohibición de donaciones por parte de la industria tabacalera, especialmente aquellas relacionadas con campañas políticas durante las elecciones.
- Aprobar y aplicar una regulación para cumplir con el artículo 5.3 del CMCT y sus directrices.
- Promover y apoyar la participación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al control del tabaco, sin vínculos con los intereses de la industria tabacalera, en la supervisión de acciones de interferencia por parte de esta industria.