

CARACTERIZACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO

MONTEVIDEO Y ÁREA METROPOLITANA

POLICY BRIEF

20 de enero de 2025

Autores: Diego Rodríguez Sendoya¹, Luca Pruzzo², Mauricio Minacapilli³,
Constanza Garín², Mauricio Muñoz², Laura Llambi³, Guillermo Paraje²



OMIS
Organización Multidisciplinaria
para la Integración Social



Este estudio fue financiado por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) con el fin de realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en Uruguay. UAI es socio de la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco. Los puntos de vista expresados en este documento no se pueden atribuir ni representan los puntos de vista de UAI o de Bloomberg Philanthropies.

- (1) Organización Multidisciplinaria para la Integración Social (OMIS)
- (2) Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez (UAI)
- (3) Facultad de Medicina. Universidad de la República (FMed, UdeLaR)

1. INTRODUCCIÓN

El tabaquismo es la principal causa de enfermedad y muerte evitable a nivel mundial, que causa 8 millones de muertes al año, principalmente de enfermedades oncológicas, cardiovasculares y respiratorias.⁽¹⁾ Uruguay ratificó en 2004 el Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Desde entonces, las políticas implementadas mostraron su efectividad reduciendo la prevalencia de consumo de tabaco, pasando en adultos (15 a 64 años) de 29% en el año 2006 al 20% en el 2022. Mientras que en jóvenes de 13 a 15 años pasó del 27% en 2003 a 8% en 2021.⁽²⁾

Los resultados asociados a estas políticas se ven amenazados por el comercio ilícito de productos de tabaco, ya que socava los esfuerzos para reducir el consumo mediante el acceso a productos no regulados y de menor costo. Este fenómeno no solo impide la efectividad de las políticas fiscales, sino que también facilita la evasión de normativas sanitarias, de empaquetado, de prohibición de publicidad, etc.⁽³⁾

En Uruguay, el último estudio independiente y sin conflictos de interés que estimó la penetración del comercio ilícito de productos de tabaco fue realizado en 2017 por el Banco Mundial. Este estudio estimó que entre 2009 y 2017 el volumen de contrabando a nivel nacional se mantuvo estable en alrededor del 12% del mercado total.⁽⁴⁾ Este período se encuentra dentro del lapso de tiempo en el cual se aplicaron gran parte de las políticas de control de tabaco en Uruguay.⁽²⁾

Desde el 2017, las cifras que circulan públicamente sobre el contrabando de productos de tabaco en Uruguay son cifras no oficiales y tampoco provienen de estudios realizados por la academia o sociedad civil, libres de conflictos de interés. Estos datos muchas veces son utilizados por la industria tabacalera como herramienta para presionar a los gobiernos y frenar la implementación de políticas de control de tabaco promovidas por el CMCT y por el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco ("Protocolo" de aquí en adelante).⁽⁵⁾

Aunque Uruguay ratificó ambos instrumentos, no ha implementado medidas clave del Protocolo, como el licenciamiento de los puntos de venta o un sistema de localización y seguimiento de productos, entre otras. La fiscalización de las políticas también se ha reducido significativamente respecto de otros años.⁽⁶⁾

El objetivo de este estudio fue analizar los patrones de consumo y la interacción de los fumadores del Área Metropolitana de Montevideo con el comercio ilícito de cigarrillos, así como estimar su magnitud. De esta manera, proporcionar evidencia actualizada, y sin conflictos de interés para analizar la penetración del comercio ilícito de cigarrillos, permitiendo respaldar políticas basadas en evidencia que refuercen el control del tabaco, como las que recomienda el Protocolo.

2. METODOLOGÍA

Se realizó un estudio descriptivo, observacional, de corte transversal, en el que se encuestó a 801 fumadores seleccionados mediante un muestreo estratificado por zona, sexo y edad. La estratificación se basó en los datos de la encuesta de Origen y Destino de Montevideo⁽⁷⁾ y la Encuesta Continua de Hogares.⁽⁸⁾ El estudio incluyó a personas mayores de 18 años que fumaban cigarrillos y aceptaron participar voluntariamente.

Durante la encuesta se obtuvieron fotografías de todas las caras de las cajillas de cigarrillos, lo que permitió capturar información de éstas, y establecer criterios para determinar si los productos consumidos por los fumadores eran de origen lícito o ilícito. La recolección de datos se llevó a cabo entre agosto y setiembre de 2024.

3. RESULTADOS

a. Caracterización de la muestra

El 53% de los encuestados fueron hombres. La edad promedio de los fumadores entrevistados fue de 44 años. La persona fumadora más joven tenía 18 años y la de mayor edad tenía 88 años. En cuanto al nivel educativo, más de la mitad de las personas (54%) tenía enseñanza media (secundaria completa o incompleta). Un 12% como máximo tenía primaria completa o incompleta, 7% enseñanza técnica, un 16% había alcanzado estudios terciarios incompletos y una cifra marginal tenían estudios terciarios completos (9%) y posgrado (2%).

El 69% de los encuestados pertenecía, como máximo, a un nivel socioeconómico medio, mientras que el 31% se ubicaba en los niveles medio alto y alto. Los encuestados casi en su totalidad (93%) consumían cigarrillos diariamente, solo un 6% lo hacía semanal y un 1% menos de una vez a la semana. El promedio de cigarrillos consumidos en un mes es de aproximadamente 19 cajillas (de 20 cigarrillos o sea 380 cigarrillos/mes).

b. Penetración de comercio ilícito

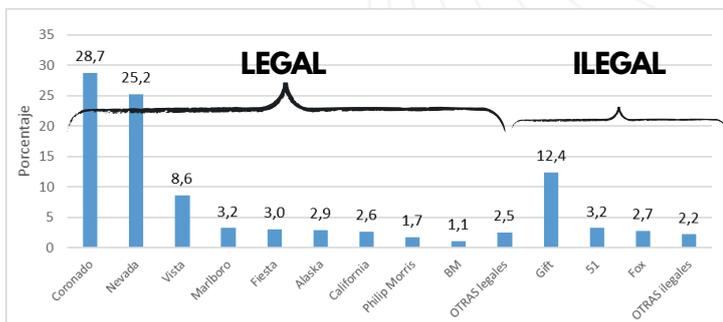
La identificación de los cigarrillos provenientes del comercio ilícito se basó principalmente en analizar las fotos tomadas que capturaban diversos atributos tales como la marca del producto (contrastando con las registradas ante el Ministerio de Salud Pública) y el cumplimiento del empaquetado neutro obligatorio que actualmente rige en la normativa uruguaya. A su vez, se incluyó en la encuesta una pregunta que identificaba el lugar de compra de los productos para diferenciar canales de venta regularizados (kioskos, estaciones de servicio, supermercados) de los no regularizados (ferias, vendedores ambulantes). En la figura 1 se puede observar un ejemplo de cajilla lícita, con empaquetado neutro, y una ilícita que no cumple con el empaquetado neutro.

Figura 1. Ejemplos de cajillas de cigarrillos



El análisis de las fotografías tomadas a las cajillas permitió estimar que el 21% de los cigarrillos consumidos en el Área Metropolitana de Montevideo son de origen ilícito. En la figura 2 se observa la distribución de marcas de las cajillas de los fumadores encuestados

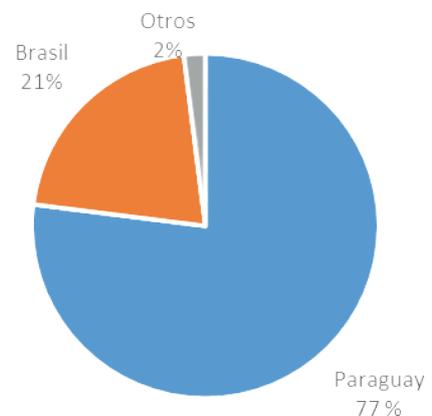
Figura 2. Marca de la cajilla de cigarrillos que estaba fumando el encuestado/a



Nota: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Caracterización de fumadores del Área Metropolitana de Uruguay 2024.

Las fotografías de las cajillas también revelaron el país de procedencia de los cigarrillos. En el caso de los cigarrillos ilícitos, como indica la figura 3, aproximadamente, el 80% eran fabricados en Paraguay y el 20% en Brasil.

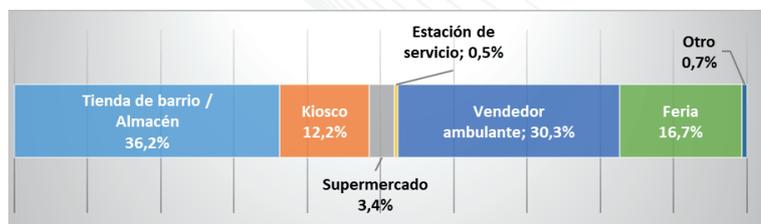
Figura 3. País de origen de las cajillas ilícitas de cigarrillos del encuestado/a.



Nota: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Caracterización de fumadores del Área Metropolitana de Uruguay 2024. La categoría "Otros" considera países como China, Argentina y Sudáfrica, con una participación de menos del 1% por cada una.

La encuesta permitió identificar también el canal de venta de los cigarrillos. En Montevideo y su Área Metropolitana, el 82% del total de las compras de cigarrillos se realizaron en kioscos, almacenes/tiendas y en supermercados. Mientras que al realizar el subanálisis de los cigarrillos ilícitos (figura 4) se encontró que el 52% de estos se habían adquirido en comercios legales, como tiendas de barrio, almacenes, kioscos y supermercados.

Figura 4. Lugar de compra de las cajillas de cigarrillos ilícitos que estaba fumando el encuestado/a.



Nota: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Caracterización de fumadores del Área Metropolitana de Uruguay 2024. La categoría "Otros" incluye a puntos de ventas como: bar, restaurante, confitería, redes sociales, delivery (Rappi, Pedidos Ya, etc.).

Por otra parte, el análisis reveló una diferencia de precios entre los cigarrillos lícitos e ilícitos. Mientras que la cajilla de 20 cigarrillos de la marca lícita más vendida (Coronado) tiene un precio de \$210 (4,8 USD), la cajilla de 20 cigarrillos de la marca ilícita más vendida (Gift), se encuentra en entorno de los \$100 (2,3 USD), indicando que el cigarrillo de contrabando cuesta poco menos de la mitad del legal.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas de control de tabaco en Uruguay han sido altamente efectivas en la reducción de la prevalencia de consumo, especialmente en jóvenes, logrando también retrasar la edad de inicio. Sin embargo, su efectividad está amenazada por el comercio ilícito de productos de tabaco, que evade las normativas vigentes, y genera pérdida de recaudación fiscal.

En Uruguay, el comercio ilícito implica que no se cumple con medidas como el empaquetado neutro y advertencias sanitarias, fenómeno que afecta aproximadamente al 21% del mercado de cigarrillos en el Área Metropolitana de Uruguay.

El aumento de precios mediante impuestos es la medida más costo-efectiva para reducir el consumo de tabaco. Incluso, según la evidencia científica esta medida también impacta al mercado ilícito, incrementando los precios de los cigarrillos de contrabando, aunque persista una diferencia significativa entre el precio de los productos lícitos e ilícitos.⁽⁹⁾

En Uruguay, la marca más vendida de los cigarrillos ilícitos cuesta menos de la mitad que la marca lícita más vendida.

Un aspecto crucial del comercio ilícito de cigarrillos en el Área Metropolitana de Montevideo es la participación de actores legales en la distribución de estos productos. Más de la mitad de los cigarrillos ilegales (54%) se compraron en comercios legalmente establecidos, como almacenes, kioscos, tiendas de barrio, supermercados, estaciones de servicio. Esta situación evidencia la existencia de un canal de distribución ilícito que opera de manera visible, pero que no es detectado por las autoridades.

En cuanto a la procedencia de los productos ilícitos, la mayoría proviene de Paraguay y Brasil. Esto lleva a cuestionarse sobre la efectividad de controles fronterizos y las medidas internas de Uruguay, que parecen insuficientes para frenar el ingreso de estos productos al país.

Es fundamental que Uruguay tome medidas para controlar y eliminar el comercio ilícito de cigarrillos, comenzando con la implementación del Protocolo creado para tales efectos. Este instrumento ofrece un marco integral para fortalecer los controles fronterizos, regular los canales de distribución y garantizar la trazabilidad de los productos. En particular, se debe fiscalizar a los puntos de venta legales, ya que representan la mayor proporción de comercialización de cigarrillos ilícitos.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. Organización Mundial de la Salud. Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo. Plan de medidas MPOWER [Internet]. 2008 [citado el 29 de enero de 2025]; Disponible en: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485>
2. Gerstenblüth M, Triunfo P. El control del tabaco en Uruguay: evolución de los últimos 20 años. *Revista Médica del Uruguay*. 2024;40(3).
3. Licht AS, Hyland AJ, O'Connor RJ, Chaloupka FJ, Borland R, Fong GT, et al. How do price minimizing behaviors impact smoking cessation? Findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey. *Int J Environ Res Public Health*. 2011;8(5):1671-91.
4. World Bank Group. *Confronting Illicit Tobacco Trade: a Global Review of Country Experiences* [Internet]. Washington, D.C.; 2023. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/Confronting-Illicit-Tobacco-Trade-a-Global-Review-of-Country-Experiences>
5. Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. *Tob Control*. 2013;22(2):e1-e1.
6. Cardozo L. Solo un vicio más. *Semanario Brecha* [Internet]. 2023; Disponible en: <https://brecha.com.uy/solo-un-vicio-mas/>
7. Mauttone A, Hernández D. Encuesta de movilidad del área metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores. 2017;
8. Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares 2022 [Internet]. 2024 [citado el 29 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www4.ine.gub.uy/Anda5/index.php/catalog/730>
9. Paraje G, Stoklosa M, Blecher E. Illicit trade in tobacco products: recent trends and coming challenges. *Tob Control*. 2022;31(2):257-62.
10. Iglesias RM, Szklo AS, de Souza MC, de Almeida LM. Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the global adult tobacco survey. *Tob Control*. 2017;26(1):53-9.
11. Maldonado N, Llorente BA, Iglesias RM, Escobar D. Measuring illicit cigarette trade in Colombia. *Tob Control*. 2020;29 (Suppl 4):s260-6.
12. Herrera-Ballesteros VH, Zúñiga J, Moreno I, Gómez B, Roa-Rodríguez R. Factores socioeconómicos asociados con la compra ilegal de productos de tabaco en Panamá. *Salud Publica Mex*. 2017;59:88-96.
13. Paraje G. Illicit cigarette trade in five South American countries: a gap analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Peru. *Nicotine and Tobacco Research*. 2019;21(8):1079-86.
14. Stoklosa M, Ross H. Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw, Poland. *Tob Control*. 2014;23(e1):e30-4.
15. Perera M. Índice de nivel socioeconómico. Propuesta de actualización. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CEISMU); 2023.