

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA EFICIENCIA FISCAL Y COMBATE AL CONTRABANDO DE TABACO.

Expediente: 25.668

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley N. ° 9028 denominada "Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud" del 05 de abril del 2012, constituyó un hito en la política de salud pública y regulación fiscal de nuestro país. Sin embargo, tras más de una década de vigencia, el entorno económico, el mercado ilegal y el marco jurídico costarricense, han experimentado transformaciones profundas que exigen la actualización de sus mecanismos de control.

El artículo 31 de dicha ley introdujo la figura del "Nivel de Tributación Mínimo" para productos de cigarrillos y similares, con el objetivo de establecer un "piso" mínimo del 85% de la sumatoria de los impuestos por concepto del impuesto selectivo de consumo (ISC), el impuesto al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) más el Impuesto General sobre las Ventas. No obstante, transcurridos más de catorce años de vigencia de la Ley N. ° 9028, se identifican tres problemas críticos:

- a) Nomenclatura legal e institucional obsoleta;
- b) Excesiva complejidad operativa para el cálculo de los tributos;
- c) Rigidez matemática que incentiva indirectamente el comercio ilícito de cigarrillos y similares, en detrimento de las finanzas públicas y la salud de la población.

El presente proyecto de ley propone una reforma integral a dicho artículo con el fin de simplificar la administración tributaria, dotar de seguridad jurídica al sistema, y ajustar las cargas fiscales para restarle competitividad al contrabando de cigarrillos y similares, sin desproteger los fines de recaudación del Estado.

I. Diagnóstico de la Problemática Actual

El texto vigente del artículo 31 hace referencia al "impuesto general sobre las ventas" y al "Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)". Ambas figuras jurídicas ya no existen en nuestro ordenamiento. El impuesto general sobre las ventas fue

derogado y sustituido por el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) mediante la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N. ° 9635 del 3 de diciembre de 2018; mientras que el IDA se transformó en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) a través de la Ley N. ° 9036 del 11 de mayo de 2012.

Mantener estas denominaciones obsoletas y derogadas en un texto legal vigente genera una grave inconsistencia formal y debilita el principio de seguridad jurídica que debe regir en nuestro ordenamiento jurídico.

De igual manera, fijar un tope mínimo a la sumatoria de los impuestos tan elevado (del 85%) sobre la categoría más vendida de cigarrillos, genera un encarecimiento artificial y desproporcionado de las marcas legales de menor costo. En la práctica, esto ensancha la brecha de precios entre el producto legal que si paga impuestos y el cigarrillo de contrabando.

Al verse privados de opciones legales accesibles, los consumidores de menores ingresos no necesariamente abandonan el hábito de consumo, sino que migran masivamente hacia el mercado ilegal por aspectos de una falsa creencia de ahorro por precio. Lo anterior, ya que el contrabando no solamente afecta la recaudación fiscal, sino que también afecta la salud de la población al no aplicarse los controles estatales y sanitarios del Ministerio de Salud, impactando gravemente en la salud de las personas que tienen este hábito.

A esto se suma la rigidez de la cláusula que prohíbe disminuciones en el nivel de tributación mínimo. Esta prohibición impide que el tributo se adapte a contracciones económicas o dinámicas propias de la inflación, congelando el impuesto en picos históricos que rompen con los principios técnicos de la flexibilidad y la realidad económica.

Adicionalmente, el presente proyecto elimina el tributo destinado al Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Como antecedente histórico, este gravamen fue creado incluso antes que el Impuesto Específico sobre el Tabaco, acumulándose a lo largo del tiempo con otros tres tributos: el impuesto Selectivo de Consumo (ISC), un impuesto específico, y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA).

Esta compleja estructura fiscal no solo eleva significativamente el precio del producto que ingresa legalmente al país, perdiendo competitividad con el producto de contrabando, sino que obliga a la coexistencia de dos administraciones tributarias distintas, siendo estas el Ministerio de Hacienda y el INDER. No menos importante es el hecho de que el INDER se transformó en una institución que

ejecuta la política del Estado para el desarrollo rural, no como una institución administradora de tributos, potestad que le fue atribuida al Ministerio de Hacienda.

Al suprimir la participación del INDER en la administración tributaria del impuesto a los cigarrillos y similares, esta Reforma elimina la dualidad administrativa y simplifica sustantivamente el cálculo del impuesto. Por lo tanto, la reducción de cargas accesorias que se propone busca dotar de mayor competitividad a la industria formal frente al comercio ilícito, concentrando el control fiscal en los dos impuestos generales de mayor recaudación del Estado: el ISC y el IVA.

II. Aspectos importantes para considerar

1. Simplificación Operativa y Flexibilización Normativa

- El texto original del artículo 31 a la Ley N. ° 9028 determina la fiscalización y la recaudación a partir de factores matemáticos estáticos o parámetros específicos de mercado. Introducir la potestad normativa por resolución agiliza la respuesta institucional ante nuevas tácticas de evasión.
- La industria del tabaco evoluciona velozmente mediante sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y dispositivos de tabaco calentado. Una resolución administrativa se actualiza más rápido que una reforma de ley completa que debe tramitarse ante la Asamblea Legislativa.
- Tributación dispondrá de la flexibilidad técnica, para emitir requerimientos formales, informativos y de control según las necesidades fiscales de cada periodo fiscal.

2. Fundamento en los Principios de Eficiencia y Eficacia Tributaria

- El artículo 11 de la Constitución Política, exige que la Administración Pública actúe bajo criterios de eficiencia. Centralizar las obligaciones formales mediante resoluciones de alcance general evita la obsolescencia fiscal del cobro del impuesto específico al tabaco.
- Al delegar en la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda el establecimiento de las declaraciones normativas y comprobantes obligatorios, se blindan las metodologías necesarias para asegurar que el tributo se recaude con efectividad, garantizando que el Poder Ejecutivo

realice el correcto financiamiento de los programas de salud e instituciones beneficiadas por el artículo 29 de la Ley N. ° 9028.

3. Ajuste al Principio de Legalidad y Delegación Relativa

- Debido a que el impuesto específico (hecho imponible, sujetos y tarifas) ya se encuentra plenamente definido en los artículos 22 y subsiguientes de la Ley N. ° 9028, delegar las obligaciones formales de cumplimiento a la Dirección General de Tributación no lesiona el principio de legalidad penal o tributaria.
- La jurisprudencia de la Sala Constitucional ampara que los órganos técnicos adscritos al Ministerio de Hacienda configuren los mecanismos de control, plazos y medios de presentación o procedimentales, siempre que no creen impuestos nuevos.

4. Armonización con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios

- El ordenamiento jurídico ya otorga a la Dirección General de Tributación la facultad de dictar normas administrativas generales (resoluciones DGT) para la recaudación de los tributos, según lo dispuesto en el artículo 99 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario), Ley N. ° 4755 del 3 de mayo de 1971 y sus reformas. La reforma viene a ratificar y armonizar de forma expresa esta competencia dentro de la legislación especial antitabaco.
- Al definir con claridad que las reglas procedimentales se emitirán vía resolución general, los obligados tributarios de la industria tabacalera sabrán exactamente a qué normativa técnica atenerse, unificando los criterios de fiscalización.
- Las resoluciones de la Dirección General de Tributación permiten actualizar los mecanismos de control en días, evitando que las dinámicas inflacionarias o las variaciones cambiarias diluyan el valor real de la recaudación fiscal.
- El comercio ilegal de cigarrillos es altamente dinámico y la rigidez del texto actual de la ley impide que el Ministerio de Hacienda reaccione con rapidez para frenar nuevas formas de evasión fiscal.

5. Sostenibilidad Financiera del Sector de Salud Pública

- El impuesto específico financia directamente a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) para el tratamiento de enfermedades crónicas no transmisibles.
- Las enfermedades asociadas al tabaquismo generan un costo multimillonario de atención médica que supera la recaudación actual. Optimizar la eficiencia tributaria ayuda a cerrar esta brecha financiera, a fin de disponer de mejores herramientas y tecnología para el tratamiento de enfermedades asociadas.

6. Simplificación de la Administración Tributaria

- La simplificación de la administración tributaria se refiere a la reducción de la complejidad y de la carga administrativa del sistema tributario, es decir, eliminación o sustitución de impuestos no necesarios, simplificado normas y procedimientos tributarios, todo en aras de optimizar la recaudación fiscal.
- La simplificación tributaria en Costa Rica debe modernizarse desde tres perspectivas mundialmente reconocidas: a) eficiencia económica, b) eficiencia jurídica, y c) eficiencia pragmática.
- La eficiencia económica se resume en los impuestos que deben eliminarse, de forma tal, que se incentive la producción (abaratando costos) y no se desincentive el consumo. Lo anterior, en tanto la eliminación de impuestos sea con el fin de aumentar la recaudación fiscal debido a la formalización de actividades ilícitas como el contrabando de cigarrillos.
- La eficiencia jurídica es la precisión terminológica con la que debe redactarse la ley que crea o regula el impuesto, con el propósito de procurar su eficiente cumplimiento, así como la derogatoria de aquellos tributos que no tienen incidencia efectiva en la recaudación, pero si lo tienen en aumentar la complejidad del sistema tributario.
- La simplificación tributaria y su eficiencia pragmática debe entenderse desde la perspectiva de facilitar al contribuyente el cumplimiento de las obligaciones fiscales y el acercamiento a la Administración Tributaria.

- La implementación de administraciones tributarias integradas o unificadas, reflejan la coherencia, la eficiencia operativa y el mejor control del sistema fiscal. La medida propuesta en este proyecto de ley permitirá eliminar la duplicación de funciones en fiscalización, sistemas y atención, bajo una visión integral del contribuyente y una integración de información que permitirá análisis robustos en temas como brechas tributarias y cumplimiento.

7. Afectación social producto del contrabando

- El problema del contrabando de tabaco es un flagelo a nivel mundial. El consumo de estos bienes y que no se sometan a los controles fiscales y de salud, incrementa un riesgo a la población consumidora de estos productos.
- Si bien es cierto los productos que ingresan al territorio nacional de manera ilegítima ponen en riesgo la vida y la salud de la población, el contrabando también incide en otras áreas de la economía nacional. Los productos que ingresan al territorio nacional producto de esta actividad ilícita evaden completamente el pago de impuestos, causando una afectación y un grave perjuicio histórico a la Hacienda Pública, ya que disminuye la recaudación fiscal y con ello el margen de acción y recursos que tiene el Estado costarricense para hacer frente a las políticas públicas.
- Según el informe de Estimación de la Evasión Fiscal por el Comercio Ilícito de Cigarrillos 2024, elaborado por la Dirección General de Hacienda en 2025, estimó que el mercado ilícito de cigarrillos en Costa Rica asciende al 43% inclusive para el periodo 2021-2024, con incumplimientos de recaudación del IVA, ISC e impuesto específico de hasta el 0,12% del Producto Interno Bruto (PIB).
- La actividad del contrabando suele asociarse a factores como evasión fiscal, financiamiento de actividades ilícitas, impacto en la economía local, dejando en total desventaja a los comerciantes de los productos que cumplen con los requerimientos tributarios y de salud, frente a un mercado ilegal de precios bajos y sin control de los productos a introducir y vender en el territorio nacional.

Por las razones expuestas, se estima necesario implementar reformas en la normativa que permitan reforzar y eficientizar el control tributario, en aras de

combatir el flagelo social y el riesgo a la salud y las finanzas públicas de nuestro país.

Por lo cual, se somete a consideración de las señoras y señores diputados el siguiente proyecto de ley:

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**LEY PARA LA EFICIENCIA FISCAL Y COMBATE AL CONTRABANDO DE
TABACO.**

Artículo 1.— Refórmense los artículos 22, 30 y 31 de la Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, Ley N.º 9028, del 22 de marzo de 2012, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

ARTÍCULO 22: Creación de un impuesto específico para los cigarrillos y similares.

Se crea un impuesto específico de hasta veinte colones (¢20,00) por cada cigarrillo, cigarro, puros de tabaco y sus derivados, de producción nacional o importado, comprendidos en las partidas arancelarias que se detallan a continuación:

CÓDIGO ARANCELARIO	DESCRIPCIÓN
24.01	Tabaco en rama o sin elaborar; desperdicios de tabaco.
24.02	Cigarros (puros) (incluso despuntados).
	Cigarritos (puritos) y cigarrillos de tabaco o de sucedáneos del tabaco.
24.03	Los demás tabacos y sucedáneos del tabaco, elaborados; tabaco "homogeneizado" o "reconstituido"; extractos y jugos de tabaco.

ARTÍCULO 30.- Actualización del impuesto.

A partir de la vigencia de esta ley, el Ministerio de Hacienda deberá actualizar, anualmente, el monto máximo de este impuesto, de conformidad con la

variación del índice de precios al consumidor que determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

ARTÍCULO 31: Establecimiento de un nivel de tributación mínimo.

La Dirección General de Tributación mediante resolución establecerá las obligaciones que deberán presentar los contribuyentes para el efectivo cumplimiento de esta ley.

Artículo 2.- Deróguense los artículos 1 y 5 de la Ley Crea Timbre Agrario e Impuesto Consumo Cigarrillos y Bebidas, Ley N. ° 5792, del 1 de setiembre de 1975 y sus reformas.

Rige tres meses a partir de su publicación.

LAURA FERNÁNDEZ DELGADO

RODRIGO CHAVES ROBLES
MINISTRO DE HACIENDA