

Estimación del costo beneficio de establecer un sistema de membretado en
según lo dispuesto en el proyecto de ley No. 21961 Ley contra la
adulteración y el contrabando de bebidas con contenido alcohólico

División de Política Fiscal,
Dirección General de Hacienda

Octubre 2019

Contenido

INTRODUCCIÓN:	3
CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN EFECTIVA Y LA RECAUDACIÓN POTENCIAL	4
Tarifas de impuesto según grado de alcohol.....	4
Estimación para un año completo.....	5
Estimación de la recaudación	8
Implementación de un sistema de Trazabilidad a través de un membrete	8
Ajustes en el Impuesto específico a los licores para poder atender el nuevo gasto del membrete	9
CONCLUSIÓN FINAL	10

INTRODUCCIÓN:

El presente estudio técnico realiza un análisis de impacto fiscal de la implementación del proyecto de ley N°20961 denominado "**Ley contra la adulteración y el contrabando de bebidas con contenido alcohólico**" corresponde a la versión final elaborada por la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda, del Ministerio de Hacienda a solicitud del Diputado Daniel Ulate, el cual en primera instancia fue presentado a la Comisión de Estudios Económicos y que luego fue revisado y ajustado incluyendo aspectos metodológicos.

Los estudios de medición de evasión usualmente buscan cuantificar la brecha entre la recaudación potencial y la recaudación observada. El presente estudio parte de la recaudación que generó el impuesto específico a las bebidas alcohólicas según lo dispuesto en la ley N°7972 en el 2018, considerando la recaudación del impuesto Específico, los mililitros de alcohol absoluto, el impuesto por mililitro de alcohol absoluto según el porcentaje de volumen de alcohol, para determinar el consumo observado de mililitros de alcohol en el país por bebidas con contenido alcohólico. Para la determinación del consumo potencial se investigaron los indicadores establecidos por organismos internacionales como la OMS, sobre el consumo per cápita los cuales indican que el consumo per-cápita de alcohol puro en Costa Rica para la población mayor de 15 años es de 4.8 litros.

Se efectuó la conversión según las diferentes presentaciones de licor por grado alcohólico que los determina el impuesto específico, estableciendo supuestos de consumo por tipo de envase para luego determinar el número de envases y el costo del etiquetado.

Con respecto al costo del etiquetado, a partir de la recaudación efectiva del impuesto específico, se evaluaron varias opciones de ₡6,3 y ₡287,5 por envase resultando que el costo podría oscilar entre ₡3.365 millones y ₡154.642,9 millones, para el primer costo se podría atender si se lograra recuperar de la evasión al menos un 15% y para el segundo el costo es tan alto que no es factible cubrirlo con el aumento en la recaudación.

Aunque se elabore todo un esquema de trazabilidad a través del etiquetado siempre habrá un incentivo para la evasión por lo que se realizaron escenarios de recuperación con supuestos de recuperación de evasión y contrabando de 20%, 15% y 10%, respectivamente.

El proyecto de ley N°20.961 no presenta una fuente de financiamiento para cubrir los costos del sistema de trazabilidad, por lo que para ponerlo en ejecución, partiendo que la fuente de ingresos sea por la vía del incremento del impuesto específico a los licores, habría que incrementar el monto de este impuesto, que está dado según la graduación alcohólica en un 31,5% y 357,5%, lo que representa un aumento en el precio de cada bebida.

Estimación del costo beneficio de establecer un sistema de membretado en según lo dispuesto en el proyecto de ley No. 21961 Ley contra la adulteración y el contrabando de bebidas con contenido alcohólico

Conforme a la Ley “Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución”, No. 7972, se crea un impuesto específico por cada mililitro de alcohol absoluto contenido en cualquier bebida alcohólica de producción nacional en las ventas a nivel de fábrica o en la importación o internación, al aceptar la declaración aduanera importada, según la concentración de alcohol por volumen.

CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN EFECTIVA Y LA RECAUDACIÓN POTENCIAL

El consumo efectivo de mililitros en el año 2018 fue de **12.905.725.921** mililitros y aplicando un supuesto de distribución de las presentaciones de los licores según tamaño para cada uno también se hace el supuesto del contenido de alcohol absoluto, se obtiene una estimación del número de envases dando como resultado 536.116.009 envases según la recaudación efectiva del 2018

Para efectuar una estimación del monto dejado de percibir se realiza una estimación del consumo potencial de la recaudación considerando la información obtenida de publicación del Banco Mundial en la dirección <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.ALC.PCAP.LI> así como de reportajes dados en diferentes medios, en los que resalta información de la OMS, indican que el consumo per-cápita de alcohol puro en Costa Rica es de 4.8 litros para las personas mayores de 15 años. Con la información anterior y tomando en cuenta la población mayor de 15 años se determina que el consumo potencial es de 18.845.569.872 mililitros (equivalente a 782.862.721 envases), potencialmente consumidos distribuidos por las distintas presentaciones por los distintos grados alcohólicos y multiplicados por el impuesto correspondiente se obtiene una estimación de la recaudación potencial de $\text{¢}67.825.920.693$ y la diferencia de $\text{¢} 21.377.723.651$ representaría la recaudación dejada de percibir debido a la evasión y contrabando.

Tarifas de impuesto según grado de alcohol

La siguiente tabla muestra las tarifas vigentes según grado alcohólico conforme a la resolución N° RES-DGH-041 del 5 de julio de 2019. La Administración Tributaria actualizará trimestralmente, el monto del impuesto, conforme a la variación del índice de precios al consumidor que determine el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Porcentaje de alcohol por volumen	Impuesto (colones por mililitro de alcohol absoluto)
Hasta 15%	3,38
Más de 15% y hasta 30%	4,06
Más de 30%	4,73

Estimación para un año completo

Para la estimación se tomaron las siguientes cifras:

- Tarifas vigentes según resolución No. RES-DGH-041 antes citadas
- Población de Costa Rica de 15 y más años: 3.926.160
- En el Presupuesto Nacional, del impuesto Especifico a las Bebidas Alcohólicas, se destinaron para diferentes instituciones la suma de ¢11,054 millones de colones en el año 2018.
- Según estadísticas del Ministerio de Hacienda tenemos el siguiente cuadro que muestra la cantidad de mililitros de alcohol según tramos del impuesto específico a la bebidas alcohólicas, esto conforme a la recaudación efectiva del impuesto:

Cuadro. 1 Cantidad de mililitros de alcohol de acuerdo al consumo efectivo según la recaudación del impuesto Especifico a los Licores Ley 7972 Año 2018

Cantidad según pago efectivo de Impuesto Especifico Licores Ley 7972	ml. Alcohol absoluto	Supuesto de envases en ml.	Supuesto % de alcohol a/	ml. alcohol absoluto según envase	Estimación cantidad de envases
Mililitros de alcohol abs vendido hasta 15%. (Se distribuye en 92% cervezas y 9% vinos).	9.218.480.017	355	5%	17,75	519.350.987
	801.606.958	750	13%	97,50	8.221.610
Mililitros de alcohol abs vendido más de 15% y hasta 30%	1.595.177.831	750	30%	225,00	7.089.679
Mililitros de alcohol abs vendido más de 30%	1.290.461.115	1000	40%	400,00	3.226.153
Total	12.905.725.921				537.888.429

Fuente: Depto de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal, Dirección General de Hacienda

El cuadro anterior, contempla la recaudación y los mililitros de alcohol consumidos para la producción interna, de acuerdo a los tramos que existe del impuesto Especifico a los licores según su grado alcohólico. Para el caso de las importaciones, también tienen la información pero de la recaudación de acuerdo a los tramos del impuesto Especifico a los licores según su grado alcohólico.

- Según información extraída de SAP (Systems Applications Products in Data Processing), de declaraciones de los Grandes Contribuyentes, la producción interna de las cervezas representan el 92% del total de mililitros en el tramo de hasta 15% de alcohol absoluto.
- A partir del cuadro anterior y de la recaudación efectiva, se determina que el consumo per-cápita para la población de más de 15 años es de **3.29** litros de alcohol absoluto (total de mililitros consumidos entre población de más de 15 años).
- El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), en el informe final de investigación llamado “Estimación del Consumo Per-Cápita de Alcohol en población costarricense mayor de 15 años, 2011-2015”, logró determinar que el consumo Per-cápita en Costa Rica es de 3.23 litros de alcohol para personas mayores a 15 años. La información utilizada por el IAFA es la misma que se tomó para nuestro estudio pero con cifras del año 2018.
- Con un consumo efectivo es de 3.29 litros de alcohol per cápita y con un consumo potencial de 4.8 litros, se estima que existe un nivel de evasión o contrabando, de 1,51 litros por habitante (mayor de 15 años), es decir el nivel de evasión representa un 31,5%.
- Para el Supuesto del tamaño de envase, es importante señalar que existen presentaciones de bebidas menores a las que se indican en el cuadro, lo que podría representar una mayor cantidad de envases y por lo tanto más membretes, por lo la estimación de la cantidad de envases se considera conservadora. Por ejemplo, para las bebidas con un volumen de 30% y 40% de alcohol, se consideraron envases de 750 mililitros y 1,000 mililitros, respectivamente, cuando es sabido que también se comercializan en envases de menor tamaño.

A partir de este dato, se elabora el siguiente cuadro para obtener el total de mililitros de alcohol distribuido por tramos del impuesto específico y de acuerdo al consumo potencial per-cápita de 4.8., y distribuido conforme al consumo efectivo.

Cuadro. 2 Estimación potencial de la cantidad de mililitros a partir del consumo per-cápita dado por la OMS y distribuido conforme a la recaudación efectiva del impuesto Específico a los Licores Ley 7972.

Cantidad según consumo per cápita de Impuesto Específico Licores Ley 7972	ml. Alcohol absoluto	Supuesto de envases en ml.	Supuesto % de alcohol	ml. De alcohol absoluto según envase	Estimación cantidad de envases a/
Mililitros de alcohol abs vendido hasta 15%. Se distribuye en 92% cervezas y 8% vinos.	13.461.273.727	355	5%	17,75	758.381.618
	1.170.545.542	750	13%	97,50	12.005.595
Mililitros de alcohol abs vendido más de 15% y hasta 30%	2.329.356.401	750	30%	225,00	10.352.695
Mililitros de alcohol abs vendido más de 30%	1.884.394.202	1000	40%	400,00	4.710.986
Total	18.845.569.872				785.450.894

Es importante aclarar que el estudio de bebidas alcohólicas fue elaborado por la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda, y existe una diferencia con respecto a los datos presentados ante la Comisión de Asuntos Económicos en cuanto la cantidad de envases, lo anterior por un error en la interpretación por parte de los encargados de realizar el estudio, con respecto al porcentaje (%) de volumen de alcohol según los mililitros de bebida por presentación. En un inicio se tomó el % de alcohol por volumen como los mililitros de alcohol en cada bebida, y lo que se tenía que hacer era multiplicar el % de volumen de alcohol por los mililitros de bebida. Por ejemplo, una cerveza de 355 mililitros, en la que se indica que tienen 5% volumen de alcohol, se consideró que tenía 5 mililitros de alcohol absoluto, cuando en realidad lo correcto era multiplicar 355 mililitros de bebida por 5%, dando como resultado que la cerveza tiene 17.5 mililitros de alcohol absoluto en una presentación de 355 mililitros de bebida..

Estimación de la recaudación

En el siguiente cuadro, tomando el impuesto específico a los licores vigente según N° RES-DGH-041, se presenta la estimación de la recaudación del impuesto Específico a los licores:

Cuadro. 3 Recaudación estimada del impuesto Específico a los Licores en colones

	De acuerdo al consumo efectivo para el año 2018			
Total Recaudación	46.448.197.042			

	De acuerdo al consumo per-cápita de 4,8 litros de alcohol			
	Sin Evasión ni contrabando	Recuperar un 20% de evasión y contrabando	Recuperar un 15% de evasión y contrabando	Recuperar un 10% de evasión y contrabando
Total Recaudación	67.825.920.693	50.723.741.773	49.654.855.590	48.585.969.407
Incremento recaudación	21.377.723.651	4.275.544.730	3.206.658.548	2.137.772.365
% de incremento	46%	9%	7%	5%

Del cuadro anterior, se puede observar que la recaudación podría incrementarse, si no existiera evasión ni contrabando, a partir de un consumo per-cápita de la OMS, en ¢21,377 millones de colones.

Sin embargo la evasión y el contrabando, son realmente difíciles de erradicar, razón por la cual se presentan diferentes escenarios de incremento en la recaudación y el resultado es de ¢4.275.544.730, ¢3.206.658.548 y ¢2.137.772.365, para escenarios de recuperación de evasión y contrabando de 20%, 15% y 10%, respectivamente.

Implementación de un sistema de Trazabilidad a través de un membrete

Según información suministrada por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, existen referencias del costo para membretar mercancías, y por ejemplo, para el Ecuador de una oferta adjudicada en el 2016, sin incluir costos de operación de la Administración Tributaria y para un volumen de 1.500 millones de unidades anuales, se indica que tiene un valor de \$0,01088, equivalente a aproximadamente ¢6,256. Además la Asociación GS Uno Costa Rica organización global, ONG manifestó que un sistema de etiquetado individual tiene un costo de \$0,50, que corresponde a ¢287.5 por envase.

En Ecuador donde se utiliza el membrete en los licores, es importante señalar que de acuerdo a la OMS este país tiene un consumo per-cápita de alcohol absoluto de 4.4 litros.

A partir de estas medidas, en el siguiente cuadro se puede observar los costos que tendría membretar las diferentes presentaciones de licores, considerando únicamente la estimación de envases de acuerdo a la recaudación efectiva dada en el año 2018, es decir sin recuperar evasión o contrabando:

Cuadro. 4 Costo de membretado con base en la recaudación del año 2018 costos unitarios de €6,26 y €287,5 por litro

	Cantidad de envases	Costo Membrete	
		€6,26	€287,50
Según recaudación 2018	537.888.429	€3.365.030.010	€154.642.923.258

Además, como referencia para los siguientes países se obtuvo el consumo per-cápita de alcohol (CPCA) y el costo del membrete (CM) por envase, que se muestran a continuación:

Colombia	CPCA= 0.417	CM= 5.8
Ucrania	CPCA= 0.03	CM = 8.6
Rumanía	CPCA= 0.01887	CM =12.7
Brasil	CPCA= 0.015	CM =7.8
Uruguay	CPCA= 0.015	CM = 8.6
Ecuador	CPCA= 0.01088	CM = 4.4

Ajustes en el Impuesto específico a los licores para poder atender el nuevo gasto del membrete

Considerando los diferentes costos de membrete que se han analizado, solo para cubrir la cantidad de envases que se estimaron conforme a la recaudación efectiva, y descontando los €11,054 millones que la ley tiene como destinos, se requiere incrementar el impuesto específico entre un 31,50% y un 357,5%.

En el siguiente cuadro se observa el costo de membretar los licores, el monto de los impuestos específicos vigentes y en cuanto se debe incrementar el monto del impuesto específico para poder cubrir el costo de membrete.

	Cantidad de envases	Costo Membrete	
		€6,26	€287,50
Según recaudación 2018	537.888.429	€3.365.030.010	€154.642.923.258
Incremento del impuesto específico a los licores para cubrir el costo del membrete únicamente a los licores que entran por las vías legales y considerando la distribución de €11,054 millones a instituciones			
Tarifas vigentes de Impuesto Específico a los licores por mililitro de alcohol		↑ 31,50%	↑ 357,50%
Hasta 15% de alcohol absoluto	€3,38	€4,44	€15,46
Más de 15% hasta 30% de alcohol absoluto	€4,06	€5,34	€18,57
Más de 30% de alcohol absoluto	€4,73	€6,22	€21,64

CONCLUSIÓN FINAL

El Proyecto No. 21961 Ley contra la adulteración y el contrabando de bebidas con contenido alcohólico indica que el Ministerio de Hacienda deberá establecer un registro de códigos de barras y de etiquetados de licor o cualquier otro mecanismo que posibilite la identificación por parte de los consumidores y de las autoridades policiales de bebidas con contenido alcohólico adulterado, de imitación o de contrabando, presenta un objetivo deseable desde el punto de vista de combatir la evasión, he incrementar la recaudación.

No obstante según los estudios realizados el incremento en la recaudación adicional que se espera obtener no es suficiente para atender el costo del mismo, no presenta o fuente de financiamiento, además, un 25% de la recaudación del impuesto tiene asignado un destino específico, El proyecto de ley, no indica la fuente de nuevos ingresos donde se tomarán los recursos para su financiamiento tal y como lo establece el artículo 176 de la Constitución Política, que en ningún caso, los ingresos presupuestados pueden exceder los gastos presupuestado.

Por todo lo anotado anteriormente, es evidente que tomar una decisión como la que se analiza en este proyecto N°21961 de membretar las diferentes presentaciones de licores, en busca de la trazabilidad de este producto, tiene un alto costo para la Administración Tributaria, provocando un incremento del Déficit Fiscal.