



Estimación de la evasión por el Comercio ilícito de cigarrillos. Año 2023

División de Política Fiscal, DGH
Subdirección de Estudios Económicos
Febrero, 2025



MINISTERIO
DE HACIENDA

GOBIERNO
DE COSTA RICA



**MINISTERIO
DE HACIENDA**

**GOBIERNO
DE COSTA RICA**

**DIRECCIÓN GENERAL
DE HACIENDA**

Estimación de la evasión por el Comercio ilícito de cigarrillos, 2023.

Publicación elaborada por la Subdirección de Estudios Económicos,
División de Política Fiscal, DGH

Elaborado en: diciembre 2024 – enero 2025

Revisado por:

Lic. Jorge Richard Muñoz Núñez, Subdirector

Elaborado por:

Licda. Karen Brenes Moya, Analista Económico



**MINISTERIO
DE HACIENDA**

**GOBIERNO
DE COSTA RICA**

**DIRECCIÓN GENERAL
DE HACIENDA**

Esta es una publicación de la **Dirección General de Hacienda**
En caso de reproducción debe citarse la fuente.



Índice

INTRODUCCIÓN	4
ABREVIATURAS Y SIGLAS	6
ANTECEDENTES	7
JUSTIFICACIÓN	9
OBJETIVO	10
METODOLOGÍA	11
RESULTADOS	11
CONCLUSIÓN	14
BIBLIOGRAFÍA	15





Introducción

El comercio ilícito de productos derivados del tabaco agrava problemas relacionados tanto con la salud pública como con la sostenibilidad de los ingresos fiscales, por lo que es necesario realizar estudios que permitan dimensionar su impacto. En este contexto, el componente fiscal ocupa un lugar destacado dentro de las seis medidas del plan MPOWER¹ de la Organización Mundial de la Salud (OMS), diseñadas para enfrentar la epidemia de tabaquismo y reducir significativamente las muertes relacionadas con el consumo de tabaco.

En línea con estos esfuerzos, el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS adoptó, el 12 de noviembre de 2012 en Seúl (Corea), el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. Este instrumento busca reforzar las acciones internacionales para combatir esta actividad mediante estrategias efectivas que incluyan la cooperación entre países y el fortalecimiento de las medidas regulatorias.

Este documento aborda la problemática desde una perspectiva fiscal, enfocándose en estimar las pérdidas en ingresos fiscales causadas por el contrabando de cigarrillos y evaluar el impacto económico que estas actividades ilícitas tienen en las finanzas públicas. La evasión tributaria derivada del comercio ilícito afecta tanto la capacidad del Estado para financiar programas de salud como la efectividad de las políticas antitabaco.

El comercio ilícito no solo dificulta la recaudación fiscal, sino que también socava los esfuerzos de control del tabaquismo, ya que los productos de contrabando suelen evadir regulaciones clave, como impuestos y advertencias sanitarias, facilitando su acceso a sectores vulnerables de la población. Esto pone de manifiesto la necesidad de acciones integrales para abordar el problema de manera efectiva.

¹ Mpower: Monitor: vigilar el consumo de tabaco y las políticas de prevención. Protect: proteger a la población del humo de tabaco. Offer: ofrecer ayuda para el abandono del tabaco. Warn: advertir de los peligros del tabaco. Enforce: hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Raise: aumentar los impuestos al tabaco.



En este contexto, resulta crucial realizar una estimación del tamaño del mercado ilícito de cigarrillos, cuantificar la evasión fiscal que genera y proyectar el potencial de recaudación que se podría alcanzar mediante la reducción de estas actividades ilícitas.





Abreviaturas y siglas

CMCT	Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
GATS	Encuesta Mundial sobre Tabaquismo en Adultos
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IEPT	Impuesto Específico a los productos de Tabaco
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MH	Ministerio de Hacienda
OMS	Organización Mundial de la Salud





Antecedentes

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT) aborda, en su artículo 15, los medios necesarios para contrarrestar el comercio ilícito de productos de tabaco. Como parte de este esfuerzo, el 12 de noviembre de 2012, durante la reunión del CMCT realizada en Seúl (Corea), se aprobó el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos del Tabaco. Este protocolo constituye un tratado internacional cuyo objetivo principal es erradicar todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco.

El Protocolo surge como respuesta al aumento progresivo del comercio ilícito de productos de tabaco, el cual genera consecuencias devastadoras para la salud pública, reduce los ingresos fiscales y fomenta actividades criminales. Su propósito es proteger la cadena de suministro de productos de tabaco mediante la implementación de un régimen global de seguimiento y localización, tanto a nivel nacional como regional, además de establecer un centro internacional para el intercambio de información estratégica.

Este instrumento fortalece los esfuerzos globales en la lucha contra el tabaco y se posiciona como una herramienta clave para la protección de la salud pública en los países cooperantes, incluido Costa Rica. En este sentido, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 34705-RE, Costa Rica ratificó el CMCT, el cual había sido suscrito el 23 de julio de 2003, reafirmando su compromiso con la adopción de políticas efectivas contra el comercio ilícito de tabaco.

Adicionalmente, Costa Rica implementó la Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud (Ley N.º 9028), promulgada el 22 de marzo de 2012. Esta legislación regula las medidas estatales necesarias para dar cumplimiento al CMCT y al Protocolo, con el objetivo de reducir el consumo de tabaco, minimizar su prevalencia y proteger a la población de la exposición al humo del tabaco. Cabe destacar que esta ley complementa la Ley N.º 8655, del 17 de julio de 2008, que también busca reducir los efectos adversos asociados al consumo de tabaco.



Con estas iniciativas, Costa Rica refuerza su compromiso con la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco, no solo como una estrategia fiscal, sino también como un esfuerzo integral para proteger la salud pública y garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos en el CMCT y su Protocolo.





Justificación

La actualización del presente informe responde a una solicitud de la Policía de Control Fiscal. Este estudio representa un insumo clave para esta Dirección del Ministerio de Hacienda, que entre sus funciones figura el combate al comercio ilícito de productos de tabaco.

Asimismo, resulta indispensable para la División de Política Fiscal la cuantificación de esta estimación, para poder obtener datos que resulten de interés, sobre la magnitud del mercado ilícito de cigarrillos, la evasión fiscal que genera y el potencial de recaudación que podría lograrse mediante la reducción de esta actividad ilícita.





Objetivo

Cuantificar la magnitud del mercado ilícito de cigarrillos, evaluar las pérdidas en los ingresos tributarios que genera y analizar el potencial de recaudación que podría lograrse al combatir con éxito esta actividad ilícita.





Metodología

Para estimar la evasión fiscal asociada al comercio ilícito de cigarrillos, se emplean tanto fuentes internas como externas. Por un lado, se utilizan cifras tributarias del Ministerio de Hacienda, que incluyen datos relacionados con el tabaco, los montos de recaudación provenientes de importaciones y las ventas a nivel interno. Por otro lado, se complementa con información externa sobre el consumo de cigarrillos y las tasas de prevalencia, siendo la Encuesta Mundial sobre Tabaquismo en Adultos (GATS) de 2022 la principal fuente de referencia. Esta encuesta, realizada por el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) bajo la coordinación del Ministerio de Salud, abarca hogares de personas mayores de 15 años en Costa Rica.

De los resultados de la GATS se extraen las tasas de prevalencia de consumo de cigarrillos desagregadas por sexo, edad y otros factores. Estas tasas se aplican a las estadísticas poblacionales más recientes proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), específicamente las contenidas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) 2023.

A partir de esta información, se estima el consumo nacional potencial de cigarrillos y se compara con las cantidades que, según los tributos recaudados, corresponden al consumo registrado de manera formal.

La discrepancia entre ambos valores se considera como el consumo atribuible al comercio ilícito de cigarrillos, permitiendo dimensionar su impacto fiscal.

Resultados

El cuadro 1 presenta la estimación del comercio ilícito en relación con los impuestos aplicados al comercio de tabaco en el país.



Cuadro 1
Estimación de la evasión por contrabando de cigarrillos, año 2023
Costa Rica

RUBRO			
Prevalencia por género 1/		HOMBRES	MUJERES
		13,1%	4,3%
Población a julio 2023, personas mayores a 15 años 2/	4 325 792	2 026 988	2 298 804
Consumidores estimados por género	364 384	265 535	98 849
Prevalencia por edad y zona de residencia 1/	TOTAL	URBANO	RURAL
De 15 a 24 años		5,70%	4,90%
De 25 a 44 años		11,40%	8,40%
De 45 a 64 años		9,40%	5,70%
Más de 65 años		6,40%	5%
Población a julio 2023, por edad y zona de residencia 2/	4 325 792	3 178 725	1 147 067
De 15 a 24 años		563 562	211 677
De 25 a 44 años		1 063 683	401 663
De 45 a 64 años		992 828	356 648
Más de 65 años		558 652	177 079
Consumidores estimados edad y zona de residencia	355 757	282 462	73 295
De 15 a 24 años		32 123	10 372
De 25 a 44 años		121 260	33 740
De 45 a 64 años		93 326	20 329
Más de 65 años		35 754	8 854
Consumo promedio de cigarrillos 3/		HOMBRES	MUJERES
Diario		10,9	9,9
Anual	1 413 622 015,22	1 056 432 700,30	357 189 314,92
Total Anual	1 413 622 015,22		
Datos de Recaudación-2023 (en millones de colones) 4/	58 682,44		
Específico-Tabaco (IEPT)	27 355,21		
Aduanas	27 355,17		
Interno	0,04		
Impuesto sobre el valor agregado	9 415,25		
Aduanas	9 415,25		
Interno	0,00		
Selectivo de Consumo	21 911,98		
Base Imponible IEPT 5/	1 030 909 097,72		
Diferencia en el consumo 6/	382 712 917,50		
Recaudación evadida (en millones de colones)	21 829,79		
Específico-Tabaco (IEPT)	10 155,29		
Impuesto/las Ventas	3 495,30		
DAI	40,30		
Ley 6946	4,33		
Selectivo de Consumo	8 134,56		
Mercado Ilícito	27%		

1/ Global Adult Tobacco Survey, GATS, Costa Rica 2022. IAFA

2/ ENAHO 2023 INEC

3/ Global Adult Tobacco Survey, GATS, Costa Rica 2022. IAFA

4/ Liquidación de Ingresos 2023, Contabilidad Nacional

5/ Con el impuesto específico a los productos del tabaco vigente en el año 2023 por total de cigarrillos. Impuesto del €25,47 y €26,89 por cigarrillo del año 2023. Fuente: Ministerio de Hacienda.

6/ Diferencia entre el consumo por encuestas y el declarado por el IEPT.



El cuadro presentado proporciona un análisis detallado sobre el consumo de cigarrillos y la evasión fiscal derivada del contrabando en Costa Rica. En primer lugar, se observa una clara diferencia en el comportamiento de consumo según el género, ya que los hombres presentan una prevalencia de consumo mucho más alta (13.1%) en comparación con las mujeres (4.3%).

Por otro lado, la distribución por edades y zonas de residencia muestra tendencias importantes. La mayor prevalencia de consumo se encuentra en las personas entre los 25 y los 44 años, especialmente en zonas urbanas, donde alcanza un 11.4%. Este grupo etario, que coincide con la etapa de mayor productividad económica, podría estar más expuesto a factores como el estrés laboral o el poder adquisitivo suficiente para adquirir cigarrillos. Asimismo, las zonas urbanas concentran el 73% de la población mayor de 15 años y el 79.4% de los consumidores estimados, lo que refleja la disponibilidad y accesibilidad de productos de tabaco en estos entornos. En contraste, las zonas rurales presentan menores tasas de consumo, lo que podría deberse a restricciones económicas o dificultades en la distribución de productos.

El consumo promedio diario de cigarrillos es otro aspecto significativo, con una media de 10.9 cigarrillos en el caso de los hombres y 9,9 para las mujeres. Esto genera un subtotal anual de más de 1,413 millones de cigarrillos consumidos, lo que pone en evidencia la magnitud del mercado en Costa Rica. Esta cifra subraya no solo el impacto en la salud pública, sino también la importancia de contar con políticas regulatorias efectivas que limiten el acceso al tabaco, especialmente entre los grupos más vulnerables, como los jóvenes de 15 a 24 años, quienes, aunque tienen una prevalencia menor, representan una población clave para las estrategias de prevención.

En términos económicos, los datos de recaudación de 2023 evidencian el peso significativo de los impuestos al tabaco en las finanzas públicas. Los ingresos totales derivados del impuesto específico al tabaco (IEPT), el impuesto sobre las ventas y el selectivo de consumo ascienden a 58,682 millones de colones. Sin embargo, estos ingresos potenciales se ven afectados por la evasión fiscal, ya que se estima que 382.7 millones de cigarrillos son introducidos de forma ilícita al país. Esto equivale a una recaudación evadida de 21,829,79 millones de colones (\$ 41,43 millones y 19,14 millones de paquetes de 20 cigarrillos), lo que representa una pérdida considerable para el Estado y limita los recursos disponibles para invertir en programas de salud y control del tabaquismo.



Conclusión

En conclusión, la presencia de un mercado ilícito del 27% refleja un desafío significativo para las autoridades, no solo en términos fiscales, sino también en el impacto sobre la salud pública. El contrabando de cigarrillos introduce productos no regulados, que pueden ser incluso más dañinos para los consumidores y contribuyen a perpetuar el consumo en los sectores más vulnerables. Este fenómeno destaca la necesidad de estrategias integrales que incluyan controles más estrictos en las fronteras, campañas de concientización sobre los riesgos del consumo, y medidas legales que fortalezcan la recaudación fiscal y desincentiven el comercio ilícito. El abordaje de estos retos puede contribuir no solo a reducir el consumo de tabaco, sino también a mitigar sus efectos negativos en la sociedad costarricense.





Bibliografía

División de Política Fiscal (DPF). (2021). *Estimación de la evasión por el comercio ilícito de cigarrillos*. Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). (2022). *Encuesta Global sobre el Tabaquismo en Adultos (GATS) Costa Rica 2022: Hoja informativa*. Recuperado de <https://iafa.go.cr/wp-content/uploads/2023/11/iafa-gats-costa-rica-2022-hoja-informativa.pdf>

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2023). *Cifras fiscales: Aduanas e Interno*. Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Salud de Costa Rica. (2022). *Encuesta Global sobre el Tabaquismo en Adultos (GATS) Costa Rica 2022: Datos comparativos 2015-2022*. Recuperado de <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/ministerio-de-salud/control-de-tabaco-e-informacion-relacionada/encuesta-de-consumo-de-tabaco-en-adultos/7264-datos-comparativos-gats-2015-2022/file>