

CRITERIO TÉCNICO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y CONTROL DEL TABACO EN COSTA RICA

Red Nacional Antitabaco (RENATA)

23 de julio del 2026

1. El Contexto de la Propuesta Gubernamental

El Ministerio de Hacienda ha anunciado públicamente la intención de impulsar un proyecto de ley para reducir las tasas impositivas que gravan los productos de tabaco y cigarrillos. La justificación de la cartera fiscal sostiene que la alta carga tributaria convierte al contrabando en un negocio rentable y que, al tratarse de un vicio o adicción, la población consumidora mantendrá su consumo independientemente del precio.

Desde la Red Nacional Antitabaco (RENATA), en consonancia con la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señalamos que las premisas planteadas por la cartera fiscal no se alinean con la evidencia técnica disponible. Al respecto, enfatizamos que RENATA apoya decididamente toda iniciativa y acción que se encuentre científicamente sustentada para disminuir el comercio ilícito y erradicar la evasión fiscal en productos de tabaco; no obstante, consideramos que reducir impuestos dista de contar con dicho respaldo riguroso, atentando contra la salud pública, los derechos fundamentales de la niñez y las propias finanzas del Estado.

2. La demanda sí responde al precio y la obligación del Estado de proteger a la niñez y juventud

Sostener que los impuestos no afectan el consumo ignora el principio económico de la elasticidad-precio de la demanda en productos adictivos y vulnera los marcos normativos de protección a la infancia:

- **Protección a jóvenes e iniciación:** La OPS y la OCDE han demostrado que la elasticidad-precio en adolescentes es hasta dos veces mayor que en los adultos. Los jóvenes no tienen ingresos propios elevados; al bajar el precio de los cigarrillos mediante reducciones fiscales, se elimina la principal barrera económica de entrada, estimulando la iniciación temprana.
- **Tutela del Marco Jurídico de la Niñez y la Adolescencia (Interés Superior del Menor):** El Estado costarricense no solo tiene la facultad, sino la obligación constitucional y de derecho internacional de tutelar el Derecho Humano a la Salud y garantizar el principio del Interés Superior de la Niñez y la Adolescencia, consignado en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739). Ningún criterio tributario ni interés comercial puede prevalecer sobre el

deber estatal primario de proteger a niños, niñas y adolescentes de los factores de riesgo adictivos que vulneran su salud e integridad.

- **Protección a sectores de menores ingresos:** Los estudios del Banco Mundial confirman que los hogares de menor nivel socioeconómico son los más sensibles al precio. Reducir impuestos estimula la permanencia en la adicción, desviando recursos esenciales del hogar (alimentación, educación) y concentrando las enfermedades no transmisibles (ENT) en las poblaciones más vulnerables.

3. Evidencia científica nacional: elasticidad-precio, recaudación, estándar OMS e impacto en la edad de inicio (UNA/Tabaconomía)

Frente a las afirmaciones de que los impuestos no reducen el consumo o que afectan la recaudación, investigaciones científicas desarrolladas por la Universidad Nacional (UNA) con el apoyo de Tabaconomía desmienten ambas premisas con microdatos costarricenses:

- **Recomendación de la OMS y simulación tributaria (UNA, 2022):** La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que la carga tributaria total sobre los productos de tabaco represente al menos el 75% del precio final de venta al consumidor. Actualmente, Costa Rica se encuentra por debajo de este estándar internacional óptimo, con una carga tributaria efectiva que ronda el 53% (compuesta por el impuesto específico, el 13% de IVA, el 95% de selectivo de consumo y el 2,5% del INDER). Para avanzar hacia esa meta recomendada por la OMS, una actualización y aumento en los impuestos que permitan un incremento en los precios del 30% acercarán al país al estándar óptimo internacional. El estudio económico de la UNA evidencia que en un período de 5 años este incremento del 30% aumenta la recaudación fiscal total en ₡87.878 millones, al tiempo que podría reducirse la cantidad de personas fumadoras hasta en 9,1%, lo que traería consecuencias positivas sobre los costos de salud pública que superan los ₡300.000 millones al año.
- **Retraso en la edad de inicio de fumado (UNA, 2022/2024):** Un análisis econométrico basado en datos de las encuestas GATS comprobó que los aumentos de precio retrasan de forma estadísticamente significativa la edad de inicio en el fumado diario. Específicamente, una actualización tributaria que incremente los precios reales retrasa la edad de inicio de las personas fumadoras, superando los 19 años de edad y reduciendo de forma muy relevante la prevalencia en la población joven.

4. Evidencia del Banco Mundial: La industria tabacalera aumentó los precios, mientras el Gobierno no aumentó los impuestos

La narrativa de que los impuestos han encarecido desmedidamente los cigarrillos es desmentida categóricamente por los datos. De acuerdo con el análisis del Banco Mundial (Global Tax Program / Health Taxes) basado en los Informes Mundiales de la Epidemia de Tabaco de la OMS:

- **Impuesto específico estatal:** Entre los años 2012 y 2020, el impuesto específico asignado al Estado costarricense registró un modesto incremento acumulado del 20,9%.
- **Aumento de márgenes por la industria:** En ese mismo periodo, la industria tabacalera aumentó en un 89,0% el componente correspondiente al precio de fábrica y sus márgenes de intermediación y comercialización.
- **Impacto en el precio final:** Este comportamiento por parte de las tabacaleras derivó en un incremento del 69,2% en el precio final de venta al consumidor para la marca más vendida en el país.

Estos datos confirman que el incremento en el precio al consumidor ha obedecido de forma directa a la captura de mayores márgenes de ganancia por parte de las multinacionales tabacaleras y no al nivel de la carga tributaria estatal. Por ende, reducir impuestos no aliviará los precios de mercado ni desincentivará el contrabando; por el contrario, despojará de ingresos fiscales al erario público para transferirlos de manera directa a la utilidad comercial de la industria.

5. Contrabando como justificación fiscal y la Ley N°9403

Presentar la rebaja tributaria como una herramienta contra el comercio ilícito confunde las causas del problema. El contrabando no lo determina el nivel impositivo, sino la debilidad de los controles aduaneros y la impunidad.

Costa Rica cuenta con la Ley N° 9403 (aprobación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco de la OMS). Este marco legal establece la verdadera ruta científico-técnica para erradicar el contrabando: la implementación de sistemas independientes de trazabilidad digital (*track and trace*), el control riguroso de la cadena de suministro y el fortalecimiento aduanero. Reducir tributos para 'competir' con el contrabando equivale a ceder ingresos fiscales a las redes ilegales y la industria tabacalera en lugar de aplicar la ley vigente.

6. Evidencia internacional y casos de estudio

- **A.1. La bajada de Canadá (1994):** Para 'frenar el contrabando', el gobierno redujo drásticamente los impuestos al cigarrillo.
- **A.2. El impacto:** El precio cayó y la tasa de iniciación en adolescentes se disparó en más de un 25%.
- **A.3. La reversión:** Ante la crisis de salud, Canadá debió dar marcha atrás y subir de nuevo los impuestos. Hoy, la carga tributaria representa entre el 65% y el 75% del precio final (\$140-\$190 CAD por cartón). Los análisis oficiales confirman que el contrabando se combate con trazabilidad aduanera, no abaratando el producto.

B. América Latina: El ejemplo de Paraguay (bajos impuestos, alto contrabando): En la región, Paraguay mantiene una de las cargas tributarias al tabaco más bajas del continente (18-22%). Sin embargo, registra los índices de comercio ilícito y producción no

declarada más altos de América Latina. Esto demuestra que tener impuestos bajos no elimina el contrabando.

C. Experiencias de altos impuestos con bajo contrabando: Países como el Reino Unido, Noruega y Finlandia aplican cargas tributarias superiores al 70-80% del precio final. A pesar de ello, registran niveles de comercio ilegal mínimos gracias a una fiscalización fronteriza rigurosa y al marcaje digital de cada cajetilla.

7. Mortalidad, impacto sanitario y la brecha fiscal del tabaquismo (Evidencia IECS) y la medida 'Best Buy'

El Banco Mundial y la OMS catalogan los impuestos al tabaco como una medida 'Best Buy' (intervención de mayor costo-efectividad). En Costa Rica, la urgencia de mantener e incrementar estos tributos se fundamenta en la devastadora crisis humana y financiera documentada por los estudios del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS):

El tabaquismo cobra la vida de más de 2000 personas cada año en Costa Rica, representando aproximadamente el 9% de todas las muertes en mayores de 35 años (y cerca del 10 al 12% de la mortalidad general del país), principalmente por enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), infartos, accidentes cerebrovasculares y diversos tipos de cáncer.

En el plano económico, el consumo de tabaco le genera al país un costo médico y social superior a los ₡300.000 millones anuales (equivalente al 0,9% del PIB), contemplando la atención médica en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), incapacidades, pérdida de productividad por ausentismo y muerte prematura, así como el costo del cuidado informal de pacientes enfermos.

Frente a esta colosal carga, el estudio del IECS revela una brecha insostenible: el monto recaudado mediante los impuestos actuales al tabaco apenas cubre un 9% de estos costos totales. Reducir las tasas impositivas agravaría drásticamente este déficit fiscal sanitario, obligando al Estado y a la CCSS a financiar el 91% restante mediante un mayor endeudamiento o el recorte de servicios esenciales de salud.

8. Cuadro de argumentación técnica (RENATA)

Planteamiento del Ministerio de Hacienda	Evidencia Técnica y Marco Jurídico (OPS, OMS, OCDE, Banco Mundial, UNA, IECS)
<i>'Las altas cargas tributarias han convertido estas actividades ilegales en negocios altamente rentables.'</i>	El contrabando responde a fallas de fiscalización aduanera, no al impuesto. RENATA apoya toda acción científico-técnica contra la evasión; la vía idónea es aplicar la Ley N° 9403 (Protocolo de Trazabilidad OMS).
<i>'El nivel del impuesto es lo que incrementa desmedidamente el precio del cigarrillo.'</i>	Según datos del Banco Mundial (2012-2020), el impuesto específico estatal creció solo un 20,9%, mientras la industria tabacalera aumentó un 89,0% su precio de fábrica y márgenes comerciales.
<i>'Los impuestos actuales generan recaudación suficiente y reducir la tasa ayudará al fisco.'</i>	El tabaquismo cobra más de 2000 muertes al año y cuesta al país más de ₡300.000 millones (IECS). Los impuestos actuales solo cubren el 9% de este costo; bajar impuestos ensanchará este déficit y desfinanciará a la CCSS.

'Se considera que el hábito/vicio se mantendrá y la población consumirá de igual manera.'	La OMS recomienda que los impuestos alcancen al menos el 75% del precio final. Una actualización y aumento del 30% en la carga tributaria eleva la carga efectiva al 68-70% (acercándonos a la meta óptima), aumentando la recaudación en ₡87.878 millones, reduciendo el consumo en 46,7 millones de paquetes, disminuyendo más de 156.000 fumadores adultos y retrasando la mediana de inicio en 8,8 meses.
'La intención es presentar la ley que reduciría la tasa sobre los cigarrillos para combatir el contrabando.'	Casos como Canadá y Paraguay demuestran su ineficacia. Canadá disparó el consumo juvenil tras bajar impuestos en 1994 y debió revertir la medida. Paraguay aplica impuestos mínimos y sufre contrabando masivo.

Referencias bibliográficas (IECS, OMS, UNA, Canadá y Banco Mundial):

- **Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria - IECS.** (2016/2021). Carga de Enfermedad Atribuible al Tabaquismo en Costa Rica. Buenos Aires, Argentina.
- **Organización Mundial de la Salud - OMS.** (2014). Aumentar los impuestos sobre el tabaco: Guía técnica. Ginebra.
- **Solano Ruiz, J. R., Salas Pinel, F., & Artavia-Jiménez, M. L.** (2022). Elasticidad precio de la demanda de cigarrillos en Costa Rica: estimación y simulación de cambios tributarios. Universidad Nacional (UNA) & Tabaconomía.
- **Solano Ruiz, J. R., Artavia Jiménez, M. L., & Córdoba Navarrete, J.** (2024). Efectos de los impuestos en la edad de inicio de fumado en Costa Rica. Policy Brief. Universidad Nacional.
- **World Bank Group.** (2022). Dinámica de los Impuestos a los Cigarrillos en Costa Rica. Global Tax Program / Health Taxes.