



Estimación de la evasión fiscal por el comercio ilícito de cigarrillos 2024

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



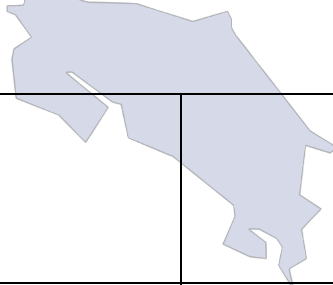
MINISTERIO
DE HACIENDA

GOBIERNO
DE COSTA RICA



El presente estudio es elaborado por la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda (DGH)¹. Realizado por Oscar Fonseca Villalobos y Karen Brenes Moya, revisado por Jorge Richard Muñoz Núñez y José Andrés Araya Mayo.

Jorge Richard Muñoz Núñez, director
División de Política Fiscal

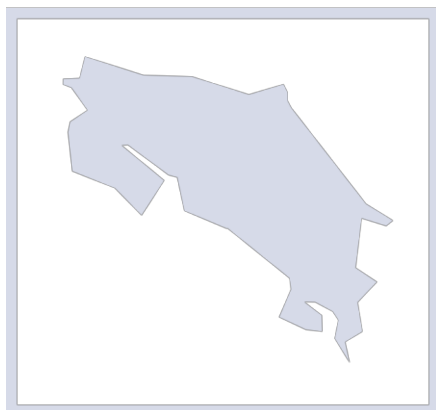
	
<i>Oscar Fonseca Villalobos</i> <i>Analista Económico</i> <i>Subdirección de Estudios Económicos</i>	<i>Karen Brenes Moya</i> <i>Analista Económico</i> <i>Subdirección de Estudios Económicos</i>

¹ Consultas sobre el presente documento se pueden dirigir al correo institucional politicafiscal@hacienda.go.cr



Índice

Introducción	4
Abreviaturas y Siglas	6
Antecedentes	7
Justificación	9
Objetivo	10
Metodología	11
Resultados	16
Conclusión	19
Bibliografía	20





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 MPOWER (ver ilustración 1) 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.

Ilustración 1.
Plan de medidas MPOWER



Fuente: elaboración propia.

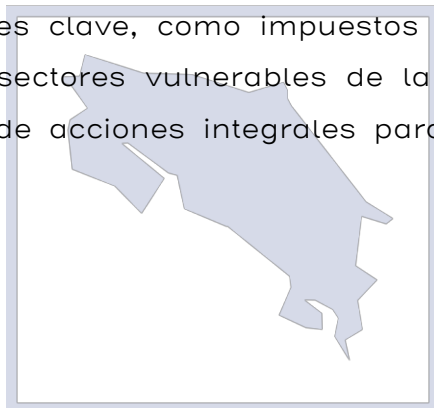
En línea con estos esfuerzos, el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS adoptó, el 12 de noviembre de 2012 en Seúl (Corea), el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. Este instrumento busca reforzar las acciones internacionales para combatir esta



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.





Abreviaturas y siglas

BCCR	Banco Central de Costa Rica
CMCT	Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco
COU	Cuadro de Oferta y Utilización
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATS	Encuesta Mundial sobre Tabaquismo en Adultos
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IEPT	Impuesto Específico a los productos de Tabaco
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ISC	Impuesto Selectivo de Consumo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MH	Ministerio de Hacienda
MINSA	Ministerio de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud





Antecedentes

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT) constituye el primer tratado internacional de salud pública negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Dicho instrumento fue adoptado por la 56ª Asamblea Mundial de la Salud el 21 de mayo de 2003, con el objetivo de enfrentar de manera integral la epidemia de tabaquismo mediante medidas de cooperación internacional y la implementación de políticas efectivas de control del tabaco. El CMCT entró en vigor a nivel internacional el 27 de febrero de 2005, una vez alcanzado el número mínimo de ratificaciones requerido.

Como complemento al CMCT, y en respuesta al creciente desafío que representa el comercio ilícito de productos de tabaco, las partes adoptaron el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco durante la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (COP5), celebrada el 12 de noviembre de 2012. Este instrumento tiene como finalidad fortalecer las acciones nacionales e internacionales para combatir todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco, las cuales socavan las políticas de control del tabaco, afectan la salud pública y generan pérdidas significativas en la recaudación fiscal. El Protocolo entró en vigor a nivel internacional el 25 de septiembre de 2018.

A nivel nacional, Costa Rica ha participado activamente en la implementación de estos instrumentos internacionales. El país suscribió el CMCT en 2003 y, tras completar el proceso legislativo interno, ratificó el Convenio el 21 de agosto de 2008, entrando en vigor en el ordenamiento jurídico nacional el 19 de noviembre de 2008. En cumplimiento de estos compromisos, en 2012 se aprobó la Ley N.º 9028, Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, mediante la cual se establecieron medidas regulatorias como la prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco, la incorporación de advertencias sanitarias en los empaques y la regulación de la venta a personas menores de edad, entre otras disposiciones.



En cuanto al Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, Costa Rica lo ratificó el 7 de marzo de 2017, incorporándolo formalmente a su marco de compromisos internacionales en materia de control del tabaco. Al igual que a nivel global, el Protocolo entró en vigor en el país el 25 de septiembre de 2018, reforzando la necesidad de adoptar medidas específicas para prevenir y combatir el comercio ilícito, incluyendo mecanismos de control fiscal y aduanero.

En este contexto, Costa Rica se incorporó al Proyecto FCTC ²2030, una iniciativa internacional impulsada por la Secretaría del CMCT, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OPS/OMS, orientada a acelerar la implementación integral del Convenio, con especial énfasis en las políticas fiscales, la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

Como parte de este proceso, a partir de 2019 se fortaleció la participación del Ministerio de Hacienda (MH) en las acciones vinculadas al control del tabaco, particularmente en el Proyecto de Trazabilidad Fiscal de Productos de Tabaco, asumiendo un rol central en los componentes técnicos y fiscales del sistema, en coordinación con el Ministerio de Salud. Este esfuerzo busca mejorar la recaudación tributaria, reducir la evasión fiscal y dar cumplimiento a los estándares internacionales establecidos por el CMCT y su Protocolo.

La adhesión y ejecución de estos instrumentos y proyectos reflejan el compromiso de Costa Rica con la protección de la salud pública, la reducción de los daños asociados al consumo de tabaco y el fortalecimiento de la política fiscal mediante la mitigación del comercio ilícito de productos de tabaco.

² Las siglas FCTC corresponden al inglés Framework Convention on Tobacco Control, que en español significa Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)

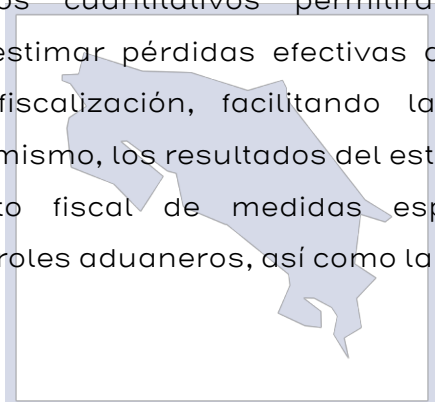


Justificación

Para la División de Política Fiscal, la cuantificación de la evasión fiscal asociada al mercado ilícito de cigarrillos constituye una herramienta operativa clave para fortalecer el análisis y la gestión de los impuestos que gravan estos productos.

Contar con estimaciones concretas sobre la magnitud del mercado ilícito, la evasión generada en los impuestos relacionados, así como el potencial de recaudación derivado de la reducción de esta actividad ilícita, permitirá disponer de información técnica directamente aplicable al diseño, ajuste y evaluación de las políticas tributarias vigentes.

La generación de datos cuantitativos permitirá identificar brechas de cumplimiento tributario, estimar pérdidas efectivas de recaudación y priorizar acciones de control y fiscalización, facilitando la coordinación con otras dependencias del MH. Asimismo, los resultados del estudio servirán como insumo para evaluar el impacto fiscal de medidas específicas, tales como el fortalecimiento de los controles aduaneros, así como la mejora de los mecanismos de fiscalización interna.



Este estudio sirve como una herramienta que proporciona una línea base que permitirá comparar escenarios de política, estimar el potencial recaudatorio asociado a la reducción del comercio ilícito y dar seguimiento a los avances en materia de control fiscal del tabaco. De esta forma, la cuantificación de la evasión fiscal contribuirá a mejorar la toma de decisiones, optimizar la asignación de recursos y fortalecer la capacidad institucional para enfrentar el comercio ilícito de productos de tabaco de manera efectiva y sostenida.



Objetivos

Objetivo general

Cuantificar la evasión fiscal asociada al mercado ilícito de cigarrillos en Costa Rica, con el fin de generar información técnica que fortalezca el análisis, la gestión y la evaluación de los impuestos que gravan estos productos, y sirva como insumo para la toma de decisiones en materia de política tributaria y control fiscal.

Objetivo específico

1. Estimar la magnitud del mercado ilícito de cigarrillos y la evasión fiscal asociada a los impuestos aplicables, identificando brechas de cumplimiento tributario y pérdidas efectivas de recaudación, como base para la priorización de acciones de control y fiscalización.





Metodología

La metodología adoptada se enmarca en los principios y obligaciones establecidos en el CMCT y en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, ambos instrumentos ratificados por Costa Rica. En particular, el enfoque metodológico se alinea con los artículos del CMCT relativos a la reducción de la oferta y la demanda de productos de tabaco (artículos 6 y 15), así como con las disposiciones del Protocolo orientadas al control de la cadena de suministro, la fiscalización aduanera y la prevención de la evasión fiscal.

Supuesto metodológico central

El ejercicio parte del supuesto de que el comercio ilícito de productos de tabaco no es endógeno a la economía nacional, sino que se origina en la introducción de bienes desde mercados externos, ya sea mediante importaciones formalmente registradas o a través de canales informales. En consecuencia, la producción nacional no genera bienes falsificados, pirateados ni asociados a defraudación aduanera.

Este supuesto es consistente con el artículo 15 del CMCT y con el artículo 6 del Protocolo, los cuales reconocen que el comercio ilícito de productos de tabaco se vincula principalmente a fallas en el control de la cadena de suministro, en particular en los procesos de importación, distribución y fiscalización tributaria (CATRADE, 2019).

Enfoque general de estimación

En concordancia con el Protocolo, la metodología utiliza un enfoque indirecto de brecha (*gap analysis*), recomendado a nivel internacional para la estimación del comercio ilícito cuando no es posible observarlo directamente. Este enfoque compara el consumo total estimado de productos de tabaco con el consumo legal implícito en la recaudación tributaria, atribuyendo la diferencia a comercio ilícito.



1. Extracción de información de fuentes internas

La Subdirección de Estadísticas Fiscales (SEF) del MH proporciona la información correspondiente a la recaudación de los impuestos asociados a la importación de productos de tabaco, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Selectivo de Consumo (ISC) y el impuesto específico (IEPT).

Se realiza un ajuste de los impuestos observados, en particular del IVA, utilizando como referencia la información del Cuadro de Oferta y Utilización (COU), con el propósito de asegurar la consistencia conceptual y estadística entre ambas fuentes. Para este procedimiento se adopta el año 2021 como año base.

Asimismo, para el año 2022 se aplica un ajuste de carácter general, en atención a limitaciones identificadas en la información disponible para dicho período, asociadas a eventos externos que afectaron la integridad y completitud de los registros tributarios, lo cual impedía que los datos reflejaran de manera adecuada el comportamiento económico subyacente.

2. Extracción de información de fuentes externas

Se emplean fuentes oficiales y encuestas estandarizadas internacionalmente, en línea con las recomendaciones del CMCT y del Protocolo:

- **Encuesta Nacional de Hogares (ENAH):** se utiliza para estimar la población de 15 años y más, desagregada por sexo.
- **Global Adult Tobacco Survey (GATS):** instrumento armonizado por la OMS, se emplea para obtener las tasas de prevalencia de consumo, la intensidad de consumo (cigarrillos diarios promedio) y características sociodemográficas, garantizando comparabilidad internacional.
- **Cuadro de Oferta y Utilización (COU) del Banco Central de Costa Rica:** se utiliza para asegurar consistencia macroeconómica del consumo estimado,



conforme a las buenas prácticas de medición recomendadas por organismos internacionales.

- **Índice de Precios al Consumidor (IPC):** se utiliza para estimar los precios promedio de las cajetillas de cigarrillos en términos nominales.

3. Estimación del consumo anual de cigarrillos según GATS

El consumo anual de cigarrillos se estima separadamente para hombres y mujeres, de acuerdo con la siguiente formulación:

$$\text{Consumo de cigarrillos}_h = (\text{Población}_h \times \text{Prevalencia}_h) \times \text{Cigarrillos diarios promedio}_h \times 365$$

$$\text{Consumo de cigarrillos}_m = (\text{Población}_m \times \text{Prevalencia}_m) \times \text{Cigarrillos diarios promedio}_m \times 365$$

El consumo anual total se obtiene como la suma del consumo estimado para ambos sexos. Este enfoque responde a los lineamientos del CMCT sobre la medición de la demanda de productos de tabaco y el uso de evidencia epidemiológica para el diseño de políticas públicas.

4. Ajuste del consumo con Cuentas Nacionales

En concordancia con el enfoque integral promovido por el Protocolo, el consumo estimado mediante encuestas se ajusta con información de las Cuentas Nacionales para reducir sesgos asociados a subdeclaración o errores de muestreo:

- a) Se toma como referencia el precio base de una cajetilla de cigarrillos en el año más reciente disponible.
- b) Se estiman retrospectivamente los precios de las cajetillas utilizando el IPC.
- c) Con los precios estimados, se calcula la cantidad de cajetillas consistente con el gasto de consumo final de los hogares (P31) reportado en el COU.
- d) Las cajetillas se convierten a unidades de cigarrillos, considerando 20 unidades por cajetilla.



- e) Se obtiene un factor de ajuste que se aplica al consumo derivado de la GATS, alineándolo con el nivel de consumo implícito en las Cuentas Nacionales.

Este procedimiento refuerza la coherencia entre las estadísticas de salud pública y las estadísticas económicas, tal como recomienda el CMCT para la formulación de políticas fiscales integrales.

Cabe destacar que el consumo estimado mediante este procedimiento se encuentra valorado a precios de comprador, por lo que incorpora los impuestos indirectos aplicables a los productos de tabaco. En consecuencia, para efectos de comparación con el consumo final de los hogares (P31) reportado en el COU, resulta necesario descontar el componente impositivo, de manera que ambos agregados se expresen en términos conceptualmente equivalentes.

Adicionalmente, es importante señalar que el DEF dispone de información del COU únicamente hasta el año 2022. Para los años 2023 y 2024, se estima el consumo de referencia aplicando una tasa de variación calculada a partir del consumo de cigarrillos observado en dichos años, la cual se aplica al último dato disponible del COU. Este procedimiento permite extender la serie de consumo de forma consistente con la evolución reciente del mercado y la recaudación tributaria asociada a los productos de tabaco, manteniendo la coherencia temporal del análisis.

5. Estimación del comercio ilícito de productos de tabaco

El comercio ilícito se estima como la diferencia entre el consumo total de cigarrillos ajustado y el consumo legal implícito en la recaudación observada. Este diferencial se interpreta como consumo de productos que no generaron recaudación tributaria, en línea con la definición de comercio ilícito establecida en el artículo 1 del Protocolo.



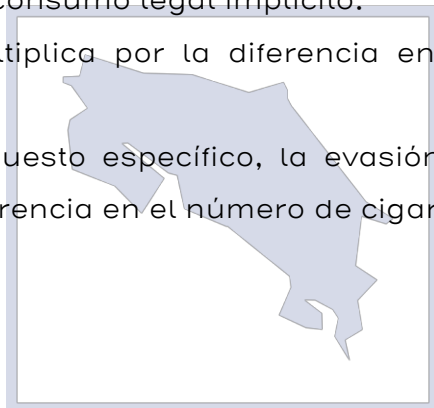
El porcentaje de comercio ilícito se calcula mediante:

$$\% \text{ Comercio Ilícito} = \frac{\text{Diferencia en el consumo de unidades de cigarrillos}}{\text{Consumo de unidades de cigarrillos ajustado}}$$

6. Estimación de la evasión fiscal asociada al comercio ilícito

La evasión fiscal derivada del comercio ilícito se estima para cada tributo (IVA, ISC e impuesto específico), de conformidad con el enfoque del artículo 6 del CMCT y las disposiciones del Protocolo sobre pérdidas fiscales:

- Se calcula el impuesto promedio por cigarrillo dividiendo la recaudación observada entre el consumo legal implícito.
- Este monto se multiplica por la diferencia en el consumo atribuible al comercio ilícito.
- En el caso del impuesto específico, la evasión se obtiene multiplicando directamente la diferencia en el número de cigarrillos por la tarifa vigente.

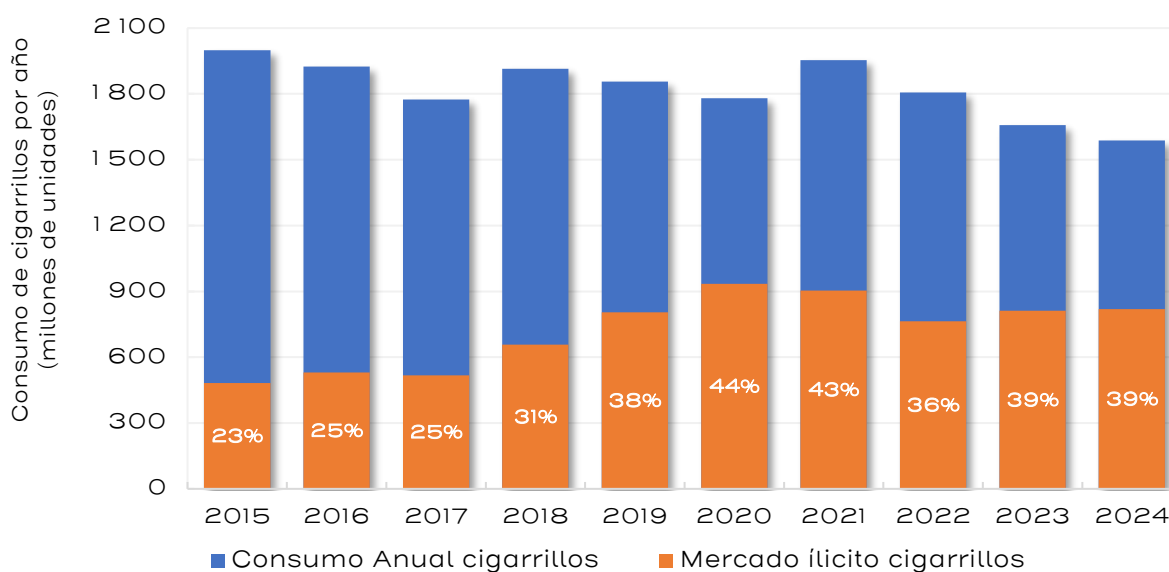




Resultados

El Gráfico 1. muestra el comportamiento del comercio ilícito de unidades de cigarrillos en Costa Rica de los últimos diez años.

Gráfico 1.
*Porcentaje de Comercio Ilícito en el consumo anual de unidades de cigarrillos
2015-2024*
– En millones de unidades y porcentaje –



Fuente: Elaboración propia

Este análisis se basa en una nueva metodología que armoniza la información proveniente de la GATS con las Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica (BCCR). La aplicación de este enfoque permite obtener una estimación más precisa del consumo final de los hogares, reflejando de manera más fiel la realidad actual del país.

A lo largo del período analizado, se observa una disminución sostenida en la cantidad total de unidades de cigarrillos consumidas posterior al 2021. Sin embargo, el comercio ilícito muestra una tendencia contraria: su participación dentro del total consumido aumenta de forma consistente. En otras palabras,



aunque se consumen menos cigarrillos en general, una proporción creciente proviene del mercado ilegal.

En términos de unidades anuales consumidas por la población costarricense, la Tabla 1 presenta la brecha entre el consumo estimado según las Cuentas Nacionales y el consumo que se deriva de la recaudación fiscal reportada por el MH. La diferencia entre estas dos fuentes permite dimensionar el tamaño del mercado ilícito de cigarrillos en Costa Rica.

Tabla 1.
Consumo total de cigarrillos según GATS ajustado por cuentas nacionales e importación de cigarrillos observados
2021-2024

- En millones de unidades y porcentaje -

Años	Consumo Anual cigarrillos según GATS ajustado por el COU	Consumo Anual cigarrillos según Recaudación MH	Diferencia en consumo cigarrillos	Mercado ilícito cigarrillos
2021	1 954	1 113	842	43%
2022	1 806	1 149	657	36%
2023	1 657	1 017	640	39%
2024	1 587	968	619	39%

Fuente: Elaboración propia

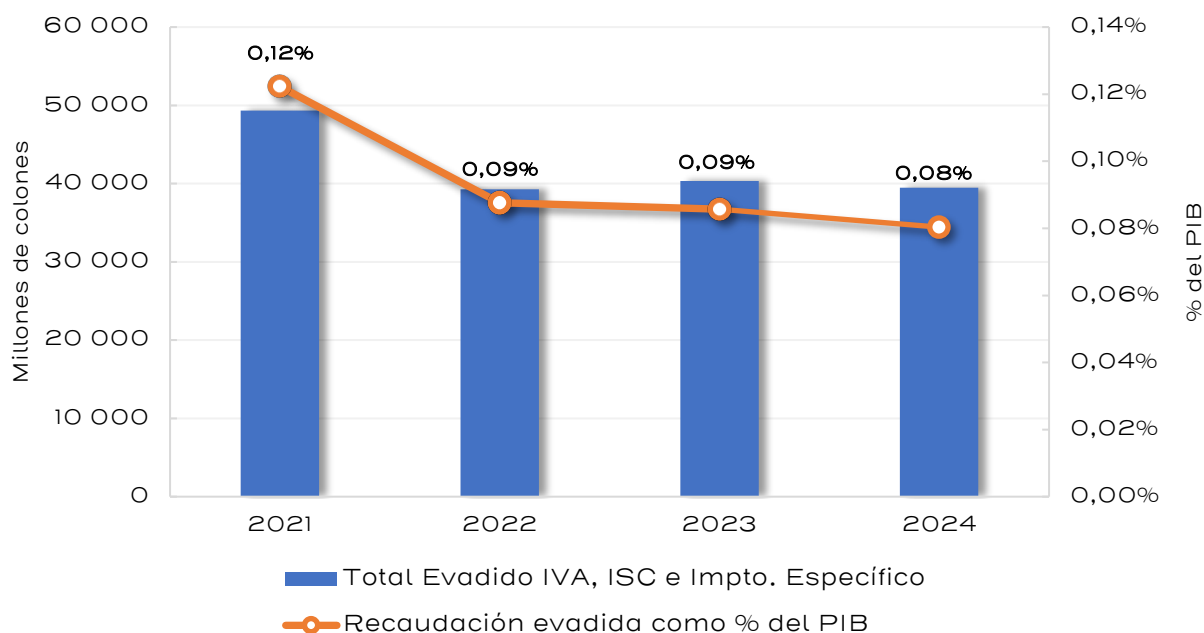
Estos resultados evidencian que una proporción significativa del consumo de cigarrillos proviene del mercado ilícito, lo que representa un desafío tanto en términos de salud pública como de recaudación fiscal.

Para dimensionar el impacto económico de esta actividad ilegal, el Gráfico 2 muestra la recaudación que se deja de percibir en los principales impuestos asociados al consumo de cigarrillos (IVA, ISC e impuesto específico).



Gráfico 2.
Incumplimiento de recaudación del IVA, ISC e impuesto específico
2021-2024

– En millones de colones y porcentaje del PIB –



Fuente: Elaboración propia

En términos económicos, los datos de recaudación de 2024 evidencian el peso significativo de los impuestos al tabaco en las finanzas públicas. Los ingresos totales derivados del IEPT, el IVA y el ISC ascienden a **¢61 717,55 millones**. Sin embargo, estos ingresos potenciales se ven afectados por la evasión fiscal, ya que se estima que **619 millones de cigarrillos** son introducidos de forma ilícita al país. Esto equivale a una recaudación evadida de **¢39 466,98 millones (\$78,93 millones)** y alrededor de **30 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 de entre el **39%** y **43%** en los últimos cuatro años 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.

En términos de recaudación, el comercio ilícito afecta a las importaciones legales (CIF) y por tanto al comercio formal, además, erosiona la recaudación tributaria, disminuyendo la capacidad del Estado para obtener ingresos. Los impactos más fuertes se observan en los impuestos aplicados de forma directa sobre los cigarrillos (específico y selectivo). Este tipo de ejercicios de simulación permite dimensionar cuánto pierde Hacienda ante incrementos en la informalidad o en la participación del comercio ilícito.



Bibliografía

Banco Central de Costa Rica. (varios años). *Cuadro de Oferta y Utilización*. San José, Costa Rica. <https://www.bccr.fi.cr>

Banco Central de Costa Rica. (varios años). *Índice de Precios al Consumidor (IPC)*. San José, Costa Rica. <https://www.bccr.fi.cr>

Cámara de Comercio de Costa Rica. (2019). *Metodología y primera estimación sobre comercio ilícito en Costa Rica*. Informe técnico elaborado para el Observatorio del Comercio Ilícito. San José, 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. (varios años). *Estadísticas fiscales de recaudación por importación de productos de tabaco*. Dirección General de Hacienda. San José, Costa Rica.

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>

Organización Mundial de la Salud, Centers for Disease Control and Prevention, & Ministerio de Salud. (varios años). *Global Adult Tobacco Survey (GATS)*. <https://www.who.int/teams/noncommunicable-diseases/surveillance/systems-tools/global-adult-tobacco-survey>

Organización Mundial de la Salud. (2003). *Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco*. Ginebra, Suiza. <https://fctc.who.int>

Organización Mundial de la Salud. (2013). *Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco*. Ginebra, Suiza. <https://fctc.who.int/instrument/protocol>

Organización Mundial de la Salud. (2018). *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Ginebra, Suiza. <https://www.who.int>