

Evaluación metodología del estudio realizado por el Ministerio de Hacienda para estimar la evasión fiscal asociada al comercio ilícito de cigarrillos en Costa Rica

Guillermo Paraje y Luca Pruzzo

Septiembre 2026

El estudio realizado por el Ministerio de Hacienda¹ concluye que el comercio ilícito representó entre el 36% y el 43% del consumo de cigarrillos en el periodo reciente y que, en 2024, la evasión fiscal asociada alcanzó aproximadamente \$39.467 millones. Sin embargo, la metodología presentada contiene varios supuestos relevantes que no se discuten ni se someten a un análisis de sensibilidad. Como resultado, no es posible determinar si las cifras reportadas constituyen una estimación robusta del comercio ilícito o si reflejan parcialmente las incertidumbres asociadas a los datos y procedimientos utilizados.

Falta de claridad sobre la estimación del consumo entre años

La estimación se basa en información proveniente de la GATS y de la ENAH. Sin embargo, la GATS solo está disponible para algunos años específicos (2015 y 2022), mientras que el estudio genera una serie anual para todo el periodo analizado. No queda claro cómo estiman la prevalencia e intensidad de consumo en los años sin observaciones directas.

La metodología tampoco permite identificar qué parte de la variación observada en el consumo responde a cambios reales en el comportamiento de los fumadores y qué parte responde a procedimientos de interpolación, extrapolación o ajuste estadístico. Por lo tanto, la construcción de la serie de consumo constituye una fuente de incertidumbre que no se aborda en el documento.

Dependencia excesiva del ajuste mediante cuentas nacionales

Un elemento central del análisis consiste en ajustar el consumo estimado mediante encuestas utilizando información proveniente del Cuadro de Oferta y Utilización (COU). Sin embargo, el documento no presenta información suficiente sobre la magnitud de los ajustes realizados, la

¹ Disponible en

<https://www.hacienda.go.cr/docs/EstimacionDeLaEvasionPorElComercioIllicitodeCigarrillos.pdf>

fórmula utilizada, los factores de corrección aplicados, o la sensibilidad de los resultados ante cambios en dichos supuestos. Esta omisión es particularmente relevante porque la estimación final del comercio ilícito depende directamente del consumo ajustado.

Además, para 2023 y 2024, el estudio reconoce que vuelve a estimar el consumo al no contar con información observada del COU, lo que introduce una segunda capa de incertidumbre en los resultados de esos años.

La metodología identifica evolución de la brecha, no comercio ilícito

El principal problema conceptual del estudio consiste en atribuir directamente toda diferencia entre el consumo estimado y el consumo legal al comercio ilícito.

Desde un punto de vista metodológico, la diferencia entre ambas magnitudes puede reflejar simultáneamente comercio ilícito, error de medición, incertidumbre muestral, supuestos sobre precios, errores en el ajuste mediante cuentas nacionales, error en la reconstrucción del consumo legal.

Adicionalmente, los métodos de brecha se emplean principalmente para identificar tendencias y magnitudes aproximadas del mercado no gravado. La precisión de las estimaciones depende críticamente de la calidad de las mediciones de consumo y de la existencia de puntos de referencia robustos. En este caso, la estimación del consumo total incorpora múltiples supuestos y ajustes para reconstruir la serie anual, por lo que no resulta evidente que el método permita estimar con precisión el nivel absoluto del comercio ilícito en cada año analizado.

En consecuencia, la metodología permite estimar una brecha entre el consumo esperado y el consumo gravado, pero no permite demostrar que el 100% de dicha brecha corresponda efectivamente al comercio ilícito. Adicionalmente, y tal como reconocen investigadores y agencias aduaneras que usan este método (Reino Unido, por ejemplo), el análisis de brecha sirve para determinar la tendencia del comercio ilícito (si crece o se reduce), pero no su nivel, como se hace en el estudio.

Posibles problemas en la estimación de la evasión tributaria.

La evasión se estima aplicando un impuesto promedio por cigarrillo a la cantidad atribuida al comercio ilícito.

Este procedimiento simplifica significativamente la estructura tributaria aplicable a los cigarrillos. En particular, el documento no analiza la interacción entre IEPT, ISC e IVA, el orden de aplicación de los tributos, el efecto de las bases imponibles, la existencia de impuestos mínimos y las diferencias en la carga tributaria según el segmento de precios. Dado que los impuestos a los cigarrillos no son

estrictamente proporcionales al precio final, el uso de impuestos promedio puede generar estimaciones sesgadas de la evasión fiscal.

La Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) es financiada por Bloomberg Philanthropies (www.bloomberg.org) para realizar investigaciones económicas sobre la tributación del tabaco en América Latina y el Caribe. UAI es socio de la iniciativa Bloomberg para reducir el consumo de tabaco. Los puntos de vista expresados en este documento no se pueden atribuir a Bloomberg Philanthropies ni representan necesariamente su posición..