03 de noviembre de 2026
DG-1400-11-2026

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas VI
Asamblea Legislativa
Correo electrónico: area-comisones-VI@asamblea.go.cr

Asunto: Respuesta a la consulta sobre el proyecto de ley tramitado bajo el expediente N.° 25.668

Estimadas señoras y estimados señores:

Reciban un cordial saludo.

En atención a la consulta remitida mediante oficio N.° AL-CPAHAC-399-2026-2027, del 25 de octubre de 2026, se presenta la propuesta de criterio institucional que integra las observaciones del Área Técnica, la Coordinación del Área de Apoyo y la Unidad de Servicios Jurídicos del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), sobre el proyecto de ley “Ley para la Eficiencia Fiscal y Combate al Contrabando de Tabaco”, expediente N.° 25.668.

El IAFA reconoce la importancia de combatir el comercio ilícito de tabaco y mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Sin embargo, los criterios examinados no permiten respaldar las modificaciones en su redacción actual, debido a las imprecisiones jurídicas identificadas, los riesgos para la prevención del consumo y la falta de una evaluación suficiente de sus efectos sobre la recaudación y el financiamiento institucional. Se recomienda corregir el articulado y aportar estudios sanitarios, fiscales y presupuestarios antes de su aprobación.

1 Antecedentes y alcance del criterio

La consolidación se sustenta en el texto base del expediente N.° 25.668; el oficio N.° AT-0512-11-2026, del 02 de noviembre de 2026, suscrito por la M.Sc. Wendy Castro Castro, Coordinadora del Área Técnica; el documento “Criterio Expediente N°25.668- Área de Apoyo”; y el oficio jurídico cuya

identificación interna es SJ-638-11-2026, del 03 de noviembre de 2026, suscrito por la Licda. Jeilyn Valverde Monge, Coordinadora de la Unidad de Servicios Jurídicos.

El artículo 1 del proyecto reforma los artículos 22, 30 y 31 de la Ley N.° 9028. Propone un impuesto específico de hasta ₡20,00 por unidad, la actualización anual de ese monto máximo y la sustitución del nivel mínimo de tributación por una disposición sobre obligaciones de los contribuyentes. El artículo 2 deroga los artículos 1 y 5 de la Ley N.° 5792. El texto dispone que la ley regirá tres meses después de su publicación.

La valoración conjunta comprende las competencias institucionales de prevención, tratamiento, rehabilitación e investigación del consumo de sustancias, la seguridad jurídica de las reformas y sus posibles consecuencias administrativas y presupuestarias. Las proyecciones de impacto se distinguen de los efectos comprobados: los documentos no permiten cuantificar una pérdida anual para el IAFA ni demostrar una reducción del contrabando como resultado de la reforma.

2 Reforma del impuesto específico y de su actualización

2.1 Tarifa propuesta en el artículo 22

Los criterios técnico y jurídico señalan que la tarifa actualizada para 2026 es de ₡26,19 por cigarrillo, conforme a la resolución MH-DGH-RES-0019-2026. Frente a ese monto, el máximo propuesto de ₡20,00 supone una disminución de ₡6,19 por unidad, equivalente aproximadamente al 23,64 %. Por una cajetilla de veinte unidades, la diferencia del componente específico sería de ₡123,80. Estas cifras corresponden al impuesto y no representan una disminución automática del precio de venta.

Desde la perspectiva jurídica, la expresión “hasta veinte colones” no determina la tarifa efectiva, la autoridad que podría fijarla por debajo del máximo ni los supuestos para hacerlo. El criterio jurídico invoca la reserva de ley tributaria prevista en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política y el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Por ello, se recomienda fijar una tarifa concreta o establecer en la propia ley los criterios y reglas de cálculo que permitan determinarla, sin trasladar sus elementos esenciales a una decisión administrativa indeterminada.

Desde la perspectiva sanitaria y administrativa, una reducción tributaria podría favorecer precios más bajos y una mayor facilidad económica para adquirir cigarrillos, en particular entre jóvenes y personas de menores ingresos. El efecto dependerá del traslado de la reducción al precio y de las decisiones comerciales. En consecuencia, debe evaluarse con escenarios explícitos, sin afirmar que el consumo aumentará necesariamente ni que los precios disminuirán en el mismo porcentaje que el impuesto.

Asimismo, la Unidad de Servicios Jurídicos advierte que la sustitución integral del artículo 22 omite las reglas sobre cálculo por gramos para otras presentaciones del tabaco y sobre materia prima utilizada por fabricantes inscritos. Se recomienda conservar o regular expresamente esas situaciones para evitar vacíos, diferencias en la aplicación y el riesgo de gravar insumos y producto terminado sin una regla clara.

2.2 Actualización del artículo 30 y transición

La propuesta ordena actualizar el monto máximo según el índice de precios al consumidor (IPC), pero no asegura el ajuste de la tarifa efectivamente cobrada. Los criterios técnico y jurídico coinciden en que debe existir coherencia entre los artículos 22 y 30, con una tarifa determinable y un mecanismo periódico, transparente y verificable de actualización.

Se recomienda disponer expresamente la actualización anual de la tarifa efectiva conforme al IPC del INEC, precisar el monto aplicable al entrar en vigor la reforma y establecer el año del primer ajuste. Como complemento sanitario, debe vigilarse la evolución de los precios y del poder adquisitivo para determinar si el impuesto conserva su capacidad de reducir la asequibilidad del tabaco.

3 Tributación mínima y facultades de control

La reforma del artículo 31 elimina la regla que impide que la suma de determinados tributos sea inferior al 85 % de los correspondientes a la categoría de cigarrillos más vendida. Ese porcentaje se refiere a una comparación tributaria entre categorías; no equivale a exigir que el total de impuestos

represente el 85 % del precio de venta. Esta precisión permite armonizar la formulación del Área de Apoyo con el análisis técnico.

La eliminación del mínimo podría ampliar la oferta de marcas legales de menor precio y favorecer la sustitución hacia productos económicos, en lugar de la reducción o el abandono del consumo. Se recomienda estudiar la distribución de precios, las diferencias entre marcas y presentaciones y los efectos diferenciados en jóvenes y hogares de menores ingresos. También procede examinar fórmulas más sencillas que conserven la función preventiva del mecanismo.

La exposición de motivos vincula la supresión del mínimo con una reducción del contrabando. No obstante, los criterios técnico y jurídico señalan que no se aportan cálculos suficientes sobre precios, ventas legales, consumo o recaudación que permitan demostrar ese resultado. Deben estimarse por separado los ingresos de cada impuesto, sin confundir el impuesto específico del que participa el IAFA con el impuesto selectivo de consumo o el IVA.

Según el criterio jurídico, la facultad de la Dirección General de Tributación para establecer obligaciones formales ya se encuentra contemplada en el ordenamiento. Por tanto, la propuesta no crea por sí misma una herramienta nueva de control. Si se mantiene esa redacción, corresponde adecuar el título del artículo 31 a “Obligaciones de los contribuyentes” y delimitar las resoluciones a declaraciones, información y documentación, sin habilitarlas para fijar la tarifa del tributo.

4 Derogatoria de disposiciones de la Ley 5792

La derogatoria de los artículos 1 y 5 de la Ley N.° 5792 suprime el gravamen y la regla de destino de recursos allí previstos. El criterio jurídico identifica efectos sobre recursos vinculados al INDER y a la educación técnica productiva. La tarifa del 2,5 % mencionada en los documentos debe entenderse dentro de los supuestos regulados en esa ley y no como una eliminación directa del porcentaje asignado al IAFA.

La simplificación administrativa y la supresión de ingresos públicos son decisiones distintas. Antes de adoptar la derogatoria, se requiere conocer la recaudación histórica, sus beneficiarios, los

montos destinados a cada finalidad y las fuentes que sustituirían esos recursos si se pretende mantener los programas. Debe valorarse también el efecto conjunto de esta medida con la reducción del impuesto específico y la eliminación del mínimo tributario.

5 Implicaciones sanitarias y evidencia nacional

El Área Técnica destaca que los impuestos al tabaco cumplen una función recaudatoria y una función sanitaria. Su efecto preventivo se fortalece cuando se articulan con educación, ambientes libres de humo, regulación comercial, vigilancia y servicios accesibles de cesación. El Área de Apoyo coincide en la preocupación por una mayor asequibilidad del producto y por la posible presión sobre los servicios y presupuestos institucionales.

El oficio AT-0512-11-2026 recoge los resultados de la GATS 2022: el 8,7 % de la población de 15 años y más utilizaba algún producto de tabaco, el 8,5 % fumaba tabaco y el 72,2 % de quienes fumaban tenía previsto dejarlo o lo estaba considerando. Estos datos sustentan la necesidad de preservar tanto la prevención del inicio como el apoyo al abandono del consumo.

Para estudiantes de 13 a 15 años, el mismo oficio refiere la GYTS 2023: consumo actual de algún producto de tabaco del 8,6 %, tabaco fumado del 6,2 %, cigarrillos convencionales del 3,6 % y cigarrillos electrónicos del 22,8 %. Son indicadores distintos que no deben sumarse ni tratarse como grupos excluyentes. La medición de cigarrillos electrónicos se presenta separadamente.

La eventual reducción de precios podría debilitar la barrera económica frente a la experimentación, aunque la prohibición de venta a personas menores de edad se mantenga. Se recomienda reforzar la verificación de edad, la vigilancia de canales informales y la prevención de productos convencionales y emergentes. Las medidas deben acompañarse de consejería, tratamiento y seguimiento para la cesación, con atención a barreras económicas, territoriales y administrativas.

El criterio técnico también refiere una participación tributaria del 53,24 % del precio de la marca más vendida en 2024, según el perfil de la OMS de 2025. Es un dato histórico y no una medición de 2026. Del mismo modo, las estimaciones de costos sanitarios publicadas en 2017 no deben utilizarse como una cuantificación actual del costo del tabaquismo o del impacto de este proyecto.

6 Comercio ilícito y medidas complementarias

Los tres criterios reconocen la relevancia de combatir el contrabando. Sin embargo, la reducción tributaria no puede asumirse como condición suficiente para lograrlo: también intervienen las redes de suministro, las rutas de ingreso, la distribución, la capacidad de fiscalización y la aplicación de sanciones.

La exposición de motivos y el documento del Área de Apoyo mencionan un mercado ilícito del 43 %. El Área Técnica refiere una estimación nacional aproximada del 39 % para 2024 y un estudio de 613 personas adultas fumadoras de la Gran Área Metropolitana, con datos de noviembre y diciembre de 2023, que estimó un 30,5 % en esa población, con intervalo de confianza del 95 % de 25,3 % a 35,7 %. Estas cifras no son intercambiables ni acreditan una tendencia por sí solas; deben revisarse sus períodos, cobertura y métodos antes de emplearlas en una proyección institucional.

Se recomienda fortalecer la trazabilidad y la verificación de origen, los controles aduaneros y de tránsito, almacenamiento y distribución, los registros y licencias de operadores, la debida diligencia, el intercambio de información y la cooperación policial, judicial e internacional. El Área Técnica vincula estas acciones con el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, aprobado mediante la Ley N.° 9403.

La tributación sanitaria y la fiscalización deben ejecutarse de manera complementaria. Sus resultados deben evaluarse mediante indicadores de consumo, comercio ilícito y recaudación, sin limitar el seguimiento al número de decomisos. Asimismo, se recomienda utilizar estudios independientes y transparentes, declarar conflictos de interés y documentar las interacciones necesarias con la industria tabacalera, conforme al enfoque del artículo 5.3 del Convenio Marco señalado en el criterio técnico.

7 Financiamiento del IAFA y sostenibilidad presupuestaria

El expediente no reforma ni deroga el artículo 29 de la Ley N.° 9028. Para esta consolidación se utiliza el porcentaje del 5 % asignado al IAFA por el inciso c), conforme a la reforma introducida por la Ley N.° 9740. Se corrige así la referencia al 10 % contenida en el criterio jurídico, manteniendo su

advertencia principal: conservar el porcentaje de participación no garantiza conservar el monto recibido si disminuye la recaudación.

Como ejemplo estrictamente aritmético, si se mantuviera igual el número de cigarrillos gravados y la tarifa pasara de ₡26,19 a ₡20,00, por cada millón de unidades se recaudarían ₡6.190.000 menos por impuesto específico. Aplicando la participación del 5 %, la diferencia correspondiente al IAFA sería de ₡309.500. Este ejercicio no representa una pérdida anual estimada ni incorpora variaciones del consumo, ventas legales, contrabando u otros tributos.

La preocupación del Área de Apoyo por las presiones presupuestarias se integra con el señalamiento técnico sobre continuidad de la prevención y la atención, y con la recomendación jurídica de contar con cifras verificables. La posible afectación debe analizarse a partir de transferencias efectivamente recibidas, obligaciones institucionales y programas financiados, incluidas las estrategias coordinadas con la CCSS que menciona el criterio técnico.

Se recomienda solicitar al Ministerio de Hacienda la recaudación del impuesto específico y las unidades gravadas de los últimos tres años disponibles, las estimaciones de contrabando y su metodología, y escenarios comparativos con la tarifa de ₡26,19 y el máximo propuesto de ₡20,00. El análisis debe separar y luego integrar los efectos de eliminar el mínimo tributario y derogar las disposiciones de la Ley N.° 5792.

Al Subproceso Financiero del IAFA corresponde aportar los giros recibidos durante el mismo período, su participación en el presupuesto y los programas financiados con esos ingresos. Si la evaluación identifica una disminución, el proyecto debe establecer una fuente y un monto de financiamiento compensatorio que permitan preservar la continuidad de los servicios, sin basarse únicamente en la expectativa de mayores ventas legales.

8 Recomendaciones y conclusión institucional

A partir de la integración de los criterios, se recomienda a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios:

Corregir la indeterminación de la tarifa del artículo 22, preservar las reglas de cálculo por gramos y de materia prima, y definir el régimen aplicable desde la entrada en vigor de la reforma.
Armonizar los artículos 22 y 30 para actualizar la tarifa efectiva, precisar el primer ajuste y acompañar el mecanismo con vigilancia de precios y asequibilidad.

Evaluar la conservación o sustitución del mínimo tributario con una fórmula que preserve su función sanitaria; adecuar el título y el alcance del artículo 31 si se mantiene la redacción propuesta.

Cuantificar los efectos de la derogatoria de los artículos 1 y 5 de la Ley N.° 5792 e identificar las fuentes sustitutivas para las finalidades que se decida mantener.

Contar con una evaluación previa de impacto sanitario, fiscal y presupuestario que incluya precios, consumo, inicio en jóvenes, cesación, sustitución entre productos, comercio ilícito, recaudación y efectos diferenciados por edad, sexo e ingresos, con supuestos y limitaciones expresos.

Proteger el financiamiento de la prevención, el tratamiento y la rehabilitación del IAFA, usando el porcentaje legal del 5 % y datos presupuestarios efectivos para estimar y, cuando corresponda, compensar cualquier disminución.

Fortalecer los controles de la cadena de suministro, la protección de personas menores de edad, los servicios de cesación y la coordinación entre Hacienda, Salud, IAFA, CCSS y demás autoridades competentes.

Definir una línea base y un seguimiento posterior mediante encuestas, investigación independiente, vigilancia de precios, consumo y productos emergentes, con transparencia y protección frente a conflictos de interés.
En conclusión, el IAFA reconoce la pertinencia de fortalecer el combate al contrabando y la eficiencia tributaria; no obstante, con base en los criterios recibidos, no se recomienda emitir un criterio favorable al proyecto en su redacción actual. Las modificaciones deben revisarse para garantizar seguridad jurídica, preservar la función preventiva de la tributación y evitar afectaciones no

compensadas a los servicios institucionales. Su valoración requiere previamente la corrección del articulado y evidencia suficiente sobre el balance sanitario, fiscal y presupuestario.

Atentamente,

CINDY MORA CAMPOS (FIRMA)
Fecha: 2026.11.03 15:31:40 -06'00'

Licda. Cindy Mora Campos
Directora General
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)

C: Archivo