

Al contestar refiérase
al oficio N° **06032**

5 de abril de 2024
DFOE-FIP-0086

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr
maureen.orozco@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “Ley para la responsabilidad social del consumo del tabaco”, tramitado actualmente bajo el expediente n°. 23.880.

Se atiende su oficio AL-CPAHAC-0405-2024 del 29 de febrero de 2024, mediante el cual solicita la opinión de la Contraloría General de la República, sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la responsabilidad social del consumo del tabaco*”, tramitado actualmente bajo el expediente N°. 23.880.

I. Contenido del Proyecto de Ley

Se introduce el proyecto con información acerca de los efectos del tabaquismo en la población, y menciona los compromisos asumidos por el país en cuanto a esta droga. Señala las medidas que se recomiendan para disminuir su consumo, entre las cuales están los impuestos y las políticas de precios. Estas últimas son positivas en términos de costo- efectividad, por cuanto reducen el consumo y permiten recaudar recursos para los sistemas de salud.

DFOE-FIP-0086

2

5 de abril de 2024

Menciona que el costo del tabaquismo en Costa Rica asciende a US\$ 500 millones en 2020, y propone aumentar y reestructurar el impuesto a los productos del tabaco, específicamente los cigarrillos, a objeto de reducir el consumo y mitigar sus consecuencias, fortaleciendo las instituciones dedicadas a su combate y cura. Destaca la recomendación de la OMS de impactar el precio de venta en al menos 75%.

Describe los servicios actualmente suministrados relacionados con esta droga, con alto porcentaje de éxito, y los resultados de un estudio realizado por economistas de la Universidad Nacional, en el que estiman los impactos de un impuesto tanto en la baja del consumo como en la recaudación.

Resume la estructura tributaria actual sobre los productos del tabaco, como son el IVA, el impuesto de la ley 9028, impuesto de INDER, impuesto selectivo de Consumo. Agrega cuantificaciones de cargas sobre una cajetilla de cigarrillos, equivalentes a un 54,4% del precio final, por debajo del mínimo recomendado del 75%. Indica la distribución de estos tributos por entidad usufructuaria,

La propuesta consiste en fijar el impuesto con un valor final de ₡79.85 por cigarrillo, de tal forma que aumente el precio del cigarrillo de la marca más vendida (MMV) en un 30%. Adicionalmente, se propone que la base imponible considere este impuesto para el cálculo del IVA y, por último, distribuir el nuevo producto recaudado. Se esperaría así mantener los fondos actualmente recaudados por las instituciones, y dejar un excedente de la recaudación que podría aumentar los montos percibidos en la actualidad por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Entre las ventajas que observa, 1) la simplificación de la estructura tributaria, al reducir la cantidad de impuestos y enfocarse en un impuesto específico, haciéndolo más entendible a la ciudadanía, más transparente y de fácil fiscalización, 2) trata a todos los productos de la misma manera, eliminando la tendencia por cierto tipo de unidades, y 3) aumenta la recaudación para los fines que deben cumplir las instituciones beneficiarias.

Adjunta una tabla con la actual y la nueva distribución de lo recaudado según institución beneficiaria, siendo para todas mayor la suma a percibir con la propuesta de ley, y el impacto en el precio de la cajetilla, equivalente a un 30%. Agrega, con una elasticidad para la baja del consumo, el posible efecto subsiguiente en el consumo y la recaudación, que sería de un 27%.

El texto modificaría el artículo 22 de la ley 9028 del 22 de marzo de 2012 y sus reformas, elevando de ₡20 a ₡79,85 el impuesto específico sobre cigarrillos y similares, que grava dicho producto así como cigarros, puros y sus derivados, inclusive el tabaco en

DFOE-FIP-0086

3

5 de abril de 2024

estado natural. Establece la nueva distribución del producto recaudado; modifica el artículo 12 de la ley 6826 de 8 de noviembre de 1982, Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, eliminando la cláusula de que el tributo de la ley 9028 no forme parte de la base del IVA; modifica el artículo 7 de la ley 4961 de 11 de marzo de 1972 y sus reformas, Reforma Tributaria y Consolidación de los Impuestos Selectivos de Consumo, a efecto de excluir de este tributo a los productos gravados en la ley 9028 que se reforma, así como las disposiciones sobre el impuesto Consumo de Cigarrillos en la ley 5792 de 1 de septiembre de 1975 y sus reformas, artículos 1, 5 y 29, que serían derogados.

I. Opinión del Órgano Contralor

Es oportuno indicar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que, por su especialidad, corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

En su informe «Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente»,¹ la Contraloría General de la República señaló que la simplificación del diseño en términos de la cantidad de tributos podría ser una forma de fomentar la eficiencia del sistema tributario costarricense en el mediano plazo. En relación con esto, una opción es la consolidación de diferentes cargas tributarias según objeto. Se indicó que la agrupación de tributos de distintos objetos de tal forma que puedan ser pagados de forma global, podría facilitar no sólo la recaudación a la Administración Tributaria, sino también las acciones de fiscalización y el trámite para el ciudadano sería más transparente y sencillo. Eventualmente, la centralización en el Ministerio de Hacienda podría reducir el costo administrativo de la gestión tributaria.

Por último, es importante realizar una valoración de los destinos específicos, según ha señalado en otras ocasiones la Contraloría; dichas asignaciones deben ser objeto de evaluación y revisión periódicamente, eventualmente modificadas o finalizadas, y también susceptibles de ser reemplazadas por otro tipo de fuentes de financiación, si procediera, conforme se atiende la necesidad diagnosticada, bajo criterios técnicos rigurosos, entre otros principios como los de flexibilidad presupuestaria, equilibrio presupuestario, óptima asignación.² Acotar que actualmente se encuentra en aplicación el artículo 15 del Título IV

¹ DFOE-FIP-OS-00002-2022, publicado con la Memoria Anual 2021. Información complementaria a dicho estudio en oficio DFOE-FIP-0248(11972) de 19 de julio de 2022. Cabe reiterar, como en tal oficio se informa, que no se cuenta con una aproximación del gasto o costo anual por tributo recaudado..

² Véase, en particular, Destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018021500.pdf

DFOE-FIP-0086

4

5 de abril de 2024

de la Ley N°9635, el cual establece que cuando la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias.

Así, y sin perjuicio de que se valoren en forma más detallada, el texto destaca la efectividad del programa de la CCSS, con amplia distribución nacional y un 70% de éxito, aun cuando en la práctica la subvención ha sido muy inferior a la estipulada en la ley, y el proyecto más bien sugiere aumentarla.³ Sería pertinente considerar si dicha fuente de recursos no podría, sin cambiar el destinatario, ser dimensionada para el fin de la ley 9028 y un resto dirigirse a la CCSS como fuente de recursos generales, en carácter de subvención estatal, como abono a los pasivos que el Estado mantiene con la institución, en tanto dichos pasivos persistan.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2024001112-4
Expediente: CGR-PLEY-2024002014

³ Para el proyecto de Presupuesto 2024, se indica que la ley dispone una transferencia de ¢14.555,8 millones, mientras que se le están asignando ¢3.424,8 millones. El proyecto, según estimación que adjunta, agregaría cerca de ¢9.088 millones a la CCSS, y también habría más recursos para el Presupuesto Nacional y otras instituciones.

DFOE-FIP-0086

5

5 de abril de 2024

NI: 4733-2024