



*Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica*

22 de octubre de 2020
DVMI-0419-2020

Señor
Edel Reales Noboa.
Director a.í
Departamento de Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

Asunto: Criterio sobre expediente 20 961.

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo.

En respuesta al oficio AL-DSDI-OFI-0142-2020 sobre el último texto del proyecto de Ley que se tramita con el expediente No. 20961 denominado “LEY CONTRA LA ADULTERACIÓN, IMITACIÓN Y CONTRABANDO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO”, me permito exponer las observaciones siguientes:

El comercio ilícito mundial continúa hoy a pesar de los mejores esfuerzos por contenerlo por parte de gobiernos, empresas y organizaciones internacionales, el Foro Económico Mundial (WEF) ha estimado que más de 2,2 billones de dólares estadounidenses (3% del PIB mundial) se perderán debido a las fugas de comercio ilícito en 2020 (Euromonitor, 2020).

La pandemia de COVID-19 ha provocado un aumento en las actividades de comercio ilícito en una diversidad de sectores informales, al respecto las organizaciones mundiales señalan que los actores ilícitos seguirán encontrando formas de seguir aumentando las ganancias, penetrando en nuevos canales de distribución e innovando en las cadenas de producción y suministro.

Según el estudio *Illicit Trade in Times of Coronavirus* desarrollado por Euromonitor Internacional, las bebidas alcohólicas hacen parte de las industrias con las mayores distorsiones. Se estima que, en el caso de países con gran desigualdad y menores ingresos disponibles, como en la región de Latinoamérica,



Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica

se prevé que aumente el consumo de bienes ilícitos. Aunado al creciente sector informal, provocado por la pandemia, lo cual impulsa el contrabando.

El comercio ilícito no puede considerarse como un tema de menor prioridad, en una economía que coexiste sin causar grandes trastornos a los negocios legítimos e incluso a la salud humana. El escenario futuro incierto exige una acción inmediata y efectiva para evitar mayores ganancias de los jugadores ilícitos, ya que continúan aprovechando las favorables condiciones actuales, por ejemplo, durante el presente año se ha decomisado por parte de la Policía de Control Fiscal, cerca de 120 estafiones con contenido de alcohol de más de 90% de volumen, que se presume que fueron ingresados de manera irregular al país para destinarlos a la adulteración de licor.

En Costa Rica las estimaciones de comercio ilícito relacionados al licor indican que alrededor del 20,5% del alcohol es ilícito, ubicándose cercano al promedio de la región latinoamericana, pero por encima de países como Chile, Argentina, Panamá, Nicaragua, entre otros. Se estima que, en total, la pérdida fiscal debida al alcohol ilícito en 2017 fue de US\$ 94,3 millones, siendo el contrabando responsable de más del 91% de las pérdidas de ingresos. (TRACIT. 2020).

Durante el 2019 las autoridades contabilizaron 29 muertes por intoxicación con metanol y de acuerdo con el Ministerio de Salud actualmente se registran 52 personas bajo sospecha de intoxicación con metanol, de las cuales 20 han fallecido.

Este Despacho Ministerial ha venido trabajando de manera contundente en la lucha contra el comercio ilícito y la evasión de impuestos, durante este año la PCF, ha decomisado más de 61 millones de mercancías, esto quiere decir 24 millones más que el año anterior, por diferentes irregularidades. Estos decomisos son el resultado de las labores de inteligencia, intervención en depósitos fiscales y comerciales, control de carretera, la coordinación con otros cuerpos policiales y la denuncia ciudadana. Entre las principales mercancías incautadas se encuentran: cigarrillos, bebidas alcohólicas, alimentos, calzado y cosméticos. Se debe tomar en cuenta que actualmente la PCF cuenta con 126 oficiales para dar cobertura en todo el territorio nacional.



Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica

Encontrar el equilibrio normativo para abordar el comercio ilícito ha sido un desafío para los gobiernos de todo el mundo. De ahí que se han derivado diversos instrumentos, por ejemplo, en México, donde se estableció un control mediante marbetes, un signo distintivo de control fiscal y sanitario que se adhiere a los envases que contengan las bebidas alcohólicas con capacidad que no exceda de 5,000 mililitros, el cual se imprime en papel con medidas de seguridad similares a los billetes. Dicho método, estima el Gobierno Mexicano, que disminuyó el volumen del mercado informal de bebidas alcohólicas destiladas en un 18,7% entre el 2013 y 2015.

Asimismo, recientemente en Chile se reincorporó la tecnología orientada a la trazabilidad que permita resguardar la salud de los consumidores y salvaguardar la recaudación fiscal y principalmente a atender el marco del Protocolo de OMS cuyo objetivo es la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco.

Es en este contexto socio-económico que todas las herramientas que permitan avanzar en esa ruta serán consideradas como de suma importancia, si bien no constituyen una solución integral al problema del contrabando y comercio ilícito en materia de bebidas alcohólicas, permiten disminuir su impacto en la economía, al igual que brindan insumos para la correcta coordinación entre instituciones y una mayor fiscalización de los bienes comercializados en el país.

Un adecuado sistema de trazabilidad debe permitir verificar la autenticidad del producto en venta, identificar de forma más eficiente productos adulterados o de contrabando, así como fortalecer la inspección sanitaria y el cumplimiento tributario de los artículos en venta. Una de las premisas es que el proceso de la fiscalización debe ser transversal, seguro y flexible, de fácil acceso a las personas, y debe incorporar el desarrollo de un análisis de costo beneficio.

No obstante, en virtud de que el proyecto señala que el Ministerio de Hacienda deberá establecer un mecanismo tecnológico de identificación y control, que le permita determinar la importación y producción legal de bebidas con contenido alcohólico y que dicho mecanismo deberá ser no manipulable, no replicable, confiable y fidedigno, además deberá ser interoperable por los ministerios e instituciones del Estado que les competa y deberá permitir la trazabilidad fiscal y la identificación por parte de los consumidores y de las autoridades



Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica

competentes, de las bebidas con contenido alcohólico de origen legal, es preciso establecer algunas premisas en las que se fundamenta el presente criterio:

1. Cualquier mecanismo de trazabilidad deberá estar basado en la tecnología y no debe tomar en cuenta mecanismos que ya se ha demostrado que son altamente vulnerables y sujetos a la adulteración, por ejemplo, los casos en los que no han tenido resultados eficientes utilizando el marbete.
2. La implementación de cualquier herramienta o mecanismo tecnológico debe darse posterior a un estudio de costo beneficio, cuyo resultado arroje un claro beneficio para la Administración y para los administrados.
3. Debería garantizarse dentro de la misma normativa la fuente de financiamiento, misma que debe ser perdurable en el tiempo y no de aplicación inmediata para efectos de gestionar la contratación respectiva. El establecimiento de mecanismos de control puede resultar viable cuando se inspecciona una mercancía específica como los licores, pero debe contar no sólo con el financiamiento sino con los recursos para la implementación y la fiscalización para que tenga un buen resultado como herramienta. De allí que no se deben prever los recursos únicamente para la herramienta, sino que también para la labor de fiscalización ex post, lo cual incluye dotación de personal.
4. Es preciso valorar la competencia de otras autoridades en el tema de atención de asuntos de adulteración tomando en cuenta la especialización de la materia.
5. Aunado a ello, debe advertirse que no resulta viable otorgar competencias de carácter investigativo a cuerpos policiales que carecen dentro de su propia función y naturaleza dichas competencias sea en el tema administrativo y/o judicial. Realizar labores de investigación es una acción compleja y requiere especialidad en la materia, es un proceso que lleva varias etapas procesales de diligencias policiales y debe hacerse con sumo detalle, para conseguir un fin último que es



Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica

sancionar al infractor. Por ello, dar esas potestades investigativas a la Policía e inspectores municipales, podría traer como consecuencias, la despenalización de las infracciones tributarias aduaneras y delitos. Por el contrario, es de interés de este Ministerio que los demás cuerpos policiales coordinen con la Policía de Control Fiscal al momento de la detección de una mercancía que se presume tenga algún tipo de irregularidad, por lo que se requiera la ejecución de una gestión por parte del ente competente. Por otra parte, en el caso de los inspectores municipales, pueden complementar las actuaciones conjuntas conforme sus potestades de carácter administrativo para realizar cierre de negocios, cancelación de patentes, entre otras.

6. Se hace ver que la propuesta no contempla el destino de las mercancías decomisadas. Actualmente, de manera exclusiva, la Policía de Control Fiscal es la autoridad que cuenta con los mecanismos legales para formular ante las diferentes autoridades esa disposición, con la recomendación de destrucción conforme señala el Ministerio de Salud, al ser autoridad aduanera, competencias de las cuales carecerían los demás actores en el proyecto de ley.
7. Es importante también señalar que en relación con el artículo 15, en lo que se refiere a la adulteración (este se ha manejado a través de tiempo de manera administrativa, cuando no causa daño a la salud) se recomienda se incluya en el mismo texto que se penalice la adulteración de bebidas con contenido alcohólico, independientemente de que esta sea perjudicial o no para el consumo humano. En estos momentos solo se penaliza cuando perjudica a la Salud Humana.
8. Es preciso que, en caso de aprobarse el presente proyecto, se otorgue como mínimo un plazo de un año para Reglamentar la Ley.



*Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica*

Como conclusión, se reafirma la importancia para el Ministerio de Hacienda de contar con herramientas que le permitan fortalecer su lucha contra el comercio ilícito tanto en materia de inteligencia, así como, fortalecimiento institucional para una mayor cobertura nacional. Sin embargo, se recomienda tomar en consideración las observaciones señaladas, de previo a considerar su posible aprobación.

Agradeciendo su atención, se despide.

Atentamente,

Alejandra Hernández Sánchez
Viceministra de Ingresos

VB. Jacqueline Soto Rivel Directora, Policía de Control Fiscal	Vb. Gerardo Bolanos Alvarado Director, Dirección General de Aduanas

Ref: PCF-DP-OF-0931-2020 (29 de setiembre de 2020)