

ALCANCE DIGITAL N° 59

LA GACETA

Diario Oficial

Año CXXXVI

San José, Costa Rica, jueves 23 de octubre del 2014

N° 204

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS

2014
Imprenta Nacional
La Uruca, San José, C. R.



PROYECTO DE LEY
REFORMA DEL ARTÍCULO 211 “CONTRABANDO”, DE LA
LEY GENERAL DE ADUANAS, N.º 7557

Expediente N.º 19.292

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 9069 “Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria”, se penaba con cárcel a partir de un valor aduanero de 5000 pesos centroamericanos, que equivalen a \$5000 dólares. Sin embargo, con la Ley N.º 9069 se varió el monto y se elevó a 50 mil pesos centroamericanos, equivalentes a \$50.000 dólares, creando un margen injustificado para el ingreso de bienes no sancionables.

Con la reforma hecha por el artículo 4 de la Ley N.º 9069 al artículo 211 de la Ley General de Aduanas, N.º 7557, de 20 de octubre de 1995, ya no es punible o perseguible penalmente la persona que introduzca cualquier bien, como por ejemplo cigarrillos, licores, electrodomésticos, etc., cuando este tenga un valor menor a los 50.000 dólares, y solamente será acreedor de una sanción administrativa pecuniaria.

El cambio citado ha generado gran preocupación empresarial, ya que a partir de esa modificación se ha detectado un aumento significativo en el contrabando, agravado desde la citada reforma.

Para poner en contexto el tema, el contrabando es uno de los tópicos que están dentro de lo que se conoce como comercio ilegal.

Los efectos actuales de tolerancia legal son visibles en varios campos:

1.- Sociedad: ya que está ligado al tema de valores e inseguridad ciudadana, relacionado con crimen organizado, hay riesgos a la salud pública porque muchas veces la mercancía puede ser adulterada, además que los productos pueden ser de menor calidad, incluso utilizando materia prima no apta para consumo humano.

2.- Gobierno: si los productos entran por contrabando, indudablemente el primer efecto es una menor recaudación fiscal; mayor gasto en control

(Policía de Control Fiscal, Fuerza Pública, Ministerio de Seguridad y Aduanas principalmente).

3.- Industria formal: pérdida de competitividad, pérdida de ventas, menor capacidad de generación de empleo formal, disminución en el pago de cargas tributarias y sociales, entre otros.

Debido a lo anterior, se han generado grandes esfuerzos por diferentes organizaciones empresariales para iniciar con el estudio serio y fundado de este tema. Es así como AmCham consolida una agenda anticontrabando, materializándose en la conformación del Comité multisectorial de lucha contra el comercio ilícito. En el Comité participan representantes de sectores afectados por estas prácticas como productores o importadores de: llantas, electrónicos, cosméticos, tabaco, alcohol y medicamentos.

Antes del 2012 se carecía de estudios de esta problemática. Es hasta el 2012-2013 que se efectúan los siguientes estudios:

- 1.- “Contrabando en Costa Rica”, Unimer para Amcham, 2012.
- 2.- Análisis del mercado ilegal de bebidas alcohólicas de Costa Rica, Euromonitor International, 2013.

El primer estudio, solicitado por AmCham, revela que los consumidores tienden a confundir qué se entiende por contrabando y qué por falsificación, y lo ven de forma indistinta. El estudio muestra que un 53% de los costarricenses admite haber adquirido algún producto falsificado o de contrabando, que pueden ser de todo tipo: medicamentos, cosméticos, perfumes, videojuegos, aparatos electrónicos, cigarrillos, licores o llantas. El estudio de AmCham, muestra que para el consumidor costarricense “lo importante es el precio y el ahorro que se tenga al comprar ciertos artículos, no importa su procedencia ni la forma en que se compra”.

El estudio de opinión “**Contrabando en Costa Rica**” realizado por Unimer para AmCham revela que 9 de cada 10 entrevistados consideran que el contrabando es común o muy común en el país.

Un 49% de los consultados señaló que el contrabando hormiga (entendido como el trasiego de pequeñas cantidades de productos de forma ilegal para ser comercializados de forma personalizada) es tan grave como el que ocurre en los establecimientos comerciales. Es importante destacar que según la investigación, los costarricenses reconocen las **consecuencias negativas** de esta actividad ilegal que en general afecta a todos. Entre las principales se mencionaron:

- 1.- No ingresan impuestos al Gobierno (32,5%).
- 2.- Detiene el desarrollo del país (27,3%).
- 3.- Promueve la delincuencia y la inseguridad (26,2%).
- 4.- Debilita industrias y empresas establecidas (25,6%).

5.- Aumenta el peligro del narcotráfico o tráfico de drogas (23,5).

Posterior a este primer estudio, AmCham coordina el I Foro Comercio Ilícito y Crimen Organizado, que demuestra la clara relación entre comercio ilícito/ contrabando de bienes y el crimen organizado. En el mismo participaron representantes de gobierno como el fiscal general de la República Jorge Chavarría, el viceministro de Hacienda Álvaro Ramos, el viceministro de Seguridad Pública Celso Gamboa, el fiscal de Delitos Económicos de Guatemala, Mynor Oxom y Eduardo Núñez, presidente del Capítulo de Transparencia Internacional de Costa Rica. Además, diferentes medios cubrieron dicha actividad a través de artículos periodísticos sobre el tema, por ejemplo:

- “Expertos internacionales y autoridades nacionales llamaron la atención sobre la relación existente entre el comercio ilícito y el crimen organizado” (23 de mayo 2013, crhoy.com).
- “Contrabando, tráfico, evasión, piratería y otras prácticas al margen de la ley son consideradas por el Foro Económico Mundial como un riesgo global. Costa Rica no escapa de esta realidad”. (24 de mayo, 2013, hablandoclaro.com) Steve Aronson, presidente de la Cámara de Comercio Norteamericana (Amcham), declaró en el marco de dicho Foro que “el creciente volumen de estas operaciones irregulares e ilegales, en perjuicio de industrias legalmente establecidas, así como las experiencias documentadas en otros países evidencian que detrás de estas actividades ilícitas no existen delincuentes individuales, sino redes criminales creadas con el propósito de obtener ganancias ilegales a costa del Estado y otras empresas”. (24 de mayo, 2013, La Prensa Libre).

“Entender este fenómeno creciente se debe hacer desde una visión de política integral, ya que el crimen organizado, no opera desde la lógica de la alteración del orden público, sino desde la visión de la enorme rentabilidad que produce y de la acelerada destrucción del tejido social”. (24 de mayo, 2013, hablandoclaro.com).

Otro de los puntos tratados en el Foro fue “la necesidad de fomentar una responsabilidad ciudadana para que deje de verse como legítimo utilizar mecanismos ilícitos para alcanzar un nivel de vida que de otra forma no se puede lograr”. (24 de mayo, 2013, La Prensa Libre).

En similar sentido que sus colegas, la Cámara de Comercio Británico-Costarricense también está dando los primeros pasos abordando la problemática, convocando a empresas de diversos sectores para la creación de un foro multisectorial.

El segundo estudio, el de Euromonitor International, elabora un informe para Florida bebidas en octubre del 2013, con los siguientes objetivos:

- A) Medir el consumo de bebidas alcohólicas ilegales en Costa Rica, desagregando por tipo de mercado ilegal.
- B) Realizar un análisis cualitativo que describa la cadena de producción y venta de bebidas ilegales en Costa Rica.
- C) Comparar el tamaño del mercado ilegal con el mercado legal.

El estudio se sustenta sobre una metodología probada y aplicada en varios países de la región. Una revisión de la información jurídica relevante y fuentes estadísticas disponibles le dio a Euromonitor International una base firme para el mismo. La metodología constó de entrevistas con actores de la cadena de suministro, entrevistas con organismos del Estado, medios de comunicación, asociaciones, empresas de la industria de bebidas, etc. y recopiló información publicada con información directa e indirecta a los mercados de alcohol ilegal. También se usaron datos de passport (base de datos sindicados de Euromonitor International), para entender el tamaño del mercado legal. Se analizó la producción nacional, importaciones y exportaciones de alcohol etílico y el consumo industrial para cuantificar el residual que queda en el mercado doméstico, a fin de estimar el volumen potencial (techo) que podría ser desviado al mercado ilegal de bebidas alcohólicas.

La alineación completa de las definiciones del estudio aseguró una comparación precisa entre países. Se definen cuatro categorías de alcohol ilegal: contrabando; falsificación y marcas ilegales; alcohol ilegal artesanal y sustitutos. El estudio revela que el contrabando es el principal problema en el mercado de alcohol ilegal. El 91% de alcohol ilegal comercializado en Costa Rica corresponde a esta práctica ilegal.

Del mercado total de bebidas con contenido alcohólico, un 22% es producto ilegal. Entre las bebidas ilegales se destacan las bebidas espirituosas o destilados como la categoría más comercializada, representando casi el 70% de la oferta, *categoría que actualmente paga hasta un 140% de impuestos dependiendo del tipo de producto.*

El estudio asegura que “en comparación con el promedio de los países de la región, el contrabando afecta a Costa Rica de una forma particularmente fuerte”. “Existe contrabando de materia prima (alcohol etílico), producto final auténtico destilado y fermentado y producto final adulterado”. En cuanto a los motivadores, el estudio señala que la baja sensación de riesgo, así como la posibilidad de obtener una muy buena ganancia, hacen del contrabando un negocio muy llamativo. A lo anterior se le suma que “el consumidor final desconoce que está consumiendo licor o cerveza ilegal o así lo sepa, hay poca preocupación por el daño al fisco causado por la evasión de impuestos”. Lo anterior desencadena en una serie de perjuicios contra quienes comercializan legalmente y cumplen con sus obligaciones tributarias, pues “los consumidores, sin saberlo, han aumentado su preferencia por productos principalmente contrabandeados, acostumbándose a niveles de precio que no serían posibles de no ser ilegales, generando falsas expectativas en los consumidores finales”.

El mismo estudio refleja que el 23% de los cigarrillos consumidos en el 2013, es decir casi millón y medio de unidades diarias fueron comercializados ilegalmente.

En su análisis Euromonitor International confirma que luego de la reforma del artículo 211 de la Ley N.º 9069 se da un aumento en la percepción de contrabando. Como muestra de lo anterior detallan un incremento de hasta siete veces en cantidad de noticias y publicaciones realizadas por los principales medios de comunicación posterior a la reforma de setiembre, 2012.

Entre las entrevistas realizadas se recopilan opiniones sobre la reforma de la ley y como este cambio propicia el surgimiento de pequeños empresarios en mercados paralelos: "... Por lo tanto, la Ley empeoró la situación ya que despenaliza la práctica y estas personas dejan de ser criminales ante los ojos de la autoridad y se vuelven simples comerciantes dispuestos a pagar una multa por el riesgo del negocio"; "La nueva ley invitará a todos quienes antes no participaban en el comercio ilícito a que participen ya que el costo de oportunidad dejó de ser una causa penal y ahora serán multas".

Otras fuentes consultadas en el estudio como la Cámara de Comercio de Costa Rica reconocen que el contrabando de bienes -no solo de licores- ha venido en aumento y que la ley (Ley N.º 9069) agravó la situación.

Los medios de comunicación, nacionales e internacionales, resaltan la grave situación a que se enfrentan diferentes industrias como la farmacéutica: "La policía costarricense hizo un operativo nacional en el que decomisó cerca de 9 mil unidades de medicamento ilegal, parte de ellas provenientes de Nicaragua mediante contrabando; según el Ministerio de Salud. El cuantioso lote de medicinas, valuado en unos 20 mil dólares, fue incautado en la aduana central de correos en San José; en el principal aeropuerto del país, el Juan Santamaría; y la frontera de Peñas Blancas". 10 de agosto, 2013, *laprensa.com.ni*.

Lo anterior revela como incluso grandes cargamentos de productos como medicamentos, no llegan ni a la mitad del límite actualmente vigente de \$50.000. Otro decomiso similar: "Un total de 35.000 medicinas de contrabando fueron decomisadas, el pasado fin de semana, en un autobús procedente de Nicaragua... Obando manifestó que este tipo de decomisos se ha vuelto muy común en cantones fronterizos como La Cruz, Upala y Los Chiles, y que la Policía de Fronteras, con el propósito de proteger la salud de la ciudadanía, realiza todos los esfuerzos posibles para evitar posibles daños a los consumidores. Precisó que muchos de los productos presentan irregularidades, pues no tienen fecha de vencimiento, el origen de la casa de fabricación es dudoso y, a veces, las etiquetas donde se consigna el nombre del medicamento son diferentes al producto que contienen". 16 de mayo, 2013, *Periódico La Nación*. Esta nota expone los grandes riesgos a la salud pública que significan estas prácticas comerciales.

De manera similar se ven afectados otros actores de la industria costarricense: “Oficiales de la Policía de Control Fiscal (PCF) del Ministerio de Hacienda decomisaron ayer 200.000 cigarrillos, que, al parecer, fueron introducidos de contrabando” 30 de agosto, 2013, Periódico *La Nación*.

“Los contrabandistas han ideado nuevas formas para introducir los cigarrillos en el país y han intensificado su labor tras la entrada en vigor de la Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud. Así lo manifestó Luis Alonso Bonilla, director de la Policía de Control Fiscal (PCF), quien indicó que el decomiso de cigarrillos a la fecha no ha sido significativo debido a que los contrabandistas “han cambiado la modalidad tanto de defraudación o de contrabando como de actuación. Esto porque van cambiando de estrategia y lo que hacen es importarlos y declarar otras cosas o introducirlos bajo consignatarios que no existen o compañías que ya no están operado o están de baja en el Registro Nacional y en Tributación”, explicó Bonilla”. 3 de julio, 2013, *crhoy.com*.

“La Policía de Control Fiscal (PCF), del Ministerio de Hacienda, decomisó 12.024 unidades de cervezas y 35 unidades de licor variado... También esta semana los oficiales de ese cuerpo policial incautaron 6.500 kilos de papa de procedencia desconocida. Ambos decomisos tienen un costo millonario”. *La Nación*, 21 de febrero, 2013.

“Un dato que muestra con claridad cuan lucrativo es el negocio del licor, lo muestran las cifras, ya que en todo el año pasado se decomisaron 156 mil litros, mientras que a junio de este año se tenía esa misma cantidad... El licor y los artefactos electrónicos tampoco se quedan atrás, pese a que en números no es el más significativo de lo que se decomisa constantemente, el licor ocupa una parte importante de la defraudación. Además la ropa, perfumería fina, los celulares y artefactos electrónicos” 3 de agosto, 2013, *Diario Extra*.

“...en los últimos 15 días dos contenedores llenos de licor provenientes del país vecino. Por ello se dice que estas bandas operan por la libre en ambos casos. Lo que hacen es que para ingresar libremente falsifican el DUA, documento único de importación u otras veces declaran cosas no relacionadas con licor. Una de esas falsificaciones se da con uno de estos dos furgones, declaraban recipientes de aluminio y lo que traía eran licores finos como whisky, vodka y tequila”. 3 de agosto, 2013, *Diario Extra*.

De acuerdo con todo lo expuesto anteriormente para contextualizar el tema del contrabando, es importante aclarar que el objetivo de esta propuesta de ley es la disminución de su efecto y otras prácticas de comercio ilegal. Se deben procurar las condiciones sociales, comerciales, económicas y jurídicas óptimas y justas para la operación de empresas dedicadas a la comercialización legal de diferentes productos.

El objetivo de este proyecto es disuadir a las personas que cometen el delito de contrabando, para que no ingresen mercancía de forma ilegal, lo cual en

estos momentos más bien se ha incrementado al ver que solamente tienen que pagar una multa, pues lo asumen dentro del “riesgo del negocio” ilícito.

En virtud de las consideraciones expuestas, presentamos a la Asamblea Legislativa este proyecto de ley, para su estudio y aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 211 DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS,
LEY N.º 7557, DE 20 DE OCTUBRE DE 1995**

ARTÍCULO 1.- Refórmase el artículo 211 de la Ley General de Aduanas, N.º 7557, de 20 de octubre de 1995, reformado por medio del numeral 4 de la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria, N.º 9069, de 28 de setiembre de 2012, cuyo texto dirá:

“Artículo 211.- Contrabando

Será sancionado con pena de prisión de tres a cinco años y con una multa de cinco veces el monto del valor aduanero de las mercancías objeto de contrabando, y con pena de prisión de tres a cinco años, cuando el valor aduanero de la mercancía exceda los cinco mil pesos centroamericanos, aunque con ello no cause perjuicio fiscal, quien:

- a)** Introduzca o extraiga, del territorio nacional, mercancía de cualquier clase, valor, origen o procedencia, eludiendo el control aduanero.
- b)** Transporte, almacene, adquiera, venda, done, oculte, use, dé o reciba en depósito, destruya o transforme, mercancía de cualquier clase, valor, origen o procedencia introducida al país, eludiendo el control aduanero.
- c)** Entregue mercancías del depósito aduanero, de los estacionamientos transitorios o de las zonas portuarias o primarias, sin que medie autorización de la autoridad aduanera.
- d)** Sustituya mercancías de las unidades de transporte.

El valor aduanero de las mercancías será fijado en sede judicial, mediante ayuda pericial y de conformidad con la normativa aplicable.”

ARTÍCULO 2.- Rige a partir de su publicación.

Rolando González Ulloa

Ottón Solís Fallas

DIPUTADOS

4 de setiembre de 2014

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.

1 vez.—O. C. N° 24007.—Solicitud N° 19891.—C-163780.—(IN2014060409).