

**GM-11113-2021**  
30 de julio del 2021

Master  
Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i  
**DIRECCION JURIDICA - UP1171**

**ASUNTO: PROYECTO DE LEY “LEY DE REGULACIÓN DE LOS VAPEADORES Y CIGARRILLOS ELECTRÓNICOS (SEAN/SSSN)” EXPEDIENTE 21.658**

Estimada Señora:

Reciba un cordial saludo. Mediante oficio GA-DJ-4878-2021 de fecha 06 de julio de 2021, la Dirección Jurídica solicitó a este Despacho criterio sobre el Proyecto de Ley tramitado en el expediente N° 21658 denominado Ley de regulación de los vapeadores y cigarrillos electrónicos (SEAN/SSSN).

En este sentido, y según lo señalado en el artículo 4 del protocolo para la tramitación de Proyectos de Ley en consulta que involucran a la Caja, este Despacho solicitó criterio a las instancias técnicas competentes, quienes en lo que interesa indicaron:

**Dirección de Farmacoepidemiología (Oficio GM-DFE-0277-2021)**

**“Objeto del proyecto:** Regular los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN), así como los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares; y crear un impuesto con destino específico sobre la importación o fabricación nacional de los SEAN/SSSN, así como sobre los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares, sus accesorios y otros bienes complementarios, incluyendo el líquido para su uso, a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social para adquirir medicamentos de alto impacto financiero.

**Resumen ejecutivo:** Se definen explícitamente los lugares en los que está prohibido utilizar Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN) y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares; además se crea un impuesto del 20% sobre la base imponible, por la venta de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN), así como sobre los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares, sus accesorios y otros bienes complementarios, incluyendo el líquido para su uso, de producción nacional, así como sobre la importación de estas mercancías. El total de lo recaudado será destinado a la Caja Costarricense del Seguro Social a afecto de que esta institución los utilice exclusivamente para la compra de medicamentos de alto impacto financiero que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, a saber: cáncer, aparato cardiovascular, problemas pulmonares y cualquier otra patología grave que se detecte por el uso de los dispositivos regulados en esta Ley. Queda explícitamente prohibido dar otro destino a los recursos recaudados.

**GM-11113-2021**  
30 de julio del 2021

***Incidencia del proyecto en la Institución: Alta***

***Análisis técnico del proyecto:***

***Antecedentes:***

*La CCSS garante de la tutela de la vida y la salud de la población, vela por los derechos humanos, la preservación de la equidad social y la garantía de la sostenibilidad del sistema de protección social costarricense, bajo principios de sana administración de los recursos públicos.*

*Al disponer nuestra Institución de una política de medicamentos esenciales, ante los cambios que se están produciendo hoy en día con la gran cantidad de medicamentos que ingresan al mercado de costos extraordinariamente elevados, es necesario buscar mecanismos que permitan seguir garantizando el acceso a los medicamentos. Desde hace varios años, la CCSS ha venido trabajando en conjunto con organizaciones de pacientes en la búsqueda de estrategias que generen fuentes específicas de financiamiento para poder adquirir medicamentos de alto impacto financiero.*

***Análisis y criterio Técnico del proyecto “Ley de regulación de los vapeadores y cigarrillos electrónicos (SEAN/SSSN)”, expediente N°21658***

*Mantienen vigencia los criterios técnicos brindados en los oficios DFE-484-11-19, con fecha 21 de noviembre de 2019 y GM-DFE-0561-2020, con fecha 31 de agosto de 2020, en los que se indicaba que, desde el punto de vista financiero-presupuestario, el proyecto de ley tramitado bajo el expediente 21.658 resulta beneficioso para la Institución al representar nuevos ingresos monetarios con un fin específico.*

*En esta nueva versión se amplía la gama de productos sujetos al impuesto, incluyendo "los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares". Además, se varía la tarifa del impuesto, pues en la anterior versión se establecía en un 40% sobre la base imponible, en la versión actual es del 20% (Artículo 8).*

*El periódico digital "El Observador", publicó un artículo el 7 de diciembre del 2019, en el que se incluye datos del Ministerio de Hacienda sobre importación de cigarrillos electrónicos. Según esto, en ese año el monto de las importaciones CIF fue de cerca de EUA\$20 millones, es decir que, con el impuesto propuesto, se hubiesen recaudado \$4 millones para la CCSS.*

*No se ha logrado encontrar datos o estimaciones generales de la demanda por estos productos, pero independientemente de cuál sea esa demanda, el impuesto generaría recursos con los que actualmente no se cuenta, por lo que el proyecto es muy beneficioso para la institución.*

*Desde el punto de vista del consumidor, el impuesto encarecerá el producto, por lo que la cantidad demandada tenderá a disminuir y, por tanto, también disminuye la expectativa de recaudación para la Institución, pero se beneficia la población, pues al disminuir el consumo se evitan padecimientos que eventualmente pueda provocar el uso de tales productos.*

***Viabilidad e impacto que representa para la institución:*** *El proyecto es muy viable para la CCSS (impactando positivamente en las finanzas de la institución)*

***Implicaciones operativas para la Institución:*** *El proyecto de ley establece que la administración de este impuesto corresponderá a la Dirección General de*

**GM-11113-2021**  
30 de julio del 2021

*Tributación, por lo que en forma mensual, la CCSS deberá gestionar con la Tesorería Nacional para que esta gire oportunamente los recursos; estos recursos deben utilizarse exclusivamente para la compra de medicamentos de alto impacto financiero que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, a saber: cáncer, aparato cardiovascular, problemas pulmonares y cualquier otra patología grave que se detecte por el uso de los dispositivos SEAN/ SSSN.*

**Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia:** *Con la información disponible, no es posible estimar el impacto financiero que supone el proyecto de ley para la institución.*

*El periódico digital "El Observador", publicó un artículo el 7 de diciembre del 2019, en el que se incluye datos del Ministerio de Hacienda sobre importación de cigarrillos electrónicos. Según esto, en ese año el monto de las importaciones CIF fue de cerca de EUA\$20 millones, es decir que, con el impuesto propuesto, se hubiesen recaudado \$4 millones para la CCSS.*

**Conclusiones:** *El presente proyecto de ley genera fondos adicionales, para cubrir parte de los medicamentos de alto impacto financiero adquiridos por la CCSS, pero el monto final que se espera recaudar es desconocido.*

**Recomendaciones:** *El proyecto de Ley de regulación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), sistemas similares sin nicotina (SSSN) y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares, tramitado en el expediente No.21.658, supone un beneficio para la institución, aunque no es claro el monto de recursos que podría aportar para la adquisición de medicamentos de alto impacto financiero.*

**Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto:** *No debe oponerse."*

**Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer (GM-UEP-0242-2021/  
GM-CTC-0163-2021)**

**Objeto del proyecto:** *Definir los lugares en los que se prohibirá el uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y de los sistemas similares sin nicotina (SSSN), así como la creación de un impuesto a los SEAN/SSSN y al líquido de vapeo utilizado en esos aparatos*

**Resumen ejecutivo:** *El proyecto propone regular los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN), así como los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares, crear un impuesto con destino específico sobre la importación o fabricación nacional de los SEAN/SSSN, así como sobre los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares, sus accesorios y otros bienes complementarios, incluyendo el líquido para su uso, a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social. Así mismo delimita los sitios prohibidos para el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN) y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares.*

**GM-11113-2021**

30 de julio del 2021

***Incidencia del proyecto en la Institución:*** Dotar de forma mensual a la Caja Costarricense del Seguro Social de recursos a efecto de que la institución los utilice para la compra de medicamentos de alto impacto financiero que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, a saber: cáncer, aparato cardiovascular, problemas pulmonares y cualquier otra patología grave que se detecte por el uso de los dispositivos regulados en esta Ley.

***Análisis técnico del proyecto:*** El proyecto sometido a consideración se encuentra conformado por 18 artículos. La encuesta mundial de tabaquismo en adultos, realizada en el año 2015 por el Ministerio de Salud, monitoreó por primera vez el consumo de cigarrillos electrónicos en el país. El resultado mostró que un 1.3% de la población (47,519 personas) era usuaria de este tipo de productos de tabaco. Los niveles de consumo de SEAN/SSSN han aumentado de manera significativa, en los últimos años se ha observado una amplia proliferación de tiendas que ofrecen SEAN/SSSN/ en sus distintas presentaciones y líquidos para estos, así mismo se observa un aumento en la cantidad de declaraciones juradas de líquidos con nicotina presentadas ante la Dirección de Atención al Cliente del Ministerio de Salud. Según datos del MS en octubre del 2016 se contabilizaron 32 declaraciones, y en octubre de 2019 estas aumentan a 205, sin embargo, es importante resaltar que estudios realizados en otros países han demostrado que los líquidos declarados sin nicotina contienen alguna cantidad de nicotina". Estos sistemas han sido promocionados como un método para la cesación del tabaquismo, sin embargo su efectividad en dicho ámbito no ha sido comprobada, es fundamental mencionar que actualmente existe evidencia científica sobre los riesgos y efectos nocivos sobre la salud derivado del uso de los SEAN. Algunos efectos identificados en estas investigaciones son: dificultad para respirar, irritación de garganta y boca, tos seca, desarrollo de síntomas respiratorios, aumento de enfermedad respiratoria severa, reducción de la función pulmonar, dolor de cabeza, náuseas, vómitos, dolor de pecho, aumento de la frecuencia cardíaca y la presión arterial, insuficiencia renal, niveles bajos de sodio, entre otros.

***Viabilidad e impacto que representa para la institución:*** No se objeta la viabilidad del proyecto, el impacto para la institución sería positivo.

***Implicaciones operativas para la Institución:*** Equipo para la administración diferenciada de los recursos girados a la Institución. Sistema de información que permita dar seguimiento a los fondos ejecutados. Informes periódicos de la ejecución de fondos. Equipo técnico asesor para direccionar la ejecución de los fondos.

***Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia:*** No se cuenta con proyecciones de consumo de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN), por tanto, realizar una proyección económica no es posible en este momento, por lo cual no se puede medir el impacto financiero. Si los datos son proporcionados se debe incluir el criterio de la Gerencia Financiera para el apoyo en el análisis respectivo.

**GM-11113-2021**  
30 de julio del 2021

**Recomendaciones:**

1. Modificar el ARTÍCULO 12- Destino del impuesto en el cual se pueda incluir Estrategias de promoción y prevención para el cese de consumo de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN).

2. Se considera pertinente se haga revisión de lo señalado en el artículo N°7 “Base imponible” a la luz de los artículos 40 y 45 de la Constitución Política, respecto al análisis de confiscatoriedad, la Sala Constitucional ha realizado un desarrollo jurisprudencial logrado determinar las pautas de confiscatoriedad frente a ciertos gravámenes.

Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto: No oposición.”

**Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud (Oficio GM-DDSS-1570-2021)**

**“Objeto del proyecto:**

Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN), así como los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares; y crear un impuesto con destino específico sobre la importación o fabricación nacional de los SEAN/SSSN, así como sobre los dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares, sus accesorios y otros bienes complementarios, incluyendo el líquido para su uso, a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social.

**Resumen ejecutivo:**

Se trata de una consulta de texto dictaminado del Expediente N° 21.658 ley de regulación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina (**SEAN**) sistemas similares sin nicotina (**SSSN**) y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares.

Ambos son los dos tipos de vapeadores que están disponibles en el mercado costarricense.

Este Proyecto de Ley había sido consultado con anterioridad a la Caja Costarricense de Seguro Social mediante oficio AL-CPAS-825-2019, con fecha del 13 de noviembre 2019.

En el artículo 4, en el texto anterior se menciona un impuesto del 40% sobre el líquido de vapeo mientras que el texto sustitutivo en este artículo no define ningún monto específico, en el documento actual lo define el artículo 8 que refiere a un impuesto del 20% sobre la base imponible.

Lo descrito en el documento anterior en el artículo 9, ahora se describe en el artículo 12 que es lo que corresponde a los destinos del dinero, el cambio se da en la numeración no así en su contenido de este.

ARTÍCULO 12- Destino del impuesto

Los recursos que se recauden en virtud del impuesto creado en esta ley, se deberán manejar en una cuenta específica en uno de los bancos estatales, de

**GM-11113-2021**

30 de julio del 2021

conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, con el fin de facilitar su manejo y para que la Tesorería Nacional pueda girarlos, directa y oportunamente, de forma mensual a la Caja Costarricense del Seguro Social a efecto de que esa institución los utilice exclusivamente para la compra de medicamentos de alto impacto financiero que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, a saber: cáncer, aparato cardiovascular, problemas pulmonares y cualquier otra patología grave que se detecte por el uso de los dispositivos regulados en esta Ley.

**Incidencia del proyecto en la Institución:**

El proyecto define que se establecerá un impuesto a los aparatos electrónicos de vapeo, SEAN/SSSN, el líquido y los accesorios para vapear, los cuales al ser recaudados, serán girados a la Caja Costarricense de Seguro Social para la compra de medicamentos de alto impacto financiero que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, a saber: cáncer, aparato cardiovascular, problemas pulmonares y cualquier otra patología grave que se detecte por el uso de estos dispositivos SEAN/SSSN.

**Análisis técnico del proyecto**

En el artículo 8 del documento remitido mediante oficio AL-DSDI-OFI-0071- 2021 con fecha del 1 de julio de 2021, se indica un impuesto del 20% sobre la base imponible a los aparatos para vapeo, líquido y accesorios.

- En el artículo 12, con el título “Destino del impuesto”, indica que el monto recaudado se utilizará exclusivamente para la compra de medicamentos de **alto impacto financiero** que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, que se detecte el uso de los dispositivos SEAN/SSSN.

- El término “**alto impacto financiero**”, no es concreto sino que debe brindarse una definición más clara de lo que consiste un medicamento de alto impacto financiero, primero con el fin de asegurar la trazabilidad de los fondos generados y segundo, porque la Caja Costarricense de Seguro Social, como ente de Derecho Público y por el servicio que constitucionalmente está llamada a brindar a los habitantes del país, bajo un marco de universalidad en la atención de salud, debe reconocer el derecho a la vida y a la salud de la población (Sala Constitucional Voto N°2005- 05600). Por lo tanto, se sugiere solicitar criterio a la Dirección de Farmacoepidemiología de la Institución, para referirse al tema específico de medicamentos.

- Adicionalmente se sugiere incluir dentro del destino del impuesto, las actividades de prevención y tratamiento o abordaje de los trastornos por uso de sustancias. Así como para financiar el desarrollo de proyectos de promoción de la salud en el I nivel de atención.

- No se visualiza en el texto dictaminado, alguna recomendación sobre el etiquetado del producto que advierta sobre los efectos nocivos en la salud de las personas, al utilizar los SEAN/SSSN.

**GM-11113-2021**  
30 de julio del 2021

**Viabilidad e impacto que representa para la institución:**

*El texto dictaminado NO es viable en este momento. Una vez realizadas las modificaciones planteadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, al presente Proyecto de Ley, se puede revalorar la viabilidad.*

**Implicaciones operativas para la Institución**

*Implica la inclusión de elementos logísticos tanto en la administración y planificación por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social.*

**Conclusión**

*La Caja Costarricense de Seguro Social técnicamente no apoya el texto dictaminado del expediente 21.658, "Ley de regulación de los Vapeadores Cigarrillos Electrónicos (SEAN/SSSN)", debido a inconsistencias que presenta el mismo texto.*

*Una vez corregidos los elementos que no están claros, señalados en el Análisis Técnico de este Criterio Técnico, la Institución analizará de nuevo la viabilidad del proyecto para la institución, considerando que el fin de dicho proyecto es dotar a la institución de recursos financieros para tratar las enfermedades derivadas del uso de los SEAN/SSSN.*

**Recomendaciones**

*Solicitar que se tomen en cuenta los aspectos señalados en el análisis técnico del proyecto, al momento de revisar y emitir la última versión del texto dictaminado del expediente 21.658 y remitirlo de nuevo a la Caja Costarricense de Seguro Social para su análisis por ser la institución la entidad beneficiada por esta Ley, cuando sea aprobada.*

*En el artículo 12, párrafo 1, donde se menciona lo siguiente: "...de que esa institución los utilice exclusivamente para la compra de medicamentos de alto impacto financiero que sean necesarios para el tratamiento de patologías relacionadas con el tabaco, a saber: cáncer, aparato cardiovascular, problemas pulmonares y cualquier otra patología grave que se detecte por el uso de los dispositivos SEAN/ SSSN ..." se solicita sustituirlo por: "...a afecto de que esa institución los utilice de manera equitativa y exclusivamente para proyectos de promoción de la salud, prevención y el tratamiento de los trastornos por uso de sustancias y posibles comorbilidades que se detecte por el uso de los dispositivos regulados en esta Ley"*

*Léase de esta forma:*

*Los recursos que se recauden en virtud del impuesto creado en esta ley, se deberán manejar en una cuenta específica en uno de los bancos estatales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, con el fin de facilitar su manejo y para que la Tesorería Nacional pueda girarlos, directa y oportunamente, de forma mensual a la Caja Costarricense del Seguro Social a afecto de que esa institución los utilice de manera equitativa y exclusivamente para proyectos de promoción de la salud, prevención y el tratamiento de los trastornos por uso de sustancias y posibles comorbilidades que se detecte por el uso de los dispositivos regulados en esta Ley.*

**GM-11113-2021**  
30 de julio del 2021

*Queda expresamente prohibido utilizar los recursos recaudados en virtud de este impuesto, para la construcción de edificaciones, capacitaciones, o cualquier otro gasto que no sea el dispuesto en el párrafo anterior.*

*De la misma forma se recomienda solicitar la ampliación de este criterio técnico por parte del Proyecto de Fortalecimiento Atención Integral al Cáncer y la Dirección de Farmacoepidemiología.*

***Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto***

*Debe oponerse y solicitar una revisión de los detalles que generan confusión, antes de que sea aprobada como ley.”*

Tomando en cuenta lo señalado por las instancias técnicas consultadas, este Despacho recomienda no oponerse al Proyecto de Ley tramitado en el expediente 21658, siempre y cuando la Comisión Permanente de Asunto Sociales analice y de considerarlo pertinente incorpore las recomendaciones técnicas brindadas por las instancias consultadas.

Atentamente,

**GERENCIA MÉDICA**

Dr. Mario Ruiz Cubillo  
**Gerente**

MRC/AVS/gov

Estudio y redacción: Alejandra Venegas Solano

**Anexos: Oficio GM-DFE-0277-2021, oficio GM-UEP-0242-2021 / GM-CTC-0163-2021, oficio GM-DDSS-1570-2021**

C: Archivo

Referencia 2901-24039-21