ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

DISMINUCIÓN DEL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUSTIBLES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA PROSPERIDAD. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 3 DE LA LEY N.º 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.° 21.521

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

DISMINUCIÓN DEL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUSTIBLES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA PROSPERIDAD. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 3 DE LA LEY N.º 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS

Expediente N.° 21.521

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

ANTECEDENTES

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, que establece un impuesto único por tipo de combustible, tanto de producción nacional como importado, y define también la asignación específica de ese impuesto, fue promulgada el 9 de julio del año 2001.

El inciso a) del artículo 3 de la citada ley establece el mecanismo que debe emplear el Ministerio de Hacienda para la actualización trimestral del impuesto sobre los combustibles, el cual se realiza con base en el índice de precios al consumidor (IPC) que determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), con la única limitación de que el ajuste trimestral no podrá exceder del tres por ciento.

El cálculo del impuesto a los combustibles no contempla su precio internacional porque el precio de compra e importación de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) no se relaciona con el impuesto que se agrega al precio de venta a los consumidores.

El impuesto único a los combustibles es función del IPC, según se establece en el artículo 3 de la Ley 8114 y no considera la variación internacional de los precios de los combustibles. De esta forma, el impuesto es siempre creciente y provoca un círculo vicioso perjudicial para los consumidores y para la economía del país en general, hasta el punto de haberse convertido en el principal componente del precio de los combustibles en nuestro país.

Costa Rica sigue siendo el país de Centroamérica con los precios más altos de los combustibles, según se aprecia en el siguiente cuadro; esto es producto, en especial, de los altos impuestos nacionales. Esta situación pone a Costa Rica en una gran desventaja competitiva con el resto de los países del área y presiona el bolsillo de todos los costarricenses.

Precios en USD/lt en Centroamérica				
Gasolina Regular				
		Sin Impuesto	Impuesto	Total
Gasolina Regular	Costa Rica	$0,61	$0,42	$1,03
	El Salvador	$0,56	$0,21	$0,77
	Guatemala	$0,54	$0,24	$0,78
	Honduras	$0,58	$0,33	$0,91
	Nicaragua	$0,71	$0,23	$0,94
	Panama	$0,57	$0,16	$0,73
Gasolina Super				
Gasolina Super	Costa Rica	$0,63	$0,44	$1,07
	El Salvador	$0,61	$0,22	$0,83
	Guatemala	$0,58	$0,25	$0,83
	Honduras	$0,62	$0,37	$0,99
	Nicaragua	$0,75	$0,23	$0,98
	Panama	$0,61	$0,16	$0,77
Diesel				
Diesel	Costa Rica	$0,61	$0,25	$0,86
	El Salvador	$0,53	$0,16	$0,69
	Guatemala	$0,54	$0,12	$0,66
	Honduras	$0,58	$0,23	$0,81
	Nicaragua	$0,62	$0,19	$0,81
	Panama	$0,58	$0,07	$0,65

1.- Los números en rojo son los más altos en cada rubro para la región.
2.- El precio SIN Impuesto comprende el precio internacional y los componentes nacionales.

SITUACIÓN ACTUAL

Solamente el año pasado, el fisco recolectó cerca de 575 mil millones de colones (960 millones de dólares a 599 colones por dólar), monto que equivale a un 60% de la factura petrolera nacional que fue de 1.618 millones de dólares en el 2018.

Este impuesto es a todas luces desproporcionado y les quita a las familias costarricenses una cantidad muy significativa de recursos que se dedicarían al consumo y a la reactivación económica, tan necesaria en nuestro país.

Por otra parte, el impuesto único a los combustibles, que es por mucho el mayor de los impuestos de todo Centroamérica, encarece el valor final de los combustibles y hace del país el que más impuestos aplica a los combustibles en general. Las gasolinas y el diesel de Costa Rica son los más caros debido especialmente a este impuesto, a pesar de las diferencias en la calidad del producto.

Costa Rica requiere reducir los altísimos costos de la energía, los cuales, en más de un 65% del total de la energía consumida, dependen de los hidrocarburos

importados. Igualmente se requiere liberar recursos propios de los costarricenses para el consumo, el crecimiento económico y social y para que produzcamos riqueza y prosperidad para todos.

PROPUESTA

Si el impuesto a los combustibles se nivelara a porcentajes similares a los del resto de los países del área, el mercado nacional se podría dinamizar, con una reducción de impuestos cercana a los 195 mil millones de colones (325 millones de dólares con un tipo de cambio de 599 colones por dólar), que serían inyectados al consumo nacional y al ahorro.

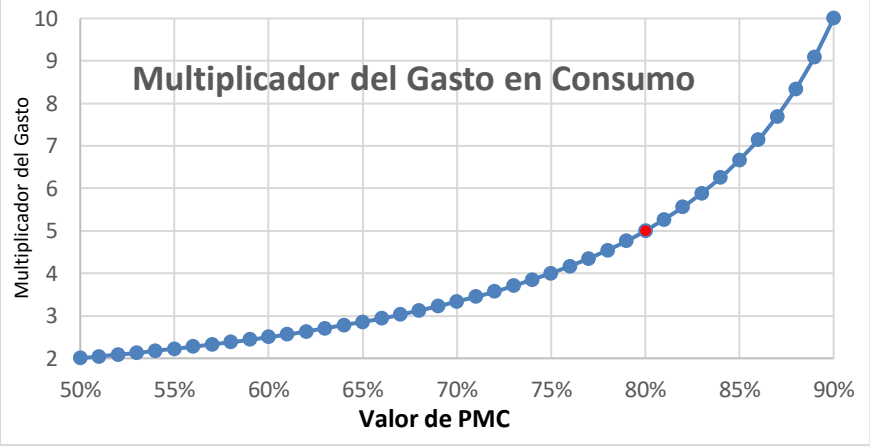
Este aumento en el ingreso disponible de los consumidores provocaría un aumento en el consumo y en la demanda agregada y, por consiguiente, un aumento en la producción.

Los siguientes cálculos muestran el efecto multiplicador en el PIB que provocaría el incremento en el consumo y en la demanda agregada:

a) El monto que se dejaría de pagar por el impuesto único a los combustibles se destinaría en un 80% al consumo autónomo y en un 20% al ahorro

b) La “propensión marginal a consumir” (PMC) es la proporción de la renta adicional que se podría percibir y asignar al consumo cuando una persona o una familia dejan de pagar un determinado monto de impuestos

c) Con estos datos, se tendría un efecto multiplicador del gasto en consumo de 5, obtenido mediante la aplicación de un multiplicador keynesiano del gasto (Multiplicador del Gasto=1/1-PMC) (ver gráfico) [1]



[1] N. Gregory Mankiw, Principios de Economía, Editorial McGraw Hill Inc.

d) Históricamente, según datos del Banco Central de Costa Rica[2], la relación de ingreso disponible a consumo ha sido superior a 87%, valor que daría un efecto multiplicador de 7,69, muy superior al usado en esta propuesta, lo cual significa que los cálculos planteados son conservadores.

e) Suponiendo algunas filtraciones adicionales, como ahorros previsionales propios de una época en crisis de confianza como la actual, el multiplicador propuesto se ha calculado conservadoramente con base en una propensión marginal a consumir del 80% del ingreso adicional que depararía la reducción del impuesto único

f) Utilizando este valor de 5 en el efecto multiplicador de consumo y asumiendo una reducción de 195 mil millones de colones al año en el impuesto único a los combustibles, esperamos un aumento mínimo en el PIB cercano a los 780 mil millones de colones, según cálculos conservadores (aumento de PIB = 195 * 0,8 * 5).

EQUILIBRIO DE LAS FINANZAS

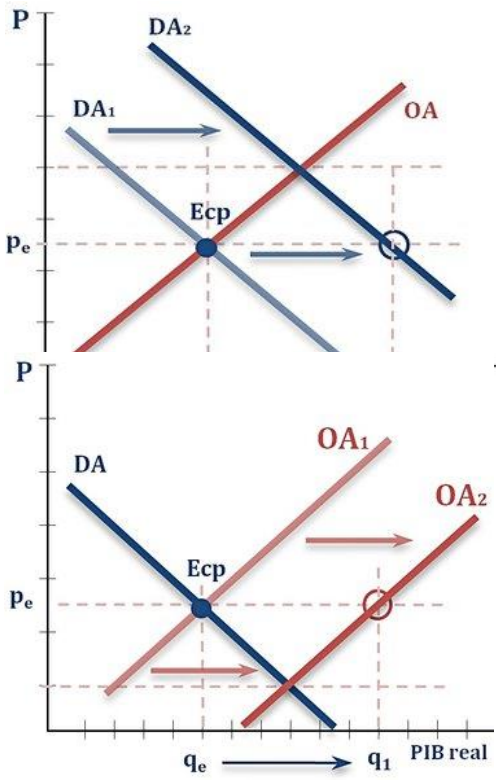
La demanda por combustibles es inelástica, con la excepción de un corto periodo de tiempo de relativa elasticidad que se da en el momento de emitir las modificaciones de precio de los combustibles. Es de esperar, por eso, un aumento reducido en el consumo de combustibles y, por el contrario, se debe esperar un aumento importante en el consumo de otros bienes y servicios.

Si un 80% del incremento en el PIB calculado en el aparte f) anterior en 780 mil millones de colones se destinara a compras de bienes y servicios gravados con el Impuesto al Valor Agregado, habría una recaudación adicional cercana a los 81 mil millones de colones, equivalente al 42% de la reducción que se plantea en este proyecto al impuesto único a los combustibles. Es muy probable que este efecto sea mayor si se consideraran incrementos en la recaudación de otros impuestos, como el impuesto sobre la renta.

Además, se debe esperar una reducción en los costos de producción de la gran mayoría de bienes y servicios, por ser los combustibles un insumo de uso generalizado, con el consecuente aumento de la oferta agregada y el efecto adicional en la reactivación económica, lo cual causaría sin duda un incremento adicional en el PIB y en el empleo que tanto se necesita.

En los gráficos siguientes se muestran los efectos esperados, tanto en la demanda como en la oferta agregada, como consecuencia de una disminución en el impuesto único a los combustibles. Nótese que ambos efectos se suman en incrementos del PIB y se compensan en el caso del nivel de precios. La disminución en costos de producción se reflejaría también en una disminución o contención de la inflación.

[2] Banco Central de Costa Rica, Indicadores Económicos. https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%202997



La reactivación económica que generaría esta iniciativa permitiría una recuperación de impuestos vía IVA, renta y otros, superior al 42% de la reducción propuesta. El porcentaje restante debería ser cubierto con una reducción de los gastos del sector público, una disminución de los subsidios cruzados y con recursos externos.

OTRAS CONSIDERACIONES

Estimamos la recaudación actual del fisco por este impuesto de acuerdo con lo indicado en la estimación de ingresos del presupuesto nacional aprobado para el 2019 y que es cercana a 575 mil millones de colones. De esta suma, cerca de 20 mil millones de colones se devuelven como subsidios a los consumidores de gas licuado (LPG), pescadores artesanales y otros, que podrían ser eliminados con la reducción del impuesto y que traerían consigo la consecuente reducción de los procesos administrativos burocráticos que tramitan estas transferencias. Si se redujeran estos subsidios, el efecto fiscal sería aún menor.

La propuesta de disminución en el impuesto único a los combustibles es ligeramente mayor para el caso del Diesel y para el caso del Gas Licuado de Petróleo LPG con el propósito de mejorar la competitividad del país en transportes y en el sector de sodas, restaurantes y hogares que utilizan el LPG en sus cocinas.

CONCLUSIONES

Con la presente iniciativa de ley se procura la mejora en las condiciones de vida de los costarricenses. Esto se logra provocando que el impuesto sobre los combustibles sea razonable, proporcional y justo para procurar la reactivación económica.

Se pretende trasladar al consumidor final un monto cercano a los 195 mil millones de colones (cerca de 325 millones de dólares), a través de una reducción del impuesto en los montos mostrados en la tabla siguiente y estableciendo un límite superior del impuesto que considere su relación con el precio internacional de los combustibles.

MONTO PROPUESTO EN PROYECTO DE LEY		IMPUESTO ACTUAL Y DIFERENCIA CON PROPUESTA		
TIPO DE COMBUSTIBLE	IMPUESTO EN COLONES POR LITRO	IMPUESTO ACTUAL EN COLONES POR LITRO	DIFERENCIA ABSOLUTA	DISMINUCIÓN PORCENTUAL
Gasolina Regular	160.00	246.25	86.25	35.0%
Gasolina Súper	170.00	257.75	87.75	34.0%
Diesel	80.00	145.50	65.50	45.0%
Asfalto	30.00	50.00	20.00	40.0%
Emulsión asfáltica	20.00	37.75	17.75	47.0%
Búnker	16.00	23.75	7.75	32.6%
LPG	20.00	50.00	30.00	60.0%
Jet Fuel A1	100.00	147.75	47.75	32.3%
Av Gas	170.00	246.25	76.25	31.0%
Queroseno	40.00	70.25	30.25	43.1%
Diesel pesado (Gasóleo)	30.00	48.00	18.00	37.5%
Nafta pesada	22.00	35.50	13.50	38.0%
Nafta liviana	22.00	35.50	13.50	38.0%

La reducción del gasto de cada costarricense en el pago del impuesto a los hidrocarburos aumentaría la disponibilidad de recursos de las familias. Esto generaría mayor consumo privado, lo cual estimularía directamente la producción nacional, tal como se mide en las cuentas nacionales del BCCR.

Es preciso que el impuesto a los combustibles sea racional, proporcional y justo de acuerdo con los precios en el mercado internacional, así como es imperativo que se le fije un monto máximo al impuesto. La propuesta es que el monto superior del impuesto sea del 40% con respecto al precio internacional de compra de cada combustible.

Este porcentaje permitiría una adecuada reducción de los precios y una mejora en la competitividad regional al racionalizar el monto del impuesto con la consiguiente reducción del precio al consumidor final.

Reiteramos que la reactivación económica que generaría esta iniciativa permitiría una recuperación de impuestos vía IVA, renta y otros, superior al 42% de la reducción propuesta. El porcentaje restante debería ser cubierto con una reducción de los gastos del sector público, una disminución de los subsidios cruzados y con recursos externos.

Como Diputado socialcristiano reitero mi compromiso con el desarrollo del país a través de la generación de riqueza para todos y su justa distribución para el bienestar de todas y todos los costarricenses, así como para todas y todos los residentes de nuestro país. Por lo anterior, me complace presentar el siguiente Proyecto de Ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

DISMINUCIÓN DEL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUSTIBLES LEY PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA PROSPERIDAD. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 3 DE LA LEY N.º 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS

ARTÍCULO 1- Refórmase el artículo 1 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N.º 8114, de 4 de julio de 2001, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 1- Objeto, hecho generador y sujetos pasivos. Se establece un impuesto único por tipo de combustible, tanto de producción nacional como importado. Según se detalla a continuación, el impuesto a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta ley es el siguiente:

TIPO DE COMBUSTIBLE	IMPUESTO EN COLONES POR LITRO
Gasolina Regular	160.00
Gasolina Súper	170.00
Diesel	80.00
Asfalto	30.00
Emulsión asfáltica	20.00
Búnker	16.00
LPG	20.00
Jet Fuel A1	100.00
Av Gas	170.00
Queroseno	40.00
Diesel pesado (Gasóleo)	30.00
Nafta pesada	22.00
Nafta liviana	22.00

Se exceptúa del pago de este impuesto el producto destinado a abastecer las líneas aéreas y los buques mercantes o de pasajeros en líneas comerciales, todas de servicio internacional; asimismo, el combustible que utiliza la Asociación Cruz Roja Costarricense, así como la flota de pescadores nacionales para la actividad de pesca no deportiva, de conformidad con la Ley Nº 7384.

El hecho generador del impuesto establecido en el primer párrafo ocurre, en la producción nacional, en el momento de la fabricación, la destilación o la refinación, entendiendo por producción nacional el momento en el cual un producto está listo para la venta, lo que excluye su reproceso, y en la importación o internación, el momento de la aceptación de la declaración aduanera.

En la producción nacional y en la importación, es contribuyente de este impuesto la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima (RECOPE), ya sea en su condición de productora o de importadora.

Exceptúese del pago de este impuesto el producto destinado a la exportación.

ARTÍCULO 2- Refórmase el artículo 3 inciso a) de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N.º 8114, de 4 de julio de 2001, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 3- El Ministerio de Hacienda deberá:

a) Actualizar trimestralmente el monto de este impuesto, por tipo de combustible, a partir de la vigencia de esta ley, de conformidad con la variación en el índice de precios al consumidor que determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). En ningún caso el ajuste trimestral podrá ser superior al tres por ciento (3%).

El monto de este impuesto no excederá nunca el cuarenta por ciento (40%) del valor internacional del producto, calculado con base en los precios internacionales de los quince días naturales anteriores a la fecha de corte de realización del estudio, y donde el precio diario sea el promedio simple de las cotizaciones alta y baja, de acuerdo con la referencia de los índices de precio internacionales de la West Texas Intermediate (W.T.I) de la costa oeste de los Estados Unidos de Norteamérica para cada producto. Para los efectos de conversión de los valores a colones por litro, el tipo de cambio de colones a dólares americanos que se utilizará será el tipo de cambio de venta al sector público no bancario en la fecha de corte del estudio, el cual es establecido por el Banco Central de Costa Rica. También se usará un valor equivalente a 158,987 litros por un barril de producto. […]

TRANSITORIO ÚNICO- Esta reforma entrará en vigencia en el ejercicio económico siguiente a la aprobación y publicación de la presente ley.

Rige a partir de su publicación.

Pedro Miguel Muñoz Fonseca

Pablo Heriberto Abarca Mora

Óscar Mauricio Cascante Cascante

María Vita Monge Granados

Aracelly Salas Eduarte

María Inés Solís Quirós

Erwen Yanan Masís Castro

Shirley Díaz Mejía

Rodolfo Rodrigo Peña Flores

Diputados y diputadas

30 de julio de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.