DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -078-2020

INFORME:

DISMINUCIÓN DEL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUTIBLES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA PROSPERIDAD, MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 3 DE LA LEY No 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS

EXPEDIENTE No 21.521

Elaborado por:
Gustavo Rivera Sibaja
Asesor Parlamentario

Supervisado por:
M°Mayela Chaves Villalobos
Jefe de Área

Revisión final y autorización
Fernando Campos Martínez
Director

23 DE ABRIL DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 3

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 5

ARTÍCULO 1.- MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY N0. 8114 5
ARTÍCULO 2.- MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 INCISO A) DE LA LEY N0. 8114 7
TRANSITORIO ÚNICO – 9

IV.-ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 9

4.1.- VOTACIÓN 9
4.2.- DELEGACIÓN 9
4.3.- CONSULTAS PRECEPTIVAS 9
4.4.- CONSULTAS FACULTATIVAS 9

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -078-2020

DISMINUCIÓN DEL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUTIBLES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA PROSPERIDAD, MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 3 DE LA LEY No 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS

EXPEDIENTE No 21.521

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Como su nombre lo indica el proyecto pretende una rebaja en el impuesto único a los combustibles por considerar que los montos actuales del mismo son excesivos y desproporcionados.

Para tal efecto propone la reforma de dos artículos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley No 8114), que es el fundamento legal vigente de este impuesto.[1]

Mediante la reforma del artículo 1, que es donde se definió originalmente el monto del impuesto, se hace una fijación inicial de los montos del impuesto a la baja.

Se reforma, además, el artículo 3 de esa misma ley, que regula la metodología de actualización del impuesto adicionando un tope máximo, para que nunca pueda exceder el 40% del valor del producto al precio internacional.

El proyecto consta de esos dos únicos artículos y un transitorio que dispone la vigencia a partir del "*ejercicio económico siguiente a la aprobación de la ley*".

II.- ANÁLISIS DE FONDO

Una rebaja de impuestos como lo que aquí se propone, significativa por demás, es un asunto de discrecionalidad política.

Los impuestos son decisiones de conveniencia y oportunidad del legislador. Discrecionalidad que está limitada sí, en el caso de creación de impuestos, por exigencias de razonabilidad y proporcionalidad.

[1] Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. Ley N°. 8114 del 04 de julio de 2001.

Por el contrario, siendo los impuestos “materia odiosa” cualquier rebaja, por el monto o porcentaje que sea, es discrecionalidad absoluta del legislador.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la decisión de eliminar o rebajar un impuesto tan significativo como el impuesto único a los combustibles no tiene ningún problema jurídico.

Sin embargo, existen aspectos de conveniencia y oportunidad que deben tomarse en cuenta y en este caso, principalmente las implicaciones para el fisco que una rebaja tan considerable puede significar, máxime que se trata de un impuesto con destinos específicos fijados por la misma ley, lo cual provocará que instituciones y programas específicos se vean considerablemente mermados en cuanto a su financiamiento.

El análisis de la decisión pasa principalmente por el tema económico y como tal remitimos al Informe especializado que elabora el Área Económica de este Departamento.

Sin embargo, no dejamos de advertir aquí en términos generales dos aspectos puntuales a considerar que saltan a simple vista.

En primer lugar, y dada la situación fiscal del país que amenaza con crecientes montos de deuda pública y de déficit que exigirían activar los mecanismos de la regla fiscal, resulta contradictorio con la situación macroeconómica de las finanzas públicas que se esté proponiendo una rebaja de impuestos, por más justa que pueda considerarse.

En efecto, el actual impuesto, y su fórmula de actualización totalmente deslindada del precio internacional del producto, se ha convertido en un monto que eventualmente se puede considerar irracional y desproporcionado.[2]

Pero ante esa realidad evidente, lo cierto del caso, es que efectivamente es un impuesto que ya se ha consolidado en el marco y la carga tributaria del país. Los actores económicos han “aprendido” a convivir con él y lo tienen en cuenta en la toma de sus decisiones económicas.

Resulta contradictorio que mientras se crean nuevos impuestos y cargas tributarias aduciendo faltante de recursos, como la recién aprobada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N° 9635), en menos de un año de su aplicación, se esté

[2] Se puede consultar la estructura de precios de los combustibles, sus componentes y en particular el precio internacional, en la página de la ARESEP: https://aresep.go.cr/combustible/tarifas (visitada el 17 de febrero 2020).

proponiendo -en el sentido totalmente contrario a lo legislado- reducir la carga puntual de impuestos con respecto a los combustibles.

El otro aspecto que debe considerarse es que aunque cualquier rebaja o disminución de impuestos es buena en sí misma para la ciudadanía, impacta de distinto modo en los sectores económicos del país.

El impuesto de los combustibles encarece la vida a todos, pero una rebaja significativa del precio favorece indudablemente en mayor medida a los consumidores directos del combustible, entiéndase que tiene un carácter "regresivo" y que beneficia más a los segmentos de la sociedad con mayores recursos y menos a los más pobres.

Finalmente cabe indicar, que si bien es cierto que los impuestos deben ser justos y proporcionados, no hay que olvidar que uno de los mayores consumidores de la sociedad es el mismo Estado, por lo que no resulta cuestionable afirmar que aliviando la carga tributaria automáticamente se dinamice el consumo y se reactive la economía. En términos de cuentas macroeconómicas, el impacto de esta rebaja de impuestos puede ser simplemente sustituir gasto público por privado.

Reiteramos que el análisis económico es esencial en la ponderación de los aspectos de conveniencia y oportunidad política de este proyecto, y que desde el aspecto estrictamente jurídico el proyecto no presenta ningún problema jurídico.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.- Modificación del artículo 1 de la Ley N0. 8114

Este artículo estableció la fijación inicial del impuesto, que después se ha ido actualizando por Decreto, según la metodología que dispone el artículo 3 de esta misma ley, y que este mismo proyecto se propone reformar también en el artículo siguiente.

Dado que lo único que se modifica son los montos del impuesto quedando el resto del artículo sin cambios, presentamos el siguiente cuadro comparativo, con la última fijación de precios vigente,

TIPO DE COMBUSTIBLE	IMPUESTO ACTUAL (*)	PROYECTO
Gasolina Regular	250.00	160.00
Gasolina Súper	261.75	170.00

Diesel	147.75	80.00
Asfalto	50.75	30.00
Emulsión asfáltica	38.25	20.00
Búnker	24.25	16.00
LPG	50.75	20.00
Jet Fuel A1	151.00	100.00
Av Gas	250.00	170.00
Queroseno	71.50	40.00
Diesel pesado (Gasóleo)	48.75	30.00
Nafta pesada	36.00	22.00
Nafta liviana	36.00	22.00

(*) Estos montos son los actualizados por el Decreto Ejecutivo No 42.169 del 10 de enero de 2020, ordenando un reajuste al alza del 0.02%.

A simple vista se observa que la fijación de rebajo inicial propuesta es totalmente discrecional y no sigue ninguna fórmula en concreto, si bien son aproximaciones. Así por ejemplo, en la gasolina regular y el AV gas que actualmente tienen un precio igual (250 colones) la fijación varía de un caso con respecto al otro, con una rebaja de 90 colones para un caso y 80 para el otro.

Se pretende un monto de un impuesto que es absolutamente discrecional, y en consecuencia se utilizan aproximaciones y montos redondeados, más que una misma fórmula común a todos.

Como ya se indicó la política tributaria es un asunto completamente discrecional de conveniencia y oportunidad política, limitado solo por principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En este caso tratándose de una rebaja de impuestos, ni siquiera cabe el análisis de razonabilidad y proporcionalidad, pues éste es con respecto a gravar con impuestos, nunca con respecto a eliminarlos o disminuirlos.

Tampoco tendría sentido alegar que las diferencias entre los precios de los distintos productos no siguen todos la misma fórmula de rebajo inicial, o que se crean discriminaciones por ese concepto, pues además de que las diferencias son menores y poco significativas, tampoco nada obliga al legislador a rebajar impuestos en las mismas proporciones a productos similares, sino que bien puede hacerlo mucho o poco con respecto a alguno en particular, e incluso dejar absolutamente unos por fuera de la disminución.

Los “productos” no tiene derecho a la igualdad, si acaso los sectores que se identificaran plenamente con algún producto en particular (por ejemplo los combustibles exclusivos de aviación que fueran dejados por fuera), pero reiteramos las diferencias porcentuales entre uno y otro producto no son significativas, y el legislador bien puede hacer diferencias entre productos.

Entonces desde el punto de vista estrictamente jurídico la modificación no tiene ningún problema jurídico y es un asunto absolutamente discrecional del legislador.

Más bien, tal como alega el proponente, es incluso discutible si el impuesto actual resistiría un análisis de constitucionalidad bajo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad pues un impuesto que supera incluso el valor del objeto sobre el que se impone (el precio internacional), y en algunas ocasiones no una sino varias veces, es a todas luces excesivo y desproporcionado, sin perjuicio de la aceptación que ha tenido por el transcurso del tiempo.

Lo anterior sin perjuicio de otros aspectos relacionados a los que ya nos hemos referido en el apartado anterior, como el impacto general en las finanzas públicas y la “regresividad” de la modificación en el sentido que beneficia más a los sectores más acomodados.

La propuesta es una significativa rebaja de un impuesto que por la misma ley que lo crea tiene fijado sus destinos específicos. Dado que el destino específico no se modifica, el decrecimiento del impuesto debe afectar proporcionalmente a todos los beneficiarios del impuesto, que para efectos de trámite legislativo significa consulta obligatoria a las instituciones autónomas que se encuentran entre estos beneficiarios: todas las municipalidades del país, y la Universidad de Costa Rica (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales LANAMME) y muy recomendadas las consultas facultativas para el resto de los beneficiarios: Consejo Nacional de Vialidad CONAVI, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal para pago de servicios ambientales FONAFIFO, el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG para financiamiento de la agricultura orgánica, y la Cruz Roja costarricense.

Artículo 2.- Modificación del artículo 3 inciso a) de la Ley N0. 8114

Ley 8114	Proyecto
Artículo 3º - Actualización del impuesto. 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	**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%). b) (…)	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. […]**

La modificación más que variar la metodología -la cual sigue ajustándose con el IPC- lo que viene a agregar es un tope: el impuesto nunca podrá representar más de un 40% del precio internacional.

Retomando la observación anterior, si ya un 40% de cualquier cosa puede parecer excesivo, cuanto más el impuesto actual, que efectivamente no tiene relación con el precio del producto que grava.

El tope que se busca añadir no solo no tiene problema jurídico, sino que representa más bien un límite y como tal, más bien va en la línea de la racionalidad y proporcionalidad, aun y cuando ya visto en esos términos parece incluso elevado.

En la adición no se observa ningún problema jurídico y es un asunto de conveniencia y oportunidad, haciendo observar que una metodología relacionada con el precio del producto gravado tiene más sentido y es más conforme a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que la actual ligada al IPC y que no tiene ninguna relación con el precio del producto.

Transitorio Único –

Dispone la vigencia de la ley *"para el ejercicio económico siguiente a la aprobación y publicación de la ley".*

Aquí hay incorrecciones, si bien meramente de forma. El contenido de la norma no es un transitorio sino realmente el rige de la ley. En consecuencia, no debería formar parte del articulado, sino que debería ser una frase final del proyecto; y la norma de rige que incluye el proyecto es incorrecta, pues no rige con su publicación o a partir de una fecha precisa, sino "*con el ejercicio económico siguiente"*.

Lo otro, también formal es que la expresión "ejercicio económico" que parece hacer referencia a Presupuestos Públicos, no es propia de la ley, que aunque tenga relación con la anualidad del presupuesto, obviamente rige en virtud propia y sin necesidad de utilizar esa expresión, que en este caso es impropia.

En otras palabras, rige simplemente al año siguiente de su publicación. Por lo anterior, respetuosamente se recomienda, si así es la intención de los proponentes, utilizar la frase "Rige al año siguiente de su publicación".

IV.-ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

4.1.- Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

4.2.- Delegación

Por tratarse de materia tributaria, un contenido expresamente excluido de delegación, este proyecto NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena según dispone el artículo 124 párrafo 3) de la Constitución Política y en consecuencia debe ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.

4.3.- Consultas Preceptivas

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
- Municipalidades de todo el país
- Universidad de Costa Rica (LANAMME)

4.4.- Consultas Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Consejo Nacional de Vialidad CONAVI

- Ministerio de Ambiente y Energía MINAE (FONAFIFO)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Cruz Roja Costarricense
- Refinadora Costarricense de Petróleo