

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

REFORMA FISCAL VERDE PARA COSTA RICA

Propuestas para una reactivación económica sostenible

Fernando Rodríguez Garro

Julio, 2021



La pandemia de la COVID-19 afectó la producción e impulsó el desempleo a su nivel más alto en la historia económica reciente, con lo cual generó una gran presión sobre el proceso de reactivación, que se antoja complicado de alcanzar sin una actividad dinamizadora del crecimiento, como en su momento lo fue el turismo y la atracción de inversión extranjera.



Este trabajo explora la posibilidad de impulsar una reforma fiscal verde, a fin de promover nuevos mercados y la creación de empleo, a través de impuestos para desincentivar la producción y el consumo de bienes que perjudiquen el ambiente, generen emisiones de gases de efecto invernadero y produzcan desechos de difícil manejo.

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

REFORMA FISCAL VERDE PARA COSTA RICA

Propuestas para una reactivación económica
sostenible

CONTENIDOS

1.	SITUACIÓN MACROECONÓMICA DE COSTA RICA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19	4
2.	¿QUÉ ES UNA REFORMA FISCAL VERDE?	11
3.	LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO COSTARRICENSE	13
4.	LOS INGRESOS TRIBUTARIOS “SUCIOS” DE COSTA RICA	14
5.	ASPECTOS BÁSICOS POR CONSIDERAR EN UNA REFORMA FISCAL VERDE	16
6.	PROPUESTAS DE REFORMAS PARA UNA FISCALIDAD VERDE	17
6.1	Reforma del impuesto único a los combustibles.....	17
6.2	Reformar el impuesto a la propiedad de vehículos.....	18
6.3	Reforma del Impuesto Selectivo de Consumo.....	19
6.4	Reforma de la Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía.....	19
6.5	La corrección de incentivos para el uso de agroquímicos contaminantes.....	20
6.6	Reforma a la Ley de Gestión Integral de Residuos.....	20
6.7	Introducción de un impuesto al plástico.....	20
6.8	Aplicación de tarifas por congestión.....	21
7.	EL IMPULSO A UNA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA POR MEDIO DE UNA REFORMA FISCAL VERDE	22
8.	CONCLUSIONES	24
9.	BIBLIOGRAFÍA	25
10.	ACRÓNIMOS	25

1

SITUACIÓN MACROECONÓMICA DE COSTA RICA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

En enero del año 2019, el Gobierno de Costa Rica hizo público su Plan Nacional de Descarbonización, a fin de promover la meta de cero emisiones netas de GEI al 2050. El plan tenía medidas muy ambiciosas para reducir paulatinamente las emisiones producidas por vehículos privados, por el transporte público, por la agricultura y por el manejo de residuos sólidos. A fin de garantizar ese proceso, el plan de descarbonización promovía la presentación de una reforma fiscal verde en el año 2020 como una de sus cinco acciones prioritarias, las cuales buscaban desencadenar el proceso de transición a una economía baja en carbono.

No obstante, en enero del 2020 una enfermedad nueva provocada por un virus hasta ahora desconocido se extendió por la provincia china de Wuhan. A finales de febrero, se empezaron a detectar los primeros casos en Italia y, unas semanas después, ese país tuvo que confinar a toda su población. Para finales de marzo, países enteros tuvieron que confinar su población completa, abriendo solo los negocios indispensables e interrumpiendo las actividades masivas de forma indefinida. Se cerraron hoteles en todo el mundo y flotas completas de aviones de las mayores líneas aéreas del planeta se dejaron en tierra. El turismo se paralizó, al igual que actividades culturales y artísticas, el comercio se redujo al mínimo y la actividad de construcción se vio interrumpida.

La actividad económica, que venía con crecimiento bajo desde muchos antes de esta situación, se desplomó y con ello se disparó el desempleo. Con el cierre de actividades turísticas, comunidades enteras en el país perdieron su medio de subsistencia, que, en el segundo semestre del 2020 y los primeros meses del 2021, se ha intentado recuperar paulatinamente; pero aún sufre por los efectos de las medidas tomadas para la atención de la pandemia de la COVID-19. Al mismo tiempo, en el mundo se sigue observando la evolución de la enfermedad con preocupación, debido a los brotes que se siguen presentando en algunos países, a pesar del avance en la vacunación de la población. Volver a la situación prepandemia podría no solo llevar más tiempo del previsto, sino volverse una posibilidad inalcanzable.

Es urgente, por lo tanto, pensar en una forma de generar un nuevo impulso en la actividad económica nacional; pero que sea congruente con la atención de las otras preocupaciones de la humanidad, las cuales ya empiezan a hacer ver sus efectos: el cambio climático y el colapso de la biodiversidad glo-

bal. Ese impulso surgiría de la transformación de nuestra economía, que debe, a su vez, promoverse con instrumentos novedosos, que incentiven la transformación en la producción y el consumo de bienes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), eviten el uso desproporcionado de recursos naturales y puedan promover el uso de los residuos como insumos para el mismo proceso productivo que originó el bien (economía circular) o para otros procesos productivos (simbiosis industrial).

Este documento explora las opciones de reforma fiscal verde a fin de crear las condiciones para que ese proceso se dé, cambiando el consumo de los bienes que más contaminan, incentivando la aplicación del principio de que quien contamina paga e impulsando la transformación económica verde. La idea básica es que ese proceso puede desatar una serie de cambios en la producción y consumo local, al desarrollar mercados para nuevos productos, reducir nuestra dependencia energética del exterior y crear nuevos empleos. Para eso se analizará en primera instancia la evolución macroeconómica durante la pandemia y luego se presentarán las alternativas de reforma fiscal verde, que responden a elementos básicos que deben considerarse en un proceso de este tipo.

1.1 SITUACIÓN MACROECONÓMICA DE COSTA RICA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

1.1.1 Impacto en la producción, el sector externo y el empleo

La COVID-19 tomó a la economía costarricense en un periodo de lento crecimiento, que llevaba varios años y que se caracterizó por una reducción paulatina en el ritmo de crecimiento en términos reales en la última década, con respecto al observado en la década anterior. En el decenio transcurrido entre 2001 y 2010, la tasa de crecimiento real promedio de la economía costarricense fue de 4,33 %, mientras que en el decenio 2011-2020 la tasa de crecimiento real promedio fue de 2,70 %. Incluso en los últimos años es evidente la menor tasa de crecimiento y su tendencia a disminuir, que, por supuesto, se ve claramente acentuada en la previsión de crecimiento real para el año 2020, en el que se calculó una caída de 4,4 %.

Gráfico 1
Costa Rica: tasa de crecimiento real de la economía costarricense 2001-2021



Fuente: Elaboración propia, con base al BCCR.

La caída en la producción no es igual en todas las actividades económicas, siendo más afectados los servicios que, por sus características, no podían prestarse de forma remota, así como las actividades de manufactura, que se vieron afectadas por la menor demanda local y externa, así como por los problemas generados por las medidas de confinamiento, particularmente las tomadas en el primer semestre del 2020. En el caso costarricense, las actividades de servicios clasificadas en el rubro de alojamiento y servicios de alimentación, que corresponden a servicios vinculados con la actividad turística, fueron las más golpeadas. Tuvieron caídas del índice interanual que alcanzaban -60% al cierre del primer semestre e inicios del segundo semestre del 2020.

Otro sector con caídas importantes en su actividad económica es el sector comercio, que venía de un año flojo en el 2019, producto de la caída en el ingreso de las familias al cierre del 2018, así como problemas derivados del sobreendeudamiento de las personas, que habían frenado su capacidad de consumo en el 2019 al empezar a tener problemas para hacer frente a sus obligaciones financieras¹. La actividad comercial sufrió un freno súbito cuando en los meses de abril y mayo se cerraron tiendas, centros comerciales y actividades vinculadas. En este último mes, se dio la caída más fuerte en la actividad comercial, con un crecimiento interanual de $-20,2\%$. En el caso de la industria manufacturera, también el inicio de la pandemia significó una caída importante de su actividad, producto sobre todo de la paralización de actividades y del confinamiento obligatorio de personas en el mes de abril. Durante este mes, se dio una caída en la actividad de este sector de $8,7\%$, seguida de otra caída en el mes de mayo de 15% , con lo cual se alcanzó el peor desempeño del sector manufactura en medio de esta crisis.

En el caso de la construcción, la crisis producida por la pandemia de la COVID-19 no permitió que el sector se recuperase de forma sostenida, luego de un 2019 con un crecimiento

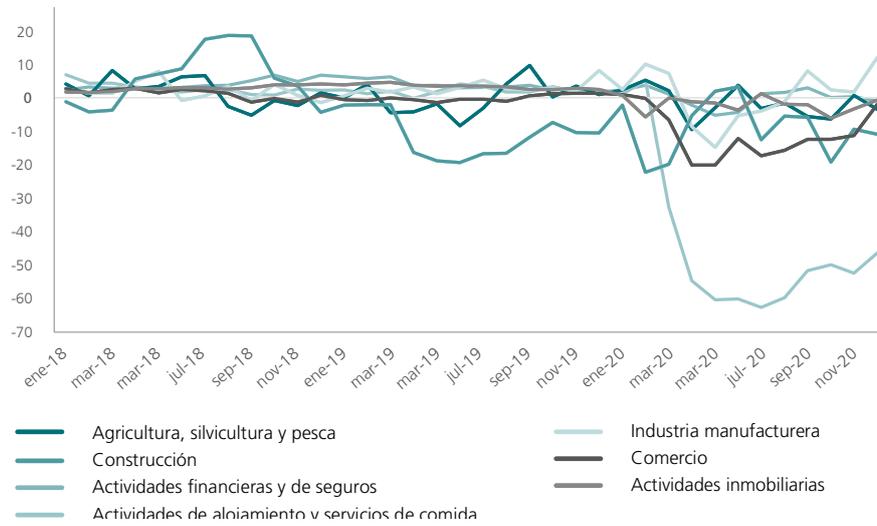
negativo en el indicador interanual de actividad económica mensual durante todo ese año. El sector construcción salió del crecimiento negativo en el mes de junio del 2020, gracias al avance de proyectos de inversión pública; pero se volvió a frenar su actividad en la medida que otros grandes proyectos de inversión retrasaban su inicio o su ejecución se hacía más lenta, lo que llevó de nuevo a una caída del $19,3\%$ en el mes de octubre del 2020.

En el caso de la agricultura, silvicultura y pesca, desde hace varios años este sector viene con un serio estancamiento y fluctuaciones en su ritmo de actividad, que lo hace moverse de positivo a negativo en cuanto a su ritmo de crecimiento. La pandemia afectó el trabajo de algunas actividades productivas, creó problemas en la cadena de suministro de ciertos productos, tanto localmente como internacionalmente, y redujo la demanda de otros bienes, en la medida que hoteles y restaurantes de zonas turísticas reducían casi a cero su actividad y, con ello, sus compras. No obstante, la actividad agrícola no sufrió caídas tan marcadas como otros sectores, aunque sí ha tenido contratiempos importantes, como brotes de COVID-19 en zonas agrícolas de monocultivo en la región norte del país y algunos problemas en la producción agrícola para exportación, por las limitaciones del transporte internacional y en la logística de exportación.

El sector financiero también sufrió una caída en este proceso. Se acentuó, en cambio, al término del primer semestre del 2020, durante el cual alcanzó un crecimiento interanual de $-4,3\%$ en el mes de agosto del 2020, tras arrancar en enero con un crecimiento de $2,3\%$. Las actividades inmobiliarias también sufrieron un retroceso en el 2020, producto de la pandemia de la COVID-19, aunque no tan marcado como en otras actividades y que, principalmente, responde a la caída del sector comercial, que ha frenado el movimiento de locales en centros comerciales y que ha llevado a importantes niveles de desocupación en estos sitios.

¹ Según el Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional de Costa Rica, entre julio del año 2010 y julio del 2019, los saldos de deudas con tarjeta de crédito habían crecido un $99,3\%$ en términos reales. Mucho del crecimiento del consumo de ese periodo, se había logrado acumulando endeudamiento, situación que empezó a frenarse de forma abrupta en el 2019 y que incluso llevó a una desaceleración en la recaudación del IVA en ese año.

Gráfico 2
Costa Rica: índice mensual de actividad económica para actividades seleccionadas, variación interanual. Enero 2018-Diciembre 2020



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

En cuanto a la evolución del empleo, Costa Rica venía con una tasa de desempleo relativamente alta desde la última crisis económica, en los años 2008 y 2009, cuando alcanzó y superó el 10 % de desempleados. Sin embargo, la situación de la COVID-19 llevó los niveles de desempleo a números récord, al alcanzar el 24 % a la mitad del año 2020. Entre las actividades que más perdieron empleos al cierre del segundo trimestre del 2020, se pueden mencionar las siguientes: comercio y reparación, con una pérdida de 71 574 empleos;

hogares como empleadores, con 69 660 empleos; hoteles y restaurantes, con una pérdida de 66 831 empleos; construcción, con una pérdida de 61 943 empleos, y comunicación y otros servicios, con una pérdida de 59 654 empleos. En general, la economía costarricense perdió 437 938 empleos, mayormente producto de los efectos de la COVID-19, aunque muchos de estos se recuperaron en la segunda mitad del 2020 y los primeros meses del 2021, cuando varias actividades económicas retomaron su operación.

Gráfico 3
Costa Rica: tasa de desempleo abierto. Enero 2018-Marzo 2021



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Continua de Empleo.

En el caso de la tasa de presión –indicador que mide la cantidad de personas sin trabajo que están buscando un empleo más las personas con trabajo que están buscando un empleo, con respecto a la fuerza de trabajo total–, casi un 30 % de la fuerza laboral se mantiene en búsqueda de empleo, lo que dificulta a aquellos sin trabajo ubicar un nuevo trabajo. Además, no todas las personas que perdieron el empleo en el año 2020 han seguido buscando, pues 71 975 personas habían salido de la fuerza laboral y decidieron no buscar trabajo, lo que potencialmente acrecentaría el problema de la

demanda de empleo si estas personas cambiaran de opinión en el corto plazo.

En cuanto al sector externo, también el 2019 había sido un año complicado y, aunque las exportaciones habían tenido mejor desempeño, la actividad comercial externa había pasado por un año con muy poco dinamismo, incluso con una caída de las importaciones, como consecuencia del menor crecimiento del consumo. En los primeros dos meses del 2020, había mejorado el desempeño tanto de exportaciones

como de importaciones; no obstante, eso se revirtió rápidamente, con una caída interanual récord de 12 % en las importaciones del mes de mayo. Influyó en esto una reducción muy fuerte del precio internacional del petróleo, pero además una caída en la importación de bienes duraderos, parti-

cularmente vehículos, que ya venían con una reducción de importaciones desde 2019 y que se profundizó en el 2020. Esto último tiene efectos fiscales importantes, en la medida en que algunos bienes importados aportan una cantidad de recursos al fisco vía impuestos.

Gráfico 4

Costa Rica: tasa de crecimiento interanual de las exportaciones e importaciones. Enero 2018 a Diciembre 2020



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

La desaceleración en las importaciones debió provocar alguna mejora en las cuentas externas costarricenses, pero la pandemia redujo el ingreso de divisas por turismo, con lo cual se compensó el peor desempeño de las importaciones desde el año 2019 y se evitó finalmente, esa mejora. Por otra parte, la caída en el ingreso de divisas por turismo durante el

año 2020 se dio por el freno repentino del ingreso de turistas del extranjero, debido al cierre de fronteras áreas como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Este hecho llevó a un ingreso promedio de 4 425 turistas al mes entre abril y septiembre, cuando el promedio mensual en los últimos dos años había superado los 250 000 turistas.

Gráfico 5

Costa Rica: llegada mensual de turistas. Enero 2018 a diciembre 2020

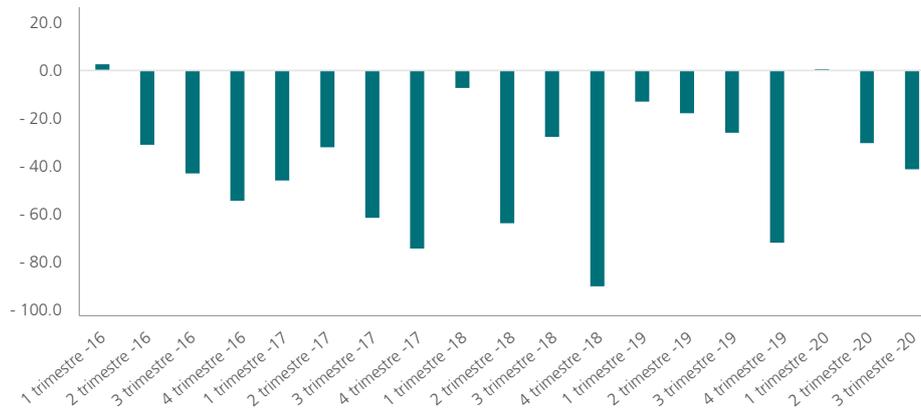


Fuente: Instituto Costarricense de Turismo.

En general, el impacto en las cuentas externas de Costa Rica, producto de la pandemia de la COVID-19, no ha sido importante, hasta el momento. El primer trimestre del 2020 tuvo un superávit; pero es común que en esa época del año se dé un mejor resultado en este indicador, debido, precisamente, al ingreso de turistas, que se incrementa en los meses del invierno boreal. El dato del tercer trimestre del 2020 no es

particularmente distinto de otros trimestres de años anteriores. A pesar de lo anterior, debe aclararse que el menor ingreso de divisas por turismo fue compensado por la menor salida de divisas, como consecuencia del cierre de fronteras para personas viajeras nacionales hacia el exterior, así como por una menor importación de bienes, con respecto a los segundos trimestres de años anteriores.

Gráfico 6
Costa Rica: cuenta corriente de la balanza de pagos. Primer trimestre 2016 a tercer trimestre 2020



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Adicionalmente, aunque la situación en el sector externo no se ha complicado al punto de generar efectos negativos en otras áreas de la economía costarricense, el tipo de cambio en Costa Rica sufrió presiones al alza en el 2020. Este fenómeno, más allá de relacionarse con una influencia de variables externas, se ha presentado por una mayor demanda de divisas en el sector financiero. El movimiento al alza ha sido lento, pero sostenido desde que el confinamiento por la pandemia se hizo más severo en el mes de abril del 2020. Fue

frenado en algunos momentos por factores coyunturales o estacionales, pero siempre tendiente al alza. El tipo de cambio había pasado mucho tiempo bajo control, tras la regulación de la dolarización del sistema financiero; pero la situación vivida desde el inicio de la pandemia habría reducido sensiblemente la confianza en el colón como activo financiero e incrementado la demanda de dólares, a pesar de los menores rendimientos pagados por las inversiones en esta última moneda.

Gráfico 7
Costa Rica: tipo de cambio de referencia para la venta. Noviembre 2019 a Diciembre 2020



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

1.1.2 Impacto fiscal producto de la pandemia y de las medidas tomadas para enfrentarla

El cierre de actividades económicas –en gran medida como consecuencia de las medidas sanitarias, pero también de la reacción de otros países y de las decisiones del público, que ha disminuido su asistencia a ciertas actividades– han generado un impacto fuerte en las finanzas públicas. Otra medida, en este caso aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, también provocó un impacto importante en las

finanzas del gobierno central; a saber, la Ley de Alivio Fiscal, Ley N.º 9830 del 19 de marzo del 2020. Esta estableció para los contribuyentes el beneficio de una moratoria del pago del IVA de los meses de abril, mayo y junio, que permite trasladar al pago de este impuesto al cierre del 2020 e, incluso, someterse a un arreglo de pago por los montos dejados de pagar, que según la normativa tributaria permitiría diferir el pago del impuesto hasta por 24 meses.

La Ley de Alivio Fiscal también estableció moratorias para el pago del adelanto del impuesto sobre la renta, que debía pa-

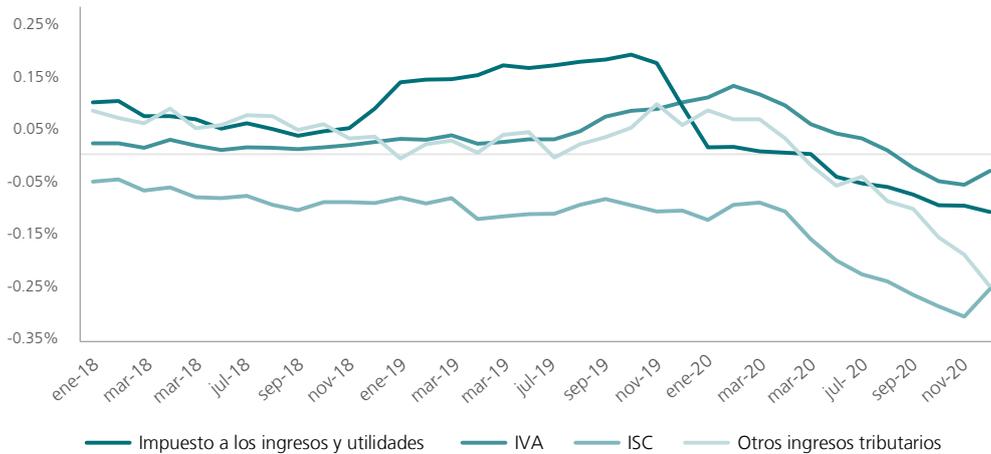
garse en el mes de junio del 2020, y moratorias para el pago del impuesto selectivo de consumo y de los derechos arancelarios de importación, bajo las mismas reglas que la moratoria aprobada del IVA. Además, se incluyó una exoneración para el pago del IVA en el arrendamiento de locales comerciales, en los meses de abril, mayo y junio del 2020. En términos generales, el impacto más fuerte se dio en el segundo trimestre del 2020, pero los efectos continuaron el resto del año.

Para estimar el impacto fiscal, particularmente en el corto pla-

zo, se ha analizado la evolución interanual de los ingresos fiscales mensuales, comparando lo recaudado en un periodo de doce meses contra lo recaudado en los doce meses previos, a fin de valorar la tendencia que tienen esos ingresos. Se tomó en consideración el comportamiento de la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades (impuesto sobre la renta), el comportamiento del impuesto al valor agregado (IVA), el comportamiento del selectivo de consumo (ISC) y el comportamiento de otros ingresos tributarios, donde el más importante es el impuesto único a los combustibles.

Gráfico 8

Costa Rica: evolución interanual de los principales impuestos. Enero 2018 - Diciembre 2020



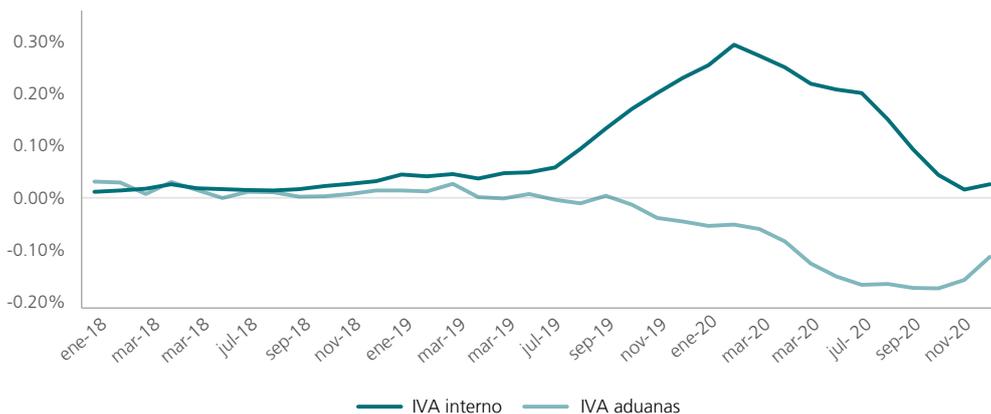
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Si bien la pandemia ha generado una reducción más marcada en el comportamiento de los impuestos, en algunos casos el declive viene desde tiempo atrás, como sucede con la recaudación del impuesto selectivo de consumo (ISC), que viene con una tasa de crecimiento interanual negativa desde el año 2018. En el caso del IVA, el declive empezó en abril del 2020, lo que refleja un impacto importante en el consumo del país, pues en julio del 2019 empezó a regir la reforma de este impuesto que extendía su cobro a todos los servicios, por lo que su caída se debe principalmente a una caída en el consumo de

bienes, principalmente los importados. La caída en el cobro del IVA en aduanas empezó con fuerza en noviembre del 2019, luego de pasar seis meses prácticamente estancado en cuanto a crecimiento, mientras que el IVA cobrado internamente crecía de forma importante en el segundo semestre del año 2019, producto de la reforma de diciembre del 2018, aunque después reduciría rápidamente su ritmo de crecimiento, al alcanzar un crecimiento negativo en términos interanuales en el mes de septiembre del 2020.

Gráfico 9

Costa Rica: evolución interanual del IVA cobrado a lo interno y del IVA cobrado en aduanas. Enero 2018 - septiembre 2020



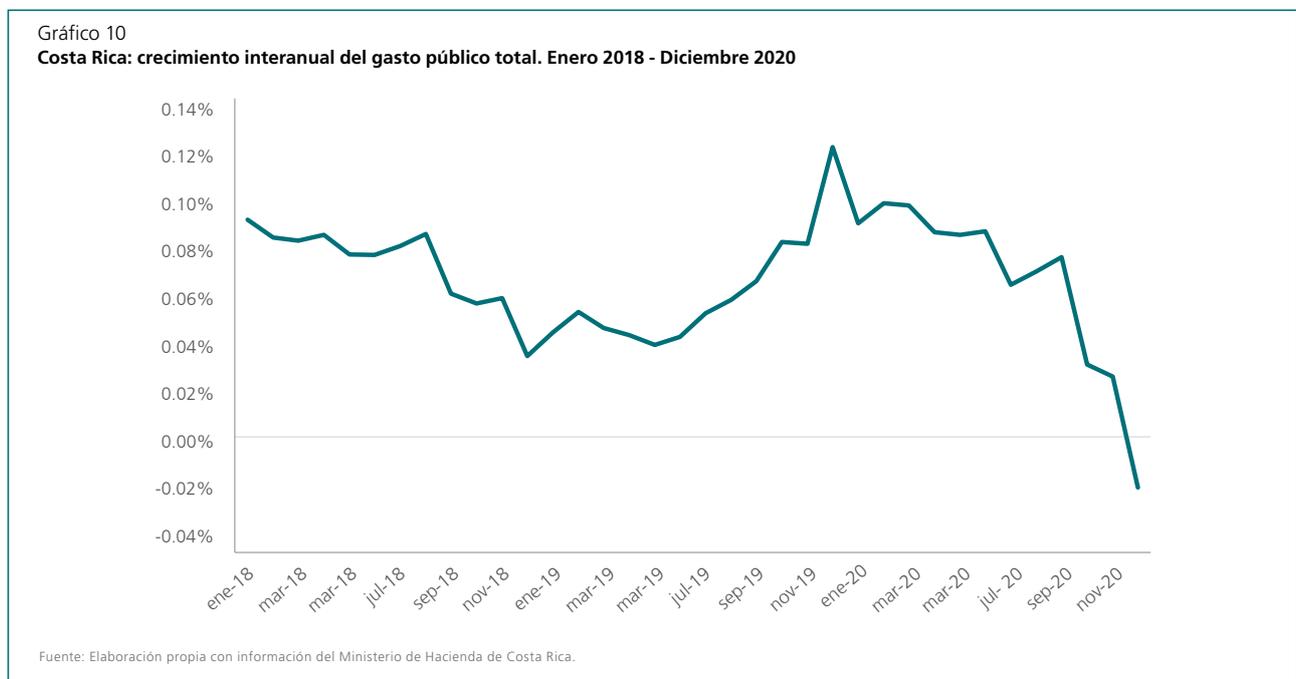
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

El impuesto a los ingresos y utilidades también empezó a tener una tasa de crecimiento negativa en junio del 2020 –al igual que con el IVA–, a pesar de la reforma en el impuesto que se aprobó en diciembre del 2018 que, en este caso particular, incrementó las alícuotas sobre rentas pasivas del capital y sobre los ingresos de personas físicas. La debilidad que ya mostraba el impuesto a los ingresos y utilidades se debe a una reducción en la recaudación del impuesto a personas jurídicas, que se sumó posteriormente a los efectos de la pandemia, particularmente por una caída en la recaudación del impuesto a las personas físicas.

En general todos, los impuestos sufrieron con la pandemia, cayendo a tasas mayores a las que ya venían reduciéndose en términos interanuales. Este comportamiento puede llevar a una conclusión preliminar en este caso, incluso sumando información de la producción: la pandemia llegó en un momen-

to de clara desaceleración de la economía nacional, que ya estaba afectando la recaudación de impuestos. La crisis por la COVID-19 vino a acrecentar la debilidad fiscal de Costa Rica, al profundizar sus problemas, pero no necesariamente generó un punto de inflexión importante.

En cuanto al gasto público, utilizando la misma metodología de análisis de la evolución interanual del gasto mensual, el año 2020 ha sufrido un proceso importante de desaceleración de su crecimiento. Incluso, se cierra el 2020 con un crecimiento negativo, luego de que en el 2019 aumentara como consecuencia de una mayor asignación de gasto de capital. La atención de la pandemia no está obligando al uso de recursos adicionales en materia de gasto, lo que se puede ver con más facilidad en el desglose de la evolución de las diferentes partidas de gasto.



En cuanto a las diferentes partidas de gasto, la evolución del gasto de capital ha sido bastante errática en los últimos años, pero se debe a los ciclos de financiación de algunos proyectos de inversión pública. Estos, en el contexto de la crisis de la COVID19, perdieron dinamismo, con lo cual generaron una reducción de la tasa de crecimiento interanual del gasto de capital. En la mayor parte del 2020, y hasta el momento en que se redactó este informe, la situación de crisis provocada por la pandemia no había llevado al gobierno a acelerar la

inversión pública como una medida anticíclica, a fin de evitar una caída más fuerte en la producción costarricense en el año 2020. En el caso del gasto en transferencias corrientes, a pesar de que en algún momento se estaban girando una cantidad de recursos importantes en ayudas a personas que perdieron su empleo por culpa de la pandemia, el programa de transferencias no continuó por mucho tiempo con el mismo ritmo de crecimiento y no provocó un cambio importante en la evolución interanual de esta partida de gasto.

Gráfico 11

Costa Rica: crecimiento interanual de las principales partidas de gasto. Enero 2018 - Diciembre 2020



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

En el caso de la partida de remuneraciones, la tasa de crecimiento interanual de esta partida de gasto se ha venido reduciendo de manera paulatina, desde mediados del año 2018. No ha tenido mayor incidencia en este proceso, pues su creci-

miento en el 2020 es muy bajo, más bien habría dejado espacio para que otras partidas de gasto, con incidencia directa en la atención de la crisis, hubieran crecido más, lo que finalmente no sucedió.

2

¿QUÉ ES UNA REFORMA FISCAL VERDE?

La concepción de lo que podemos entender como una reforma fiscal verde surge de los años noventa, cuando se plantea la premisa de utilizar el mecanismo de precios para corregir las distorsiones que deterioran el medio ambiente e impiden un uso sostenible de los recursos naturales. Para lo anterior, se propusieron algunas reformas como que los precios incorporaran el costo social de las externalidades negativas, valiéndose de los impuestos para alcanzar ese objetivo. Más recientemente, la OCDE ha definido la reforma fiscal ambiental como “una gama de instrumentos de impuestos o precios que pueden aumentar los ingresos, al mismo tiempo que promueven los objetivos ambientales. Esto se logra proporcionando incentivos económicos para corregir la falla del mercado en la gestión de los recursos naturales y el control de la contaminación”. De esta forma, ha ampliado esa concepción en el sentido de que es “un cambio de la tributación del trabajo hacia el uso ambiental, complementado por la reforma o la eliminación de subsidios ambientalmente adversos” (OECD, 2017).

La OCDE plantea así un tema importante, pues la reforma fiscal verde no es solo un tema de impuestos, sino también requiere que “los subsidios perjudiciales para el medio ambiente se reduzcan o eliminen” (OECD, 2017). Los efectos que

pretendan alcanzarse con el uso de impuestos, como instrumentos de política fiscal ambiental, no pueden verse contrapuestos por otras medidas, también de carácter fiscal, que vengán a favorecer actividades que generan externalidades negativas o el uso de formas de energía “sucias”. Las exoneraciones a ciertos tipos de combustibles, las exoneraciones a vehículos que generan más emisiones de GEI y las exoneraciones de insumos agropecuarios dañinos para el medio ambiente son un ejemplo de eso en Costa Rica.

En general se puede decir que la justificación para crear un impuesto recae principalmente en tres argumentos: la necesidad de financiar una estructura de gobierno en cualquier nivel, la necesidad de financiar la ejecución de la política pública que se requiere para poder suplir lo que la teoría económica define como bienes públicos y proveer de otros bienes y servicios para garantizar un pleno ejercicio de los derechos de las personas. Sin embargo, los impuestos también pueden convertirse en un instrumento de política pública en otras áreas específicas, cuando los usamos con un objetivo distinto al de la mera obtención de recursos. Los impuestos producen modificaciones en el comportamiento de las personas, cambiando sus incentivos económicos al modificar los rendimientos

que se obtienen por el trabajo que desempeñan, el ahorro que realizan y los riesgos que están dispuestos a asumir (García, 2003).

La literatura especializada en materia ambiental establece dos tipos de instrumentos de política ambiental: las reglas y regulaciones, por un lado, y los instrumentos basados en incentivos, por otra parte. Las del primer caso limitan las acciones de los individuos, por medio de la fijación de normas de distinto rango. Los instrumentos basados en incentivos utilizan precios u otros instrumentos de mercado, con la finalidad de cambiar el comportamiento de los agentes económicos (Corbacho, Fretes y Lora, 2012). Los impuestos serían uno de esos instrumentos de mercado, pues cambian los precios relativos de los bienes particularmente, cuando estos se aplican de forma diferenciada entre los distintos bienes o servicios, lo que podría modificar la composición de la demanda de los consumidores, orientándola al consumo de bienes y servicios de menor impacto ambiental.

Los impuestos verdes pretenden, entonces, expresar el costo social de la externalidad que se produce en el uso de un bien o servicio (Stiglitz, 2000) y que se traslada a la colectividad, aun cuando muchos de quienes tienen que cargar con ese costo no están consumiendo ese bien o servicio. En cuanto al beneficio privado o utilidad obtenida por una persona productora u oferente de un bien o servicio, este no considera tampoco ese costo social, por lo que la persona productora obtiene una utilidad a pesar del eventual impacto ambiental que se produce con su actividad.

Una reforma fiscal verde, por lo tanto, utilizaría los impuestos con el objetivo de incrementar el precio de los bienes o servicios que impactan negativamente el ambiente. De esta forma, se logra reconocer el costo social de la externalidad negativa que implican estos bienes o servicios y, eventualmente, por esa vía, al reducir su consumo, se disminuye el impacto medioambiental negativo. La reacción de quienes consumen y, a partir de esto, de quienes producen debería ser la de sustituir los productos que impactan negativamente el ambiente, por otros que dejen una huella ambiental menor o incluso pueden ser nuevamente incorporados en otro ciclo productivo (economía circular).

La reforma fiscal verde que se proponga debe de tener muy claro su objetivo final, ya sea un cambio en los patrones de consumo de la población y, con ello, una reducción en el impacto ambiental de las externalidades negativas, o convertir el

impuesto en una fuente de ingresos para realizar política ambiental. Ambos objetivos son incompatibles, pues un impuesto fijado adecuadamente que venga a compensar una externalidad ambiental negativa tiende a recaudar cero en el largo plazo, si está planteado correctamente y funciona de forma adecuada. Un impuesto verde para generar ingresos podría no funcionar como impuesto ambiental, particularmente si el uso en la compensación no equipara el impacto perjudicial en el ambiente de una externalidad negativa.

Otros problemas pueden surgir en el impulso a una reforma fiscal verde son, a modo de ejemplo, los siguientes:

- El nivel de imposición que se escoja, es decir, la tasa de impuesto que se defina. Un tributo bajo puede llevar a caer en la trampa de la “baja elasticidad”, que se produce cuando el cambio en el precio del producto por la aplicación del impuesto no genera una reducción significativa en el consumo del bien.
- La aplicación del impuesto puede ser contrarrestada con una reducción del beneficio de la persona productora u oferente del bien, sin que eso cambie el precio a quien consume, lo que podría provocar un efecto indeseado de la aplicación del impuesto: no variar el consumo o que la variación no sea significativa.
- Una complicación en estos procesos es la definición de la base imponible: ¿qué gravar? Un impuesto al carbono, por ejemplo, debería considerar las emisiones de CO₂ de las diferentes fuentes y gravarlas todas a una misma alícuota. Esto implica conocer de previo, con una forma fácil de medir o de comprobar, cuánto carbono emite cada fuente y fijar el impuesto en función de eso, información que no siempre está disponible de forma sencilla.
- La capacidad de la administración tributaria para gestionar impuestos verdes. Se podría estar creando un impuesto con un alto nivel de rigurosidad técnica, pero de alta complejidad para su cobro, su control e, incluso, para su cumplimiento por parte de la persona contribuyente.

3

LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO COSTARRICENSE

Ninguno de los impuestos existentes en Costa Rica se estableció con la finalidad de alcanzar algún objetivo de carácter ambiental o compensar de manera directa alguna externalidad ambiental negativa. Aunque se le ha pretendido dar carácter de impuesto verde al impuesto a los combustibles, apenas un 3,5 % de lo recaudado por este tributo se destina al pago de servicios ambientales, por medio del FONAFIFO. No existe ningún otro destino o asignación específica de un impuesto nacional para actividades ambientales, salvo el cobro del acceso a los parques nacionales, que se destina al Sistema Nacional de Áreas de Conservación y los recursos del canon de aguas (que no funciona propiamente como un impuesto).

El impuesto único a los combustibles se creó con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley N.º 8114 del año 2001, y tenía como finalidad principal modificar el cobro de impuestos que existían antes de eso en los diferentes combustibles, a saber: impuesto para el financiamiento del Consejo Nacional de Vialidad, impuesto selectivo de consumo e impuesto de ventas. Por la forma en que se cobraban estos impuestos, un aumento producido en el precio de los combustibles terminaba creando un efecto amplificado o en cascada, lo que llevó a proponer la modificación de la Ley 8114 y crear un impuesto muy particular. Dicho impuesto era un valor con colones por litro de combustible, cuyo monto se debe revisar trimestralmente para ajustarlo por efecto de la inflación. Este impuesto, además, se fijó de forma diferenciada por tipo de combustible, siendo la gasolina súper, la gasolina regular y la gasolina para aviación (Avgas) las que más impuesto pagan.

El otro impuesto que pesa sobre el sector de transporte, sin que pueda ser considerado como un impuesto ambiental, es el impuesto a la propiedad de vehículos, creado en 1987 a través de la Ley de Reajuste Tributario, Ley N.º 7088. Este impuesto grava el valor fiscal de los vehículos, por medio de una tabla que se aplica a los valores de los vehículos, con las siguientes excepciones:

1. Los vehículos dedicados al transporte remunerado de personas pagan ocho mil colones.
2. Los camiones de carga, con excepción de los pick up, pagan anualmente ocho mil colones.
3. Las motocicletas pagan de la siguiente manera:
 - de hasta 90 centímetros cúbicos (c. c.) de motor 700 colones,

- de 91 c. c. hasta 125 c. c. 1 500 colones,
- de 126 c. c. hasta 200 c. c. 3 000 colones,
- de 201 c. c. hasta 450 c. c. 8 000, y
- de 451 c. c. en adelante 15 000 colones.

El principal problema de este impuesto es que no tiene ninguna relación con la capacidad de consumo de combustible de los diferentes vehículos. Incluso, vehículos con mayor capacidad de consumo de combustibles tienen un impuesto fijo en colones desde la creación de la ley en 1987, como es el caso de los autobuses o los camiones de carga. Asimismo, los vehículos de mayor cilindrada, pero más antigüedad, se benefician de una reducción paulatina del valor fiscal, en función de la fórmula que se aplica para ajustar estos valores en el tiempo, según lo dispone la propia ley. La ley establece que el valor fiscal de un vehículo se ajustará de la siguiente manera: se le restará anualmente un 10 % de su valor por depreciación, se le suma el monto de la inflación del último y, si se hubiese dado algún cambio en la carga tributaria de los vehículos, se ajusta el valor en función de ese cambio.

En los últimos años, desde que la inflación se ha ubicado consistentemente por debajo del 10 %, los valores fiscales han estado disminuyendo, lo que ha venido beneficiando a los vehículos usados, que además se vieron beneficiados por una reducción en los impuestos de importación en el año 2013. Esto refuerza lo señalado anteriormente, que este impuesto más que funcionar como un impuesto que sanciona la propiedad de vehículos que emiten más GEI, podría eventualmente premiarlos simplemente por el hecho de depreciarse en el tiempo.

Por otro lado, el sistema tributario costarricense tiene tratamientos fiscales favorables y exoneraciones, que han impulsado el consumo de bienes con efectos nocivos en el ambiente y van en contraposición del impulso de una reforma fiscal verde. En el caso de los combustibles, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley N.º 8114, establece en su artículo 1 que se exonerarán 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”.

Las líneas aéreas se benefician también de los acuerdos bilaterales de cielos abiertos, que establecen el beneficio de la exoneración del impuesto a los combustibles. Otra situación que surge de las exoneraciones al combustible es la relativa al sector pesquero no deportivo. Los pocos controles que existen en este tema, aunado al crecimiento de actividades ilícitas en las áreas donde confluyen los pescadores artesanales, facilitan el mal uso de esta exoneración. También, podría estarse produciendo un consumo desmedido de este combustible, más allá del que ordinariamente debería estarse consumiendo, pues no existe control sobre el consumo de las personas dedicadas a las actividades pesqueras y la exoneración no está limitada.

Según el último estudio disponible de gasto tributario del Ministerio de Hacienda², realizado con información del 2019, solo en exoneraciones del impuesto se dejaron de cobrar \$46 012 000,60, equivalente a un 0,13 % del PIB.

Un rubro muy importante de exoneraciones, con un alto potencial de daño ambiental, son los insumos agropecuarios. La Ley del Impuesto sobre las Ventas, modificada con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que creó el impuesto al valor agregado en sustitución del impuesto de ventas, exoneraba los productos veterinarios e insumos agropecuarios definidos de común acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Con la reforma que introdujo la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, los insumos agropecuarios pasaron de estar exentos a gravarse con un 1 % de impuesto al valor agregado, según la lista de común acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, modificando parcialmente lo señalado en el artículo 5 de la Ley N.º 7293. Textualmente, el considerando X del decreto ejecutivo N.º 41.824-H-MAG dice lo siguiente: “en lo que respecta al impuesto sobre las ventas, se tiene por derogada a partir del 1 de julio de 2019, con la entrada en vigor del IVA, en el tanto la exoneración contenida en dicho artículo no abarca el IVA, siendo que esta última norma establece una tarifa reducida para esos bienes y servicios.”

De la definición de qué se exonera y qué se grava en cuanto a insumos agropecuarios, no participa el Ministerio de Ambiente, por lo que ambientalmente no se tiene control de la exoneración otorgada, en cuanto a las cantidades utilizadas, ni por el tipo de insumo utilizado en el caso de los que son potencialmente dañinos para el medio ambiente. Eso ha llevado a un uso muy intensivo, incluso de venta libre también exonerada, de ciertos agroquímicos altamente perjudiciales para la salud y el ambiente.

4

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS “SUCIOS” DE COSTA RICA

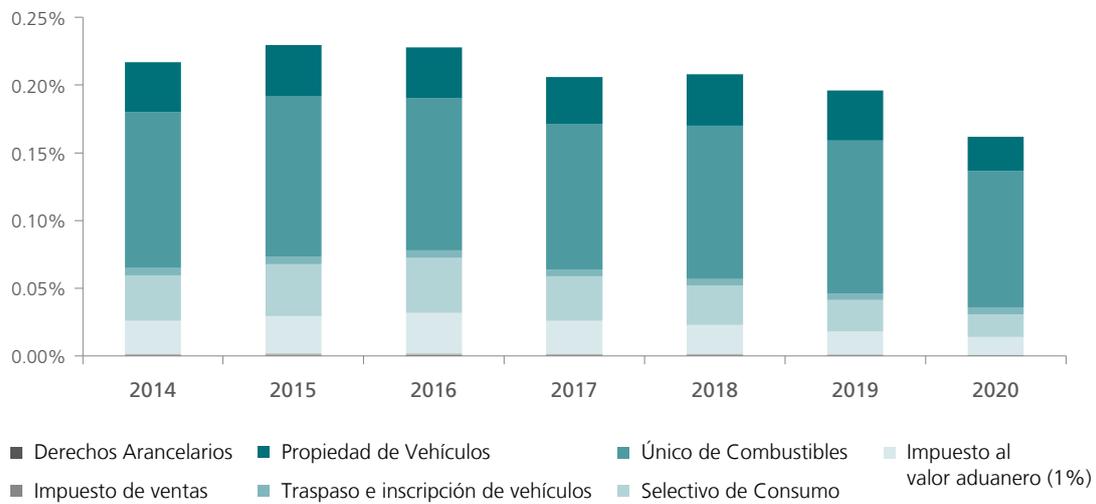
El sector transporte aporta una importante cantidad de recursos al fisco costarricense. Aproximadamente, el 20 % de los ingresos tributarios en los últimos años han sido recaudados por medio del cobro del impuesto a los combustibles, de los impuestos cobrados a la importación de vehículos (impuesto selectivo de consumo, impuesto al valor agregado y derechos arancelarios de importación), del impuesto a la propiedad de vehículos y del impuesto al traspaso de vehículos usados. En otras palabras, entre más se mueva este sector en términos de

actividad, más se recaudará; pero también más contaminación se estaría generando, pues la gran mayoría de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el sector energético se debe al transporte. Específicamente, un 68,7 % de las emisiones de este sector (OCDE 2017), pues a diferencia de otros países, la generación de electricidad proviene casi en su totalidad de fuentes energéticas limpias (hidroeléctrica, geotérmica y eólica).

² “El Gasto Tributario, Metodología y Estimación, año 2019”, División de Política Fiscal, Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12

Costa Rica: distribución de la recaudación de impuestos nacionales producto del sector transporte, 2014-2020



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda.

En el año 2020, la crisis producto de la pandemia de la COVID-19 redujo la importación de vehículos, así como la venta de combustibles, debido a las medidas de confinamiento de la población y la restricción de circulación. A eso debe sumarse que los diputados aprobaron una rebaja importante en el impuesto a la propiedad de vehículos, que provocó que este año reflejase una disminución en la aportación tributaria del sector transporte; pero el riesgo en términos ambientales es que la recuperación provenga por esa vía sin que ajustemos los impuestos con criterio ambiental, volviendo a los mismos problemas de antes.

“En Costa Rica, la mayor concentración de contaminación atmosférica se registra en torno al área metropolitana de San José, donde viven casi dos terceras partes de la población. El ingente y rápido aumento del número de automóviles privados (68% entre 2003 y 2014) y de otros vehículos a motor, es el causante del incremento de los valores de contaminación atmosférica en la zona de la capital. Los coches de uso privado son responsables del 41% de las emisiones (de CO₂), seguido por el transporte pesado (22%) y los vehículos de dos ruedas (16%). La antigüedad de los vehículos y, en consecuencia, de la tecnología de los motores agrava el problema de las emisiones por kilómetro recorrido” (OCDE, 2017).

A inicios del año 2019, el Gobierno de Costa Rica presentó el Plan Nacional de Descarbonización, con la consigna de alcanzar los objetivos que el país requiere para cumplir con los compromisos del Acuerdo de París, alcanzando resultados tangibles para el año 2050. El plan entiende la descarbonización como el “proceso de desacoplar el crecimiento económico del aumento de emisiones para alcanzar así un balance entre emisiones y secuestro de carbono que garantice la vida en el planeta” (MINAE, 2019). A fin de reducir esas emisiones, el Plan Nacional de Descarbonización de Costa Rica pro-

pone 10 ejes de acción, dentro de los cuales 3 tienen incidencia directa en el sector transporte (MINAE, 2019):

- Desarrollo de un sistema de movilidad basado en transporte público seguro, eficiente y renovable y en esquemas de movilidad activa. Las acciones de este eje son modernizar el transporte público y crear un sistema integrado e intermodal, promover la descarbonización del sector transporte público a través de la electrificación y adopción de tecnologías cero emisiones, y fomentar esquemas de desarrollo urbano bajo en emisiones. La meta al 2035 es que un 70 % de los buses y taxis sean cero emisiones, así como que el Tren Rápido de Pasajeros opere 100 % de forma eléctrica.
- Transformación de la flota de vehículos ligeros a cero emisiones, nutrido de energía renovable, no de origen fósil. Las acciones de este eje son acelerar la transición de la flota de vehículos hacia tecnología cero emisiones y mejorar la eficiencia de la flota de combustión. La meta al 2035 es que un 25 % de la flota vehicular sea eléctrica.
- Fomento de un transporte de carga que adopte modalidades, tecnologías y fuentes de energía cero emisiones o las más bajas posibles. Las acciones de este eje son consolidar programa de logística de carga para la reducción de emisiones y promover la eficiencia tecnológica en el sector transporte de carga pesada y liviana. La meta al 2050 es que al menos el 50 % del transporte de carga sea altamente eficiente y que haya reducido emisiones en un 20 % con respecto a emisiones del 2018.

Hay una clara contradicción entre los objetivos del Plan de Descarbonización y la recaudación actual de impuestos, pues fomentar un mayor uso del transporte público, impulsar el Proyecto del Tren Rápido de Pasajeros y reducir el consumo

de combustibles fósiles llevará a una menor recaudación, afectando esa quinta parte de los ingresos tributarios que dependen del sector transporte. A eso debe sumarse que, al momento de escribirse este documento, está vigente la Ley de Incentivos y Promoción al Transporte Eléctrico, que otorga

exoneraciones de impuestos y reducciones tributarias a las personas que adquieran vehículos eléctricos, cuyos beneficios estarán vigentes hasta enero del 2023, iniciativa que claramente debería extenderse para ampliar la vigencia de esos incentivos en el tiempo.

5

ASPECTOS BÁSICOS POR CONSIDERAR EN UNA REFORMA FISCAL VERDE

En términos generales, el objetivo de una reforma fiscal verde en el país sería gravar las externalidades negativas y, al mismo tiempo, introducir un incentivo al cambio en la producción y el consumo, para alinear estas variables a criterios de sostenibilidad ambiental y de paso motivar la transición a una economía verde, que pueda también ser impulso a un proceso de reactivación productiva pos-COVID-19.

La teoría económica ha venido desarrollando la fundamentación técnica para gravar algunos bienes o servicios que producen externalidades negativas, de forma tal que se compense el costo social de la externalidad negativa. Considerando las posibilidades para llevar adelante una reforma centrada en la fiscalidad verde, particularmente aquellas centradas en la disminución de los niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera, se plantean algunos aspectos importantes que deben considerarse en una reforma de este tipo:

- Una reforma verde debe ser fiscalmente neutra o, en su defecto, generar ingresos tributarios adicionales. Nunca debe provocar una pérdida fiscal, que genere presión. Máxime, sobre un país como Costa Rica con una situación fiscal que atraviesa por la combinación de una debilidad previa del país en estos temas y los efectos de la pandemia de la COVID-19. El generar ingresos adicionales sería al menos en el corto y mediano plazo, mientras el proceso de rediseño del sistema tributario costarricense continúa y se logra evitar la dependencia de impuestos contaminantes. Si nos apegamos a la teoría económica, un impuesto ambiental bien diseñado, que sea exitoso en corregir la externalidad negativa que se está grabando, tiende a erosionar su recaudación en el tiempo.
- Su aplicación debe ser gradual, que garantice moderar las reacciones adversas a la medida y sobre todo evitar

un movimiento abrupto en la recaudación o un cambio fuerte en la estructura del gasto de empresas y familias. Dado que los impuestos ambientales tienden a gravar el consumo, hay que tener en consideración que los mismos serían regresivos y que, por lo tanto, pueden tener algún impacto social adverso. Este efecto social debe compensarse de alguna manera.

- Los cambios propuestos deben responder a criterios técnicos, que permitan valorar la externalidad ambiental negativa a efecto de compensarla de forma apropiada, aunque sea de forma gradual.
- La propuesta debería partir de los impuestos existentes, transformarlos o introducir alguna reforma para gravar alguna externalidad negativa, antes que crear un impuesto nuevo. Esto con la finalidad de evitar entre los contribuyentes la percepción de que se les está aumentando la carga impositiva.
- Cualquier medida que se proponga debería contener la menor cantidad de exoneraciones, pues en este caso una exoneración constituye una reducción en la posibilidad de compensar apropiadamente una externalidad ambiental negativa.

En el caso del impuesto a los combustibles, en Costa Rica los diferentes tipos de combustibles están gravados a tarifas diferenciadas, lo que no considera el aporte en términos de carbono y otros contaminantes, así como el efecto que estos combustibles tienen en el ambiente (el diésel paga menos impuestos que las gasolinaz³). Los combustibles de uso industrial y residencial, bunker, nafta, queroseno y gas licuado pagan menos impuestos que otros combustibles, mientras el combustible para la pesca artesanal (no deportiva) y para la

³ Aunque los motores diésel y gasolina emiten, ambos, dióxido de carbono (CO₂), el diésel emite además dióxido de nitrógeno y genera partículas en suspensión en el aire, lo que además afecta la salud de las personas, que es una variable que también debe considerarse. “Dado el estado actual de los equipos y la tecnología, el combustible diésel emite niveles de agentes contaminantes perjudiciales para la atmósfera por litro superiores a los de la gasolina, y además el contenido de carbono del combustible diésel por litro es mayor” (OCDE, 2017).

aviación comercial están exentos. Esto, según OCDE, le resta capacidad de transformación productiva con fines ambientales al impuesto único a los combustibles, por lo que el impuesto a los combustibles no tiene la misma fuerza que un impuesto ambiental tradicional (OCDE, 2017).

Con respecto al impuesto a la propiedad de vehículos, la OCDE propone que este tributo, que grava el valor fiscal del vehículo, pueda complementarse con componentes basados en las emisiones medias del automóvil en gramos por kilómetro, con la intención de alentar a los consumidores a que se decidan a adquirir vehículos limpios en cuanto a emisiones. En el caso del impuesto a la propiedad que pagan

autobuses, taxis y camiones, las tarifas fijas que existen desde que se creó el impuesto deberían ser reconsideradas y calculadas en función de las tarifas pagadas por otros vehículos, incentivando así el cambio a vehículos menos contaminantes en estos grupos de usuarios (OCDE, 2017). Las modificaciones que se introduzcan en este punto deben cuidar, no abandonar la simplicidad en el cobro de impuesto y evitar que la recaudación se erosione de forma importante, por lo que se recomienda mantener un componente de la tarifa del impuesto sobre los vehículos basado en el precio del vehículo, el tamaño del motor u otro argumento similar, junto con alguna diferenciación introducida por criterios ambientales (OCDE, 2017).

El caballaje fiscal de España

En el año 2004 España estableció un impuesto a los vehículos de tracción mecánica, con una tasa de impuesto que se define, para automóviles y tractores, con base en la medida de “caballos fiscales”, para las motocicletas el impuesto se establece con base en la cilindrada de estas, en el caso de los autobuses según el número de plazas de pasajeros y en el caso de los camiones, remolques y semirremolques, con base en la capacidad de carga medida en kilogramos. El “caballo fiscal” es una unidad impositiva que se le aplica a un vehículo, con una fórmula que toma en cuenta las dimensiones en centímetros cúbicos del motor del vehículo, el número de cilindros y un factor de 0,08 para motores de cuatro tiempos y 0,11 para motores de dos tiempos. Este tipo de impuesto incorpora el posible impacto de los vehículos en el medio ambiente, dado que a mayor tamaño del motor y capacidad de utilización de combustible (por el número de cilindros) o menor eficiencia (medido en función de los tiempos del motor), mayor será el impuesto.

6

PROPUESTAS DE REFORMAS PARA UNA FISCALIDAD VERDE

6.1 REFORMA DEL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUSTIBLES

El impuesto que existe en los diferentes combustibles debería igualarse en monto, de forma paulatina, con excepción del gas licuado de petróleo, por su impacto en los hogares de menores recursos. Eso significa que debe introducirse una reforma en el artículo 1 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley N.º 8114, que crea el impuesto único a los combustibles y establece, en dicho artículo, las tarifas que pagan los distintos tipos de combustibles. De esta forma, combustibles como el diésel y el búnker aumentarían su contribución y pagarían el mismo monto de impuesto que la gasolina regular o que la gasolina súper. El impuesto que pesa sobre el diésel en la actualidad es un 59,12 % del impuesto que se cobra sobre la gasolina regular, mientras que el impuesto sobre el búnker es un 9,62 % sobre el impuesto

cobrado a la gasolina regular y un 16,27 % del impuesto cobrado al diésel.

En cuanto al impacto social de la medida, debemos considerar que el impuesto a los combustibles tiene dos efectos distintos sobre la disponibilidad del ingreso de las familias (Barréix, Bes y Roca 2009):

- Impacto directo, como consecuencia del uso de combustible para los vehículos propios, cocción de alimentos (por uso del gas licuado de petróleo) y otros.
- Impacto indirecto, por el efecto sobre el precio del transporte de pasajeros y el transporte de carga de los bienes consumidos en los hogares.

Considerando ambos efectos, el impuesto a los combustibles

en el caso de Costa Rica es regresivo. Su aplicación, además, tiene un efecto de concentración del ingreso, pasando el índice de Gini⁴ antes del impuesto de un 0,5770 a un índice de Gini después de impuestos de 0,5777. Con esta modificación, el índice de Reynolds-Smolensky⁵ sería de -0,0007 (Barreix, Bes y Roca, 2009). Es decir, cobrar el impuesto a los combustibles desmejora ligeramente la distribución del ingreso.

No obstante, cuando se separan los dos efectos del impuesto en el ingreso de las familias, se obtienen resultados diferentes para el caso costarricense. Partiendo del índice de Gini antes de impuestos, 0,5770, se llega a un índice de Gini de 0,5764 producto del efecto directo. Por lo tanto, el efecto directo es progresivo; pero, al sumar a este efecto el impacto indirecto del impuesto, el índice de Gini queda en 0,5777 (Barreix, Bes y Roca, 2009). El efecto indirecto es bastante regresivo, al punto de restar la progresividad del efecto directo, lo cual sucede porque el efecto directo recae principalmente sobre las familias de mayores ingresos, que se ubican en los deciles de ingreso 9 y 10, mientras que el efecto indirecto recae en las familias de menores de ingreso, que se ubican en los deciles 1 y 2.

Considerando que el diésel es el combustible más utilizado en vehículos de carga, equipo de trabajo, maquinaria agrícola y para el transporte público, deberían tomarse medidas para evitar que el ajuste de su carga impositiva genere efectos adversos en las familias de menos recursos del país. Las medidas compensatorias irían en dos sentidos, para evitar el efecto social adverso que la equiparación del impuesto a los combustibles pueda tener en el transporte público y la producción:

- Subsidiar el impuesto pagado por autobuses y taxis para la prestación del servicio de transporte público remunerado de personas y que una parte del impuesto pagado en los combustibles pueda ser acreditado al impuesto al valor agregado, como si fuera un IVA más. Este efecto puede irse reduciendo de forma paulatina mientras se sube el impuesto, de forma tal que se vaya propiciando la transición energética en las empresas.
- Las exoneraciones existentes al uso de combustibles diésel para pesca artesanal no deportiva, podrían eliminarse y convertirse en otro tipo de instrumento de ayuda, por ejemplo, un subsidio directo o ayuda económica.

6.2 REFORMAR EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE VEHÍCULOS

Podría introducirse un factor que recoja el tamaño de los motores como una aproximación del eventual impacto contaminante de los vehículos y que el impuesto dependa parcialmente de esa variable, la otra seguiría dependiente del valor del vehículo. Esa parte del impuesto que dependería de la cilin-

drada del motor no puede afectarse por la antigüedad de los vehículos, de forma tal que no se vea privilegiada la adquisición de vehículos de modelos más viejos, muchos de ellos traídos al país luego de superar su vida útil en los países donde se vendieron inicialmente (Estados Unidos, Corea del Sur y China). La información de la cilindrada de los vehículos está en la información de registro y puede ser usada como un elemento para fijar el monto del impuesto a pagar.

Los montos pagados por camiones, buses y taxis también deben aumentarse y dejar atrás el monto fijo desde que se aprobó en la ley del año 1987, que es de ₡8000 (son unos \$13 al tipo de cambio vigente al momento de escribir este documento). Dado que el monto no se ha variado desde la promulgación de la Ley de Reajuste Tributario, Ley N.º 7088 del 30 de noviembre de 1987, lo primero sería traer a valor presente el impuesto que se cobra a estos vehículos, que sería de ₡195 121 (\$315) en valor actual. Luego, se debería introducir un mecanismo para su actualización y un factor que diferencie el impacto ambiental de los camiones en el monto pagado del impuesto. Esto abriría la posibilidad de que los camiones paguen en función de su capacidad de carga y los autobuses en función del número de pasajeros que pueden transportar, tal y como funciona en la legislación española. En el caso de los taxis, que se ajusten a los parámetros del impuesto a lo que pagan los vehículos de uso personal, con respecto a que paguen en función del cilindraje del motor.

La propuesta requeriría la reforma de la Ley de Reajuste Tributario, Ley N.º 7088 del 30 de noviembre de 1987, propiamente en su artículo nueve, que regula todo lo relativo al impuesto a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves. Por la forma en que está dispuesta la ley, el impuesto se paga por el valor que tengan en el mercado interno, única variable utilizada para cobrarlo, para lo cual se usa como base imponible el valor fiscal del vehículo. Ese valor fiscal se ajusta cada año de la siguiente manera: se suma el porcentaje de inflación del último año, se resta un 10 % de depreciación y se aplica la variación de la carga tributaria sobre vehículos (que suma o resta según haya sido esa variación, en caso de darse). Entonces sobre ese valor se aplica, en la actualidad, una escala de tarifas crecientes, con un valor mínimo de impuesto. Sin embargo, por las razones explicadas más atrás en este documento, el valor fiscal se reduce anualmente y con eso el pago del impuesto (aunque el vehículo contamine lo mismo o más que antes).

Con la propuesta que se estaría introduciendo como variable para definir el monto de impuesto a pagar el tamaño del motor, usando para ello la información de la cilindrada de estos. La combinación de las dos variables, valor fiscal y cilindrada, crearía una matriz de tarifas de impuesto, donde el porcentaje más bajo del impuesto lo pagaría el vehículo de menor valor y de motor más pequeño (menos cilindrada), mientras que la tarifa

4 El índice o coeficiente de Gini es un indicador creado para medir la desigualdad del ingreso del ingreso (usualmente), aunque puede medir la desigualdad en cualquier otra variable. Se mide como un valor entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

5 El índice de Reynolds-Smolensky mide la capacidad redistributiva de los impuestos, básicamente midiendo el impacto de los impuestos en el índice de Gini.

más alta de impuesto lo pagaría el vehículo con el valor fiscal más alto y el motor más grande (mayor cilindrada). Para mejorar el cobro del impuesto y la aplicación de este mecanismo nuevo, debería modificarse también la metodología de ajuste del valor fiscal, dejando la definición del porcentaje de ajuste de valor a un estudio de mercado que se haga anualmente de parte de la administración tributaria y no un porcentaje fijo de depreciación del 10 % como es hoy, pues la depreciación real de los vehículos varía en función de la marca y el tipo de vehículo. Con la metodología actual, un vehículo de 15 años de antigüedad ya tendría un 25 % de su valor original nominal, lo que no necesariamente sucede en todos los casos.

Esta propuesta de combinar la cilindrada con el valor del vehículo aplicaría para vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, las motocicletas podrían incluirse en este esquema o desarrollarse una tabla de impuestos particular para ellas, pues el impuesto que pagan hoy se calcula de forma diferente al de otros vehículos. A los camiones de carga, definidos por la Dirección General de Tributación como aquellos vehículos con capacidad de carga de ocho toneladas o más, se les debe aplicar un cobro que vaya en proporción a su capacidad de carga, para lo cual habría que determinar el impacto de la externalidad negativa como consecuencia de la contaminación que producen. De igual manera con los autobuses, aunque el parámetro en este caso sería el número de pasajeros máximo que puede transportar, emulando el parámetro usado en España.

6.3 REFORMA DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO

Dentro del paquete de reformas fiscales verdes que deben realizarse, está el retrotraer la disminución del impuesto selectivo de consumo que se cobra en la importación de vehículos usados y que se aplicó en el 2013. Antes de esa modificación del impuesto a la importación de vehículos, los vehículos nuevos y los usados con una antigüedad de hasta tres años (medida con el año modelo según fabricante) pagaban un 30 % de impuesto selectivo de consumo, los vehículos usados de cuatro y cinco años de antigüedad pagaban un 40 % y los vehículos usados de seis de antigüedad y más pagaban una tarifa de 53 %. Luego de la reforma, los vehículos nuevos y los usados de hasta seis años de antigüedad pagan una tarifa de 30 % y los vehículos con una antigüedad mayor a los seis años pagan un impuesto selectivo de 48 %. El ajuste de este impuesto no solo eliminaría un incentivo para seguir trayendo una cantidad importante de vehículos usados cada año⁶, sino que además evitaría que el impuesto

a la propiedad se erosione rápidamente con la antigüedad de vehículo, al incrementar la carga tributaria y subir con eso el piso de los valores de los vehículos, sobre todo los usados.

6.4 REFORMA DE LA LEY DE REGULACIÓN DEL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA

Aunque poco conocido y no aplicado de forma amplia, uno de los primeros tributos que el país introdujo en su legislación que tuviera incidencia ambiental, es el que se dispone en el artículo 14 de la Ley de Uso Racional de la Energía, Ley N.º 7447 del 3 de noviembre de 1994, que dice:

ARTICULO 14.- Sanción impositiva. *Se incrementará el impuesto selectivo de consumo en treinta puntos porcentuales adicionales a la tarifa establecida en la Ley de Reforma Tributaria, No. 4961, del 10 de marzo de 1972 y sus reformas, al equipo, la maquinaria o los vehículos fabricados o ensamblados sin cumplir con las directrices y las características señaladas por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.*

A fin de aplicar esta disposición en la importación de bienes de alto consumo energético, que presionan sobre la matriz energética nacional, sería importante que se defina con más precisión, en el propio artículo, en qué situaciones se aplicaría este cobro, mediante la incorporación de casos donde se sobrepasen los parámetros de consumo de energía de cualquier tipo, ya sea energía eléctrica o combustibles fósiles. Podría ser una oportunidad para gravar con un adicional los vehículos de alto consumo de combustible, los motores fuera de borda de dos tiempos para embarcaciones, motocicletas con motores de dos tiempos, calentadores de agua de alto consumo eléctrico, aires acondicionados, etc.

El artículo también debería indicar que se hará la recarga en el cobro tanto en la importación como en la venta local, aplicando la regla de acreditación del impuesto incorporada en la Ley de Consolidación del Impuesto Selectivo de Consumo, Ley N.º 4961, para evitar que un bien deba pagar dos veces el impuesto si es importado. Finalmente, el artículo debe indicar que los 30 puntos porcentuales de impuesto selectivo de consumo aplican sin importar si el bien está o no gravado con el impuesto selectivo de consumo y que en lo referente al cobro del tributo se aplicará de forma supletoria la Ley N.º 4961.

La modificación de la Ley N.º 7447 también podría incorporar algún estímulo o incentivo para el proceso de transición energética. Por ejemplo, se podría sustituir el beneficio del inciso b) del artículo 10 de esa misma ley⁷, por un crédito fiscal a las empresas que inviertan en bienes eficientes en tér-

⁶ Aproximadamente un tercio de los vehículos importados en el país son usados, lo que ha venido a contribuir con el aumento de la antigüedad promedio de la flota vehicular en el país.

⁷ El artículo 10 dice textualmente: **ARTICULO 10.-** Medidas de alto costo o inversión. Las medidas cuyo costo o inversión sea superior al quince por ciento del costo anual de la energía de la empresa, se conocerán como "medidas de alto costo o inversión". Para aplicarlas, en forma conjunta o individual, previa determinación de la conveniencia y rentabilidad para los intereses nacionales, por parte del ente que los otorga, las empresas podrán disfrutar de los siguientes incentivos:

a) Los estipulados en la Ley de Promoción al Desarrollo Científico y Tecnológico No. 7169, del 1 de agosto de 1990.

b) El cofinanciamiento del cincuenta por ciento del monto total de la inversión de las "medidas de alto costo o inversión" o descuentos, en la facturación eléctrica o de derivados del petróleo, de un veinte por ciento del monto equivalente al ahorro anual de la energía, producto de la aplicación de esas medidas, por un período de dos años.

Esos incentivos deberán otorgarlos las instituciones o las empresas indicadas en el artículo 3 de esta Ley.

minos energéticos. Ese crédito se aplicaría al pago del impuesto sobre la renta, rebajando del pago del impuesto una parte o todo el gasto que se haga en estos bienes, por ejemplo: vehículos eléctricos para uso empresarial, motocicletas eléctricas, calentadores solares de agua, paneles solares para generación de energía, etc. Lo anterior, regulado por una lista de bienes o con características específicas para ser sujetos de este beneficio. Esto podría ayudar a acelerar el proceso de transición a una economía verde de bajo consumo energético y bajas emisiones de carbono, por medio de incentivar inversiones privadas en estos aspectos, con un costo que sería asumido parcialmente por el fisco costarricense.

6.5 LA CORRECCIÓN DE INCENTIVOS PARA EL USO DE AGROQUÍMICOS CONTAMINANTES

Aunque son un instrumento válido de política fiscal, las exoneraciones de impuestos tienen problemas importantes, entre los que podemos citar el hecho de que no se evalúa su impacto ambiental antes de crearlas. Esta la situación se ha presentado con las exoneraciones que se han otorgado, en las últimas tres décadas en Costa Rica, a los agroquímicos, como plaguicidas y fertilizantes, pues el beneficio fiscal se mantuvo durante mucho tiempo sin evaluar en consideración de los posibles efectos ambientales de esa exoneración. Con la reforma que introdujo la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, los insumos agropecuarios pasaron de estar exentos a gravarse con un 1 % de impuesto al valor agregado.

A fin de corregir esta situación, que promueve el uso de agroquímicos que pueden ser contaminantes, sin distinguirlos de los que no son, se debería modificar el numeral 3 del artículo 11 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, para que se exceptúen de esta disposición los insumos agropecuarios, como abonos, fertilizantes y plaguicidas, que se consideren altamente peligrosos, tanto para la salud como para el medio ambiente.

El objetivo de esta modificación sería eliminar cualquier incentivo tributario a los insumos agropecuarios contaminantes. Como medida de compensación social y productiva, dado que la eliminación de la exoneración puede tener efectos de incremento de costo en la producción agropecuaria, podría valorarse la posibilidad de crear un subsidio, por tiempo limitado, a insumos agropecuarios orgánicos, como aquellos obtenidos del compostaje de residuos orgánicos. Esto no solo tendría un efecto ambiental positivo, tanto por la reducción en el uso de agroquímicos contaminantes como por la promoción del manejo responsable de residuos sólidos, sino que promovería la valorización de estos últimos y el impulso a bionegocios como una estrategia de reactivación.

6.6 REFORMA A LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS

La Ley de Gestión Integral de Residuos, Ley N.º 8839 del 24 de junio del 2010, tiene por objeto “regular la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación” (artículo 1 de la Ley). No obstante, la Ley no desarrolló expresamente instrumentos tributarios, incentivos o mecanismos similares para hacer una transición efectiva a un modelo de gestión de residuos donde se castigue al que produzca más desechos”.

Se podría, para hacer efectivo el principio de que “el que contamina paga”, introducir en la redacción de la ley alguna figura tributaria de carácter ambiental, por medio, por ejemplo, de la inclusión de un recargo en el impuesto selectivo de consumo, similar al del artículo 14 de la Ley de Uso Racional de Energía, Ley N.º 7447. En este caso, imponer un impuesto a los productos de desecho importados desde otros países y a los bienes importados que no puedan garantizar que al menos un porcentaje mínimo de los materiales que los componen son reciclables en el país o son recuperables para ser exportados a terceros lugares para ser reciclados ahí. Con este mecanismo se puede empezar a introducir una diferenciación importante entre bienes cuyo producto de desecho es reciclable o incorporable a procesos productivos y aquellos bienes donde no se cumple esa condición, que es una característica básica de la economía circular.

6.7 INTRODUCCIÓN DE UN IMPUESTO AL PLÁSTICO

Los residuos plásticos se han convertido en el tipo de desecho más comúnmente encontrado en playas de todo el mundo e incluso en aguas marinas, donde desgraciadamente se ha convertido en alimento de la fauna marina, poniendo en riesgo sus vidas y llegando a absorberse por los organismos de estos animales, lo que podría estar llegando a las mesas de familias en todo el mundo por medio de los productos del mar que se están consumiendo. Mucha de esa basura plástica flota y es transportada por las corrientes marinas a distintos puntos del planeta, formando grandes islas de material plástico de desecho, como la isla que se ubica en el Océano Pacífico entre los territorios de Hawái y California, que se calcula mide 1,6 millones de kilómetros cuadrados⁸.

A fin de resolver esta situación se puede plantear el cobro de un impuesto a los productos plásticos, particularmente aquellos de un solo uso, que son los que se descartan inmediatamente luego de ser utilizados por primera vez. La finalidad del impuesto sería motivar la sustitución de los productos

8 <https://www.ngenespanol.com/el-mundo/la-isla-de-basura-amenaza-vida-marina-pacifico/>

plásticos, principalmente de un solo uso, por otro tipo de productos que sean hechos de materiales biodegradables o que pueden ser reciclados y aprovechados en otro proceso productivo en una proporción alta (economía circular).

Un impuesto al plástico se aplicaría sobre el valor de las ventas de productos de un solo uso, e incluso de mayor vida útil, aplicando diferentes tarifas según sea la vida útil del producto: tarifas más altas para plástico de un solo uso y tarifas más bajas para plásticos de uso múltiple. Además, habría que regular la entrega a título gratuito de los productos de plástico, ya sea prohibiéndolas, lo que obligaría a usar un sustituto (como hacen ya algunas cadenas de supermercados) u obligar a cobrar el producto y aplicar el impuesto en ese momento.

En el caso de los productos en poliestireno expandido, comúnmente llamado estereofón y que son productos hechos de compuestos plásticos, no se incorporarían, pues la ley costarricense ya prohibió su importación, comercialización y entrega, a partir del segundo semestre del 2021⁹. La reforma que se proponga sí debería considerar la incorporación de micro plásticos en productos de diferente tipo, hacer mejoras en la información incluida en el etiquetado de plásticos de un sólo uso e introducir incentivos para las empresas e individuos que se dediquen a la recuperación, tratamiento o reciclaje de productos plásticos. También, deberían introducirse incentivos de diferente tipo para la importación o producción de maquinaria y equipo utilizados en el manejo de plásticos, reutilizables, compostables y biopolímeros biodegradables.

6.8 APLICACIÓN DE TARIFAS POR CONGESTIÓN

Otra figura dentro de las opciones para una reforma fiscal verde es la aplicación de tarifas por congestión, que se puede definir como el cobro que se hace a un conductor por cruzar con su vehículo un límite establecido, viajar dentro de un área definida o por circular por una vía en cierto horario. El cargo puede ser fijo o variable en función de la congestión, con la posibilidad de establecer tarifas dinámicas, según el nivel de congestión, por ejemplo, mediante el uso de tecnología de punta e incrementar así los ingresos por el uso de este instrumento. Este mecanismo puede ser progresivo desde el punto de vista tributario, si los recursos cobrados a automovilistas, que en promedio son personas de ingresos más altos, se invierten en mejorar la infraestructura de transporte público, que es usado mayoritariamente por personas de ingresos más bajos, lo cual además ayudaría a reducir las emisiones de GEI.

La tarifa por congestión busca capturar el valor de la externalidad que producen los vehículos, ya sea producto de la mayor congestión de tránsito, en términos de extensión de tiempo de desplazamiento, mayor contaminación en la ciudad o mayor cantidad de accidentes de tránsito. En el caso de

Costa Rica, se podrían valorar dos formas de aplicar el mecanismo: la primera sería utilizando los peajes para aplicar tarifas diferenciadas por entrar a las zonas restringidas y la segunda aplicando un cobro periódico que otorgue tanto permiso para circular como para estacionarse en ciertas zonas de la ciudad, que se podría corroborar con un distintivo tipo marchamo.

En el caso de la primera opción, en Costa Rica hay en la actualidad cinco rutas con sistema de peajes. El peaje de la ruta 2 (Autopista Florencio del Castillo) y el peaje de la ruta 32 (Autopista Braulio Carrillo) son administrados por el Estado y no han actualizado sus tarifas desde el año 2002. Por otra parte, están los dos peajes de la ruta 1 (Autopista General Cañas) y el peaje de la Autopista Bernardo Soto que son administrados por el Fideicomiso de la Ruta 1, cuyo fiduciario es el Banco de Costa Rica. Finalmente, los peajes de la ruta 27 (San José-Caldera) son administrados por la empresa Globalvia, a través de una concesión.

El cobro por congestión se podría aplicar en determinadas franjas horarias o en función de la cantidad de vehículos que se movilen hacia el área metropolitana de San José, en estos cuatro peajes. Con lo recolectado, se podría constituir un fondo para que los municipios de la GAM puedan invertir en movilidad activa o transporte público. Existen experiencias internacionales en el uso de mecanismos que han sido bastante exitosos, como el de Londres, que creó en el año 2003 el sistema de tasa por congestión (Congestion Charging Scheme), que cobra una tarifa plana a todo vehículo motorizado que ingresa al centro de esa ciudad, propiamente un área de 22 kilómetros cuadrados (Corbacho, Fretes y Lora, 2012). El caso londinense produjo una reducción importante en el ingreso de vehículos a la ciudad (30 %) y generó un ingreso importante por este importe, al tiempo que también habría reducido las incidencias por accidentes de tránsito y los costos a la salud pública producto de la contaminación ambiental.

Otra opción es el cobro de un permiso o derecho de circulación en zonas restringidas de la GAM, que implicaría la aplicación de multas en caso de que un conductor sea sorprendido transitando por esa zona restringida sin haber cancelado el pago por congestión. El mecanismo, en este caso, sería similar a los permisos que se dan para circular dentro de los campus universitarios y requeriría del uso de un distintivo especial, además de los controles correspondientes que realicen los oficiales de tránsito, tanto de la policía de tránsito adscrita al MOPT como de las policías de tránsito municipales, lo que se convierte en un problema en virtud de la escasez de oficiales de tránsito en el país.

⁹ Ley N.º 9703, Reforma a la Ley de Gestión Integral de Residuos.

7

EL IMPULSO A UNA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA POR MEDIO DE UNA REFORMA FISCAL VERDE

La caída en la actividad económica de Costa Rica, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, no solamente fue importante en cuanto a la tasa de reducción de la producción real, sino que además no se distribuyó por igual en todos los sectores. Hubo caídas muy severas en la actividad turística y menos pronunciados, pero no por eso menos importantes, en sectores como el comercio y la construcción. En general se tocó a actividades que empleaban muchas personas en trabajos no calificados, lo que hace más compleja la recuperación, pues se deberán crear empleos en tareas que no exijan una formación muy alta. Aunado a esto, la automatización del trabajo en el presente podría destruir muchos empleos en estas actividades.

La reducción del desempleo, desde su punto más alto en medio de las medidas sanitarias más restrictivas, podría tardar mucho tiempo en llegar y no ser suficiente para llevar este indicador a niveles pre-pandémicos, e incluso más allá, considerando que el país no ha podido reducir el desempleo luego del aumento durante la crisis económica del 2009. Para el año 2021 se prevé un crecimiento real del PIB de 2,7 %,

por lo que será hasta el 2023 que la producción se ubique en el nivel que tenía en el año 2019, crecimiento que será insuficiente para generar el dinamismo necesario para la recuperación del desempleo.

La Unión Europea estableció un Pacto Verde Europeo como un mecanismo de estímulo económico que se ajuste a los objetivos de dejar de producir emisiones netas de gases de efecto invernadero en el 2050, un crecimiento económico que esté disociado del uso de recursos y que no haya personas ni lugares que se queden atrás (página web de la UE). La recuperación económica en esa región del planeta tendrá que ajustarse a los compromisos del Acuerdo de París sobre reducción de emisiones de GEI y pensarse en términos distintos al crecimiento que se había presentado hasta el momento. Esto puede ser una oportunidad para Costa Rica, en tanto la transición a una economía verde en Europa puede crear un mercado nuevo que el país podría aprovechar, si decide impulsar también una transición de su propia economía a una forma de producción más sostenible.

Acciones del Pacto Verde Europeo

El Pacto Verde Europeo establece un plan de acción para:

- impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular
- restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.

El plan describe las inversiones necesarias y las herramientas de financiación disponibles. Explica cómo garantizar una transición justa e inclusiva. La UE aspira a ser climáticamente neutra en 2050. Se ha propuesto una Ley Europea del Clima que convierta este compromiso político en una obligación legal. Para alcanzar este objetivo, la UE indica que es necesario actuar en todos los sectores de su economía:

- invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente
- apoyar a la industria para que innove
- desplegar sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y sanos
- descarbonizar el sector de la energía
- garantizar que los edificios sean más eficientes desde el punto de vista energético
- colaborar con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales.

La UE también proporcionará apoyo financiero y asistencia técnica para ayudar a las personas, las empresas y las regiones más afectadas por la transición hacia la economía verde. Esto se denomina el Mecanismo para una Transición Justa. Ayudará a movilizar al menos 100.000 millones de euros durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas.

Fuente: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

Una reforma fiscal verde puede contribuir con la recuperación económica del país, una recuperación centrada en una economía de bajas emisiones, de dos maneras principalmente:

- Incentivo a nuevas tecnologías, nuevos productos y el apoyo a la transición. Como se ha señalado en este documento, los impuestos verdes cambiarían el comportamiento de quien consume, al encarecer los productos contaminantes y promover el consumo de aquellos bienes y servicios que se consideren que cumplen criterios de sostenibilidad, que tienen un bajo impacto en emisiones de GEI y pueden ser reciclados o reaprovechados en otro proceso productivo. Esto impulsaría el uso de nuevas tecnologías y la aparición de nuevos productos, creando nuevos mercados y empleos. A fin de promover la transición de actuales productores hacia las nuevas tecnologías, los recursos de la reforma fiscal verde pueden usarse para financiar subsidios y apoyos a esa transición.
- Sustituir con impuestos verdes las cargas que hoy pesan sobre el trabajo. En la actualidad, en Costa Rica se cargan sobre las planillas obligaciones de distinta índole (financiamiento del seguro de salud, contribuciones a sistemas de pensiones, contribuciones para entidades que luchan contra la pobreza y una contribución para una la formación técnica de los trabajadores), que suman un 26,33 % del costo salarial, lo que podrían haberse convertido además en un estímulo para la informalidad, según la OCDE¹⁰ (2017). Algunas de esas contribuciones, que financian programas de formación técnica y combate a la pobreza, podrían cubrirse con los ingresos de la reforma fiscal verde y reducirse de los costos laborales, lo que permitiría una reducción de hasta siete puntos porcentuales en costos salariales por estas contribuciones e impulsaría la formalización del empleo y el acceso a servicios de salud y a una pensión por vejez, para una parte importante de la población que trabaja en el sector informal de la economía¹¹.

La recuperación económica que provenga de estas vías podría, además, desarrollar otra actividad dinamizadora del cre-

cimiento, que no solo cree empleo, sino que lo haga también en las regiones del país más afectadas por la actual crisis, como son la región Chorotega y la Pacífico Central, donde la caída en la actividad turística ha dejado a muchas familias sin el ingreso que recibían prepandemia. Precisamente, en los años ochenta el país desarrolló las bases para el impulso de la actividad turística en el país, mientras que en los noventa fortaleció el Régimen de Zonas Francas y atrajo una cantidad importante de empresas extranjeras, que dinamizaron el empleo formal, aunque con un impacto más localizado en la GAM.

Ahora, luego del estancamiento en el decenio 2011-2020 y la crisis por la pandemia de la COVID-19, el país necesita un nuevo dinamizador del crecimiento, que cree empleo, reduzca nuestra dependencia energética (que además vendría a compensar la menor dinámica en la generación de divisas producto de la caída del turismo), tenga capacidad de desconcentración regional (sus efectos no se queden solo en la GAM) y le permita al país cumplir los compromisos internacionales en reducción de GEI, propiamente el Acuerdo de París. Pero, además, estas nuevas actividades dinamizadoras del crecimiento tendrían un potencial de dinamizar también la atracción de inversión y mayores flujos de financiamiento que podrían venir al país por la vía de la emisión local de bonos verdes¹².

Si con las medidas propuestas el país logra más dinamismo económico y la reducción del desempleo, eso podría contribuir a solucionar la situación fiscal del país, también afectada por la pandemia de la COVID-19, en tanto se mantenga la neutralidad fiscal de la reforma fiscal verde. Es decir, que no venga a afectar la recaudación de los actuales impuestos y que abra la posibilidad de reducir otras cargas impositivas o crear incentivos para la transición económica, como ya se comentó. El ajuste fiscal planteado solo con medidas de ingresos o gasto es insuficiente, tiene que incluir también un impulso al crecimiento, para que la deuda pública pueda ubicarse en un nivel considerado como sostenible.

¹⁰ "En general, las altas CSS* fomentan la economía sumergida o informal. Los elevados impuestos sobre las rentas percibidas por el trabajo de las personas físicas en el sector formal de la economía pueden incentivar a los trabajadores de productividad baja a formar parte del sector informal de la economía o al desempleo. Estas contribuciones aumentan el costo del empleo y reducen los ingresos después de impuestos. Cuanto mayor sea la diferencia entre los costos laborales en el sector formal y las deducciones sobre el salario después de impuestos, más altos serán los incentivos para que empleadores y empleados eludan los impuestos, y se mantengan en el sector informal de la economía o pasen a integrarse en él. A su vez, los altos niveles de dicho sector influyen negativamente en la productividad, el crecimiento y la confianza en las instituciones gubernamentales." (OCDE, 2017)

*Contribuciones a la seguridad social.

¹¹ En el decenio comprendido entre los años 2010 y 2019, la tasa de informalidad laboral pasó de un 38% a un 45% (Mora, 2020).

¹² Los bonos verdes son financieramente como cualquier otro bono, pero deben cumplir los "Principios de Bonos Verdes" (GBP por sus siglas en inglés), que es un conjunto voluntario de pautas establecidas por un consorcio de bancos de inversión para promover la transparencia en torno al impacto ambiental de los proyectos financiados con bonos verdes. Un bono verde tiene cuatro componentes distintivos: Un objetivo anunciado para usar los fondos recaudados de una manera que logre ciertos objetivos ambientales, un proceso para decidir cómo se asignarán los fondos del bono de acuerdo con sus objetivos, un compromiso con el análisis independiente de si el bono está logrando sus objetivos ambientales e informes transparentes sobre el impacto ambiental del bono.

8

CONCLUSIONES

Uno de los problemas más acuciantes que sufre el país es el desempleo, que, evidentemente, creció con fuerza en medio de la pandemia de la COVID-19; pero que ya era un problema para el cual no se había podido plantear una solución efectiva previo a esta última crisis. Esta situación del desempleo también es reflejo del pobre desempeño que la economía costarricense tuvo en el decenio recién terminado, que no ha podido recuperar el dinamismo de las dos décadas anteriores en lo que a crecimiento se refiere y que no pudo contrarrestar el aumento del desempleo durante la crisis del 2008-2009. La pandemia provocó una fuerte caída en la actividad de ciertos sectores, siendo de los más afectados algunos con una alta participación en la creación de empleo en el país, como lo es el turismo, el comercio y la construcción.

Si bien es importante la recuperación de estos sectores en el proceso de salida de la situación de pandemia y en el periodo pospandemia, no existe seguridad de que podemos retomar las condiciones previas. En comercio, por ejemplo, ya desde hace unos años se ha venido dando un cambio en la forma en que las personas consumen, trasladando parte de sus gastos habituales a plataformas de compra en línea, lo que llevó al cierre de una cantidad importante de centros comerciales en los Estados Unidos en años anteriores¹³. En construcción, el sector perdió dinamismo desde antes de la pandemia y su

evolución dependía de la ejecución de grandes obras viales, las que se ven amenazadas recientemente por los escándalos de corrupción en contrataciones públicas. Finalmente, en turismo la pandemia habría dado un golpe del cual se tardará años en recuperarse, o del todo no tendremos un turismo igual al periodo prepandemia.

El impulso de una actividad dinamizadora es fundamental para que el país se recupere, pero esa actividad (o actividades) no puede contradecir los esfuerzos globales para reducir las emisiones de GEI. Por lo anterior, se debe impulsar una transición económica verde, que promueva la recuperación económica en áreas novedosas, desarrolle nuevos mercados y cree empleo. La reforma fiscal verde puede convertirse en el impulso de ese proceso, creando las condiciones que faciliten el consumo de bienes que generen menos emisiones de GEI, que promuevan la transición energética y reduzcan nuestra dependencia energética del exterior, impulsen actividades de bionegocios e incluso nos permitan reducir impuestos en otras áreas, como las contribuciones que pesan sobre los costos salariales.

13 <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1134580-330/eeuu-lleg%C3%B3-el-apocalipsis-de-los-centros-comerciales>

REFERENCIAS

Barreix, Alberto; Bes Martín y Jerónimo Roca. Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. 2009.

Corbacho, Ana; Vicente Fretes y Eduardo Lora (Editores). Recaudar no Basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. 2012.

Fanelli, José María; Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga. La reforma fiscal ambiental en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2015.

García Viñuela, Enrique. La Economía de los Impuestos. Minerva Ediciones. Madrid. 2003.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Dalmiro Morán. Política Tributaria y Protección del Medio Ambiente: Imposición sobre los vehículos en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 141, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2013.

Heine, Dirk; John Norregaard & Ian W. H. Parry. Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date. International Monetary Fund. 2012.

Parry, Ian W.H.; Ruud de Moij y Michael Keen (Editores). Fiscal policy to mitigate climate change: a guide for policymakers. International Monetary Fund. 2012.

OCDE. Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017. Éditions OCDE, Paris. 2017.

OECD. Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls. OECD, 2017.

OECD. Taxing Energy Use 2018: Companion to the Taxing Energy Use Database (2018), OECD Publishing, Paris. 2018.

ACRÓNIMOS

BCCR	Banco Central de Costa Rica
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
GAM	Gran Área Metropolitana
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IVA	Impuesto de valor agregado
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
UE	Unión Europea

SOBRE EL AUTOR

Fernando Rodríguez Garro, economista, graduado de la Maestría en Política Económica del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Ha sido profesor de economía en diferentes cursos, tanto para grado como posgrado, en la Escuela de Economía de la UNA. Fue viceministro de Hacienda, responsable del área de ingresos, en el Ministerio de Hacienda de Costa Rica y, actualmente, es consultor en temas fiscales y económicos en general.

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Costa Rica
costarica@fesamericacentral.org
<https://americacentral.fes.de/>

Responsable:
Ingrid Ross
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica,
Guatemala y Honduras

Coordinador:
Marco Zamora
m.zamora@fesamericacentral.org

San José, julio, 2021

SOBRE ESTE PROYECTO

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no.6454 que lo ratifica. Por más de 55 años la Fundación en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno

democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

Para más información, consulte
<https://americacentral.fes.de/>

REFORMA FISCAL VERDE PARA COSTA RICA

Propuestas para una reactivación económica sostenible



Costa Rica sufrió un fuerte impacto por la pandemia de la COVID-19, que hizo caer la producción, aumentar el desempleo y afectar la ya complicada situación fiscal. No obstante, previo a la pandemia se había perdido dinamismo económico, el crecimiento se había ralentizado, el desempleo ya superaba los dos dígitos y la deuda pública aumentaba rápidamente. La pandemia vino a exacerbar los problemas que el país tenía, complicando el planteamiento de una solución.

Una reforma fiscal verde parte de la utilización de instrumentos de mercado para cambiar el comportamiento de las personas, frente a la producción y el consumo, de forma que se refleje en el precio de los bienes el valor de la ex-



ternalidad ambiental negativa que esos bienes producen. La utilización de mecanismos de este tipo no está exenta de problemas, como la definición de la tasa a cobrar, la base imponible a utilizar y si existe capacidad de la administración tributaria para cobrarlo.

En Costa Rica, existe un impuesto a los combustibles, que no tuvo una génesis como impuesto verde y grava los distintos combustibles con tarifas diferenciadas. Asimismo, un impuesto a la propiedad de los vehículos, que arrastra varios problemas, como un monto de impuesto muy bajo para los vehículos de mayor tamaño (como buses y camiones de carga) y una metodología que reduce la carga impositiva a los vehículos de mayor antigüedad. Estos impuestos y otros



cobrados al uso y adquisición de vehículos suponen una quinta parte de los ingresos tributarios, lo que provoca que el sistema tributario dependa de que se venda combustible y vehículos para sostener la situación fiscal.

Se debería pensar en una reforma al impuesto a los combustibles, que los grave en función de su potencial contaminante. Aunado a esto, gravar la propiedad de vehículos usando como parámetro su cilindrada, mejorar el impuesto a la importación de bienes ineficientes en el uso de energía, introducir un impuesto al plástico, crear una tarifa por congestión en el país, entre otras medidas. Los recursos generados vendrían a impulsar la transición a una nueva economía y la reducción de cargas sobre el trabajo.

Más información sobre el tema aquí:
<https://americacentral.fes.de/>