

San José, 6 de abril de 2017  
DH-CV-DAE-0369-2017

Señores y señoras  
Comisión Permanente Especial de Ambiente  
Asamblea Legislativa  
hduran@asamblea.go.cr  
Fax: 2243-24396

Estimados señores y señoras:

Aprovecho el presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "Transición al Transporte No Contaminante", expediente legislativo número 20.227. Este proyecto pretende prohibir la importación de vehículos que utilicen hidrocarburos a partir del año 2030.

La Defensoría de los Habitantes apoya lo dispuesto en el proyecto de ley 20.227, ya que el país debe tomar decisiones contundentes para cumplir con el Acuerdo de París y lograr disminuir los niveles de contaminación atmosférica y la lucha contra el calentamiento global. Sin embargo, a pesar de que Costa Rica tiene un alto potencial para la generación de energía renovable, *"desde hace varias décadas muestra una alta dependencia de la importación y consumo de hidrocarburos"*<sup>1</sup>, teniéndose que *"El consumo energético nacional se basa mayoritariamente en petróleo. En 2014 el consumo total se abasteció en un 72,1% con hidrocarburos, un 25,8% con electricidad, un 2,1% con coque y un 0,04% con biomasa"*<sup>1</sup>.

Se entiende que esto es un objetivo que deben cumplir la mayoría de países, pero Costa Rica debe impulsar políticas claras al respecto y contribuir a mejorar la vida en el planeta. Actualmente, se conoce de dos países de Europa que están impulsando medidas similares, Holanda y Noruega, los cuales ya han iniciado sus planes para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De acuerdo con la Agencia Europea del Medio Ambiente de los países de la OCDE, los principales impuestos ambientales utilizados en Europa han sido: impuestos ambientales a productos energéticos, impuestos por emisiones a la atmósfera, impuestos a vehículos, impuestos por contaminación del agua, impuestos por la generación de residuos sólidos e impuestos por el manejo de la biodiversidad y la vida silvestre<sup>2</sup>.

Asimismo, es necesario tener en consideración el nivel alto desarrollo económico y cultural de los dos países europeos citados, ya que cuentan con mayores recursos para promover una prohibición del uso de hidrocarburos en la flota vehicular de sus habitantes e implantar políticas fiscales fuertes a los vehículos nuevos que utilicen hidrocarburos. Por lo que de implementarse en Costa Rica, primero debe realizarse un estudio socioeconómico de la población, para conocer si no se estaría promulgando, con esta ley, una desigualdad en la calidad de vida de las personas, separando a la población que puede adquirir vehículos libres de hidrocarburos y los que no. Esto considerando que *"El parque automotor alcanzó la cifra de 1.399.238 vehículos, lo que representa un aumento de 5,0% entre 2013 y*

<sup>1</sup> Programa Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2015. *"Vigésimo primer informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible"*. San José, Costa Rica.

<sup>2</sup> Almeida, M. 2014. *"Política fiscal en Favor del Medio Ambiente en el Ecuador. Estimaciones Preliminares"*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia de Cooperación Alemana (GIZ).

2014. En quince años su tamaño se duplicó, mientras que la población solo creció un 23,3%”<sup>1</sup>. Sobre esta problemática, resulta importante indicar que *“esta situación deteriora la calidad de vida de las personas, pues más de la mitad de los vehículos sobrepasa los quince años de antigüedad, lo que reduce la eficiencia en la combustión e incrementa las emisiones contaminantes”<sup>2</sup>.*

Por lo tanto, a pesar de que la Defensoría apoya esta iniciativa, es necesario realizar las siguientes observaciones:

1.- Se considera necesario, por una cuestión de entendimiento de la norma propuesta, variar el orden del articulado. Con el fin de que haya concordancia, el artículo 4 debería estar ubicado luego del artículo 1, para que el artículo, referente al impuesto a vehículos contaminantes (artículo 2), tenga sentido. No se puede hablar de un impuesto al uso de vehículos importados que utilicen hidrocarburos sin entender que hay una excepción a la prohibición.

2.- Con respecto al plazo establecido en el artículo 1 para prohibir la importación de vehículos que utilicen hidrocarburos a partir del año 2030, dicho plazo en principio parece muy próximo, considerando que para lograr este objetivo el país debería generar todas las condiciones necesarias para contar con la infraestructura pública y privada requerida para el cambio de tecnología vehicular. Las experiencias internacionales revisadas, establecen condiciones menos *“agresivas”*, mediante las cuales se utilizan en la gran mayoría de los casos, los denominados *“impuestos ambientales”* (o *“políticas fiscales verdes”*), como por ejemplo impuestos a los vehículos y a su nivel de contaminación. Estos impuestos *“deben ser evaluables y considerar la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Pero, a diferencia de los incentivos tributarios y también de las regulaciones, los impuestos ambientales gravan desde la primera unidad de contaminación y, por ende, generan incentivos sólidos de eficiencia dinámica para que los agentes económicos modifiquen su comportamiento”<sup>2</sup>.*

3.- Continuando con las observaciones puntuales, la Defensoría de los Habitantes consultó, sobre este proyecto de ley, al Cegesti<sup>4</sup> y se nos remitió información valiosa. En relación con el artículo 2, señala el señor Arturo Steinvorth de esta organización:

*“... el impuesto mencionado debería ir en línea con las emisiones del vehículo (de dióxido de carbono) y no que sea un monto único. Conforme las emisiones del vehículo aumenten, mayor debería ser el cobro a ese vehículo. Además debería considerarse incluir un factor adicional para el impuesto basado en contaminantes locales como material particulado y óxidos de nitrógeno. Esto haría que los vehículos diesel, causantes de emisiones declaradas como carcinogénicas, paguen más por su uso en el país. La información sobre estas emisiones se sacaría de los certificados de homologación de los vehículos (este componente actualmente se está reglamentando).”*

En esta misma línea, sobre la experiencia europea para la imposición tributaria a los vehículos, se han establecido diferentes gravámenes como son: a su compra, a los vehículos usados, a su registro, al derecho por el uso de carreteras, entre otros. *“Este impuesto puede variar según el tamaño de la máquina o de su poder, el peso del vehículo y las emisiones del vehículo de acuerdo con el tipo de certificación”<sup>2</sup>.*

<sup>3</sup> MINAE, 2014. *“Propuesta para la elaboración del VII Plan Nacional de Energía-Componente Transporte y Combustible 2015-2030”*. San José, Costa Rica.

<sup>4</sup> CEGESTI es una organización sin fines de lucro que nace en 1990 con la misión de contribuir al desarrollo sostenible de América Latina, especializándose en tres ejes temáticos: Ambiente y Desarrollo; Negocios Responsables e Incidencia en Responsabilidad Social. Desde sus orígenes, CEGESTI ha colaborado con agencias de cooperación bilateral y multilateral, entidades locales, empresas, y otros actores de la sociedad para la formulación de iniciativas que faciliten el desarrollo equitativo y sostenible. Fuente: [www.cegesti.org](http://www.cegesti.org)

Respecto al destino del impuesto propuesto a los vehículos importados que utilicen hidrocarburos, esta Defensoría considera atinada la idea planteada, pues la masividad de transportación de los ferrocarriles y el transporte público modalidad autobús, reducen la tasa por habitante de contaminantes lanzados a la atmósfera. Esto se encuentra igualmente justificado por el Programa del Estado de La Nación, que para ambas modalidades de transporte indica lo siguiente:<sup>1</sup>

- El transporte público emitió el 15,2% de los gases liberados, lo cual es llamativo pues indica que, si bien el país no cuenta con unidades de alta tecnología o que utilizan combustibles "limpios", esta modalidad es una apuesta que significa menos emisiones y un medio de movilización masiva que, de ser eficiente, podría y debería sustituir el uso individual de vehículos.
- La reactivación del servicio del ferrocarril dentro de la GAM mostró un incremento sostenido de la demanda entre el 2012 y el 2014, y aunque se desconoce el impacto de la operación del tren sobre las emisiones contaminantes, la positiva respuesta de los usuarios permite pensar que, con su ampliación y modernización (sobre todo en lo relativo a sus fuentes de energía), este servicio podría llegar a sustituir parte del transporte privado.

4.- En relación con el artículo 3, la Defensoría de los Habitantes considera que el Estado no debe matricularse con una sola tecnología y, en lugar de señalar que *"las instituciones públicas deben adquirir, exclusivamente, vehículos eléctricos"*, debería apuntarse *"vehículos que no utilicen hidrocarburos"*, tal y como se indica en la exposición de motivos del presente proyecto de ley: *"En contrapartida, planteamos la importancia de estimular la sustitución por vehículos eléctricos, impulsados por hidrógeno u otras tecnología que no utilicen petróleo"*. Se considera que así debe quedar consignado en la propuesta del artículo 3. Asimismo, debe elaborarse un estudio de mercado con el fin de valorar los costos de la compra de vehículos eléctricos, u otra tecnología, en las instituciones públicas, ya que, generalmente, estos tienen un costo muy elevado y se estaría generando mayores gastos en el gobierno por el cambio de tecnologías.

También, es importante tener en consideración lo señalado por Cegesti: *"debería también hacerse un estudio del tipo de vehículo que se estaría requiriendo. No todo vehículo eléctrico actual podría cumplir las exigencias que cumplen los de motores de combustión interna. Es importante tomar en cuenta el uso del vehículo."*

5.- En cuanto al artículo 4, señala Cegesti:

*"... las excepciones deberían acompañarse de un análisis de ciclo de vida del vehículo a 15 años. Actualmente es conocido que los vehículos eléctricos tienen un mayor costo de adquisición, sin embargo, si se compara su operación y mantenimiento a un período más prolongado (15 años es la edad promedio de un vehículo o la vida útil de un bus en la flota nacional), estas diferencias podrían ser muchísimo menores o inclusive más favorables para los vehículos eléctricos. Es por eso que para este artículo debería contemplarse este análisis y no únicamente si es tres veces más caro o no."*

6.- La Defensoría considera que debe incluirse un artículo para la promoción de nuevas tecnologías y abaratamiento de vehículos que no utilicen hidrocarburos, ya que, actualmente, su costo es muy elevado, como se ha señalado anteriormente. Asimismo, debe incluirse otro artículo para que se proceda a reglamentar la ley en un plazo de seis meses, en concordancia con lo señalado por el Plan Nacional de Energía 2015-2030 que señala, en el objetivo 5.2.3, que se debe crear las condiciones técnicas y la normativa necesaria para la diversificación tecnológica del parque vehicular. Lo anterior,

con el fin de establecer las reglas de la adquisición de nuevos vehículos, mayor detalle en las excepciones que se imponen, consultando previamente a las organizaciones de importación de vehículos tanto nuevos como usados y otras instancias expertas en la materia.

Así también, se considera que este proyecto debería incluir otro artículo para cumplir con el artículo 5.2.2 del Plan Nacional de Energía 2015-2030 en cuanto a que se debe incentivar el descarte de vehículos que hayan cumplido con su vida útil para promover la renovación de la flota vehicular. Lo recomendable sería incorporar la implementación de un programa para la eliminación de vehículos con tecnologías viejas y contaminantes, la promoción de tecnologías más limpias, sin descartar los vehículos híbridos, antes de que se dé un cambio total de tecnologías libres de hidrocarburos. Los detalles de cómo sería el programa se harían mediante un reglamento a la ley que se promueve.

Finalmente, se desconoce si Costa Rica está lista para asumir un reto de esta naturaleza dadas las condiciones socioeconómicas de la población, por lo que se estima que primero debe hacerse un plan para ir renovando la flota vehicular del país más antigua, y la que más contaminación atmosférica genera, e ir generando los recursos necesarios para la adquisición de nuevas tecnologías, tomando en consideración que, al 2016, en el país sólo circulaban 300 vehículos eléctricos, de los cuales, 97 ingresaron en el año 2016, de acuerdo con lo indicado en un medio de comunicación televisivo. También, esta iniciativa debería promover el equipamiento de electrolineras en el país –actualmente, hay 12 electrolineras y se espera, que para fin de año, haya 10 más<sup>5</sup>--. Esta idea refuerza la posición planteada anteriormente, sobre crear "*impuestos ambientales*" que graven el uso y la compra de vehículos que utilicen hidrocarburos, en favor de estimular la adquisición de automotores que empleen energía limpias y el uso de sistemas masivos de transporte.

Si esta iniciativa se concretara y se promulgara la ley, entonces se debe tener un plan para la transición, bien definido y que cuente con los recursos económicos necesarios y de educación, para poder lograr el objetivo de prohibir la importación de vehículos que utilicen hidrocarburos en un plazo de 13 años, suponiendo que se aprobara en el año 2017.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

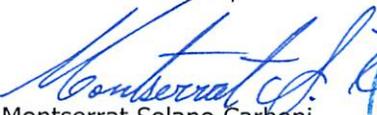
---

<sup>5</sup> Rodríguez Valverde, Andrea. "Costa Rica se prepara para los autos eléctricos". El Financiero, Costa Rica. 7 de febrero del 2017

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los señores diputados y las señoras diputadas considerar las observaciones indicadas anteriormente. En caso de no incluirse, esta institución estaría opuesta a la aprobación del proyecto de ley número 20.227 tal y como se encuentra redactado el texto propuesto.

Con muestras de mi más alta consideración,

Cordialmente,

  
Montserrat Solano Carboni  
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo