

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

REFORMA A LA LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE ELÉCTRICO, LEY N° 9518 DEL 25 DE ENERO DE 2018, PARA QUE SE DENOMINE LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE SOSTENIBLE.

EXPEDIENTE N° 22.713

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
(19 de setiembre del 2023)

SEGUNDA LEGISLATURA
(Del 1° de mayo del 2023 al 30 de abril del 2024)

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

DEPARTAMENTO DE COMISIONES
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

**REFORMA A LA LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE
ELÉCTRICO, LEY N° 9518 DEL 25 DE ENERO DE 2018, PARA QUE SE DENOMINE
LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE SOSTENIBLE.**

EXPEDIENTE N° 22.713

El suscrito Diputado miembro de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rindo **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** del proyecto de Ley N° 22.713: “REFORMA A LA LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE ELÉCTRICO, LEY N° 9518 DEL 25 DE ENERO DE 2018, PARA QUE SE DENOMINE LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE SOSTENIBLE.”, iniciado el 6 de octubre del 2021, publicado en la Gaceta N° 203 del veintiuno de octubre del dos mil veintiuno, iniciativa de los Diputados Karine Niño Y Erwen Masís, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Resumen del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley de incentivos y promoción para el transporte eléctrico N.° 9518 y sus reformas, de manera que se amplíen sus alcances, se estimule y fortalezca el uso del transporte eléctrico como medida para reducir el consumo de combustible fósil en el país.

El proyecto establece reformas entre las que pretende ampliar el concepto de vehículos que no son impulsados por mecanismos que utilicen en un 100% combustibles fósiles o con aditamentos para su combustión, ampliando así el concepto de vehículos eléctricos a vehículos sostenibles, contemplando más tecnologías disponibles y de otras que se

puedan incorporar, con lo que se busca atraer más a las personas que decidan comprar este tipo de modelos, colaborando así con temas de cambio climático y descarbonización.

Se cambia el concepto general de vehículo eléctrico planteado en la ley N° 9518 y lo engloba una definición general de vehículos sostenibles, esta a su vez se subdivide en dos categorías

- a) Vehículos cero emisiones: Son los medios de transporte propulsados por tecnologías o fuentes de energía limpias, que puede ser electricidad o hidrógeno. Para esta categoría se amplían rangos de cobertura y plazos de vigencia.
- b) Vehículos de energías más limpias: Aquí es donde se encuentra el corazón de la propuesta y es que la misma busca incluir a los vehículos híbridos e híbridos enchufables dentro del actual esquema de exoneraciones de la ley N° 9518. Se parte del hecho que este tipo de vehículos al emitir menos emisiones, deben ser exonerados también del impuesto al valor agregado (IVA), impuesto selectivo de consumo e impuestos aduaneros, como una forma de ser promovidos y utilizados como vehículos de transición.

2. Sobre la tramitación del proyecto de ley

- El 6 de octubre de 2021 se presenta el proyecto de ley.
- Se publica en La Gaceta N°203 del 21 de octubre del 2021
- El 27 de octubre del 2021 ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.
- El Proyecto cuenta con el estudio respectivo del departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

- El expediente fue consultado en las siguientes instituciones:

1. Banco Popular y de Desarrollo Comunal
2. Bancos Comerciales del Estado
3. Consejo de Transporte Público
4. Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito
5. Ministerio de Ambiente y Energía
6. Ministerio de Ciencia y Tecnología
7. Ministerio de Agricultura y Ganadería
8. AIVEMA
9. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos
10. Municipalidades
11. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
12. ASOMOVE

3. Consultas y respuestas institucionales

3.1 Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Mediante oficio OF-0087-RG-2022 se indicó lo siguiente.

No estamos de acuerdo en la promoción de los vehículos de tecnología híbrida. La tecnología asociada con los vehículos eléctricos recargables ha alcanzado un nivel de madurez que le permite a Costa Rica dar un paso directo y decidido, firme en pos de la verdadera sostenibilidad y descarbonización y para eso debe incentivar y promover los vehículos sostenibles o los impulsados con fuentes de energía limpias, según la terminología de la ley. Esta es la práctica en otros países y esto evita el gasto de recursos en tecnologías y pasos intermedios. Al respecto, considerar que de manera paralela se han propuesto iniciativas de ley para reducir/eliminar el uso de combustibles fósiles.

Costa Rica tiene que pensar en los costos de oportunidad y en el costo beneficio de apostar por tecnologías limpias (no híbridas). La electricidad es un recurso producido

nacionalmente lo que significa que disminuye la factura petrolera y la salida de divisas por este concepto en favor de la economía y producción nacional, esto además aporta a la independencia energética y a la estabilidad de precios. La contaminación por combustión del parque vehicular actual ocasiona los costos por los efectos en salud de la población (servicios de atención médica) y pérdida de la imagen país. En otras palabras, el Estado no pierde, el Estado gana aun bajando los impuestos y estableciendo un mayor horizonte temporal de los mismos.

Finalmente, no debe utilizarse una garantía a favor de la equidad e igualdad en el disfrute de derechos de las personas como son los espacios de parqueo para uso preferencial, como incentivos para la adquisición de automóviles eléctricos o de energía limpias y jamás, para híbridos. Hay un grave error de concepción en este incentivo (artículo 16 del Proyecto).

Costa Rica no debe dar marcha atrás en políticas orientadas al logro de objetivos claros en materia de desarrollo sostenible. Mucho menos debe utilizar los objetivos de desarrollo sostenible como excusa para implementar políticas que retardan la consecución de aquellos objetivos. Si se incentiva el vehículo híbrido, suponemos que pronto se permitirán y declararán de interés público las plantas eléctricas de gas natural y se continuará con políticas contrarias a aquellos objetivos como el subsidio al GLP.

3.2 Instituto Nacional de Seguros

Mediante oficio AL-CPOEO-2029-2022 se indicó lo siguiente.

Luego de efectuar el análisis del proyecto “Reforma de la Ley de Incentivos y Promoción para el Transporte Eléctrico, Ley N°9518, de 25 de enero de 2018, para que se denomine Ley de Incentivos y Promoción para el transporte sostenible”, el Instituto Nacional de Seguros (INS), tienen las siguientes observaciones que efectuar sobre la iniciativa.

En el artículo 11 de la propuesta, se pretende la exoneración temporal del impuesto a la propiedad de los vehículos sostenibles. Sin embargo, no se incluyen en la iniciativa los estudios técnicos que permitan al Instituto, cuantificar el impacto que esta exoneración

del impuesto a la propiedad de los vehículos tendría en el seguro obligatorio automotor. Por lo que respetuosamente, se recomienda que la iniciativa se someta a estudios técnicos, para así poder determinar la afectación que esa exoneración tendría en el SOA.

De esta forma deja el Instituto atendido el criterio solicitado y queda a la orden para cualquier consulta o aclaración que se requiera.

3.3 Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

La reforma propuesta a la Ley 9518 es positiva al estimular la compra de vehículos que contribuyan aún más a la reducción de la dependencia de hidrocarburos contaminantes y que ayuden al cumplimiento de la meta para que Costa Rica cuente con una economía descarbonizada antes de 2050. El cambio del concepto de vehículos eléctricos a vehículos sostenibles promueve el uso de otras tecnologías para la transición hacia la cultura del transporte sostenible. Estos cambios propuestos coinciden con los esfuerzos del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras (CCSBSO) y de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) de Costa Rica para promover las mejores prácticas para enfocar los Riesgos Ambientales y Sociales, así como los producidos por el Cambio Climático, en la operación de las entidades financieras y los productos y servicios que se ofrecen al público. El Sector Financiero costarricense se encuentra en el proceso de adoptar normas internacionales y mejores prácticas relacionadas con las normas de desempeño social y ambiental, conocido como el Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y Sociales – SARAS. Así, el propósito de este proyecto de ley coincide con los esfuerzos del sector financiero por mejorar normas y prácticas relacionadas con la administración de riesgos ambientales y sociales en la gestión del crédito y otros servicios financieros.

3.4 Coopelesca

Mediante oficio Coopelesca-GG-228-2022 indicaron lo siguiente

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 22713 menciona las bondades de la transición a vehículos eléctricos, en lo cual estamos totalmente de acuerdo y por ello

apoyamos desde sus inicios la Ley 9518. Sin embargo, no compartimos el criterio de que la transición hacia vehículos eléctricos deba incluir los vehículos híbridos, a los cuales no se les debe llamar “tecnologías limpias” por cuanto usan combustible. En virtud de lo anterior no compartimos el siguiente postulado de la exposición de motivos: *“La transición hacia la movilidad electrificada debe ser gradual, para alcanzar los objetivos de reducción de CO2; por ello, es prioritaria la inclusión de otras tecnologías limpias en la ley, que permitan colaborar con este proceso.”*

Estamos en contra de que se otorguen incentivos fiscales a la importación de vehículos que utilicen combustible y nos parece que la propuesta de Ley va en contra de la movilidad eléctrica por cuanto estaría promoviendo que se incentiven el uso de vehículos que utilizan combustible.

El Proyecto de Ley 22.713 plantea un retroceso para la movilidad eléctrica, al pretender otorgar toda clase de incentivos a vehículos que utilicen energía proveniente hasta en 99% del combustible, lo cual implicaría estar incentivando la contaminación que dicho tipo de vehículos generan.

3.5 Ministerio de Planificación y Política Económica

Mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-0353-2022 se indicó lo siguiente.

En cuanto a la exposición de motivos, comparte este Despacho Ministerial con la señora Diputada proponente la consideración de que el proyecto de ley podría resultar un coadyuvante importante para alcanzar metas y objetivos país, tomando en cuenta que Costa Rica se ha comprometido a transformar su sistema económico actual basado en un uso intensivo de los combustibles fósiles, respondiendo al llamado mundial urgente de reducir las emisiones netas de gases efecto invernadero a cero entre los años 2050 y 2085, teniendo como base el Acuerdo de París, que busca limitar el incremento de la temperatura global por debajo de los 2 grados centígrados (2°C)

Artículos 10 y 11: En lo que respecta a los incentivos fiscales temporales, se recomienda valorar de forma conjunta con el Ministerio de Hacienda la factibilidad de la ejecución del esquema de exoneraciones propuesto, con miras a mantener el equilibrio en las finanzas públicas del país, al mismo tiempo que se avanza en las metas de descarbonización y desarrollo sostenible de Costa Rica.

Este Despacho Ministerial se alinea con los objetivos de movilidad sostenible que se persiguen en la Ley que se pretende reformar; sin embargo, se estima indispensable contar con el criterio técnico del Ministerio de Hacienda para determinar la viabilidad fiscal de los incentivos que se proponen.

3.6 Ministerio de Hacienda

Mediante oficio DGH-080-2022 se indicó lo siguiente

Con respecto a la reforma de los artículos 1-Objeto, 3- Interés público” y 8- Incentivos, existentes en la Ley N°9518, se sustituye en esta iniciativa, el término “transporte eléctrico” por “transporte sostenible”, de esta forma se pueden considerar no solo los vehículos eléctricos como lo establece la Ley, sino los que se pretenden incluir en la reforma propuesta

Esta modificación en definiciones, es la utilizada para poder establecer sobre cuáles vehículos y sus repuestos se pretende conceder los incentivos señalados en los artículos 8 y siguientes, del capítulo III de este proyecto. Cabe indicar que, por seguridad jurídica para el administrado y la administración, debe aclararse que los vehículos a los que se hace referencia en esta iniciativa para otorgar incentivos fiscales, son los que están incluidos en el capítulo 87 del arancel de Aduanas e indicar, cuál es el tipo de propulsión que deben tener, para ser considerados como transporte sostenible.

Es importante señalar que en la Ley N° 9518, los beneficios están otorgados únicamente a los vehículos nuevos y en esta reforma no hace esa diferenciación, con lo cual se estaría facilitando el ingreso de vehículos usados que ya cumplieron su vida útil en otros países y su reacondicionamiento para su operación es oneroso. Se podría convertir el

país en un receptor de vehículos con tecnologías ya gastadas u obsoletas, que no era el objetivo pretendido con la aprobación de la Ley N°9518.

Por otra parte, en los artículos 9 y 10, se reforman íntegramente los artículos que establecen los incentivos fiscales dados en la Ley vigente. Antes de analizar los beneficios fiscales que se están concediendo en los incisos de este numeral, debe hacerse ver a los proponentes de esta iniciativa, que existe una confusión en la redacción, ya que en el epígrafe se indica que se otorgan incentivos para vehículos cero emisiones, pero en el texto del artículo, se hace referencia a que las exenciones se conceden a vehículos sostenibles, cuyos beneficios están establecidos en el artículo 11. Por otra parte, con esta reforma integral al artículo 9 de la ley vigente, se debe advertir, que se está incurriendo en la modificación de la base imponible establecida en el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, Ley N° 6826, modificando lo regulado en una ley especial, creando inseguridad jurídica para la Administración Tributaria y el beneficiario, ya que en la iniciativa, se establece que para los vehículos, la base imponible para el cálculo del impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre el valor aduanero será el valor CIF en aduanas cuando correspondan a importaciones, o el valor de fabricación en caso de ser ensamblados o producidos en territorio nacional.

Con ello, se estaría excluyendo lo indicado en el artículo 14 que al respecto señala para el caso de las importaciones: “Artículo 14- Base imponible en importaciones. En la importación o la internación de mercancías, el valor sobre el cual se determina el impuesto se establece adicionando al valor CIF, aduana de Costa Rica, lo pagado efectivamente por concepto de derechos de importación, impuesto selectivo de consumo o específicos y cualquier otro tributo que incida sobre la importación o la internación, así como los demás cargos que figuren en la póliza o en el formulario aduanero, según corresponda. (...)” (lo subrayado y resaltado no es parte del original)

Asimismo, la base imponible para el caso de la producción nacional, está regulada en el artículo 12 de Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), que establece lo siguiente: “Artículo 12- Base imponible en ventas de bienes. En las ventas de bienes el impuesto se determina sobre el precio neto de venta, que incluye, para estos efectos, el monto de

los tributos y los gravámenes de cualquier clase que recaigan sobre tales bienes, (...)” Por lo tanto, se está ante un conflicto de leyes, provocando inseguridad jurídica y una erosión en los ingresos de este impuesto, al utilizar para el cálculo del tributo a cancelar por la importación, internación o fabricación de vehículos, una base menor de la establecida en la LIVA.

Esta Dirección considera que se está ante una exoneración con una vigencia de 15 años a partir de la aprobación de la reforma, aclarando el concepto de período fiscal como se señaló para el IVA, contraviniendo el tiempo de la exoneración con los lineamientos establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que son de acatamiento obligatorio por parte de nuestro país, aunado al hecho de que la recaudación del ISC se puede ver afectada, ya que el rubro más representativo de este impuesto responde a la importación de vehículos.

Sobre el Artículo 10

Por otra parte, los vehículos aquí contemplados, para el ISC, se les está unificando las dos tarifas vigentes, que toman como referencia para el año modelo el correspondiente al de la aceptación de la declaración aduanera, de tal manera que se aplica un 30% para los vehículos nuevos y usados de modelos de hasta 6 años anteriores y 48% para vehículos usados de modelos de 7 o más años anteriores. Esta reforma, propone establecer a todos los vehículos considerados en este artículo una única tarifa del 10%, sin importar la antigüedad del mismo.

Cabe destacar que el objetivo de esa tarifa diferenciada vigente era desincentivar el ingreso de vehículos más viejos y así obtener como país, acceso a tecnologías más limpias y que con esta iniciativa se pierde. En lo que respecta al inciso c), lo que señala es la carga tributaria que tendrían los vehículos con una tarifa del 10% de ISC y un 1% de impuesto al Valor Aduanero, más todos los otros impuestos a que están sujetos los vehículos, considerando sus respectivas bases imponibles, lo cual no es conveniente indicarlo en una norma, por un eventual cambio en la normativa tributaria que afecte estas mercancías.

Por lo tanto, se recomienda eliminar el inciso c) del artículo 10. Otro aspecto que crea confusión, es lo referente a que se menciona que estos incentivos se aplicarán durante la vigencia de esta Ley y no se observa en la redacción de este proyecto la finalización de la vigencia de la misma, con lo cual se contraviene los lineamientos que en materia de beneficios fiscales se deben acatar, como por ejemplo el plazo de duración que establece el artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, además debe tenerse presente que las exenciones son materia privativa de ley como lo señala el artículo 5 del Código citado.

Por último, se recomienda revisar el periodo de aplicación de los incentivos fiscales, más en este caso que pretende darle un plazo al beneficio propuesto de hasta doce años, siendo más del doble de la ley original. En esa valoración es importante considerar que cada día la tecnología se mejora y se hace más accesible a la población, disminuyendo su valor, mientras que los beneficios propuestos, si bien van disminuyendo, se dan por más de una década, período comparativamente muy alto para extender un incentivo fiscal.

3.7 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Mediante oficio DJC-009-2022 del 21 de abril de 2022 respecto a este tema el ministerio menciona:

Los alcances de este proyecto de Ley, no afectan las competencias de este Ministerio, a pesar de ello, y bajo el entendido de que los alcances encaminan a Costa Rica en el sendero de la descarbonización, al brindar incentivos en la adquisición y tenencia de vehículos sostenibles, así como fomentar el liderazgo, entre las naciones en la vanguardia ambiental y la descarbonización del transporte, manifestamos el apoyo a esta iniciativa.

3.8 Universidad de Costa Rica

Mediante Comunicado R-339-2022 Acuerdo del Consejo Universitario, se indicó lo siguiente.

La asesoría jurídica institucional recomienda solicitar a la Asamblea Legislativa que se excluya explícitamente a las universidades públicas de la aplicación de los artículos 19, 20 y 33 de la iniciativa de ley (Dictamen OJ-148-2022, del 14 de febrero de 2022). Sin embargo, por el carácter general e impreciso de las normas, lo oportuno es sugerir que se especifiquen las obligaciones concretas de cada institución, en apego a las funciones asignadas por sus leyes constitutivas u otorgadas constitucionalmente

De acuerdo con un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Latinoamérica, el sector transporte es uno de los que genera mayores niveles de emisiones de CO₂ per cápita y por unidad de producto interno bruto (PIB). En consecuencia, la Universidad estima fundamental, dentro de las acciones para la transición energética, que se impulse la electromovilidad como una estrategia importante para alcanzar los objetivos de descarbonización y fomentar ciudades inteligentes, por cuanto conlleva beneficios en la salud de las personas al contribuir con el mejoramiento de la calidad del aire, así como reducir los niveles de contaminación sonora y por gases que se asocian a vehículos particulares, camiones pesados y autobuses

3.9 Acueductos y Alcantarillados

Mediante memorando No.PRE-J-2022-00724 indicaron lo siguiente

En este caso, nos complace el proyecto, ya que constituye una de las tantas formas de incentivar y apoyar el logro de objetivos y metas ambientales, orientadas a la reducción de gases como el Co₂, a la vez que se busca generar ahorro en la adquisición de combustibles fósiles que tienen un alto costo económico y ambiental. Todo aspecto que promueva iniciativas de mejora ambiental y ahorro de recursos en este caso orientados al transporte, representa una oportunidad para que el AyA pueda brindar sus servicios optimizando y maximizando los recursos que tiene de acuerdo con nuestra Ley Constitutiva

4. Informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

El expediente cuenta con el informe AL-DEST- IJU -046-2023 dentro de lo que se destaca lo siguiente.

d) Análisis del Articulado

La reforma involucra prácticamente todo el texto de la ley vigente a modo de una reforma integral.

Sin embargo, la gran mayoría de los artículos se modifican como mera concordancia solo para sustituir el concepto de “*vehículo eléctrico*” por el de “*vehículo sostenible*”.

De este modo, y como meras concordancias, son las modificaciones propuestas al Título de la ley, y los artículos 1, 2 inciso a), 3, 4, 5, 6, 7, 14 casi en su totalidad, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37 y 38.

Realmente, la reforma sustantiva se limita entonces a unos pocos artículos: las definiciones de los incisos b), c) y d) artículo 2; la modificación del sistema de incentivos y beneficios fiscales (artículos 9, 10, 11, 12 y 13 relacionado con el nuevo transitorio VI), y unas pequeñas adiciones a los artículos 22 y 28; además de la supresión de contenidos de la ley vigente: el segundo párrafo del artículo 8, la eliminación del límite de exoneración del artículo 10 y la referencia de la ley a otras tecnologías eficientes (artículo 39) en el entendido que ese concepto ya está subsumido en toda la reforma

Definiciones

Las nuevas definiciones que se introducen en el artículo 2 (incisos b), c) y d) son muy defectuosas técnicamente, pero peor aún, en algún caso no tienen ningún sentido o utilidad.

Véase en primer lugar la definición de vehículo “sostenible” del inciso b). Prácticamente cualquier vehículo actual cumple con esa característica porque no se refiere solo a tecnologías limpias sino incluso a cualquier aditamento o mezcla de combustible fósil.

La definición de un vehículo debe ser en función de sus características propias objetivas y no del combustible o mezcla de combustible que utilice.

La principal razón del proyecto es promover el uso de vehículos que han sido diseñados y contruidos para utilizar tecnologías alternativas a los combustibles fósiles, si bien sea solo parcialmente como los vehículos híbridos; no tanto para favorecer el uso de mezclas fósiles que producen menos emisiones, lo cual sin dejar de ser importante pareciera que no puede ser asimilado o tratado de la misma forma

Este artículo 10 tiene un contenido técnicamente incorrecto, y debe revisarse, porque con la redacción actual es inviable jurídicamente.

El artículo 11 contiene una exoneración parcial al impuesto de la propiedad de vehículos, pero en este caso como se comentó anteriormente el problema lo representa la definición de vehículo “sostenible” que es muy subjetiva y que debe ser revisada. Al ligar la exoneración a un concepto impreciso, la exoneración misma deviene en contra del principio de legalidad tributaria.

El artículo 12 crea una regla de período fiscal, pero es totalmente innecesaria pues no está creando ningún impuesto nuevo, sino exonerando los ya existentes, todos los cuales tienen sus propias reglas de período fiscal. El artículo es innecesario, aunque su aprobación posiblemente no produzca ningún efecto.

Sobre el fondo del sistema de incentivos: Cualquier exoneración es un asunto discrecional de política fiscal, y en la medida que constituyen eso: exoneraciones del pago del impuesto, se excluye de principio cualquier problema de proporcionalidad o razonabilidad.

En este caso, el trato desigual vendría justificado precisamente por el afán de reducir las emisiones, como ya se había venido haciendo, por lo que tampoco representa problema jurídico en sentido estricto y la aprobación o no de este esquema es un asunto que no presenta problema jurídico de ningún tipo

a) Técnica Legislativa

Llamamos la atención expresamente sobre un aspecto de técnica legislativa que conviene corregir o aclarar para evitar futuros problemas de operatividad de la ley.

Esta reforma propone un nuevo esquema de incentivos (artículos 9 y 11) con diferentes plazos que en todo caso fija “*a partir de la vigencia de la presente ley*”.

En sentido estricto, “*la presente ley*” es la N° 9518 donde viene a ser insertada la reforma. Por tanto, la “*vigencia de la presente ley*” sería la vigencia de la ley N° 9518, que como tal está vigente desde enero de 2018, y sería allí desde donde empezarían a contar los distintos plazos de exoneraciones que contiene la reforma en los artículos indicados.

Ahora bien, si lo que se quiere es que los plazos empiecen a contar a partir de la vigencia de la reforma de la ley, entonces debe hacerse la indicación expresa en ese sentido, o aclarar de algún modo el sentido que puede prestarse a distintas interpretaciones, para que evitar problemas futuros.

5. Consideraciones finales

Analizado por el fondo el texto del proyecto de Ley N° 22.713 así como las respuestas obtenidas de las instituciones y organizaciones consultadas durante la tramitación del mismo en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, se concluye lo siguiente.

- A) La iniciativa pretende reformar la ley de incentivos al transporte eléctrico ley N° 9518, con el principal propósito de ampliar la cobertura hacia otros vehículos que no sean 100% eléctricos. De esta forma se pretende otorgar una serie de exenciones fiscales y beneficios a tecnologías que en la actualidad no gozan de esos beneficios, como lo son los vehículos híbridos e híbridos enchufables
- B) Del análisis realizado a la extensión de los beneficios que se pretenden con el proyecto de ley, se desprende que las exenciones planteadas en algunos casos no son claras en cuanto a su alcance y se modifica tácitamente bases de cálculo de impuestos ya establecidos en otras leyes especiales como lo son los impuestos aduaneros. También considero que la longevidad establecida para algunos beneficios planteados, va más allá de lo se podría considerar como balanceado

para todas las partes involucradas y no guardan una relación armónica entre el beneficio esperado y los derechos tutelados.

- C) Existe una confusión e imprecisión en cuanto a la modificación planteada al artículo 2 de la ley 9518, que pretende establecer una definición de vehículos sostenibles, cito del texto base *“Vehículos sostenibles: vehículos que no son impulsados con mecanismos que utilicen 100% combustibles fósiles o combustibles fósiles mezclados con añadidos o aditamentos para su combustión”*.

Considero que la definición planteada es ambigua y no cumple con los objetivos perseguidos tendientes hacia el verdadero desarrollo sostenible. Resulta de suma importancia tener claridad y revestir de seguridad jurídica una definición de tal impacto, debido a que representa la piedra angular en la cual descansaría eventualmente todo el nuevo régimen de exenciones que se plantea.

- D) Respecto a los vehículos híbridos, al menos de producción masiva y venta al público, su historia se remonta al año de 1997 y si bien han demostrado reducir parcialmente pero bajo ciertas condiciones como, estilos de conducción, tipos de ruta, condiciones de la infraestructura vial entre otros, las emisiones de Co2 al ambiente, así como reducir el consumo de combustible y ofrecer un ahorro de aproximadamente de hasta un 30% para sus propietarios, la realidad es que **no dejan de ser medios de transporte que cuentan con un motor de combustión interna y que emiten gases de efecto invernadero.**

Al realizar una comparativa entre modelos de vehículos disponibles tanto en su versión convencional como su versión híbrida, es muy fácil dilucidar que ambas versiones cuentan con exactamente el mismo motor, la misma cilindrada, los mismos caballos de potencia, el mismo torque Newton metros (Nm) y la misma capacidad de litros/galones del tanque de combustible fosil. Es decir, un vehículo híbrido cuenta con el mismo potencial para emitir gases de efecto invernadero que su versión convencional. ¿Cuál es la diferencia? Que en el vehículo híbrido durante el trayecto, el motor de combustión interna no siempre estará activo y su uso dependerá de las condiciones puntualizadas en el inciso anterior

- E) A pesar que los vehículos híbridos ya llevan varios años en el mercado costarricense, llama la atención que en el país no existe una estadística oficial que refleje la cuota de mercado que representan año a año del total de vehículos importados y/o las cifras totales históricas que han representado, la venta de vehículos híbridos en Costa Rica.

Según cifras extraoficiales, que son publicadas en la página oficial de la mayor importadora de vehículos híbridos en el país, el número aproximado que estaría circulando en las calles de nuestro país, rondaría la cifra de 1474 vehículos. Dicho de otra manera, el proyecto de ley en cuestión pretende exonerar un sector del mercado que ni siquiera puede ser determinado fehacientemente, tanto en su situación actual como en sus proyecciones de crecimiento a futuro, sino que sólo puede basarse en estimaciones.

Ahora, en cuanto a oferta y demanda, es importante hacer hincapié en el hecho que no solo estamos hablando de un mercado indeterminado, sino que es un segmento de mercado que no goza de mayor popularidad entre los compradores de vehículos. Al punto que no ha sido siquiera objeto de atención por parte de las autoridades como para ser graficado en estadísticas oficiales, sino que han sido limitados a ser tabulados como vehículos de combustión interna. Y por otro lado, al analizar la oferta de mercado actual, la misma es sumamente limitada, se ha podido identificar apenas 6 marcas ofreciendo en algunos casos un solo modelo, algunos incluso bajo pedido especial y se identificó también un conglomerado que agrupa dos marcas de vehículos con una oferta de 8 modelos disponibles.

- F) En cuanto a temas estrictamente fiscales, al no existir parámetros reales cuantificables, que nos permita delimitar con exactitud el mercado real de vehículos híbridos en el país, la cantidad de vehículos que se pueden beneficiar y una proyección de crecimiento del segmento, para así poner en una balanza los juicios de valor pertinentes en aras de equilibrar los temas ambientales en contraposición con los temas de la Hacienda Pública y el impacto fiscal que se

tendría, en caso de avanzar con la exoneraciones planteadas en esta iniciativa de ley, es que considero que debemos analizar con mucha prudencia la presente iniciativa.

G) Recientemente La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE presentó el “Estudio Económico de Costa Rica”, en el cual se destaca que el país ha conseguido “avances significativos en los últimos años, con una reducción del déficit general al 5% del PIB en 2021, sin embargo, también destacó el riesgo que representa que la deuda pública se mantenga cercana al 70% del PIB, situación que no debemos tomarnos a la ligera cuando se pone sobre la mesa un tema de ampliación de exenciones fiscales a un segmento de mercado indeterminado y sin un sustento técnico real.

H) Por otra parte, en temas de vehículos eléctricos, según cifras oficiales del Ministerio de Ambiente y Energía, de enero a diciembre del 2022 ingresaron al país un total de 1882 vehículos, de los cuales 1599 son automóviles, 219 motocicletas y 64 clasificados como equipo especial. Lo cual representa un aumento de casi el 42% respecto al año 2021. En ese mismo sentido, tal y como lo refleja el siguiente cuadro, al mes de febrero 2023, el tamaño total de la flota vehicular 100% eléctrica en el país es de 7308 vehículos.

Lista actualizada del crecimiento de la flota Costarricense de Vehículos Eléctricos

Acumulado de vehículos eléctricos en Costa Rica, 2023

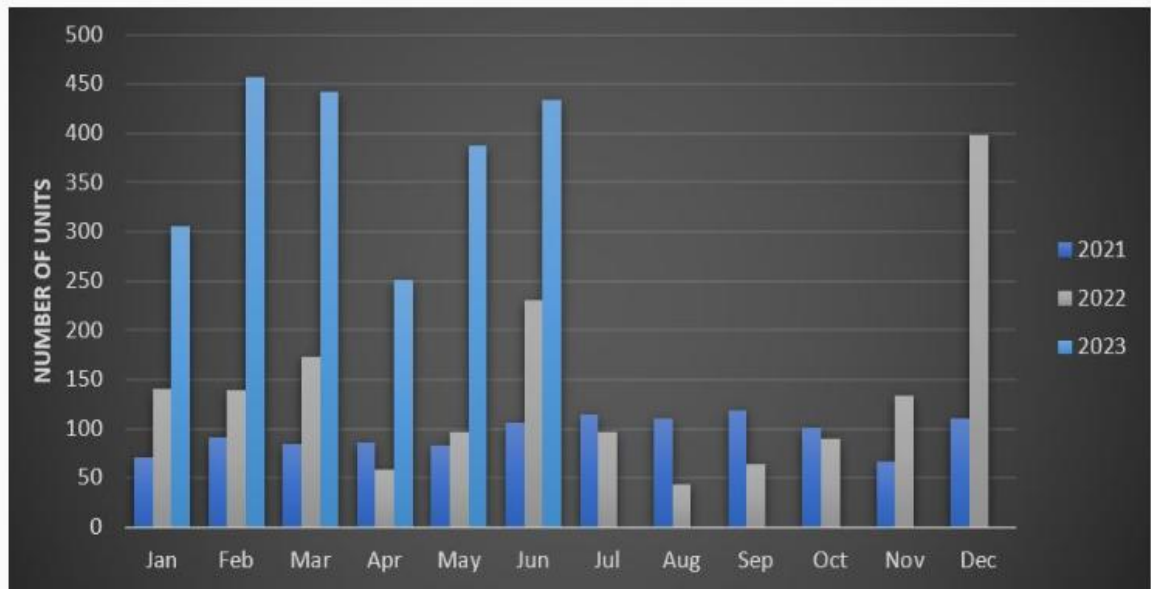
(Fuente Registro Nacional)

ACUMULADO DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS				
TIPO	Automóviles	Motos	Eq. Especial	TOTAL
<=2010	86	43	118	247
dic-11	102	48	169	319
dic-12	114	65	249	428
dic-13	146	98	294	538
dic-14	159	153	380	692
dic-15	163	179	469	811
dic-16	175	204	656	1 035
dic-17	200	287	771	1 258
dic-18	398	365	918	1 681
dic-19	857	486	1070	2 413
dic-20	1484	670	1170	3 324
dic-21	2529	858	1271	4 658
dic-22	4128	1077	1335	6 540
feb-23	4854	1098	1356	7 308

- *Vehículo: Automóvil de uso diario con placa*
- *Motos: Incluye Motos y Bicimotos con placa*
- *Equipo Especial: Incluye carros de golf, cuadracillos, montacargas, carros de trabajo, todos con placa*
- *Todos los datos suministrados provienen del Registro Nacional de la Propiedad*

- I) El mercado de vehículos eléctricos viene creciendo de manera exponencial. De conformidad con las cifras contables, el total de vehículos de combustión interna importados en Costa Rica durante el año 2021, fue de 31,221 unidades. Mientras que la cifra de vehículos eléctricos fue de 966 unidades importadas lo cual representó un 3% de cuota de mercado. Para el año 2022 del total de vehículos importados, 2,750 unidades fueron 100% eléctricos, esto corresponde a un crecimiento del 285% con respecto al año anterior y representó una cuota de mercado del 7.3%, de las más altas en el continente americano. Sobre este mismo mundo es de suma importancia destacar que para el año 2023, Costa Rica representa el mercado de mayor crecimiento de todo el continente americano, superando incluso a Estados Unidos y Canadá. Este hito representa un porcentaje del mercado de venta de vehículos de un 11% del total.

BEV Monthly Sales in Costa Rica (Light and Heavy Vehicles)



- J) Actualmente, según datos oficiales de la Dirección de Energía del Ministerio de Ambiente y Energía, en el país se comercializan 45 modelos de vehículos eléctricos distribuidos entre 24 marcas. Es decir el mercado de movilidad eléctrica se ha desarrollado a una velocidad impresionante y ofrece una amplia variedad de opciones, en donde los consumidores pueden elegir libremente dentro de un mercado definido, abierto y en competencia.
- K) La energía está muy vinculada a la descarbonización. La matriz energética de Costa Rica se compone de un 62 % de combustibles fósiles y la mayoría de estos se utilizan en el transporte. De ahí que este sector es el responsable de más del 50 % de las emisiones. Reducir estas emisiones es el principal reto que tenemos como país en aras de alcanzar el objetivo de la carbono neutralidad para el año 2050.

Costa Rica es líder mundial en términos de sostenibilidad ambiental, cuenta con una matriz eléctrica al 90% renovable, misma que debemos aprovechar al máximo y considero firmemente, que debemos mantener incólume el régimen actual de exenciones de la ley N°9518, **cuyo espíritu, siempre fue otorgar estos**

beneficios y exenciones únicamente a vehículos cero emisiones. Esa es la ruta y la política pública correcta que como país debemos continuar y fortalecer.

- L) En otro eje de temas, el bloque de legalidad de un país democrático siempre estará en constante movimiento. En Derecho se dice que las leyes cambiarán de conformidad con las necesidades sociales de un momento específico. En este orden de ideas, al analizar la situación histórica de las políticas públicas de los Gobierno, tanto Poder Ejecutivo como Legislativo de turno, en temas de exenciones para la movilidad sostenible, tenemos los siguientes hechos.

L.1. El 14 de marzo del año 2006, mediante decreto Ejecutivo N° 33096 titulado “Incentiva el uso de vehículos híbrido-eléctricos como parte del uso de tecnologías limpias” la Administración Pacheco de la Espriella estableció una serie de incentivos para la importación de vehículos eléctricos - híbridos dentro de los cuales destacaba una tarifa del 0% del impuesto selectivo de consumo para los vehículos 100% eléctricos y una reducción del 15% de la tarifa del impuesto para los vehículos híbridos.

L.2. El 17 de julio del año 2013 mediante Decreto Ejecutivo N° 37822 la Administración Chinchilla Miranda decidió reformar parcialmente el Decreto mencionado en el punto anterior. La modificación principal fue la de aumentar el porcentaje de exoneración del impuesto selectivo de consumo para los vehículos híbridos que pasaría de un 15% a un 20% sobre la tarifa completa del impuesto selectivo de consumo.

L.3. En octubre del año 2016 fue ratificado por la Asamblea Legislativa, el Acuerdo de París. Este es un instrumento internacional que incluye compromisos de todos los países miembros, para reducir sus emisiones y colaborar juntos a fin de adaptarse a los impactos del cambio climático, así como llamamientos a estos países para que aumenten sus compromisos con el tiempo

L.4. En enero del 2018, entró en vigencia la Ley N° 9518 Incentivos y promoción para el transporte eléctrico, la cual vino a cambiar completamente el panorama en temas de movilidad sostenible. En ese entonces, los legisladores de turno decidieron establecer una serie de incentivos exclusivamente para los vehículos impulsados 100% con energía eléctrica. Si bien la discusión sobre incluir o no a los vehículos híbridos en el abanico de opciones se dio ampliamente en el trámite de comisión, la decisión final y apoyada por las fracciones políticas, fue la de no incluirlos debido a que un híbrido al tener motor de combustión interna combinado con uno eléctrico, su enfoque no calzaba dentro los preceptos que recogía el proyecto de ley N°19.744 tramitado en ese entonces.

L.5. Finalmente el 7 de noviembre de 2018 mediante Decreto Ejecutivo N° 41.425 titulado *“Deroga decreto ejecutivo N° 33.096 del 14 de marzo de 2006 “Incentiva el uso de vehículos híbrido-eléctricos como parte del uso de tecnologías limpias”* la Administración Alvarado Quesada derogó totalmente los Decretos Ejecutivos anteriores y mediante el Decreto Ejecutivo N° 41427 titulado *“Promoción de la movilidad sostenible en las instituciones de la administración pública central”* estableció una nueva política de movilidad sostenible encaminada al uso de energía 100% eléctrica, de alcance general para la Administración Pública Central, dentro del cual destaca lo siguiente. *“En caso de compra o intercambio de vehículos institucionales, priorizar la adquisición o intercambio de vehículos cero emisiones en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Incentivos y Promoción para el Transporte Eléctrico, Ley N° 9518 del 25 de febrero del 2018 y sus reglamentos”*

Para el año 2021, las instituciones públicas ya venían cambiando paulatinamente sus flotillas a vehículos 100% eléctricos y se contaba según los datos del Minae, con 373 vehículos, en los cuales el Instituto Costarricense de Electricidad lideraba la transición con 108 unidades.

L.6. El 24 de febrero del 2019 mediante Decreto Ejecutivo N° 41.581 se lanzó el Plan Nacional de Descarbonización 2018 - 2050, con el compromiso de

convertir al país en una economía moderna, verde y libre de emisiones. El objetivo a largo plazo es tener emisiones cero para el año 2050, con base en un plan de acción entre sector público, privado y ciudadanía y compuesto de 10 ejes transversales.

De este recuento histórico, se desprende que ha sido más que evidente el cambio de dirección que se ha venido dando mediante la implementación de políticas públicas tendientes hacia la promoción del transporte cero emisiones e ir dejando de lado los medios de transporte convencionales y de esta forma alcanzar los compromisos pactados con la ratificación del Acuerdo de París en el año 2016 .

M) Finalmente, considero que no debemos echar marcha atrás en lo ya avanzado hasta hoy en temas de movilidad sostenible, las reformas encaminadas por los últimos Gobiernos de turno, han ido en la dirección correcta.

Considero incluso **regresivo**, el hecho de pretender reformar la ley N° 9518 “Ley de Incentivos y Promoción para el Transporte Eléctrico” para ampliar los incentivos y beneficios ya consolidados y extenderlos al segmento de vehículos híbridos, mismos que no cumplen con las especificaciones de cero emisiones.

Debemos legislar conscientes de generar el mayor bienestar para la colectividad a la cual fuimos llamados a representar, no considero conforme con este principio, el avanzar con una iniciativa enfocada para un sector del mercado que tiene escasez de demanda y cuya oferta de mercado se encuentra acaparada por un solo proveedor.

Debemos ser firmes y enfocar esfuerzos en mantener la visión país en temas de movilidad sostenible y apostar fuertemente por la movilidad cero emisiones tanto en electricidad como en hidrógeno, esa es la ruta correcta para las actuales, pero sobre todo para las futuras generaciones.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, rindo **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** sobre el expediente de ley N° 22713 REFORMA A LA LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE ELÉCTRICO, LEY N° 9518 DEL 25 DE ENERO DE 2018, PARA QUE SE DENOMINE LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE SOSTENIBLE y se recomienda al Plenario Legislativo el archivo del expediente.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS, SAN JOSÉ, A LOS DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE SETIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.

Waldo Agüero Sanabria
Diputado