



PARTNERSHIP FOR MARKET
READINESS – COSTA RICA PROGRAM



Informe de actividades del programa

**CANON DE EMISIONES Y
ALINEACIÓN FISCAL**

© 2020 Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.worldbank.org

Uso oficial / Algunos derechos reservados

Este trabajo es el producto de consultores a corto plazo del Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no puede garantizar la exactitud de los datos incluidos en este documento. Las fronteras nacionales, colores, nombres y demás información mostrada en los mapas de este documento no implican evaluación alguna por parte del Banco Mundial respecto a la situación jurídica de ningún territorio o la aprobación o aceptación de dichos límites.

I. CANON DE EMISIONES DE GEI Y LA COHERENCIA FISCAL

El Proyecto Partnership for Market Readiness en Costa Rica (PMR - CR) respaldó al gobierno costarricense con insumos técnicos y conceptuales desde dos enfoques complementarios con el fin de desarrollar un canon de emisiones.

El canon de emisiones es un instrumento de precios de carbono, cuyo objetivo es asignar un precio a las emisiones bajo el principio de “quien contamina paga” con el objetivo de reducir los gases de efecto invernadero (GEI) y las emisiones de contaminantes locales en el sector energético.

El canon de emisiones tiene tres objetivos principales:

- 1. Enviar una señal de precio con el fin de incentivar a los usuarios de combustibles fósiles a reducir sus emisiones de GEI y contaminantes locales.**
- 2. Aumentar ingresos, los cuales pueden dedicarse a inversiones a largo plazo diseñadas para facilitar la transición hacia una economía baja en carbono.**
- 3. Sensibilizar a los usuarios de combustibles fósiles respecto a los impactos de sus acciones en las emisiones globales y locales.**

Si bien, en términos generales, el canon está diseñado para modificar comportamientos, también es una fuente de fondos, la cual idealmente debería usarse para financiar proyectos y actividades de transformación dirigidas a reducir las emisiones de GEI y los contaminantes locales. El gobierno de Costa Rica solicitó apoyo al Proyecto *Partnership for Market Readiness* – Costa Rica (PMR–CR) en busca de explorar este instrumento, tanto en sus aspectos técnicos como en las condiciones necesarias para su adopción.

En el 2019, se completó el diseño inicial de un canon de emisiones dirigido tanto a las emisiones de CO₂ como a los contaminantes locales procedentes de fuentes móviles y estacionarias. En enero del 2019, se impartió un taller final con el fin de fortalecer la capacidad local respecto al uso de modelos para estimar las tasas, contaminantes e impactos del canon de emisiones. Los manuales fueron traducidos al español para garantizar que los conocimientos desarrollados permanezcan disponibles y accesibles en el futuro para todos. De igual forma, los resultados fueron presentados a las autoridades costarricenses.

Este paso inicial fue seguido por una revisión técnica y evaluación del progreso conseguido con el diseño del canon, su alineación con otras regulaciones sectoriales (ej. medioambientales y relacionadas con el transporte) y la identificación de vacíos clave en su plan de aplicación. La evaluación generó un informe de preparación del diseño existente del canon, así como un diseño alternativo, el cual se presentó a las autoridades costarricenses para su consideración.

Con estas dos propuestas en mano, las autoridades costarricenses buscaron apoyo para examinar la aplicación del canon de emisiones de GEI junto con, al menos, dos políticas económicas implícitas importantes: a) políticas fiscales y otras políticas generadoras de ingresos aplicables a los vehículos, y b) la dependencia del Ministerio de Hacienda de los ingresos fiscales impuestos a los vehículos (impuestos sobre el combustible, aranceles de importación, entre otros). Esas conclusiones revelaron que había margen para armonizar las políticas fiscales en el sector del transporte con el Plan de Descarbonización.

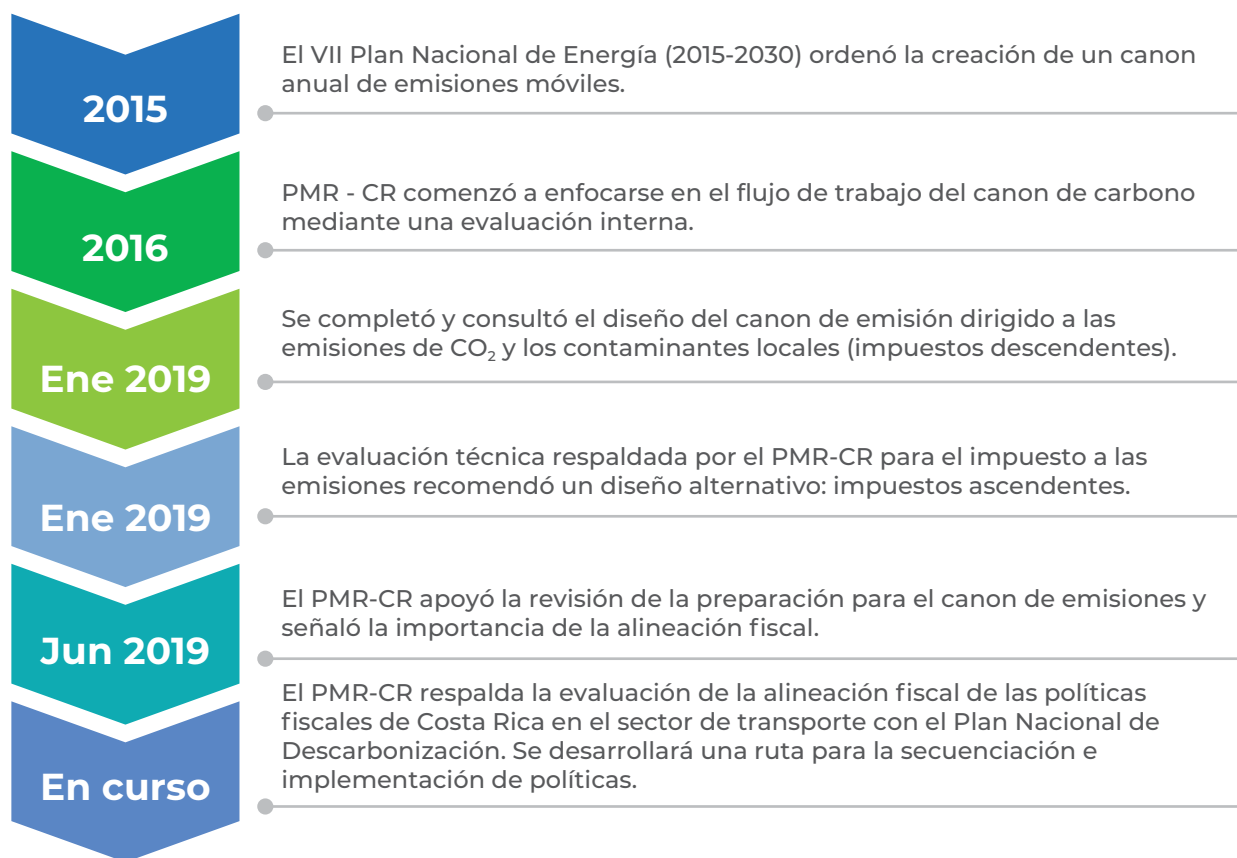


Figura 1. Una breve línea de tiempo de los principales hitos del proceso de canon de emisiones en Costa Rica.

Los efectos del COVID-19 en las cuentas fiscales de Costa Rica son extremadamente adversos, dejando escenarios de base para esta alineación en la incertidumbre. No obstante, la contribución del PMR-CR es un punto de partida sólido para continuar explorando la convergencia de las políticas fiscales y climáticas a mediano plazo.

La necesidad de un canon de emisiones de GEI

El Inventario Nacional de GEI estima que Costa Rica emitió 11.250.200 toneladas netas de CO₂eq en 2012, de las cuales 44% son contribuciones del sector del transporte, esto convierte en una prioridad cualquier estrategia de desarrollo bajo en carbono. En cuanto a la contaminación del aire, el VI Informe de Contaminación del Aire del Área Metropolitana de Costa Rica (2013-2015) afirma que las fuentes móviles son la principal causa de contaminación en el país, ya que producen casi el 56% de los contaminantes locales, con una tasa de crecimiento anual de 7.4%.

Como respuesta a estas preocupaciones nacionales, el VII Plan Nacional de Energía (2015-2030) ordenó la creación de un canon anual de emisiones móviles y estacionarias como instrumento económico para reducir las emisiones de GEI y los contaminantes locales en el sector energético para compensar las externalidades ambientales, de acuerdo con el objetivo político a largo plazo de sostenibilidad energética baja en emisiones.

Bajo la ley de Costa Rica, un canon es el pago realizado por quienes solicitan una autorización (el usuario) para el uso o explotación de un bien público, a diferencia de los impuestos, los cuales son mandatorios por el Estado para financiar sus actividades regulares. A cambio, el usuario recibe una licencia del Estado. Los dos requisitos para la creación de un canon en Costa Rica son la existencia de un bien público y una licencia para su uso o explotación.

El primer diseño del canon de emisiones

El diseño inicial, completado en 2019, se centra en dos subsectores del sector energético: el transporte vehicular y el uso de combustibles fósiles para producir energía a partir de fuentes estacionarias.

En el caso de la flota de vehículos, las emisiones estimadas son el producto de las emisiones por kilómetro y kilómetros por año. Los factores de emisiones para 24 categorías de vehículos diferentes y 31 modelos de vehículos/año se generan utilizando el modelo US EPA *Motor Vehicle Emission Simulator* (MOVES, por sus siglas en inglés). La distancia recorrida por año es proporcionada por las lecturas del odómetro como parte de la inspección anual obligatoria del vehículo. El importe del canon se agrega al marchamo, un impuesto anual a la propiedad para todos los vehículos. Las fuentes estacionarias ya están sujetas a pruebas para determinar las concentraciones de emisión de PM_{2.5}, NO_x y SO₂. En combinación con las tasas de flujo de emisión reportadas y las horas por año de operación, el gobierno puede estimar las emisiones totales de estos tres contaminantes locales en cada fuente. Las emisiones de CO₂ pueden estimarse en función de las ventas notificadas de combustible de los distribuidores a cada fuente estacionaria.

El canon de impuesto para cada fuente móvil y estacionaria se calcula como el producto de sus emisiones por año multiplicado por el tipo de tasa del canon. La presente propuesta se basa en la *tributación descendente*, la cual sitúa el precio del carbono al final de la cadena de suministro de combustibles fósiles. El canon fue diseñado para cubrir CO₂, PM_{2.5}, NO_x, SO₂ e hidrocarburos. La estructura permite al gobierno ajustar el canon como un porcentaje del costo social del carbono y se aplica por separado al CO₂ y los contaminantes locales.

Evaluación técnica y contrapropuesta

Una evaluación independiente del diseño propuesto del canon para la integridad técnica identificó lagunas en las condiciones de habilitación clave. Los hallazgos destacaron el hecho de que a) Costa Rica carecía de información y bases de datos nacionales para calcular las emisiones (la propuesta inicial sugería utilizar datos EPA); y, b) dado que el canon se cobraría anualmente, los aumentos en el costo del marchamo, el cual ya es un cobro poco deseado, tendrían que ser graduales.

La evaluación también concluyó que los odómetros utilizados para proporcionar una variable clave en la medición de las emisiones, pueden manipularse fácilmente. La implementación de este diseño requeriría reformas legales y tecnológicas para prohibir la manipulación de odómetros, considerando que establecer una tarifa factible basada en kilómetros requiere mediciones de odómetros creíbles, confiables y defendibles.

A continuación, se propuso un segundo diseño como una contrapropuesta: *impuestos ascendentes*, es decir, un canon sobre los combustibles en su punto de venta, al comienzo de la cadena de distribución. El fundamento es que una carga sobre los combustibles es suficiente para internalizar los costos sociales, tanto en fuentes estacionarias como móviles, a través de un mecanismo simplificado. Dado que ya existe un impuesto sobre el combustible (Impuesto Único a los Combustibles) en Costa Rica, el segundo diseño consistió en imponer cargos adicionales a través de un canon. Esta opción supone varias ventajas: no requiere arreglos institucionales adicionales, ya que la infraestructura para la recaudación y seguimiento del impuesto en Costa Rica ya existe a través de RECOPE, la empresa estatal de refinación y distribución de petróleo. Además, la propuesta crea un incentivo tanto para reducir el kilometraje como para invertir en vehículos más eficientes. En el caso de las fuentes estacionarias, genera incentivos para la innovación tecnológica. Como comprar combustible es un acto repetitivo, el incentivo es más fuerte que un pago único una vez al año.

Ambos diseños, con tan amplio alcance y relevancia en el panorama político costarricense, requieren un conjunto adicional de actividades de preparación, destinadas a organizar a las autoridades a nivel ministerial para poner en práctica el canon.

Ajuste fiscal: evaluación de la preparación del canon de emisiones

El análisis adicional y la recopilación de datos respecto a dos conjuntos de políticas económicas existentes relevantes para la preparación del canon de emisiones son: a) todas las políticas fiscales y regulatorias aplicables al sector del transporte, y b) la exploración de la dependencia del Ministerio de Hacienda de los ingresos fiscales obtenidos a través de los impuestos vehiculares (impuestos sobre combustibles, impuestos inmobiliarios, aranceles de importación, entre otros).

El trabajo analítico, realizado en el 2019, arrojó el primer conjunto completo de datos en cuanto a impuestos y otros cargos aplicables al sector del transporte del 2018, según las categorías de vehículos utilizadas por el Ministerio de Hacienda, y los ingresos generados para ese año. El estudio también concluyó que la dependencia del Ministerio de Hacienda del sector del transporte para su base de ingresos era alta (más del 20%), y que el estudio de las políticas fiscales y reglamentarias existentes debía profundizarse para comprender mejor su alineación con los objetivos nacionales de descarbonización.

El estudio advirtió que, a falta de esta adaptación fiscal, el canon de emisiones, si se aplica hoy, no generaría reducciones de emisiones ni mejoras en los indicadores clave relacionados con el medio ambiente y la salud, como se espera de un instrumento de precios del carbono, y corre el riesgo de crear costes importantes y potencialmente regresivos debido a los limitados ajustes de la política vigente. Como resultado, una norma de este tipo podría enfrentar una oposición absoluta en un entorno fiscal impositivo.

En relación con lo anterior, el PMR-CR está llevando a cabo un estudio analítico respecto a la alineación de las políticas fiscales de Costa Rica en el sector del transporte con el Plan Nacional de Descarbonización. Un conjunto intermedio de hallazgos revela que el Impuesto Selectivo al Consumo sería el instrumento más eficaz para proporcionar las señales económicas por categoría de vehículos, ya que está bajo el control directo del Ministerio de Hacienda. Además, la acreditación de “eficiencia energética” utilizada para proporcionar beneficios a aquellos vehículos que la tienen, la cual se realiza actualmente a través de una declaración jurada, se beneficiaría de una certificación técnica. Otra área de trabajo potencial es limitar gradualmente la antigüedad de los vehículos importados como un medio para reducir las emisiones a mediano plazo (esto también por motivos de seguridad, ya que los vehículos más antiguos son camiones pesados y transporte privado para turismo y estudiantes).

Este estudio comenzó a principios del 2020 y se está finalizando. El trabajo pendiente incluye una hoja de ruta para la implementación de políticas con opciones y combinaciones (principalmente prioridades y secuencias) de los cambios de políticas propuestos que sean políticamente factibles, administrativamente simples y que ofrezcan verdaderas reducciones de emisiones en línea con el Plan Nacional de Descarbonización. Esta hoja de ruta se apoyará en escenarios cuantitativos (si es posible) para las prioridades y secuencias propuestas, con horizontes temporales para el 2030 y 2050.

Mirando al futuro

El COVID-19 ha provocado serios impactos en las cuentas fiscales de Costa Rica, muy específicamente a través de la dramática caída de los ingresos generados por el sector del transporte (tanto por la reducción de la actividad económica como por recortes impositivos específicos). En consecuencia, será importante ajustar el análisis realizado y las recomendaciones formuladas a corto plazo para reflejar las nuevas estructuras fiscales y los ingresos fiscales resultantes. A corto plazo, también es importante colaborar con el Ministerio de Hacienda respecto a este tema y dialogar con ellos y otras partes clave interesadas en cuanto a las opciones asequibles de política en Costa Rica.



Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
www.worldbank.org

