

10 de abril, 2019

Ref.: PR-020-2019

Señores

Erwen Masís Castro

Mileidy Alvarado Arias

Carlos Ricardo Benavides Jiménez

Aida Montiel Héctor

Mario Castillo Méndez

Giovanni Alberto Montiel Héctor

Paola Valladares Rosado

Paola Viviana Vega Rodríguez

José María Villalta Flórez Estrada

Comisión Permanente Especial de Ambiente

Asamblea Legislativa

S. O.

Estimados señores Diputados:

Reciban un cordial saludo de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

En relación con el proyecto tramitado bajo el Expediente Legislativo N°20.641 “LEY DE COMBUSTIBLES (Ley para avanzar en la eliminación del uso de combustibles fósiles en Costa Rica y declarar el territorio nacional libre de exploración y explotación de petróleo y gas)”, la Cámara de Industrias de Costa Rica respetuosamente les reitera la más rotunda oposición a través de las siguientes consideraciones:

El proyecto en trámite pretende tres cosas: 1) Prohibir la exploración y explotación del petróleo y del gas natural, 2) Definir al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) como rector en materia de combustibles y 3) Ampliar el ámbito de acción de RECOPE, siendo este último punto lo que más nos alarma, pues es extender los tentáculos de un monopolio estatal a otras actividades.

La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) tiene actualmente un ámbito de acción en monopolio delimitado a la importación, refinación y distribución de petróleo y sus derivados. Consideramos totalmente inconveniente ampliar ese monopolio a nuevas actividades en las que el sector privado puede participar en competencia, tales como:

”...investigar, producir, industrializar, transportar y comercializar biocombustibles, hidrógeno y otros combustibles renovables, así como mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para ello y ejercer, en lo que le corresponda, previa autorización de la Junta Directiva de RECOPE. Para el cumplimiento de estos objetivos, se faculta a la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. a destinar hasta 0.15% de los recursos económicos de la fijación tarifaria de los combustibles y a

suscribir alianzas estratégicas con entes públicos y privados, previa autorización de la Junta Directiva de RECOPE y de la Contraloría General de la República.”

Modificar el Artículo 6 de la Ley de RECOPE para ampliar su margen de acción va más bien en contra de lo que la gran mayoría de la opinión nacional sobre la conveniencia o no de mantener un monopolio como el de RECOPE.

1. Razones legales:

El aspecto que más nos alarma sobre el Proyecto 20.641, es que amplía el ámbito de acción de RECOPE a investigar, producir, industrializar, transportar y comercializar biocombustibles, hidrógenos y otros combustibles renovables. Sobre esto señalamos, lo siguiente:

1.1 Ampliación del Monopolio: La ley no aclara que todos los biocombustibles, hidrógeno y otros combustibles renovables, no son parte y no se pueden incluir dentro del monopolio del Estado. Es decir, que cualquier cosa que haga RECOPE al respecto lo tiene que hacer en un ambiente de competencia. Más bien con preocupación hemos escuchado noticias sobre al amparo de estos proyectos de transformación de RECOPE, se desea reactivar una finca abandonada del CNP, para ante el fracaso del CNP, reorientarla hacia la producción de biocombustibles. ¿Se someterá esa producción a competencia contra los privados o las importaciones? ¿Cómo saber si operará en verdadera competencia? ¿Quién podrá garantizar que no estamos condenando los biocombustibles, el hidrógeno, o cualquier otra energía renovable o no al monopolio?. Si esos biocombustibles producidos por RECOPE salen más caros que los que pueden comprarse en una licitación, ¿Cómo va ARESEP a fijar la tarifa? ¿Al costo real o a un costo competitivo de referencia internacional?. Es más, se nos han informado de proyectos que buscan transformar a RECOPE que pretenden facultar a RECOPE a abrir nuevas empresas, al mejor estilo de la extinta CODESA, para investigar, producir e industrializar combustibles que hoy no están bajo el alcance de su ley. Asimismo, el texto sustitutivo incluye la autorización para hacer alianzas con entidades públicas como CNP o con entidades privadas como SORESCO, para producir en el MONOPOLIO de RECOPE estos nuevos combustibles que no forman parte del monopolio de RECOPE.

1.2 Choque con el TLC con Estados Unidos de América y otros: además de razones técnicas y económicas a las que nos referiremos, a nivel de compromisos internacionales de tipo legal, el país reservó en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos- Centroamérica y República Dominicana, CAFTA-RD, el monopolio de RECOPE sobre los derivados del petróleo. Este punto debe ser objeto de una interpretación restrictiva, en el sentido de que considerar la posibilidad de ampliar ese monopolio mediante una ley, se vería como una violación al artículo 7 de la Constitución Política sobre el rango

superior de los tratados internacionales, toda vez que ya hay compromisos internacionales suscritos con al menos siete socios comerciales que solamente contemplan el monopolio respecto de productos derivados de petróleo. Todos los TLC tienen regulaciones en el sentido de restringir cambios que desmejoren las condiciones negociadas. Adicionalmente, en los anexos de medidas disconformes que se han incluido en los capítulos sobre Servicios, se ha mantenido la reserva referente al monopolio de petróleo crudo y sus derivados, según lo indicado en las leyes 6588 (De RECOPE) y 7593 (de ARESEP); lo cual podría reñir con la propuesta del proyecto referido, si se amplía el alcance del monopolio de RECOPE.

- 1.3 Votación de mayoría calificada (2/3 partes de los Diputados) y negociación de tratados:** Modificar la Ley de RECOPE para alcanzar otros combustibles no derivados del petróleo (como los biocombustibles e hidrógeno), no solo requiere la aprobación por dos tercios de los diputados, sino que requeriría la renegociación de este compromiso ante los Estados Unidos, República Dominicana y los demás países centroamericanos por tratarse de un acuerdo multilateral. Por otro lado, un incumplimiento a los compromisos del CAFTA-RD –como podría ser el provocado con este cambio en las facultades de RECOPE– puede exponer a nuestro país a un proceso de solución de controversias en el marco del acuerdo comercial o incluso ante la misma Organización Mundial del Comercio.
- 1.4 Creación de un nuevo impuesto:** También se habla de permitir a RECOPE investigar, desafortunadamente esto no es gratis, pues se destina hasta un 0.15% de los recursos económicos de la fijación tarifaria de los combustibles a suscribir alianzas estratégicas con entes públicos y privados. Sobre esto hay que recordar a SORESCO y que RECOPE debe operar al costo y por tanto este 0.15% es un impuesto más a los ya de por sí altos precios a los combustibles en Costa Rica. Este impuesto superior a los 4.0 millones de dólares, no solo es peligroso porque sube el impuesto a los combustibles, sino porque desatará el semillero de iniciativas, que podrían ser ocurrencias que terminen costando muy caro si los nuevos negocios o compromisos en las nuevas alianzas terminan fallidas como es el caso de la Refinería China.

En un país donde el desempleo ya ronda el 12%, lo peor que se puede hacer es encarecer los costos de la energía, incluyendo aquí a los combustibles y la electricidad. Ya un proyecto fiscal fue aprobado recientemente, ya se unificaron los impuestos a los combustibles-ley 8114 Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria-, para repartir entre: a) Caja única del Estado para pagar salarios, programas sociales, etc. b) CONAVI y Municipalidades para el mantenimiento de carreteras, c) LANAME para investigación y control de calidad, d) FONAFIFO para conservación de parques nacionales, e) MAG para productos orgánicos y f) a la Cruz Roja Costarricense.

Seguir creando nuevos impuestos para investigación con lo que ya el país asigna a las universidades que tienen laboratorios y presupuestos, no parece una forma de contribuir con la competitividad que tan urgente es en estos momentos.

En resumen, hay que ver con cuidado el establecer en el Artículo 4 donde se modifica el artículo 6 de la ley de RECOPE que crea un nuevo impuesto asociado a las ventas de combustible, de modo que cuando el precio internacional de los combustibles sube y se ve comprometida la competitividad del país, más impuesto tendría que pagarse para financiar estas investigaciones y alianzas estratégicas.

1.5 Potestad al MINAE para crear impuestos violatorio de la Constitución

Política: Artículo 4 adiciona a la ley del MINAE en el artículo 4 el inciso s, que establece la potestad de MINAE de fijar vía reglamento un canon a cargarse en el precio de los combustibles, resulta violatorio de la Constitución política en su artículo 121 inciso 13), que dispone que es atribución de la Asamblea establecer los impuestos y contribuciones nacionales. Específicamente se incluye en el proyecto 20614: ..” s. Establecer reglamentariamente cánones y tarifas administrativas distintas a las reguladas por la ARESEP.”

En momentos de una crisis fiscal en la que el Gobierno de la República solicita más impuestos para cubrir su faltante, situación que amenaza la estabilidad económica del país, se pretende autorizar al MINAE a establecer más impuestos, con el nombre de “canon”, para financiar investigaciones, experimentos, actividades de alto riesgo económico y técnico.

Más aún en el mismo artículo 5, en las adiciones a la ley del MINAE, se incluye:

“...Además, de los recursos con los que ya cuenta el Ministerio de Ambiente y Energía, se establece un canon por la actividad de prestación de servicios públicos de distribución comercial de combustibles, el cual será calculado anualmente por la Dirección de Combustibles y, previa aprobación del Ministro o Ministra de Ambiente y Energía, será remitido a la Contraloría General de la República para su valoración y aprobación final.”

1.6 Nueva Dirección en MINAE o Duplicación:

Se crea en MINAE por ley una Dirección de Combustibles en el artículo 9 bis, lo cual no va a tono con la política de contención de gasto público que se ha planteado como complemento a la aprobación de nuevas cargas fiscales, pues implicaría cubrir salarios de un personal nuevo, a pesar de que ya existe una Dependencia del MINAE con esa responsabilidad que deberían estar cumpliendo esas tareas. La nueva Dirección de Combustibles, según el “ARTÍCULO 5- Funciones de la Dirección de Combustibles” cuando define las funciones en su inciso a) establece: “(...) Regular, fiscalizar y controlar lo relativo al almacenamiento, distribución,

transporte y comercialización de hidrocarburos y combustibles limpios, así como los aspectos de seguridad e higiene en la operación y funcionamiento de la cadena de suministro de combustibles, en coordinación, cuando corresponda, con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Ministerio de Salud, respectivamente.” Todo esto ya lo hace alguien en el país, por lo que o se está haciendo mal o es una duplicación innecesaria con otras entidades como la ARESEP, que controla la calidad de los combustibles.

La administración anterior instaló una Dirección de Energía, operativa que tiene las funciones citadas y que es adicional a la Dirección de Transporte y Comercialización de Combustibles y adicional a la Dirección de Planificación del Sector Energía, que justo por falta de recursos existe en el MINAE, pero no guarda objetividad pues sus funcionarios provienen de los operadores estatales actuales del sector eléctrico (dígase: ICE, RECOPE, CNFL). Lo cual es una queja constante pues la rectoría del MINAE, se apoya técnicamente en un equipo que proviene de los operadores mismos, siendo juez y parte. Desde la óptica de eficiencia en el uso de recursos preocupa la creación de una nueva dirección en MINAE, pero más preocupa aún que se nombre por períodos de cuatro años, cuando es un tema técnico que no tiene relación con períodos de gobierno.

1.7 Doble moral inconveniente para la competitividad del país. En el artículo 2, se prohíbe la exploración y explotación de petróleo y gas natural, lo que parece contravenir lo prescrito en el artículo 50 de la Constitución Política, el cual dicta que: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”. Este artículo le da la potestad al gobierno electo por los costarricenses a decidir sobre los derechos del suelo y subsuelo, por lo que no es una administración la que debería venir a prohibir lo que futuras administraciones consideren es lo que más le interesa al país e tan importante materia. Países comprometidos con el ambiente, han explotado el gas natural y el petróleo, son ricos y han asegurado el futuro de sus ciudadanos, pero Costa Rica con un afán de llevarse los aplausos en el contexto internacional, aportando sólo un 0,03% de las emisiones de carbono al planeta, declara prohibido explorar y explotar gas natural, cuando es reconocido por expertos que será un combustible de transición entre el petróleo y las nuevas alternativas abundantes y baratas que se puedan desarrollar en el futuro, tal vez 40 o 50 años. Pero sí podemos consumir el hidrocarburo importado, apoyando el desarrollo de otros países, que quizá algunos ni siquiera lo necesitan. Es una doble moral, que priva a los profesionales en ingeniería, geología, etc. del país, y brinda

oportunidades en otros países. Habrá caso similar de contrasentido en otros países?

2. Razones de Costo:

2.1 RECOPE resulta caro para los costarricenses: RECOPE ya constituye un operador público que, como resultado de lo pactado en su convención colectiva y de prácticas que vienen desde su origen, resulta muy caro para sus operaciones. Brindarle potestades a RECOPE para que incurriere en actividades en las que ya puede operar o opera el sector privado, tendrá efecto sobre el precio de los combustibles actuales y futuros.

Sólo para recordarle a los Señores Diputados, cuando hablamos de RECOPE, tenemos que tener claro que RECOPE es sumamente caro, a continuación se listan privilegios de que gozan sus empleados, los cuales encarecerían cualquier actividad nueva que se le incorpore, dejando de lado la competitividad del país:

- a) Anualidad.
- b) Ayuda para compra de lentes.
- c) Becas
- d) Becas en el exterior
- e) Cesantía de 20 años
- f) Pago de 33.000 colones para citas prenatales.
- g) Control ginecológico
- h) Créditos para vivienda
- i) Comedor subsidiado.
- j) Cuotas para pensiones.
- k) Dedicación Exclusiva.
- l) Pago del 100% de una incapacidad.
- m) Sobresueldo profesional.
- n) Servicio Odontológico.
- o) Subsidio para Estudios
- p) Subsidio para medicinas
- q) 30 días de vacaciones.
- r) Pago de Zonaje.

Toda actividad nueva que se le autorice a RECOPE, automáticamente carga con esa larga lista de privilegios, que no solo afectará el costo del producto o servicio, sino que le abona a la creciente desigualdad que tanto mencionan las autoridades en la Casa Presidencial y en el Congreso.

2.2 Recientemente la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos – ARESEP- ha sido obligada por la Sala IV a abrir un expediente tarifario para reconocer gastos de RECOPE que no son requeridos para brindar el servicio, lo que es contradictorio con la Ley de la ARESEP, pero como están en su convención colectiva, entonces los consumidores debemos pagarlo en las tarifas de combustibles, lo cual contribuye a que los combustibles costarricenses sean los más onerosos de la región.

Durante el año 2017, según las estadísticas publicadas por el Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC), el precio promedio de las Gasolinas y el Diésel fue superior en Costa Rica respecto a Panamá, El Salvador, Honduras y Guatemala.

- 2.3 El precio de los derivados del Petróleo, definido como servicio público, es fijado por ARESEP, con lo que consecuentemente la participación de RECOPE bajo esta nueva propuesta, no genera una competencia en precios que beneficie al consumidor, al contrario entra a restringir y excluir del mercado las demás posibilidades que la libre competencia definiría según la oferta y demanda. Definitivamente incluir los biocombustibles dentro de la competencia de la Refinadora, obligaría a someterlos, como servicio público, a la fijación de tarifas por parte de ARESEP. Este tipo de actividades deben poder desarrollarse en un marco de libre mercado (lo cual no implica que no sea objeto de control técnico y reglamentario respecto a los temas de calidad o seguridad, a fin de que la oferta para el consumidor sea más beneficiosa, considerando mayor cantidad de proveedores, calidad y precio, algo lejano a lo que podría ofrecerse si se cambia la dinámica a una actividad monopólica.
- 2.4 Definir como objetivo de RECOPE el **producir e industrializar** biocombustibles, recuerda aquellas épocas que no quisiera el país volver a revivir de una CODESA, donde el Estado como empresario dio los peores ejemplos en la operación de empresas en actividades que no tienen por qué estar en manos del Estado. Es especial porque no son un servicio público en su esencia. Ya desde hace muchos años, se dio el ejemplo el alcohol que produce el Estado a través de FANAL, y precisamente por estar en manos del estado, no se ha logrado incorporar ningún porcentaje por pequeño que sea a los combustibles actuales que mezcla y expende RECOPE.
- 2.5 No encontramos ni en la justificación de motivos, ni en el articulado del proyecto ninguna referencia a precios competitivos, a competitividad país, o algo referido al costo que podría representar un combustible producido por RECOPE. Esto tiene un error estratégico tremendo, pues en un mundo globalizado en el que vivimos y un país tan abierto al comercio internacional como Costa Rica, no puede aspirar a vender sus productos caros porque decidió no aprovechar sus fuentes de energía.
- 2.6 Países como Noruega, Finlandia, etc. han financiado su déficit fiscal, sus sistemas de pensiones, etc con la explotación de su petróleo y gas y hoy disfrutan de los mejores índices de desarrollo humano. Porqué un país como Costa Rica, no podría aprovechar esos recursos. Si por ejemplo se decidiese no usar el petróleo para combustión en vehículos, nuestros ingenieros y emprendedores podrían desarrollar nuevos productos, de mayor valor agregado,

que generen empleo y riqueza. Pero clausurar oportunidades de empleo y desarrollo de una economía como la costarricense, solo para alardear y decir “Costa Rica se colocó de nuevo ante los ojos del mundo”, nos parece un lujo innecesario en una sociedad que está cargando tanto de impuestos a sus ciudadanos y empresas que está deteniendo el crecimiento económico y el bienestar de la población.

2.7 Cheque en blanco para gastar a manos llenas en todo tipo de ocurrencias: Ampliar el alcance de RECOPE y autorizarlo a cargar a tarifas de combustibles es otorgar un cheque en blanco para que le escriba los números que desee gastar. Esto chocaría con la ley de ARESEP que prohíbe cargar a tarifas gastos innecesarios para brindar el servicio. Como justificar una investigación en hidrógeno cargado a gasolina, diésel, gas de cocina o búnker?

2.8 Pareciera que quienes redactaron el documento de este proyecto, cuando hablan de descarbonizar la economía lo que en realidad nos quieren decir es que busca formas de mantener vivo el monopolio de RECOPE, ampliando el mismo para incluir como indica el artículo 2: “...combustibles alternativos y tecnologías limpias.” En los últimos dos años hay cinco proyectos de ley que pretenden extender el alcance de RECOPE, con diferentes motivaciones, lo que evidencia ese deseo de darle nuevas tareas a RECOPE.

2.9 Por biocombustibles entendemos etanol de caña de azúcar y bio-diésel, este último una transformación de aceite vegetal. Ahora, con base en este proyecto de ley se le está permitiendo a RECOPE, industrializar caña de azúcar y plantas oleaginosas para producir etanol y biodiesel, los cuales si por la víspera se saca el día, serán mucho más caros que los que producirá la empresa privada. Por tanto, al fin y al cabo si se permite a RECOPE producir e industrializar biocombustibles, vamos a terminar con combustibles más caros, cuando el país clama por una reducción tangible en los costos de energía. Diferente sería si la ley dijera que a RECOPE se le permite adquirir y mezclar biocombustibles, para comercializar las mezclas resultantes.

3 Razones de Ciencia y Técnica

3.1 Sobre el hidrógeno solo vamos a decir que su producción se ha planteado a partir de agua, por lo que en un período de sequía como el que vivimos, no parece lógico destinar agua para producir combustibles. Además, no se vislumbra en el corto o mediano plazo empresas productoras de vehículos que funcionen a partir de hidrógeno; pues todo indica que los vehículos eléctricos son el futuro y una base sobre la cual apostar para la descarbonización que busca el país.

3.2 El proyecto pretende investigar sobre hidrógeno. Esto ha sido tratado técnicamente en foro organizado hace apenas unos meses en el Colegio de Ingenieros y Arquitectos, con la comunidad científica en la que participaron

científicos tanto de la Universidad de Costa Rica como del Instituto Tecnológico de Cosa Rica, y donde se explicó que el hidrógeno no es un combustible que se encuentra en la naturaleza, como el petróleo o el gas natural, es un vector. Esto significa que hay que utilizar un combustible o bien electricidad para producirlo. Utilizando algunos otros elementos adicionales en un proceso químico que produce calor y que permite hacer por electrólisis la separación del agua en oxígeno e hidrógeno. Una vez separado el hidrógeno se almacena para luego producir electricidad y movilizar vehículos eléctricos.

- 3.3 Lo anterior, implica que el paso que se pretende utilizar para descarbonizar la matriz energética en Costa Rica es un paso que ya la ciencia lo eliminó pues desarrolló los carros eléctricos con batería. El paso de usar primero electricidad para producir hidrógeno, luego colocar ese hidrógeno en el vehículo, para luego con el hidrógeno producir electricidad para mover el vehículo, resulta innecesario, si ya puedo usar directamente la electricidad para cargar la batería y movilizar el vehículo eléctrico.
- 3.4 Técnicamente, resulta muy difícil de entender la propuesta del hidrógeno no eleve el costo innecesariamente. Sin considerar que el agua tiene que ser tratada previo a realizar el proceso de separación, lo que aumenta los costos. Si se evalúa el caso de los biocombustibles, o “diésel verde”, Brasil, Estados Unidos y Alemania, tienen avances interesantes pero en instalaciones grandes, porque estos procesos químicos producen calor excesivo, y requiere inversiones para su control. En algunos casos ha sido el punto principal de accidentes conocidos por la humanidad como Seveso 1976, Bhopal 1984, Chernobyl 1986, donde descuidaron el problema del exceso de calor que se genera en estos procesos químicos.
- 3.5 De acuerdo a cálculos básicos realizados, por el Dr. Julio Mata, Químico de la UCR. Para producir un kilogramo de hidrógeno se requiere energía, que según la técnica usada necesita:
 - a) 18,2 kWh si produce con carbón mineral
 - b) 5,7 kWh si se produce con gas natural
 - c) 39,7 kWh si se produce con electrólisis del aguaLa propuesta analizada en Costa Rica es la c) que resultaría evidentemente la que consume más energía y por tanto la más cara.

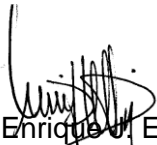
4 Otras razones

- 4.1 Responsabilizar a RECOPE de la descarbonización de la economía: la responsabilidad del estado para promover los Biocombustibles, ha estado en el ámbito del MAG y el INTA quienes desarrollan tecnología agropecuaria, quien debería generar paquetes tecnológicos para promover la actividad agrícola y la siembra que brinde oportunidades de empleo y uso de tierras que no están siendo aprovechadas para producir alimento u otros productos. No es RECOPE el experto, ni el responsable de desarrollar estas actividades.

4.2 El gas natural es una alternativa que ya Panamá está incorporando con la participación privada, al igual que República Dominicana y El Salvador lo ha anunciado recientemente. En Costa Rica, no solo se ha obstaculizado, sino que con este proyecto se prohíbe su exploración y explotación en Costa Rica, quizá pensando que el estado saque su parte se ha obstaculizado el ingreso de este combustible de transición, y eso se pagará en falta de competitividad, pérdida de empresas, empleo y actividad económica.

4.3 Pretender que RECOPE sea el promotor de una nueva era en la energía de Costa Rica, produciendo biocombustibles o liderando investigaciones, o nuevos proyectos riesgosos es un grave error. Recordemos cual fue la última alianza estratégica de RECOPE y sus resultados: SORESCO. Porque ya pasaron 30 años de CODESA, no podemos olvidar la historia.

Considerando lo expuesto encontramos razones legales, de costo, técnicas y de competitividad país, para solicitar a los señores diputados rechazar de plano el proyecto de ley TEXTO SUSTITUTIVO: LEY DE COMBUSTIBLES (Ley para avanzar en la eliminación del uso de combustibles fósiles en Costa Rica y declarar el territorio nacional libre de exploración y explotación de petróleo y gas) EXPEDIENTE N°20.641.



Enrique U. Egloff
Presidente