



Mecanismos de fondeo y financiamiento para la movilidad sustentable: oportunidades para Costa Rica

Marzo 2020



Coordinación

Gonzalo Peón (ITDP México)

Elaboración

Bernardo Baranda (ITDP América Latina)

Gonzalo Peón (ITDP México)

Santiago Fernandez (ITDP México)

Isaac Medina (ITDP México)

Theresa Doppelbauer (ITDP México)

Félix Torres (Consultor nacional)

Revisión

Andrea Denzinger (GIZ)

Claus Kruse (GIZ)

Bernardo Baranda (ITDP América Latina)

Gonzalo Peón (ITDP México)

Santiago Fernández (ITDP México)

Isaac Medina (ITDP México)

Fernando Rodríguez (Consultor nacional)

Diseño

Brenda Martínez Sandoval

Foto de portada:

GIZ

Este reporte, desarrollado por el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP, por sus siglas en inglés) para la Cooperación alemana para el desarrollo – GIZ, y fue elaborado en el marco del Proyecto MiTransporte por encargo del Ministerio Federal Alemán del Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU, por sus siglas en alemán) a través su Iniciativa Climática Internacional (IKI). Se extiende un agradecimiento a los siguientes funcionarios públicos que participaron tanto en las entrevistas como en los grupos de enfoque:

Lucía Artavia (**Despacho de la Primera Dama**); Rodolfo Cordero, Rossy Trigueros y Paola Benavides (**Ministerio de Hacienda**); Daniel Navarro (**MIVAH**); Mario Durán (**IN-COFER**); Paolo Varela (**ARESEP**); Ileana Aguilar (**CFIA**); Aura Álvarez, Hernán Bermúdez, Lidier Vásquez (**CTP**); Roy Jiménez, Eduardo Brenes, Liza Castillo (**MOPT**); Ruth Quesada (**COVANI**); José Sáenz (**CNC**); Elda Arce (**UNGL**); Mario Vargas, Mauricio Vega, Patricia Salas, Ana Gil (**Municipalidad de San José**); Pablo Brenes, Silvia Carballo (**Municipalidad de Desamparados**); Gustavo Mora (**Municipalidad de Curridabat**); Víctor Hidalgo (**Municipalidad de Grecia**); Danielle Jean Pierre y Andrea Cabalceta (**Aliarse**).

Contenido

Introducción	5
1. La necesidad de invertir en MUS en Costa Rica	6
Gestión y administración del transporte urbano e infraestructura para transporte y movilidad	7
Financiamiento	8
2. Iniciativas en curso para impulsar la MUS en Costa Rica	10
Tren Rápido de Pasajeros	10
Infraestructura peatonal y ciclista en Costa Rica	10
Renovación de concesiones	11
Electrificación del transporte público	11
3. Mecanismos de fondeo y financiamiento para la movilidad urbana	12
Metodología de selección	12
Funcionamiento y oportunidades de mejora	19
Gestión del parqueo	19
Parquímetros	19
Parqueos patentados (parqueos públicos)	22
Tarifas de congestión	25
Impuesto a la propiedad de vehículo	28
Impuesto a los combustibles	30
4. Conclusiones y recomendaciones de política pública	33
Referencias	37
Anexo	38

Abreviaturas

APP	Asociaciones Público-Privadas
ARESEP	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CTP	Consejo de Transporte Público
DOT	Desarrollo Orientado al Transporte
GAMSJ	Gran Área Metropolitana de San José
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MUS	Movilidad Urbana Sustentable
RVC	Red Vial Cantonal
RVN	Red Vial Nacional
TPA	Transporte Público de Autobuses
TRP	Tren Rápido de Pasajeros

Introducción

La Gran Área Metropolitana de San José (GAMSJ) se enfrenta a retos importantes relacionados con la movilidad y el desarrollo urbano sostenible. Hoy en día, las vías tienen niveles crecientes de congestión y los sistemas de transporte público y movilidad activa son insuficientes y de baja calidad, lo que limita el acceso a oportunidades de los costarricenses y genera impactos ambientales negativos. Para revertir esta tendencia, el gobierno nacional y los municipalidades que componen GAMSJ han implementado políticas específicas y han puesto en marcha planes de inversión para proyectos de movilidad urbana sustentable (MUS), como mejoras al transporte público e infraestructura peatonal y ciclista. Sin embargo, una de las principales limitaciones para destinar a este rubro la inversión necesaria ha sido la falta de capacidad para generar y destinar recursos públicos a este fin.

ITDP, en apoyo al programa MiTransporte de GIZ, realizó una investigación para determinar mecanismos de fondeo y financiamiento con potencial para generar recursos que puedan ser destinados a MUS en la GAMSJ. Para la identificación de estos mecanismos se consultaron fuentes primarias, como personas expertas locales que han participado en la elaboración de leyes y reglamentos, así como entrevistas y grupos de enfoque con autoridades nacionales y municipales. La investigación fue complementada con estudios sobre mejores prácticas internacionales y estudios locales sobre MUS y su financiamiento actual. Este reporte resume los principales mecanismos identificados con potencial para generar recursos para la movilidad urbana sustentable (MUS) en la GAMSJ. Su objetivo es sentar las bases para una discusión crítica sobre nuevas formas de fondeo y financiamiento que puedan ser utilizados por los gobiernos nacionales y municipales para mejorar las condiciones de acceso a oportunidades y sostenibilidad en las ciudades de Costa Rica.

Estructura del reporte

La primera sección es una introducción a la situación actual del transporte y la movilidad en la GAMSJ. Incluye el transporte privado motorizado, el transporte público y los medios de transporte no motorizados (peatonal y ciclista), así como elementos básicos de su gestión y funcionamiento. Se incluye una sección con unos de los principales proyectos de movilidad con potencial a desarrollarse en el corto y mediano plazo. En la segunda sección se presentan los mecanismos que se han utilizado para financiar el transporte público a nivel internacional, así como aquellos que podrían ser más factible incrementar o implementar en Costa Rica. Dicha factibilidad proviene de un análisis de escritorio, de entrevistas y la realización de dos grupos focales con autoridades nacionales y municipales. Además, para cada mecanismo se presenta el potencial de recaudación y un análisis de barreras y oportunidades.

La necesidad de invertir en MUS en Costa Rica

1

La mayoría de los viajes en la GAMSJ se realizan en modos de transporte motorizados y una tercera parte en modos de transporte no motorizados. Dentro de los motorizados, el transporte público es el principal modo de transporte (44%) seguido del automóvil privado (42%), en los no motorizados está la caminata, que representa el 97%, y la bicicleta con el 3% (PIMUS, 2017). El porcentaje de personas usuarias del transporte público que utilizan el Transporte Público de Autobuses (TPA) ronda entre el 75 y 80% (Egloff et al., 2018; PIMUS, 2017). El TPA se basa en concesiones a empresas privadas y las rutas están configuradas en un esquema radial, que parece no responder a las necesidades de viaje de las personas usuarias, además de no estar integrado con el transporte de pasajeros sobre riel. Esto hace que los tiempos de traslado en autobús sean, en promedio, de 62 minutos. (Egloff et al., 2018; PIMUS, 2017). Esto podría ser un indicador de que aún se carece de un sistema de transporte público que traslade a las personas dentro de la GAMSJ de forma segura, rápida, integrada, eficiente y equitativa.

La participación del Estado en la provisión de transporte público ha sido limitada y se ha acotado a realizar esfuerzos para mejorar la circulación de los autobuses. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) considera que con la sectorización del transporte un 85% menos de rutas tengan que ingresar a San José, incrementando un 61% la velocidad promedio de operación (Aguilar et al., 2018).

La importación de combustibles fósiles para el sector transporte supone un alto coste a Costa Rica a pesar de la gran capacidad de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. Costa Rica ya ha generado una matriz eléctrica casi 100% renovable, aun así una gran parte del consumo energético global del país proviene de combustibles fósiles. La utilización intensiva de petróleo se debe en su gran mayoría al sector transporte, lo que resulta en que el sector transporte es responsable de la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero de Costa Rica. El país tiene un gran potencial para una aún mayor producción de energías renovables, especialmente solar, eólica y geotérmica (Ludewig, 2019) lo que hace muy prometedor la electrificación del transporte en Costa Rica.

Se estima que en Costa Rica las externalidades negativas del transporte tienen un costo cercano a 3.146 millones de dólares anuales y que el sector transporte es responsable del 66% del consumo de hidrocarburos y del 54% de las emisiones de carbono en el país (Aguilar et al., 2018), por lo que es necesario que el gobierno impulse la MUS, gestione el uso de vehículos particulares, invirtiendo en transporte público, aceras y cruces seguros, e infraestructura ciclista.

Para lograr avanzar en este sentido, es imperativo cuente con los suficientes ingresos para su correcta provisión, así como instrumentos técnico-legales, para poder impulsar políticas que prioricen la movilidad sustentable y beneficien a la mayor parte de la población (Hernández Vega et al., 2018).

Dado este contexto, Costa Rica debe priorizar sus inversiones en MUS, enfocándose en canalizar los recursos disponibles y generar adicionales para proyectos como:

- **Infraestructura peatonal:** Garantizar una red de aceras y pasos seguros.
- **Infraestructura ciclista:** Construir una red ciclovías segura, conectada e inclusiva.
- **Infraestructura y operación de transporte público:**
 - Invertir en infraestructura de transporte masivo y flotas de buses de transporte urbano.
 - Mejorar las paradas de autobuses e infraestructura que apoya el transporte público.
 - Priorizar el transporte público de autobuses a través de la construcción de carriles exclusivos.
 - Servicios que mejoren el acceso y la calidad del transporte público (como información para los usuarios a través de una aplicación, información sobre horarios en la parada, servicio al cliente, etc.)

Dada la estructura de gobernanza en Costa Rica, cada uno de estos proyectos de inversión le compete a distintas autoridades y niveles de gobierno. De igual forma, cada uno de estos objetivos tiene a su disposición diversas opciones de fondeo y financiamiento. En la siguiente sección se discute más a fondo cómo podrían generar y redirigir recursos hacia estos fines desde distintos niveles de gobierno.

1.1

Gestión y administración del transporte urbano e infraestructura para transporte y movilidad

En Costa Rica, de acuerdo con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Sector Infraestructura y Transporte está conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Dentro de la infraestructura de transporte se encuentra la red vial, la cual a su vez está conformada por la Red Vial Nacional (RVN) y la Red Vial Cantonal (RVC). El MOPT como órgano rector, por medio del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), es la instancia encargada de la RVN. Por otro lado, la administración y gestión de la RVC le pertenece a las municipalidades (82 cantones en total) (Aguilar et al., 2018), por lo que la inversión en la RVN debe, aunque no necesariamente, realizarse con mecanismos de financiamiento a nivel nacional, y la inversión en la RVC la realizan las municipalidades, principalmente con recursos provenientes del Estado.

Debido a lo anterior, si se proponen mecanismos de financiamiento que tengan un impacto sobre la RVN se debe tener en cuenta la participación de las instancias relevantes. Por otro lado, dada la autonomía de las municipalidades, cualquier mecanismo de financiamiento que incluya un impacto en la RVC debe considerar la participación dinámica de las municipalidades. Sin embargo, esto tiene relativamente poco tiempo, pues empezaron a tener un papel activo y exclusivo apenas en 2015, cuando la “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal” (N° 9329) les trasladó a los gobiernos locales la atención de los 40,000 kilómetros de la RVC (Aguilar, 2018).

Las instituciones de transporte y desarrollo urbano del estado no cuentan aún con mecanismos formales e informales de coordinación efectivos. Esto tiene como resultado una aparente ausencia de una perspectiva integral de todo el sistema en cuanto a políticas públicas se refiere. Por ejemplo, las municipalidades no tienen competencia legal para modificar o crear rutas de transporte público, aún cuando estas pasen por su territorio, pues esto es le compete al Consejo de Transporte Público (CTP).

Las municipalidades tienen poca influencia en la gerencia y provisión de transporte público, sin embargo, pueden intervenir de manera activa en la reparación, modificación o construcción de la RVC. Es decir, pueden participar en la mejora de la movilidad activa al desarrollar condiciones favorables que permitan la movilidad peatonal y ciclista.

Esta división de gobernanza a nivel nacional y local implica que algunas políticas para incentivar la MUS deban ser implementadas por las autoridades nacionales y otras por las autoridades locales, en función del tipo de medida y proyecto, algunos ejemplos se presentan a continuación:

Nivel nacional:

- Subsidios para el transporte público.
- Sectorización del transporte público.
- Generar incentivos para la transición hacia autobuses eléctricos.
- Construcción de paradas de autobuses en la RVN.
- Construcción de carriles exclusivos para el transporte público en la RVN.
- Construir ciclovías sobre la RVN.
- Construir aceras sobre la RVN.

Nivel local:

- Construir ciclovías sobre la RVC.
- Construir aceras sobre la RVC.
- Generar zonas de bajas velocidades sobre la RVC.
- Construir estacionamientos para bicicletas.
- Diseñar el uso del espacio público.
- Gestionar estacionamiento en vías públicas.

1.1.1

Financiamiento de la movilidad urbana en Costa Rica

Las fuentes de financiamiento para el transporte en Costa Rica han sido diversas. Durante el período 1950-1982 los recursos para las obras de infraestructura del transporte provenían principalmente de impuestos y préstamos internacionales ejecutados por los ministerios e instituciones autónomas y, en menor medida, de emisión de bonos y cobro de peajes. De 1994 a la fecha, en el marco de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (N° 7762) han aparecido nuevos mecanismos, como los fideicomisos y las Asociaciones Público-Privadas (APP) para la construcción de infraestructura (Aguilar et al. 2018 citando a Betrano, 2018). Por otro lado, la provisión del transporte público ha sido enteramente a través de concesiones de rutas a operadores privados.

De acuerdo con Egloff et al. (2018), en Costa Rica, el nivel de inversión en infraestructura de transporte es menor al 1% de su PIB, lo cual parece no ser suficiente para generar una mejora, en términos de accesibilidad, en las personas usuarias del transporte público. Este estudio señala que para realizar un cambio significativo en la calidad del sistema de transporte público, sería necesario incrementar el nivel de inversión a 2% del PIB anual e irlo incrementando paulatinamente durante los siguientes años.

Costa Rica cuenta con créditos aprobados con organismos internacionales por cerca del 1.5% de su PIB, sin embargo, éstos solamente permiten financiar la inversión asociada a algunos proyectos de infraestructura de transporte que son estratégicos para el desarrollo nacional, por lo que proyectos de menor escala carecen de una fuente de financiamiento de este tipo.

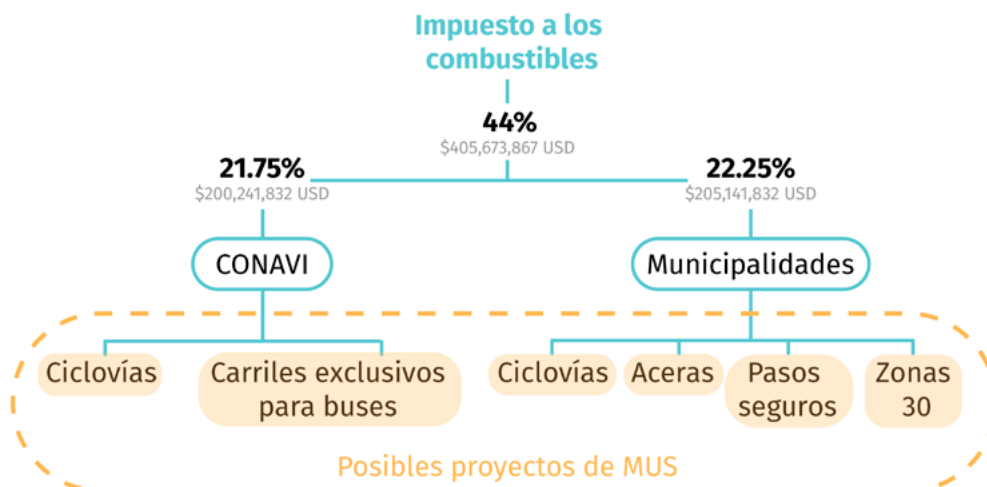
Los recursos que se obtienen para la infraestructura de transporte se han destinado, principalmente, a privilegiar el uso del vehículo privado, dejando escasos recursos para personas usuarias de modos de transporte más sustentables como peatones, ciclistas y personas usuarias del transporte público. Estas decisiones de inversión han generado incentivos en favor del uso del vehículo privado y desincentivando el uso de modos de transporte más sustentables (Hernández Vega et al., 2018). Sin embargo, con el fin de disminuir esta brecha, el MOPT (2019) propuso incrementar la inversión al transporte público así como realizar mejoras a los sistemas existentes de transporte público masivo, además de mejorar la movilidad urbana incorporando tecnología y plataformas logísticas.

Algunas de las políticas presentadas en la sección anterior podrían ser financiadas con los recursos que actualmente recibe cada autoridad. En el siguiente diagrama se muestra la distribución de algunos de los recursos que reciben y las autoridades que podrían ejercerlos para financiar proyectos de MUS de acuerdo a sus atribuciones.

Un tercio de los ingresos por venta de combustible se debe pagar como impuesto, lo cual lo convierte en uno de los principales ingresos de Costa Rica. Este mecanismo se discute a detalle en la sección 3, en este punto sirve para ilustrar cómo se distribuyen recursos de fuentes nacionales y cómo podrían enfocarse a MUS. En 2019 esto representó aproximadamente 1,000 millones de dólares. De estos, el 44% se divide entre dos autoridades que podrían invertir en MUS. El 21.75% se otorga al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) quien entre sus atribuciones podría construir ciclovías en vías de la RVN y/o, como ya lo ha hecho con anterioridad, construir carriles exclusivos para autobuses. El 22.25% se destina a las municipalidades y, dadas sus atribuciones y la gobernanza actual, éstas podrían invertirlo en ciclovías, aceras, pasos seguros, zonas 30, entre otras.

Imagen 1
Distribución de los ingresos y posibles proyectos de MUS

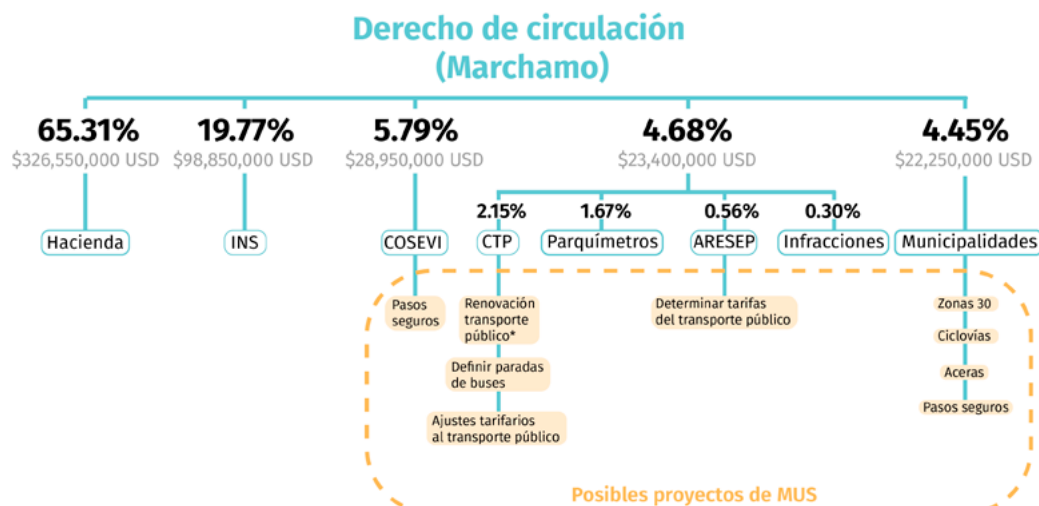
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Seguros, 2018



El derecho de circulación es un impuesto (Marchamo) que todo propietario de un vehículo debe pagar, de manera anual, en Costa Rica. En 2019 este impuesto representó 500 millones de dólares. De estos ingresos algunos van a instituciones que no tienen injerencia directa en la provisión de MUS, 65% para Hacienda y 20% que se queda en el Instituto Nacional de Seguros. Sin embargo, otros porcentajes sí van a instituciones que podrían implementar políticas de MUS (ver imagen 2). Se otorga el 6% al COSEVI quien por sus atribuciones podría implementar políticas para mejorar la seguridad vial como pasos seguros, un 2% se va directamente al CTP quien podría utilizarlo para mejorar servicios al cliente o la operación de una aplicación móvil con información del transporte público para usuarios, un 4.45% se va a las municipalidades quienes podrían invertirlo en ciclovías paradas de buses, Zonas 30, aceras, pasos seguros entre otros.

Imagen 2
Distribución de los ingresos y posibles proyectos de MUS

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Seguros, 2018



*A través de los contratos de concesión que otorga a privados

En parte, estos patrones de inversión podrían deberse a tendencias inerciales en la asignación de los recursos de las instituciones involucradas. Por lo tanto, nuevos mecanismos de financiamiento, planeación y gobernanza pueden ser una oportunidad para garantizar que los recursos destinados a financiar la infraestructura de transporte respondan a la necesidad de generar un movilidad más equitativa, limpia y eficiente.

Iniciativas en curso para impulsar la MUS en Costa Rica

2

En esta sección se presentan unas de las principales iniciativas relacionadas con la MUS que se desarrollarán en el corto y mediano plazo, y que deben tomarse en cuenta por su relevancia.

2.1 Tren Rápido de Pasajeros

Costa Rica cuenta con 58 km de tren urbano. Sin embargo, a pesar de ofrecer una velocidad similar o mayor que los vehículos privados y autobuses, así como una mayor certeza en los tiempos de llegada, tiene una frecuencia baja y conectividad limitada.¹

Desde 1985 el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) ha realizado distintos análisis sobre la viabilidad y factibilidad de la implementación de un nuevo esquema de tren urbano. El proyecto de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) se encuentra soportado por la “Ley de fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana” (N° 9366).

El proyecto está valorado en 1,300 millones de dólares, tiene una longitud total de 80 km y abarca 15 municipios.² El financiamiento será a través de préstamos internacionales, tarifas a usuarios y servicios complementarios tales como publicidad, captura de valor y externalidades por rentabilidad social a nuevos desarrollos. Además, se contemplan zonas de *park & ride* y se está trabajando en un plan subregional para complementar los planes reguladores de los municipios de aquellos cantones que contengan una parte del tren.

El Despacho de la Primera Dama coordinó, junto con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), un convenio, con las 15 municipalidades por las cuales pasará el TRP, para unir esfuerzos y trabajar bajo una única visión. El objetivo del convenio consiste en definir los lineamientos de planificación territorial, desarrollo urbano e infraestructura complementaria al proyecto.

El desarrollo del TRP se trabaja a través de la mesa técnica multinivel, en la cual participa el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), MOPT e INCOFER con el objetivo, entre otros, de fomentar el fortalecimiento de capacidades en Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), movilidad activa y otros. Aunado a esto, existe una comisión técnica para trabajar el tema de captura de valor a través de la ley 74 de contribuciones especiales para la creación de sus reglamentos. Esto abre la posibilidad porque se están generando capacidades dentro de los municipios para el cobro de contribuciones especiales.

2.2 Infraestructura peatonal y ciclista en Costa Rica

Como se mencionó con anterioridad, las municipalidades tienen competencias limitadas en cuanto al transporte público, pero sí cuentan con atribuciones claras para beneficiar la movilidad no motorizada, particularmente a través de la gestión de la RVC³.

La Ley de Movilidad y Seguridad Ciclista N° 9660 busca promover y regular el uso de bicicleta como medio de transporte. En dicha ley se define que corresponderá al MOPT y a las municipalidades facilitar los instrumentos para llevar a cabo el desarrollo, fomento, administración, promoción y control de la movilidad ciclista. Permite al MOPT, en conjunto con las juntas viales cantonales o las municipalidades, elaborar planes de movilidad integrada y seguridad ciclista. Establece las intervenciones autorizadas (ciclovías, ciclovías segregadas, zonas 30, pasos peatonales, entre otras) y las posibles fuentes de financiamiento (Recursos provenientes del Impuesto Único sobre los Combustibles (IUC), donaciones, contribuciones de organismos nacionales e internacionales, préstamos internacionales y fondos no reembolsables y concesiones por prestar un servicio de bicicleta pública).

¹ Para ver los horarios por ruta ver la página de internet: <http://www.incofer.go.cr/>

² Entrevista con representante del INCOFER, realizada en noviembre de 2019

³ Se consideran como parte de la red vial cantonal: (Artículo 5 de la Ley N° 9329) Aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos

Sin embargo, las acciones han sido limitadas pues aun cuando la Ley N° 9329 les permite contar con recursos para el mantenimiento y la construcción de carreteras cantonales los cuales podrían financiar proyectos relacionados con la MUS, promoviendo el uso de la bicicleta y la peatonalización, son pocas las municipalidades que incluyen en sus Planes de Desarrollo Municipal la construcción de ciclovías, pasos seguros o políticas para promover la MUS. Inclusive, en 2017 la Dirección de Cambio Climático del MINAE le presentó a los gobiernos locales este tipo de recomendaciones a través del “Portafolio de acciones de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero a escala cantonal de Costa Rica” con el fin de contribuir a la disminución de gases de efecto invernadero (Minae, 2017 citado por Aguilar et al., 2018).

2.3

Renovación de concesiones

En septiembre de 2021 vencen todas las concesiones otorgadas a los operarios de autobuses y en los siguientes años se llevará a cabo la renovación de las concesiones a carreteras de peaje. Esto abre la oportunidad para cambiar y mejorar las condiciones actuales del transporte público, en cuanto a la red de rutas, en términos tecnológicos, de seguridad y de accesibilidad, y permite incluir mecanismos de financiamiento dentro de estos cambios los cuales podrían financiar la MUS.

Así mismo, se espera que las autopistas de cuota que son actualmente administradas por el gobierno sean licitadas en el mediano plazo, lo que abre la oportunidad para explorar contratos que incluyan mecanismos de gestión de la demanda. Aunado a esto, el ARESEP, a través de una entrevista con el equipo de ITDP, mencionó que, a corto plazo, actualizar las tarifas de los peajes administrados por el CONAVI podría funcionar como una medida de gestión de la demanda, pues estas no se han actualizado desde 2002.

2.4

Electrificación del transporte público

En febrero de 2019 se hizo oficial el Plan Nacional de Transporte Eléctrico en la ley 9518, con el fin de promover la transición hacia una matriz con una mayor participación de energías renovables. Dentro de dicho plan existen tres sectores estratégicos: Transporte privado, Transporte institucional y Transporte público. Dentro de este último se definen como responsables al MINAE, MOPT (CTP), concesionarios y ARESEP para desarrollar proyectos piloto que promuevan y demuestren los beneficios de la electrificación del transporte público. Anteriormente, se contaba con un proyecto piloto que contemplaba la adquisición y puesta en funcionamiento de tres buses eléctricos y su respectiva infraestructura de recarga en el Área Metropolitana de San José. La compra será realizada por parte de la GlZ a través de una licitación internacional con fondos del Gobierno alemán. El beneficiario es el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Sin embargo, actualmente a este proyecto piloto se sumó un grupo de empresario quienes se comprometieron a adquirir 12 autobuses eléctricos a finales de año para informar de mejor manera el proyecto piloto. Dichos autobuses operarán en 12 rutas.⁴

⁴ Cartago – San José; Guapileños Guápiles- Puerto Viejo de Sarapiquí; Alajuela – San José- Juan Santamaría; San José – Escalante; Pulmitán Daniel Oduber – Liberia; San José – Escazú; San José – Calle Blancos; Guápiles – Siquierres; Moravia – San José; Ciudad Colón – San José; Hatillo – San José; Turrialba – Juan Vías

Mecanismos de fondeo y financiamiento para la movilidad urbana

3

En esta sección se presenta una revisión sobre los principales mecanismos que se han utilizado para financiar infraestructura y servicios de transporte alrededor del mundo. De una lista larga de opciones de fondeo y financiamiento, se redujo a 5 mecanismos clave. Esta selección se hizo en colaboración con personas expertas locales. Para dichos mecanismos se analizó el proceso de implementación en Costa Rica, se estimó el potencial de recaudación y se realizó un análisis de oportunidades y limitaciones de la implementación.

3.1 Metodología de selección

El financiamiento de la infraestructura de transporte es diverso y depende de las características intrínsecas de un país o región. Ardilla-Gomez y Ortegón-Sanchez (2016) identifican 24 principales mecanismos de financiamiento que se han utilizado para el transporte urbano sustentable a nivel internacional. Basados en el concepto *El beneficiario paga*, presentan un enfoque estandarizado en el cual se analiza y evalúa cada uno de los mecanismos, tomando en cuenta a los beneficiarios⁵, la periodicidad, la sostenibilidad financiera, la equidad, y otras características deseables de un sistema de financiamiento óptimo.

Por otro lado, Rode et al. (2019) entrevistó a 77 personas expertas a nivel mundial para determinar las mejores intervenciones políticas con el fin de impulsar el crecimiento urbano compacto y conectado. Dentro de los instrumentos políticos, aquellos que tuvieron una mayor aprobación por las personas encuestadas en este estudio fueron los económicos, particularmente, la reasignación presupuestaria, las tarifas de congestión, y la captura de valor.

Paso 1. Análisis de escritorio

La selección de mecanismos partió de una lista larga basada en Ardilla-Gomez y Ortegón-Sanchez (2016), que fue revisada y completada con otros mecanismos que menciona la literatura (Rode et al., 2019) así como por documentos internos desarrollados por el ITDP a nivel global. El resultado de este primer paso fue una lista de 25 mecanismos e instrumentos de financiamiento que se presentan en la tabla 1.

Se puede observar que existe una gran cantidad de mecanismos que se han aplicado en otras partes del mundo para financiar infraestructura de transporte, sin embargo, existen barreras idiosincráticas o legales que hacen que la aplicación y/o aceptación sea distinta en cada país.



Foto: GIZ

⁵ El estudio identifica tres tipos de beneficiarios. El público en general, los beneficiarios directos y los beneficiarios indirectos. Los instrumentos de beneficio directo son cobrados a las personas usuarias por ciertos beneficios que aprovechan, un ejemplo son las tarifas de estacionamiento, pues son cobradas a las personas usuarias de autos particulares por estacionar su vehículo en la vía pública y que sacan provecho del espacio público. Los instrumentos de beneficio general tienen como beneficiario y financiador a la población en su conjunto, un ejemplo de esto son los préstamos internacionales pues en teoría todos tendrán un beneficio y al ser adquirido por los gobiernos toda la población deberá pagarlo. Los instrumentos de beneficio indirecto se cobran a los actores por los beneficios que obtienen derivados de inversiones públicas, por ejemplo, si el estado construye una ciclovía, esto podría generar valor en la zona y los privados podrían obtener una ganancia sin haber realizado ninguna acción, por lo que un mecanismo de este tipo buscaría capturar ese valor y cobrarlo a los privados.

Tabla 1
Funcionamiento de los mecanismos de financiamiento

Beneficiario y Financiador					
Directo		Público en general		Indirecto	
Mecanismo / Instrumento	Descripción corta del funcionamiento	Generación de recursos	Viabilidad política y social	Equidad	Facilidad administrativa
Tarifas de estacionamiento	El costo es cargado directamente a las personas usuarias y está ligado al beneficio de estacionar el automóvil en la vía pública o fuera de ella. Este instrumento ayuda a una asignación eficiente del escaso espacio público. Los ingresos son relativamente estables a medio plazo ya que siempre habrá demanda para acceder a determinadas zonas. Sin embargo, la cantidad de recursos que se pueden generar depende de los espacios de estacionamiento que se regulen, normalmente se limitan los estacionamientos en la vía pública. Además, el éxito de la medida puede reducir la cantidad de vehículos en la zona y reducir el dinamismo de los ingresos. Los ingresos pueden aumentar si se extienden los cargos a organizaciones y empresas privadas como impuestos de estacionamiento en el sitio de trabajo.	Bajo	Bajo	Alto	Medio
Tarifación vial/peaje	Se cobra directamente a los conductores por el uso de una carretera. La tasa puede responder a: 1) cobrar el costo marginal que se genera a la sociedad (congestión, ruido, contaminación ambiental) o 2) cobrar un costo para mejorar el flujo de la vía disminuyendo la cantidad de vehículos. Esta segunda opción es más flexible y puede modificarse por día, hora, temporada y otros. Este instrumento puede ser progresivo si los recursos cobrados a automovilistas (personas de altos ingresos) se invierten en mejorar la infraestructura de transporte público. Los ingresos podrían no ser estables debido a choques externos como ciclos económicos o tasas de motorización.	Medio	Bajo	Alto	Medio
Tarifas de congestión (Congestion charges)	Se cobra al automovilista por cruzar un cordón establecido, viajar dentro de un área definida o por circular por una vía en cierto horario. El cargo puede ser fijo o variable en función de la congestión. La tecnología puede ayudar a establecer tarifas dinámicas e incrementar los beneficios capturados. Este instrumento puede ser progresivo si los recursos cobrados a automovilistas (personas de altos ingresos) se invierten en mejorar la infraestructura de transporte público. La recaudación depende de la cantidad y uso de los vehículos, sin embargo esto se puede ver afectado por ciclos económicos, tasas de motorización y condiciones económicas del área.	Medio	Bajo	Alto	Medio
Impuestos y recargos sobre el combustible	El impuesto al combustible es cargado directamente a los usuarios proporcionalmente a la cantidad de combustible consumida, esto es un buen indicador del uso del vehículo y la distancia recorrida. Si los ingresos son invertidos en proyectos de transporte público la medida podría ser progresiva, pues se le cobra a grupos que utilizan recurrentemente su auto (regularmente grupos de altos ingresos) para beneficiar a los usuarios de transporte público (regularmente grupos de menores ingresos). Es un instrumento estable para el mantenimiento y la construcción de carreteras. Sin embargo, los precios de los combustibles podrían responder a condiciones económicas. Altas tasas impositivas podrían desincentivar el uso del auto y resultaría en menos ingresos.	Alto	Bajo	Alto	Alto
Impuestos sobre los vehículos	Es un cargo a la propiedad de un vehículo. Puede enfocarse al tamaño del motor o a las dimensiones del vehículo. Podrían ser redistributivos porque son pagados por propietarios de vehículos que generalmente tienen mayores ingresos que los usuarios de otros medios de transporte. Los costos fijos han demostrado ser menos efectivos que los costos variables como estrategia de modificación de la conducta, pues cuanto más se utiliza un vehículo, resulta más barato por uso o por distancia. Por lo tanto, una respuesta racional a los mayores costos fijos es un mayor uso de los vehículos. Generalmente se paga anual y si se cobra a todos los vehículos representa una fuente de financiamiento robusta.	Alto	Bajo	Alto	Medio

Mecanismo / Instrumento	Descripción corta del funcionamiento	Generación de recursos	Viabilidad política y social	Equidad	Facilidad administrativa
Ingresos por tarifas de transporte público	Las tarifas del transporte público se cobran directamente a los usuarios por los servicios que reciben, sin embargo, deficiencias en el servicio hacen que las tarifas sean relativamente mayores. El incremento en tarifas debe considerar la existencia de grupos vulnerables para evitar que su uso del transporte público se vea reducido. Los ingresos pueden ser una fuente estable y continua de financiamiento que puede ser reinvertida en la infraestructura de transporte.	Medio	Medio	Medio	Bajo
Asociación-Pública-Privada para carreteras urbanas	Las Asociaciones Público-Privadas (APPs) permiten al sector público obtener recursos del sector privado a través de un acuerdo contractual; es un mecanismo de financiamiento que puede asegurar el financiamiento del ciclo de vida de algún proyecto (incluyendo la construcción, modernización, mantenimiento, operación y provisión de servicios). Dado que una APP aborda simultáneamente los intereses de los sectores público y privado, se considera un instrumento muy eficaz para que las autoridades locales puedan financiar la infraestructura de transporte.	Alto	Medio	Bajo	Medio
Reasignación presupuestaria para infraestructura de transporte público	Reasignar los gastos e inversiones en infraestructura de transporte para que respondan a los patrones de movilidad de las personas, es decir, privilegiar los proyectos de infraestructura de transporte público. La mayoría de las personas utilizan medios de transporte diferentes al automóvil, sin embargo, regularmente la inversión privilegia a este último. Este mecanismo busca llevar recursos que benefician e incentivan el uso del automóvil privado hacia el transporte público, la caminata y/o el ciclismo.	Medio	Medio	Alto	Bajo
Subsidios para el transporte público	Los subsidios pueden ir a inversiones en capital, gastos operacionales y/o de mantenimiento. Se recomienda utilizar subsidios para invertir en capital o para disminuir las tarifas a grupos vulnerables. Sin embargo, la cantidad de subsidios dependen de la situación financiera general, ya que normalmente provienen del presupuesto fiscal general o de transferencias del gobierno nacional a fondos o programas específicos de un nivel gubernamental inferior (estatal, regional o local). Los subsidios pueden variar con el tiempo debido a ciclos económicos, cambios políticos y/o cambios en las prioridades del país.	Bajo	Alto	Alto	Medio
Impuestos sobre la propiedad	Los beneficios recibidos por los dueños de una propiedad pueden no estar relacionados a algún proyecto de transporte específico. Sin embargo, la inversión en infraestructura de transporte puede mejorar el valor de una propiedad. El cargo es mayor para propiedades con mayor valor y si lo recaudado se invierte en proyectos que benefician a las personas con menores ingresos este mecanismo podría tener efectos redistributivos. Por lo general, los impuestos a la propiedad tienen una amplia base impositiva que es relativamente constante a medio plazo. Las tasas son relativamente estables y pueden ajustarse anualmente para tener en cuenta la inflación, lo facilita la planificación a largo plazo. Por lo tanto, pueden generar importantes ingresos y con frecuencia son una de las principales fuentes de financiamiento para las ciudades.	Medio	Medio	Medio	Medio
Subvenciones y préstamos nacionales e internacionales	Los préstamos de organizaciones nacionales e internacionales abren la posibilidad para que los gobiernos puedan acceder a grandes sumas de capital. Dichos préstamos regularmente son a tasas de interés por debajo de las de mercado. Un proyecto de largo plazo financiado de esta forma podría significar un ahorro significativo. Estos ahorros podrían ir a otros sectores (salud, medio ambiente, etc.) si se financian proyectos sustentables. Regularmente mejoran la situación de la mayoría y, al tener bajas tasas de interés son generacionalmente justos. Son estables y algunos no requieren ser pagados si se demuestra que se cumplió con ciertas condiciones u objetivos.	Medio	Alto	Alto	Medio
Instrumentos financieros relacionados con el cambio climático	El financiamiento para la protección del clima incluye varios tipos de instrumentos, aunque se considera que la cantidad proporcionada por estos instrumentos es relativamente baja en comparación con otros. Estos instrumentos no están concebidos para funcionar por sí solos, sino para formar parte de una estrategia de financiamiento en la que sólo el costo incremental asociado con la mitigación del impacto ambiental se financia a través de estos mecanismos. Los instrumentos de financiamiento para la protección del clima son versátiles en términos de las fuentes de financiamiento (públicas o privadas) y el tipo de sectores y proyectos (transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades, planificación, infraestructura, operación y gestión) que pueden financiar. No obstante, cada instrumento de financiamiento para el cambio climático tiene criterios de elegibilidad muy específicos, generalmente relacionados con la necesidad de cuantificar el impacto de la inversión en la mitigación del cambio climático (asegurando que los impactos sean mensurables, reportables y verificables).				

Mecanismo / Instrumento	Descripción corta del funcionamiento	Generación de recursos	Viabilidad política y social	Equidad	Facilidad administrativa
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)	El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) otorga préstamos y subvenciones para promover proyectos y programas innovadores que contribuyan a la protección del medio ambiente mundial mediante la transformación de la situación actual. El financiamiento a través del FMAM debe abordar las prioridades nacionales y ser coherente con las estrategias de focalización. Sin embargo, el FMAM solo puede financiar los costos incrementales de las medidas para lograr beneficios ambientales, lo que significa que la disponibilidad de este instrumento depende de la existencia de otros mecanismos.	Bajo	Medio	Medio	Medio
Fondo de Tecnología Limpia	El fondo va directamente para proyectos que minimicen las externalidades negativas al medio ambiente. Proyectos que mejoren la movilidad no motorizada tienen un impacto en los grupos de menores ingresos. El fondo proporciona un amplio enfoque multisectorial para la financiación de proyectos de tecnología limpia y proporciona subvenciones limitadas y préstamos en condiciones favorables, garantías parciales de riesgo o instrumentos de mitigación de riesgos, así como financiación para iniciativas destinadas a fortalecer la resiliencia al cambio climático. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones que buscan este tipo de financiación para el clima dependen de financiamiento adicional fuera del Fondo de Tecnología Limpia.	Bajo	Medio	Medio	Medio
Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)	Este mecanismo se ha convertido en uno de los principales instrumentos para financiar proyectos de mitigación del cambio climático en los países en desarrollo. El MDL es un instrumento de mercado que permite a los países industrializados -que tienen la obligación internacional de cumplir los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero- invertir en proyectos en los países en desarrollo para alcanzar sus objetivos a un menor costo. Esto significa que quienes se benefician directamente del proyecto podrían no estar pagando por él.	Alto	Alto	Medio	Bajo
Asociación Pública-privada para el transporte público	Las Asociaciones Público-Privadas (APPs) permiten al sector público obtener recursos del sector privado a través de un acuerdo contractual; es un mecanismo de financiamiento que puede asegurar el financiamiento del ciclo de vida general del proyecto (incluyendo la construcción, modernización, mantenimiento, operación y provisión de servicios). Dado que una APP aborda simultáneamente los intereses de los sectores público y privado, se considera un instrumento muy eficaz para que las autoridades locales puedan financiar el transporte público.	Alto	Medio	Medio	Bajo
Venta de espacios para publicidad	Ingresos por vender espacios en la infraestructura o los vehículos que le pertenecen al gobierno para que los privados pongan publicidad. Esto permite tomar fondos del sector privado e invertirlo para cubrir algunos costos del transporte público. Los ingresos son relativamente estables a lo largo del tiempo, sin embargo, generan pocos recursos.	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Contribución de los empleadores	El mecanismo cobra directamente a los empleadores por el beneficio de facilitar el acceso de sus empleados al trabajo utilizando el sistema de transporte público. Los empleadores deben otorgar a sus empleados subsidios o pases gratis para el transporte público. También se podría pagar a través de impuestos al gobierno. Las contribuciones son relativamente estables en el tiempo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Estrategias de captura de valor	Las estrategias de captura de valor comprenden varios mecanismos que tienen el mismo fundamento financiero básico, pero diferencias importantes en su diseño e implementación. El principio detrás es que aquellos que se benefician de las inversiones públicas (incluso si no son usuarias) deben pagar por las respectivas inversiones.				

Mecanismo / Instrumento	Descripción corta del funcionamiento	Generación de recursos	Viabilidad política y social	Equidad	Facilidad administrativa
Impuestos sobre el valor del terreno.	Este instrumento busca capturar el valor generado por la nueva infraestructura de transporte. Busca tener un efecto distributivo cargando a las propiedades de mayor valor y distribuyendo estos ingresos a otros menos favorecidos.	Alto	Bajo	Medio	Bajo
Financiamiento a través del incremento en impuestos	Busca capturar, a través de un incremento en el impuesto a la propiedad, el aumento estimado en el valor de la propiedad como resultado de los desarrollos residenciales y comerciales inducidos por algún proyecto. Esto permite que éste pueda ser financiado por él mismo y no depender de otras fuentes de financiamiento como transferencias, préstamos o incrementos directos en impuestos.	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Valoración especial (Special Assessment)	Este instrumento busca cobrar por beneficios “excesivos” que recibe un área específica por el desarrollo de algún proyecto. Sin embargo, es difícil de implementar si no se convence a las personas que están recibiendo un beneficio por encima del promedio de personas. Inclusive, este mecanismo no es equitativo, pues se basa en el beneficio recibido y no en la habilidad de pagar, por lo que, en el peor de los casos, se podría cargar en mayor medida a las personas de menores ingresos, haciéndolo regresivo.	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Tarifas de servicios públicos de transporte	Busca capturar el valor añadido en términos del incremento en la utilización del transporte. Es decir, aquellas propiedades que atraigan más viajes deberían pagar impuestos más altos, generalmente estas son las propiedades comerciales. Basado en el concepto de tratar al transporte como un servicio público, se cobran dependiendo de su nivel de uso del sistema. Quienes generan/atraen más viajes “consumen” más la infraestructura de transporte, por lo que son más responsables de su deterioro y, por lo tanto, se espera que paguen mayores contribuciones. Los ingresos son relativamente estables y dependen de los patrones de movilidad, que son dinámicos pero estables en largo plazo.	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Tarifa de Impacto del Desarrollo	Los desarrolladores pagan la tarifa una vez, la cual está diseñada para recuperar los costos en los que incurre la ciudad por incrementar la infraestructura de transporte público debido a los nuevos desarrollos. Al solamente estar diseñada para desarrollos nuevos, la base impositiva puede ser pequeña, y la estabilidad en el tiempo está determinada por la demanda de nuevos hogares o espacios comerciales, por lo que podría verse afectada por ciclos económicos y en el mercado de vivienda.	Alto	Medio	Medio	Medio
Demandas negociadas	Pagado por los desarrolladores a cambio de recibir beneficios para acceder al de infraestructura en desarrollo. Las contribuciones de los desarrolladores pueden incluir terrenos o la instalación de infraestructura pública necesaria.	Medio	Medio	Medio	Medio

Fuente: Elaboración propia a partir de Rode et al., (2019), Ardilla-Gomez y Ortégón-Sanchez (2016) e ITDP HQ (2019)

Paso 2. Opinión de expertos en finanzas públicas de Costa Rica

En coordinación con personas expertas en temas de financiamiento en Costa Rica, considerando criterios políticos, administrativos y financieros se redujo la lista de 25 a 9. Se consideraron las condiciones locales que harían técnica y/o políticamente viable la aplicación de cada uno de los 25 mecanismos, por ejemplo se tomó en cuenta la existencia previa de cargos o impuestos en determinados rubros, que en caso de ser modificados pudieran generar una carga adicional sobre ciertas actividades. Este es el caso del impuesto único a los combustibles, pues si bien utilizar estos ingresos en proyectos para incentivar la MUS es deseable, en Costa Rica estos impuestos suponen más de un 30% del precio final de los combustibles, lo que pudiera hacer que este mecanismo no sea socialmente aceptado.

En segundo lugar, la reducción de los mecanismos se hizo pensando en usar el marco legal existente, con el fin de facilitar su ejecución en el corto o mediano plazo y evitar con ello, que las personas piensen que se están creando nuevos impuestos. Esto es particularmente importante en Costa Rica pues cualquier modificación de fondo o creación de nuevos impuestos, tributos o tasas, debe gestionarse por medio de la Asamblea Legislativa, según jurisprudencia de la Sala Constitucional. De tal forma que algunas de las medidas propuestas pueden aplicarse sin tener que solicitarle al Congreso de Costa Rica la aprobación de nuevas leyes o la modificación de leyes existentes, en un proceso que podría ser políticamente complejo.

Finalmente, se tomó en cuenta el potencial de generación de recursos de las medidas planteadas, sin ignorar los puntos anteriores. Los mecanismos seleccionados fueron:

- Tarifas de estacionamientos.
- Impuestos sobre vehículos.
- Tarifas de congestión.
- Subvenciones y préstamos nacionales e internacionales.
- Reasignación presupuestaria.
- Asociaciones público-privada para el transporte público.
- Tarifas de servicios públicos de transporte.
- Tarifas de impacto de desarrollo.
- Desarrollo conjunto.

Paso 3. Entrevistas con servidores públicos y organizaciones locales

Los nueve mecanismos fueron presentados a personas en posiciones de toma de decisión en transporte y movilidad con el fin de obtener retroalimentación sobre su posible implementación⁶, las principales barreras y oportunidades, así como para seleccionar aquellos alineados al contexto del país y al sector transporte. Cada persona evaluó los nueve mecanismos de financiamiento de acuerdo a la escala: Alto, Medio y Bajo, considerando las barreras sociales, políticas y económicas (ver resultados en la tabla a1 del anexo). Se seleccionaron aquellos mecanismos que tuvieron una mayor valoración por parte de las personas expertas:

- Tarifas de estacionamientos.
- Asociaciones público-privada para el transporte público.
- Subvenciones y préstamos nacionales e internacionales.
- Desarrollo conjunto.
- Reasignación presupuestaria.
- Tarifas de congestión.

Paso 4. Revisión con GIZ, ITDP y expertos en finanzas públicas de Costa Rica

Los mecanismos mejor evaluados por servidores públicos fueron valorados por consultores independientes, GIZ e ITDP a lo largo de las dimensiones clave (ver resultados en la tabla a2 del anexo). Este proceso tuvo como resultado la selección de cuatro mecanismos de financiamiento. Se estimó el potencial de recaudación de cada uno y un análisis preliminar de gobernanza para conocer el proceso de implementación.

- Tarifas de estacionamientos.
- Reasignación presupuestaria.
 - Impuestos a los vehículos.
 - Impuestos a combustibles.
- Tarifas de congestión.

⁶ Se realizaron entrevistas a 6 instituciones, entre ellas: Consejo de Transporte Público (CTP), Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), Despacho de Primera Dama, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Hacienda, y Municipalidad de San José.

Paso 5: Grupos focales con autoridades nacionales y municipales

Los resultados se presentaron a personas representantes de autoridades nacionales y municipales en dos⁷ grupos focales en Costa Rica, con el fin de validar las estimaciones realizadas por el equipo de ITDP, así como el análisis de gobernanza y proceso de implementación. Durante los grupos focales las personas notaron un potencial de recaudación e interés de implementación por dos mecanismos de financiamiento que habían sido descartados en la fase previa. Sus comentarios se tomaron en cuenta y se incluyeron en la lista final de mecanismos a evaluar.

- Tarifas de estacionamientos.
- Patentes a estacionamientos públicos.
- Tarifas de congestión.
- Reasignación presupuestaria.
- Impuestos a vehículos.
- Impuestos a combustibles.
- Desarrollo conjunto.⁸

Selección final de mecanismos

Algunos mecanismos ya son utilizados por las autoridades nacionales o municipales, por ejemplo, el impuesto a los vehículos, es cual es parte del *Marchamo*. En la tabla 2 se presenta la lista final de mecanismos identificando el tipo de beneficiario, el tipo de medida y el nombre del mecanismo.

Tabla 2
Lista final de
mecanismos de
financiamiento

Fuente:
Elaboración
propia

Beneficiario	Tipo de medida	Mecanismo de financiamiento
Directo	Medidas de gestión de la demanda ⁹	Parquímetros
		Patentes a estacionamientos públicos
		Tarifas de congestión
General	Reasignación presupuestaria	Impuesto a los vehículos: Marchamo
		Impuesto único a los combustibles.
Indirecto	Captura de valor	Contribuciones especiales ¹⁰

Actualmente, Costa Rica tiene en funcionamiento algunos mecanismos incluidos en la tabla 2, sin embargo, la aplicación de los recursos no necesariamente se dirige hacia proyectos que busquen mejorar la accesibilidad a través de incentivar la MUS. Por lo tanto, es importante analizar el funcionamiento, en términos de gobernanza, de los mecanismos actuales con el fin de identificar áreas de oportunidad y diseñarles para asegurar que los recursos se inviertan en infraestructura para beneficiar modos de transporte más sustentables y equitativos.

⁷ El primer grupo estaba compuesto por autoridades a nivel nacional y el segundo estaba conformado por autoridades municipal. Sin embargo, hubo autoridades que, dada su importancia para la aplicación de mecanismos, estuvieron presentes en ambos grupos focales.

⁸ Si bien este mecanismo fue seleccionado por parte de las personas que participaron en los grupos focales, y parece tener un potencial de aplicación alto debido a que podría generar sinergias con proyectos de MUS como el TRP, no fue posible considerarlo dentro de esta entrega debido a que el equipo de ITDP no tuvo acceso a suficiente información para estimar el potencial de recaudación que podría tener esta medida, aun cuando se tuvieron reuniones con las instituciones relacionadas. Sin embargo, dicho mecanismo parece prometedor por lo que en caso de tener acceso a la información necesaria se podría realizar el análisis e incluirlo en la entrega final de este reporte.

⁹ Son una serie de políticas, estrategias y planes que intentan modificar la conducta de las personas que utilizan de manera excesiva el uso del automóvil con el fin de promover la movilidad urbana sustentable (Broadbuss, 2009).

¹⁰ De acuerdo al artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, una contribución especial se define como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas de en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de la obligación.

3.2 Funcionamiento y oportunidades de mejora

En este apartado se presenta un análisis de los mecanismos de financiamiento seleccionados (ver tabla 2). Si el mecanismo está en operación, el análisis incluye una descripción del funcionamiento actual e identifica las instituciones relacionadas así como la función de cada una, y el destino de los recursos recabados. Si el mecanismo no está en operación, se identifican las instituciones y las leyes o reglamentos que deberían tomarse en cuenta. En ambos casos se presenta el potencial de recaudación y las principales barreras y oportunidades identificadas.

Esta identificación de las instituciones relevantes, las leyes o reglamentos a tomarse en cuenta, la metodología para la estimación del potencial de recaudación, el potencial de recaudación, así como las barreras y oportunidades, fueron mejorados con las entrevistas y los dos grupos de enfoque realizados con autoridades nacionales y municipales.

3.2.1

Gestión del parqueo

La disponibilidad de estacionamiento en cualquier lugar, a cualquier hora y sin costo, son unos de los principales incentivos para utilizar automóvil, por lo que es necesario generar medidas para que las personas racionalicen el uso del mismo (ITDP, 2012). Esto se podría lograr a través de controlar la cantidad de lugares de estacionamiento disponibles en un sitio determinado o a través de sistemas tarifarios. Si bien este tipo de medidas no tienen, por su naturaleza, una generación de recursos alta, sí podría contribuir a disminuir la cantidad de automóviles en vías públicas, tener un impacto en las emisiones provenientes del uso excesivo del automóvil, incrementar el uso del transporte público o la MUS, y a su vez, ayudar a fondear pequeños proyectos que incentiven la movilidad activa y, al mismo tiempo, desincentiven el uso del automóvil.

3.2.1.1

Parquímetros

La recaudación de fondos vía parquímetros es un mecanismo de financiamiento que actualmente está en operación en algunos cantones de Costa Rica, por lo que las personas están familiarizadas con esta medida. Para generar recursos adicionales para MUS y fondear, por ejemplo, mejoras en infraestructura peatonal y el espacio público, podrían extenderse a otras zonas y cantones, o modificar los esquemas de operación actuales.

Funcionamiento actual

En Costa Rica los parquímetros se rigen bajo la ley 3580 Ley de Instalación de Estacionómetros (Parquímetros) del año 1965 que da potestad a todos los gobiernos locales del país de establecer zonas de estacionamiento con parquímetro. Cada gobierno local, junto con la Dirección de Ingeniería de Tránsito perteneciente al MOPT, divide las zonas de implementación de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de dicha ley, el cual menciona que en las zonas céntricas se cobrará mediante el sistema de estacionómetros por tarifa fija¹¹ mensual o anual. Y en las zonas no céntricas, lo cobrarán en los lugares especialmente señalados para este efecto. Mientras que en el resto de zonas el estacionamiento será gratuito.

De acuerdo a dicha ley, las tarifas tanto en las zonas céntricas como en las no céntricas son fijadas por el Concejo Municipal y refrendadas por la Contraloría General de la República. Por otra parte, por reforma al artículo 1 se establece que las tarifas fijadas no pueden ser menores a un 75% del valor que cobren los estacionamientos privados por servicios similares.

La ley 3580 establece que lo que se recaude por este concepto, será invertido en el mantenimiento y la administración de los sistemas de estacionamiento, en la construcción y el mantenimiento de vías públicas, en la instalación de sistemas de videovigilancia cantonal y el desarrollo de cuerpos de policía municipal.

Tabla 3
Instituciones relacionadas
con la aplicación de
parquímetros

Fuente:
Elaboración
propia

Actor	Funcion
Dirección de Ingeniería de Tránsito	Junto con la municipalidad delimita las zonas céntricas y no céntricas de estacionamientos con parquímetros
Gobierno Local	Fija las tarifas y multas a través del Concejo Municipal
Contraloría de la República	Refrenda las tarifas y multas fijadas por la Municipalidad

11 O por medio de cualquier otro sistema que se disponga en el reglamento particular de la municipalidad.

La cantidad de recursos recabados dependen de cada municipalidad. De acuerdo al informe de labores de algunas municipalidades se pudo observar que, durante el año 2018, San José recaudó 1,103,047 dólares, Cartago recaudó 267,927 dólares¹² y La Unión recaudó 150,126 dólares. Sin embargo, estos recursos no necesariamente se destinaron a MUS.

Oportunidades de generación adicional de recursos

Los parquímetros podrían generar una cantidad extra de recursos que se pudieran invertir en MUS a través de un incremento en las tarifas, un aumento en el número de estacionamientos de paga o reasignando los recursos recaudados.

Considerando el marco de gobernanza actual, para generar un incremento en las tarifas en zonas céntricas y no céntricas sería necesario actualizar la tarifa tipificada en el reglamento de cada municipalidad, lo cual se podría realizar a través de la aprobación del Concejo Municipal que tendría una duración aproximada de entre 3-6 meses con el debido estudio de justificación. Esto permitiría, en el corto plazo, llevar recursos para las municipalidades, sin embargo, esto por sí solo no garantiza que éstas lo inviertan en MUS.

Para la ampliación de zonas de parquímetros, se deberá recurrir a la aprobación del Concejo Municipal tal y como lo establecen sus respectivos reglamentos. (Ver tabla a3 en el Anexo)

Por otro lado, existen dos maneras para reasignar los recursos obtenidos por parquímetros, o un porcentaje de éstos, y designarlos a MUS. A nivel nacional la ley 3580 lo permite y a nivel local se podrían modificar los reglamentos de parquímetros de cada municipalidad.

Con la normatividad actual se podrían generar recursos para la MUS pues la Ley de Instalación de Estacionómetros, en su artículo 7 establece, que lo recaudado pueda ser “[...] **invertido en el mantenimiento y la administración de los sistemas de estacionamiento, en la construcción y el mantenimiento de vías públicas, en la instalación de sistemas de videovigilancia cantonal y el desarrollo de cuerpos de policía municipal.**” A pesar de que esta ley no se define lo que son las vías públicas, en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial N° 9078 se definen como “toda vía por la que haya libre circulación”. Se entiende que, dado que los recursos son administrados por las municipalidades se podrían invertir en la RVC. Adicionalmente, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114 menciona en el artículo 5° que las ciclovías, aceras y rutas peatonales son parte de la RVC. Lo anterior implica que no es necesario realizar cambios normativos para llevar recursos para la MUS.

Por otro lado, a nivel local las modificaciones deberían realizarse en los reglamentos de parquímetros de los gobiernos locales, para lo cual es necesario tener la aprobación del Concejo Municipal. Esto es relativamente más fácil, sin embargo el alcance es meramente a nivel cantonal. En la tabla 4 se muestran los artículos que determinan el destino de los recursos recabados por parquímetros y se puede observar que cada municipalidad los destina a distintas actividades, por lo que una manera de llevar recursos a la MUS sería modificando el destino de los mismos a través de la reforma de dichos artículos.

Tabla 4
Reglamentos relevantes sobre la inversión de los ingresos obtenidos a través de parquímetros

Fuente:
Elaboración propia

Reglamento	Artículos a modificar
Reglamento de estacionómetros de la Municipalidad de San José	Artículo 31 Lo que se recaude por concepto de los impuestos autorizados por esta Ley, será invertido preferentemente en el mantenimiento de vías públicas y en obras de sanidad municipal.
Reglamento para el Establecimiento y Administración de Zonas Públicas de Estacionamiento de la Municipalidad de Belén	Artículo 11 El producto del precio del estacionamiento será invertido en el pago de los gastos administrativos y de vigilancia que genera el sistema de estacionamiento, y en proyectos relacionados con la seguridad del municipio.
Reglamento para el estacionamiento autorizado de vehículos en las vías públicas, dentro de la jurisdicción del Cantón de Grecia	Artículo 37 Lo que se recaude por concepto de los tributos autorizados por la Ley, y normados mediante el presente Reglamento, será invertido por parte de la Municipalidad en lo siguiente: 1. Para el pago de gastos administrativos que se derive de su aplicación. 2. Para el pago de los gastos y endeudamiento ocasionados para la instalación del sistema de cobro respectivo. 3. Para el mantenimiento y mejora de las vías públicas del cantón. 4. Para el mantenimiento y mejora de la señalización cantonal. 5. Para invertir en mayor seguridad en las vías públicas del cantón.

12 Para fines de este reporte se tomó un tipo de cambio de 1 CR = 0.0017 USD que fue el promedio durante 2018.

Estimación de potencial de recaudación: Caso de la Municipalidad San José (MSJ)

La MSJ en 2018 recaudó por parquímetros 1,103,047 dólares y cuenta con 3,000 lugares asignados. Es decir, cada lugar le dio a la MSJ, en promedio, 382 dólares en un 2018.

Escenario 1: Se realizó una estimación¹³ del posible incremento en ingresos derivado de un aumento en la tarifa por hora. Para ello se consideró una elasticidad precio de la demanda de 0.39, es decir, que ante un incremento de un punto porcentual en la tarifa disminuye el uso de espacios con parquímetro en un 0.39% (Oerlemans, S., 2017; Ottosson, D. B., Lin, H., & Chen, C., 2012; Lehner, Stephan & Peer, Stefanie., 2019). Se encontró que, considerando que al incrementar el precio algunas personas podrían dejar de utilizar el servicio, la tarifa óptima en la MSJ sería de 2.2 dólares, es decir, 50% mayor a la tarifa actual. **Esto podría incrementar los ingresos de la MSJ entre 114,797 y 172,195 al año.**

Escenario 2: Por otro lado, se consideró que si la municipalidad expande el polígono de aplicación a 4,000 lugares de estacionamiento, y se asume un uso similar al observado en 2018, **los ingresos extra generados podrían ser de entre 306,125 y 459,187 dólares al año.**

Estos recursos podrían dedicarse a financiar distintos proyectos de MUS, sin embargo, a manera de ejemplo se consideró presentarlos en términos del número de km de ciclovía, paradas de autobuses y km de carriles confinados para el transporte público que se podrían construir¹⁴. En la tabla 5 se observa el rango de proyectos que se podrían financiar al año. Bajo el escenario 1, se podrían comprar entre 1 y 2 autobuses eléctricos en siete años, o construir entre 11 y 17 paradas de autobús al año, o confinar y señalizar entre 4 y 6 km para el transporte público al año.

Tabla 5
Posibles proyectos que se podrían financiar al año.

Fuente:
Elaboración propia

MUS	Escenario 1	Escenario 2
Kilómetros de ciclovías	Entre 5 y 7	Entre 12 y 18
Paradas de autobús	Entre 11 y 17	Entre 31 y 46
Kilómetros confinados para transporte público	Entre 4 y 6	Entre 11 y 16

Barreras y oportunidades

Existen oportunidades claras para generar recursos adicionales a partir de esta herramienta, ya que es un mecanismo que se ha implementado con anterioridad y ha generado recursos de manera eficiente y estable. La demanda por parquímetros parece ser relativamente inelástica respecto del precio (Oerlemans, S., 2017; Ottosson, D. B., Lin, H., & Chen, C., 2012; Lehner, Stephan & Peer, Stefanie., 2019) y podría existir potencial de expansión. Además, cada municipalidad tiene la autonomía administrativa de ordenar su territorio, por lo cual podría alinearse con otros proyectos de movilidad de relevancia metropolitana como el TRP.

La capacidad de generación de recursos es relativamente baja, pero puede ser una fuente para ciertas inversiones de menor escala en MUS, como infraestructura peatonal, paradas de autobuses, y otras mejoras al espacio público en las zonas donde se implemente. El mecanismo tiene una oportunidad de crecimiento alto pues la ley nacional permite la implementación de estacionómetros y las municipalidades, al ser autónomas, podrían proponer las zonas centrales y no centrales.

Una de las principales limitaciones de esta medida es que parece ser poco popular. Se podría generar oposición por parte de los comerciantes por el temor a perder clientes o personas que están habituadas a estacionarse en la vía pública de manera gratuita. Sin embargo, estas limitaciones pueden ser mitigadas con una estrategia que ponga de relieve los beneficios adicionales que tienen las medidas de parquímetros, como el ordenamiento del espacio público, un uso más eficiente de los espacios existentes, y desincentivar el uso excesivo del automóvil para viajes cortos. Aunado a lo anterior se debe considerar que la ampliación del polígono de cobro implica un incremento en los costos operativos y vigilancia al tratarse de un área mayor, lo cual podría disminuir los beneficios económicos.

¹³ Ver metodología en el anexo. Los cálculos detallados se encuentran disponibles en nuestro correo: mexico@itdp.org

¹⁴ Se consideró un costo por km de ciclovía de 24,882 dólares. Para las paradas de autobús se consideró un costo de 10,000 dólares. Y para confinar y señalizar una vía se consideró un costo de 28,333 dólares por kilómetro.

3.2.1.2

Parqueos patentados (parqueos públicos)

Los parqueos públicos en Costa Rica se refieren a los espacios de uso colectivo destinados al estacionamiento de vehículos como una actividad productiva autónoma lucrativa, bien sean subterráneos, en superficie o en elevación.

Funcionamiento actual

Los parqueos públicos están regidos por la Ley N° 7717 Reguladora de Estacionamientos Públicos. Esta ley establece que para la apertura de este tipo de estacionamientos es necesario la aprobación del MOPT, a través de la Dirección de Ingeniería de Tránsito, quien emite el permiso de operación y aprueba la tarifa.

Por otro lado, como lo establece el Código Municipal, Ley N° 7794, Artículo 79, en Costa Rica para la apertura de cualquier actividad lucrativa es necesario la obtención de una licencia (o patente) de la municipalidad del cantón en el cual es desarrollada la actividad. Esto implica el pago de un impuesto durante el tiempo de operación. Todo lo referente a esta patente se establece en virtud de la autonomía municipal, en sus respectivos reglamentos de patentes. Sin embargo, en términos generales en la tabla 6 se observa el funcionamiento y las instituciones relacionadas con la implementación de patentes de estacionamientos.

Tabla 6
Instituciones relacionadas con la aplicación de parqueos públicos

Fuente:
Elaboración propia

Actor	Función
Dirección de Ingeniería de Tránsito	Da el permiso de funcionamiento de acuerdo a un estudio de viabilidad y autoriza la tarifa solicitada por el comerciante
Gobierno Local	Verifica el cobro adecuado de las tarifas de los estacionamientos y tramita el permiso y cobro de la patente comercial
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Verifica el cobro adecuado de las tarifas de los estacionamientos

Se obtuvieron datos de las patentes cobradas por la municipalidad de Curridabat y se observó que la recaudación fue de 14,742 dólares en 2018 y 18,377 dólares en 2019¹⁵. Si bien los ingresos son relativamente bajos, este número podría ser mayor en municipios con un número mayor de establecimientos de este tipo. Las municipalidades tienen completa libertad para utilizarlos e invertirlos donde lo consideren necesario, sin embargo, no se observa que estos se destinen a MUS.

Oportunidades de generación adicional de recursos

Una oportunidad para recaudar fondos adicionales y destinarlos a MUS es utilizar la herramienta patentes a los parqueos públicos.

Por un lado, existe la oportunidad de cobrar un porcentaje adicional al monto cobrado en las patentes municipales, esto se puede lograr realizando una modificación al reglamento de patentes de la municipalidad en cuestión.

En la tabla 7 se presentan dos ejemplos de las leyes que rigen las patentes a estacionamientos a nivel municipal: el caso de San José y Curridabat. Puede observarse que existen diferencias en cómo se calculan los montos de las patentes. Mientras que Curridabat tiene un cobro fijo que se basa en el área del estacionamiento, San José implementa un cobro que se relaciona con las ganancias anuales al operador del parqueo.

¹⁵ En Curridabat solamente existen 8 unidades económicas que pagan por patentes comerciales de estacionamiento. Es importante resaltar que el 83% de los ingresos provienen de 3 unidades económicas.

Tabla 7
Ejemplos de artículos que deberían ser modificados en las leyes municipales de patentes

Fuente:
Elaboración propia

Reglamento	Artículos a modificar
Ley de Patentes de la Municipalidad de Curridabat N° 231	Artículo 14 Por las actividades citadas a continuación, los contribuyentes pagarán el impuesto de patentes de conformidad con el criterio indicado para cada una: d) Los estacionamientos comerciales se tasarán anualmente sobre el salario base mínimo (SBM) de un auxiliar administrativo N° 1 del Poder Judicial, pagadero en tramos trimestrales, correspondiente al cero coma tres por ciento (0.3%) del SBM por m² anual del área total del parqueo.
Ley de Impuestos de Patentes de Actividades Lucrativas Municipalidad de San José N° 5694	Artículo 14 Por las actividades lucrativas que seguidamente se señalan, comprendidas en la clasificación internacional de actividades económicas, los patentados pagarán conforme al procedimiento del artículo 5 y de acuerdo con la tarifa señalada. d) Servicios. Comprenderá los servicios prestados al sector privado o al sector público o ambos, que serán atendidos por organizaciones o personas privadas. Incluirá... los estacionamientos de vehículos... y en general toda clase de servicios profesionales o de otra naturaleza, prestados en forma remunerada. La renta líquida gravable y las ventas o los ingresos brutos anuales determinarán el monto del impuesto de patente que le corresponde pagar a cada contribuyente. (Reformada por ley 7548 del 29-9-95) Se aplicará el cero coma veinticinco por ciento (0,25%) para el primer año; el cero coma treinta por ciento (0,30%) durante el segundo año y el cero coma treinta y cinco por ciento (0,35%), a partir del tercer año, sobre las ventas o ingresos brutos. Esta suma, dividida entre cuatro, determinará el impuesto trimestral por pagar. (Reformada por ley 7548 del 29-9-95)

Estas leyes podrían ser modificadas para definir tarifas eficientes en función de los objetivos municipales, como generar recursos disponibles para MUS. Con los actores alineados, el proceso sería relativamente sencillo y requiere de la aprobación del Concejo Municipal. Podría tomar entre 12 y 24 meses, lo que es considerado un tiempo corto en el contexto legislativo costarricense.

Potencial de recaudación

Para explorar el potencial de recaudación adicional, se tomó de base el caso de la municipalidad de Curridabat. Según datos de 2020, durante 2019 la municipalidad de Curridabat recibió 18,377 dólares por patentes de parqueos comerciales, lo que representa un monto limitado para hacer inversiones sustanciales en MUS.

Se realizó una estimación del posible incremento en ingresos derivado de un aumento en el costo de la patente de estacionamientos. Como se observó en la tabla 8, Curridabat cobra un monto fijo en función del número de estacionamientos que el comercio tiene por lo que, al no conocer el margen de ganancia, los costos de operación o los ingresos netos, para la estimación solamente se consideraron incrementos en el porcentaje del SBM que pudiera cobrar la municipalidad.

En la tabla 8 se puede observar que conforme el costo de la patente incrementa, como porcentaje del SBM, mayor es el ingreso que recibe la municipalidad. Sin embargo, esto debe tomarse solamente para tener una referencia pues al no considerar los costos operativos, la elasticidad precio de la demanda, el margen actual de ganancia u otros indicadores es complicado conocer la cantidad de parqueos públicos que potencialmente podrían salir del mercado debido al incremento en la patente disminuyendo los ingresos aquí presentados. Además, se observa que el potencial para financiar proyectos de MUS es relativamente bajo, pues incluso duplicando el porcentaje del SBM con el cual se calcula el costo de la patente, esto solamente podría financiar casi 2 paradas de bus al año o confinar y señalizar casi 650 metros para el transporte público.

Tabla 8
Posible incremento en ingresos derivados de incrementos en el cobro

Fuente:
Elaboración propia

Porcentaje del SBM	Ingresos estimados por patentes	Ingresos extra estimados por patentes	Paradas de autobús al año	Kilómetros confinados para transporte público
0.30%	18,377*	-	-	-
0.35%	21,440	3,063	0.31	0.11
0.40%	24,502	6,126	0.61	0.22
0.45%	27,565	9,188	0.92	0.32
0.50%	30,628	12,251	1.23	0.43
0.55%	33,691	15,314	1.53	0.54
0.60%	36,754	18,377	1.84	0.65
0.65%	39,816	21,440	2.14	0.76
0.70%	42,879	24,502	2.45	0.86

*Dato observado en 2019

Si se pudiera tener acceso a mayor información de los estacionamientos públicos como costos, ingresos netos, ingresos brutos, margen de ganancia, entre otros, se pudiera mejorar la metodología y proponer estimaciones más certeras. Aunado a esto es importante conocer los datos de otras municipalidades con el fin de observar si la municipalidad de Curridabat, por la manera en cómo cobra, está dejando de percibir recursos.

Barreras y oportunidades

La principal barrera para implementar esta medida radica en la resistencia de los operadores de parqueos públicos pues incrementar el impuesto que deben pagar afectaría de manera directa sus ingresos. Incluso, en ciertos casos podría provocar que algunos salgan del mercado, por otro lado, aquellos parqueos que no salgan del mercado podrían tener ganancias más altas al capturar la demanda disponible. Debido a esto se debe tener cuidado con los incrementos tarifarios abruptos, sin embargo, con una estrategia y análisis detallado por parte de las autoridades correspondientes se podría estimar la tarifa óptima para este servicio.

Por otro lado, el costo monetario de incrementar este impuesto es bajo, pues depende de una modificación legal. Adicionalmente, de acuerdo con los grupos de enfoque, tampoco se anticipa un costo político alto. Una ventaja adicional es que, al no estar etiquetados los recursos recabados, se abre una posibilidad alta de redireccionamiento a MUS.

La capacidad de generación de recursos de esta medida está ligada directamente con la demanda de espacios de estacionamiento fuera de vía en una zona en específico. A pesar de que en el caso analizado, el municipio de Curridabat, esta medida no representaría una fuente de recursos importante, en centros de gran atracción de viajes en auto, como el centro de San José o grandes centros comerciales y de negocios, la capacidad de recaudación adicional podría ser mayor.

Los parqueos públicos en la vía son un bien sustituto de los parqueos públicos fuera de la vía, por lo que incrementar el precio de uno podría implicar una baja en su demanda y un incremento en la demanda del otro tipo de parqueos. Por lo tanto, con el fin de tener un impacto positivo en la gestión de las vías públicas y al mismo tiempo incrementar los ingresos de las municipalidades se podrían generar mecanismos para **una gestión integral del parqueo fuera y dentro de la vía, que considere una balance en el precio y la demanda conjunta de estacionamiento**. Esto se podría hacer modificando los reglamentos de las municipalidades para que, a través de un incremento en el cobro por patentes, se busque un equilibrio entre los precios que enfrentan los usuarios. Por otro lado, el Concejo Municipal podría proponer a la contraloría un incremento en la tarifa de estacionómetros.

Si bien la gestión del estacionamiento, a través de estacionómetros o de patentes, no tiene un potencial de recaudación tan alto como otros mecanismos sí tiene un impacto positivo en la gestión del espacio público y podría funcionar para desincentivar el uso del automóvil.

3.2.2

Tarifas de congestión

Las tarifas de congestión hacen referencia a un incremento en las tarifas que pagan los automovilistas por utilizar vías de cuota en ciertos momentos del día, se paga más cuando hay más congestión. En Costa Rica no se aplican tarifas de congestión, incluso, de manera contraria, en algunas vías de paga se condona el peaje en horas de mayor congestión, lo que podría tener efectos adversos al incentivar viajes en momentos de máxima demanda.

Funcionamiento actual

En Costa Rica existen dos tipos de administración de vías de peaje, los peajes administrados por el Estado y los concesionados a operadores privados. Los peajes administrados por el Estado, están regidos por la ley 7798, Ley de Creación del CONAVI y lo faculta para aprobar las vías que integran la red vial nacional y a determinar en cuales de estas se aplica peaje. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) es quien aprueba sus tarifas a través de la creación de la Metodología para la Aprobación de las Tarifas de Peajes Administrados por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) (RJD-151-2014). Esta metodología incorpora, a grandes rasgos, los siguientes criterios:

- Flujos vehiculares.
- Costos de conservación vial.

En el otro tipo de administración de peajes mediante contratos directos con privados a través de un fideicomiso o una concesión, las tarifas son fijadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) a través del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) y la empresa fiduciaria o concesionaria en el contrato respectivo.

Actualmente en Costa Rica existen cinco rutas con sistema de peajes, la ruta 2 Autopista Florencio del Castillo (Cartago-San José) y la ruta 32 Autopista Braulio Carrillo (San José-Limón) las cuales son administradas por el estado y que no han actualizado sus tarifas desde el año 2002.¹⁶ Mientras que los peajes de la Ruta 1, la autopista Bernardo Soto (San José-Alajuela) y General Cañas (San José-Puntarena/Guanacaste) son administrados por el Banco de Costa Rica a través del fideicomiso de la ruta 1. Por último, los peajes de la ruta 27 (San José-Caldera) son administrados por la empresa Globalvia a través de una concesión.

Sin embargo, según autoridades involucradas en las concesiones a autopistas, es altamente probable que en el mediano plazo el total de las autopistas sean concesionadas a operadores privados.

En la tabla 9 se observa la función de las autoridades relacionadas a la aplicación de tarifas, tanto en vías administradas por el estado como aquellas concesionadas.

Tabla 9
Instituciones relacionadas con la aplicación de tarifas de congestión

Fuente:
Elaboración propia

Actor	Funcion
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	Por ley es la institución responsable de aprobar las vías que integran la red vial nacional y las que operan mediante el sistema de peaje o cobros en carretera
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	Es el responsable de aprobar las tarifas de cobro en carreteras y de proponer la metodología de cálculo de cobros en carreteras
Empresa concesionaria o fiduciaria	Establece la tarifa de peaje en conjunto con el CNC

Oportunidades de generación adicional de recursos

Para la implementación de este mecanismo, en los peajes que administra el estado, es necesario la creación de una metodología, ya sea por el MOPT o el ARESEP, en dónde se defina el concepto de tarifas de congestión, la metodología para el cálculo de las tarifas óptimas y el mecanismo de cobro. Otra manera para lograr este cambio podría ser, explorar la posibilidad de añadir un mecanismo de tarifas de congestión a la metodología "RJD-151-2014 Metodología para la aprobación de las tarifas de peajes" del ARESEP.

Por otro lado, si el mecanismo quiere incluirse en vías concesionadas debe de quedar establecido en el contrato y puede ser negociado entre la empresa concesionaria y el MOPT, a través del CNC.

¹⁶ En entrevista con el ARESEP hicieron mención de que incluso estas tarifas no se han ajustado por inflación. Por lo que la ruta 2 tiene un costo de 0.1 dólares y la ruta 32 tiene un costo de 0.4 dólares, ambas para vehículos livianos.

A pesar de que en Costa Rica no se ha aplicado este mecanismo, en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos de la Carretera San José - Caldera se contempla la posibilidad de establecer tarifas por congestión con el fin de mitigar la congestión. En el apartado pertinente al Sistema y tarifa de peaje se establece un subapartado pertinente al ajuste de tarifas por congestión en horas punta (ver cuadro 1). Este apartado establece que es el CNC quien podrá requerir al concesionario la aplicación de tarifas de congestión, además de definir la distribución de los ingresos generados. De acuerdo al contrato, dichos ingresos deberán destinarse a disminuir las tarifas en horas valle y a generar políticas de administración vial y descongestión en la ruta. Esto abre la posibilidad para generar recursos extra y destinarlos a mejorar el transporte público que circula por la vía.

Cuadro 1

Tarifas por congestión en la
Concesión de Ruta 27

Fuente:

Extraído del Contrato de
Concesión de Obra Pública
con Servicios Públicos de la
Carretera San José - Caldera

Ajuste de Tarifas por Congestión en Horas Punta

Con el propósito de mitigar la congestión de tránsito que se puede presentar en la carretera en el futuro, se establece que la Administración Concedente tendrá facultad y podrá requerir al Concesionario el cobro de tarifas máximas de período punta asociadas a la congestión de la vía, TS, en cualquiera de las tres secciones del proyecto.

En su estudio, la Administración Concedente definirá, de común acuerdo con el Concesionario, la política de cobro que se aplicará y la distribución de los ingresos extraordinarios generados por el cobro de la tarifa máxima de hora punta, entre ellas la de traducir el excedente de ingreso en una disminución de la tarifa básica normal durante un periodo que la Administración Concedente definirá que antecede y precede al periodo punta en cuestión para incentivar el viaje fuera de las horas punta, la realización de obras adicionales o la transferencia de los recursos a la Administración Concedente que permitan reforzar políticas de administración vial y descongestión en el corredor vial en beneficio del usuario.

Sin embargo, debido a que no hay precedentes en el país de este tipo de mecanismo, es necesario establecer un marco conceptual en donde se establezca qué se entiende por tarifas de congestión y cómo se compone su cálculo y verificación. Se debe asegurar que la Administración Concedente, en el caso de la Ruta 27 el CNC, tenga completo conocimiento de las acciones que puede realizar en la vía, por ejemplo, requerir al concesionario la aplicación de tarifas de congestión. Debido a que se necesitan generar las metodologías y manuales, el tiempo de implementación de este mecanismo en esta Ruta particular podría ser de entre 36 y 48 meses, basado en experiencias previas (Rodríguez, 2018).

Otra forma de generar recursos para la MUS es reasignando los recursos obtenidos por peajes. En la actualidad, el destino de las tarifas de los peajes está estipulado en el artículo 5 de la Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI) 7798 el cual menciona que “El producto de los peajes únicamente podrá ser utilizado en la carretera que generó el monto respectivo”. Mientras que en los informes presupuestarios del CONAVI se indica que la recaudación por peajes tiene como destino únicamente a la infraestructura de automóviles particulares.

En ese contexto, para reasignar una parte de lo recaudado por concepto de peajes, habría que modificar la ley en cuestión especificando que un monto de esta recaudación debe de ir dirigida a proyectos de MUS.



Foto: GIZ

Estimación del potencial de recaudación

Escenario: Tarifas por Congestión en la Ruta 27

Se realizó una estimación del posible incremento en ingresos derivado de la aplicación de tarifas de congestión tomando como caso de estudio la Ruta 27.¹⁷ Para ello se consideró la cantidad de vehículos que cruzaron la vía por caseta y por mes en el 2018. Al no contar con datos desagregados por hora, se supuso que el 52% de los vehículos cruzaron en hora pico y el restante en hora valle.¹⁸

Tomando en cuenta parámetros disponibles en la literatura especializada

Se consideró una elasticidad precio de la demanda de 0.34¹⁹ y un incremento tarifario “óptimo”²⁰ del 50% en hora pico y una disminución del 10 % en hora valle se estimó que, en horas pico podrían dejar de circular 17% de los vehículos y en hora valle podrían incrementar en 1%. Esto podría tener como resultado un ingreso extra aproximado de 5,604,155 de dólares al año. Estos ingresos extra, de acuerdo al contrato de la Ruta 27, se tendrían que dividir entre el concesionario y el CNC.

Estos recursos podrían dedicarse a financiar distintos proyectos de MUS, sin embargo, a manera de ejemplo en la tabla 10 se presentan algunos proyectos de MUS que se podrían financiar al año. Se puede observar que este mecanismo podrían construir 225 km de ciclovía construir 510 paradas o confinar y señalizar 198 km para el transporte público.

Tabla 10
Posibles proyectos que se podrían financiar al año.

Fuente:
Elaboración propia

MUS	Escenario 1
Kilómetros de ciclovía	225
Paradas de autobús	510
Kilómetros confinados para transporte público	198

Barreras y oportunidades

La barrera más importante en la implementación de esta herramienta es el desconocimiento y formas de comunicar los beneficios, tanto económicos como sociales y medioambientales, que pueden generar las tarifas de congestión. También es importante generar mecanismos para que los recursos generados sean invertidos para mejorar la accesibilidad de la vía en términos generales, pues de lo contrario podría afectar a población con menos poder adquisitivo que no pueden adaptar sus horarios o rutas de viaje. Por otro lado, la aplicación de este mecanismo podría generar congestión en centros urbanos con vías libres alternas a la ruta donde se aplica.

Otra barrera podrían partir de la complejidad en la operación de la medida y de la tecnología necesaria para una fiscalización efectiva. El cobro automático, sin embargo, es ampliamente utilizado a nivel mundial y las brechas han sido superadas en gran medida, aún en países de la región como Santiago de Chile o Ciudad de México. Una recomendación para mitigar esta barrera es partir con un sistema tarifario simple, definiendo tarifas fijas para momentos específicos del día, o dos momentos clave: hora pico y no pico.

Por otra parte, este mecanismo podría generar recursos nuevos para MUS y mejoraría la eficiencia económica y social en el uso del espacio vial. Para tener éxito esperado, sin embargo, es clave que los recursos extra generados se destinen a mejorar el transporte público o dedicarlos a la MUS en general. Este tipo de medidas tiene impactos positivos en el transporte público que circula sobre la vía, pues si existe menos congestión, los tiempos de traslado se podrían ver reducidos incrementando la accesibilidad de las personas usuarias.

¹⁷ Ver metodología en el anexo. Los cálculos detallados se encuentran disponibles en nuestro correo: mexico@itdp.org
¹⁸ Estos porcentajes son los observados en el Reino Unido y en la Ciudad de México, considerando hora pico de 6-10 hrs y de 4-8 hrs, y hora valle el resto del día.
¹⁹ Esta elasticidad se observa en la literatura y es similar a la encontrada en una vía de peaje en México.
²⁰ Este incremento óptimo fue calculado por el equipo de ITDP para una vía de peaje en México.
²¹ Se consideró un costo por km de ciclovía de 24,882 dólares. Para las paradas de autobús se consideró un costo de 10,000 dólares. Y para confinar y señalizar una vía se consideró un costo de 28,333 dólares por kilómetro.

3.2.3

Impuesto a la propiedad de vehículo

El Impuesto al Propiedad de Vehículo en Costa Rica se le llama a los impuestos incluidos en el Marchamo que pagan anualmente los propietarios. El impuesto es actualizado cada año por el Ministerio de Hacienda.

Funcionamiento actual

El impuesto a la propiedad de vehículos está establecido en el artículo 9 de la Ley 7088. Las tarifas que se deben pagar se basan en la depreciación del automóvil y la inflación. La Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda realiza, en enero de cada año, el ajuste tarifario en función del valor de los vehículos en el mercado interno, este ajuste lo realiza de acuerdo la marca, el año, la carrocería y el estilo del carro o vehículo.

Este impuesto no tiene ninguna relación con la capacidad de consumo de combustible de los diferentes vehículos. Los vehículos de uso particular y de mayor cilindrada, pero más antigüedad, se benefician de una reducción paulatina del valor fiscal a pesar de que tienen un impacto ambiental relativamente mayor²². Existe únicamente exenciones a vehículos eléctricos desde 2018 y no se consideran incentivos para otras tecnologías relativamente más limpias, o desincentivos para vehículos más contaminantes.

El ingreso producido por este impuesto ayuda a financiar parcialmente los programas de caminos vecinales, mantenimiento de carreteras y vías urbanas. En la actualidad, los ingresos correspondientes al año 2020 sobre el marchamo se encuentran desagregados como se muestra en la tabla 11.

Tabla 11
Distribución del marchamo

Fuente:
Elaboración propia

Componentes del marchamo	Destino	Porcentaje
Impuesto a la propiedad de vehículos	Al mantenimiento e inversión de la Red Vial Nacional y a la Caja Única del Estado, es decir, para el financiamiento de gastos como educación, seguridad, vivienda y obras públicas	63.86%
Seguro Obligatorio de Automóviles (SOA)	Para cubrir accidentes de tránsito y la atención médica de las personas involucradas	21.92%
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	Mantenimiento de más de 5 mil kilómetros que conforman la red vial nacional	5.7%
Varios timbres	Timbre de fauna y timbre scout	4.70%
Canon del Consejo de Transporte Público (CTP)	Funcionamiento del CTP	1.71%
Estacionómetros	Aportes de recursos para las municipalidades	1.42%
ARESEP	Funcionamiento ARESEP	0.46%
Infracciones de tránsito ²³	Multas y partes pendientes de pago que recolecta el COSEVI	0.23%

Se puede observar que existe un destino definido para los ingresos provenientes del Impuesto a la Circulación, sin embargo, en ningún caso dichos recursos se dirigen a mejorar las condiciones de accesibilidad de las personas a través de incentivar la MUS, si no que se invierten mayormente en mantenimiento de la red vial.

La cantidad de recursos recabados dependen del parque vehicular, sin embargo, dada la estructura de gobernanza estos son bastante estables. En 2018, a nivel nacional, Costa Rica recaudó cerca de 455,400,000 dólares por Impuesto a la Circulación, lo que lo convierte en una de las fuentes de ingreso más relevantes que se podría destinar a infraestructura de transporte sostenible.

²² La ley establece que el valor fiscal de un vehículo anualmente se ajusta de la siguiente manera: se le resta un 10% de su valor por depreciación, se le suma el monto de la inflación del último año y, si se hubiese dado algún cambio en la carga tributaria de los vehículos, se ajusta el valor en función de ese cambio.
²³ Estos recursos se destinan a financiar operaciones de control y seguridad por parte de la policía de tránsito.

Oportunidades de generación adicional de recursos

Para incluir dentro de este tipo de impuesto un rubro dedicado a la inversión en MUS es necesario la modificación de la Ley N°7088 sobre Reajuste Tributario. Específicamente sobre el inciso M y N del artículo 9. Particularmente, del inciso M, se podría insertar algún mecanismo para que un porcentaje dado se dedicara a los programas dedicados a la MUS. Sin embargo, al requerir cambios a una Ley debería llevarse a discusión en el Congreso lo cual podría tomar entre 24 y 48 meses, según estimaciones de expertos.

De acuerdo a las personas que asistieron a los grupos focales, la modificación podría venir directamente del Poder Ejecutivo o la Asamblea Legislativa, donde se establecen las reglas para calcular el impuesto a vehículos y ahí se podría modificar el destino de los ingresos. Sin embargo, se consideró que una iniciativa de este tipo debe de ir impulsada políticamente, por lo que el Poder Ejecutivo debería de tomar liderazgo activo a través de alguna de sus dependencias. El Ministerio de Hacienda sería la encargada de modificar la metodología y los cálculos, y el CONAVI sería la instancia encargada de la ejecución del 50% de los recursos, de acuerdo con la Ley 7798.

Potencial de recaudación: un porcentaje del impuesto a la propiedad de vehículo

Se realizó una estimación del potencial de recaudación que se le podría dedicar a MUS.²⁴ Al no contar con un antecedente sobre el porcentaje que se le podría dedicar, se asumieron varios escenarios con el fin de tener un rango del orden de magnitud del potencial de generación de recursos.

En un escenario donde se pudiera asignar el 0.5% del impuesto a la propiedad de vehículo a MUS, se captaría un ingreso aproximado de 2,277,000 dólares adicionales. Si se pudiera asignar un 3% implicaría un ingreso de 13,662,000. Estos cálculos son a nivel nacional y para 2018.

Estos recursos podrían dedicarse a financiar un programa de subsidios focalizados al transporte para usuarios en situación de vulnerabilidad económica que cubra el 100% de los traslados para entre 3,041 y 18,245 personas por año, que podrían instalar entre 228 y 1,366 paradas de autobús o confinar y señalizar entre 80 y 482 km para transporte público (ver tabla 12).²⁵

Tabla 12
Posibles proyectos que se podrían financiar al año

Fuente:
Elaboración propia

MUS	Escenario 1
Número de personas beneficiadas al año con un subsidio al 100% del transporte ²⁶	Entre 3,041 y 18,245
Paradas de autobús	Entre 228 y 1366
Kilómetros confinados para transporte público	Entre 80 y 482

Barreras y oportunidades

La principal barrera consiste en que la reasignación implicaría redistribuir los ingresos que se encuentran asignados actualmente a otros fines, lo cual podría generar tensiones políticas. Podría generar resistencia social si las personas consideran que no es justa la nueva reestructuración, o perciben una carga más onerosa en los impuestos que pagan anualmente por Marchamo. Un cambio de esta magnitud podría ser complejo, y tomar bastante tiempo en aplicarse, incluso podría postergarse indefinidamente por varios años.²⁷

Además, tiene una base gravable considerablemente grande y tiene cierto nivel de estabilidad. Existen antecedentes en la creación de fondos específicos que se han implementado en otras administraciones.

Por otro lado, **existe la oportunidad para generar una reestructuración del impuesto al ruedo en la cual se puedan incluir temas ambientales.** Por cómo está constituido este impuesto beneficia, debido a la forma en la que se deprecia un vehículo, a vehículos más viejos y de mayor cilindraje. A pesar de que actualmente incluye exenciones a los autos híbridos y eléctricos, se debería modificar con el fin de incluir un componente de sobrecargo que considere las emisiones de contaminantes efectivas por vehículo, y de esta forma incentivar el cambio a vehículos más eficientes.

²⁴ Ver metodología en el anexo. Los cálculos detallados se encuentran disponibles en nuestro correo: mexico@itdp.org

²⁵ Se consideró un costo por viaje de 1.44 dólares. Para las paradas de autobús se consideró un costo de 10,000 dólares. Y para confinar y señalizar una vía se consideró un costo de 28,333 dólares por kilómetro.

²⁶ Se toma en cuenta que en promedio los beneficiarios tomarían 2 viajes por día.

²⁷ Rodríguez Garro, Fernando. 2018. Las reformas tributarias en Costa Rica -cuatro décadas de ajustes e intentos fallidos. FES América Central. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14600.pdf>

Un cambio en la forma en cómo se determina el valor de un auto parece ser administrativamente tardado, sin embargo, una modificación que incluya un componente ambiental podría realizarse con ayuda de la Revisión Técnica Vehicular (RITEVE) debido a que: 1) ahí se genera información sobre la cantidad de emisiones que genera cada automóvil y 2) esta revisión es necesaria para obtener los derechos de circulación. Por lo tanto, se podrían generar límites de emisiones por litro de combustible, y aquellos autos que estén por encima de dicho límite, deberán pagar una cuota fija o variable. Esto permitiría obtener recursos nuevos para invertir en MUS y desincentivar de manera directa el uso de vehículos con altas tasas de contaminación, como SUV's o autos con alto consumo de combustible.

Por otro lado, no se estimó el potencial de recaudación, debido principalmente a la falta de datos, sin embargo consideramos que esta opción tiene bastante potencial de implementación, aceptación y de generación de recursos.

3.2.4

Impuesto a los combustibles

El impuesto único a los combustibles (IUC) es un tributo que grava la producción nacional y la importación de combustibles, con un impuesto único según el tipo de combustible establecido en el artículo 1° de la Ley N° 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributarias.

Funcionamiento actual

Según la ley mencionada, cada tipo de combustible tiene un gravamen distinto, siendo la Gasolina Súper, la Gasolina Plus 91 y el Diesel 50 aquellos que pagan un mayor tributo por litro, 0.43, 0.44 y 0.25 dólares respectivamente en 2020. Estos precios se deben actualizar trimestralmente de conformidad con la variación en el índice de precios al consumidor que determine el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Además, determina que en ningún caso el ajuste trimestral podrá ser superior al tres por ciento (3%).

Actualmente, el Ministerio de Hacienda es la autoridad responsable de actualizar los impuestos a combustibles. El ARESEP es la autoridad responsable de actualizar los precios de los combustibles y la RECOPE es la encargada de aplicar el precio fijado por ARESEP a los combustibles. La estructura de precios del precio final que enfrenta el consumidor se presenta en la tabla 13.

Tabla 13
Estructura de precio de los principales combustibles consumidos en Costa Rica

Fuente:
Elaboración propia

Componente	Tipo de combustible		
	Gasolina súper	Gasolina Plus 91	Diesel 50
Precio internacional del producto	40.2%	40.6%	51.4%
Impuesto	41.0%	40.2%	26.8%
Margen de estaciones de servicio	8.2%	8.4%	9.5%
Margen de RECOPE	7.4%	7.6%	8.6%
Flete	1.6%	1.7%	1.9%
Subsidios y otros	1.5%	1.6%	1.8%
Total	100%	100%	100%

El IUC generó 880 millones de dólares. El destino de estos ingresos se presenta en el artículo 5° de la ley 8114 y el 48.60% se destina directamente al Ministerio de Hacienda, quien lo destina a las instituciones presentadas en la tabla 14.

Tabla 14
Destino de los recursos
recabados por el IUC

Fuente:
Elaboración propia

Destino	Porcentaje
Financiamiento del CONAVI	21.75%
A las municipalidades	22.25%
Pago de servicios ambientales	3.5%
Pago de beneficios ambientales agropecuarios	0.1%
A favor de la Universidad de Costa Rica	1%
Total	48.6%

Las municipalidades reciben 22.25% de lo recabado por el IUC. Estos recursos deben ser designados a la atención de la red vial cantonal, gracias al artículo 19 de la Ley de Movilidad y Seguridad Ciclista, N° 9660, la cual fue publicada recientemente en la Gaceta N° 65 del 2 de abril de 2019. Esta indica que las municipalidades pueden dedicar recursos para financiar proyectos de MUS que estén en la RVC, la cual a partir de esta modificación incluye aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, entre otras. La ley menciona que el Concejo Municipal será la instancia encargada de proponer el destino de los recursos. Sin embargo, aun cuando existe la posibilidad de utilizar estos recursos en proyectos para promover la MUS, de acuerdo con nuestro mejor conocimiento, pocas municipalidades lo han hecho.²⁸

Oportunidades de generación adicional de recursos

Dado que ya existe dentro de la ley la oportunidad de destinar recursos a la red vial cantonal, y dentro de esta se considera a las ciclovías, aceras, o cruces, es posible que una parte de la MUS pueda financiarse a través de la generación o modificación de los reglamentos de las municipalidades para la gestión de los recursos. Si no se pudiera financiar infraestructura para transporte público, sí se pueden generar inversiones en ciclovías o aceras para hacer más caminables las municipalidades y generar los incentivos para propiciar un cambio modal. Sin embargo, se debe tener el apoyo del Concejo Municipal para que estos proyectos sean priorizados.

Al no necesitar cambios legales, sino solamente cambios en los reglamentos de las municipalidades se piensa que el cambio podría llevar entre 6 y 12 meses.

Potencial de generación adicional de recursos:

Destinar un porcentaje de lo que reciben las municipalidades a MUS

Se realizó una estimación del potencial de recaudación que se le podría dedicar a MUS.²⁹ Al no contar con un antecedente sobre el porcentaje que se le podría dedicar se asumieron varios escenarios con el fin de tener un rango de magnitud.

Escenario 1: Etiquetar lo asignado a las municipalidades

En un escenario en el cual se logra asignar el 1% del monto que reciben las municipalidades por IUC, a MUS implicaría una inversión aproximada de 2,051,418 dólares, si se pudiera asignar un 5% implicaría una inversión aproximada de 10,257,092.

Estos recursos podrían dedicarse a financiar un programa de subsidios focalizados que cubra el 100% de los traslados para un número entre 2,740 y 13,698 personas en situación de vulnerabilidad económica por año, construir entre 186 y 932 paradas de autobús o confinar y señalizar entre 72 y 362 km para transporte público (ver tabla 15).³⁰

Tabla 15
Posibles proyectos que se
podrían financiar al año

Fuente:
Elaboración propia

MUS	Escenario 1
Número de personas beneficiadas al año con un subsidio al 100% del transporte público	Entre 2,740 y 13,698
Paradas de autobús	Entre 186 y 932
Kilómetros confinados para transporte público	Entre 72 y 362

²⁸ Añadir info sobre la ciclovía de San José y algunas otros casos similares.

²⁹ Ver metodología en el anexo. Los cálculos detallados se encuentran disponibles en nuestro correo: mexico@itdp.org

³⁰ Se consideró un costo por viaje de 1.44 dólares. Para las paradas de autobús se consideró un costo de 10,000 dólares. Y para confinar y señalizar una vía se consideró un costo de 28,333 dólares por kilómetro.

Escenario 2: Generar recursos a través de un impuesto marginal al diésel

Para este escenario se estimó la generación potencial de recursos a través de un incremento marginal en la tasa impositiva por litro de diésel. El impuesto representa un tercio del precio final, para este ejercicio se consideraron incrementos de 1 a 5 puntos porcentuales. Para las estimaciones se consideró la misma distribución en los ingresos que dicta el artículo 5° de la ley 8114. Esto implicaría que las municipalidades podrían recibir aproximadamente entre 1,346,638 y 6,733,192 dólares adicionales al año y si se estos recursos se etiquetan para invertirse en MUS se podrían llevar a cabo proyectos como los presentados en la tabla 16.

Tabla 16
Posibles proyectos que se
podrían financiar al año

Fuente:
Elaboración propia

MUS	Escenario 1
Número de personas beneficiadas al año con un subsidio al 100% del transporte público	Entre 1,798 y 8,992
Paradas de autobús	Entre 135 y 673
Kilómetros confinados para transporte público	Entre 48 y 238

Barreras y oportunidades

El IUC tiene un potencial de recaudación alto por lo que trasladar recursos de transporte contaminante podría ser una alternativa prometedora para generar recursos para destinar a MUS. Administrativamente no necesitaría cambios pues las municipalidades ya tienen la capacidad legal dedicar estos recursos para invertirlos en ciclovías, aceras, u otros fines. Se debe tener en cuenta que las municipalidades son autónomas y no se les podrían imponer destinos para sus recursos, sin embargo, se podría trabajar con el Concejo Municipal para que estos propongan y prioricen proyectos de MUS.

La barrera principal que se percibe por parte de los actores involucrados proviene de las tensiones políticas de una reasignación a fondos que hoy en día son destinados a otros objetivos. Las municipalidades también indican que los recursos que reciben actualmente son insuficientes para cubrir el mantenimiento de las vías que les corresponden, por lo que sigue siendo deseable pensar en una combinación de herramientas que permitan generar recursos adicionales. El IUC puede ser un componente clave para generar una fuente de fondeo estable a MUS.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

4

Las ciudades tienen a su disposición diversas herramientas para generar recursos que puedan ser destinados a MUS. Determinar la herramienta más apropiada a cada contexto requiere evaluar de manera crítica las características institucionales, legales y económicas de cada zona metropolitana y los municipios que la componen, partiendo de un análisis crítico de las necesidades reales de inversión en MUS. Este reporte se enfocó en realizar una exploración sobre herramientas con potencial para ser implementadas en ciudades costarricenses. Con ayuda de expertos locales, entrevistas presenciales con autoridades nacionales y municipales, así como con información proveniente de dos grupos de enfoque con autoridades e internamente con parte del equipo de GIZ e ITDP. Se identificaron 5 mecanismos con potencial de generación de recursos y viabilidad legal e institucional para ser implementados en Costa Rica en el corto y mediano plazo.

Las herramientas seleccionadas fueron: **parquímetros, patentes de estacionamiento, tarifas de congestión, impuesto a los vehículos, impuesto único a los combustibles y contribuciones especiales.**³¹ Para cada una de estas se analizó su funcionamiento y magnitud de recaudación actual. Además, se describe cómo podrían llevarse recursos de cada una de estas herramientas a MUS, el potencial de generación adicional de recursos, y las principales barreras y oportunidades. Es importante mencionar que a pesar de que se eligieron estos 5 con mayor potencial, se identificaron otras que según las entrevistas y talleres, deberían explorarse con atención en el futuro: **captura de valor del suelo y subsidios para el transporte público.**

4.1 Recomendaciones específicas por mecanismo

A partir del análisis realizado se desprenden algunas recomendaciones específicas para la implementación de las herramientas identificadas con mayor viabilidad:

A) Identificar las necesidades de inversión en MUS para definir las fuentes de fondeo más apropiadas

Los recursos que actualmente se destinan a la MUS en ciudades costarricenses son relativamente bajos, sin embargo, actualmente existen mecanismos mediante los cuales, a través de una correcta gestión, las municipalidades podrían obtener una mayor cantidad de recursos realizando cambios mínimos y con cierta voluntad política.

Para esto, **las municipalidades, en conjunto con el MOPT y a través de los planes cantonales de movilidad integrada, deben identificar las necesidades de inversión en MUS que tiene su población**, esto podría ser diferente para cada municipalidad debido a características geográficas, dinámicas de movilidad, características de la población, entre otras. Una vez que se cuenta con un diagnóstico claro y se identifiquen las necesidades y prioridades, se pueden generar intervenciones, que idealmente deben quedar plasmadas en un Plan de Movilidad Urbana Sustentable. Una vez que se han determinado las estrategias, se debe pasar a identificar las fuentes de recursos disponibles para llevarlas a cabo. Si esta fuente ya genera recursos, se debe evaluar el potencial de redistribución a MUS. En algunos casos, se deben realizar las adecuaciones legales e institucionales para permitir que los recursos sean utilizados con este fin. En el cuadro 1 se observa, a manera ilustrativa, la secuencia de pasos en la que alguna municipalidad podría gestionar recursos para invertir en proyectos específicos de MUS.

31 Como se mencionó previamente, a pesar del interés que surgió en este mecanismo durante la fase de grupos focales, no se recibió información necesaria por parte de funcionarios públicos durante el periodo de elaboración de este reporte por lo que continúa pendiente definir su inclusión durante el proceso de revisión.

Cuadro 2
Ejemplo de cómo obtener recursos para MUS

Fuente:
Elaboración propia

Paso 1. Identificar necesidades de inversión en MUS

Las municipalidades, en conjunto con el MOPT y otras instituciones relacionadas, pueden generar un diagnóstico integral de movilidad que permita identificar necesidades de inversión en el corto, mediano y largo plazo. Estas necesidades deben de informar una serie de estrategias, entre las cuales está la inversión en infraestructura, pero también otros mecanismos de gestión de la demanda, regulación y operación de servicios de movilidad.

La necesidad de construir una ciclovía en una de las calles que componen la RVC, por ejemplo, puede partir de una necesidad de incentivar viajes en modos de transporte más equitativos, así como desincentivar el uso del automóvil por razones ambientales.

Paso 2. Identificar fuentes disponibles de fondeo y financiamiento.

Una vez que se ha identificado esta necesidad, se deben de explorar las fuentes disponibles de fondeo y financiamiento. En términos generales, los recursos pueden redistribuirse a partir de fondos existentes, generarse a partir de modificaciones a herramientas que ya se estén utilizando, o partir de la implementación de nuevos mecanismos. En el ejemplo de la infraestructura ciclista, se considera que dado que la inversión mejorará directamente la RVC, como indica la Ley 9660, se podrían utilizar los recursos provenientes del Impuesto Único de Combustibles (IUC).

En este documento se han presentado mecanismos que pueden servir de punto de partida, aunque debe evaluarse detalladamente qué tan apropiados son para cada contexto y tipo de proyecto. Idealmente, debe de optarse por mecanismos de fondeo que cobren más a quienes más valor recibirán. Es importante realizar este proceso inicial de mapeo debido a que es posible que se opte por utilizar más de una fuente para un proyecto en específico.

Paso 3. Cuantificar la magnitud de los recursos que pueden captarse de la redistribución de fuentes existentes o la generación de recursos adicionales

Ya que se cuenta con un mapeo de fuentes disponibles, debe cuantificarse el potencial de cada una de estas fuentes para fondear los proyectos identificados. Existen fuentes con un mayor potencial y estabilidad, como el IUC, y otras como parquímetros, que a pesar de no tener un potencial de recaudación sustancial tienen otros beneficios sociales adicionales. En este reporte se presentaron algunos ejemplos de este potencial, y resalta que debe de existir un match entre el tipo de proyecto y la fuente más apropiada, considerando la utilización conjunta de dos o más fuentes.

Paso 4. Realizar adecuaciones legales e institucionales en caso de ser necesario

Como se ha discutido a lo largo de este reporte, permitir la aplicación de algunos mecanismos de fondeo a MUS puede requerir de adecuaciones a reglamentos y leyes. Este punto puede ser una limitante en el corto plazo, por lo que debe de considerarse en una estrategia de fondeo que muchos de estos cambios son viables si se realizan de manera coordinada entre distintas instituciones. Otros mecanismos no requieren de adecuaciones legales, como es el caso la Ley 9660 que permite invertir en proyectos de MUS sobre la RVC con los recursos del IUC sin llevar a cabo cambios institucionales.

Paso 5. Diseño e implementación de proyectos.

Una vez que se cuente con un plan viable para la obtención de recursos el gobierno cantonal e instituciones nacionales como el MOPT, puede llevar a cabo el proceso de planeación, diseño e implementación del proyecto. Un elemento clave del proceso de diseño es la inclusión de la sociedad a través de un proceso participativo formal y la transparencia en el uso de los recursos.

B) Generar zonas de parquímetro y cobro de patentes para estacionamientos alrededor de las estaciones del TRP

El TRP es el proyecto de movilidad más grande de Costa Rica, y tendrá impactos urbanos tangibles en el largo plazo en la GAMSJ. Esto genera una necesidad de implementar estrategias complementarias de integración con el espacio público, particularmente en las áreas de influencia de las estaciones. Las municipalidades, a través de una modificación en su reglamento, podrían generar zonas de parquímetros con el fin de ordenar el espacio público y limitar el estacionamiento irregular, al mismo tiempo que se generan recursos adicionales que puedan ser invertidos en MUS, como mejoras a la red peatonal y ciclista, y el espacio público en general. Además, dado que el ordenamiento territorial le compete a las municipalidades, estas podrían incrementar el cobro de patentes comerciales a aquellos estacionamientos que se encuentren cerca de las paradas del TRP. El potencial de recaudación de estos mecanismos es relativamente bajo, sin embargo, puede ser relevante para realizar algunas acciones e inversiones para la MUS. Al crear sinergias con el TRP e incorporar esta medida como una plan de integración urbana, se podría dar un lógica política clara y favorecer la aceptación social.

C) Garantizar que las nuevas concesiones de carreteras incluyan la posible implementación de tarifas de congestión

El contrato de la Ruta 27, que se firmó a finales del 2001, incluye la posibilidad de aplicar tarifas de congestión. Le otorga la potestad al CNC para definir la distribución de los recursos adicionales generados por este mecanismo. Esto abre la oportunidad para que, se generen recursos que podrían ser invertidos para mejorar la MUS. Sin embargo, estos recursos, de acuerdo con la ley vigente, deben ser invertidos en la misma ruta que los genera. Su potencial de recaudación es alto, no obstante, al ser un mecanismo nuevo en el país debe manejarse de manera estratégica, diseñando estrategias de comunicación y mitigación para los grupos que sean afectados desproporcionadamente.

D) Promover la inclusión un componente ambiental del impuesto a la propiedad de vehículos (Marchamo)

El funcionamiento actual del impuesto a la propiedad de vehículos no considera el impacto ambiental de los vehículos, más allá de las exenciones que se hacen a vehículos eléctricos. Para dar una lógica de sostenibilidad ambiental y equidad a esta medida es necesario considerar esquemas que permitan captar recursos de los vehículos más contaminantes para desincentivar su uso y generar recursos que puedan destinarse a MUS. Debido a que dentro del país se tiene una fuerte resistencia social hacia la creación de nuevos impuestos esta medida se podría manejar como una reasignación de lo ya recaudado. Esta reasignación podría generar resistencia adicional por parte de las instituciones que reciben recursos actualmente, por lo que es necesario alinear a los principales actores involucrados. El potencial de generación de recursos es relativamente alto debido a la gran base impositiva de este impuesto. Por ello, incluso cuando se destine un porcentaje relativamente bajo de lo recaudado, este mecanismo podría financiar proyectos de MUS de gran escala. Por otra parte, para incentivar la transición a tecnologías más limpias en el transporte, se podrían explorar otras medidas como incrementar los subsidios que se otorgan para vehículos eléctricos, presentes en la Ley 9518, para incrementar el periodo de exención o la tasa de subsidio.

E) Canalizar los recursos recabados por el impuesto a los combustibles hacia MUS

La Ley de Movilidad y Seguridad Ciclista, N° 9660, abre la oportunidad de destinar recursos procedentes del IUC a aceras y ciclovías. Esta posibilidad es relativamente nueva, por lo que en primer lugar es necesario garantizar que las autoridades municipales estén al tanto de estos cambios. Debido a que no existen barreras institucionales o legales a destinar recursos de estos fondos a MUS, el principal elemento que limita este cambio es la voluntad política. Se deben generar estrategias para difundir los beneficios de impulsar políticas para mejorar la MUS dentro de la población, y generar acuerdos para que los municipios prioricen la MUS en sus planes de inversión viales, e incluyan planes de mejora integral en las vías que se mejoran con recursos del IUC.

El potencial de captación de recursos es relativamente alto, por lo que incluso cuando se destine un porcentaje bajo de los recursos que recibe cada municipalidad, estas podrían financiar proyectos de MUS en las vías cantonales, particularmente relacionados con la movilidad activa es decir, ciclovías, cruces seguros, zonas 30, entre otras.

F) Considerar la opción de otorgar subsidios para el transporte público

A pesar de que los actores entrevistados no identificaron a los subsidios al transporte público como un mecanismo con alto potencial de implementación, la experiencia de ciudades del mundo indica que los subsidios al transporte público son ampliamente justificados por su rentabilidad social (Rode et al. 2019). A pesar de que esta medida podría percibirse como un costo alto a los recursos públicos, se debe de considerar que actualmente se subsidia de manera importante los desplazamientos en automóvil privado, modo que recibe recursos públicos de manera desproporcionada. Además de permitir una distribución de los recursos invertidos en movilidad más equitativa, los subsidios al transporte público se considerarán un opción eficiente y útil para mitigar las externalidades del transporte privado (Santos, 2010).

4.2

Recomendaciones transversales

En el proceso de realización de este proyecto y los involucramientos con autoridades y actores involucrados en la planeación de MUS. Existen dos recomendaciones transversales clave:

G) Sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos en la importancia de invertir en MUS

Una limitación importante a la inversión en MUS es el desconocimiento de su importancia por parte de funcionarios y actores políticos. Con el fin de que se prioricen proyectos de MUS, es necesario que exista un proceso de sensibilización y capacitación a los funcionarios públicos, donde se expongan los beneficios sociales, medioambientales y económicos en el corto, mediano y largo plazo que tienen las inversiones en MUS. También deben involucrarse en estas actividades a miembros de instituciones relevantes, como los Concejos Municipales, pues tienen mucho peso en la toma de decisiones.

H) Crear liderazgos políticos e institucionales activos para impulsar nuevas herramientas de fondeo y financiamiento a MUS

Entre las recomendaciones generales, está la necesidad de generar liderazgos políticos activos para que puedan ser implementadas estas medidas. El análisis encontró que el liderazgo del poder ejecutivo es clave para plantear una visión holística en las políticas urbanas, de transporte, sociales y medio ambientales que convergen en la MUS. Algunas de estas herramientas toman en cuenta fuentes nacionales de fondeo e pueden implicar cambios legales, mismos que podrían ser presentados al Congreso por el poder ejecutivo. Así mismo, agrupaciones nacionales de municipios podrían ser un actor apropiado para liderar iniciativas transversales a este nivel de gobierno.

I) Incentivar coordinación entre instituciones de los distintos niveles de gobierno

Por otro lado, surge la necesidad de diseñar estrategias de coordinación de diversas dependencias, jurisdicciones y niveles de gobierno, tanto nacionales como municipales, en una estrategia metropolitana de fondeo y financiamiento de MUS. Muchas de las herramientas traslapan las atribuciones distintas dependencias, por ejemplo, a través de la canalización de recursos nacionales a niveles municipales, o la necesidad de aprobación y obtención de vistos buenos por dependencias técnicas como el MOPT o el Ministerio de Hacienda. Debido a esto, se deben generar canales de comunicación e intercambio continuo entre estas dependencias.

Referencias

Aguilar, R. et al. (2018): Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible - Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Programa Estado de la Nación.

Ardila-Gomez, A. y Ortegón-Sánchez, A. (2016): Sustainable Urban Transport Financing from the Sidewalk to the Subway - Capital, operations and maintenance financing. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Broaddus, A., et al. (2009) Gestión de la Demanda de Transporte. GTZ, Eschborn.

Castro Rodríguez, L. E., Moya Acuña, I. y Picado Aguilar, G. (2016): Estudio de prefactibilidad del sistema de tren rápido de pasajeros de la GAM. San José: Incofer.

Egloff, S., et al. (2018): Costa Rica: Una propuesta para superar la crisis de movilidad actual (2018-2022) - Aproximación a una política pública sobre organización del transporte público en el Área Metropolitana de San José para el período de gobierno (2018-2022). Grupo de Análisis sobre Sistemas de Transporte y Movilidad.

El Economista (2019): La Unión Europea apoyará a Costa Rica para desarrollo de tren eléctrico. Disponible en: <https://www.eleconomista.net/economia/La-Union-Europea-apoyara-a-Costa-Rica-para-desarrollo-de-tren-electrico-20190814-0029.html> [Consultado el 06.11.2019]

Hernández Vega, H. et al. (2018): Informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible 2018 - Movilidad Peatonal y en Bicicleta en Costa Rica. San José: Programa Estado de la Nación.

LanammeUCR - Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (2017): Manual de Recepción de Obra Vial. UCR - Universidad de Costa Rica.

Ley N° 9329 (2015): Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. San José: La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Lehner, Stephan & Peer, Stefanie. (2019). The price elasticity of parking: A meta-analysis. Transportation Research Part A: Policy and Practice. 121. 177-191. 10.1016/j.tra.2019.01.014.

Lobo, M. y Gómez, E. (2019): Estudio de Financiamiento de acciones climáticas a nivel municipal. San José, Costa Rica: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Ludewig, D. (2019): Reforma fiscal verde en el sector transporte de Costa Rica. Bonn y Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

MOPT (2019): Plan Estratégico Sectorial 2019-2024 - Infraestructura y Transporte. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Oerlemans, S. (2017) Parking price elasticity. Blog disponible en: <https://www.q-park.com/blogs/newsitem/13740/parking-price-elasticity>

Ottosson, D. B., Lin, H., & Chen, C. (2012). Price elasticity of on-street parking demand—a case study from Seattle. In Transportation Research Board, TRB Annual Meeting, Washington.

PIMUS (2017): Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible para el Área Metropolitana de San José de Costa Rica.

Rode, P., Heeckt, C. y da Cruz, N.F. (2019): National Transport Policy and Cities: Key policy interventions to drive compact and connected urban growth. London and Washington, DC: Coalition for Urban Transitions.

Rodríguez Garro, Fernando. 2018. Las reformas tributarias en Costa Rica -cuatro décadas de ajustes e intentos fallidos. FES América Central. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14600.pdf>

Santos, G., Behrendt, H., & Teytelboym, A. (2010). Research in Transportation Economics Part II : Policy instruments for sustainable road transport q. Research in Transportation Economics, 28(1), 46–91. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.03.002>

Salazar Murillo, D. (2019): ¿Quiénes controlan el transporte público del país? Negocios de familia. San Pedro de Montes de Oca: Seminario Universidad.

Tabla a1

Evaluación del potencial y barreras encontradas en los mecanismos de financiamiento por parte de las instituciones entrevistadas

Mecanismo de financiamiento		Institución entrevistada					
		D.P. Dama	CTP	M. Hacienda	MOPT	MSJ	CFIA
Tarifas de estacionamiento	Potencial	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto
	Barreras	Tres de los entrevistados encuentran una barrera social y económica puesto que podría entenderse desde el sector comercial como un desincentivo a sus clientes. Así como dificultad económica, puesto que no todas las municipalidades tienen la capacidad de implementar el pago electrónico. Aunado a una inexistencia de recurso humano para fiscalización.					
Impuestos sobre vehículos	Potencial	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
	Barreras	Cinco de los entrevistados encontraron una barrera social puesto que el contexto de políticas hacendarias actual es complejo y, aunado a esto, ya existen bastantes impuestos al vehículo.					
Tarifas de congestión	Potencial	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Bajo	Alto
	Barreras	Tres de los entrevistados entienden que podría verse como una manera de desfavorecer a la población con menos poder adquisitivo de transitar por la ciudad. Aunado a eso, argumentan que existiría un conflicto con el sector de repartidor de productos. Y que su instalación podría representar un alto costo					
Subvenciones y préstamos nacionales e internacionales	Potencial	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
	Barreras	Los entrevistados encuentran la barrera de que la situación económica del país no da margen para aumentar su deuda externa.					
Reasignación presupuestaria para infraestructura	Potencial	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto
	Barreras	Tres de los entrevistados visualizan una barrera políticas en este mecanismo puesto que para reasignar algunos presupuestos hay que hacerlos pasar por el congreso o concejo municipal.					
Asociación Público-Privada para el transporte público	Potencial	Alto	Medio	Medio	Bajo y Alto	Medio	Alto
	Barreras	Los entrevistados consideran que es muy poco explorado en el país y todavía existen muchos mitos al respecto.					
Tarifas de servicios públicos de transporte (plataformas/ usuarios)	Potencial	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Alto
		Bajo		Bajo	Bajo		
	Barreras	Todos los entrevistados consideran que una medida como esta tendría un efecto negativo en el incentivo del uso del transporte público debido al aumento del costo.					
Tarifa de impacto del desarrollo	Potencial	Alta	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio
	Barreras	Se tiene la noción socialmente de que ya se paga suficientes impuestos de tenencia de tierras.					
Desarrollo conjunto	Potencial	Alta	Medio	Bajo	Alto	Medio	Medio
	Barreras	Se tiene la noción que ya se paga impuestos de tenencia y permisos municipales suficientes					

Fuente: Elaboración propia

Tabla a2

Evaluación del potencial y análisis de los mecanismos de financiamiento por parte de las personas expertas de GIZ, persona experta en finanzas públicas de Costa Rica e ITDP

Mecanismo de financiamiento		Evaluación de expertos
Tarifas de estacionamiento	Potencial	Alto
	Análisis	Vale la pena profundizar los mecanismos para recaudar fondos a nivel municipal, es un mecanismo que podría implementarse a corto plazo. Sin embargo, se debe estudiar su potencial de recaudación, sobre todo porque en la teoría la generación de recursos es baja. Se deben considerar los cambios necesarios para poder etiquetar una parte de los recursos y que estos vayan dirigidos al transporte sustentable
Tarifas de congestión	Potencial	Alto
	Análisis	Dentro del contrato de concesión de la carretera de la Ruta 27 se contempla la posibilidad de implementar esta medida, lo cual agiliza el potencial de implementación. En la teoría presenta un potencial de generación de recursos medio. No es necesario generar cambios normativos. El MOPT es responsable de solicitar que se apliquen tarifas de congestión y definir el uso de los recursos extra generados.
Subvenciones y préstamos nacionales e internacionales	Potencial	Bajo
	Análisis	Debido a que se pretenden implementar mecanismos de financiamiento de mayor permanencia, y además por el rol de La Cooperación Internacional, este mecanismo no es atractivo de explorar.
Subvenciones y préstamos nacionales e internacionales	Potencial	Bajo
	Análisis	Debido a que se pretenden implementar mecanismos de financiamiento de mayor permanencia, y además por el rol de La Cooperación Internacional, este mecanismo no es atractivo de explorar.
Asignación presupuestaria para infraestructura	Potencial	Medio
	Análisis	Presenta una viabilidad administrativa favorable, sin embargo, habría que estudiar la viabilidad política y legal. Los cambios son a largo plazo.
Asociación Público-Privada para el transporte público	Potencial	Bajo
	Análisis	No es de interés para este estudio generar recursos en el sector transporte público para reinvertirlo en el mismo sector (o en movilidad en general).
Captura de valor	Potencial	Alto
	Análisis	Esta es una de las herramientas más prometedoras debido a su alto potencial de generación de recursos. También, a nivel nacional ya existe el marco legal, el cual es la Ley 74 sobre Construcción de Obras de Interés Público 1916 que brinda opciones legales concretas para la ejecución de infraestructura y recuperación de plusvalías con el fin de reinvertir en el desarrollo urbano. Aunque la ley es de 1916 sus objetivos y su utilidad siguen vigentes y es una posibilidad factible para impulsar obra pública. Sin embargo, es necesario la creación de reglamentos a la ley. Por otro lado, hay que estudiar con cautela qué se está llevando a cabo en otras instituciones como el INVU y la Mesa Multinivel del Tren Rápido de Pasajeros.
Impuestos a combustibles	Potencial	Alto
	Análisis	Es un mecanismo que a largo plazo es interesante dejarlo planteado para un momento coyuntural oportuno. Se podrían modelar el potencial de generación de recursos. Actualmente nada de esto se destina a la movilidad urbana sustentable.

Fuente: Elaboración propia

Tabla a3
Reglamentos y artículos referentes a establecimientos de zonas parquímetro

Fuente: Elaboración propia

Reglamento	Artículos referente a establecimiento de zonas de parquímetro
Reglamento de estacionómetros de la Municipalidad de San José	Artículo 1. La Municipalidad del Cantón Central de San José por medio de su Ejecutivo y de la dependencia a cuyo cargo tenga la administración y control del sistema de estacionamiento designará las zonas, calles, avenidas, plazas, parques y demás lugares públicos en dónde se instalarán estacionómetros y zonas de estacionamiento. Lo anterior se hará en estrecha colaboración con el MOPT. Artículo 3. Para los efectos del cobro del impuesto se divide el Cantón central de San José en zona céntrica y no céntrica. La zona céntrica quedará comprendida entre la calle 21 a la calle 22 y entre avenida 13. La zona no céntrica corresponde al resto del cantón.
Reglamento para el Establecimiento y Administración de Zonas Públicas de Estacionamiento de la Municipalidad de Belén	Artículo 1. La Municipalidad de Belén, por medio de la Unidad de Policía Municipal tendrá a su cargo el funcionamiento, control y administración del sistema de estacionamiento, conforme a lo establecido en el artículo 29, inciso n) del Reglamento del Proceso de Seguridad, Vigilancia y Control Tributario de la Municipalidad de Belén, conocida como Policía Municipal. Propondrá a las autoridades nacionales y locales el establecimiento de zonas que se destinarán al aparcamiento de vehículos. Artículo 2 De las Zonas de Estacionamiento: Para los efectos del cobro de este precio se divide el Cantón en Zona Céntrica y Zona no Céntrica. a) La Zona Céntrica comprende entre calles dos y cinco, y entre avenidas primera y segunda del distrito primero de San Antonio. b) La Zona no Céntrica comprende desde las calles y avenidas inmediatas siguientes de la Zona Céntrica hasta los límites del Cantón

Cuadro a1
Otros mecanismos de financiamiento mencionados en las entrevistas

Fuente: Elaboración propia

Mecanismo	Mencionado por
Impuesto al licor para financiar el transporte	CTP
Impuesto al combustible	Despacho Primera Dama
Cobro de alquiler por uso de derecho de vía	CFIA
Cargo por emisiones	MOPT
Aumentar multas de infracción de tránsito para financiar el transporte	CTP
Fondos de inversión	Ministerio de Hacienda
Fideicomiso	Ministerio de Hacienda
Fondo de pensiones	Ministerio de Hacienda
Alianzas público-privadas	Ministerio de Hacienda
Plusvalía	Ministerio de Hacienda
Contratos de arrendamiento financiero	Ministerio de Hacienda
Titularización	Ministerio de Hacienda
Bonos verdes	Ministerio de Hacienda
Cooperación internacional no reembolsable	Ministerio de Hacienda
Cargo a transportes de carga	MOPT
Cobro de derecho de vías a cableras	MOPT
Bonos municipales: Se emiten por una cantidad y monto definido	MSJ

Fuente: Elaboración propia

Imagen a1
Metodología para la
estimación del potencial
de recaudación:
Parquímetros

Fuente: Elaboración
propia

Estimación del potencial de recaudación por el incremento en las tarifas de parquímetros en San José

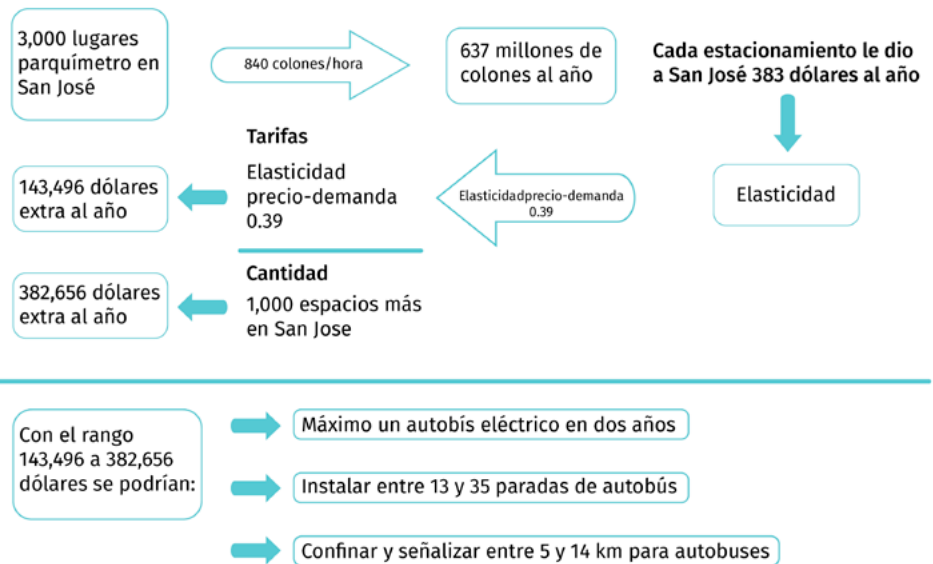
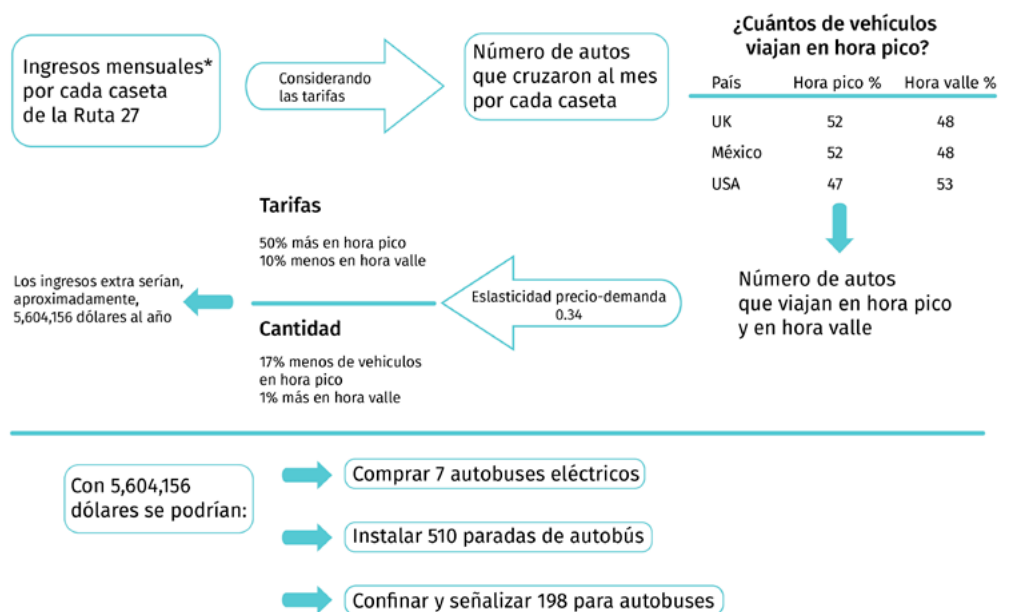


Imagen a2
Metodología para la
estimación del potencial
de recaudación: Tarifas de
congestión

Fuente: Elaboración
propia

Estimación del potencial de recaudación por la aplicación de tarifas de congestión (ej. Ruta 27)



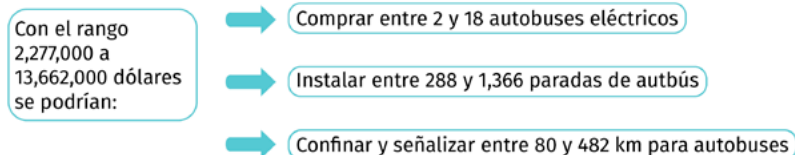
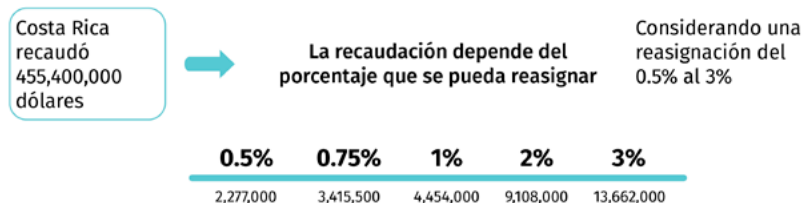
*Se consideró el 90% de los ingresos porque ese porcentaje viene de vehículos ligeros

Imagen a3

Metodología para la estimación del potencial de recaudación: Impuesto a los vehículos

Fuente: Elaboración propia

Estimación del potencial de recaudación por la reasignación del impuesto a la propiedad de los vehículos



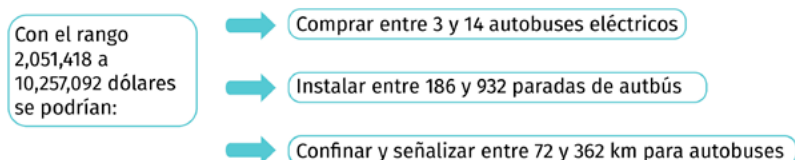
*Estimado del INS para 2019

Imagen a4

Metodología para la estimación del potencial de recaudación: Impuesto único a los combustibles

Fuente: Elaboración propia

Estimación del potencial de recaudación por la reasignación del impuesto a la gasolina en Costa Rica



*Cálculo aproximado considerando consumo por gasolina y diesel

