PARLAMENTO
DEL URUGUAY
CÁMARA
DE SENADORES

Montevideo, 15 de Febrero de 2025

Señora Presidente de la

Cámara de Senadores

Sr. Alejandro Sánchez

Presente

Tengo el honor de dirigirle este escrito con el fin de presentar el proyecto de ley adjunto por el que se prohíbe la importación de vehículos propulsados a combustión interna en el año 2040 y su circulación en el año 2045.

Aprovecho la ocasión para saludarle atentamente

Pedro Bordaberry

PROYECTO DE LEY

Art. 1. Prohíbase la importación, fabricación y armado de vehículos que sean impulsados por motores de combustión interna, aptos para su uso con combustibles fósiles, cuyo destino final sea el mercado doméstico. La presente disposición entrará a regir a partir del 1º de enero de 2040.

Art. 2. Los vehículos comprendidos en la prohibición antes dispuesta son los siguientes:

A) Automóviles y vehículos comerciales.

B)Ómnibus.

C)Camiones.

D)Camiones tractores para semirremolques.

H) Motocicletas (incluidos los ciclomotores) y velocípedos equipados con motor auxiliar.

Art. 3. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo podrá autorizar excepciones a la prohibición dispuesta por los artículos precedentes siempre que medie previo otorgamiento de un certificado de necesidad por parte de los Ministerios de Industria, Energía y Minería, Vivienda y Medio Ambiente y de Transporte y Obras Públicas y que se refieran a los siguientes bienes:

A) Vehículos con motores de combustión interna considerados deportivos o clásicos, con más de veinte años de antigüedad, cuyo destino exclusivo sea exhibición o participación en competencias y de acuerdo a la reglamentación que dicte el Ministerio de Industria, Energía y Minería a estos efectos.

B) Vehículos con motores de combustión interna destinados a actividades productivas donde su función sea relevante en el proceso productivo o de prestación del servicio, y cuyas prestaciones específicas no puedan ser desempeñadas por vehículos con una motorización distinta.

C) Vehículos con motores de combustión interna destinados a actividades productivas donde su función sea relevante en el proceso productivo o de prestación del servicio, y cuyo costo total de funcionamiento empleando combustibles no fósiles sea por lo menos un 30% inferior al costo de vehículos con una motorización distinta y prestaciones equivalentes.

La propiedad y tenencia de los bienes exceptuados por esta vía de la prohibición dispuesta no podrá trasmitirse en modo alguno por el consumidor o usuario final para quien se importó o fabricó por el término de cuarenta y ocho meses.

Art. 4. Se prohíbe la circulación en territorio nacional de vehículos impulsados por motores de combustión interna en base a combustibles fósilespuros o en mezclas a partir del 31 de diciembre de 2045, sin perjuicio de las excepciones dispuestas en el artículo 3º.-

Art. 5. El Ministerio del Interior procederá al secuestro de todo vehículo automotor que circule en contravención de lo establecido en el artículo 4º. y dispondrá su depósito a cargo del propietario, poseedor o guardador de hecho de este.

No obstante, la autoridad competente podrá autorizar por única vez su desplazamiento precario estableciendo las condiciones para ello.

Se le aplicará, además, una multa equivalente a 10 UR (diez unidades reajustables), cuyo destino será Rentas Generales.

Una vez acreditada ante la autoridad interviniente el pago de la multa correspondiente procederá la recuperación del vehículosecuestrado y depositado.

Las Intendencias Municipales cuando comprueben la circulación devehículos en violación de lo dispuesto en el artículo 4º. deberán denunciarlo ante el Ministerio del Interior a los efectos dispuestos por el presente artículo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto fue originalmente presentado el 18 de abril de 2017. En aquel momento los países que habían tomado medidas o hecho anuncios con relación la venta de vehículos impulsados por combustibles fósiles en el futuro eran los siguientes:

- Noruega: En 2016, el Parlamento noruego acordó un objetivo de prohibir la venta de nuevos vehículos con motores de combustión interna para 2025.
- Países Bajos: En 2016, se propuso una medida para prohibir la venta de autos nuevos a gasolina y diésel para 2025.
- Alemania: En 2016, el Bundesrat aprobó una resolución instando a la Unión Europea a prohibir la venta de vehículos nuevos con motores de combustión interna para 2030.
- India: En marzo de 2017, el gobierno anunció que evaluaba una transición hacia vehículos eléctricos para 2030.
- Francia y Reino Unido: Aunque sus planes de prohibición para 2040 se anunciaron en julio de 2017, había discusiones previas sobre medidas similares.

En junio de 2023 los miembros de la Unión Europea (UE) acordaron una legislación que prohíbe la venta de nuevos vehículos de pasajeros y vehículos comerciales ligeros con motores de combustión interna a partir de 2035. Políticas similares han sido anunciadas por el Reino Unido, Canadá, el Estado de California en Estados Unidos, Costa Rica, Islandia, Israel, Singapur, Chile y Nueva Zelandia.

En Glasgow en 2021 en el marco de la 26ava Conferencia de lasNaciones Unidas sobre el Cambio Climático se emitió la llamada Declaración de Glasgow.

Por ella cerca de 60 estados, entre ellos, Colombia,Chile, Paraguay y Uruguay, se comprometieron a que todas las ventas de vehículos de pasajeroy vehículos comerciales ligeros nuevos fueran libres de emisiones de CO2 para 2040, y 2035 en los mercados líderes. Uruguay se comprometió a partir del 2040; en América Latina, Chile secomprometió para el 2035. Uruguay también firmó en esa Conferencia con otros países elcompromiso de terminar la venta de vehículos de transporte pesado nuevos a combustión para el2040.

¿Por qué todos estos países, muchos de cuales son economías de mercado, no esperan simplemente que sea el funcionamiento del mercado el que lleve a la desaparición de los vehículos impulsados por combustibles fósiles?

Existen varias razones para ello:

- Externalidades negativas: El goce de un vehículo de los vehículos de combustión interna es para su propietario. La contaminación atmosférica y sonora que generan la debemos soportar todos, sin contraprestación. Como

todo bien con fuertes externalidades negativas el resultado final es un consumo excesivo, es decir, un consumo muy superior al que habría si cada propietario de un vehículo a combustión interna tuviera que hacerse cargo de los costos de neutralizar su cuota parte de contaminación generada.

- Limitaciones en cuanto a incentivos monetarios: Si bien muchos países han adoptado políticas de subsidio para impulsar, por ejemplo, la compra de vehículos eléctricos, dichas políticas no son suficientes para generar la velocidad de cambio que se requiere. En los países en desarrollo se agrega el problema de restricciones presupuestales que limitan severamente el empleo de subsidios. La prohibición a una fecha futura dada es un incentivo muy eficaz para superar ambos obstáculos.

- Barreras iniciales: Los vehículos eléctricos requieren cambios importantes de infraestructura, lo que está asociado a costos iniciales altos. y la infraestructura asociada tienen costos iniciales altos, lo que dificulta su adopción masiva en ausencia de plazos ciertos.

- Incertidumbre: El mercado puede ser reacio a invertir en tecnologías emergentes sin señales claras de que habrá demanda en el futuro. La transición de las tecnologías tradicionales a las nuevas requiere cambios en múltiples aspectos de economía. La incertidumbre con relación al ritmo en que se deben producir esos cambios es en sí misma un factor de ralentización de ese ritmo.

La evidencia indica que es prudente tener un sano escepticismo con relación a las intervenciones del Estado en la economía. Tal escepticismo se vuelve más pertinente cuando de prohibiciones se trata. Procuraremos pues exponer las razones por las cuales las prohibiciones que se disponen en este proyecto de ley son el instrumento más idóneo para coadyuvar al logro del interés general.

Las proyecciones indican que para la entrada de la vigencia de la prohibición el precio de los vehículos eléctricos ya se encontrará hace muchos años por debajo del precio de los vehículos comunes la pregunta que naturalmente surge es ¿para qué se necesita una prohibición? En ese sentido es importante comprender: 1. cuáles son los problemas que se plantea ante la introducción de nuevos productos en un mercado, 2. la acción de los grupos de interés y su impacto,3. los “efectos de red” y 4. la necesidad de una transición planificada.

Cuando se introduce un producto nuevo en un mercado, como es el vehículo eléctrico, la tendencia natural e irracional del consumidor es la resistencia al cambio, al punto que para que un producto nuevo desplace muy rápidamente al anterior es necesario

que presente ventajas muy importantes con relación al conocido, y lo que es más importante, no presente ninguna deficiencia en su desempeño con relación al producto que sustituye. Esa subvaluación de las ventajas y sobrevaloración de las deficiencias lleva a que el proceso de introducción de un producto implique períodos de tiempo muy prolongados. Para aquellos productos que impliquen una erogación muy elevada para el consumidor y cuyo período de uso previsto también será muy prolongado es frecuente que esos tiempos se vuelvan muy extensos.

Las estrategias básicas frente a este problema son dos. Una de ellas es simplemente esperar, convencidos que con el transcurso del tiempo el nuevo producto supere las pequeñas deficiencias comparativas y los consumidores aprendan a dar su justo valor a sus ventajas. La estrategia alternativa es forzar al cambio de los consumidores, una de cuyas variantes es la obsolescencia programada. La estrategia más adecuada depende de las particularidades del caso. En el caso que nos ocupa el aceptar una estrategia de cambio lento conlleva la destrucción de valor para la sociedad. En tanto el comportamiento del consumidor no se basa en un análisis racional orientado a la optimización del uso de sus recursos, sino que está influenciado fundamentalmente por procesos psicológicos que se traducen en sesgos decisorios, la decisión tampoco optimiza la utilización de los recursos considerando a la sociedad en su conjunto. Contrariamente a lo que se podría pensar, esta propuesta no es equivalente a las políticas introducidas por los países desarrollados basadas en el subsidio de los autos eléctricos, ni tampoco equivalente a una política de penalización tributaria de los vehículos a combustible fósil. La razón es que mientras estas políticas procuran incentivar a los consumidores por la vía de distorsionar las señales de mercado, aquí lo que se quiere hacer es neutralizar la insensibilidad de consumidores renuentes al cambio a las señales del cambio inexorable.

El segundo grupo de razones por las cuales es pertinente adoptar este tipo de medidas es la necesidad de dar certezas, prepararse y anticiparse al cambio que vendrá. Con seguridad existirá quienes se resistan al cambio, ya sea porque el status quo los beneficia o por resistencia natural (tan arraigada en nuestra cultura). A lo que se agrega la necesidad de que desde el propio Estado se comience la adaptación a la nueva realidad. Por ejemplo, ANCAP verá su negocio principal seriamente afectado y el de UTE crecerá. El consumo de combustibles fósiles aún sigue aumentando, lo que puede derivar en la tentación de inversiones para aumento de la capacidad de refinación que luego no tendrán retorno. Serán necesarias nuevas regulaciones, distribución, etcétera. Es necesario prepararse para el futuro y no limitarse a esperar que este llegue. Uruguay tiene además, la posibilidad de enviar un mensaje claro, como lo está haciendo Noruega, en cuanto al cuidado medio ambiental, la apuesta a las energías renovables y el futuro. Será el primer país en América en tomar este camino.

El tercer grupo de razones está vinculado a los “efectos de red”. Un producto tiene efectos de red cuando su valor para un consumidor está directamente vinculado a cuántos más consumidores están usando el mismo producto. El bien que se usa clásicamente en la bibliografía académica para ilustrar el concepto es el fax. El primer fax no tenía valor para ningún consumidor, porque no había nadie de quien recibirlo o enviarlo. Cuantas más personas lo usaran, más valioso era. En el caso del vehículo eléctrico los efectos de red son muy importantes. El primero de ellos es que la densidad de los puestos de recarga en lugares públicos estará fuertemente asociados a la cantidad de vehículos de este tipo que circulen, al mismo tiempo que la existencia de una red de puestos de recarga densa valoriza enormemente los vehículos al reducir los problemas de autonomía. También hay efectos de red en todo lo referente a repuestos, mecánicos especializados, etc. En todos esos casos la constitución de empresas que brinden los bienes o servicios asociados requeridos guardará relación a la cantidad de clientes potenciales existentes. Otro efecto de red es el valor de reventa del vehículo, que también guardará relación a lo generalizado que esté su uso. Un efecto de red muy importante es el referido a la disposición en forma medioambientalmente adecuada de las baterías, cuando lleguen al final de su vida útil. El costo de esta disposición guarda relación directa y positiva también a la cantidad de vehículos eléctricos. Cuando en bienes con efectos de red importantes se deja su progreso al juego espontáneo del mercado los procesos se dilatan enormemente, con todos los consumidores a la espera que sean los otros consumidores los que den “el siguiente paso”, todos esperan por todos y al final nadie hace nada.

El cuarto grupo de razones, y no por ello menos importante, es la necesidad de realizar una transición planificada y ordenada. El fijar los hitos importantes de las prohibiciones de 2040 y 2045 genera bases ciertas y creíbles que irán teniendo traducción en los precios relevantes del mercado, a partir de las cuales todos los agentes económicos involucrados podrán planificar su acción. Existirán agentes económicos que deberán reconvertirse u organizar un cese ordenado cuando se produzcan los cambios relevantes
en el mercado, los que seguramente se darán antes de las fechas establecidas pero asociados a ellas. Otros agentes deberán planificar la creación de nuevos emprendimientos, o el fortalecimiento y ampliación de los servicios que actualmente brindan.

Montevideo, 15 de Febrero de 2025

Pedro Bordaberry