

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 10614**

13 de julio, 2020
DFOE-AE-0265

**Señor
Edel Reales Noboa
Director Departamento Secretaria del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimado señor:

Asunto: Se emite opinión sobre el proyecto de ley denominado Ley para la recuperación económica después de la emergencia, expediente n.º 21963

En el ejercicio de la función consultiva que corresponde por disposición legal a la Contraloría General de la República, de oficio se rinde opinión sobre el proyecto de ley denominado Ley para la recuperación económica después de la emergencia, a efecto de que sea considerada, en lo pertinente, por la Asamblea Legislativa.

I. Sobre la exposición de motivos:

Señala, que para la atención de emergencias, el país cuenta con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, n.º 8488 del 11 de enero de 2006; sin embargo, la normativa no contempla acciones para la recuperación de la población en la etapa posterior a la emergencia, que es cuando precisamente se requiere de mayor dinamismo para volver a echar a andar la economía, reconstruir la zona afectada, mantener y generar nuevos empleos y recuperarse.

Manifiesta el proponente, que eventos como Otto en 2016 y Nate en 2017, y recientemente la emergencia generada por la pandemia del COVID-19, han provocado una crisis de salud pública que ha tenido enorme impacto en la economía, la producción ha decaído y el consumo se ha contraído, llevando a las puertas de una crisis económica sin precedentes, que amenaza miles de empleos y la estabilidad de las familias y los negocios.

Por ello, el presente proyecto de ley autoriza al Poder Ejecutivo para que, ante la declaratoria de emergencia en los términos dispuestos por la mencionada Ley n.º 8488, así como frente a la declaratoria de recesión, según lo dispuesto por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635, pueda utilizar herramientas como la reducción temporal y excepcional del impuesto al valor agregado a los alquileres, y a los servicios de suministro

eléctrico y de agua, para ayudar a las personas y al sector productivo a soportar de mejor forma los embates de la crisis económica generada por los acontecimientos y, sobre todo, conservar los empleos, así como dar un alivio al bolsillo de los consumidores para la adquisición de estos servicios básicos y la recomposición de la economía.

Las exoneraciones serán excepcionales, por cuanto sólo se podrían aplicar luego de la declaratoria de emergencia o de recesión, en todo el territorio nacional o en aquel afectado por la emergencia, extendidos hasta por un año contado a partir de la correspondiente declaratoria.

II Observaciones del Órgano Contralor

En primera instancia, procede reiterar lo indicado en otras oportunidades sobre la necesidad de que ante la emergencia generada por el COVID-19, se adopten decisiones oportunas y ágiles, bajo un enfoque integral basado en datos y criterios, con la vinculación clara a la emergencia y definición de la temporalidad en sus medidas. Es conveniente valorar los proyectos de ley en su conjunto, logrando el alto impacto que la situación amerita, evitándose duplicidades, contradicciones e incluso vacíos en el diseño del marco legal.

Ahora bien, en relación con el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente n.º 21963, se propone una reforma a la Ley sobre el impuesto al valor agregado, n.º 6826, del 8 de noviembre de 1982, a efecto de que cuando se declare una emergencia nacional, o el país atraviese una recesión económica, se exonere la totalidad del impuesto al valor agregado (IVA) a las microempresas y pequeñas empresas inscritas en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), así como las micro y pequeñas empresas agrícolas registradas ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Dicha exoneración será hasta por un año contado a partir de la fecha en que se declare la emergencia o la recesión, aplicado a los arrendamientos, y al suministro eléctrico residencial, y a la venta o entrega de agua residencial, así como de las empresas antes mencionadas; y resulta aplicable en todo el territorio nacional o aquel afectado por la emergencia.

Con respecto a las exoneraciones, el Órgano Contralor ha reseñado que éstas son parte de la problemática fiscal que enfrenta el país, por cuanto constituyen una carga para las finanzas estatales, en términos de costo fiscal, administrativo y de control, e inciden en la transparencia y la equidad del sistema tributario.¹ Por ello, conviene que las exoneraciones se justifiquen plenamente, estén sujetas a una temporalidad definida y revisión de su impacto, y de las causas o motivos que las fundamentan.

En el proyecto de ley propuesto, si bien las exoneraciones son temporales, se echa de menos un análisis de los costos y beneficios sociales que estas podrían tener, su impacto en la recaudación y cumplimiento del objetivo perseguido con la Ley de Fortalecimiento de las

¹ Oficio n.º DFOE-SAF-0110 (1850) del 14 de febrero de 2017.

Finanzas Públicas, y en función de ello, valorar si existe algún mecanismo más económico y efectivo. El Órgano Contralor ha externado de forma reiterada en consulta a proyectos de ley, que el gasto tributario del país debe ser atendido, en el contexto de la compleja y difícil situación fiscal del Gobierno, caracterizado por un déficit estructural insostenible. De esta forma, propuestas de exoneraciones ameritan un análisis detallado de su impacto en esa situación prevaleciente.

En cuanto a la posibilidad de aplicar la exoneración de este tributo en todo el territorio nacional o en aquel afectado por la emergencia, no se establece un parámetro para determinar dicho alcance territorial, lo cual podría propiciar su aplicación en casos más allá de los necesarios y configurarse un despropósito respecto de los fines perseguidos con el impuesto. Así también, hacer extensiva la exoneración a cualquier tipo de emergencia, puede propiciar incongruencias entre la medida de alivio a implementar y el perfil de las implicaciones del suceso, ante lo cual es necesario tener presente la diversidad en el tipo de emergencias acaecidas en el país en los últimos años, las cuales abarcan desde situaciones sanitarias como el COVID-19, la A-H1N1, el dengue, chikungunya, zika, e incidentes de contaminación puntual, hasta fenómenos climáticos y sísmicos, asuntos agropecuarios, incendios y defensa de la soberanía.

Por otra parte, el artículo 2 del proyecto modifica el artículo 30 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, n.º 8488, para que se agregue una cuarta fase de atención de la emergencia que se denominará fase de recuperación económica. Esta se define como un “período de tiempo durante el cual las personas físicas y jurídicas ubicadas en el territorio afectado por la emergencia o la declaración de recesión, según lo dispuesto por el inciso c) del artículo 8 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, podrán beneficiarse de las exoneraciones descritas en los incisos 10), 11) y 12) del artículo 8 de la Ley sobre el impuesto al valor agregado, Ley N° 6826, Ley de 8 de noviembre de 1982 y sus reformas, con el objetivo de que se recuperen económicamente”.

Primeramente, procede señalar que la normativa para la atención de emergencias no fue creada para aplicarse a situaciones estructurales como la condición de recesión económica, aun cuando esta se acentúe por una situación de emergencia, de tal manera que no resulta procedente incorporar este elemento dentro del sistema para la atención de emergencias contemplado en la Ley n.º 8488.

A su vez, conviene indicar que la precitada Ley n.º 8488 prevé una estructura funcional para la atención de las emergencias, dividida en tres fases progresivas, a saber, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Según dicha normativa, la atención se extiende en el tiempo hasta que se logre controlar definitivamente la situación, y tiene como finalidad tomar acciones directamente relacionadas con la emergencia, con el fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de los afectados.

Las fases de atención de las emergencias han sido definidas en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030², señalando como prioridad aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Ello confirma que la Ley n.º 8488 observa una congruencia con instrumentos de aceptación general en la materia, lo cual conviene mantener para una mayor seguridad jurídica en la aplicación de ese cuerpo normativo.

En relación con este tema, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que la fase conclusiva de la atención de emergencias corresponde a la reconstrucción de viviendas y de obra pública que faciliten los servicios básicos de la zona afectada. También ha reseñado que el concepto de emergencia y su atención bajo el marco del artículo 180 Constitucional y la Ley n.º 8488, no comprende aquellas necesidades que pueden y deben ser atendidas como parte del accionar ordinario del Estado, y no bajo un régimen excepcional.

A respecto ha indicado:

Desde luego que todo lo dicho implica, que la razonabilidad del dimensionamiento de los efectos de esta inconstitucionalidad, impone a la Sala entender que una declaratoria de “emergencia nacional” o de un “estado de necesidad y urgencia”, necesariamente, se resuelve en al menos tres etapas: la fase crítica, que es la inmediata a la ocurrencia del evento de que se trata; la fase intermedia o de mediano plazo, que por lo general se refiere a la rehabilitación de la zona afectada, incluyendo la limpieza y reposición, aunque provisional de accesos a la zona de desastre, construcción de refugios, también provisionales, etcétera y por último, la fase de conclusión que a largo plazo, es en la que se construyen, por ejemplo, las viviendas destruidas, los acueductos y alcantarillados, los tendidos eléctricos y en general, se reponen los servicios públicos afectados. Las tres fases pueden ser objeto de atención bajo el concepto de emergencia nacional y para ser reconocidas por el ordenamiento jurídico, deben estar incluidas en un plan general de solución de la emergencia, dejándose claramente establecido, ese nexo de causa y efecto entre el evento y los daños causados a que se ha hecho referencia”³

Así, desde el punto de vista conceptual y funcional de la atención de las emergencias, no puede estar contemplada una fase de recuperación económica más allá de la

² El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Este es el resultado de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

³ Resolución n.º 96-005095-0007-CO, cita Voto n.º 3410-92

reconstrucción, la cual se orienta a reponer el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados, entre ellos, los proporcionados por obras de infraestructura pública, con la finalidad de estabilizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del entorno, siempre en relación causal directa con el suceso provocador de la emergencia. Es decir, no ampliándose a otras circunstancias o consecuencias que deben atenderse mediante los mecanismos ordinarios de los cuales dispone el Estado, por tratarse de situaciones estructurales.

En ese sentido, es preciso señalar que la declaratoria de emergencia es transitoria, y un plazo mayor al de cinco años previsto para la fase de reconstrucción, podría prolongar más allá de lo razonable el régimen de excepción y flexibilidad previsto en la mencionada Ley n.º 8488. Además, considerando que las acciones asociadas a las fases de atención de una emergencia se instrumentalizan con el Plan General de la Emergencia y se financian con los recursos del Fondo Nacional de Emergencia, la reactivación económica es un tema que no solo excede el alcance de dichos instrumentos y recursos, sino también de las competencias de su operador que es la Comisión Nacional de Emergencias.

El Órgano Contralor emite esta opinión a efecto de que sean valoradas las observaciones y sugerencias de las reformas al texto de ley de esta nueva iniciativa que tiene como propósito mitigar los efectos causados por la atención de la emergencia COVID 19.

Atentamente,



Licda. Carolina Retana Valverde
GERENTE DE ÁREA

Lic. Juan Luis Camacho Segura
ABOGADO

MAQG/EFM/JLCS/pmt

Ce: Despacho Contralor

G: 2020002095 - 2