

Al contestar refiérase
al oficio n.º **15946**

7 de octubre del 2024
DFOE-SOS-0591

Señora
Cinthya Diaz Briceño
Jefe de Área
Área de Comisión Legislativa VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado Ley para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Libre de Deforestación y Deforestación Evitada, tramitado bajo el expediente n.º 24.381

En atención a su oficio n.ºAL-CPEAMB-0626-2024 del 12 de septiembre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado Ley para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Libre de Deforestación y Deforestación Evitada, tramitado bajo el expediente n.º 24.381, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Indica, que tales medidas coadyuvan en el mantenimiento de reservas de carbono del bosque en pie. Señala que el 20% del total de emisiones de CO2 son generadas por la deforestación (cambio de uso del suelo de tierras forestales a no forestales), por ello la deforestación evitada es una medida para la mitigación de gases de efecto invernadero, pues se pretende mantener las reservas de carbono de bosques en pie, además es preciso fomentar las actividades que eviten la eliminación del bosque, señalando que el país presenta una de las tasas de reconversión forestal boscosa más alta del planeta.

Sin embargo, es criterio del proponente que los programas que han coadyuvado con ello, como es el pago de servicios ambientales, depende de ingresos al impuesto al combustible que genera emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo cual, es importante nuevos proyectos que fomenten el uso de nuevos materiales sustitutivos de la madera.

Al respecto, el proyecto de ley que se consulta, tiene como fines: asegurar los objetivos de desarrollo sostenible, la promoción, el fomento y gestión de la actividad libre

DFOE-SOS-0591

2

7 de octubre, 2024

de reforestación y deforestación evitada, fortaleciendo mecanismos de control y promoción de productos y subproductos derivados de actividades agrícolas. Se procura promover la producción libre de reforestación y deforestación evitada, y tiene como beneficiarios prioritarios los micro, pequeñas y medianas productores nacionales.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con el contenido normativo de la propuesta. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

a) Aspectos generales

En primer lugar, se indica que el objetivo del proyecto de ley es muy amplio, propone promover, fomentar y gestionar actividades productivas que sean libres de deforestación y deforestación evitada, conceptos que se definen como medidas o estrategias de prevención o reducción de la pérdida de los bosques para reducir las emisiones de gases causantes del calentamiento global, señala la iniciativa legislativa que los productos, servicios o procesos serán todos aquellos que se transforman o desarrollan a partir de materiales o métodos que contribuyen a la reducción de la deforestación.

En relación con el marco institucional de gestión, se le asigna al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) la promoción, desarrollo, fomento, administración y control de la actividad libre de reforestación y deforestación evitada. También señala esta iniciativa, que las instituciones de la Administración Pública deberán generar la apertura institucional para desarrollar procesos productivos acordes con las condiciones, dimensiones y ventajas de la producción libre de reforestación y deforestación evitada.

Al respecto, el Órgano Contralor observa una falta de precisión de conceptos y alcances normativos, lo cual genera incerteza, pues no señala cuales son los parámetros, variables y condiciones que estas actividades productivas deben reunir para ser libres de deforestación y deforestación evitada, así como criterios de medición real y efectiva para garantizar que las medidas y estrategias sean intencionadas y significativas para ser consideradas libres de deforestación o deforestación evitada. Ello conlleva además, a que los encargos designados a las instituciones públicas para promover y fomentar estas actividades sea difícil de cumplir y de ser evaluada.

En el artículo 5 del proyecto de ley, se incorporan definiciones como las de bosque y deforestación; ésta última entendida como la conversión de bosques a otro uso sea inducido o no, la deforestación evitada; la cual se define como las medidas y estrategias de prevención o reducción de pérdida de bosque mediante compensaciones y certificaciones. Sobre ello, es importante consignar, que la definición de bosque contiene

DFOE-SOS-0591

3

7 de octubre, 2024

elementos y alcances diferentes a los que están considerados en la Ley Forestal vigente¹, sin que se indique una derogatoria expresa en el proyecto de ley, lo cual podría generar inconvenientes de aplicación normativa y confusión al operador jurídico y técnico.

Además, propone el proyecto de ley que la Administración Pública facilitará al MINAE los recursos capacitados en la actividad libre de deforestación y deforestación evitada, autorizando a su vez a suscribir convenios de cooperación interinstitucional con entidades no gubernamentales para el desarrollo y fomento de actividades para los fines antes indicados. En este sentido, se sugiere valorar, que el aporte de los recursos humanos que supone calificados en la actividad libre de reforestación y deforestación evitada para el cumplimiento de lo establecido en el proyecto de ley, podría generar afectaciones al servicio público de las instituciones de la Administración Pública que autoriza facilitar para dichos fines, en tanto no hay sustituciones ni posibilidad de crear nuevas plazas.

La iniciativa en consulta, crea un sistema de certificación para productos o bienes innovadores, los cuales se definen como aquellos que se transforman a partir de materiales o métodos que contribuyen a reducir la deforestación o promueven la reforestación. También, señala que el productor decide si certifica los productos o servicios para el consumo nacional o internacional, y la certificación puede ser utilizada para la comercialización cuyos requisitos se definirán en un reglamento.

El proyecto de ley, incorpora reformas La ley de Impuesto General sobre las Ventas, n.º 6826 del 8 de noviembre de 1982, para que se incluya como tarifa reducida del 0.5% a la venta de productos certificado libres de deforestación y deforestación evitada, así como con respecto a las importaciones o internaciones de equipos maquinaria e insumos utilizados en las actividades antes indicadas.

Al respecto se indica que de previo a emitir las certificaciones, es importante que sean definidos con claridad los criterios de selección de las actividades y programas que serán los beneficiarios de ese sistema, ello con el fin de garantizar que la aplicación de los beneficios de exoneraciones fiscales no lo sea para aquellos programas y actividades que no tengan como propósito tales fines, y evitar que se apliquen beneficios fiscales que generan impacto al erario público, lo cual es contraproducente, sobre todo ante la crisis fiscal del país, e iría en contra de las iniciativas de reformas legales recientes que pretenden una mayor recaudación impositiva.

Con respecto a los beneficios que se otorgan al amparo de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, n.º 8634 de 23 de abril de 2008, el Órgano Contralor observa que ya en el artículo 7 de esta normativa, señala un tratamiento prioritario para el otorgamiento de beneficios a proyectos que incorporen o promuevan el concepto de

¹ Artículo 3, inciso d) Bosque: Ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más del setenta por ciento (70%) de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho (DAP).

DFOE-SOS-0591

4

7 de octubre, 2024

producción más limpia, por lo cual ya estarían considerados bajo ese marco regulatorio los programas de producción de productos libres de deforestación y deforestación evitada. La misma observación se hace para lo propuesto en el artículo 16 del proyecto de ley, pues los beneficiarios del Fondo Especial para el Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Fodemipymes) son las MYPIMES, considerando cualquiera que sea la actividad productiva, por lo que la propuesta en consulta vendría a duplicar regulaciones ya existentes.

El Órgano Contralor sugiere considerar, que la Ley Forestal, n.º 7575 del 13 de febrero de 1996, al regular la conservación, protección y administración de los bosques naturales, así como el aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales conforme principios de uso adecuado y sostenible (artículo 1), cumple la misma finalidad propuesta en el proyecto de ley, como es evitar la deforestación. Dicha ley, prohíbe el cambio de uso del suelo de bosques a otros posibles usos, y limita el aprovechamiento forestal en bosques privados bajo criterios de sostenibilidad certificados de previo (Artículos. 19, 20 y 27), regula de manera puntual la forma sostenible de aprovechamiento de árboles mediante planes de manejo, ello en cualquiera de las actividades que se pretendan realizar.

Además, se observa que ley de referida cita, contiene incentivos a los propietarios de bosques por los servicios ambientales que generen, y por su regeneración voluntaria (evitación de la deforestación por el mantenimiento del bosque en pie) como exención del pago de impuestos (artículo 23) y garantías ante el sistema bancario nacional (artículo 25). Además, regula un sistema de pago de servicios ambientales como compensación por los servicios ambientales a los propietarios de bosques, y por actividades y programas intencionados de reforestación voluntaria y a las actividades productivas agroforestales, (artículos 46 y sgtes).

En razón de lo anterior, con la iniciativa del proyecto de ley, al crearse una sistema de certificaciones e incentivos para actividades que actualmente se encuentran reguladas en la Ley Forestal, se generarían duplicidades innecesarias y posibles contradicciones.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de Ley para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Libre de Deforestación y Deforestación Evitada, propone promover la deforestación y deforestación evitada como medida de mitigación o reducción de emisiones de efecto invernadero, es consistente con las políticas públicas asumidas por el país el marco de la Convención sobre Cambio Climático. No obstante ello, es importante clarificar aspectos relacionados con los alcances y contenidos de la normativa propuesta, precisar conceptos y valorar si lo que se pretende ya está regulado en otros cuerpos normativos como es la Ley Forestal, ello a fin de no crear duplicidades y contradicciones en los aspectos regulados.

DFOE-SOS-0591

5

7 de octubre, 2024

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MVCJ/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente

G: 2024001207-14

NI: 19465-2024