**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IEC- 085-2019**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

# "REFORMA DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N.° 9547 QUE REFORMA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N.° 7566, CREACIÓN DEL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1 DE 18 DE DICIEMBRE DE 1995 Y SUS REFORMAS, DE 17 DE MAYO DE 2018"

**EXPEDIENTE Nº 20.844**

**INFORME ECONÓMICO**

**ELABORADO POR:**

**MELVIN LAINES CASTRO**
**ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:**

**MAURICIO PORRAS LEÓN**
**JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ**
**DIRECTOR a.i**

**24 DE OCTUBRE DE 2019**

## Contenido

*I.- RESUMEN DEL PROYECTO ..... 3*

*II.- CONSIDERACIONES GENERALES ..... 3*

*III.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY ..... 5*

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

**AL-DEST- IEC-085-2019**

**INFORME ECONÓMICO[1]**

**"REFORMA DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N.° 9547 QUE REFORMA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N.° 7566, CREACIÓN DEL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1 DE 18 DE DICIEMBRE DE 1995 Y SUS REFORMAS, DE 17 DE MAYO DE 2018"**

**EXPEDIENTE Nº 20.844**

## I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de Ley propone una reforma al artículo 7 de la ley N°9547, que reforma varios artículos de la Ley de Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1 Ley N°7566 del 18 de diciembre de 1995, con el propósito de establecer la tasa con que se financiará el sistema en un 0.75% sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público.

Según lo indicado en la exposición de motivos, durante el periodo 2017-2018, el Sistema de Emergencias 9-1-1 enfrentó una crisis de ingresos que atentaba con la continuidad del servicio, lo que afectaba no solo a la población sino a las once instituciones de emergencias que están adscritas. A efecto de brindar inmediata solución a la crisis se aprobó la Ley N.° 9547 del 17 de mayo de 2018 en la cual se ajustó la base de cálculo de la tasa de financiamiento modificando el término "servicio de telefonía" por "servicios de telecomunicaciones disponibles al público", con lo cual la base de cálculo de la tasa se amplió para incorporar los servicios de Internet fijo, móvil y líneas dedicadas.

No obstante lo anterior, en el artículo 7 del texto aprobado, se define que la tarifa será "hasta el 0,75%" de la base de cálculo, pero no se precisa cual entidad deberá fijarla, y aunque en algunas interpretaciones se sobreentendió que sería la propia Dirección del Sistema de Emergencias 9-1-1, no se indica expresamente en la ley, lo que está generando incertidumbre en el sector de telecomunicaciones. Esta omisión requiere corregirse a efecto de brindarle aplicabilidad a la Ley N° 9547 y el financiamiento que requiere la institución, lo cual se solventa con la eliminación de la palabra "hasta" de dicho texto.

## II.- CONSIDERACIONES GENERALES

De conformidad con lo establecido en la Ley 7566 del 18 de diciembre de 1995, el Sistema de Emergencias 9-1-1, es un órgano adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad con personalidad jurídica instrumental y potestad de ejecutar su

[1] *Elaborado por Melvin Laines Castro, Asesor Parlamentario, revisado por Mauricio Porras León, Jefe del Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos. Supervisado por Fernando Campos Martínez, Director a.i del Departamento de Servicios Técnicos.*

asignación presupuestaria según sus objetivos de servicio y coordinación interinstitucional. El sistema tiene como propósito participar, oportuna y eficientemente, en la atención de situaciones de emergencia para la vida, libertad, integridad y seguridad de los ciudadanos o casos de peligro para sus bienes, con cobertura en todo el territorio nacional.

De acuerdo con la Ley son funciones del Sistema de Emergencias 9-1-1:

a) Desarrollar y mantener un sistema de recepción, atención y transferencia de las llamadas de auxilio realizadas en situaciones de emergencia a las instituciones y los cuerpos de socorro correspondientes. Estas labores las realizará a través de una red de comunicación con una base de acceso única para los particulares, que integre, con el más alto nivel técnico y óptima calidad, canales de comunicación entre órganos y entes del sector público o privado.

b) Fusionar de manera progresiva en el 9-1-1, como único número, todos los que atienden llamadas de auxilio en situaciones de emergencia.

c) Mantener un programa permanente de capacitación para los funcionarios del Sistema. Para tal efecto, suscribirá acuerdos de cooperación con entidades públicas o privadas, dentro del país o fuera de él.

d) Ejecutar los procedimientos y trámites necesarios, dictados por la Comisión Coordinadora, para que las emergencias reportadas se atiendan con eficiencia y calidad.

En la actualidad, según prescribe el artículo 4 de la Ley N°7566, el Sistema de Emergencias 9-1-1 es coordinado por una comisión y está conformado **operativamente** por las siguientes instituciones:

- Sistema de Emergencias 9-1-1
- Benemérita Cruz roja Costarricense
- Fuerza Pública de Costa Rica
- Benemérito Cuerpo de Bomberos
- Organismo de Investigación Judicial
- Dirección General de Policía de Transito
- Comisión Nacional de Prevención Riesgos y Atención de Emergencias
- Servicio de Vigilancia Aérea
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Servicio Nacional de Guardacostas
- Instituto Nacional de la Mujer
- Patronato Nacional de la Infancia

## III.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley contiene un Artículo Único que pretende reformar la Ley de Creación del Sistema 9-1-1 y sus reformas, de manera que se fije la tasa a cobrar para el financiamiento del servicio en un 0,75% sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público, siendo que anteriormente la norma señalaba que la tasa sería de "**hasta"** un 0.75%.

Para efectos de financiar los costos que demanda el Sistema de Emergencias 9-1-1, la Ley 7566 dispuso la creación de una tasa de financiamiento a cargo de los abonados y usuarios de los servicios de telefonía. Inicialmente la tarifa porcentual sería determinada en función de los costos que demande la eficiente administración del sistema y en consideración con la proyección del monto de facturación telefónica para el siguiente ejercicio fiscal; esta tarifa no podría exceder un uno por ciento (1%) de la facturación telefónica y sería definida por la Sutel, previa comprobación de los costos de operación e inversión del Sistema.

Si bien inicialmente este esquema permitió financiar la operación del Sistema, producto de los cambios tecnológicos asociados al uso de la telefonía los ingresos fueron decayendo de manera progresiva.

Como parte de las razones por las que se presenta este efecto, la más relevante es la reducción de los ingresos de los servicios de voz provenientes de la telefonía tradicional, tanto fija como móvil, como resultado del efecto sustitución que han experimentado los servicios de telecomunicaciones en el mercado y que se ha acentuado a partir de 2012, pues las facilidades de comunicación y aplicaciones a través de los datos (cuya tarifa vigente es plana), tales como WhatsApp, Skype, Viber, entre otros, tanto por mensajería, como por voz IP, han desplazado sustancialmente el consumo de servicios de telefonía móvil y fija tradicionales.

Así, en el periodo 2012-2016, el volumen de minutos de voz a nivel nacional según tecnología, fija, móvil e IP evidencian una consistente tendencia a la baja en la cantidad total de minutos, del orden del 40% en telefonía fija, 4% en telefonía móvil que naturalmente, por el volumen que representa estos servicios, no se compensan con la tendencia al alza de la telefonía VoIP. Entre el 2015 y el 2016, el uso de minutos de voz o llamadas en servicios móviles, cayó un 8% (620 millones de minutos) mientras que el consumo de datos de Internet aumentó en un 63% (más de 47.000 Terabytes). La tendencia mundial del uso de aplicaciones vía Internet, no solo ha impactado a los servicios de voz (llamadas), también a los servicios de mensajes de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS) que cayeron en los últimos cinco años un 78% y 96% respectivamente.

La disminución constante del servicio de voz, se traslada en forma literal a los ingresos percibidos por el Sistema de Emergencia 9-1-1, tendencia que, según las proyecciones de la Sutel, se mantendría a la baja en los siguientes años. Se estima que la base de cálculo de la tasa de financiamiento presenta una erosión del orden del 15% anual en los últimos años.

Por su parte, los costos de operación del Sistema de Emergencias 9-1-1 han presentado un aumento correspondiente al crecimiento del Sistema. Esta situación ha sido reconocida por la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), por ejemplo, en la resolución N° RCS-34-2013, de 6 de febrero de 2013 "*Resolución de solicitud de fijación de tarifa porcentual para el cálculo de la tasa de financiamiento del Sistema de Emergencias 9-1-1*", en la que se recomendaba realizar un estudio "*para valorar si el 1% de los servicios telefónicos gravados, establecido en la Ley es suficiente para que el Sistema de Emergencias 9-1-1 operase sin pérdidas*". La sistemática reducción de los ingresos del Sistema de Emergencias 9-1-1, se acentuó en los últimos años, exponiendo a un serio riesgo financiero a esta institución. Un resumen de la situación se presenta en el siguiente cuadro.

***Cuadro N°1:*** *Sistema de Emergencias 9-1-1, Resumen de los requerimientos de financiamiento y fijaciones de Sutel con el tope máximo de tasa, periodo 2012-2017 en millones de colones*

| AÑO | Resolucion de SUTEL | Requerimiento de financiamiento | % Ingresos de telefonía (voz) | Monto fijado 1% por SUTEL | Ingresos reales |
|---|---|---|---|---|---|
| **2012** | RCS-080-2012 | ₡4.809 | 1,24% | ₡3.888 | ₡3.817 |
| **2013** | RCS-013-2014 | ₡6.113 | 1,76% | ₡3.478 | ₡3.996 |
| **2014** | RCS-010-2014 | ₡5.743 | 1,36% | ₡4.221 | ₡4.007 |
| **2015** | RCS-027-2015 | ₡5.338 | 1,14% | ₡4.687 | ₡3.643 |
| **2016** | RCS-059-2016 | ₡4.548 | 1,00% | ₡4.590 | ₡4.091 |
| **2017** | RCS-037-2017 | ₡4.447 | 1,25% | ₡4.069 | ₡3.866 |
| **Promedio** | | **₡5.166** | **1,29%** | **₡4.156** | **₡3.903** |
| | | | | -20% | -6% |

*Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones de fijación tarifaria Sutel*

Según los datos anteriores, la fijación tarifaria del periodo 2012-2017 debió ser en promedio ¢5,166 millones, lo que implica al menos 1.29% de los servicios de "telefonía" facturados para cubrir los requerimientos de operación del Sistema de Emergencias 9-1-1. Sin embargo, dado el tope establecido en la ley, solo se autorizó la tarifa del 1%, es decir, ₡4,156 millones en promedio para el periodo en cuestión, lo que representa una reducción del 20% de los requerimientos, situación que ha inhibido la posibilidad de inversión. No obstante, la realidad se hace más compleja, porque los ingresos reales registrados por tasa de financiamiento, en promedio ha sido de ₡3,903 millones, lo que implica ingresos menores en un 25% respecto a lo autorizado.

Los ingresos del 1 de enero al 30 de abril 2018 sufrieron una reducción en el orden del 29% comparado respecto al mismo periodo 2017; esto significa que, de mantenerse la condición de la ley original, el déficit presupuestario a diciembre 2018 se proyecta en un rango entre los ₡800 y ₡1.000 millones, exponiendo a un

serio riesgo la continuidad del servicio público. Tómese en cuenta que para el año 2020 se considera imprescindible la renovación de equipo de cómputo de todas las posiciones de operadores y despachos institucionales, por deterioro u obsolescencia tecnológica.

Valga reseñar que al 16 de diciembre de 2016 el Sistema de Emergencias 911 mantenía una deuda con el Instituto Costarricense de Electricidad, desglosada en las siguientes subpartidas:

| | |
|---|---|
| Otros Documentos Internos Varios a Pagar | ¢5,060.480.841 |
| Otros Documentos Varios | ¢361.462.960 |
| Títulos y Valores de la Deuda Publica | ¢269.169.388 |

Esta deuda se generó producto principalmente de una serie de cargos administrativos efectuados por el ICE al Sistema de Emergencias 9-1-1, luego de una distribución de costos contables que incluía transacciones desde el 2003 en adelante. Esto generó un pasivo que superaba en 16 veces el activo corriente y en 5 veces el activo total del Sistema. Esta obligación fue condonada por el Instituto Costarricense de Electricidad según consta en el oficio 0150-1247-2017 del 20 de setiembre del 2017, por medio de un convenio entre las partes. Posterior a la separación administrativa que opera a partir del año 2015, ambas instituciones llevan contabilidades totalmente separadas e independientes.

A efecto de brindar una solución inmediata a la crisis financiera que enfrentaba el Sistema de Emergencias 9-1-1, el 25 de abril del 2018 se aprobó la Ley N.° 9547, "*Reforma de los Artículos 3 Inciso b), 7, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 19 y 20 de la Ley N°7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, de 18 de diciembre de 1995, y sus reformas"*[2]. Con esta reforma se ajustó la base de cálculo de la tasa de financiamiento modificando el término "servicio de telefonía" por "servicios de telecomunicaciones disponibles al público", con lo cual la base de cálculo de la tasa se amplió para incorporar los servicios de Internet fijo, móvil y líneas dedicadas. Por su parte, la tasa a cobrar se ajustó de manera que fuera hasta un 0,75% sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público

De acuerdo con las reformas legales efectuadas, el esquema de financiamiento de la organización que se definió en el artículo 7 de la Ley N°7566 fue el siguiente:

> *"Artículo 7- Tasa de financiamiento*
>
> *Para garantizar una oportuna y eficiente atención en las situaciones de emergencia para la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, los*

[2] Publicada en La Gaceta N° 86 del 17 de mayo de 2018. Rige a partir de esta misma fecha.

*costos que demande el Sistema de Emergencias 9-1-1 se financiarán con una* ***tasa de hasta un cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%)*** *sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público, entendidos estos como los ingresos de los servicios de telefonía móvil, telefonía tradicional, telefonía VolP, internet (fijo y móvil) y líneas dedicadas, así como el desarrollo y el mejoramiento de las comunicaciones con las instituciones adscritas al Sistema.*

*Los contribuyentes de esta tasa son los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, quienes se beneficiarán del servicio y de la garantía de su permanencia y eficiente prestación.*

*Los proveedores de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, en su condición de agente de percepción de esta tasa tributaria, incluirán en la facturación mensual de todos sus abonados y usuarios el monto correspondiente.*

*Asimismo, deberán poner a disposición de la administración del Sistema de Emergencias 9-1-1 los fondos facturados a más tardar un mes posterior al periodo de recaudación, mediante la presentación de una declaración jurada del periodo fiscal mensual.*

*Dichos agentes de percepción asumirán responsabilidad solidaria por el pago de esta tasa, en caso de no haber practicado la percepción efectiva. En caso de mora, se aplicarán los intereses aplicables a deudas tributarias, de conformidad con el artículo 57 de la Ley N.° 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971, y la multa por concepto de morosidad prevista en el artículo 80 bis del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.*

*El monto de los mencionados intereses y multas no podrá considerarse, por ningún concepto, como costo de operación.*

*Además, el Sistema de Emergencias 9-1-1 se financiará con los aportes económicos de las instituciones integrantes de la Comisión Coordinadora, para lo cual quedan autorizadas por esta norma; asimismo, con las transferencias globales contenidas en los presupuestos de la República y las donaciones y legados de cualquier naturaleza, que se reciban para utilizarse en ese Sistema.*

*(Así reformado por el artículo único de la ley N° 9547 del 25 de abril del 2018)*

De acuerdo con lo indicado en la exposición de motivos del Expediente N°20844 bajo estudio, se estimó prudente que la tasa de financiamiento quedara definida en un porcentaje del 0,75% porque establece un margen de financiamiento que permite una eficiente planificación institucional de los requerimientos de la población e

instituciones adscritas, además de que los montos del financiamiento al que tendría acceso el Sistema son moderados y en un rango promedio de los ₡5.887 millones anuales, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

***Cuadro N°2:*** *Estimación de los ingresos del sector telecomunicaciones de Costa Rica y del Sistema de Emergencias 9-1-1 con una tasa de financiamiento del 0.75% sobre los servicios, 2017-2018, en millones de colones*

| Tipo servicio | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Telefonía móvil solo voz | 366.143 | 358.377 | 347.713 | 330.327 | 310.508 | 294.982 | 280.233 |
| Telefonía básica tradicional y VoIP | 92.311 | 86.363 | 87.501 | 78.751 | 68.513 | 61.662 | 55.496 |
| Acceso a internet | 219.449 | 271.222 | 305.210 | 332.679 | 365.947 | 391.563 | 418.972 |
| Lineas dedicadas | 40.588 | 36.202 | 34.433 | 35.318 | 35.671 | 35.494 | 35.582 |
| **Total ingresos anuales** | **₡ 718.491** | **₡ 752.164** | **₡ 774.857** | **₡ 777.075** | **₡ 780.638** | **₡ 783.701** | **₡ 790.284** |
| **Tasa contribución 9-1-1** | | | | **₡ 5.828** | **₡ 5.855** | **₡ 5.878** | **₡ 5.927** |

*Fuente: Informe estadístico SUTEL 2016 y estimaciones propias del periodo 2017-2020*

Señala el citado Expediente que se ha estimado que el presupuesto razonable, proporcional y eficiente del Sistema de Emergencias 9-1-1 que permite atender las responsabilidades consignadas por ley oscila en el orden de los ₡5.500 y ₡6.000 millones anuales con lo cual puede mantener en óptimas condiciones la operación e incursionar en los avances tecnológicos requeridos.

En relación con la anterior, valga decir que la Superintendencia de Telecomunicaciones, con ocasión del trámite del Expediente N°20.539 que dio origen a la citada Ley N°9547, que se pretende reformar en esta propuesta, emitió su criterio[3] respecto de la aprobación del artículo en discusión, referenciado a una tasa del 1%.

En dicho criterio se incluyen cifras relativas a los Ingresos totales por servicios de telecomunicaciones de los años 2014 al 2016 según lo publicado en el documento Estadísticas del sector de Telecomunicaciones del 2016 y el monto de estos ingresos a junio 2017, según lo indicado por el área de Análisis Económico de la Dirección General de Mercados.

A partir de estos montos y bajo el supuesto de un porcentaje máximo del 1%, se estimaron los ingresos que hubiera recibido el Sistema de Emergencias 9-1-1 únicamente por ampliar la base imponible a todos los servicios de telecomunicaciones.

[3] Oficio Súper Intendencia de Telecomunicaciones, 10155-SUTEL-DGM-2017, 18/11/2017

***Cuadro N°3:*** *Total de Ingresos de telecomunicaciones y estimación de la tasa del 1%*

| TOTAL DE INGRESOS | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Definición** | **2014** | **2015** | **2016** | **a Junio 2017** |
| Total de Ingresos por servicios de telecomunicaciones resportados por los operadores a la Sutel | Son los ingresos de los servicios de telefonía móvil, telefonía tradicional, telefonía VoIP, Internet (fijo y móvil) y líneas dedicadas. | ₡718 490 588 416 | ₡752 164 125 500 | ₡774 857 744 246 | ₡394 955 790 413 |
| | 1% sobre los Ingresos por servicios de Telecomunicaciones | ₡7 184 905 884 | ₡7 521 641 255 | ₡7 748 577 442 | ₡3 949 557 904 |

Fuente: Elaboración propia con datos del libro de estadísticas del sector de telecomunicaciones 2016 y datos de ingresos a 2017 proporcionados por el área de análisis económico

En el siguiente cuadro, se muestra de forma comparativa los ingresos que debería percibir el Sistema si el 1% se aplica solamente a los servicios de telefonía, ello en contraste con los ingresos que recibiría en el caso que se perciba el mismo 1% sobre todos los servicios de telecomunicaciones. Se hace la aclaración que los datos suministrados son una estimación con base en los datos que dispone la Sutel ya que el ingreso verdadero que recibe la administración del Sistema 9-1-1 es el que los operadores depositan en las cuentas de esta institución, quien es la que lleva dicho control.

***Cuadro N°4:*** *Comparativo de ingresos de telefonía versus ingresos de los servicios de telecomunicaciones*

| **Ingresos** | **2016** | **a junio 2017** |
|---|---|---|
| 1% sobre los ingresos sobre los ingresos de telefonía de voz (Ley actual) | ₡4 352 140 000 | ₡2 099 566 754 |
| 1% sobre Ingresos sobre los servicios de telecomunicaciones | ₡7 748 577 442 | ₡3 949 557 904 |
| Diferencia porcentual | 78% | 88% |

Fuente: Elaboración propia con datos del libro de estadísticas del sector de telecomunicaciones 2016 y datos de ingresos a 2017 proporcionados por el área de análisis económico

Como se observa, el Sistema de Emergencias 9-1-1 podría estar incrementando sus ingresos en un 78% aproximadamente con los datos de ingresos al 2016, ello si se mantuviera el tope en el 1%. No obstante, en el proyecto actual se propone establecer la tarifa en un 0.75%, por lo que el monto de ingresos considerando los datos para el año 2016 rondaría los ¢5,811.43 millones, monto que podría crecer a lo largo del tiempo si se incrementa el volumen y el costo de los servicios de telecomunicaciones.

Elaborado por: mlc
/*lsch// 28-10-2019
c. archivo