

Al contestar refiérase
al oficio n.° **11823**

19 de julio, 2024
DFOE-SOS-0412

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefe Área Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Respuesta a solicitud de opinión acerca del proyecto de ley para la Promoción del Seguro Agropecuario de Riesgos para Actividades Agrícolas, Pecuarias, Pesqueras, Acuícolas, de Maricultura y Forestales. Expediente n.° 24.348

Se atiende su oficio n.° AL- CPAAGROP0163-2024 del 25 de junio de 2024, mediante el cual solicitó opinión de la Contraloría General sobre el texto del proyecto de Ley para la Promoción del Seguro Agropecuario de Riesgos para Actividades Agrícolas, Pecuarias, Pesqueras, Acuícolas, de Maricultura y Forestales, que se tramita en el expediente n.° 24.348.

Al respecto, el Órgano Contralor se referirá a aquellos asuntos relacionados con sus competencias constitucionales, como Órgano Auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la hacienda pública.

a) Exposición de motivos

El proyecto de ley consigna en la exposición de motivos que el sector agropecuario juega un papel fundamental en la producción de alimentos, generación y distribución de la riqueza, y en creación de empleos en zonas rurales y costeras con Índices de Desarrollo Social deficientes. No obstante su importancia, señala el proponente, que los pequeños y medianos productores están expuestos a riesgos por eventos climatológicos, fitosanitarios y de mercado que generan pérdidas económicas.

En razón de ello, se considera necesario incentivar prácticas agroempresariales para el manejo de riesgos, lo que es fundamental en la planificación de la producción agropecuaria, en cuyo caso resulta imprescindible facilitar el acceso a conocimiento y

DFOE-SOS-0412

2

19 de julio, 2024

herramientas de transferencia de riesgos como son los seguros, que funcionan como un respaldo ante pérdidas imprevistas e inevitables provocadas por eventos incontrolables.

También se agrega en la exposición de motivos, que en el país existe una línea de seguros agrícolas ofrecida por el Instituto Nacional de Seguros (INS) de acuerdo con la Ley de Seguro Integral de Cosechas¹, pero esa norma es ineficiente y obsoleta, especialmente porque con la apertura del mercado de seguros, la administración ya no es exclusiva del INS, lo que hace que no exista normativa que facilite la sostenibilidad en el uso y la promoción de los seguros agropecuarios; además, porque no cubre todos los productos agrícolas, pues no se incluyeron los pecuarios, pesqueros, acuícolas, de maricultura ni forestales; también carece de promoción e incentivos, y la información técnica de diseño de seguros está dispersa y sin estandarización entre las instituciones.

Se considera que, en la actualidad, hay un debilitamiento sostenido en la colocación de seguros agrícolas, a pesar de tener como respaldo la Reserva Técnica de Contingencias prevista en la Ley referida en el párrafo anterior. Agrega el proponente que es necesario contar con mecanismos que fortalezcan las alianzas público-privadas en el ámbito de los seguros agropecuarios, e institucionalizar el seguro para consolidar su sostenibilidad por medio de políticas públicas, afirmando que dicha labor podría ser asumida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como ente rector del sector agro, que cuenta con una estructura de atención y seguimiento a los productores agropecuarios en todas las regiones del país.

b) Contenido del proyecto de ley

La propuesta normativa tiene como finalidad promover el uso de los seguros de riesgos en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, de maricultura y forestales por medio de la creación del programa de subvenciones a los seguros agropecuarios.

En relación con el marco institucional, se autoriza al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) dentro de su estructura organizativa, a crear una dirección o la instancia que considere necesaria vía reglamento, que tendrá las siguientes funciones: Diseñar propuestas y programas de aseguramiento que faciliten el desarrollo de pólizas y notas técnicas de seguros agropecuarios de riesgos; desarrollar estrategias de fomento de uso de esos seguros; establecer los requisitos para acceder a la subvención de las primas; determinar los porcentajes de las subvenciones; tramitar las solicitudes; implementar y gestionar un sistema de información digital; recabar y disponer de información digital con factores de riesgo; evaluar los modelos de costos, brindar asistencia técnica a los productores.

Por su parte, también señala que el MAG, con apoyo del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y el Instituto Meteorológico, elaborará los mapas de zonificación agropecuaria y debe emitir opinión especializada

¹ Ley 4461 del 10 de noviembre de 1969

DFOE-SOS-0412

3

19 de julio, 2024

sobre las condiciones de producción, así como generar modelos de respuesta agroecológica y productiva que permitan hacer una mejor gestión de riesgos.

Además, se autoriza al MAG para conformar un comité técnico ad honorem consultivo que asesore la MAG en materia de riesgos y seguros. También, por medio de la Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, la Dirección de Extensión Agropecuaria, la Oficina Nacional Forestal y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, el MAG mantendrá registros sobre modelos de costos a los sistemas de producción.

El proyecto de ley crea el Fondo de Apoyo al Seguro Agropecuario de Riesgos, el cual será administrado por el MAG por medio de un fideicomiso que queda autorizado a constituir, y se usará para dar subvenciones de primas para seguros agropecuarios. Dicho fondo estará financiado por la Reserva Técnica de Contingencias que actualmente administra el INS y que deberá pasar al MAG; una partida anual del presupuesto del MAG podrá financiarse también de donaciones de instituciones nacionales e internacionales, y por medio de otros mecanismos financieros que pueda usar el MAG.

También señala el proyecto de ley que los recursos del fondo pueden ser invertidos para generar ingresos para sostenerse, por medio de colocación de títulos del Estado u otros instrumentos de inversión autorizados, y que el MAG será el encargado de hacer un plan para su sostenibilidad.

Las subvenciones a otorgar serán un mecanismo de descuento a la prima del Seguro Agropecuario, con el objetivo de promover su uso, que en el caso de los pequeños productores será de 75% y para los medianos productores será de 50%.

c) Observaciones Generales

c.1. Sobre el alcance normativo y las finalidades propuestas

Conviene reseñar que si bien la propuesta de actualización normativa se justifica en la necesidad de poder ampliar los beneficios otorgados a los pequeños y medianos productores agropecuarios, incluyendo también a aquellas actividades pesqueras, acuícolas, de maricultura y forestales, debe tenerse en consideración que dichas actividades ya están cubiertas por otros beneficios, como por ejemplo los del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), que comprenden avales crediticios, así como del Sistema de crédito rural del Inder dentro del ámbito de competencias que define la Ley n.º 9036, la cual establece en su artículo 49 la póliza de saldos deudores que ese instituto podrá suscribir con el INS u otras operadoras de seguros, para los beneficiarios de todos los modelos de dotación de tierras, por un monto que cubra la totalidad de los créditos, según corresponda.

Así también, se sugiere considerar la existencia de otras propuestas de proyectos de ley, actualmente en trámite en esa Asamblea Legislativa, que están orientados a otorgar beneficios al mismo sector agropecuario, tal es el caso del proyecto de ley para la Reactivación, Innovación, Fomento del Sector Agropecuario y Rural, y creación del Sector

DFOE-SOS-0412

4

19 de julio, 2024

Franco Agropecuario. Expediente n.º 24.142; dicha iniciativa de reciente consulta al Órgano Contralor², faculta a las operadoras de seguros a proteger con seguro de cosechas todas las actividades productivas, infraestructura y equipo que los agroempresarios deseen proteger y el total que se encuentren bajo crédito, donde el monto del gasto del seguro será cubierto en un 50% por el pago del crédito, y el otro 50% por el SBD.

Además, dicho proyecto de ley también crea un fondo por precio ruinoso y por emergencia agropecuaria en favor de las personas que estén debidamente inscritas en el Registro de Productor Agropecuario del MAG, el cual se financiará con los ingresos que se generen por el pago de un 1,5% sobre el valor agregado en la venta de productos agropecuarios y con el aporte del SBD que contribuirá anualmente con un 5% del remanente de la utilidad neta anual, después de deducir el impuesto de las utilidades correspondiente.

c.2) Con respecto a la creación del fondo de apoyo y su administración mediante un fideicomiso

En relación con este punto, el Órgano Contralor reitera lo reseñado en otras oportunidades³, en cuanto a que la utilización de figuras como creación de fondos y constitución de fideicomisos, han generado complejidad en el aparato estatal, por lo cual es importante realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos sobre los mecanismos de financiamiento a los que se acude, con el fin de identificar y valorar su uso en la solución del fin público perseguido. Sugerir que en caso de mantenerse la propuesta de creación de un fondo de apoyo, los movimientos de éste fondo podrían estar incluidos en el presupuesto nacional, pues las subvenciones -principal salida del fondo- no serían de carácter fiscales, siendo la estructura que propone el proyecto de ley de naturaleza parafiscal, lo cual no sería conforme al principio de unidad presupuestaria.

Por otra parte, el artículo 8 del proyecto de ley pretende habilitar la posibilidad de que mientras los recursos del fondo no sean transferidos a los beneficiarios, estos podrán ser invertidos por medio de diversos instrumentos. Al respecto, es necesario hacer énfasis en que la Ley Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público, Ley n.º 10495 del 17 de junio de 2024, en su artículo 32, prohíbe expresamente que las entidades públicas o privadas, exceptuando la Tesorería Nacional, realicen adquisiciones de inversiones con los ingresos públicos que estén depositados obligatoriamente dentro del Sistema de Cuentas, de manera que se hace indispensable que previo a autorizar la realización de inversiones, la Asamblea Legislativa tome en consideración dicha prohibición y sus alcances.

² Al respecto, la Contraloría rindió las observaciones en el oficio n.º 10104 (DFOE-SOS-0321) del 17 de junio de 2024.

³ Informe DFOE-EC-OS-001-2016, opiniones sobre proyectos de ley en oficios 15553(DOE-AE-0241), 2054 (DFOE-SOS-0047) y 9360 (DFOE-SOS-0337)

DFOE-SOS-0412

5

19 de julio, 2024

c.3) Sobre porcentajes de subvención

El artículo 12 del proyecto de ley señala los porcentajes de la subvención a las primas del seguro, las cuales varían del 75% o el 50% según sea el sector agropecuario a beneficiarse, y señala que la asignación de los porcentajes de las subvenciones deberá garantizar tanto la igualdad a los beneficiarios como la sostenibilidad del Fondo de Apoyo. La determinación de los porcentajes se reducirá o aumentará en la proporción en que se reduzca o aumente la cobertura nacional asegurada.

Al respecto, conviene señalar que el establecimiento y diferencia de los porcentajes antes indicados, no se justifican en algún estudio técnico, por lo que se sugiere valorar la pertinencia de los valores consignados para no afectar la sostenibilidad del beneficio tal como es lo que se persigue con la norma de referida cita.

c. 4) En relación con las funciones asignadas al MAG

Con respecto a la creación de una Dirección o unidad administrativa que tendría las funciones de gestora de seguros en el MAG, se sugiere considerar si dichas funciones tramitadoras y de análisis de riesgos debería asumirla alguna entidad aseguradora o el propio Instituto Nacional de Seguros, ello considerando lo especializado de la materia y las limitaciones para la contratación de nuevo personal y dotación de recursos presupuestarios para su funcionamiento.

Por lo expuesto en los puntos anteriores, se solicita al Poder Legislativo que considere el criterio emitido por el Órgano Contralor con respecto al proyecto consultado. De esta forma queda atendida su gestión.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador Abogado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente

G: 2024001207-9

NI: 13265-2024