

Al contestar refiérase
al oficio n.º **17842**

25 de octubre de 2024
DFOE-SOS-0674

Señora
Cinthya Diaz Briceño
Jefa, Área
Comisión Legislativa VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión acerca del proyecto de Ley para la creación del Fideicomiso Cafetalero Expediente n.º 24.508

En atención a su oficio n.º AL-CPAACGROP2596-2024 del 26 de septiembre de 2024, mediante el cual solicitó opinión de la Contraloría General sobre el texto del proyecto denominado Ley para la creación del Fideicomiso Cafetalero, tramitado bajo el expediente n.º 24.508, se procede a emitir la presente opinión, conforme las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La exposición de motivos señala que en los últimos años la producción del café se ha comportado negativamente afectando a los productores, esto causado por factores climatológicos, aparición de enfermedades, falta de disponibilidad de materias primas para fertilizantes y encarecimiento de insumos por factores externos. Actualmente el sector se ve afectado por la política monetaria implementada a nivel nacional respecto al tipo de cambio, el impacto del cambio climático y la escasa atención del gobierno a las solicitudes del sector productivo nacional.

Se propone la creación de un fideicomiso cafetalero para la atención integral de las necesidades de los productores causadas por las contingencias agroproductivas, factores exógenos climáticos, económicos y sobre costos de producción. Dicho fideicomiso tendrá dos fines: · el financiamiento de proyectos de inversión · la compra y readecuación de deudas. El fideicomitente será el Estado, el fiduciario será un banco estatal y los fideicomisarios serán los beneficiarios. Se crea un Comité Especial del Fideicomiso como órgano asesor y técnico adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y se dispone la exoneración de todo tributo para todos los ingresos y todas las compras del fideicomiso.

Para su financiamiento se prevé un aporte del 5% de las utilidades netas de los bancos, de las entidades autorizadas para la intermediación financiera y de las entidades autorizadas para la venta de seguros, del 5% del superávit y reservas del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé), intereses y donaciones. Además, autoriza al Ministerio de Hacienda a trasladar al menos el equivalente a \$4 millones, usando los superávits del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), así como la recaudación anual de las partidas arancelarias de importación de café y sus derivados.

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.

1. Sobre los fines y estructura del fideicomiso

Sobre este punto, es importante hacer notar que los fines que persigue este nuevo fideicomiso para la atención del sector cafetalero son coincidentes con los del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé), el cual, según el artículo 2 de su Ley de creación¹, tiene por objetivo la sostenibilidad de la actividad cafetalera, mediante un programa permanente de financiamiento de los productores para el mejoramiento de las plantaciones y adquisición de nuevas tecnologías, dirigido con especial énfasis al pequeño productor.

Así las cosas, estima este Órgano Contralor que los eventuales beneficiarios del fideicomiso pretendido ya estarían incluidos dentro de aquellos que pueden tener acceso al financiamiento y demás beneficios que otorga el Fonascafé; de manera que no conviene la creación de más mecanismos para atender los mismos objetivos, y así evitar duplicidades innecesarias y mayores costos para la Hacienda Pública en un contexto fiscal complejo. En este mismo sentido, tampoco parece conveniente que se pretenda, como lo hace el proyecto consultado, restar fondos al Fonascafé para destinarlos al financiamiento del nuevo fideicomiso, para cumplir con los mismos fines que ya persigue el Fonascafé.

Además, existen otras instancias en el sector público a quienes se les ha encomendado funciones relacionadas con los mismos objetivos de la creación del fideicomiso propuesto; por ejemplo, es necesario considerar que para el combate de enfermedades y plagas de cultivos agrícolas, el país ya cuenta con un marco legal que designa en el Servicio Fitosanitario del Estado del MAG, la responsabilidad de aplicar medidas de protección fitosanitaria², siendo parte de sus funciones la ejecución de acciones técnicas, legales y administrativas para combatir el establecimiento de plagas en las producciones agrícolas. Así también, ha sido creado el Instituto Costarricense del Café³, como un ente público no estatal cuya función es esencialmente de dirección y vigilancia de la actividad cafetalera, con miras a la producción y a la protección del productor y el mantenimiento de la actividad cafetalera.

En relación con la creación de fideicomisos en el sector público, esta Contraloría General ha sido consistente en indicar que la utilización creciente de esta figura ha introducido complejidad en el aparato estatal, de manera que para determinar la procedencia de su creación es importante realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos, con el fin de identificar y valorar los costos y beneficios de su uso en la solución del fin

¹ Ley n.º 9630 del 2 de diciembre de 2018.

² Art. 2 y 5 de la Ley n.º 7664 del 8 de abril de 1997.

³ Creado en la Ley n.º 2762 del 21 de junio de 1961.

DFOE-SOS-0674

3

25 de octubre, 2024

público perseguido, para garantizar que la decisión se adopte en razón de que esa sea la figura más adecuada para la mejor satisfacción del interés público⁴.

Por otra parte, es importante hacer referencia a las debilidades en los mecanismos y procedimientos de control, organización y funcionamiento encontrados por la CGR en el estudio sobre el Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la Roya⁵, relacionadas con la organización y gestión operativa-financiera, y el establecimiento y verificación de los requisitos previos a los desembolsos; las cuales deben considerarse para efectos de no reproducir esquemas financieros ineficientes y poder incorporar en la nueva normativa las mejoras pertinentes.

En cuanto a los beneficiarios que se proponen para el nuevo fideicomiso, al ser éstos tan diversos (se incluyen personas jurídicas y físicas, cooperativas, asociaciones, organizaciones, beneficios y micro beneficios), podría generarse complejidades funcionales, costos adicionales y dificultades de control y fiscalización, dada la cantidad posible de los proyectos y actividades a ser favorecidas con los recursos del fideicomiso.

Además, sobre la creación de un Comité Especial del Fideicomiso como órgano técnico adscrito al MAG, como un órgano asesor y técnico, es oportuno reiterar que la creación de más órganos adscritos genera mayor complejidad en la gestión y funcionamiento del sector agropecuario, y podría resultar contrario a otras propuestas legislativas que pretenden lograr un mejor uso de los recursos públicos, mejorar la gobernabilidad, evitar la duplicidad de funciones y centrar la gestión para resultados⁶.

2. Sobre el financiamiento del fideicomiso

En relación con el financiamiento del fideicomiso, se propone que se de por medio de un aporte del 5% de utilidades de los bancos y demás entidades de intermediación financiera (por 3 años), del 5% de utilidades de las entidades comercializadoras de seguros (por 3 años), y del 5% del superávit y reservas del Fonascfé (por una única vez); sin embargo, no se observa en el proyecto de ley una justificación de la fijación de esos porcentajes y plazos basado en una evaluación que permita conocer previamente si con esos fondos es viable la satisfacción de los objetivos del fideicomiso, para garantizar que se pueda cumplir con la finalidad pública pretendida.

Asimismo, se echa de menos un análisis en relación con la eventual afectación o riesgo en las operaciones que podría generarse a las entidades a las que se les imponen los aportes, siendo necesario hacer una valoración que permita identificar si la prestación de sus servicios puede verse afectada.

En ese mismo sentido, es necesario referirse al transitorio del proyecto de ley que autoriza también el financiamiento del fideicomiso por medio de transferencia del Ministerio de Hacienda de al menos el equivalente a \$4 millones, utilizando los superávits del INA e INDER, ya que se debe valorar el impacto que pueda generar esta nueva

⁴ Informe n.º DFOE-EC-OS-001-2016. Oficios n.º 15553 (DFOE-AE-0241) del 12 octubre 2021 y n.º 2054 (DFOE-SOS-0047) de 24 de febrero de 2023.

⁵ Informe n.º DFOE-EC-IF-00022-2016 del 8 de diciembre de 2016.

⁶ Al respecto puede consultarse las opiniones rendidas con ocasión del Proyecto de Ley denominado Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Sector Agropecuario, Pesquero, Acuícola y Rural, expediente legislativo n.º 23.397 (Oficio n.º 10486-DFOE-SOS-0375) del 9 de agosto de 2024) y proyecto de ley denominado Ley para impulsar la Producción y la Productividad Nacional (fusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el sector de Energía de MINAE y PYMES de MEIC, en el Ministerio de la Producción), expediente n.º 23.606. (Oficio n.º 19066 -DFOE-SOS-0717 del 22 de diciembre de 2023)

DFOE-SOS-0674

4

25 de octubre, 2024

propuesta sobre la prestación de los servicios públicos que brindan las instituciones cuyos fondos se rebajan.

Además, es importante considerar que en vigencia de la Ley de manejo eficiente de la liquidez del sector público⁷, todos los flujos de ingresos y pagos que realice el sector público están sujetos al cumplimiento de principios de eficiencia y transparencia, orientados a la mejora de la calidad de los servicios públicos, y aplican las buenas prácticas que dicha ley regula para el procedimiento de la información y contabilización de transacciones, y acceso a la información, todo lo cual le sería aplicable a los ingresos que administraría el fideicomiso cafetalero.

3. Sobre las exoneración e ingresos generados de la recaudación

El proyecto de ley propone que todos los ingresos y compras del fideicomiso sea exonerada de todo tributo, con lo cual se observa que es una exoneración genérica, por lo cual se sugiere para tener certeza jurídica, especificar los tributos sobre los cuales se pretende que recaiga la exoneración, y si es del caso, los porcentajes que correspondan.

Así también, sobre la autorización que se dispone al Ministerio de Hacienda a trasladar al fideicomiso fondos provenientes de la recaudación anual de las partidas arancelarias de importación de café y sus derivados, se sugiere valorar el impacto y la afectación a la recaudación fiscal del país.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos contenidos en el proyecto de Ley para la creación del Fideicomiso Cafetalero presentan elementos que deben ser evaluados, principalmente la creación de un nuevo fideicomiso con fines coincidentes a los de otros mecanismos y entidades dirigidas a brindar los mismos beneficios al mismo sector, duplicidades que generarían costos innecesarios para la Hacienda Pública en un contexto fiscal complejo; la creación de un nuevo órgano adscrito al MAG que genera mayor complejidad en la gestión pública; y la falta de justificación en los porcentajes de aportes y plazos para el financiamiento del fideicomiso por parte de otras entidades y producto de la recaudación.

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 Abogado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/sbt/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente (G: 2024001207-19)
NI: 20698-2024

⁷ Ley n.º 10495 del 17 de junio de 2024.