

Al contestar refiérase
al oficio n.° **08891**

6 de mayo, 2025
DFOE-SOS-0182

Señora
Cinthy Díaz Briceño
Jefe Área Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado Ley para la Reactivación, Innovación, Fomento del Sector Agroempresarial. Expediente n.° 24.142

Nos referimos al oficio n.° AL- CPAAGROP-568-2025 del 27 de marzo de 2025, mediante el cual solicitó asesoría de la Contraloría General (CGR) sobre el texto sustitutivo del proyecto de Ley para la Reactivación, Innovación, Fomento del Sector Agroempresarial, que se tramita en el expediente n.° 24.142; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

El texto base de este proyecto de ley había sido anteriormente puesto en conocimiento del Órgano Contralor, quien por medio del oficio n.° 10104 del 17 de junio de 2024, había rendido su asesoría al respecto.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley.

La propuesta normativa tiene por finalidad establecer un marco legal que promueva el uso de herramientas innovadoras por parte de los agricultores, agroindustriales, forestales, apicultores, avicultores, pescadores, acuicultores, y maricultores, que les permitan afrontar la constante evolución del sector productivo, así como la protección e innovación en cultivos, con el incremento de la eficiencia, la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad agropecuaria, pesquera, acuícola, maricultura y ambiental.

Para ello, se procura promover el acceso a tecnología avanzada para mejorar la producción y productividad de tales actividades, mejorar las condiciones de acceso a créditos especiales y seguros al crear un seguro agropecuario de riesgos, un fondo de

DFOE-SOS-0182

2

6 de mayo, 2025

apoyo y un fondo por precio ruinoso ante emergencias agropecuarias. También se pretende promover la atracción de capital al sector agropecuario y agroempresarial.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Por las similitudes con el texto original, corresponde reiterar algunos de los aspectos desarrollados en el oficio n.º 10104 (DFOE-SOS-0321), en cuanto que el ámbito de aplicación del proyecto de ley es sumamente amplio; si bien en el nuevo texto se hacen precisiones que limitan las actividades pecuniarias y de maricultura que se incluyen, se sigue sin considerar que esta materia ya está reguladas en normativa especial, con lo cual podría generar conflictos de competencias rectoras y técnicas, así como duplicidades de beneficios aplicados a las mismas materias, como es el caso del pago de incentivos a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, y al sector pesquero relativo a exoneraciones de combustibles y beneficios por vedas de pesca.

En ese mismo sentido, como se indicó en el oficio n.º 10104 (DFOE-SOS-0321), debe señalarse que el sector agropecuario y productivo ya cuenta con una serie de beneficios crediticios de apoyo y fomento mediante los planes de desarrollo rural territorial que ejecuta el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), cuyo ámbito de competencias y beneficiarios como los que pretende el proyecto de ley, ya estarían cubiertos con las fuentes de financiamiento tanto de ese Instituto como del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

Por otra parte, al igual que el texto anterior, el proyecto no considera que la puesta en marcha de los beneficios representaría un aumento en asignación de funciones para las instituciones involucradas como el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), quienes requerirían ajustar sus procesos y asignar recurso humano especializado a estas nuevas tareas para el otorgamiento de los beneficios, así como los correspondientes controles, lo cual estaría sujeto a las restricciones y limitaciones presupuestarias y de nuevas plazas que serían necesarios para tal gestión.

Respecto del fondo por precio ruinoso, resulta importante reiterar que al preverse que la fuente de ingresos se financie con el pago de un porcentaje sobre el valor agregado (IVA) en venta de productos agropecuarios, este costo se traslada al consumidor final, sin que se pueda extraer del proyecto de ley que este punto y el impacto que pueda tener haya sido previamente analizado. En la nueva iniciativa se establece un 2% adicional al valor agregado en la venta de productos agropecuarios, al respecto, no queda claro el 2% adicional al valor agregado, si se trata de una tasa IVA sobre la actual (que va del 0,5% al 13% según el bien o servicio).

DFOE-SOS-0182

3

6 de mayo, 2025

En cuanto al uso de dicho fondo para la cobertura para emergencias agropecuarias, al igual que en la asesoría anterior, es importante considerar que ya existen seguros de cosecha que podrían cubrir la necesidad que se pretende abarcar en este caso.

Además, para el financiamiento del fondo por precio ruinoso, se observa que el proyecto pretende imponer cargas sobre los recursos del SBD, al señalar que un porcentaje de sus utilidades anuales deberán destinarse a este fondo; sin embargo, no hay evidencia de estudios técnicos sobre los impactos socioeconómicos de las reformas propuestas, así como sobre los efectos financieros y de gestión que pueda sufrir el SBD al ver limitados sus recursos.

Se observa que el nuevo texto del proyecto omite la creación de beneficios fiscales, lo cual se estima positivo siendo que para su establecimiento es necesario un análisis del costo/beneficio que establezca y cuantifique los beneficios económicos y sociales que generarán las exoneraciones, así como las medidas compensatorias para aumentar los ingresos o recortar el gasto público en igual proporción al beneficio fiscal.

Ahora bien, en relación con las modificaciones incorporadas en esta nueva versión de proyecto de ley, el Órgano Contralor emite las siguientes observaciones:

Con respecto al seguro agropecuario de riesgos, a diferencia de la iniciativa anterior, se detallan los porcentajes de las subvenciones a las primas del seguro para micro, pequeños y medianos agroindustriales, esto confiere mayor certeza jurídica de la aplicación de los beneficios y los montos.

Igualmente, se estima positiva la eliminación de la creación del sector franco, por cuanto como ya se había indicado, la creación de nuevas de esas zonas, si bien puede tener aspectos que sirven para dinamizar la economía, tiene un costo fiscal creciente, y establece disparidades entre las distintas actividades y sectores.

Sobre la creación de un Fondo de Apoyo, debe reiterarse lo reseñado en opiniones rendidas¹, en cuanto que la utilización de esta figura ha introducido complejidad en el aparato estatal y la importancia de 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.

Con respecto a las fuentes de financiamiento del nuevo Fondo de Apoyo, se considera necesario valorar el impacto que dichos aportes generarían al INS, MAG, INDER y otras de la administración pública -no definidas en sus montos- en la prestación de servicios.

¹ Informe n.º DFOE-EC-OS-001-2016, opiniones sobre proyectos de ley en los oficios n.º 15553 (DFOE-AE-0241), n.º 2054 (DFOE-SOS-0047) y n.º 9360 (DFOE-SOS-0337) .

Por otra parte, en relación con la utilización del término “alianza” en el artículo 18 del texto sustitutivo donde se prevé la posibilidad de que las instituciones públicas, centros agrícolas cantonales, empresas y el sector privado, puedan suscribir convenios y alianzas con el MAG, MINAE, MICIT, MEIC y SENARA para la búsqueda de tecnología y la identificación de mejores prácticas agrícolas, es necesario mencionar que conforme lo ha mencionado previamente este Órgano Contralor², la regulación incorporada en el artículo 3 inciso h) de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 13 de su Reglamento, evidencian que tales alianzas son procedentes en mercados en competencia cuando se desea lograr ventajas competitivas, por lo que no aplicarían a la instituciones mencionadas en la propuesta de ley.

Finalmente, se estima que no corresponde la asignación de funciones atípicas al Órgano Contralor, como la que estaría contenida en el artículo 15 del texto sustitutivo, que pretende que ante esta Contraloría General se presenten los resultados de las auditorías externas que el INS contrate sobre los recursos del Fondo de Apoyo que se propone crear, esto en el tanto, la revisión de auditorías externas de fideicomisos corresponde a la administración activa como parte del sistema de control interno, sin que esas funciones estén dentro de las que legal y constitucionalmente asignadas al Órgano Contralor.

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.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que la propuesta de ley de esta nueva versión, presenta algunas modificaciones que se estiman positivas, por ejemplo la eliminación de la creación de un sector o régimen de zona franca, y lo relacionado con exoneración de impuestos, beneficios fiscales, tarifa reducida del IVA y régimen de beneficios para inversión.

No obstante, también se mantienen aspectos sobre los que el Órgano Contralor ya había desarrollado la necesidad de hacer un replanteamiento o valoraciones adicionales; por ejemplo el ámbito de aplicación que continúa siendo amplio; la asignación de funciones nuevas a instituciones sin considerar asignar nuevos recursos para su atención; la duplicidad de beneficios crediticios a mismos destinatarios; no se mencionan estudios técnicos sobre los impactos socioeconómicos de las reformas propuestas y de los financiamientos de los fondos, así como sobre los efectos financieros.

Además, se concluye que es necesaria la eliminación de la referencia a una nueva función asignada al Órgano Contralor, prevista en el artículo 15 del texto sustitutivo, por ser atípica a las competencias constitucionales y legales de la Contraloría General.

² Oficio n.º 14382 (DFOE-SOS-0554)

DFOE-SOS-0182

5

6 de mayo, 2025

Finalmente, la CGR 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

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Gerente División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.
Expediente

G: 202500841-9

NI: 7400-2025