



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 6 de abril de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0327-2021

Señora
Nancy Vílchez Obando
Jefe de Área
Sala de Comisiones Legislativas V
Comisión de Asuntos Económicos-Asamblea Legislativa
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio AL-CPOECO-944-2021 de 18 de marzo de 2021, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en relación con el Proyecto denominado **“LEY DE APOORTE SOLIDARIO Y TEMPORAL SOBRE LA UTILIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS AL PUEBLO COSTARRICENSE PARA EL AJUSTE FISCAL”**, Expediente Legislativo 22384.

Este proyecto sometido a consulta pretende que se aplique un aporte solidario a favor del Estado de Costa Rica de hasta el 30% de la utilidad disponible que registren las empresas públicas, después de sufragar impuestos y otras cargas fiscales, por los siguientes 4 años, a partir de su entrada en vigencia.

El porcentaje que aportará cada entidad, se establecerá anualmente mediante Decreto Ejecutivo. La suma total de los montos pagados por las instituciones será equivalente al 0.20% del Producto Interno Bruto.

Así mismo, prohíbe a las empresas públicas cambiar, modificar o variar sus estructuras de costos con el fin de trasladar la carga del aporte a los usuarios o consumidores finales.¹

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de Mideplan establecidas en la Ley de Planificación Nacional, 5525 de 2 de mayo de 1974. Sin embargo, se estima pertinente emitir las siguientes consideraciones:

I.- OBSERVACIONES GENERALES

1. Antecedentes:

¹ Informe Jurídico. Proyecto de Ley, Expediente N°22.384.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Los efectos de una crisis sanitaria con impacto económico han sacudido al mundo y Costa Rica no escapa de esa realidad.

Para el año 2018, las finanzas públicas se hallaban muy debilitadas, con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635 de 3 de diciembre de 2018, y las reformas involucradas, los ingresos tributarios se incrementaron; no obstante, debido a las medidas restrictivas que buscaban evitar la propagación del virus COVID-19, los ingresos fueron perjudicados pese a los esfuerzos en materia de contención del gasto.

En la exposición de motivos² del proyecto sometido a consulta, se detalla que para hacerle frente a la crisis generada por la pandemia del COVID-19 y mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se deben tomar medidas extraordinarias, de ahí que la Ley 9925 de 23 de noviembre de 2020 denominada "*Reforma Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, adicionó tres normas transitorias a la Ley N°9371 Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos* de 28 de junio de 2016, para el Pago de Intereses y Amortización de la Deuda Pública.

2. Propósito del Proyecto:

Este proyecto tiene como propósito que se aplique, por un periodo de 4 años, un aporte solidario sobre la utilidad de las empresas públicas, posterior al pago de impuestos y cualquier otra carga, para que sea girado al Estado con el fin de atender el pago del servicio de la deuda (amortización e intereses).

Así mismo; prohíbe a las empresas públicas recargar el traslado del porcentaje del impuesto solidario, que se establezca sobre la utilidad disponible después del pago de impuestos y cualquier otra carga, a las tarifas o precios cobrados a los usuarios y/o consumidores finales de los bienes o servicios de las empresas públicas.³

3. Concepto de Empresa Pública⁴

La empresa pública estatal se define como: *distintas figuras jurídico-organizativas, bien de Derecho público o de Derecho privado, de las que se sirve la mano pública para el ejercicio de una actividad empresarial. Un ejemplo de este tipo de empresa lo constituye la*

² Proyecto de Ley 22384, Ley de aporte solidario y temporal sobre la utilidad de las empresas públicas al pueblo costarricense para el ajuste fiscal, Exposición de Motivos.

³ Proyecto de Ley 22384, Ley de aporte solidario y temporal sobre la utilidad de las empresas públicas al pueblo costarricense para el ajuste fiscal, Exposición de Motivos..

⁴ Ver amplio desarrollo en oficio AL-DEST- IJU-057-2021, del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, de febrero 2021.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Radiográfica Costarricense S.A (RACSA).(Costa Rica, Procuraduría General de la República, 2002)⁵

Al respecto, en dictamen C-018-2002 de 16 de enero de 2002, de la Procuraduría General de la República señaló:

"Ahora bien, la empresa es pública cuando pertenece al sector público: la empresa pública es:

"un organismo industrial y comercial, dotado de personalidad jurídica y perteneciente al sector público" (André de Laubadere, Droit Public Economique, Dalloz, 1983, p. 671).

El poder público asume la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo los riesgos inherentes a esa explotación. Por lo que la empresa es un mecanismo, entonces, de intervención económica y en el cual el capital social es mayoritariamente de titularidad pública, o bien, el ente económico está sometido a control del ente público, de forma tal que éste puede determinar las decisiones empresariales. En el dictamen N. 63-96 de 3 de mayo de 1996, esta Procuraduría entró a analizar los criterios bajo los cuales se puede determinar que una empresa es pública o privada. Retuvo como elementos fundamentales la titularidad del capital social y el control sobre las decisiones de la empresa. Se indicó, entonces, respecto de BICSA BAHAMAS:

*"Tenemos, así, una persona jurídica cuyo capital social no solo en su mayoría sino en su integridad es dominado por entes públicos; de lo que se sigue un dominio en la Junta Directiva que dota a los socios públicos de un poder preponderante, mejor dicho absoluto, de decisión o de gestión sobre la entidad. Son estos elementos (cfr. M, DURUPTY: **Les entreprises publiques**, I, PUF, 1986, pp. 210-211, D, LINOTTE-A, MESTRE: **Services publics et Droit Public Economique**, I, Litec, París, 1982, p. 230) los que doctrinariamente determinan que una empresa pueda ser calificada de pública, aún cuando se esté en presencia de una persona de Derecho Privado. Sencillamente, no existe una identidad necesaria entre la naturaleza jurídica, pública o privada, de un ente y su personalidad jurídica. Esta puede ser de Derecho Público o de Derecho Privado, según la organización y régimen que se le dé a la empresa. Lo importante es el hecho de que aún cuando se trate de una persona de Derecho Privado, por ejemplo, una sociedad anónima, la empresa puede ser pública si se dan los elementos definidores antes señalados (Cfr. A. de LAUBADERE: **Droit Public Economique**, Dalloz, 1983, p. 668; E, GARCIA DE ENTERRIA-T, FERNANDEZ: **Curso de Derecho Administrativo**, I, Civitas, Madrid, 1989, p. 415 y E, GARCIA DE ENTERRIA- M, SANCHEZ MORON: "Régimen jurídico de la Empresa Pública en España", **La empresa pública y su Régimen**, Universidad Nacional Autónoma, Méjico, 1981, pp. 228-229). Permítasenos, sobre estos aspectos, las siguientes transcripciones: (...)."*

⁵ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. Unidad de Estudios Especiales. Sector Público Costarricense y su organización / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.--San José, CR: MIDEPLAN, 2010.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

En resumen, las empresas públicas son entidades de propiedad de la Administración con fines de lucro para la satisfacción de un interés colectivo, razón por la cual emprenden una actividad de explotación económica de índole comercial.

El Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN, publicó la lista de empresas públicas estatales, actualizada a setiembre de 2020, que son:

Empresas públicas estatales

1. BCR Corredora de Seguros S.A.
2. BCR Pensión Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.
3. BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. (SAFI)
4. BCR Valores Puesto de Bolsa S.A.
5. BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
6. BN Sociedad Corredora de Seguros S.A.
7. BN Valores Puesto de Bolsa S.A.
8. BN Vital Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.
9. Correos de Costa Rica S.A.
10. Editorial Costa Rica (ECR)
11. INS Servicios S.A.
12. INS Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. (INS-SAFI)
13. INS Valores Puesto de Bolsa S.A.
14. INS-Red de Servicios de Salud
15. Operadora de Pensiones Complementaria y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social S.A.
16. Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)
17. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)
18. Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART)

Así las cosas, las empresas públicas del Estado, las que pertenecen directamente a este, o por medio de uno de sus entes, están sujetas al derecho público en cuanto a su organización, debido a la necesidad de controles en el ejercicio de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico, al principio de legalidad, y al efectivo cumplimiento de los fines públicos para las que fueron creadas.

II.- VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO (PNDIP) 2019-2022.

El Objetivo Nacional del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022 establece:

“Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y reduciendo la pobreza y la desigualdad”.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Parte de las metas asociadas a este objetivo, sería la vinculación con 5 metas de indicadores relacionados con las dimensiones: producción, empleo, pobreza, desigualdad y descarbonización.

Siempre dentro de este contexto, uno de los objetivos considerados en el Área Estratégica de Articulación Presidencial “*Economía para la Estabilidad y Crecimiento*” del PNDIP, está referido a mantener la inflación cercana a la de los principales socios comerciales del país y promover el saneamiento de las finanzas públicas, facilitando la reducción del costo de vida, reduciendo el camino de la deuda pública y la toma de decisiones por parte del sector productivo nacional.

Dentro de las metas asociadas a este objetivo, se encuentran las relacionadas con los indicadores de déficit financiero y deuda pública, ambos del Gobierno Central y respecto del Producto Interno Bruto (PIB).

En atención a dicho objetivo, indicadores y metas, el Sector Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera, bajo la rectoría del Ministro de Hacienda, estableció intervenciones estratégicas específicas en el PNDIP, con referencia a las finanzas públicas, como son: “*Gestión Hacienda Pública*” con metas referentes a la disminución del déficit primario del Gobierno Central y al aumento de ingresos tributarios respecto del PIB; y, “*Gestión del Gasto y la Deuda del Gobierno Central*” asociada a metas relacionadas con la reducción del gasto corriente sin intereses y procurar el gasto de capital del Gobierno Central respecto del PIB.⁶

Esta breve descripción percibe la prioridad otorgada por la actual Administración para orientar al país por una ruta de estabilidad macroeconómica, que contribuya a crear un ambiente propicio para el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

III.- OBSERVACIONES TÉCNICAS

1. El incremento del déficit financiero y de la deuda pública del Gobierno Central respecto del PIB al 8,3% y 67,58%, respectivamente, fueron los causantes del desempeño fiscal desfavorable del 2020. Estos resultados indican la urgente necesidad de ahondar en la aplicación de medidas, para subsanar el deterioro de las finanzas públicas, con el fin de crear un entorno financiero de confianza para los agentes económicos, favorable para el desarrollo de proyectos de inversión y de las actividades económicas.

Particularmente, en el ámbito de la obtención de ingresos fiscales, una de las medidas para apoyar el esfuerzo de saneamiento fiscal y de reducción de la deuda pública propuestas, es por medio del proyecto de Ley sometido a consulta, obteniendo el aporte solidario y temporal de las empresas públicas para el ajuste fiscal. Se prevé que la suma total de los montos aportados por todas las instituciones sea equivalente al 0,20% del PIB, contribuyendo al financiamiento ineludible del Gobierno Central.

Igualmente, el Proyecto N°22384, forma parte de las medidas previstas que han sido contempladas en el proyecto de Ley N°22433, “*Aprobación del financiamiento con el Fondo*”

⁶ Criterio técnico a Proyecto de Ley, Área Análisis de Desarrollo, Mideplan.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Monetario Internacional (FMI) a través de la Facilidad de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para el Programa de Apoyo para la Recuperación Post Pandemia y la Consolidación Fiscal”.

Bajo ese contexto, se considera que se requiere la aprobación integral de las medidas de ajuste fiscal que forman parte del Acuerdo con el FMI, para impulsar la confianza en los mercados financieros y oportunidades de financiamiento, cooperación y asistencia técnica como complementos para la recuperación económica.

2. El artículo 1 propuesto señala el porcentaje que tendrá que aportar cada entidad, no obstante, no prevé criterios para dicha asignación, como sí se mencionan en la exposición de motivos, donde se citan factores como: disposiciones de normativa prudencial, necesidades de capitalización y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, entre otras. Así las cosas, en aplicación del principio de legalidad y por seguridad jurídica, se recomienda establecer en las disposiciones de Ley los criterios técnicos que serán utilizados para determinar el monto de la contribución para cada una de las empresas que van a estar sujetas a el aporte solidario y no por Decreto Ejecutivo, tal y como se indica actualmente.

Asimismo, debe considerarse el tratamiento que recibirán las instituciones que no reporten utilidades.

3. Es interés de Mideplan, en relación a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, contemplar la posibilidad de su inclusión en la normativa del proyecto de Ley, principalmente considerando la existencia de entidades públicas, incluidas en su artículo 1, que en buena medida tienen responsabilidades en el PNDIP actual y probablemente en futuros planes.

Los planes son instrumentos de planificación esenciales para orientar los recursos públicos a las necesidades de desarrollo de la sociedad. Se considera que tener explícitos los criterios técnicos para definir los aportes de las instituciones puede crear o facilitar la certeza para que las instituciones conozcan su margen de acción en los procesos de presupuestación.

4. El aporte solidario propuesto es coherente con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ante el escenario actual de poco espacio fiscal, donde la deuda pública se proyecta sobrepase el 70% del PIB y el déficit fiscal supere el 7% al final de este año, esto según el Programa Macroeconómico del BCCR.

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Es fundamental replantear la gestión de muchas instituciones autónomas y de repensar el uso de los recursos públicos disponibles, de manera que las instituciones sean más efectivas, innovadoras y den respuestas transformadoras a la ciudadanía, en la búsqueda de mayor bienestar y adecuada distribución de la riqueza.

2. Es inevitable cuantificar los porcentajes de aporte solidario basado en datos cuantitativos que justifiquen los objetivos, alcances, limitaciones y condiciones aceptables de la propuesta para el buen uso de los recursos públicos, teniendo como base la transparencia necesaria, equidad y oportunidad en su contribución. Asimismo, en aplicación del principio de legalidad



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

y por seguridad jurídica, se recomienda establecer en las disposiciones de Ley los criterios técnicos que serán utilizados para determinar el monto de la contribución para cada una de las empresas que van a estar sujetas a el aporte solidario y no por Decreto Ejecutivo, tal y como se indica actualmente.

3. Con el fin de reforzar el proyecto propuesto, se considera necesario consultar al Ministerio de Hacienda (MH), de manera que se dictamine su aprobación, regulación y asignación futura, mientras se alcanza un nivel razonable de equilibrio fiscal y se mejora la calidad del gasto.

4. Se recomienda que se valore la viabilidad del proyecto, con otros poderes de la República de manera que se realicen acciones consensuadas, sostenibles y se logre lo planteado.

De la misma forma, fortalecerá el proyecto contar con el criterio y observaciones de cada una de las empresas públicas consideradas en la iniciativa, así como el análisis puntual de la situación financiera presente y proyectada de las mismas, con el fin de conocer la posibilidad real de realizar el aporte solidario propuesto, considerando a su vez que muchas de estas empresas, aparte del pago del impuesto sobre la renta, ya tienen la obligación legal de generar aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, a la Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE, al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo INFOCOOP o a la Comisión Nacional de Emergencias.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Sr. Olegario Sáenz Batalla, Director del Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.
Archivo