

Señora
Flor Sánchez Rodríguez, Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
Correo-e: fsanchez@asamblea.go.cr
Su Oficina

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante correo electrónico del 30 de mayo pasado y prórroga concedida, sobre el Proyecto de ley denominado: "CREACIÓN DE CONTRIBUCIÓN OBLIGATORIA TEMPORAL A LOS BANCOS COMERCIALES DEL ESTADO, LAS ENTIDADES PÚBLICAS O PRIVADAS AUTORIZADAS PARA LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y LOS GRUPOS FINANCIEROS PRIVADOS AUTORIZADOS Y FISCALIZADOS POR LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ENTIDADES FINANCIERAS, PARA FINANCIAR LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y AVANZAR HACIA EL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA", expediente legislativo N° 19.860, en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

En la exposición de motivos del proyecto remitido a la Defensoría de los Habitantes para su análisis, se indica que la deficitaria situación fiscal ha limitado la inversión en educación, lo cual ha llevado al incumplimiento reiterado del mandato dispuesto por el artículo 78 constitucional, que establece que *"en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) del producto interno bruto"*.

Debido a esa situación, en el proyecto se propone la creación de una contribución obligatoria temporal (por tres años) de un 5% sobre utilidades después de impuestos sobre los bancos comerciales del Estado, las entidades públicas o privadas autorizadas para la intermediación financiera y los grupos financieros privados autorizados y fiscalizados por la superintendencia general de entidades financieras (SUGEF), para financiar la Educación Pública y avanzar hacia el cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política.

Según la estimación que se presenta en el documento, sería posible una recaudación aproximada de 13 mil millones de colones anuales, durante los tres años (datos de la SUGEF), con ello se pretende, que el sector financiero que ha demostrado alta capacidad económica, aporte, solidariamente, para que, en el contexto de una situación fiscal desfavorable, se disponga de recursos económicos para aquellas áreas del sistema educativo que demuestran mayor rezago a nivel de cobertura y calidad.

2. Competencia del mandato de la Defensoría

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Normas jurídicas relacionadas

Ley No. 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario), del 4 de junio de 1971.

4. Análisis del contenido del proyecto

En relación con propuesta de Ley, la Defensoría de los Habitantes de la República comparte la preocupación externada por las señoras y señores diputados sobre la necesidad de fortalecer el financiamiento de la Educación pública en beneficio de los grupos de la población que se encuentran marginados o excluidos de educación de calidad, principalmente a nivel de educación preescolar y secundaria.

Sin embargo, la iniciativa propuesta por los anteriores diputados y diputadas está fechada 9 de febrero de 2016 y parte de los argumentos de la motivación dada en ese momento, incluso en el título de la propuesta, deberían de revisarse a la luz de la aprobación de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 8 de diciembre de 2018.

En la justificación del proyecto se señala que, debido a la difícil situación fiscal, el Estado se ha visto imposibilitado de cumplir con el mandato constitucional de destinar el 8% del Producto Interno Bruto (PIB) al sector educación, según lo establece el artículo 78 de la Constitución Política. De esta forma, se argumenta que, en el año 2016, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública fue equivalente al 7,6% del PIB estimado por el BCCR para ese año, de allí la necesidad de establecer recursos adicionales para el sector educación.

A pesar de lo anterior, con la aprobación de la Ley 9635, en el título IV, en el artículo 29, se establece que se contabilizarán dentro del ocho por ciento (8%) del PIB destinado a la educación estatal los recursos presupuestados para primera infancia, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica y se incluye el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Con esta modificación, según la Contraloría General de la República, se supera el 8% del PIB.¹

Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la República, en sus Memorias Anuales, ha señalado que el sector educación mantiene grandes superávits financieros, por ejemplo, las Juntas Administrativas y de Educación conservan en cuentas de caja única, un total de ₡148.731 millones a diciembre de 2018 y el fideicomiso de infraestructura educativa, presentó al cierre del 2018 un superávit de ₡60.226 millones. En iguales magnitudes se presentan los superávits de las instituciones de educación superior y técnica, indica la Contraloría. Esta situación denota ineficiencia en la ejecución presupuestaria para un sector que requiere recursos para universalizar la educación preescolar y aumentar la cobertura en secundaria, tal como se justifica en el proyecto de Ley.

Si bien, la inclusión del presupuesto del INA como parte del destino de fondos del Estado para cumplir con el mandato constitucional, no resuelve la situación financiera del Ministerio de Educación sobre la necesidad de contar con los recursos económicos para universalizar la educación preescolar gratuita y obligatoria y la educación secundaria para la población en condiciones de pobreza, considera la Defensoría que se hace necesaria una revisión y actualización de la exposición de motivos del proyecto en cuestión. En este sentido, la justificación del proyecto debe actualizar las cifras sobre la asignación presupuestaria y establecer cuantitativamente las necesidades de recursos para las finalidades señaladas en el proyecto de Ley.

Por tanto, se recomienda una revisión de la exposición de motivos y del título del proyecto de Ley y reconsiderar lo señalado en el artículo 3 del proyecto del último párrafo que indica: *"Los recursos se contabilizarán dentro del gasto público para la educación estatal definido en el artículo 78 de la Constitución Política"*.

Ahora bien, como se indicó en el resumen ejecutivo, el proyecto propone la creación de una contribución obligatoria temporal (3 años) de un 5% sobre las utilidades después de impuestos de los bancos comerciales del Estado, las entidades públicas o privadas autorizadas para la intermediación financiera y los grupos financieros privados autorizados y fiscalizados por la SUGEF como complemento de los fondos del presupuesto nacional para el financiamiento de la Educación.

Respecto a esta contribución obligatoria temporal, la Defensoría recomienda a las señoras y señores diputados, establecer en el artículo 1 del proyecto o en artículo adicional, la prohibición de trasladar la contribución a los usuarios o clientes de las entidades sujetas a la misma, porque ésta corresponde a una transferencia proveniente de las utilidades netas contables la cual no debe ser cargada a los usuarios o clientes de las entidades afectadas.

¹ Oficio DFOE-SAF-0309 del 20 de junio del 2019

En este sentido, la Defensoría recomienda establecer un impedimento legal a las entidades sobre las que recae la contribución indicando que la transferencia de recursos debida a la contribución establecida en la Ley, en ningún caso, podría repercutir en los montos de las tasas y tarifas ni en los precios que cobran por la prestación de servicios financieros que prestan las entidades y, además, establecer expresamente la prohibición de crear reservas o realizar erogaciones, como deducibles de la renta bruta, no autorizadas por Ley, cuya finalidad sea el traslado de la contribución sobre un tercero.

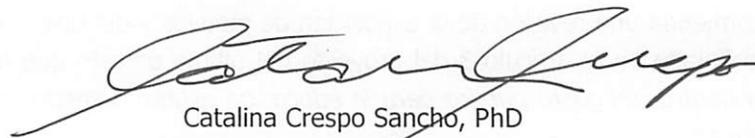
Finalmente, se considera conveniente y oportuno, la introducción de un artículo adicional que establezca la obligación del Ministro de Educación –después de entrada en vigencia de la Ley que se propone– de rendir un informe de gestión y de inversión detallado y periódico a la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa de la aplicación de presente Ley.

5. Conclusión.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, aunque la Defensoría de los Habitantes comparte el espíritu del proyecto N° 19.860, por las inconsistencias y carencias señaladas en este criterio, hacen que este Órgano Defensor manifieste su anuencia parcial a la aprobación del proyecto, a la vez que insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas supra con la finalidad de que la propuesta de ley sea mejorada.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Cordialmente,



Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes de la República



c. Archivo.