

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**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**

**VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 19.860

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

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 N.º 19.860

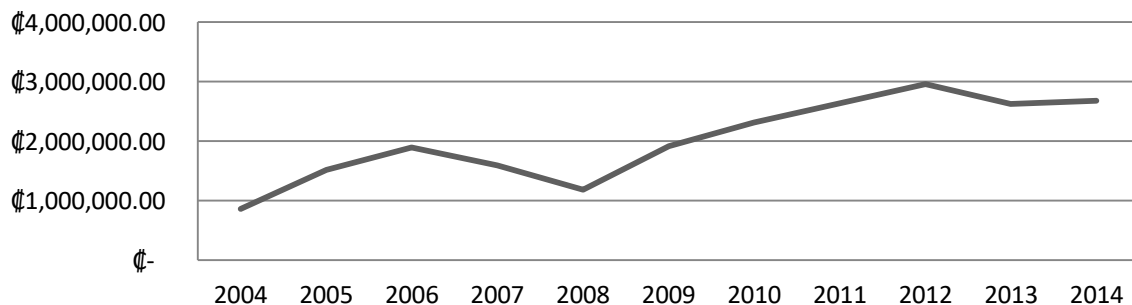
ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Señala el Estado de la Educación 2015, del Programa Estado de la Nación, que “es vital no cometer errores del pasado, como lo fue sacrificar la educación en presencia de una crisis fiscal”.

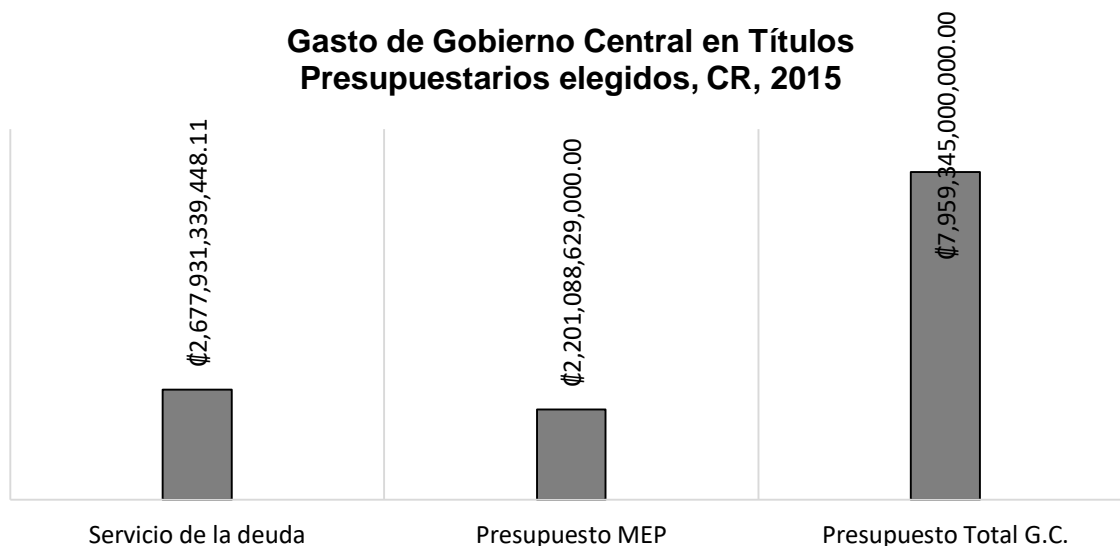
Durante las décadas de los 80's y los 90's la inversión en educación se redujo drásticamente, respecto a la producción nacional, por parte de los gobiernos de turno, manteniéndose por debajo del 5% del PIB. El resultado de esa política sostenida por dos décadas fue la erosión de la calidad de la educación, y de la posibilidad de ampliar la cobertura.

Nos enfrentamos, en la actualidad, a una situación de sostenido y creciente déficit fiscal (estimado en 6,9% del PIB, para el año 2016), causante de un crecimiento de la deuda pública, y, por consiguiente, del gasto de recursos en el pago del servicio de la deuda.

**Gasto en servicio de la deuda, CR, 2004-2014
(en millones de colones)**



Esta erogación creciente destinada al pago del servicio de la deuda, reduce la capacidad de invertir recursos en programas sociales vitales, en educación pública, salud, infraestructura, etc.



Esta situación de estrujamiento de la capacidad de aumentar el gasto público en funciones vitales tiene un efecto directo sobre la inversión en educación pública: favorece el incumplimiento continuado del mandato definido en el numeral 78 de la Constitución Política, que indica que “en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto”.

Para el año 2016, el presupuesto aprobado para la educación estatal, ascendió a ₡2.362.194.000.000 (dos billones, trescientos sesenta y dos mil ciento noventa y cuatro millones de colones). Este monto equivale al 7,86% del PIB estimado por el BCCR para el año 2016. Así, el gasto en educación estatal presupuestado para el año 2016 incumple, una vez más, con el mandato constitucional que es claro al indicar la obligación de invertir un monto no inferior al 8% del PIB. El incumplimiento, en términos nominales, supera los 41.704 millones de colones.

La situación fiscal del presente provoca dificultades para avanzar en el cumplimiento del mandato constitucional referido, por lo cual es necesario generar recursos frescos, que, al menos temporalmente, permitan cumplir o avanzar hacia el cumplimiento del mandato constitucional, mientras la situación fiscal deficitaria se solventa de forma definitiva.

La coyuntura de las finanzas públicas dificulta el cumplimiento, el avance hacia la inversión de un 8% del PIB en educación. Pero, al mismo tiempo, no

puede sacrificarse la educación en nombre de la situación fiscal, tal y como señala el Estado de la Educación.

Es en esta circunstancia que los diputados y diputadas firmantes consideramos necesario generar recursos económicos frescos para aportar en el avance hacia el cumplimiento del compromiso constitucional de invertir un 8% del PIB en educación, mientras la situación fiscal es solventada. De esa forma, se evitará el error del pasado, que consistió en sacrificar la inversión en educación dada la situación deficitaria de las finanzas públicas.

Es una necesidad vital para el país alcanzar el efectivo cumplimiento del mandato constitucional, pero también es necesario que los recursos se distribuyan con el objetivo de cerrar brechas existentes en nuestro sistema educativo.

El conocimiento derivado del Informe del Estado de la Educación del año 2015 permite identificar esas desigualdades persistentes en el sistema educativo. Según este Informe, del Programa Estado de la Nación, es posible identificar:

- a)** que la cobertura de la educación preescolar del nivel Interactivo II, aunque ha mejorado, sigue siendo inferior al 60% (p. 70),
- b)** que “[e]l país muestra una falta de correspondencia entre la distribución espacial de la oferta de educación preescolar y las zonas que más requieren ese servicio, por concentrar hogares de climas educativos bajos¹ y grandes poblaciones de niños de 0 a 6 años” (p. 37);
- c)** que la cobertura de la educación secundaria (III ciclo y educación diversificada) alcanza apenas al 70% de las y los jóvenes en edad de cursar esos ciclos educativos (p. 124),
- d)** que la probabilidad de completar la educación secundaria es menor para aquellos estudiantes provenientes de hogares con climas educativos bajos, de ingresos bajos y ubicados en zonas rurales (p. 43).

Así, es claro que es necesario canalizar nuevos recursos de inversión en educación pública hacia la educación preescolar y la educación secundaria.

Son necesarios nuevos recursos para mejorar la cobertura de la educación preescolar en aquellas zonas en las que hay altas concentraciones de niños menores de 6 años, y una alta proporción de hogares con climas educativos bajos. Así mismo, son necesarios más recursos para la educación pública secundaria, para mejorar la educación en zonas rurales donde hay alta incidencia de hogares con climas educativos bajos, con bajos ingresos.

¹ El Informe del Estado de la Educación 2015 define el clima educativo como sigue: “El clima educativo se determina a partir de los años promedio de instrucción formal de los miembros del hogar con edades de 18 años y más. El clima bajo corresponde a seis años o menos de educación, el medio a entre seis y doce años y el alto a más de doce años” (p. 65).

Para generar esos recursos, se propone, en esta iniciativa, crear una contribución obligatoria temporal, de un 5% sobre las utilidades después de impuestos, que será pagada, durante tres años, por 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 (en adelante Sugef).

Esos recursos se destinarían, en su totalidad, al gasto en educación estatal que se contempla en el antes citado artículo 78 de la Constitución Política, y permitirán avanzar hacia el cumplimiento del mandato definido en dicho artículo, en los próximos tres años, mientras se avanza en dar solución al complejo problema que enfrenta las finanzas públicas, y se revierte la presión del gasto en Servicio de la Deuda sobre las posibilidades de inversión en la educación pública de las y los costarricenses.

Se especifica, en el proyecto que se presenta, que esos recursos destinados a la educación pública deberán invertirse en: a) la educación preescolar en zonas caracterizadas por una alta proporción de hogares con climas educativos bajos y grandes poblaciones de niños y niñas de entre 0 y 6 años, y b) la inversión en educación secundaria en zonas rurales caracterizadas por hogares con climas educativos bajos y mayor proporción de hogares en condición de pobreza.

Respecto al sector económico sobre el cual recaerá la contribución obligatoria debe considerarse que el mercado financiero nacional se caracteriza por los altos márgenes de intermediación, producto de la configuración oligopólica de este mercado, tal y como ha indicado el estudio “Margen de Intermediación Financiera y Poder de Mercado: El caso de Costa Rica”, de Alejandro Castro Arias y Allechar Serrano López, del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Costa Rica.²

Este carácter oligopólico ha permitido la generación de ganancias extraordinarias. Así, durante los últimos 5 años (2011-2015), las entidades del Sistema Financiero Nacional han acumulado ganancias netas, después de impuestos y participaciones (resultado final), de más de 1,2 billones de colones (¢1.207.665.847.000,00), según datos de la Sugef. Por esta razón consideramos que este sector económico se encuentra en capacidad de aportar, solidariamente,

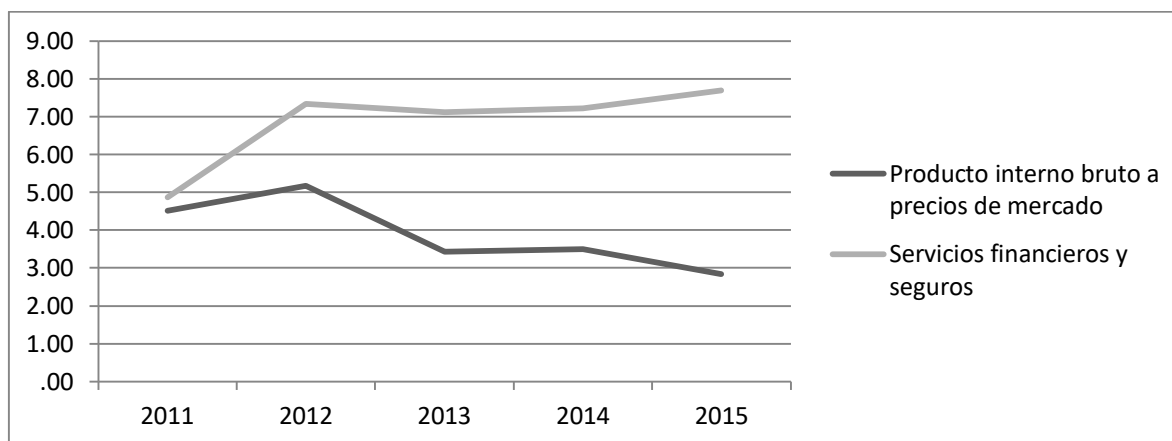
² “Los resultados empíricos confirman las premisas en torno al comportamiento bancario que lo ubican como una estructura no competitiva tipo oligopólica. La conjetura propuesta en estudios previos sobre un comportamiento al estilo Stackelberg parece razonable en el sentido de que la evidencia sugiere que las entidades toman sus decisiones en forma secuencial y no de manera simultánea. El hecho de que la banca costarricense opere en un mercado no competitivo implica que el precio no es igual a su costo marginal y por lo tanto la producción no sea óptima, es decir, se ofrecen menores servicios financieros a los que existirían en un equilibrio competitivo.” En Castro y Serrano, (2013), *Margen de Intermediación Financiera y Poder de Mercado: El caso de Costa Rica*, Documento de Investigación DI-04-2013 del Departamento de Investigación Económica del Banco Central de Costa Rica, p. 16.

en medio de la situación fiscal actual, para sostener el avance hacia el cumplimiento efectivo de la presupuestación de un 8% del PIB para atender la educación pública de nuestro país.

Además, debe considerarse que el sector financiero ha sido uno de los pocos sectores que ha presentado alto crecimiento durante los últimos años. Este carácter altamente dinámico del sector financiero queda patente en el hecho de que el sector “servicios financieros y seguros” creció, en términos reales, un 7,7%, mientras que la economía nacional general solo creció un 2,8%, durante el año 2015.

El crecimiento promedio de la economía costarricense (en términos reales) ha sido de un 3,9% anual, mientras que, para este mismo período, el crecimiento promedio (real) del sector “servicios financieros y seguros” asciende a un 6,8% anual. Se observa, claramente, una mayor capacidad económica generada por este sector específico, ante un dinamismo altamente superior al del resto de la economía nacional.

Tasa de variación anual del PIB, y del PIB en Sector Servicios Financieros y Seguros, Costa Rica, 2011-2015



Fuente: Elaboración propia, según datos del BCCR.

Con el proyecto que aquí se propone, sería posible una recaudación aproximada de 13 mil millones de colones anuales, durante tres años. Así, para ejemplificar, con la contribución obligatoria que se pretende crear en este proyecto de ley, se hubiese logrado, en el año 2015, una recaudación de aproximadamente ₡12.776 millones de colones (₡12.776.514.850,00), destinados en su totalidad a financiar la educación pública, para acercar el monto presupuestado al monto exigido por el numeral 78 de la Constitución Política, pues las ganancias netas después de impuestos y participaciones (Resultado final), de las entidades del Sistema Financiero Nacional, para el año 2015, ascendieron a más de doscientos

cincuenta y cinco mil quinientos treinta millones (¢255.530.297.000,00), según datos de la Sugef.

Se pretende, en fin, que un sector que ha demostrado alta capacidad económica, aporte, solidariamente, para que, en el contexto de una situación fiscal deficitaria, se posibilite el cumplimiento fundamental del mandato Constitucional de dedicar un 8% de la riqueza nacional producida para invertir en la educación pública de las y los costarricenses, específicamente en aquellas áreas del sistema educativo que demuestran mayor rezago a nivel de cobertura y calidad.

En virtud de lo anterior, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas, el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**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**

ARTÍCULO 1.- Contribución obligatoria

Créase una contribución obligatoria que será pagada por 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, de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. Dicha contribución será de un cinco por ciento (5%) de las utilidades netas después de impuestos y participaciones. La contribución de los grupos financieros se calculará de las utilidades netas después de impuestos, resultantes de los estados financieros consolidados, debidamente auditados, que reporten a esta Superintendencia conforme a la ley. Si el grupo financiero contribuye según lo dicho, las entidades que lo conforman y que, a su vez, realizan intermediación financiera, no deberán contribuir por separado. Esta contribución deberá pagarse durante tres años, a partir del período económico anual siguiente a la publicación de la presente ley.

ARTÍCULO 2.- Administración tributaria

Corresponde al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Tributación la administración de la contribución obligatoria creada en el artículo 1 de esta ley.

ARTÍCULO 3.- Destino de los recursos

Los recursos recaudados por efecto de la contribución obligatoria creada en el artículo 1 de esta ley se destinarán, en su totalidad, a:

- a) la inversión en la educación preescolar en zonas caracterizadas por una alta proporción de hogares con climas educativos bajos y grandes poblaciones de niños y niñas de entre 0 y 6 años,

b) la inversión en educación secundaria en zonas rurales caracterizadas por hogares con climas educativos bajos y mayor proporción de hogares en condición de pobreza.

Se comprende por clima educativo el promedio de años de instrucción formal de los miembros del hogar con edades de 18 años y más.

Los recursos se contabilizarán dentro del gasto público para la educación estatal definido en el artículo 78 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 4.- Aplicación supletoria del Código de Normas y Procedimientos Tributarios

Con carácter supletorio a lo dispuesto en esta ley, serán aplicables todas las disposiciones del Código de Normas y Procedimientos Tributarios relativas a la gestión, fiscalización, recaudación, extinción, determinación y procedimientos de las obligaciones tributarias. Asimismo, el incumplimiento de las normas de la contribución obligatoria creada en la presente ley ocasionará, en lo conducente, la aplicación de las normas del título III del Código citado en cuanto a hechos ilícitos tributarios.

Rige a partir de su publicación.

Gerardo Vargas Varela

Carlos Hernández Álvarez

Francisco Camacho Leiva

Edgardo Araya Sibaja

Jorge Arguedas Mora

José Ramírez Aguilar

Ligia Elena Fallas Rodríguez

Patricia Mora Castellanos

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

9 de febrero de 2016

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.