

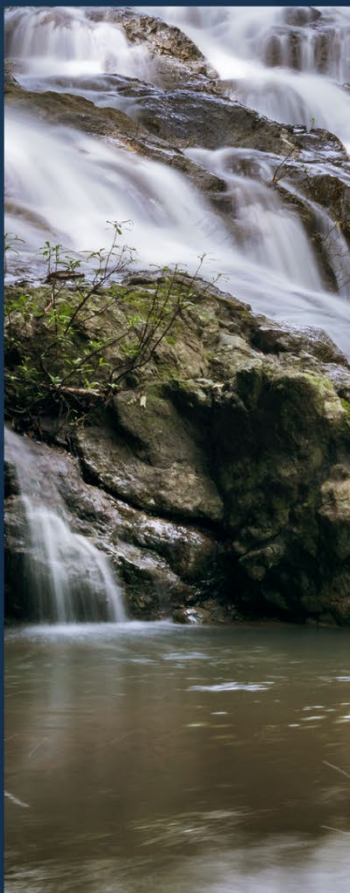


DOCUMENTO DE TRABAJO

DISEÑO DEL

# NUEVO PROGRAMA DE PAGO POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE COSTA RICA

VOL III. ARREGLO INSTITUCIONAL Y  
MARCO REGULATORIO



DOCUMENTO DE TRABAJO

**DISEÑO DEL**  
**NUEVO PROGRAMA DE PAGO**  
**POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS**  
**DE COSTA RICA**

**VOL III. ARREGLO INSTITUCIONAL Y  
MARCO REGULATORIO**



**NOVIEMBRE, 2021**

# CRÉDITOS

## Personas autoras / consultoras

Marcello Hernández-Blanco, Ph.D.

Robert Costanza, Ph.D.

Mariano Castro-Jiménez, MPhil

## Revisión

Jorge Mario Rodríguez, Director Ejecutivo, FONAFIFO

Gilmar Navarrete, FONAFIFO

Hector Arce Benavides, FONAFIFO

Ana Lucia Orozco Rubio, Coordinadora BIOFIN-PNUD

Fernando Rodríguez Garro, Asesor Financiero  
BIOFIN-PNUD

## Edición

Ana Lucia Orozco Rubio, Coordinadora BIOFIN-PNUD

Fernando Rodríguez Garro, Asesor Financiero  
BIOFIN-PNUD

## Diseño de Portada

Diana Garro Solórzano, Diseñadora Gráfica y  
Community Manager BIOFIN-PNUD

## Fotografía de Portada:

Marcello Hernández Blanco

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todas y todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones. Derechos de propiedad intelectual © 2021 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Costa Rica (PNUD-Costa Rica) | Está autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación con propósitos educativos y sin fines de lucro, con la condición de que se indique la fuente. PNUD-Costa Rica agradecerá que se les remita un ejemplar de cualquier texto elaborado con base en la presente publicación. El contenido de este volumen no refleja, necesariamente, las opiniones o políticas de PNUD-Costa Rica, o de sus organizaciones contribuyentes.

Producido en Costa Rica. Dirección: Oficentro La Virgen 2, de la Embajada Americana 300m sur y 200m sureste, Pavas, San José, Costa Rica. Teléfono: (506) 2296-1544 | Web: <http://www.pnud.or.cr> | E-mail: [comunicaciones.cr@undp.org](mailto:comunicaciones.cr@undp.org)

## **BIOFIN-PNUD**

La Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN) es la alianza mundial para abordar el desafío del financiamiento de la biodiversidad de una manera integral, bajo una metodología que se desarrolla en 30 países del mundo. BIOFIN ha ayudado a los gobiernos a elaborar una sólida justificación en favor de un aumento de la inversión en la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de los ecosistemas y la biodiversidad, con un enfoque dirigido a determinar y cubrir las necesidades de financiación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y sus metas globales.

En Costa Rica, el proyecto BIOFIN es liderado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), con el apoyo técnico de PNUD. La Comisión Europea y los Gobiernos de Alemania, Suiza, Noruega y Bélgica (Flanders) financian su desarrollo.



# TABLA DE CONTENIDOS

<i>1. Introducción</i> .....	9
<i>2. Nuevo enfoque institucional</i> .....	10
Derechos de propiedad de los bienes comunes .....	10
La doctrina del fideicomiso público .....	11
Fideicomisos de activos comunes (FAC).....	12
Alianzas público-privadas y los FACs.....	13
Un FAC para el capital natural de Costa Rica .....	14
<i>3. Revisión general de la legislación aplicable al nuevo esquema de PSE</i> .....	18
Selección de ecosistemas .....	19
Selección de servicios ecosistémicos .....	21
Identificación y priorización de amenazas.....	21
Diseño institucional del nuevo esquema de PSE.....	22
Aspectos generales sobre el diseño del mecanismo financiero .....	24
<i>4. Marco legal relacionado con el Banco de Capital Natural de Costa Rica</i> .....	27
<i>5. Marco legal relacionado a la propuesta de análisis de impuestos y tarifas</i> .....	29
Impuesto para actividades productivas con impacto ambiental .....	29
Canon de Aprovechamiento del Agua .....	30
Canon de vertidos.....	33
Licencias de INCOPESCA.....	34
Impuestos de entrada y salida del país.....	37
Impuesto al plástico .....	37
Impuestos relacionados con la contaminación por hidrocarburos .....	38
Impuesto a los combustibles .....	39
Exoneraciones a los agroquímicos.....	41
Aumento en las tarifas de las entradas a las Áreas Silvestres Protegidas .....	42
Impuesto al carbono por viajes aéreos .....	42
<i>6. Principales consideraciones legales sobre el nuevo esquema de PSE</i> .....	42
<i>Referencias</i> .....	53
<i>Apéndice. Marco legal aplicable al programa de PSA</i> .....	56

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Etapas de diseño de esquemas de PSE. En anaranjado claro las etapas desarrolladas en los Volúmenes I y II, y en anaranjado oscuro la etapa que se desarrolla en este Volumen. ....	9
Figura 2. Elementos del Fideicomiso Nacional de Activos Comunes que se propone para la administración del nuevo programa de PSE .....	15
Figura 3. El Fideicomiso para el Capital Natural, el cual contempla el Banco de Capital Natural. Las fuentes de financiamiento y sus destinos son los creados en el Volumen II. ....	16
Figura 4. Divisiones técnicas e implementadores institucionales del Fideicomiso para el Capital Natural. ...	18

# LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Montos diferenciados del Canon de Aprovechamiento del Agua. ....	30
Tabla 2. Políticas nacionales relacionadas con el establecimiento del FCN.....	45
Tabla 3. Legislación existente o nueva necesaria para crear el FCN .....	48



# ABREVIACIONES

**ARESEP:** Autoridad Reguladora de Servicios Públicos

**CCN:** Créditos de Capital Natural

**FAC:** Fideicomisos de Activos Comunes

**FCN:** Fideicomiso para el Capital Natural

**FNAC:** Fideicomiso Nacional de Activos Comunes

**INCOPESCA:** Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura

**INCOTERMS:** Término Internacional de Comercio (por sus siglas en inglés)

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado

**FOB:** Libre a bordo (por sus siglas en inglés)

**FONAFIFO:** Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

**FUNBAM:** Fundación Banco Ambiental

**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación y Política Económica

**MINAE:** Ministerio de Ambiente y Energía

**MOPT:** Ministerio Obras Públicas y Transportes

**PSE:** Pago por Servicios Ecosistémicos

**PPSA:** Programa de Pago por Servicios Ambientales

**SETENA:** Secretaría Técnica Nacional Ambiental

**SINAC:** Sistema Nacional de Áreas de Conservación

**TAA:** Tribunal Ambiental Administrativo

**UCR:** Universidad de Costa Rica

**UNA:** Universidad Nacional



# 1. INTRODUCCIÓN

El presente Volumen es el último sobre el diseño del nuevo esquema de Pago por Servicios Ecosistémicos (PSE) de Costa Rica. Según la metodología de Hernández-Blanco (2019), la cual fue modificada en términos del orden de los pasos para ajustarse a los requerimientos técnicos y políticos del proceso de este proyecto, este Volumen describe el cuarto paso de esta metodología (Figura 1). Los objetivos principales de este documento son 1) presentar el modelo conceptual en el que se basa el nuevo arreglo institucional, así como proponer una estructura general para la administración del esquema, y 2) proveer un análisis general de la legislación aplicable a las ideas desarrolladas en los dos Volúmenes anteriores.

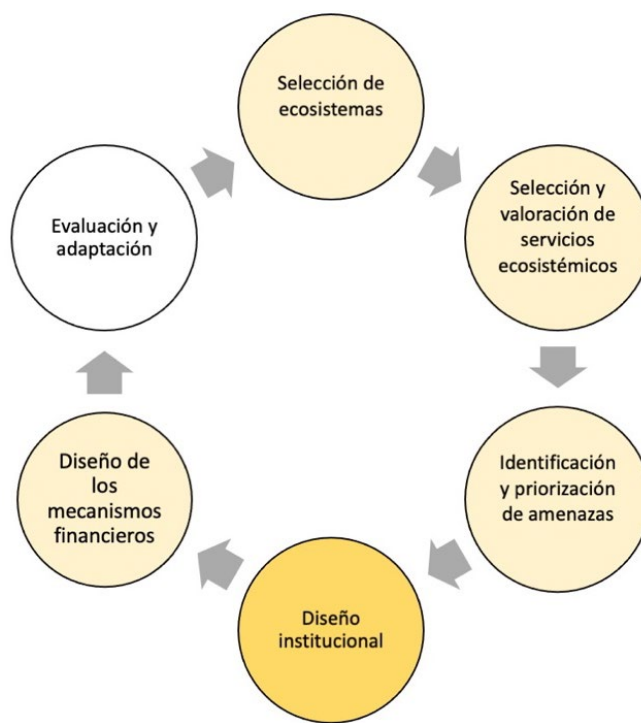


Figura 1. Etapas de diseño de esquemas de PSE. En anaranjado claro las etapas desarrolladas en los Volúmenes I y II, y en anaranjado oscuro la etapa que se desarrolla en este Volumen.

Fuente: Hernández-Blanco, 2019

Es importante señalar que, aunque se determinó en el diseño de construcción del nuevo programa de PSE que en este tercer Volumen se abordará el arreglo institucional, por las características de los esquemas de PSE muchos de los elementos institucionales clave han sido desarrollados en detalle en los pasados Volúmenes. Por ejemplo, un marco institucional como el que se propone aquí, basado en el concepto de Fideicomiso de Activos Comunes que se explicará en las siguientes secciones, se fundamenta en gran medida en el mecanismo financiero que permita a la institución operar y lograr sus objetivos de conservación, lo cual fue descrito en detalle en el Volumen II. Otra sección clave del arreglo institucional son los principios rectores en los que se basa el programa, los cuales también fueron desarrollados en el Volumen II. Finalmente, se

recomienda al lector también referirse al Volumen II para comprender mejor cómo funciona el actual Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA) bajo la administración del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), lo cual originalmente iba a ser descrito en este Volumen, pero se decidió moverlo al anterior para crear una mejor lógica descriptiva y de desarrollo.

De esta manera, en este Volumen se concluye la descripción de la visión que se tiene para el nuevo esquema de PSE de Costa Rica, la cual ha sido creada con un alto nivel de ambición e innovación, permitiéndole al país posicionarse de nuevo a la vanguardia de la creación de mecanismos de conservación y restauración del capital natural bajo un enfoque de economía ecológica.

## 2. NUEVO ENFOQUE INSTITUCIONAL

Los mercados económicos convencionales son relativamente eficientes en la gestión de bienes y servicios simples (rivales, escasos y fácilmente excluibles), donde los mercados determinan el precio de manera que el costo marginal de producir un bien sea igual a su beneficio marginal. Sin embargo, los factores limitantes para la creación de un mundo sostenible y deseable en la época del Antropoceno actual son el capital natural y social, que no son simples bienes (Beddoe et al., 2009; Daly, 2005) y, sin embargo, proporcionan posiblemente la mayor parte del apoyo a la sostenibilidad del bienestar humano (Costanza et al., 1997; Costanza et al., 2014). Además, incluso los bienes simples requieren insumos en sus cadenas de suministro de capital natural y social que no están incluidos en el costo de producción, lo que limita la eficiencia de la asignación y fijación de precios de mercado (Daly y Farley, 2010). El capital natural y social requieren instituciones y regímenes de gestión significativamente diferentes a los que se utilizan para bienes y servicios simples y comercializables.

Para resolver los crecientes desafíos en torno a la degradación ambiental y el cambio climático, la sociedad debe diseñar e implementar nuevas instituciones basadas en formas más matizadas de derechos de propiedad (Baden y Noonan, 1998; Hanna et al., 1995). La sostenibilidad requiere derechos inalienables para las generaciones futuras y ecosistemas saludables capaces de generar flujos continuos de bienes y servicios ecosistémicos vitales.

Los derechos de propiedad privada son relativamente efectivos para asignar recursos rivales y excluibles, pero no se puede confiar en la propiedad privada y los mercados para asignar recursos que no son rivales y/o no son fácilmente excluibles (Ostrom, 2008). Crear un futuro sostenible y deseable requiere que encontrar el equilibrio adecuado entre la propiedad privada y comunitaria en múltiples escalas en el espacio y el tiempo.

### Derechos de propiedad de los bienes comunes

La idea básica detrás de los derechos de propiedad común del capital natural es que los activos creados por la naturaleza o por toda la sociedad deben pertenecer a todos, incluidas las generaciones futuras. La "tragedia de los comunes" (Hardin, 1968) fue un etiquetado incorrecto de un recurso que no tenía propiedad o era un recurso de acceso abierto, no uno con propiedad comunitaria y gestión compartida. Los recursos de propiedad

común pueden gestionarse eficazmente a través de instituciones colectivas que aseguren el cumplimiento cooperativo de las normas y acuerdos establecidos (Atkins et al., 2019; Berkes, 1989; Feeny et al., 1990; Ostrom, 1990; Ostrom, 2008). Ostrom articuló los siguientes ocho principios de diseño básicos para una gestión de bienes comunes eficaz y sostenible:

1. Límites claramente definidos.
2. Equivalencia proporcional entre beneficios y costos.
3. Arreglos de elección colectiva.
4. Monitoreo.
5. Sanciones graduadas.
6. Mecanismos de resolución de conflictos.
7. Reconocimiento mínimo de los derechos de organización.
8. Gobernanza policéntrica.

Al declarar ciertos bienes como propiedad compartida de todos los miembros de la comunidad, los beneficiarios están claramente definidos y todos los miembros tienen incentivos para monitorear a sus vecinos y garantizar que ningún individuo se lleve demasiado (como en el caso de los Derechos de Uso Territorial para la pesca (Young, 2013)).

Para los recursos globales como la atmósfera y la pesca, debe haber un elemento de administración en nombre de aquellos que no pueden hablar directamente por sus intereses, como los pobres, los desposeídos y las generaciones futuras. El papel del gobierno es asegurar que dicha administración se produzca garantizando que los acuerdos para controlar los bienes comunes satisfagan las necesidades de todos los involucrados en el sistema. Los gobiernos (o en el caso de recursos globales, como la capacidad de absorción de desechos atmosféricos o la pesca oceánica, una coalición de gobiernos nacionales) generalmente deben crear y hacer cumplir los derechos de propiedad. Por ejemplo, el sector público puede limitar el uso de recursos a tasas inferiores o iguales a las tasas de renovación, lo que es compatible con los derechos de propiedad inalienables para las generaciones futuras. Dado que estos recursos son creados por la naturaleza y su aplicación requiere los esfuerzos cooperativos de la sociedad en su conjunto (pero especialmente del gobierno), los derechos sobre el recurso también deben pertenecer a la sociedad en su conjunto. Las personas que deseen utilizar el recurso para beneficio privado deben compensar a la sociedad por el derecho a hacerlo.

Bajo la propiedad común, tanto los costos como los beneficios se acumulan para la comunidad en su conjunto, y es más probable que ambos se equilibren.

### La doctrina del fideicomiso público

La doctrina del fideicomiso público tiene sus raíces en el antiguo derecho romano y se da en los muchos sistemas legales que se derivan de él. Sostiene que ciertos recursos naturales deben mantenerse en fideicomiso como activos para uso público. Es responsabilidad del gobierno como fideicomisario proteger estos activos de daños y mantenerlos para el uso del público. También afirma que el gobierno no puede vender estos activos públicos a entidades privadas.

La doctrina del fideicomiso público se ha utilizado en muchos países en el pasado para proteger cuerpos de agua, costas, ríos, vida silvestre y algunos otros recursos, pero como sostiene Wood (2014), ha llegado el momento de ampliar el alcance de la doctrina para cubrir todo el capital natural y los servicios ecosistémicos críticos que apoyan el bienestar humano, incluida la atmósfera, los océanos, los ecosistemas y la biodiversidad. Wood argumenta que los gobiernos han estado eludiendo esta responsabilidad de proteger "el fideicomiso de la naturaleza" y, en cambio, se han centrado a un enfoque legal y regulatorio del ambiente que ha permitido la aniquilación del capital natural por intereses privados. Ella argumenta que, según la doctrina del fideicomiso público, los gobiernos no pueden renunciar legalmente a su responsabilidad de proteger el ambiente en fideicomiso para las generaciones actuales y futuras y señala que "bien entendido, el fideicomiso público es un atributo fundamental de la soberanía, un principio constitutivo del que el gobierno no puede deshacerse" (Wood, 2014).

La doctrina del fideicomiso público implica que el capital natural crítico debe verse como un activo comunitario que pertenece a todos y debe ser mantenido en fideicomiso y administrado de manera responsable en beneficio de las generaciones actuales y futuras. También implica que el público puede responsabilizar a los gobiernos por el incumplimiento de sus responsabilidades de proteger los activos públicos. Además, implica que los gobiernos pueden reclamar daños a los recursos naturales de las partes responsables del daño con el fin de restaurar el activo. Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos reclamó a British Petroleum por daños y perjuicios por el derrame de petróleo del Deepwater Horizon y por el derrame de petróleo de Exxon Valdez. Kuwait reclamó daños ambientales a Irak durante la primera Guerra del Golfo (Payne y Sand, 2011).

### Fideicomisos de activos comunes (FAC)

Los fideicomisos son mecanismos legales ampliamente utilizados y bien diseñados para proteger y administrar activos en nombre de beneficiarios específicos. Extender esta idea a la gestión y protección del capital natural, como la atmósfera, los océanos y los ecosistemas en general, es una extensión directa de esta idea. Los Fideicomisos de Activos Comunes (FAC) se basan en la doctrina del fideicomiso público y los derechos de propiedad comunitaria como se describió anteriormente. En esencia, un FAC es un conjunto de acuerdos e instituciones gobernadas policéntricamente en apoyo de un propósito compartido, la gestión sostenible de los bienes públicos.

Los incentivos económicos convencionales generalmente dan prioridad a la asignación eficiente sobre la escala sostenible y la distribución justa, mientras que el FAC prioriza las dos últimas, como lo exigen muchos economistas ecológicos (e.g. Daly, 1992). Además, el FAC crea una institución paraguas que administra simultáneamente numerosos recursos, que de otro modo requerirían políticas separadas. Implementar las políticas una a una es un desafío enorme que eleva los costos de transacción. Dado que las funciones del ecosistema son generadas por una configuración particular de la estructura del ecosistema, las regulaciones o incentivos económicos que afectan solo a un subconjunto de recursos son generalmente insuficientes para mantener todas las funciones deseadas del ecosistema. Además, entregar explícitamente los derechos sobre estos recursos a los ciudadanos ayuda a generar apoyo ciudadano para la política (Farley et al., 2015).

Un FAC es especialmente adecuado para abordar los desafíos sociales más graves que enfrentamos. Puede imponer límites al rendimiento, internalizar las externalidades y garantizar que los beneficios creados por la

naturaleza y la sociedad en su conjunto se distribuyan de manera justa. También puede invertir en tecnologías que deben contribuir a resolver problemas sociales urgentes. Un sector de bienes comunes en general y un FAC en particular complementan los sectores público y privado en lugar de reemplazarlos. En muchos sentidos cumple el papel que debería cumplir el sector público si no estuviera tan sujeto a la influencia del sector privado, pero va más allá al crear derechos inalienables jurídicamente vinculantes sobre bienes comunes para esta y las generaciones futuras (Farley et al., 2015).

### Alianzas público-privadas y los FACs

La propiedad común y la propiedad privada no se excluyen mutuamente, dada la complejidad de los ecosistemas. Se necesitan regímenes de derechos de propiedad más matizados y multifacéticos para construir FACs exitosos. Por ejemplo, los sistemas de PSA existentes y propuestos en Costa Rica involucran a agricultores privados que están produciendo beneficios públicos en la tierra con una combinación de regímenes de derechos de propiedad. Se puede pensar en los FACs como un mecanismo institucional para gestionar activos complejos que benefician tanto a los intereses públicos como a los privados.

Un dato clave en la gestión de esta asociación es evaluar el "retorno de la inversión" relativo de cada parte. Por ejemplo, las inversiones privadas en el manejo de un bosque tendrán una combinación de beneficios públicos y privados. Asimismo, las inversiones públicas en el manejo del mismo bosque también tendrán una combinación (probablemente diferente) de beneficios públicos y privados. La capacidad de estimar el valor relativo de los retornos públicos y privados de estas inversiones permitirá incentivos más fuertes para asociaciones e inversiones conjuntas.

Por ejemplo, si se estima el valor total de los servicios ecosistémicos proporcionados por estas inversiones, dividido en sus beneficios privados comercializables (i.e. servicios ecosistémicos de aprovisionamiento y algunos servicios culturales como recreación) y sus beneficios públicos no comercializables (i.e. servicios ecosistémicos de apoyo, regulación y otros servicios) entonces se pueden optimizar las inversiones relativas para las partes públicas y privadas.

Un FAC puede administrar y monitorear estas inversiones. Por ejemplo, un FAC para el manejo de arrecifes de coral podría tener inversiones de operadores de turismo en tierra, pescadores comerciales y deportivos locales y el gobierno. Los beneficios privados serían mejores ingresos por turismo de buceo, captura de peces e ingresos por pesca deportiva. Los beneficios públicos serían los servicios ecosistémicos provistos por los arrecifes de coral como la protección contra tormentas, beneficios estéticos, científicos y culturales.

Suponiendo, por ejemplo, que se estima que los beneficios privados y comercializables de una mejor gestión del arrecife valen \$10 millones/año, mientras que los beneficios públicos se estiman en \$15 millones/año. Suponiendo también que una inversión total en el arrecife de coral por parte del FAC de \$2.5 millones/año fue necesaria para lograr estos beneficios. Esto argumentaría que los intereses privados deberían contribuir \$1 millón/año mientras que la inversión pública del gobierno debería rondar los \$1.5 millones al año. Ambas partes obtendrían un rendimiento de 10-1 sobre sus inversiones. Por supuesto, sería un poco más complicado, ya que las inversiones y los rendimientos se repartirían en el tiempo e implicarían riesgo e incertidumbre. Pero una mejor valoración de los servicios ecosistémicos resultante de la inversión en activos de capital

natural<sup>1</sup>, combinada con la gestión y el seguimiento del ecosistema a través de un CAT, puede conducir a mejores asociaciones público-privadas y una gestión mejor y más sostenible de los ecosistemas. El nuevo FAC para Costa Rica descrito anteriormente puede facilitar este tipo de inversiones y asociaciones.

### Un FAC para el capital natural de Costa Rica

El esquema de PSE de Costa Rica ya funciona aproximadamente como un bien común, con FONAFIFO desempeñando el papel de fiduciario utilizando incentivos económicos para motivar la protección y restauración de los activos de capital natural. Recibe pagos de actividades que dañan o utilizan el activo (e.g. emisiones de carbono y uso del agua) y recompensa a las partes privadas que protegen o restauran el activo mediante pagos por actividades contratadas.

FONAFIFO y el esquema de PSE incorporan varios elementos de los ocho principios básicos de diseño de Ostrom. FONAFIFO tiene un propósito claro de mantener y mejorar los bosques en Costa Rica y goza de un fuerte apoyo como institución, lo que sugiere un sentido de identidad y propósito compartidos (P1). Incorpora una distribución relativamente equitativa de las contribuciones al fondo y los beneficios a los propietarios de la tierra (P2), aunque esta relación es algo indirecta. La toma de decisiones depende del gobierno y en última instancia de la ciudadanía (P3), pero este aspecto se podría fortalecer con una mayor consulta y participación ciudadana. El monitoreo de los comportamientos en las propiedades financiadas es parte del sistema, pero podría mejorarse particularmente mediante la mejora de los mecanismos para el monitoreo entre pares entre los compradores (P4). Hay sanciones (pérdida de pagos) para quienes no cumplen con sus contratos y recompensas de participación continua para quienes lo hacen (P5). El sistema legal nacional se utiliza para la resolución justa de conflictos (P6). Finalmente, FONAFIFO tiene la autoridad para autogobernarse hasta cierto punto (P7) y colaborar con el gobierno nacional.

El PSE actual es un fondo, y se propone que el nuevo PSE sea un Fideicomiso Nacional de Activos Comunes (FNAC) del tipo descrito anteriormente. Aunque estrechamente relacionados, y por lo tanto comúnmente confundidos o utilizados indistintamente, los fondos y fideicomisos son vehículos de inversión diferentes. Un fondo recolecta recursos financieros de un número diverso de inversionistas y luego los invierte en un portafolio de inversiones. En el caso de FONAFIFO, obtiene recursos del impuesto a la gasolina y otras fuentes y los invierte en un portafolio de conservación, como proyectos de reforestación y agroforestería.

Por otro lado, un fideicomiso es un acuerdo entre partes, en el que los activos de una parte (i.e. el fideicomitente) (*trustor*) se transfieren a la otra parte (i.e. el fideicomisario) (*trustee*) que estará a cargo de mantener los activos y su uso para el beneficio de un tercero (i.e. el beneficiario) (Figura 2). En el caso de un FNAC, el fideicomitente son los costarricense y el fideicomisario es el gobierno de Costa Rica o su autoridad delegada, quienes realizarán las acciones para proteger y restaurar la dotación natural que administran para el bien común de los beneficiarios, que son todos ciudadanos nacionales y ciudadanos globales. Específicamente, el nuevo arreglo institucional recompensará a los ciudadanos que mejoren los activos comunes (a través de pagos) y cobrarán por su uso o daño.

---

<sup>1</sup> En Volumen IV se presentará una estimación del valor económico del capital natural del nuevo esquema de PSE

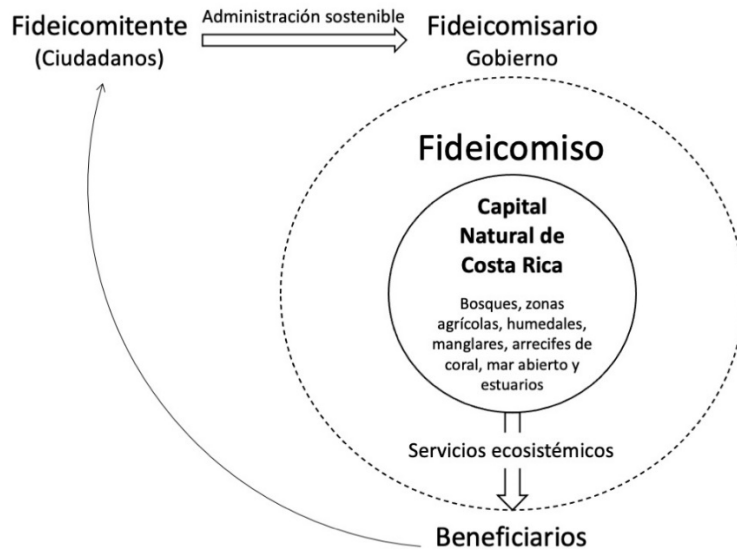


Figura 2. Elementos del Fideicomiso Nacional de Activos Comunes que se propone para la administración del nuevo programa de PSE

Fuente: Elaboración propia.

Un paso clave para el diseño del nuevo esquema es la selección y evaluación del capital natural que será considerado como parte del fideicomiso. Idealmente el fideicomiso será todo el capital natural del país, y quizás el esquema debería apuntar a esta meta en el mediano plazo. Sin embargo, para una primera fase del FNAC, tal y como se recomendó en el Volumen I, el esquema se enfocará en los ecosistemas que tienen una cobertura significativa en el país, así como en los que más se han estudiado, como todo tipo de bosques (i.e. nuboso, seco, etc.) humedales, ríos, manglares y arrecifes de coral, considerando así por primera vez los ecosistemas públicos que son esencialmente de acceso abierto y de uso libre por parte de actores económicos privados que obtienen beneficios económicos de ellos. Por lo tanto, ampliar el alcance de la implementación del actual esquema de PSE para incluir ecosistemas públicos será un paso clave en la reinversión del esquema actual centrado en los bosques privados. Además, el fideicomiso considerará sistemas dominados por humanos, como ciudades y tierras agrícolas.

Al inicio del proceso de rediseño del Programa de Pago por Servicios Ambientales se le presentaron al gobierno de Costa Rica (i.e. MINAE y FONAFIFO) las siguientes opciones para establecer un FNAC que administre el nuevo esquema de PSE:

- Rediseñar estructural y operativamente el FONAFIFO y su respectivo fideicomiso para que funcione como un FNAC.
- Crear un FNAC como una nueva institución, con carácter semi-independiente similar a como opera el FONAFIFO. Esta última institución podría ser el “brazo forestal” del FNAC.
- Asignar el FNAC a otra institución que tenga las capacidades técnicas y administrativas para implementarlo, como la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM).



La opción seleccionada por el gobierno fue la primera, y por lo tanto, para administrar el fideicomiso (i.e. capital natural del país) se propone transformar el FONAFIFO en el **Fideicomiso para el Capital Natural (FCN)** (*The Natural Capital Trust*), el cual administrará el fideicomiso a través del mecanismo financiero creado para este propósito en el Volumen II (Figura 3).

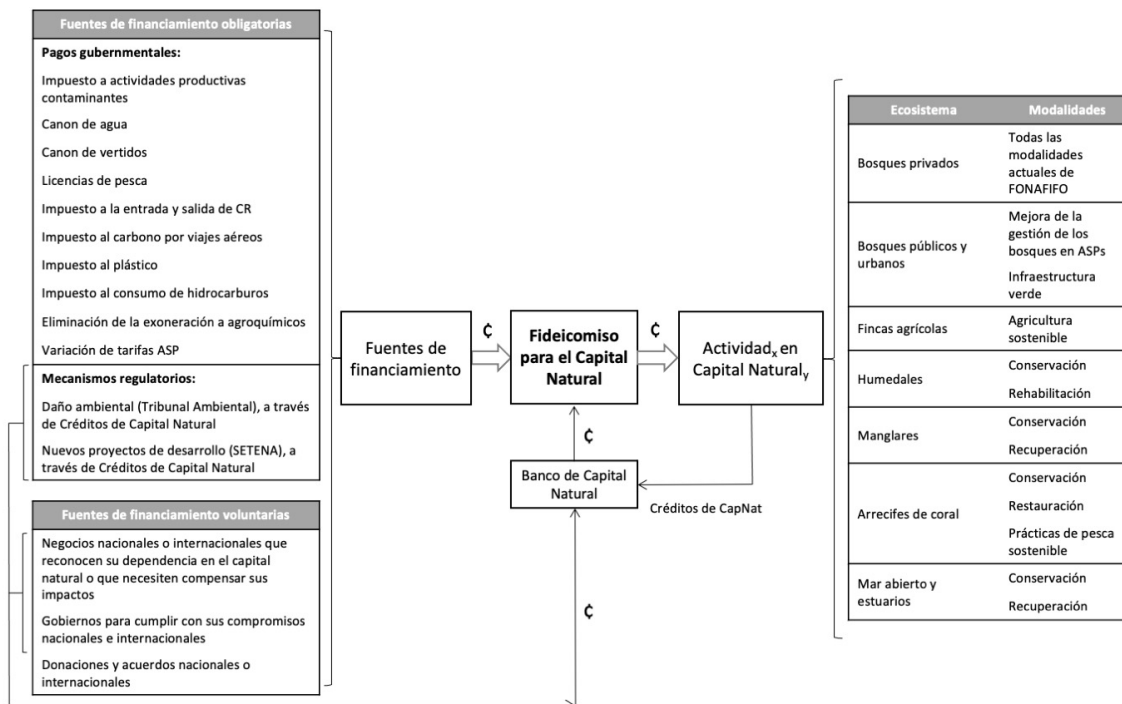


Figura 3. El Fideicomiso para el Capital Natural, el cual contempla el Banco de Capital Natural. Las fuentes de financiamiento y sus destinos son los creados en el Volumen II.

Fuente: Elaboración propia.

Es de suma relevancia aclarar que si por alguna razón técnica, jurídica o administrativa no se puede establecer el nuevo esquema como un fideicomiso, mantener la actual estructura de fondo es una posibilidad que no causaría cambios significativos al funcionamiento del programa, en tal caso el Fideicomiso para el Capital Natural se cambiaría al Fondo para el Capital Natural (*The Natural Capital Fund*). Como se estableció anteriormente en este Volumen, el actual esquema de PSE funciona ya muy similar a un FAC, lo que comprueba que mantenerlo como un fondo es viable dentro de la visión basada en la doctrina del fideicomiso público que se plantea aquí.

Debido al alcance del FCN, se propone que este tenga divisiones técnicas en las que se encuentren las capacidades científicas y administrativas para gestionar cada tipo de ecosistema del fideicomiso (Figura 4). Para el caso de bosques, FONAFIFO ya tiene estas capacidades, por lo que solo habría que trasladarlas para que formen parte de una de estas divisiones. Para el resto de los ecosistemas (i.e. agricultura, humedales, marino-costeros), se deberán crear las divisiones correspondientes con el personal idóneo para su gestión. De manera general, las divisiones técnicas tendrán los siguientes roles:

1. Identificar las principales necesidades de conservación y restauración de los diferentes ecosistemas. Para esto, cada división utilizará el método de priorización creado en el Volumen I.
2. Determinar el monto de los pagos en cada zona del país, utilizando la metodología creada para esto en el Volumen II.
3. Desarrollar una lista de modalidades y actividades de conservación y restauración por las cuales se van a pagar para cada ecosistema, tomando como punto de partida las sugeridas y descritas en detalle en el Volumen II.
4. Coordinar con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para una efectiva implementación del esquema de PSE.
5. Monitorear la implementación de las actividades. Esto además requerirá previamente la definición por parte de cada división de los indicadores de monitoreo más adecuados para cada actividad.

Además de las divisiones técnicas por cada tipo de ecosistema, se deberá crear una que coordine las diversas actividades que requiere el programa de compensaciones, el Banco de Capital Natural. Entre los principales roles que esta división tendrá se encuentran los siguientes:

1. Determinar el número de Créditos de Capital Natural (CCN) que equivalen a conservar o restaurar un área en particular. Lo anterior también puede analizarse como la cantidad de tierra/mar que equivale a 1 CCN.
2. Establecer el valor/precio de los CCN, el cual podría variar dependiendo de la zona del país según el método de priorización elaborado en el Volumen I.
3. Crear e implementar los mecanismos de articulación con el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) para proveer los CCN a las partes que los requieran (i.e. aquellos que dañen el capital natural o que necesiten compensar sus actividades de desarrollo).
4. Identificar cuáles de los proyectos que el FCN esté financiando son los más adecuados para proveer los CCN a cada comprador.
5. Desarrollar un programa de comercialización nacional e internacional de CCN, buscando activamente actores interesados en la compra de estos créditos.

Para administrar el FCN de una manera más eficiente, reduciendo los costos de transacción e invirtiendo los fondos de la manera que se generen los mayores réditos ambientales y socioeconómicos, el fideicomiso y sus divisiones coordinarán constantemente con “implementadores institucionales”, los cuales tendrán la labor principal de guiar la toma de decisiones del FCN sobre las actividades de conservación y restauración que el nuevo esquema de PSE financiará. Además, ayudará al FCN a determinar zonas prioritarias del país en coordinación con cada división técnica.

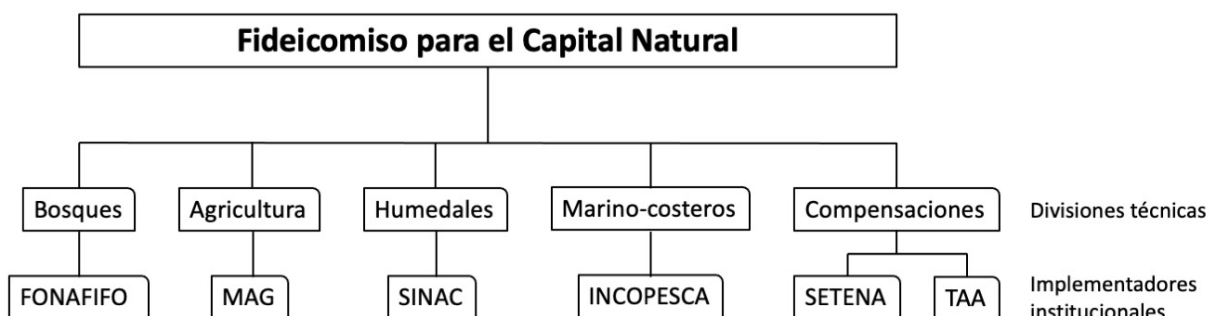


Figura 4. Divisiones técnicas e implementadores institucionales del Fideicomiso para el Capital Natural.

Fuente: Elaboración propia.

En las siguientes secciones se realiza un análisis general regulatorio de la propuesta del nuevo esquema de PSE que se ha presentado a lo largo de los tres Volúmenes. Cabe resaltar que no es un análisis legal exhaustivo, por lo que las interpretaciones y recomendaciones que se presentan deberán explorarse ampliamente con los departamentos legales del MINAE y FONAFIFO, entre otros actores relevantes.

### 3. REVISIÓN GENERAL DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE AL NUEVO ESQUEMA DE PSE

A través de más de 20 años, Costa Rica ha desarrollado un modelo exitoso de Pago por Servicios Ecosistémicos (PSE) que entre sus fortalezas se puede destacar que cuenta con una base legal sólida, que ha regulado aspectos como el marco institucional, las modalidades disponibles, las fuentes de financiamiento, requisitos y procedimientos. Al respecto, la Ley Forestal define los servicios ambientales en su artículo 3 (inciso k) de la siguiente forma:

*Los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente. Son los siguientes: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.*

En cuanto a la titularidad de los servicios ambientales, Peña (2013) explica que la postura adoptada por la legislación costarricense es la denominada “régimen de dominio público”. Esta postura reconoce que los bienes y servicios que brindan los ecosistemas pertenecen a todos los ciudadanos y que corresponde al Estado garantizar su conservación, administración, gestión y transmisión con un abordaje inter e intra-generacional. Al respecto destaca además que nuestro ordenamiento jurídico identifica el agua, el subsuelo, la fauna, los recursos genéticos y bioquímicos y la biodiversidad como bienes de dominio público. Asimismo, menciona que la flora y los recursos forestales son considerados bienes de interés público.

En vista de que la propuesta del nuevo PSE utiliza el término “servicios ecosistémicos” como sinónimo de “servicios ambientales” (en concordancia con la literatura científica), es necesario citar la definición provista por el Reglamento para la gestión y reconocimiento de servicios ecosistémicos (N° 41124-MINAE), la cual se apega al Convenio de Diversidad Biológica y menciona que:

*“(...) son beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas: servicios de provisión (también conocidos como bienes) tales como alimentos y agua; servicios de regulación tales como inundaciones, pestes, control de enfermedades; servicios culturales tales como los beneficios espirituales y recreacionales; y servicios de apoyo, tales como los ciclos de nutrientes, que mantienen las condiciones para la vida en la Tierra, entre otros.”*

Como se puede apreciar, la primera definición (Ley Forestal) se centra en los bosques y plantaciones forestales e identifica cuatro servicios ambientales (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de emisiones de gases de efecto invernadero; protección del agua, protección de la biodiversidad y protección de belleza escénica y ecosistemas). Mientras que la segunda hace alusión a ecosistemas en general y tiene un alcance mucho más amplio. Lo anterior forma parte de las reformas propuestas por el nuevo esquema de PSE a través del Fideicomiso para el Capital Natural. En primer lugar, resalta la necesidad de unificar conceptos para evitar confusiones. Segundo, es necesario armonizar las competencias y funciones entre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y FONAFIFO.

A continuación, se abordarán las consideraciones legales relacionadas a las recomendaciones contenidas en los Volúmenes I y II, por lo que el presente análisis también sigue el orden propuesto por la metodología establecida por Hernández-Blanco (2019) y que se compone por los siguientes elementos:

### **Selección de ecosistemas**

Se ha destacado que la capacidad de adaptación del actual programa de PSA ha contribuido en gran medida al éxito de esta iniciativa (Sánchez y Navarrete, 2017), pues ha permitido que FONAFIFO mejore de forma continua y se adapte a las nuevas realidades y circunstancias. El programa ha adoptado diversas modalidades de PSA a lo largo de los años, siendo que las actuales responden a un cambio conceptual desarrollado en el 2015, que Sánchez y Navarrete (2017) identifican como una “tercera generación” de PSA. Las modalidades están sujetas a una serie de criterios que se abordarán posteriormente y que de conformidad con el Reglamento a la Ley Forestal en su artículo 38, se faculta al MINAE para designar la cantidad de hectáreas

a financiar cada año, según los recursos asignados y los criterios de priorización, oficializados mediante Decreto Ejecutivo No. 39660.

La resolución ministerial señala además los montos de pago respectivos y autoriza a FONAFIFO a establecer actividades y montos diferenciados a los mencionados anteriormente, de conformidad con acuerdos o convenios de proyectos específicos. El Reglamento a la Ley Forestal establece también que FONAFIFO emitirá los procedimientos para ejecutar los fondos del programa de PSA (art. 38), así como los manuales y procedimientos para solicitudes de ingreso, incluyendo requisitos y trámites (art. 39).

Tal y como se describe en el Volumen I, la propuesta para el nuevo esquema de PSE sugiere un enfoque en ecosistemas, de manera que el nuevo programa abordaría más que solo bosques y plantaciones forestales, incorporando ecosistemas como manglares, bosques públicos, humedales, arrecifes de coral, mar abierto y fincas agrícolas.

Sobre este particular, la posibilidad de integrar nuevos ecosistemas va a depender de una serie de factores. En primer lugar, vale la pena reiterar que el programa de PSA ha evolucionado a través de los años, adoptando nuevas modalidades según las prioridades definidas por el MINAE. Actualmente, las modalidades se enfocan en la recuperación y mantenimiento de cobertura forestal. No obstante, en años anteriores se incluyeron modalidades como regeneración de potreros o sistemas agroforestales de café (Sánchez y Navarrete, 2017).

Sobre este último, un análisis elaborado por Cabrera (2011) para determinar la viabilidad de esta modalidad, mencionó que el mandato de FONAFIFO era lo suficientemente amplio como para poder incluirlo, siempre y cuando se ajustase a las definiciones de la Ley Forestal y su reglamento y cumpla con prestar los servicios ambientales establecidos. Por analogía, podría interpretarse que otras modalidades podrían incorporarse siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos por la norma.

Un aspecto importante es que la definición provista de servicios ambientales por la Ley Forestal hace referencia directa a aquellos brindados por el bosque y plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medioambiente (Art. 3). De forma más general, la Ley de Biodiversidad autoriza al SINAC a diseñar mecanismos para ejercer su mandato con agilidad y eficiencia, incluyendo PSA (Art. 35) y mediante el Reglamento para la Gestión y Reconocimiento de Servicios Ecosistémicos, cuyo objetivo es establecer las normas para la gestión y reconocimiento de estos servicios que brinda el Patrimonio Natural del Estado y los terrenos privados de importancia para la conservación (Art. 1).

Un aspecto que se debe considerar en relación con la propuesta del nuevo esquema de PSE es que en la actualidad únicamente se pueden tramitar solicitudes para ingresar al programa de PSA cuando los inmuebles se encuentran debidamente inscritos ante el registro nacional, salvo por ciertas excepciones previstas, según establece el Manual de Procedimientos para el Programa de Pago de Servicios Ambientales. Adicionalmente, la resolución ministerial antes señalada, que define las categorías y los montos por pagar a poseedores y propietarios, menciona que los instrumentos financieros deben orientarse a apoyar los pilares del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022; apoyando a pequeños productores y cantones con mayor rezago social.

## Selección de servicios ecosistémicos

La propuesta del nuevo esquema de PSE destaca que los cuatro servicios ecosistémicos reconocidos por el artículo 3 de la Ley Forestal han demostrado funcionar bien, por lo que el nuevo diseño los mantendría y añadiría una serie de servicios asociados a los ecosistemas descritos en el Volumen I.

Sobre esta propuesta es importante tener en cuenta que el artículo 3 de la Ley Forestal hace alusión únicamente a bosques y plantaciones forestales. Sin embargo, la más reciente reforma de su reglamento establece que a FONAFIFO "(...) *le corresponderá en forma exclusiva la creación, establecimiento y operación de mecanismos de fomento forestal, incluyendo los pagos por servicios ambientales, así como la comercialización y la realización de cualquier negocio jurídico relacionado con las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de bosques y plantaciones forestales, así como otros servicios ambientales.*" Lo anterior pareciera indicar que FONAFIFO podría abordar otros servicios ambientales, además de los ya mencionados.

Como se mencionó anteriormente, es necesario armonizar las competencias y facultades de FONAFIFO y SINAC, por lo que también deberían considerarse estas disposiciones en concordancia con lo que establece la Ley de Biodiversidad, la cual autoriza al SINAC a diseñar mecanismos, incluyendo PSA, así como el Reglamento para la Gestión y Reconocimiento de Servicios Ecosistémicos que establece en su artículo 2 lo siguiente:

*Artículo 2 -Ámbito de aplicación. El presente reglamento será aplicado por el SINAC en los siguientes términos:*

*a) En el Patrimonio Natural del Estado tal y como se entiende en el artículo 13 de la Ley Forestal 7575 del 13 de febrero de 1996, así como áreas marinas comprendidas en los límites de las ASP. Lo anterior a través del mecanismo que procure la conservación en los diferentes modelos de gestión del territorio, para reconocer los servicios ecosistémicos asociados a la biodiversidad.*

*El artículo 13 de la Ley Forestal señala que (...) el patrimonio natural del Estado estará constituido por bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio. (...)*

## Identificación y priorización de amenazas

El nuevo diseño del programa de debe considerar la ubicación de amenazas, junto con la ubicación de la oferta y demanda de servicios ecosistémicos para determinar lugares prioritarios. Actualmente, los criterios de priorización son determinados por el SINAC, mediante el Programa de Servicios Ecosistémicos según el artículo 9 del Reglamento para la Gestión y Reconocimiento de Servicios Ecosistémicos y el artículo 38 del Reglamento a la Ley Forestal. Este último incluye una tabla con los criterios utilizados para priorizar, los cuales no incluyen los requerimientos que propone el nuevo esquema en términos de priorización espacial determinada por amenazas y provisión de servicios ecosistémicos, entre otros criterios.

## Diseño institucional del nuevo esquema de PSE

De acuerdo con la Ley Forestal, para la implementación del esquema de PSA se crea, el FONAFIFO. Según el artículo 46 de esta ley, FONAFIFO tiene como objetivo "(...) financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. "

El mismo artículo señala además que FONAFIFO captará financiamiento para el pago de PSA. En cuanto a su patrimonio, el artículo 47 prevé que se constituirá por lo siguiente:

- A) Aportes financieros recibidos del Estado
- B) Donaciones o créditos recibidos de parte de organismos nacionales e internacionales
- C) Créditos y recursos obtenidos mediante la emisión y colocación de títulos de crédito.
- D) Recursos que provengan de la conversión de deuda externa que, por su gestión, realicen organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales.
- E) Recursos provenientes de la recuperación de préstamos o créditos
- F) Productos financieros obtenidos por inversiones transitorias
- G) 40% del monto de los ingresos derivados del impuesto de la madera
- H) Emisiones de bonos forestales
- I) Otros recursos.



Es relevante mencionar para el análisis de esta sección que la Ley Forestal en sus artículos 41 y 49 autoriza a FONAFIFO a constituir fideicomisos. En este sentido se constituye el fideicomiso 544 FONAFIFO / BNCR (ver FONAFIFO, 2020). De acuerdo con el artículo 64 del Reglamento a la Ley Forestal, FONAFIFO puede destinar hasta un 21% del total de los ingresos presupuestados para el pago de Servicios Ambientales del FONAFIFO y del fideicomiso 544 Banco Nacional de Costa Rica, para financiar los gastos administrativos y técnicos que requiere el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y para el Fideicomiso 544 BNCR. El porcentaje en su totalidad será deducido y aplicado del ingreso de recursos derivados del impuesto único a los combustibles.

Menciona además este artículo que FONAFIFO trasladará del total de los ingresos presupuestados para el pago de Servicios Ambientales del FONAFIFO y el Fideicomiso 544, un 1.33% al SINAC para la ejecución y operación de la Estrategia de Seguimiento y Fomento al Programa de Pago de Servicios Ambientales, y trasladará un (0.67%) a la Oficina Nacional Forestal, para ejecutar acciones que estén contenidas en el plan de trabajo elaborado por ésta, con el fin de coadyuvar al fomento del programa de servicios ambientales.

La figura del fideicomiso ha sido importante en el desarrollo de la institución, al respecto, Sánchez y Navarrete (2017) destacan que algunos de los cambios implementados a través del tiempo por FONAFIFO respondieron a una solicitud de la Contraloría General de la República, para pasar de administrarse con fideicomisos a administrarse como un ente público, lo cual debe tenerse presente al plantear a la hora de diseñar el Fideicomiso de Capital natural.

Adicionalmente, esta nueva institucionalidad debe contemplar que la normativa vigente también otorga facultades al SINAC, pues de acuerdo con la Ley de Biodiversidad (art. 35), se le autoriza a diseñar mecanismos de financiamiento, incluido el pago por servicios ambientales. En cuanto a la relación y competencias de ambos, Cabrera (2018) menciona que la Autoridad Forestal del Estado compete al MINAE, el cual la ejerce mediante la participación del SINAC y FONAFIFO. Cabrera destaca que al SINAC le compete la formulación de las prioridades de conservación y que cuenta además con funciones de monitoreo y verificación. Señala que el rol de SINAC es particularmente relevante, ya que se trata de la institución con mayor grado de desconcentración y presencia institucional en el país.

*Si bien existe fundamento legal para que ese Fondo administre los recursos otorgados para dichos fines bajo la figura del fideicomiso; en la práctica se ha producido un traslado de las funciones esenciales del FONAFIFO a la administración de los fideicomisos, a tal punto que podría decirse que el FONAFIFO se ha confundido con los fideicomisos. Para llegar a la anterior conclusión vasta efectuar un repaso al presupuesto del fideicomiso y darse cuenta de que la presupuestación de las remuneraciones del personal que labora para el FONAFIFO, así como el resto de gastos administrativos, se carga al presupuesto de los fideicomisos y que el FONAFIFO, como órgano del MINAE, no somete su propio presupuesto para aprobación de este Órgano Contralor, tal como lo obliga el artículo 18 de la Ley Orgánica de esta Contraloría General, Ley N° 7428 del 7 de septiembre de 1994. Además, mediante la nota No. FONAFIFO D-267 de 2 de diciembre del presente año, el Director Ejecutivo de ese Fondo señala que el personal es contratado por el fideicomiso. Lo anterior es improcedente por cuanto, tal como se expuso, el Estado tiene entre sus funciones esenciales la administración de los recursos forestales y el pago por servicios ambientales, derivada de la Ley Forestal, y esa función esencial no es delegable (Contraloría General de la República, 2004)*

De igual manera es importante señalar el rol de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), que se encarga de autorizar las tarifas para los usuarios. En ese sentido, La Ley de ARESEP señala que la sostenibilidad ambiental, la conservación de energía y la eficiencia económica deberán ser elementos centrales para la fijación de tarifas y precios de los servicios públicos (art. 31).

La propuesta de un nuevo modelo de PSE supone una serie de modificaciones respecto al funcionamiento y competencias actuales del FONAFIFO. La propuesta de crear el Fideicomiso para el Capital Natural, siguiendo la doctrina del fideicomiso público que se describió anteriormente en este Volumen. Al respecto, la Procuraduría General de la República ha descrito los fideicomisos por parte de entes públicos, como un negocio jurídico comercial financiero, de naturaleza fiduciaria, cuyo objeto es crear un patrimonio de afectación. Por ello, para su creación es necesario que los entes públicos requieran una autorización legal para constituir fideicomisos (Procuraduría General de la República, OJ-122-2008).

Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que indica que los fideicomisos con fondos provenientes del erario deben autorizarse mediante una ley, la cual regulará las condiciones generales que se van a incluir en el contrato de fideicomiso. Menciona además que los entes deberán sujetarse a la legislación vigente respecto a la contratación de bienes y servicios y recurso humano. Los contratos de fideicomiso deberán refrendarse por la Contraloría General de la República, la cual además fiscalizará el uso correcto de los dineros, aprobará ingresos y egresos y emitirá directrices para procurar un manejo adecuado de estos.

Es importante tener en cuenta que la Procuraduría General de la República ha destacado la necesidad de justificar técnicamente la decisión de constituir estos instrumentos, de forma tal que se analicen los costos y beneficios y se determine que es la opción idónea para el fin que se persigue (ver Dictamen C-391-2020).

### Aspectos generales sobre el diseño del mecanismo financiero

El marco normativo actual de PSA prevé una serie de fuentes de financiamiento para FONAFIFO, las cuales se mencionaron en el Volumen II pero que vale la pena retomarlas bajo el presente análisis legal. Estas fuentes se encuentran provistas por la Ley Forestal en el artículo 47 y que menciona que su patrimonio se constituirá por:

- a) Aportes financieros recibidos del Estado, mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República u otros mecanismos.*
- b) Donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales.*
- c) Créditos que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal obtenga, así como recursos captados mediante la emisión y colocación de títulos de crédito.*
- d) Recursos provenientes de la conversión de la deuda externa y del pago por los servicios ambientales que, por su gestión, realicen organizaciones privadas o públicas, nacionales o internacionales.*
- e) Recursos provenientes de la recuperación de préstamos o créditos de desarrollo que otorgue.*
- f) Productos financieros que se obtengan de las inversiones transitorias que se realicen.*

- g) El cuarenta por ciento (40%) del monto de los ingresos provenientes del impuesto a la madera.*
- h) Las emisiones de bonos forestales aprobados y las que se emitan en el futuro. Con estos bonos se podrá pagar todo tipo de impuestos o tributos, salvo el impuesto forestal.*
- i) Otros recursos que pueda captar para cumplir con sus fines. En la medida que lo requiera, podrá dar avales para transacciones financieras que complementen los recursos necesarios para ejecutar sus programas.*

Por su parte, el Reglamento para la gestión y reconocimiento de servicios ecosistémicos, en su artículo 6 menciona que el SINAC podrá desarrollar los siguientes mecanismos:

- a. Fideicomisos;*
- b. Pago por servicios ecosistémicos;*
- c. Créditos de conservación;*
- d. Cánones;*
- e. Donaciones según procedimientos institucionales establecidos;*
- f. Canjes de deuda.*
- g. Alianzas para el desarrollo*
- h. Asistencia técnica para gestión comunitaria.*
- i. Incentivos*
- j. Cualquier otro según lo establecido en el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad N° 7788, Decreto Ejecutivo N° 34433-MINAE, del 11 de marzo del 2008 u otra normativa vigente, que cumpla con los objetivos y criterios establecidos en el presente decreto.*

En concordancia con el artículo anterior, el artículo 85 de Reglamento a la Ley de Biodiversidad menciona las clases de incentivos monetarios y no monetarios a los que hace alusión la Ley de Biodiversidad, los cuales son:

- a) Exención de impuestos.*
- b) Donaciones.*
- c) Pago por servicios ambientales.*
- d) Premios.*
- e) Créditos favorables.*
- f) Reconocimiento económico a programas o proyectos de conservación de especies prioritarias en condiciones in situ y ex situ, identificadas en los artículos 56 y 57 de la ley de biodiversidad.*
- g) Reconocimiento económico a programas o proyectos de restauración, recuperación y rehabilitación de los ecosistemas.*
- h) Reconocimiento para la conservación y promoción del conocimiento y prácticas tradicionales sostenibles o amigables con la conservación.*
- i) Certificación de buenas prácticas productivas amigables con la conservación de la biodiversidad.*
- j) Etiquetado de productos derivados de prácticas sostenibles o amigables con la conservación.*
- k) Reconocimiento a programas o proyectos de conservación de especies prioritarias en condiciones in situ y ex situ, identificadas en los artículos 56 y 57 de la ley de biodiversidad, así como especies raras y endémicas.*
- l) Reconocimiento a buenas prácticas de manejo comunitario de la biodiversidad.*

*m) Programas de educación formal y no formal sobre buenas prácticas de manejo, uso y conservación de la biodiversidad.*

*n) Asistencia técnica para el manejo, uso y conservación de la biodiversidad.*

*o) Otros incentivos que se desarrollen a futuro y que permitan alcanzar los objetivos previstos en la Ley de Biodiversidad.*

*En relación con el inciso a) de este artículo y en concordancia con el inciso 1) del artículo 100 de la Ley de Biodiversidad, el Ministerio del Ambiente y Energía, procederá con la elaboración de la respectiva normativa para definir los equipos y materiales indispensables y necesarios para el desarrollo, la investigación y transferencia de tecnologías adecuadas para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, que serán objeto de exoneración de tributos, para lo cual el Ministerio podrá contar con la asesoría de la Comisión Interinstitucional de Incentivos para estos efectos.*

Según estos artículos podría decirse que el marco jurídico actual contempla el desarrollo de muchos de los mecanismos propuestos en el Volumen II y que se analizarán en detalle en la siguiente sección de este Volumen. Es importante tener en cuenta algunos aspectos relacionados al marco normativo aplicable a la materia tributaria en Costa Rica. La facultad para establecer impuestos y contribuciones nacionales recae sobre la asamblea legislativa (principio de reserva de ley), según establece el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política. De acuerdo con el principio de reserva de ley, toda ley que genere un tributo debe definir en forma clara todos los elementos estructurales del mismo, es decir el hecho generador, la base imponible, el sujeto activo y pasivo y el quantum de la obligación tributaria, de forma tal que se garantice la seguridad jurídica de los contribuyentes (Peralta, 2015).

En este mismo sentido, el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios menciona que solo mediante ley se puede crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la relación tributaria; establecer las tarifas de los tributos y sus bases de cálculo; e indicar el sujeto pasivo. Menciona además este artículo que solo mediante una ley se podrán otorgar exenciones, reducciones o beneficios, tipificar infracciones y establecer sus respectivas sanciones; establecer privilegios, preferencias y garantías para créditos tributarios y regular los modos de extinción de los créditos tributarios. En cuanto a las tasas, este artículo menciona que cuando la ley no lo prohíba, el reglamento de estas puede variar su monto, previa intervención del organismo asignado por ley para regular las tarifas de los servicios públicos.

Debe mencionarse también que la jurisprudencia nacional ha reconocido la posibilidad de permitir una “delegación relativa” de esta facultad al Poder Ejecutivo, siempre y cuando sea dentro de límites razonables y se señale en la Ley los márgenes del tributo respectivo (Sala Constitucional, 2001). La Sala Constitucional ha mencionado además que no se infringe el “principio de reserva legal” cuando la Asamblea Legislativa establece los límites de la tarifa impositiva, ya que lo que interesa es que la ley establezca las bases estructurales del impuesto y señale las pautas que debe seguir el Poder Ejecutivo.” (Sala Constitucional, 2001).

# 4. MARCO LEGAL RELACIONADO CON EL BANCO DE CAPITAL NATURAL DE COSTA RICA

Un régimen de responsabilidad ambiental debe estar basado en los principios ambientales de quien contamina paga, preventivo, precautorio y corrección a la fuente. La finalidad es que sea un régimen preventivo, disuasorio, represivo y compensatorio, que obligue al contaminador a restaurar e indemnizar el daño (Peña, 2006).

La legislación nacional prevé en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente la facultad de establecer sanciones administrativas cuando se transgrede la normativa ambiental. Como parte de estas sanciones, la ley contempla la:

*(...) imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente o la diversidad biológica y alternativas de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental; además, trabajar en obras comunales en el área del ambiente.*

Sobre el principio de compensación específicamente, la Sala Constitucional ha manifestado que la doctrina la compensación supone que el resarcimiento no sea menor al costo ambiental del impacto que se va a producir. Menciona además que no existe una metodología única de medición y que lo más importante es que se pueda garantizar maximizar la ganancia ambiental (Sala Constitucional 21308-2020). En relación con lo anterior, Peña (2006) ha argumentado que cuando se establecen sanciones que pudieran resultar bajas, el agente contaminante podría preferir pagar por contaminar. Por el contrario, cuando las sanciones pueden afectar el flujo comercial o representar pérdidas, incentivaría a que se corrijan las acciones que pueden afectar el entorno.

La figura de un Banco de Capital Natural se propone como un elemento innovador en materia ambiental para el país, mediante la cual se crearía un banco de compensación, créditos de capital natural y un mercado para estos créditos. Se propone que sea un mercado flexible, que además de compradores voluntarios, integre a los actores que figuren en los procesos administrativos de Compensación del impacto ambiental de proyectos nuevos para la obtención de la viabilidad ambiental otorgada por la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), y las multas establecidas por daño ambiental a través del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA).

Algo importante que se menciona en la propuesta es que idealmente las acciones de compensación deben mantener una relación directa con el impacto ambiental, aunque se explica que en la práctica no sucede así en la mayoría de los casos contrario a lo que sucede con frecuencia en la actualidad a la hora de establecer compensaciones para obtener la viabilidad ambiental. Sobre este particular, Peña (2006) ha mencionado que el Tribunal Ambiental Administrativo ha intentado, cuando el tipo de daño lo permite, obligar al sancionado

a que ejecute actos o medidas que busquen la restauración y recuperación del bien afligido. Explica también que el Tribunal cuenta con facultad para establecer sanciones indemnizatorias, obligando al infractor a cancelar sumas determinadas al Estado.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, deben considerarse algunos aspectos. En primer lugar, debe garantizarse que la compensación no sea menor al costo del daño ambiental y tener en cuenta que, como menciona Peña (2006), que al establecerse sanciones bajas no se estaría desincentivando que se cometa un daño ambiental. Adicionalmente, debe considerarse el principio de caja única del Estado, el cual se fundamenta en el artículo 185 de la Constitución Política e implica una centralización de las diversas operaciones financieras, presupuestarias o extrapresupuestarias con relación a un manejo o disposición de fondos públicos. El objetivo de este principio es permitir un manejo transparente de los fondos públicos y posibilitar que el Ministerio de Hacienda ejerza un control sobre las distintas operaciones financieras a cargo de dichos fondos (ROJAS (1996) "Los principios presupuestarios en la jurisprudencia constitucional", La jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de Derecho, EUNED, 1996, p. 245; citado por la Procuraduría General de la República, Dictamen 281 - 2004). No obstante, también menciona este dictamen que mediante diversas leyes se ha permitido que se creen recursos con destino específico, previa autorización, autorizando que estos recursos se recauden mediante una cuenta especial o bien que el Banco Central gire directamente dichos recursos.

Por otra parte, en virtud de que la propuesta sugiere crear créditos y un mercado, es necesario tener presente que de conformidad con la Ley Reguladora del Mercado de Valores solo podrán ser objeto de oferta pública en el mercado primario, las emisiones de valores en serie que sea conformes con las normas dictadas reglamentariamente y autorizadas por la Superintendencia General de Valores. Además, resulta valioso analizar las lecciones aprendidas en el desarrollo del mercado doméstico de carbono, el cual se reglamentó mediante Decreto Ejecutivo No. 37926. Esta iniciativa surge con el objetivo de permitir el intercambio y comercialización de créditos de carbono generados por proyectos o actividades que busquen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La participación del mercado es voluntaria y se crean las Unidades Costarricenses de Compensación, como créditos de carbono para comercializar.

# 5. MARCO LEGAL RELACIONADO A LA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE IMPUESTOS Y TARIFAS

El Volumen II propone y analiza diversos tipos de cargas a actividades productivas y de transporte que generan externalidades negativas. Previo a analizar los aspectos de carácter legal de cada una de las propuestas, es necesario tener en cuenta lo explicado en el apartado correspondiente a los aspectos generales sobre el diseño del mecanismo financiero sobre el principio de reserva de ley. De conformidad con este principio, la creación o modificación de tributos es potestad legislativa y únicamente se permite una delegación relativa de esta facultad, en los casos en los que la ley expresamente señale las bases estructurales y las pautas que deberá seguir el Poder Ejecutivo.

A continuación, se presenta el marco normativo aplicable a cada uno de los incentivos económicos (e.g. cánones, impuestos, exoneraciones, tarifas) propuestos en el Volumen II como fuentes de financiamiento para el Fideicomiso del Capital Natural.

## Impuesto para actividades productivas con impacto ambiental

La propuesta hace alusión a una serie de productos y destaca que actividades con un alto impacto ambiental como la producción de piña no tienen actualmente una carga tributaria o es considerablemente baja, como sería el caso de la pesca. Al respecto, se propone crear un gravamen similar al que se aplica al café (creado por ley), con las siguientes características:

- *Gravar el valor FOB de las actividades exportadoras que tienen impactos ambientales significativos.*
- *Establecer menores niveles de impuestos para aquellas empresas que mejoran sus procesos productivos en temas de gestión ambiental.*
- *Aplicar el incentivo de manera escalonada, empezando en el 2022 y para alcanzar el monto completo en un periodo 3 a 5 años*

Sobre esta propuesta es importante mencionar que el valor libre a bordo en el puerto de carga convenido (FOB por sus siglas en inglés), es un término internacional de comercio (INCOTERMS). Los INCOTERMS son un conjunto de reglas internacionales, establecidas por la Cámara de Comercio Internacional, que buscan determinar el alcance de las cláusulas comerciales incluidas en el contrato de compraventa internacional



(Chavarría, 2013). En cuanto al valor FOB, menciona Chavarría (2013) que este pertenece a un grupo de reglas marítimas y de vías navegables interiores, al establecer su punto de entrega a bordo de buque. En cuanto al marco normativo nacional, Chavarría menciona que es realmente escaso y que la referencia más representativa se encuentra contenida en el artículo 475 del Código de Comercio, que menciona lo siguiente:

*ARTÍCULO 475.- En los contratos de compra-venta en que se consigne la frase "Libre a bordo", conocida con las siglas "FOB", el vendedor fijará un precio que comprenderá todos los gastos hasta poner las cosas vendidas a bordo del barco o vehículo que haya de transportarlas a su destino, momento desde el cual corren por cuenta y riesgo del comprador. En cuanto a los posibles reclamos por calidad o cantidad u otros menoscabos imputables al vendedor, rige lo estipulado en el artículo 450 de este Código.*

Para el caso específico de las cargas tributarias sugeridas para ambos productos, en el Volumen II se determinó que la piña no cuenta con ninguna, mientras que a la pesca le aplica un impuesto del cinco por mil del valor de las exportaciones por la exportación de productos y subproductos de la pesca y la caza marítima o de la acuicultura, de conformidad con el artículo 40 de la Ley de Creación del INCOPECA. Menciona además esta norma, en su artículo 36, que el producto de los impuestos y contribuciones contempladas o que se vayan a establecer en el futuro será uno de los recursos con los que puede contar el INCOPECA para financiar los programas de desarrollo pesquero.

Lo anterior es particularmente relevante, ya que para las cargas propuestas, la piña requeriría de una norma nueva, mientras que en el caso de la exportación de productos pesqueros la ley ya establece un destino para los fondos.

### Canon de Aprovechamiento del Agua

Este canon se encuentra regulado mediante el Decreto Ejecutivo No. 32868 (Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas) el cual se diseña como un instrumento económico para la regulación del aprovechamiento y administración del agua con la finalidad de garantizar recursos económicos para financiar a largo plazo la gestión sostenible del recurso hídrico (Art. 1). De conformidad con el artículo 2, el canon se sustenta en la Ley de Aguas la Directriz 035-MINAE, que determina que todos los que aprovechen el agua bajo una concesión administrativa o autorización deberán cancelar un monto respectivo por concepto de canon. Según el artículo 3, este canon contempla el valor de uso y el servicio ambiental de protección al recurso hídrico.

El Decreto establece montos diferenciados según la actividad, tal y como establece el artículo 5 que señala:

*El canon anual será el resultado del producto del volumen de agua asignado en concesión o inscrito, por el valor del canon para cada uso y diferenciado según se trate de agua superficial o subterránea, mediante la fórmula,  $\text{Canon anual} = (\text{Volumen de Agua en metros cúbicos por año}) \times (\text{colones por metro cúbico para agua superficial o subterránea})$ , donde los valores de colones por metro cúbico están dados en el siguiente pliego:*

Tabla 1. Montos diferenciados del Canon de Aprovechamiento del Agua.

(1)	(2)	
	Canon	
	(Colones / m <sup>3</sup> )	
Uso	Agua superficial	Agua subterránea
Consumo Humano	1,46	1,63
Industrial	2,64	3,25
Comercial	2,64	3,25
Agroindustrial	1,90	2,47
Turismo	2,64	3,25
Agropecuario	1,29	1,40
Acuicultura	0,12	0,16
Fuerza Hidráulica	0,12	-

Los artículos siguientes establecen los montos por actividad:

Artículo	
Art. 6	Incentivar la producción de energía limpia a partir del uso de recursos renovables
Art. 7	Agua para el riego de los cultivos de arroz, caña de azúcar, pastos, café y palma africana
Art. 8	Agua en la agroindustria e industria que mediante la incorporación de buenas prácticas
Art. 9	Distrito de Riego Arenal Tempisque
Art. 10	Implementación gradual del canon

El Decreto divide el destino de los fondos en los artículos 13 y 14 de la siguiente manera:

*Artículo 13. El 50% de los ingresos totales serán destinados a facilitar una gestión integral de aguas a nivel nacional realizada por la Dirección de Aguas. Se podrán financiar los siguientes rubros:*

*a. Gestión de control y seguimiento, referido a las labores administrativas y de campo para la verificación y monitoreo a fin de garantizar el cumplimiento de los términos del aprovechamiento de agua conforme lo dispuesto por la administración, lo que implica acciones y actividades en todo el territorio nacional.*

*b. Gestión de desarrollo, referido a la evolución científica y operativa con la constante implementación de acciones que permita a la administración ejercer en todo el territorio nacional y en forma eficiente la gestión del recurso hídrico, para conseguir el uso sostenible del recurso.*

*c. Incorporación en la gestión del agua, del equipo tecnológico idóneo y actualizado.*

*d. Mantener acción constante de investigación para desarrollar el conocimiento científico sobre el régimen del recurso hídrico y su gestión.*

*e. Monitoreo meteorológico e hidrológico en todo el territorio nacional, para garantizar la sostenibilidad en la generación de los datos meteorológicos e hidrológicos básicos para conocer la oferta regional y su comportamiento en el tiempo, por medio de la inversión, operación y mantenimiento de estaciones hidrológicas y meteorológicas del Instituto Meteorológico Nacional y otras instituciones de Estado, en estas últimas conforme lo establecido en el artículo 16 del presente decreto.*

*f. Dotar de recursos humanos, tecnológicos y logísticos para garantizar la gestión hídrica en todo el territorio nacional.*

*g. Desarrollo de infraestructura de aprovechamiento y protección para el manejo eficiente de la oferta y demanda del recurso hídrico, que propongan las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca conformados legalmente, siempre de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.*

*(Así reformado el inciso anterior por el inciso d) del artículo 66 del decreto ejecutivo N° 35669 del 4 de diciembre de 2009*

*h. Promover y financiar proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos que propongan las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca conformados legalmente, de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.*

*(Así reformado el inciso anterior por el inciso d) del artículo 66 del decreto ejecutivo No. 35669 del 4 de diciembre de 2009)*

*Artículo 14.-El restante 50% de los ingresos totales por concepto del canon, deberán invertirse en la cuenca que los genera a través del servicio de protección del recurso hídrico, en conservación, mantenimiento y recuperación de ecosistemas, tanto en áreas privadas como en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado,*

*tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas. En ambos casos, se aplicarán en zonas de importancia para sostenibilidad del régimen hídrico y consecuente con la oferta de agua en cada una de las microcuencas o cuencas, a fin de garantizar su aprovechamiento multiuso.*

*Para el cumplimiento de lo anterior, se destinará del monto anterior, el 50% al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) dineros que se ejecutarán mediante transferencia presupuestaria para financiar las siguientes acciones:*

- a. Promover y financiar proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas, Parques Nacionales y Reservas Biológicas de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.*
- b. Operación y mantenimiento de las Áreas Silvestres Protegidas, en razón del servicio ambiental protección del recurso hídrico.*
- c. Pago de tierras privadas en áreas silvestres protegidas estatales tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, en razón de consolidar el servicio ambiental de protección del recurso hídrico que prestan.*

*El restante de este componente, se deberá trasladar mediante transferencia presupuestaria al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para financiar el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a terrenos privados dentro de la cuenca donde se genere el servicio ambiental de protección del agua y se ubiquen en zonas de importancia para la sostenibilidad comprobada del régimen hídrico, de acuerdo con los criterios que se definan en los Planes y Programas Nacionales en esta materia.*

*De esta última partida se podrá transferir recursos económicos a las Municipalidades para que financien programas propuestos dirigidos a la consolidación de compra de tierras con fines de protección de áreas de recarga acuífera y protección de nacimientos de importancia cantonal.*

Específicamente sobre los recursos asignados al programa de PSA el artículo 15 indica que se debe priorizar la protección de fuentes destinadas al abastecimiento de agua para consumo de la población, con especial énfasis a las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados.

### **Canon de vertidos**

Este canon se oficializó mediante Decreto Ejecutivo No. 42128 y tiene como objetivo regular el canon por uso del recurso hídrico, para verter sustancias contaminantes. Es importante mencionar que la naturaleza de este canon es un instrumento económico de regulación ambiental, fundamentado en el principio de "quién contamina paga" y que busca procurar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En lo que respecta a los montos, se encuentran regulado en el artículo 8 de dicho reglamento y aclara que deberán revisarse cada 3 años.

*Artículo 8 -El monto del canon. El monto del canon se calcula por kilogramo de carga contaminante neta, vertida, de los parámetros de contaminación seleccionados, tomando en cuenta los siguientes elementos:*

*a) El costo equivalente a remover un kilogramo de los parámetros utilizados mediante el uso de la tecnología costo efectivo disponible en el país, el cual deberá ser revisado cada 3 años. Para este fin se deberá valorar como mínimo el costo de inversión, operación, mantenimiento, carga removida y depreciación de las tecnologías disponibles en el país para el tratamiento de las aguas residuales, considerando el tamaño y tecnología de tratamiento más representativa en el país.*

*b) Los costos de los daños asociados con la contaminación hídrica, calculados mediante las técnicas de valoración económica que defina y publique el MINAE mediante resolución administrativa.*

El reglamento establece también supuestos en los que aplicarían exoneraciones respecto a este canon, los cuales se encuentran enumeradas en el artículo 24 y aplican a todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas cuyas aguas residuales sean:

*a. Descargadas en un alcantarillado sanitario.*

*b. Reusadas según lo establecido en el Reglamento que regula el vertido y uso de aguas residuales N° 33601 del 9 de agosto de 2006.*

*c. Descargadas a un tanque séptico con drenaje para infiltración al subsuelo.*

*d. Entregadas a un tercero para su tratamiento y vertimiento final.*

*e. Aquella disposición de aguas residuales en un medio diferente a un cuerpo de agua, previa autorización del Ministerio de Salud, según directriz o decreto emitido al efecto.*

*Las viviendas unifamiliares que se encuentren bajo la situación descrita en este artículo, quedarán excluidas del trámite del permiso de vertidos.*

### **Licencias de INCOPECA**

Sobre la propuesta para actualizar el valor de las licencias de pesca un aspecto importante a considerar es la nacionalidad de las banderas de la flota pesquera. Tal y como se establece Ley de Pesca y Acuicultura, la flota pesquera comercial enarbola la bandera costarricense, con excepción de la flota cerquera atunera. Respecto a esta última, el país vende licencias al no contar con una flota propia. En cuanto al otorgamiento de licencias, la Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura faculta a dicha institución para establecer el número de licencias, así como sus regulaciones (Art. 5). De igual manera, el artículo 17(k) menciona que es atribución de la junta directiva establecer los montos por concepto de bienes y servicios que brinde la institución.

Los cánones por concepto de registro y licencia correspondientes a la flota cerquera de bandera extranjera son fijados por la junta directiva del INCOPECA, según el artículo 49 de la Ley de Pesca y Acuicultura. Para fijar dichos cánones, deberá considerarse aspectos como el tonelaje de las embarcaciones y los cánones

establecidos por otros países ribereños. Dicho artículo se reglamentó mediante Decreto Ejecutivo No. 41635 que establece la metodología que determina el valor y la cantidad anual de licencias para pesca de atún con red de cerco en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico. La fórmula para el otorgamiento de licencias se encuentra regulada en el artículo 3, que señala que deberá considerar los siguientes factores:

*1) Volumen óptimo de captura en toneladas: derivado de la multiplicación de la cantidad óptima de extracción por el indicador que resume el factor de Kobe.*

*2) Captura promedio esperada por buque expresada en toneladas métricas: se utiliza la distribución histórica de los lances en aguas nacionales y se estima la captura esperada por un buque que representa al promedio histórico suponiendo que en un 90 por ciento de las veces realiza un lance promedio, un 5 por ciento de las veces un lance del promedio mínimo y un 5 por ciento de las veces un lance del promedio máximo, según la distribución histórica agregada. El producto de esta ecuación deberá ser multiplicado por los días de licencia y se le suman un lance extra de tamaño promedio por 20 días, según lo observado históricamente.*

*3) Ingreso anual necesario en dólares del INCOPECA por concepto de licencias de pesca de atún con red de cerco: consiste en el precio de mercado vigente en los mercados internacionales del recurso extraído bajo esta licencia, o comparable, multiplicado por el volumen óptimo permitido y ponderado por el factor de uso patrimonial definido por el Estado, más la cuota de contribución para la Comisión Interamericana del Atún Tropical y la multiplicación del tonelaje neto de registro por el monto fijado para financiar el Fondo Especial de Compromisos ante las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera.*

Este artículo menciona además que con estos factores se define la cantidad y el costo de las licencias y menciona que la cantidad se define como "(...) el volumen óptimo disponible dividido entre la captura esperada por buque (...)". El costo de la licencia se obtiene dividiendo el total de ingresos necesarios entre la cantidad de licencias a otorgar, garantizando la sostenibilidad del recurso, la disponibilidad para la industria nacional, una retribución por concepto de la explotación de un bien que pertenece al Estado y el ingreso requerido por INCOPECA para su funcionamiento.

Sobre el destino de este canon, así como por los comisos y multas, el artículo 51 de la Ley de Pesca y

*Tarifas de licencias de pesca con red de cerco para embarcaciones con bandera extranjera (periodo 2020):*

*El Acuerdo de Junta Directiva de INCOPECA No. 43-2020 aprobó para el periodo 2020 una tarifa de \$47.400*

Acuicultura señala que se distribuirán de la siguiente manera:

a) 25% a la Universidad de Costa Rica (UCR), para financiar el funcionamiento, la docencia, la acción social y la investigación del Centro Regional Universitario con sede en Puntarenas.

b) 25% a la Universidad Nacional (UNA), para financiar el funcionamiento de la carrera de Biología Marina de su Escuela de Ciencias Biológicas, cuya sede estará en la ciudad de Puntarenas o sus alrededores; también para el establecimiento, el desarrollo y la protección de un sistema de reservas científicas, marinas y terrestres en el Golfo de Nicoya y las zonas adyacentes.

c) 10% para el Servicio Nacional de Guardacostas.

d) 20% para el INCOPECA.

e) 10% para distribuir, por partes iguales, entre los colegios universitarios y las sedes de la UCR para financiar docencia, acción social, investigación en el desarrollo de la pesca, la acuicultura y la industrialización de esos productos en la provincia de Limón.

f) 10% para distribuir, por partes iguales, entre los colegios universitarios y las sedes de la UCR para financiar docencia, acción social, investigación en el desarrollo de la pesca, la acuicultura y la industrialización de esos productos en la provincia de Guanacaste.

Adicionalmente, la Ley de Creación del INCOPECA señala en el artículo 36 que la institución contará con los recursos provenientes licencias, concesiones, multas, comisos, impuestos, entre otros. Lo anterior significa que conforme a la nueva propuesta de mecanismos financieros, deberá modificarse el destino de la recaudación.

Vale la pena considerar para la formulación de este apartado que la flota pesquera nacional no deportiva, tiene acceso a un precio competitivo del combustible a nivel internacional, de acuerdo con la Ley de Interpretación Auténtica del Artículo 45 de la Ley de Creación del INCOPECA. El precio se establece contemplando únicamente los siguientes rubros:

*a) Valor del costo del producto (producto refinado: monto de la factura de compra. Producto no refinado: costo de refinamiento en Costa Rica).*

*b) El flete hasta el puerto de destino en Costa Rica.*

*c) Los seguros correspondientes al combustible.*

*d) El costo por traslado del producto final, dentro del territorio nacional, hasta el punto de distribución.*

*e) El costo de almacenamiento y bombeo para el plantel, donde se efectúe la venta. Esos valores se fijarán con base en el costo promedio de importación del mes anterior, o la última información similar disponible.*

*Ningún modelo general de cálculo de precios podrá abarcar el combustible destinado al sector pesquero nacional no deportivo, por lo tanto la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) deberá excluir cualquier otro rubro o componente considerado en la fijación del precio común de estos combustibles.*



## Impuestos de entrada y salida del país

Actualmente existen 3 impuestos en esta materia:

- a) Impuesto a pasajes aéreos: la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo estableció en su artículo 46 la creación de un impuesto del 5% al valor de los pasajes vendidos en Costa Rica para cualquier clase de viaje internacional o cuyo origen de ruta sea Costa Rica con destino internacional. Es importante que sólo se puede aplicar una de las 2 opciones para evitar una doble carga impositiva. Este artículo se reglamentó mediante Decreto Ejecutivo No. 37979.
- b) Impuesto de ingreso por vía aérea: la Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, crea un impuesto equivalente a \$15 a favor del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). El impuesto se aplica a cada persona que ingrese por vía aérea al país y que haya adquirido su boleto en el exterior. Este impuesto se reglamentó mediante Decreto Ejecutivo No. 35250.
- c) Impuesto por concepto del derecho de salida: se crea mediante La Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional y establece un impuesto único de \$27 que se distribuye de la siguiente manera:
  - \$12,15 a favor del gobierno central
  - \$12,85 por concepto de derechos aeroportuarios a favor del Consejo de Aviación
  - \$1 por concepto de ampliación y modernización del Aeropuerto Internacional de Limón, el Aeropuerto Tobías Bolaños y demás aeródromos.
  - \$1 con el propósito de cumplir las funciones y responsabilidades asumidas por el Estado costarricense en combate al crimen organizado

*Para la existencia de la doble tributación se requiere que exista unidad de sujeto pasivo, de objeto, de tiempo y de impuesto; en consecuencia existe doble o múltiple imposición cuando las mismas personas o los mismos bienes son gravados dos o más veces por análogo concepto, en el mismo período de tiempo, por parte de dos o más sujetos con poder tributario. Por otro lado, la doctrina también es conteste en estimar que la doble imposición se da solo respecto al objeto del impuesto, es decir, al ingreso o renta que el tributo afecta; sin embargo, no siempre que se afecta el objeto del impuesto, surge una doble imposición, sino que se presenta una situación de impuestos excesivos o en demasía (Sala Constitucional, 5016 – 2004)*

## Impuesto al plástico

Este incentivo económico está contemplado en el Proyecto de Ley denominado “Ley para Solucionar la Contaminación de Residuos Plásticos”, el cual se encuentra bajo el expediente legislativo No. 21159. Aunque actualmente no existe cuerpo normativo vigente que regule específicamente las tarifas que se plantea, es

importante tener en cuenta para el desarrollo de esta propuesta que la Ley para la Gestión Integral de Residuos menciona en su artículo 7 que el jerarca del Ministerio de Salud será el rector en materia de gestión integral de residuos, mientras que el artículo 8 destaca que las municipalidades serán responsables a nivel cantonal.

### Impuestos relacionados con la contaminación por hidrocarburos

La propuesta que se presentó en el Volumen II sugiere implementar los siguientes cambios:

- a) Migrar a un impuesto que considere el nivel de contaminación, según el tamaño del motor y calculando el efecto ambiental negativo, en el cual entre más contaminante mayor sería el impuesto. Actualmente, se establece un impuesto anual sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18 del Consejo Arancelario y Aduanero CA. Este artículo también menciona que la tarifa es progresiva y que el valor se paga según el mercado interno. Para ello, el Poder Ejecutivo cuenta con la potestad de actualizar los valores, aunque de acuerdo con este artículo las tarifas porcentuales establecidas no podrán ser variadas.

*Mediante Decreto Ejecutivo No. 41997 se actualizó la lista de valores de vehículos, aeronaves y embarcaciones, al igual que los montos de valor y tasa mínima.*

Respecto al destino de los ingresos, la norma menciona que se financiará parte de los programas de caminos vecinales, mantenimiento de carreteras y vías urbanas. Adicionalmente, establece un aporte anual de ₡1.700,00, del cual 56% se destinará a la Asociación de Guías y Scouts de Costa Rica, 10% al Centro Diurno de Atención al Ciudadano de la Tercera Edad, 4% a la Asociación Hogar de Ancianos de Pérez Zeledón, 15% al Patronato Nacional de Rehabilitación y 15% a la Asociación Pueblito de Costa Rica.

- b) La propuesta sugiere que los camiones deberían pagar en función de su carga. Al respecto, la norma citada anteriormente menciona en el artículo 9 que los camiones de carga, excluyendo "pick ups", pagarán anualmente ocho mil colones (₡ 8.000,00).
- c) Sobre los autobuses, se sugiere que paguen en función del número de pasajeros. Al respecto el mismo artículo indica que por vehículos dedicados al transporte remunerado de personas se pagarán ocho mil colones (₡ 8.000,00) anuales.
- d) Otro de los elementos de la propuesta es la eliminación de la exoneración a los vehículos de transporte público y equipo especial, los cuales se encuentra regulados por Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones.

Sobre el transporte público, esta ley menciona en el artículo 11 que no estará sujeto a ningún tipo de tributo y sobretasa, salvo por los derechos arancelarios (5%), la importación de autobuses o chasis con motor o sin él, requerido para el transporte colectivo de personas. De igual manera se exonera

la importación de microbuses con capacidad mínima de 26 pasajeros. Si la tarifa del impuesto ad valorem supera el cinco por ciento (5%), se exonerará la obligación tributaria correspondiente a dicho exceso tarifario.

Además, se exonera a los permisionarios y concesionarios del transporte colectivo de personas de todo tributo y sobretasa, con excepción de los derechos arancelarios para la importación de partes y repuestos para buses y microbuses. Si la tarifa del impuesto ad valorem supera el cinco por ciento (5%), se exonerará la obligación tributaria correspondiente a dicho exceso tarifario. Esta exoneración se reglamentó vía Decreto Ejecutivo No. 22357.

Sobre el equipo especial, esta misma norma exonera de tributos y sobretasas equipo para diferentes actividades, como por ejemplo maquinaria e insumos para actividad agropecuaria (Art. 5), equipo médico (Art. 4), etc.

### **Impuesto a los combustibles**

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria establece un impuesto único, el cual varía según el tipo de combustible. En el Volumen II se recomienda transformarlo en parte de la cadena productiva e integrarlo al IVA, el cual se regula mediante la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se aplica a la venta de bienes y prestación de servicios realizados en el país. La ley establece una serie de exoneraciones de este impuesto en el artículo 8, como por ejemplo los servicios de transporte terrestre de pasajeros cuyas tarifas hayan sido fijadas por la ARESEP o las ventas de bienes o servicios para la exportación y entre beneficiarios del régimen de zona franca.

El artículo 5 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria menciona cuál es el destino de los recursos recaudados:

#### ***Artículo 5º-Destino de los recursos***

*Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un cuarenta y ocho coma sesenta por ciento (48,60%) con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones:*

*a) Un veintiuno coma setenta y cinco por ciento (21,75%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) para la atención de la red vial nacional, los cuales se destinarán exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas de la red vial nacional.*

*b) Un veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) a favor de las municipalidades, para la atención de la red vial cantonal, monto que será priorizado conforme a lo establecido en el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipalidad.*

*(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 19 de la Ley de Movilidad y Seguridad Ciclística, N° 9660 del 24 de febrero del 2019)*

*Dicha red vial está compuesta por todos los caminos y calles bajo administración de los gobiernos locales, inventariados y georeferenciados como rutas cantonales por estas, y que constan en los registros oficiales del Ministerio Obras Públicas y Transportes (MOPT), así como por toda la infraestructura complementaria, siempre que se encuentre en terrenos de dominio público y cumpla los requisitos de ley.*

*Asimismo, se considerarán como parte de la red vial cantonal las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.*

*La totalidad de la suma correspondiente a este veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) será girada directamente a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros:*

*i. El cincuenta por ciento (50%), según la extensión de la red vial de cada cantón inventariada por los gobiernos locales y debidamente registrada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*

*ii. El treinta y cinco por ciento (35%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.*

*iii. El quince por ciento (15%) restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.*

*La ejecución de estos recursos se realizará bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. El destino de los recursos lo propondrá, a cada concejo municipal, una junta vial cantonal o distrital, en su caso, nombrada por el mismo concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta, de conformidad con lo que determine el reglamento de la presente ley.*

*c) Un tres coma cinco por ciento (3,5%), exclusivamente al pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo).*

*d) Un cero coma uno por ciento (0,1%) al pago de beneficios ambientales agropecuarios, a favor del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el financiamiento de los sistemas de producción agropecuaria orgánica.*

*e) Un uno por ciento (1%) a garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense, a favor de la Universidad de Costa Rica. Esta suma será girada directamente por la Tesorería Nacional a la Universidad de Costa Rica, que la administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), el cual velará por que estos recursos*

*se apliquen para garantizar la calidad de la red vial costarricense, de conformidad con el artículo 6 de la presente ley. En virtud del destino específico que obligatoriamente se establece en esta ley para los recursos destinados al Lanamme, se establece que tales fondos no afectarán, de ninguna manera, a la Universidad de Costa Rica, en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, según las normas consagradas en el artículo 85 de la Constitución Política.*

*Cada año, el Ministerio de Hacienda incorporará en el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República una transferencia inicial de mil millones de colones (¢1.000.000.000,00), a favor de la Cruz Roja Costarricense; esta suma será actualizada anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La Cruz Roja Costarricense asignará estos recursos de la siguiente manera:*

*i) El ochenta y cinco por ciento (85%) a los comités auxiliares.*

*ii) Un cinco por ciento (5%) a la Dirección Nacional de Socorros y Operaciones.*

*iii) Un diez por ciento (10%) a la administración general.*

*El monto asignado a los comités auxiliares se distribuirá de acuerdo con los índices de población, el área geográfica y la cobertura de cada comité. Se respetarán los siguientes porcentajes:*

*1) El noventa por ciento (90%) para los gastos de operación, así como a la reparación, la compra y el mantenimiento de vehículos y equipo.*

*2) Un diez por ciento (10%) para gastos administrativos.*

### **Exoneraciones a los agroquímicos**

La Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones establece en su artículo 5 que se exonera de todo tributo y sobretasas la importación de maquinaria e insumos para la actividad agropecuaria. Asimismo, exonera las materias primas para elaborar insumos para la actividad agropecuaria y el empaque de banano.

El artículo 26 que modifica el artículo 9 de la Ley General sobre las Ventas menciona que quedan exentos de ese impuesto los insumos agropecuarios que defina el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería. El informe menciona además que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas fijó un 1% de impuesto para bienes agropecuarios que estén incluidos en la canasta básica, incluyendo las transacciones de semovientes vivos, maquinaria, equipo, materias primas, así como servicios e insumos necesarios en toda la cadena de producción y hasta su puesta a disposición del consumidor final. Los bienes que conforman la canasta tributaria se encuentran disponibles en el Reglamento de canasta básica Tributaria (Decreto Ejecutivo No. 41615).

### Aumento en las tarifas de las entradas a las Áreas Silvestres Protegidas

Las Tarifas por derechos de ingreso y otros servicios ofrecidos en las Áreas Silvestres Protegidas bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación se regulan mediante Decreto Ejecutivo No. 38295. De acuerdo con el considerando 4 el incremento de tarifas se desarrolla aplicando la "Metodología para la actualización de tarifas" aprobada por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, en Sesión Extraordinaria N° 12-2009 del 14 de diciembre del 2009.

### Impuesto al carbono por viajes aéreos

La propuesta sugiere la creación de un impuesto al carbono por viajes aéreos, como alternativa al impuesto de entrada y salida del país. El objetivo de esta medida tributaría sería compensar por la huella de carbono generada por viajes aéreos. Sobre esta propuesta es necesario mencionar algunas de las consideraciones que se incluyeron en los apartados anteriores. En primer lugar, al tratarse de un tributo nuevo, este debe crearse mediante una ley, según el principio de reserva de ley. En segundo lugar, es necesario evaluar si no se estaría ante una doble imposición, considerando que ya existen impuestos de entrada y salida al país, así como para pasajes aéreos.

Adicionalmente, valdría la pena analizar el programa "viajeros con conciencia", desarrollado por la Cámara Nacional de Ecoturismo y Turismo Sostenible de Costa Rica. El programa cuenta con una compensación voluntaria, que aporta recursos al programa de pago por servicios ambientales de FONAFIFO (CANAECO, 2020)

## 6. PRINCIPALES CONSIDERACIONES LEGALES SOBRE EL NUEVO ESQUEMA DE PSE

- Actualmente la Ley Forestal menciona 4 servicios ambientales que brindan los bosques y plantaciones forestales. En concordancia con esta norma, el Decreto Ejecutivo que Oficialización de las Políticas y Criterios de priorización para el Programa de Pago por Servicios Ambientales, en su artículo 2 establece que el objetivo del PSA es procurar contribuir con la protección y mantenimiento de los servicios ambientales en fincas de propietarios o poseedores, que contempla bosque natural, plantaciones forestales, sistemas agroforestales, regeneración natural y manejo sostenible del

bosque. De lo anterior pueden destacarse los siguientes puntos que son particularmente importantes para esta propuesta:

- a) El programa actual de pago por servicios ambientales que desarrolla FONAFIFO está enfocado en bosques y plantaciones forestales, según lo establece la Ley Forestal y sus reglamentaciones. No obstante, también hay que tener en cuenta que El Reglamento para la Gestión y Reconocimiento de Servicios Ecosistémicos pareciera brindar la oportunidad para que el SINAC desarrolle un instrumento de pago por servicios ecosistémicos con un margen más amplio.

Es importante tener presente que FONAFIFO ha evolucionado, adaptando sus modalidades a las nuevas realidades. A manera de ejemplo, como se mencionó anteriormente, un análisis previo para integrar sistemas agroforestales de café determinó que esta modalidad si se ajustaba a lo establecido por la Ley Forestal y podía ser incorporado por FONAFIFO (Cabrera, 2011).

- b) Relacionado con el punto anterior, es necesario destacar que actualmente el PSA se desarrolla en fincas de propietarios o poseedores y no se contemplan los ecosistemas que sean considerados como parte del patrimonio natural del Estado, el cual se ha definido de la siguiente manera:

*"El Patrimonio Natural del Estado es un bien de dominio público cuya conservación y administración están encomendadas, por la ley, al Ministerio del Ambiente y Energía, mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Ley Forestal, arts. 6 inc. a y 13 pfo.2º, y 14; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32, pfo. 2º). Lo integran dos importantes componentes: a) Las Áreas Silvestres Protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, declaradas por Ley o Decreto Ejecutivo: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley Forestal 7575, arts. 1º, pfo. 2º, 3º inciso i; Ley Orgánica del Ambiente 7554, artículo 32; Ley de Biodiversidad N° 7788, arts. 22 y sigts. y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, artículo 3º incs. d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE N° 7152 y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, artículo 82, inciso a). b) Los demás bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal del Estado e instituciones públicas (artículo 13 de la Ley Forestal), que tienen una afectación legal inmediata. Para la zona marítimo terrestre, la misma Ley 6043 (artículo 73) excluye de su ámbito las Áreas Silvestres Protegidas y las sujeta a su propia legislación. El resto de áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal de los litorales, están también bajo la administración del Ministerio del Ambiente y se rigen por su normativa específica (Ley Forestal, artículo 13 y concordantes)"* (sentencia No. 2008-016975 de las catorce horas y cincuenta y tres minutos del doce de noviembre del dos mil ocho; citado por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-024-2019 del 2019).

Según la definición anterior es posible determinar que, de los ecosistemas propuestos, los bosques públicos, humedales, manglares y arrecifes de coral (incluidos en la definición de humedal según la Ley Orgánica del Ambiente), forman parte del Patrimonio Natural del Estado.

La diferencia entre este último y el Patrimonio Forestal del Estado consiste en la posibilidad para aprovechar el recurso forestal (Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-024-2019). Menciona además la Procuraduría General de la República que ambos se caracterizan por estar sometidos a un régimen reforzado de protección, que es propio de los bienes demaniales, ya que de conformidad con los artículos 89 de la Ley de Biodiversidad y 14 de la Ley Forestal, estos son de carácter inembargable, imprescriptible e inalienable.

Considerando estas características, el análisis de un nuevo esquema de PSE que integre ecosistemas que forman parte del patrimonio estatal deberá establecer con claridad que no es posible reconocer un derecho de posesión. Adicionalmente, deberá analizarse cuidadosamente a quién y cómo reconocer el pago por las acciones de conservación y restauración de ecosistemas, teniendo en cuenta que es competencia del Estado, a través del Ministerio de Ambiente y Energía, conservar y proteger los recursos naturales. Por lo cual además debe considerarse el artículo 3 de el Reglamento para la Gestión y Reconocimiento de Servicios Ecosistémicos, que menciona que compete al SINAC establecer acuerdos relacionados a las etapas de la cadena de valor de los servicios ecosistémicos que brinden las tierras que se encuentren en Patrimonio Natural del Estado y las áreas marinas bajo el régimen de áreas silvestres protegidas. Sin perjuicio de lo anterior, el marco normativo nacional también fomenta la participación de los habitantes de la República a emprender acciones para la protección del ambiente (ver artículo 6 Ley Orgánica del Ambiente).

Adicionalmente, este análisis también debe contemplar los criterios de priorización para financiar el Programa de Pagos por Servicios Ambientales, para evitar conflictos que pudieran surgir en caso de priorizar ecosistemas cuya tutela compete al Estado, sobre aquellos en los que puede participar sujetos privados.

- c) Tal y como se menciona en el Volumen II, es importante armonizar la normativa referente a los servicios ambientales y servicios ecosistémicos, que en apariencia se presentan como conceptos diferentes. Además, esta distinción pareciera también extenderse a nivel institucional, siendo que el pago por servicios ambientales recae sobre FONAFIFO, mientras que los servicios ecosistémicos, que además parecieran tener un alcance más amplio, se asocian al SINAC. Esta diferenciación conceptual obedece a un contexto histórico nacional, pero como ya se discutió ampliamente en el Volumen I y II de esta propuesta, ambos son sinónimos y así lo reconoce la literatura científica.
- Parte del éxito del programa de pago por servicios ambientales ha sido su capacidad de adaptarse y evolucionar a través del tiempo. Esto ha permitido que el programa responda a las prioridades nacionales, no solo en el plano ambiental, sino que también social. Además, es importante considerar varias políticas que el país ha adoptado una para garantizar que esta propuesta se integre a las metas nacionales. A continuación se citan algunas de estas políticas y planes que guardan alguna relación con la propuesta del Fideicomiso para el Capital Natural:



Tabla 2. Políticas nacionales relacionadas con el establecimiento del FCN.

Política/Plan	Oficialización/Ratificación
Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030	Decreto Ejecutivo No. 41091
Plan Nacional de Descarbonización 2018 – 2050	Decreto Ejecutivo No. 41561
Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2022	Decreto Ejecutivo No. 41848
Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono	Decreto Ejecutivo No. 39482
Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011 – 2020	Decreto Ejecutivo No. 36945
Política Nacional de Biodiversidad 2015 – 2030	Decreto Ejecutivo No. 39118
Política Nacional de Humedales 2017- 2030	Decreto Ejecutivo No 40244

Elaboración propia

- Para la propuesta de un nuevo diseño institucional es necesario realizar un análisis del marco institucional aplicable a FONAFIFO. Para ello, es preciso analizar detalladamente el artículo 46 de la Ley Forestal que indica lo siguiente:

*ARTICULO 46.- Creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal*

*Se crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, cuyo objetivo será financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También captará financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerán en el reglamento de esta ley.*

*El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal contará con personería jurídica instrumental; salvo que el cooperante o el donante establezca condiciones diferentes para los beneficiarios.*

La ley establece como objetivo del fondo beneficiar a pequeños y medianos productores, por lo que como se comentó anteriormente, la inclusión de ecosistemas distintos a los bosques y plantaciones forestales, que además forman parte del dominio público, resulta un elemento completamente nuevo. Sin embargo, si bien la ley hace mención expresa a ecosistemas de bosques, se señala también que FONAFIFO podrá captar financiamiento para el pago de servicios ambientales para otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales. Una interpretación amplia de esta frase daría a entender que la institución podría financiar una gama más amplia de actividades.

Seguidamente, el artículo señala que FONAFIFO contará con personería jurídica instrumental, la cual se crea mediante el principio de reserva de ley y es un elemento clave del análisis institucional, pues permite cierta autonomía presupuestaria.

El diseño de la nueva institucionalidad que se propone requiere de un análisis importante. No obstante, podría anticiparse que serían necesarias una serie de modificaciones legales, las cuales idealmente deberán discutirse en conjunto con la asesoría legal del MINAE, FONAFIFO y SINAC. Adicionalmente, se sugiere tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Sobre la personería jurídica instrumental:

*El calificativo de “instrumental” significa que se está en presencia de una personalidad limitada al manejo de determinados fondos señalados por el legislador, personalidad que permite la realización de determinados actos y contratos con cargo a esos fondos, pero que no comporta una descentralización funcional verdadera. Su atribución supone una gestión presupuestaria independiente y, por ende, la titularidad de un presupuesto propio, separado del presupuesto del Ente al que pertenece el órgano que se personaliza. (PGR OJ-137-2014)*

- a) La creación de una figura completamente nueva supondría una transferencia de competencias. Sobre este particular, la Ley General de la Administración Pública en su artículo 85 señala que toda transferencia de competencias debe realizarse mediante norma expresa, la cual deberá ser de igual rango o superior de la que crea la competencia que se va a transferir.
- b) De establecerse un fideicomiso nuevo, que no se ajuste a lo que la normativa permite actualmente que FONAFIFO desarrolle, es necesario considerar que la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos menciona en su artículo 14 que se debe contar con una ley especial que lo autorice. Adicionalmente, como se explicó anteriormente, se debe justificar técnicamente, demostrando la idoneidad de este instrumento para el cumplimiento de los objetivos planteados.
- c) La reforma normativa debe contemplar una serie de elementos incluyendo una definición de pago por servicios ecosistémicos, que vaya más allá del carbono y que además incluya los ecosistemas propuestos anteriormente. Adicionalmente, debe facultarse a FONAFIFO a expandir el programa según el nuevo diseño y a captar recursos de las fuentes de financiamiento propuestas.
- d) Otras iniciativas en esta materia se han apoyado en instituciones como FUNBAM. Por ejemplo, el proyecto de ley de FONASEMAR, que se encuentra bajo el expediente No. 20.531, incentiva la conservación de servicios ecosistémicos marinos y propone a FUNBAM como administradora. Otro

ejemplo es el Fondo de Biodiversidad Sostenible, en donde FONAFIFO forma parte del Comité Especial. En este sentido, debe analizarse cuál sería la mejor opción, ya sea centralizar todo el programa en FONAFIFO o bien desarrollar iniciativas conjuntas con socios como FUNBAM.

Sobre las nuevas fuentes de financiamiento obligatorias, se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Tener presente la aplicación de los principios del derecho tributario, en particular la reserva de ley y la doble imposición.
- b) Diseñar una estrategia para la creación de estas fuentes de financiamiento. Prácticamente todas las propuestas conllevan ya sea algún tipo de modificación (incremento de montos, variación de destino de los recursos, eliminar exoneraciones, etc.) o bien es necesario crear figuras nuevas. En muchos de los casos, estas son modificaciones que requerirían aprobación legislativa. Al tener la propuesta final, esta debe trabajarse de la mano con los actores institucionales, que podrán dar mayor claridad sobre las competencias y metas de cada una de las instituciones, así como sobre la factibilidad de implementar algunas de las sugerencias vía decreto.
- c) Sin perjuicio de lo anterior, la estrategia que se opte por seguir es clave, ya que permitirá determinar cuál es la mejor manera de abordar los cambios propuestos a nivel normativo. Por ejemplo, si se va a desarrollar mediante un proyecto de ley que integre las reformas, aspectos nuevos y derogaciones necesarias o bien reformas o propuestas escalonadas que vayan desarrollándose de forma individual según las prioridades definidas y su respectiva viabilidad política.
- d) En general, la mayoría de las propuestas requieren una reforma respecto al destino de los fondos. Esto requerirá trabajar en conjunto con las instituciones relacionadas para coordinar los nuevos destinos y determinar que esto no implique un menoscabo para su funcionamiento.
- e) Algunas de las propuestas ya forman parte de las discusiones políticas nacionales (e.g. impuesto al plástico, licencias de pesca, etc.). Se sugiere coordinar entre las diferentes propuestas.

La siguiente tabla busca ilustrar de manera general los principales elementos que deben considerarse para el desarrollo de esta nueva propuesta. Como se mencionó anteriormente, en gran medida la forma en la que se pueda implementar va a depender en gran medida de la estrategia que se plantee seguir.

Tabla 3. Legislación existente o nueva necesaria para crear el FCN

Fuente de financiamiento	Marco normativo actual	Consideraciones para reformas o modificaciones	Notas adicionales
<i>Impuesto para actividades productivas con impacto ambiental</i>	Actualmente no hay una carga tributaria que aplique específicamente para la piña	Debe desarrollarse la propuesta para una nueva norma	
<i>Canon de Aprovechamiento del Agua</i>	El canon se regula vía Decreto (No. 32868) y recae sobre las potestades del MINAE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Decreto No. 32868 establece que a partir del 8vo año se aplica un incremento anual que se calcula con base en la inflación acumulada del año anterior.</li> <li>• Sería necesario hacer modificaciones al decreto para el aumento del canon y modificar el destino de este, ya que solo una fracción de lo recaudado está destinada a FONAFIFO.</li> </ul>	A diferencia de las otras propuestas, el <u>canon</u> no es considerado como un tributo, sino como una relación jurídica entre un particular y la administración. Lo anterior significa que su creación o modificación no depende de la Asamblea Legislativa (Global Water Partnership, sin año; citando la Resolución No. 6869-96 de la Sala Constitucional)
<i>Canon de vertidos</i>	Regulado mediante Decreto Ejecutivo No. 42128	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de hacerse modificaciones a los montos y destino de los fondos deberán realizarse modificaciones al Decreto.</li> <li>• El monto se ajusta anualmente en base a la inflación acumulada del año anterior</li> </ul>	

Fuente de financiamiento	Marco normativo actual	Consideraciones para reformas o modificaciones	Notas adicionales
		<ul style="list-style-type: none"> <li>El cobro del canon se estableció en forma gradual por 6 años</li> </ul>	
<i>Licencias de INCOPECA</i>	<p>La Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura faculta a la institución a establecer el número de licencias que se van a emitir y los montos correspondientes (competería determinar aumento de tarifas).</p>	<p>El nuevo modelo propone agregar destinos nuevos para los recursos recaudados producto del aumento de las tarifas, para lo cual debe modificarse la ley. Adicionalmente, se sugiere discutir la propuesta con INCOPECA, que puede ayudar a determinar la factibilidad del aumento y valorar la conveniencia de la distribución propuesta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hay diversas discusiones sobre reformas para el otorgamiento de licencias de pesca de atún que deben tenerse en cuenta para garantizar que haya coordinación entre esta propuesta y el debate actual.</li> </ul>
<i>Impuestos de entrada y salida del país</i>	<p>Actualmente existen 3 impuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Impuesto a pasajes aéreos (Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo Art. 46)</li> <li>Impuesto de ingreso por vía aérea (Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional Art. 2)</li> <li>Impuesto por concepto del derecho de salida (Ley Reguladora de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las normas mencionadas ya especifican el destino de los recursos que pretenden recaudar, por lo que, de sugerir aumentos a los montos y destinos nuevos para los recursos, es necesario modificarlas.</li> <li>La propuesta debe evitar que se de una doble imposición</li> </ul>	

Fuente de financiamiento	Marco normativo actual	Consideraciones para reformas o modificaciones	Notas adicionales
	los Derechos de Salida del Territorio Nacional)		
<i>Impuesto al plástico</i>		Debe desarrollarse la propuesta para una nueva norma	Tener en cuenta proyecto de ley en la corriente legislativa
<i>Impuestos relacionados con la contaminación por hidrocarburos</i>	<p>Esta propuesta de fuente de financiamiento sugiere una serie de modificaciones que además hace alusión a diversas normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto sobre el valor de la propiedad (Ley de Reajuste Tributario y Resolución)</li> <li>• Eliminación de algunas exoneraciones (Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La complejidad de este punto de la propuesta hace que sea necesario un análisis mucho más detallado que permita determinar las modificaciones normativas y metodológicas necesarias.</li> <li>• Es necesario establecer el destino de los fondos para evaluar de forma completa las modificaciones que deben realizarse</li> <li>• Puede definirse en forma clara una propuesta que recoja esta y otras exenciones que se sugiere sean eliminadas y se modifique las normas vigentes</li> </ul>	
<i>Impuesto a los combustibles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos a los combustibles (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario modificar o reformar los impuestos que aplican actualmente sobre</li> </ul>	

Fuente de financiamiento	Marco normativo actual	Consideraciones para reformas o modificaciones	Notas adicionales
		búnker y el diésel según se plantea en la propuesta, así como el destino de los recursos, una vez se determinen	
<i>Exoneraciones a los agroquímicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones exonera la maquinaria e insumos para actividad agropecuaria</li> <li>• La Ley General sobre las Ventas establece exenciones a insumos agropecuarios definidos por el Ministerio de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sugiere desarrollar una propuesta que defina en forma clara los insumos que no deben ser sujetos de exenciones y que se determine si la mejor opción es reformar las normas en forma directa o bien mediante un proyecto de ley que englobe el resto de propuestas o parte de ellas.</li> </ul>	
<i>Aumento en las tarifas de las entradas a las Áreas Silvestres Protegidas</i>	Se rigen mediante Decreto Ejecutivo No. 38295	Los aumentos deben realizarse mediante reformas al decreto, siguiendo la Metodología para la actualización de tarifas	
<i>Impuesto al carbono por viajes aéreos</i>		Debe desarrollarse la propuesta para una nueva norma	El planteamiento actual podría generar roces con los impuestos ya existentes de entrada y salida del país. Esto podría derivar en una doble imposición.

- Este análisis busca brindar una idea general del marco jurídico aplicable al programa actual de pago por servicios ambientales y las propuestas realizadas para el nuevo diseño. No obstante, es necesario desarrollar un análisis más detallado, dentro de un periodo de tiempo adecuado, que permita determinar con mayor claridad cuáles serían las implicaciones legales un nuevo diseño de pago por servicios ambientales y de las fuentes de financiamiento. De igual manera, es fundamental integrar el criterio de los departamentos legales de las instituciones involucradas y validar con ellos el análisis de las propuestas.



# REFERENCIAS

1. Atkins, P.W., Wilson, D.S., Hayes, S.C., 2019. Prosocial: using evolutionary science to build productive, equitable, and collaborative groups. New Harbinger Publications, Oakland.
2. Baden, J., Noonan, D.S., 1998. Managing the commons. Indiana University Press.
3. Beddoo, R., Costanza, R., Farley, J., Garza, E., Kent, J., Kubiszewski, I., Martinez, L., McCowen, T., Murphy, K., Myers, N., Ogden, Z., Stapleton, K., Woodward, J., 2009. Overcoming systemic roadblocks to sustainability: The evolutionary redesign of worldviews, institutions, and technologies. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106, 2483-2489.
4. Berkes, F., 1989. Common property resources: Ecology and community-based sustainable development. Belhaven Press, London.
5. Cabrera J. (2011) Pago de Servicios Ambientales a Sistemas Agroforestales de Café. Posibilidades legales y conveniencia técnica. *Revista Judicial, Costa Rica*, N° 99.
6. Cabrera J. (2018) "Marco Legal del Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica". *Revista de Ciencias Jurídicas* (No.146) p.231-272
7. Cámara Nacional de Ecoturismo y Turismo Sostenible de Costa Rica (2020) "viajeros con conciencia climática". Disponible en: <https://www.canaeco.org/index.php/es/proyectos/viajeros-conciencia-climatica> (Visto el 12 de noviembre del 2020)
8. Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas. Decreto Ejecutivo No. 32868 del 24 de agosto del 2005
9. Chavarría P. (2013) Los INCOTERMS 2010 y su aplicación en el comercio internacional. *Revista Judicial, Costa Rica*, N° 108
10. Código de Comercio. Ley No. 3284 del 30 de abril de 1964
11. Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Ley No. 4755 del 3 de mayo de 1971
12. Contraloría General de la República. Informe presupuestario DFOE-AM-38/2004
13. Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., Oneill, R.V., Paruelo, J., Raskin, R.G., Sutton, P., van den Belt, M., 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387, 253-260.
14. Costanza, R., de Groot, R., Sutton, P., van der Ploeg, S., Anderson, S.J., Kubiszewski, I., Farber, S., Turner, R.K., 2014b. Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions* 26, 152-158.
15. Daly, H.E., Farley, J., 2010. *Ecological economics: Principles and applications: Second edition*. Island Press.
16. Farley, J., Costanza, R., Flomenhoft, G., Kirk, D., 2015. The Vermont Common Assets Trust: An institution for sustainable, just and efficient resource allocation. *Ecological Economics* 109, 71-79.
17. Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J., Acheson, J.M., 1990. The tragedy of the commons: Twenty two years later. *Human Ecology* 18, 1-19.

18. FONAFIFO (2020). Plan-Presupuesto 2020. Disponible en: <https://www.fonafifo.go.cr/media/2684/4-plan-presupuesto-2020-fid-544.pdf> (visto el 21 de noviembre 2020)
19. Global Water Partnership (sin año). Estudio de caso. Costa Rica: Canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua. Disponible en: <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/case-studies/americas-and-caribbean/costa-rica.-environmentally-adjusted-levies-for-water-use-378-spanish.pdf> (visto el 23 de noviembre del 2020)
20. Hanna, S., Folke, C., Mäler, K.-G., 1995. Property rights and environmental resources. Property rights and the environment: Social and ecological issues, 15-29.
21. Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons. Science 162, 1243-1248.
22. Hernández-Blanco, M (2020) Modelo general de un nuevo programa de pago por servicios ecosistémicos para Costa Rica. BIOFIN-PNUD. San José, Costa Rica
23. Hernández-Blanco, M., 2019. The Treasure of the Commons: Valuing and Managing Natural Capital in Costa Rica The Australian National University Canberra.
24. Interpretación Auténtica del artículo 45 de la ley N° 7384 "Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)" y el 123 de la ley N° 8436 "Ley de Pesca y Acuicultura" Ley No. 9134 del 6 de junio del 2013
25. Ley de Aprobación del contrato de préstamo N° 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Ley No. 8640 del 5 de junio del 2008
26. Ley de Biodiversidad. Ley No. 7788 del 30 de marzo de 1998
27. Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Ley No. 7384 del 16 de marzo de 1994
28. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley No. 8131 del 18 de septiembre del 2001.
29. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ley No. 7593 del 9 de agosto de 1996
30. Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional. Ley No. 8694 del 11 de diciembre del 2008.
31. Ley Forestal. Ley No. 7575 del 13 de febrero de 1996
32. Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Ley 9635 del 3 de marzo del 2018
33. Ley General de la Administración Pública. Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978
34. Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Ley No. 6826 del 8 de noviembre de 1982
35. Ley Orgánica del Ambiente. Ley No. 7554 del 4 de octubre de 1995
36. Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Ley No. 1917 del 30 de julio de 1955
37. Ley de Pesca y Acuicultura. Ley No. ley No. 8436 del 1 de marzo del 2005
38. Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones. Ley No. 7293 del 31 de marzo de 1992
39. Ley Reguladora del Mercado de Valores. Ley No 7732 del 17 de diciembre de 1997
40. Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional. Ley No. 8316 del 26 de septiembre de 2002.

41. Ley para la Gestión Integral de Residuos. Ley No. 8839 del 24 de junio del 2010.
42. Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18 del Consejo Arancelario y Aduanero CA. Ley No. 7088 del 30 de noviembre de 1987
43. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. Ley No. 8114 del 4 de julio del 2001
44. Manual de procedimientos para el programa de pago de servicios ambientales. Emitido por FONAFIFO el 14 de abril del 2020
45. Oficializa las Políticas y Criterios de priorización para el Programa de Pago por Servicios Ambientales. Decreto Ejecutivo No. 39660 del 26 de enero del 2016
46. Ostrom, E., 2008. Institutions and the environment. *Economic Affairs* 28, 24-31.
47. Ostrom, E., 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge University Press.
48. Ostrom, E., 2008. Institutions and the environment. *Economic Affairs* 28, 24-31.
49. Payne, C., Sand, P., 2011. *Environmental Liability: Gulf War Reparations and the UN Compensation Commission.* Oxford University Press, London
50. Peña M (2006) Peña Chacón, M. (2006). *Daño, responsabilidad y reparación ambiental.* San José: IJSA
51. Peña M (2013) "El régimen económico y jurídico de los servicios ambientales en Costa Rica" *Direito e Mudanças Climáticas*; (6) 149p.
52. Peralta C. (2015) *Tributación y Derechos Fundamentales los Principios Constitucionales como Límite al Poder Tributario. Reflexiones a Partir de los Ordenamientos jurídicos de Brasil y Costa Rica.* *Revista de Ciencias Jurídicas* NO 138 (89-134)
53. Procuraduría General de la República. Dictamen 281 - 2004
54. Procuraduría General de la República. Dictamen C-391-2020
55. Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-128-2007
56. Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-122-2008
57. Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-137-2014
58. Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-024-2019
59. Reglamento a la Ley Forestal. Decreto Ejecutivo No. 25721 del 17 de octubre de 1996.
60. Reglamento al artículo 49 de la Ley de Pesca y Acuicultura, para establecer la metodología que determina el valor y la cantidad anual de licencias para pesca de atún con red de cerco en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico. Decreto Ejecutivo No. 41635 del 25 de marzo del 2019.
61. Reglamento de canasta básica Tributaria. Decreto Ejecutivo 41615 del 13 de marzo del 2019
62. Reglamento de regulación y operación del mercado doméstico de carbono. Decreto Ejecutivo No. 37926 del 10 de septiembre del 2013
63. Reglamento del canon ambiental por vertidos. Decreto Ejecutivo No. 42128 del 20 de diciembre del 2019
64. Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Ejecutivo No. 31849 del 24 de mayo del 2004

65. Reglamento Importación Vehículos Partes y Repuestos Transporte Colectivo Personas. Decreto Ejecutivo No. 22357 del 19 de julio de 1993.
66. Reglamento para la Gestión y Reconocimiento de Servicios Ecosistémicos. Decreto Ejecutivo No. 41124 del 5 de abril del 2018
67. Reglamento para la percepción, control, administración y fiscalización del impuesto de quince dólares netos (USD \$15.00) por el ingreso al país vía aérea, mediante boleto adquirido en el exterior. Decreto Ejecutivo No. 35250 del 15 de mayo del 2009.
68. Reglamento para la recaudación, control y fiscalización del impuesto del 5% sobre el valor de los pasajes vendidos en Costa Rica, para cualquier clase de viajes internacional. Decreto Ejecutivo No. 37979 del 22 de abril del 2013.
69. Resolución Ministerio de Ambiente y Energía R-055-2020-MINAE del 28 de febrero del 2020
70. Sala Constitucional. Resolución 08271 – 2001 del 17 de agosto del 2001
71. Sala Constitucional. Resolución 05402 – 2001 del 20 de junio del 2001
72. Sala Constitucional. Resolución 5016 – 2004 del 12 de mayo del 2004
73. Sala Constitucional. Resolución 21308 – 2020 del 4 de noviembre del 2020
74. Sanchez O. y Navarrete G. (2017) “La experiencia de Costa Rica en el pago por servicios ambientales: 20 años de lecciones aprendidas” Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). Vol 51(2): p. 195-214
75. Tarifas por derechos de ingreso y otros servicios ofrecidos en las Áreas Silvestres Protegidas bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Decreto Ejecutivo No. 38295 del 15 de enero del 2014
76. Wood, M.C., 2014. Nature's trust: Environmental law for a new ecological age. Cambridge University Press, New York.
77. Young, J., 2013. Catch shares in action: Samoan Safata District Customary User Rights Program. Environmental Defense Fund.

### Apéndice. Marco legal aplicable al programa de PSA

A continuación, se enumeran las normas que brindan sustento al programa de PSA. (Fuentes Peña, 2013 y Cabrera, 2018)

#### Convenios internacionales

Norma	Descripción
<b>Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano</b>	Enuncia una serie de principios para la conservación y uso sostenible del medioambiente, incluyendo la necesidad de preservar para las presentes y futuras generaciones los recursos naturales

<p><b>La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo</b></p>	<p>Promueve el desarrollo sostenible y ratifica una serie de principios ambientales, incluyendo el principio de "quien contamina paga"</p>
<p><b>La Convención Marco de Cambio Climático (CMNUCC)</b></p>	<p>Se establece con la intención de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero. Establece la necesidad de implementar medidas nacionales y regionales, para mitigar el cambio climático, así como incorporar el factor de cambio climático en las políticas sociales, económicas y ambientales</p>
<p><b>Convención de Diversidad Biológica</b></p>	<p>Plantea como objetivos la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos y la distribución justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. Fomenta en su artículo 11 la adopción de incentivos económicos para la conservación y uso sostenible de los recursos.</p>
<p><b>El Protocolo de Kioto</b></p>	<p>Establece compromisos para que las partes contratantes limiten y reduzcan sus emisiones para cumplir con los objetivos de la CMNUCC</p>
<p><b>El Convenio Regional sobre Cambios Climáticos</b></p>	<p>El Convenio busca que se adopten medidas dentro de los marcos jurídicos nacionales para asegurar la conservación del clima, haciendo énfasis en la importancia de la cooperación dentro y fuera de la región.</p>
<p><b>Convenio Regional para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias de América Central</b></p>	<p>Con su firma los países de América Central se comprometen a "conservar al máximo posible la diversidad biológica, terrestre y costero-marina, de la región centroamericana, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones."</p>

## Legislación nacional

Norma	Descripción
<b>Constitución Política</b>	El artículo 50 garantiza el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
<b>Ley Forestal</b>	<p>Art. 3 Definiciones</p> <p>Art.5 Establece que MINAE será el órgano rector de la Administración Forestal del Estado</p> <p>Art. 13 y 14 Determina que bosques y terrenos forestales son parte del patrimonio natural del Estado</p> <p>Art. 22 Certificado para la Conservación del Bosque</p> <p>Art 23 Incentivos para propietarios de bosques (exenciones de impuestos)</p> <p>Art. 24 Incentivos para regeneración de bosque</p> <p>Art. 29 Incentivos para reforestar (exenciones de impuestos y pagos)</p> <p>Art. 38 Establecimiento del Fondo Forestal</p> <p>Art. 42 Impuesto forestal sobre el valor de transferencia en el mercado de la madera en trozas (3%)</p> <p>Art. 46 Creación de FONAFIFO</p>
<b>Ley de Biodiversidad</b>	<p>Art. 35 Mecanismos de financiamiento</p> <p>Art. 37 Autorización para cobrar a usuarios un porcentaje a servicios de agua o energía</p>
<b>Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios</b>	<p>Art. 4 Señala que la ARESEP debe coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la protección del ambiente, cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones</p> <p>Art. 31 establece que la sostenibilidad ambiental debe ser un criterio para considerar para fijar tarifas, así como la protección de los recursos hídricos y los servicios ambientales</p>
<b>Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria</b>	Art 5 Establece que un 3.5% del monto recaudado por concepto del impuesto único sobre los combustibles se girará a FONAFIFO para el programa de PSA
<b>Reglamento de la Ley Forestal</b>	Art. 2 Definiciones

	<p>Art. 37 Faculta a FONAFIFO a reglamentar y establecer requisitos para otorgar Certificados de Conservación de Bosque</p> <p>Art. 38 El MINAE es el encargado de establecer las hectáreas que serán financiadas por el programa de PSA, así como los montos por pagar, según priorización establecida por SINAC</p> <p>Art. 39 Faculta a FONAFIFO a emitir manuales y procedimientos para el programa de PSA</p> <p>Art. 54 Aspectos institucionales de FONAFIFO</p> <p>Art. 55 Funciones de FONAFIFO</p> <p>Art. 61 Designa a FONAFIFO como ejecutor del programa de PSA</p> <p>Art. 63 Facultades de FONAFIFO</p> <p>Art. 64 Destino de los fondos de FONAFIFO y facultad para negociar en los convenios o contratos de compra y venta de servicios ambientales</p> <p>Art. 70 Señala que el fondo forestal será administrado mediante un fideicomiso</p>
<b>Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas</b>	<p>Art. 3 Destaca que el canon por concepto de aprovechamiento de aguas contempla el valor de uso y el servicio ambiental de protección al recurso hídrico.</p> <p>Art. 14 Establece el monto que se deberá destinar por concepto de PSA</p>
<b>Oficializa las Políticas y Criterios de priorización para el Programa de Pago por Servicios Ambientales.</b>	Define modalidades prioritarias para el programa de PSA
<b>Reglamento para la gestión y reconocimiento de servicios ecosistémicos</b>	Busca normar el reconocimiento de servicios ecosistémicos que brinda el patrimonio natural del Estado y terrenos privados.
<b>Manual de procedimientos para el programa de pago de servicios ambientales</b>	Reglamento emitido por FONAFIFO que detalla aspectos procedimentales del programa.



## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Casi la mitad de la población humana depende directamente de recursos naturales para sobrevivir. Además, muchas de las personas más vulnerables dependen directamente de la biodiversidad para satisfacer sus necesidades diarias de subsistencia.

La Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN) en Costa Rica contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) haciendo un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar la vida y la perspectiva de las personas en todo el mundo.

