

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

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

PROYECTO DE LEY

PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA DE DESTILADOS DE CAÑA

KATTIA CAMBRONERO AGUILUZ Y VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

EXPEDIENTE N° 23.254

PROYECTO DE LEY

PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA DE DESTILADOS DE CAÑA

Expediente N° 23.254

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Fábrica Nacional de Licores (Fanal) es una unidad adscrita al Consejo Nacional de Producción, con competencias definidas por ley, específicamente en el artículo 443 del Código Fiscal. Si bien dicha ley no establece los fines, se logra determinar que el propósito institucional de la Fanal es la producción y el uso del alcohol etílico para fines licoreros e industriales y la elaboración de rones crudos para el consumo nacional y para la exportación.

La ley tampoco enumera de los objetivos, como lo hacen en la actualidad las leyes para algunas instituciones públicas, sin embargo, de la exposición de motivos de la ley 2035, se logra evidenciar una serie de objetivos que motivaron al legislador de aquel entonces a asignarle a FANAL los siguientes fines:

1. Abastecer el mercado local de alcohol para fines licoreros e industriales.
2. Elaborar y exportar rones crudos.
3. Evitar el contrabando de alcoholes y bebidas alcohólicas.
4. Proteger la salud de los consumidores ante bebidas alcohólicas que no tenían control alguno en su fabricación.
5. Percibir ingresos al fisco por el control que implica el monopolio.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley 2035 del 17 de julio de 1956 dispuso lo siguiente:

Artículo 53.- En tanto no se dé una nueva ley sobre el monopolio de licores Nacionales, y la Fábrica Nacional de Licores pertenezca al Consejo Nacional de Producción, éste la administrará como una unidad adscrita al Consejo, a fin de que cuente con medios propios y organización, suficiente para abastarse por sí mismo, en lo administrativo.”

El citado artículo 53 fue modificado en su numeración mediante la ley número 6050 del 14 de marzo de 1977, que corresponde a una reforma de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, quedando el mismo en el artículo 50 del Capítulo IX, del Monopolio de Licores y de la Fábrica Nacional de Licores de la siguiente forma:

“Artículo N° 50. En tanto no se de una nueva Ley sobre el monopolio de licores Nacionales, y la Fábrica Nacional de Licores pertenezca al Consejo Nacional de Producción, éste la administrará como una unidad adscrita al Consejo, a fin de que cuente con medios propios y organización, suficiente para bastarse por si misma, en lo administrativo.

En lo que respecta al monopolio para la producción y uso del alcohol etílico para fines licoreros e industriales, el artículo 443 del Código Fiscal establece lo siguiente:

Artículo 443: Son artículos estancados, el aguardiente, el alcohol y toda bebida alcohólica preparada en el país, cualquiera que sea el procedimiento usado para obtenerla y el nombre con que se le designe. De lo anterior se exceptúan la cerveza, los vinos elaborados mediante fermentación natural de frutas cuyo contenido alcohólico no exceda de un doce por ciento (12%), y las preparaciones alcohólicas mezcladas con sustancias alimenticias como huevo, leche, azúcar y maicena, siempre que estos productos estén sometidos a una reglamentación especial.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, regulará la elaboración de alcohol y será el organismo responsable de emitir las políticas de desarrollo de esta actividad, de conformidad con el siguiente esquema sectorial:

La producción y el uso del alcohol etílico para fines licoreros e industriales y la elaboración de rones crudos para el consumo nacional y para la exportación, corresponderán a la Fábrica Nacional de Licores, la cual regulará esta actividad de acuerdo con la legislación vigente...

A pesar del mandato y los fines antes señalados, la realidad actual de Fanal dista mucho de la intención con la que fue creada y por ende del valor público que tiene para el país, por el contrario, sus finanzas demuestran el enorme riesgo asumido por el Estado costarricense, inmerso además en una situación fiscal cada vez más alarmante.

La Contraloría General de la República advirtió recientemente (informe DFOE-SOS-IF-00006-2021 28 de octubre, 2021) sobre la grave condición económica de Fanal:

De acuerdo con los Estados Financieros de la FANAL al 31 de diciembre de 2020, el saldo de los activos ascendió a ₡15.193 millones, los pasivos a ₡24.141 millones y el patrimonio presentó un saldo negativo de ₡8.948 millones. Por otra parte, para esa misma fecha la Fábrica presentó una pérdida neta de ₡1.930 millones.

Dicho informe ha determinado que el CNP, al que Fanal está adscrito, tiene un desequilibrio financiero y una insuficiencia patrimonial que hace inviable su sostenibilidad operativa; no tiene la capacidad suficiente para atender sus obligaciones de pago y cumplir eficazmente con los fines y actividades para los cuales se creó.

Por ejemplo, el órgano contralor comprobó que la FANAL no efectúa de forma periódica análisis de indicios de deterioro del valor de los activos, por lo que no puede determinar si el valor contable de los activos ha disminuido y los posibles efectos en los resultados del período. Esto incumple lo estipulado en las Normas Internacionales de Contabilidad,

que señalan que la Dirección debe establecer si existe evidencia de deterioro en los activos, por lo que, al finalizar cada período, como mínimo, debe de efectuar una evaluación documentada para determinar si sus activos han sufrido indicios de deterioro.

De igual forma, se identificó que la Fanal no cuenta con una política contable ni procedimientos para el reconocimiento de los costos de los activos, lo cual se evidenció en que no haya registrado como parte del costo de sus activos fijos el monto del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) que se genera en la adquisición de sus bienes duraderos y en el pago de los servicios que contrata para llevar a cabo mejoras a tales bienes, a pesar de que se trata de un impuesto no recuperable ni reembolsable que debe formar parte del precio de compra y mejora de los activos.

A su vez, la CGR determinó que existen notas de crédito muy antiguas que están pendientes de aplicar, **entre las que se encuentran documentos de 1987**. Por otra parte, no se mantienen registros auxiliares de los rubros que componen las Cuentas por Pagar a Corto Plazo, los cuales permiten mantener un control sobre la fecha en que se originaron las transacciones y el comportamiento que experimentan los saldos período a período.¹

Por otra parte, para la cuenta Provisión de Cobranza Dudosa que asciende a **₡877 millones**, la Contraloría identificó que la Fábrica dispone de una política de incobrabilidad que data de 2007, la cual se encuentra desactualizada dado que se basa en una directriz emitida por la Dirección General de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, **derogada desde el 2012**. Además, el saldo de la cuenta fue calculado desde 2016 y no ha experimentado ningún tipo de variación desde esa fecha; a su vez, fue distribuido en un 15% (₡131 millones) y 85% (₡745 millones) para las Cuentas por Cobrar a Corto Plazo y a Largo Plazo, respectivamente, sin que exista criterio técnico que respalde los porcentajes utilizados.

¹ Contraloría General de la República, Informe n.º DFOE-SOS-IF-00006-2021 28 de octubre, 2021, párr. 4, pág. 10.

Lo expuesto líneas arriba genera que el saldo de la Provisión de Cobranza Dudosa no sea razonable, y, por ende, no refleje la realidad de la incobrabilidad de la Fábrica para el período 2020. Es decir, a la fecha el mundo de cuentas por cobrar y las finanzas de Fanal no reflejan la realidad de sus cuentas incobrables, ya que el cálculo se remite al 2016, reflejando una decisión injustificable y un absoluto irrespeto por la ciudadanía y por el deber de rendición de cuentas que toda institución pública debe dar, además de contradecir principios básicos de eficiencia en el manejo de los recursos.

El mismo ex Presidente de la República, Carlos Alvarado Quesada reconoció² que la Fábrica Nacional de Licores (Fanal) podría quebrar en 10 años y arrastrar consigo al Consejo Nacional de Producción (CNP). Sin embargo, si tal afirmación se contrapone con los datos que revela Contraloría líneas más arriba en su informe, resulta impreciso, **ya que hoy por hoy Fanal es insostenible para el Estado. La única razón por la que continúa existiendo es porque se ha cargado a las y los contribuyentes con el peso del fracaso y la mala gestión institucional de Fanal.**

El 9 de noviembre de 2021, el entonces presidente del CNP, Ángel Jiménez, le reportó al Consejo de Gobierno que la Fanal acumulaba una deuda por €21.800 millones, con acreedores y otras instituciones públicas, teniendo el patrimonio un saldo negativo de €8.948 millones, como lo ha podido constatar la Contraloría General.

En resumen, las finanzas de Fanal revelan fragilidad, iliquidez e incapacidad de cobrar y al mismo tiempo de pagar deudas. Las razones financieras son claras, sobre la falta de recursos necesarios para cubrir obligaciones de corto plazo, gastos operativos y compromisos con acreedores.

Es por lo anterior que resulta urgente modificar dos hechos jurídicos actuales: por un lado la naturaleza jurídica de Fanal como actor en la economía, permitiendo la participación de capital adicional de naturaleza privada, que pueda generar mayor dinamismo y que garantice la sostenibilidad y permanencia de la actividad económica

² Diario La Nación, *Fanal podría quebrar en 10 años y arrastrar al CNP, dice Carlos Alvarado*. Tomado de: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/fanal-podria-quebrar-en-10-anos-y-arrastrar-al-cnp/3P42HCD2CFEDZAVLJ5M6ANS5PE/story/>

desarrollada por Fanal, sin tener que recargar sobre las finanzas públicas el peso de la situación actual, considerando la difícil situación fiscal que atraviesa nuestro país. Por el otro lado, permitir que más actores participen del mercado, ya sean nuevos emprendimientos y también, claro está, la diversidad de consumidores que puedan estar interesados.

Estado del Monopolio de la Fábrica Nacional de Licores

El monopolio es una situación que resulta de una competencia imperfecta de mercado en la cual existe un solo proveedor para un determinado bien o servicio. Este proveedor no admite la participación de sustitutos por parte de otros productores o vendedores del mismo bien o servicio que le generen competencia. Dicho de otra manera, un mercado puede convertirse en un monopolio cuando una sola empresa tiene el control exclusivo de la producción o de los recursos necesarios para producir un determinado producto. En el caso de Fanal, como se ha indicado al inicio de este proyecto, el monopolio existe por decisión legislativa.

Recientemente, el país atravesó un periodo de pandemia que puso en evidencia la incapacidad de Fanal para poder abastecer a la industria nacional del alcohol requerido para hacer frente a las múltiples necesidades de la producción, quedando en evidencia que la situación monopólica, lejos de beneficiar al país, significó un condicionamiento importante de nuestra capacidad de respuesta.

Mediante circular ME-0021-22 del 5 de enero de 2022, la administración de Fanal se comunicó con sus clientes para darles a conocer un oficio del 23 de diciembre en el que informó que las cantidades de licores y alcohol disponibles para la venta tendrían una reducción sustancial.

A propósito de dicha reducción, la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria alzaron la voz en contra de la Fábrica Nacional de Licores (Fanal) como único proveedor de alcohol, ya que tal situación, además de conllevar consecuencias para el

abastecimiento vital en medio de la emergencia, pone en riesgo la operación de muchas empresas y significó una seria amenaza con la pérdida de miles de empleos.

En medio de tal situación, la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), entidad adscrita al MEIC, consideró imperativo eliminar el monopolio del alcohol que posee la Fanal.

Mariana Castro, presidenta de esa comisión, argumentó que la actual crisis por el virus del covid-19 evidencia la necesidad de que exista mayor competencia en este mercado costarricense.

"Fanal demostró su incapacidad para surtir alcohol en gel a los miles de familias costarricenses que han esperado por varios días para adquirir dicho producto a través de la página web"³.

La Comisión para Promover la Competencia señaló en aquel momento la necesidad de que el país acabe con el monopolio de Fanal, ya que perjudica a la industria nacional. Hoy por hoy, tal y como lo ha manifestado la misma Coprocom, no existe justificación alguna para la existencia de este monopolio de la producción de alcohol en el país. Por el contrario, la crisis por el virus del COVID-19 ha evidenciado, de forma todavía más grave, la necesidad de que exista mayor competencia en este mercado, especialmente en momentos de crisis, cuando las necesidades de los consumidores por subproductos del alcohol son cada vez mayores.

Por su parte, un informe de Euromonitor International⁴ de mayo 2021 provisto por Procomer al Despacho de la Diputada Kattia Cambroneiro Aguiluz, proponente de esta iniciativa, deja en evidencia que una de las justificaciones de creación de Fanal en sus orígenes hoy por hoy carece de todo sentido, ya que en la práctica esta fábrica no puede satisfacer tal fin: que las bebidas espirituosas de contrabando y la clonación de marcas continúan siendo problemas graves en Costa Rica, que afectan los ingresos fiscales del

³ Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, comunicado de prensa, consultado desde:
https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/comunicados/COMUNICADO_PRENSA_ALCOHOL-COPROCOM.pdf

⁴ Euromonitor International Ltd. es una empresa de investigación de mercado con sede en Londres fundada en 1972.

gobierno y perjudican tanto a las costosas marcas icónicas importadas como a las bebidas espirituosas locales más baratas.

El comercio paralelo está relacionado con el crimen organizado, el lavado de dinero, el fraude y el control sanitario (calidad del producto), como el alcohol destilado, que se diluye y envasa en el país:

Más productos se venden ilegalmente "bajo el mostrador" en todo el país, especialmente dentro de la amplia base de pequeños supermercados independientes, que ofrecen dichos productos a precios reducidos. Se estima que casi el 50% del consumo total de whisky en el país se deriva de productos ilegales, lo que se relaciona con el contrabando transfronterizo. Dicho informe concluye que el contrabando de bebidas alcohólicas sigue siendo un tema sensible clave en Costa Rica.⁵

Adicionalmente, el mismo documento señala que Costa Rica se utiliza a menudo como un mercado experimental a menor escala para probar la popularidad de nuevos productos, antes de replicarlos y distribuirlos en otros países de América Latina. Como tal, se beneficia de las nuevas innovaciones, que pueden traer consigo mayor dinamismo a la economía y el potencial de encadenamientos productivos que podrían tener un mayor alcance si no existiera el monopolio de Fanal.

Ante la situación de precariedad y retraso que supone para el país el mantenimiento de Fanal y al mismo tiempo ante la oportunidad que significa dejar este monopolio en el pasado, con fundamento en las consideraciones expuestas se somete a conocimiento de las señoras y señores Diputados, el presente proyecto de ley:

⁵ Bebidas alcohólicas en Costa Rica, Euromonitor International Ltd. pág 8, pr 1. Traducción propia.

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

PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA DE DESTILADOS DE CAÑA

CAPÍTULO I

**Apertura del monopolio de la Fábrica Nacional
de Licores y venta de sus acciones**

ARTÍCULO 1.- Finalidad de la ley

La presente ley establece el procedimiento y los medios legales para la conversión y apertura del monopolio de la Fábrica Nacional de Licores (Fanal), en todas sus actividades productivas y comerciales.

ARTÍCULO 2.- Transformación de la Fanal en una sociedad anónima de capital mixto

Conviértase la Fábrica Nacional de Licores, en adelante Fanal, en una sociedad anónima de capital mixto. La constitución y su inscripción respectiva serán realizadas por el Estado. La escritura constitutiva será otorgada ante la Notaría del Estado, por el Procurador General de la República, en nombre del Estado. El proceso constitutivo estará libre del pago de derechos y tasas.

ARTÍCULO 3.- Autorización para la venta parcial del capital accionario de la Fanal

Autorícese la venta del cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital accionario de la Fanal. La venta de dichas acciones será por medio de licitación pública. El precio mínimo de venta será, al menos, el que resultare del avalúo descrito en el artículo 4 de esta ley. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio definirá las condiciones del cartel.

En el caso del cincuenta y un por ciento (51%) de acciones pertenecientes al Estado, éste quedará facultado para establecer un fondo de beneficios para los trabajadores, por un máximo del dos por ciento (2%) de sus acciones, que podrá ser administrado por la organización laboral que los trabajadores, mediante acuerdo mayoritario, determinen. Los beneficios otorgados por medio de este fondo no serán parte del salario del trabajador, ni se prolongarán más allá de la relación laboral.

ARTÍCULO 4.- Avalúo por concurso público

Una vez que entre en vigencia la presente ley, el Consejo de Gobierno, convertido en asamblea general de accionistas, estará autorizado y deberá iniciar un concurso público para practicar un avalúo de las acciones, en un plazo de seis meses después de aprobada esta ley. Luego de definido el valor, se iniciará el proceso de venta del cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital accionario. Este concurso ocupará un lugar prioritario en los pendientes de dicho Consejo y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio será instruido como su principal responsable.

ARTÍCULO 5.- Destino de los recursos obtenidos por la venta de la Fanal

La totalidad del monto obtenido de la venta de las acciones de la Fanal se destinará al pago de la deuda pública.

ARTÍCULO 6.- Derechos adquiridos

La venta de las acciones mencionadas en el artículo 3 de esta ley no afectará los derechos y las obligaciones que Fanal haya contraído con anterioridad a este hecho, ni los derechos de sus trabajadores.

ARTÍCULO 7.- Responsabilidad patronal, liquidación y pago de extremos laborales

Los trabajadores de la Fanal quienes así lo deseen, tendrán derecho a dar por terminada la relación laboral, en un plazo no mayor a la modificación de Fanal en sociedad de capital mixto, una vez dicha modificación sea consignada por la Procuraduría, por lo que se les reconocerán todos sus extremos laborales.

Por su parte, la nueva administración de Fanal estará facultada a reorganizar el recurso humano en la forma que resultare más eficiente para su gestión, por lo que, basada en un estudio técnico para ello, procederá a realizar la liquidación y el pago de las prestaciones legales de los funcionarios que deban ser cesados.

El pago de los extremos laborales deberá realizarse a más tardar sesenta (60) días después de la entrega de la carta de cese a los trabajadores. Si se produjere un atraso en el pago de las liquidaciones a los trabajadores, por causas no imputables a ellos, el Estado deberá reconocerles el pago de los intereses correspondientes al período de atraso.

El Consejo de Gobierno podrá instruir el traslado de los funcionarios cesados a otras instituciones del Estado, preferiblemente a aquellas con oficinas en las cercanías de la comunidad de Grecia, en la provincia de Alajuela y sus alrededores. Lo anterior

previo estudio de la necesidad y conveniencia para la administración realizado con ayuda del Ministerio de Planificación (Mideplan).

En el caso de aquellos trabajadores a quienes les falten hasta cuatro (4) años para la jubilación, dicho traslado será obligatorio y de forma preferente.

ARTÍCULO 8.- Derogatoria del monopolio estatal de la Fábrica Nacional de Licores.

- a) Deróguense los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Ley titulada "Reforma Ley Orgánica del Consejo Nacional Producción (C.N.P.), de 14 de marzo de 1977.
- b) Deróguense los artículos 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466 y 467 del Código Fiscal, Ley N.º 8 de 31 de octubre de 1885 y sus reformas, y el monopolio estatal para la fabricación de alcohol.

CAPÍTULO II

Las situaciones jurídicas consolidadas y los procesos judiciales pendientes

ARTÍCULO 9.- Trámite de acciones

El Ministro Economía, Industria y Comercio estará a cargo de hacer efectivo el traspaso de las acciones vendidas una vez comprobado que se hubieren cancelado en favor del Estado. Así mismo, asumirá la titularidad y representará los intereses del Estado en las asambleas de accionistas de la empresa, por el porcentaje restante de acciones en manos del Estado, sin perjuicio de que el Presidente de la República decida ejercer esta facultad en los casos que estime conveniente.

ARTÍCULO 10.- Procesos judiciales y representación judicial

Para los efectos de llevar a cabo la venta de acciones que esta ley dispone, los plazos de todos los procesos judiciales en los que la Fanal sea parte o coadyuvante, en materia civil, mercantil o contenciosa, se tendrán por interrumpidos hasta que finalice y sea inscrita la venta del porcentaje de las acciones autorizado en esta ley. Una vez finalizada la inscripción, la Procuraduría General comunicará de tal hecho a la Corte Suprema de Justicia, para que esta instruya a los órganos judiciales y sea retomada la tramitación normal de los procesos.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales y transitorias

ARTÍCULO 11.- Reglamento

El Poder Ejecutivo emitirá el reglamento requerido para garantizar la aplicación de la presente ley, dentro de los dos meses posteriores a su publicación.

TRANSITORIO ÚNICO- Se concede un término de seis meses, a partir la promulgación de la presente ley, para que la administración de Fanal prepare el procedimiento de venta y demás fines descritos en el presente cuerpo normativo.

Rige a partir de su publicación.

Kattia Cambronero Aguiluz

Johana Obando Bonilla

Eliécer Feinzaig Mintz

Gilberto Campos Cruz

Diego Vargas Rodríguez

Jorge Dengo Rosabal

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada