

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA FORTALECER LA COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA
MEDIANTE LA EXCLUSIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADEO
AGROPECUARIO (PIMA) DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

**ANTONIO TREJOS MAZARIEGOS
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º25.831

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FORTALECER LA COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA MEDIANTE LA EXCLUSIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADEO AGROPECUARIO (PIMA) DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL

Expediente N.º25.831

La presente iniciativa tiene como objetivo de adecuar el régimen presupuestario aplicable al Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), a la naturaleza de sus funciones, su estructura de financiamiento, la administración de infraestructura pública especializada y las inversiones que desarrolla para fortalecer los sistemas de comercialización y almacenamiento de productos agroalimentarios, adicionando a la institución dentro de las instituciones exceptuadas del ámbito de cobertura del Título IV de la Ley N.º 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.

La propuesta parte de reconocer la naturaleza jurídica y funcional particular del PIMA, así como su papel dentro del sector agropecuario nacional. El PIMA fue creado mediante la Ley N.º 6142, de 25 de noviembre de 1977, cuyo artículo 2 dispuso la creación de una unidad destinada a desarrollar un Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propios. La Procuraduría General de la República en el criterio PGR-C-158-2023, ha señalado que, a partir de dicha disposición, el PIMA constituye un ente público descentralizado y forma parte de la Administración Pública descentralizada bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería.¹

De conformidad con el artículo 3 de la Ley N.º 6142, entre las funciones originarias del PIMA se encuentran organizar y administrar el CENADA, realizar estudios e investigaciones sobre los sistemas de mercadeo de los productos relacionados con dicho centro, proporcionar asistencia técnica a las municipalidades en la organización, estructura y funcionamiento de sus mercados y desarrollar las demás actividades necesarias para alcanzar sus objetivos.

La creación del PIMA estuvo vinculada originalmente con el financiamiento para la construcción y equipamiento del Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), el PIMA surgió como una unidad ejecutora cuyo propósito era desarrollar dicho programa y administrar la infraestructura destinada al mercadeo agropecuario.

¹ Procuraduría General de la República, Dictamen PGR-C-158-2023, de 22 de agosto de 2023.

Con posterioridad, el ámbito funcional del PIMA se amplió, el Reglamento de Funcionamiento del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, Decreto Ejecutivo N° 39785-MAG establece entre sus funciones organizar, administrar y desarrollar el CENADA, la Red Frigorífica Nacional (REFRINA) y los Mercados Regionales Mayoristas, así como desarrollar filiales del CENADA y REFRINA y coadyuvar con el Ministerio de Agricultura y Ganadería en materia de mercadeo agropecuario. Esta función se ha ampliado mediante la normativa reglamentaria, el Reglamento de Funcionamiento del PIMA establece en su artículo 1, actualmente como una de sus funciones:

“Organizar, administrar y desarrollar el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), la Red Frigorífica Nacional (REFRINA), los Mercados Regionales Mayoristas, y todas las demás dependencias del PIMA de acuerdo con la ley se establezcan en el territorio nacional”.²

De esta manera, la actividad institucional no se limita a la administración de un mercado mayorista. El PIMA administra infraestructura destinada al abastecimiento, comercialización y conservación de productos agroalimentarios, incluyendo instalaciones especializadas para almacenamiento a bajas temperaturas, sus principales dependencias son el CENADA, la REFRINA y el Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega.

Las competencias del PIMA se enmarcan en una actividad administrativa de fomento a la producción de bienes agropecuarios, mediante la gestión de espacios públicos destinados a la venta, distribución y almacenamiento de productos agroalimentarios.

Esta naturaleza resulta relevante para la presente iniciativa, debido a que las funciones asignadas legalmente al PIMA requieren una estructura institucional capaz de administrar infraestructura física y tecnológica que demanda mantenimiento permanente, modernización y recursos para garantizar la continuidad de los servicios.

El Reglamento de Funcionamiento en su artículo 44 establece diversas fuentes de recursos para el PIMA, entre ellas se encuentran los derechos de uso de pisos, locales y espacios en cámaras de frío, los derechos de permanencia en sus dependencias, los ingresos derivados de servicios de asistencia técnica, asesoría e información, capacitación, información de precios y otros servicios, además de empréstitos, subvenciones, donaciones, venta de servicios complementarios e intereses de inversiones temporales.

² Reglamento de Funcionamiento del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), Decreto Ejecutivo N° 39785-MAG.

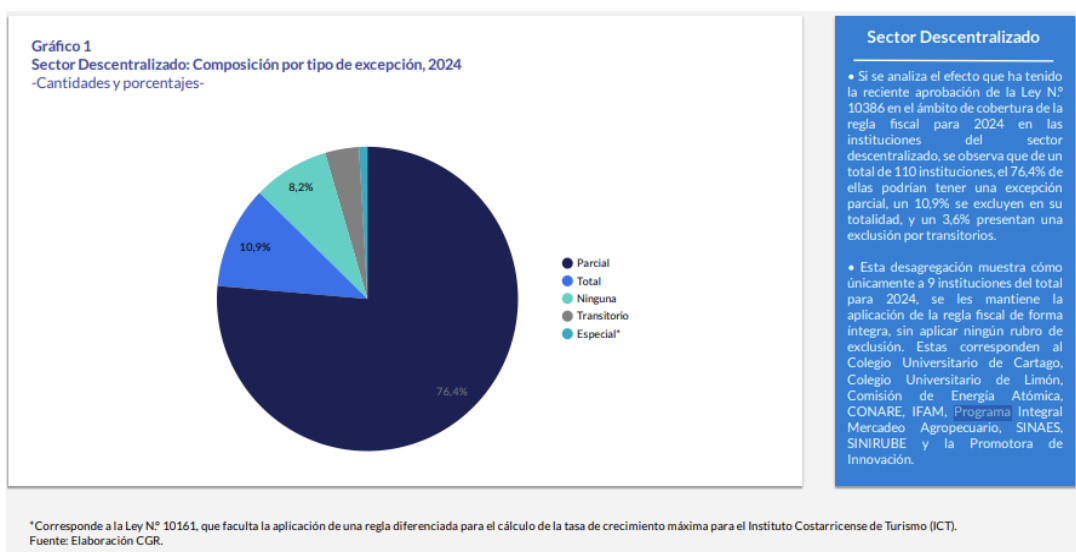
Adicionalmente, el uso y aprovechamiento de las dependencias del PIMA, entre ellas CENADA, REFRINA y el Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega, genera una contraprestación en forma de canon. La Procuraduría señala en el la opinión jurídica PGR-C-158-2023, que estos ingresos deben utilizarse exclusivamente para la consecución de los fines institucionales.³ Esta estructura de ingresos permite diferenciar al PIMA de instituciones cuya actividad presupuestaria depende fundamentalmente de transferencias corrientes del Presupuesto Nacional.

Por ello, la planificación presupuestaria de la institución- debe considerar no solamente el crecimiento de las necesidades administrativas generales, sino también, la demanda de sus servicios y los costos asociados con la operación y mantenimiento de dicha infraestructura para garantizar la continuidad y ampliación de los servicios de comercialización agroalimentaria

El artículo 5 del Título IV de la Ley N.º 9635 establece que la regla fiscal resulta aplicable a los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero. La regla fiscal constituye un límite al crecimiento del gasto de las instituciones comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, límite que depende del crecimiento del PIB y del nivel de endeudamiento del Gobierno Central.

La misma Ley N.º 9635 contempla una serie de excepciones en su artículo 6. Estas excepciones han sido ampliadas mediante distintas reformas legales posteriores, de manera que actualmente existen instituciones y determinados recursos que se encuentran fuera del ámbito de cobertura del Título IV.

Imagen 1. Sector Descentralizado: Composición por tipo de excepción, 2024.



³ Procuraduría General de la República, Dictamen PGR-C-158-2023, de 22 de agosto de 2023.

Fuente: Efecto de las modificaciones recientes a la regla fiscal. DFOE-FIP-MTR-00041-2023.

La existencia de estas excepciones demuestra que el legislador ha establecido tratamientos diferenciados cuando determinadas características institucionales, fuentes de financiamiento, funciones públicas o necesidades específicas justifican excluir determinados gastos o instituciones del régimen general de la regla fiscal.

La incidencia concreta de la regla fiscal sobre el PIMA puede observarse a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda. De acuerdo con el Informe al I Trimestre de 2026 sobre el cumplimiento de la regla fiscal, elaborado por el Ministerio de Hacienda, el PIMA registró para el presupuesto ordinario 2025, una vez aplicadas las excepciones correspondientes, un gasto corriente de ₡4.991,03 millones. Para el presupuesto al 31 de marzo de 2026, el gasto corriente ascendía a ₡5.275,22 millones, lo que representa una tasa de crecimiento de 5,69 %, frente al límite de crecimiento de 5,81 % correspondiente a ese período.⁴

Cuadro 1. Comportamiento del Gasto Corriente Presupuestado al 31 de marzo de 2026 con respecto al Presupuesto Ordinario 2025 aprobado, en relación con la tasa de crecimiento del 5,81% autorizada en aplicación de la Regla Fiscal.

ENTIDADES Y ÓRGANOS DEL SPNF	Gasto Corriente PO 2025 menos excepciones	Gasto Corriente Presup. al 31/03/2026 menos excepciones	Tasa de Crec. Gasto Corriente 2026/2025
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	56.234,78	59.499,21	5,81%
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	608,57	191,40	-68,55%
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	7.720,41	7.991,17	3,51%
Oficina Nacional de Semillas (ONS)	182,65	193,26	5,81%
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	4.991,03	5.275,22	5,69%
Universidad Técnica Nacional (UTN)	1.400,04	2.752,77	96,62%

Fuente: Ministerio de Hacienda. MH-DGPN-DG-INF-0009-2026/ MH-STAP-DE-INF-0251-2026. Comportamiento del gasto presupuestario, corriente al 31 de marzo de 2026, de las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, Artículo 20, Título IV, Ley N.º9635

⁴ Ministerio de Hacienda, MH-DGPN-DG-INF-0009-2026 / MH-STAP-DE-INF-0251-2026, Informe al I Trimestre de 2026 sobre el cumplimiento de la regla fiscal.

A partir de estos datos, el crecimiento máximo del 5,81 % sobre la base de ₡4.991,03 millones equivaldría aproximadamente a ₡5.281,02 millones. Por tanto, el gasto corriente presupuestado al 31 de marzo de 2026, de ₡5.275,22 millones, se encontraba aproximadamente ₡5,8 millones por debajo de ese monto máximo. Estos datos muestran que el PIMA se encuentra actualmente operando dentro de un margen reducido respecto del límite establecido por la regla fiscal.

La información oficial del sector agropecuario también demuestra que el PIMA posee una capacidad significativa de ejecución presupuestaria, el PIMA desarrolla inversiones utilizando sus propios recursos. Según el Informe de Gestión del Sector Agropecuario, mayo 2024-abril 2025, durante 2024, la institución registró un presupuesto total de ₡5.384,63 millones y una ejecución de ₡5.034,07 millones, equivalente a un 93,5 % de ejecución presupuestaria. El PIMA representó en ese período el 2,1 % del gasto ejecutado por el Sector Agropecuario.⁵

Cuadro 2. Sector Agropecuario. Presupuesto 2024 total y ejecutado por institución.

Sector Agropecuario Presupuesto 2024 total y ejecutado por institución En millones de colones corrientes				
Institución	Presupuesto Total	Presupuesto Ejecutado	Porcentaje Ejecución presupuestaria	Porcentaje Participación 2024
Consejo Nacional de Producción - CNP	124.862,17	108.480,40	86,9	46,2
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura - Incopesca	4.353,36	4.296,65	98,7	1,8
Instituto de Desarrollo Rural	51.914,11	50.393,54	97,1	21,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería - Organos desconcentrados ^{1/}	58.218,70	55.670,55	95,6	23,7
Oficina Nacional de Semillas - ONS	600,43	553,23	92,1	0,2
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario - PIMA	5.384,63	5.034,07	93,5	2,1
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento - Senara	21.228,10	10.506,77	49,5	4,5
TOTAL	266.561,5	234.935,2	88,1	100

1/ A partir del año 2021 tal y como lo establece la ley 9524 los órganos desconcentrados del MAG (INTA-SFE-Senasa, Conac4S), pasaron a formar parte del presupuesto nacional en el MAG, a través de programas presupuestarios del ministerio.

Fuente: SEPSA-UPD, con base en información de las liquidaciones presupuestarias de las instituciones del Sector Agropecuario, febrero de 2025. Dentro del informe de gestión del sector agropecuario mayo 2024 - mayo 2025.

De acuerdo con el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN, durante 2024 el PIMA ejecutó ₡173,61 millones en proyectos de inversión, todos financiados con recursos propios. Entre los proyectos registrados se encuentran el mantenimiento de infraestructura, equipos y sistemas de acceso de CENADA; el mantenimiento de infraestructura, equipos y

⁵ SEPSA, Informe de Gestión del Sector Agropecuario, mayo 2024-abril 2025. Elaborado por la Secretaria Ejecutiva de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

sistemas del Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega; el mantenimiento y reemplazo de equipo tecnológico; la reparación de equipos de cómputo y sistemas informáticos; mejoras a la infraestructura mediante rediseño eléctrico; equipamiento menor y mantenimiento preventivo y correctivo de maquinaria y equipos especiales.

Cuadro 3. Resumen Proyectos Inversión Pública del Sector Agropecuario Banco de Proyectos de Inversión Pública 2024. Datos del PIMA.

Institución	Proyecto	Estado	Modalidad de financiamiento	Monto ejecutado (millones de colones)
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	Subtotal PIMA			173,61
	003089 Mantenimiento de la infraestructura, equipos y sistemas de acceso a las instalaciones del PIMA – CENADA	Activo	Recursos propios	5,67
	003090 Mantenimiento de la infraestructura, equipos y sistemas del Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega	Activo	Recursos propios	15,65
	003091 Mantenimiento y reemplazo de equipo tecnológico.	Activo	Recursos propios	35,03
	003092 Mantenimiento y Reparación de equipo de cómputo y sistemas informáticos	Activo	Recursos propios	46,69
	003093 Mejoras a la Infraestructura del Galpón 5 mediante el Rediseño Eléctrico	Activo	Recursos propios	47,86
	003094 Proyecto de mantenimiento a la infraestructura y equipos de apoyo institucional del Proceso de Servicios Generales	Activo	Recursos propios	1,69
	003099 Proyecto Equipamiento Menor PIMA	Activo	Recursos propios	0,50
	003102 Proyecto Mantenimientos Preventivos y Correctivos Maquinaria y Equipos Especiales	Activo	Recursos propios	20,54

Fuente: Elaboración propia con base en informe de gestión del sector agropecuario mayo 2024 - mayo 2025, elaborado por la secretaria ejecutiva de planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual referencia a la fuente: Sepsa con datos del Banco de Proyectos de Inversión Pública. MIDEPLAN, 13 de febrero de 2025.

Estos datos resultan especialmente relevantes para una institución cuya actividad comprende la administración y mantenimiento de infraestructura especializada, sistemas de refrigeración, mercados mayoristas, equipos tecnológicos y demás instalaciones necesarias para la prestación de sus servicios. La actividad del PIMA requiere una inversión permanente en infraestructura y equipos.

La planificación institucional del PIMA también contempla procesos de modernización tecnológica. El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 incorporó el Programa Nacional de Mercados Regionales y estableció la implementación de una subasta digital para la comercialización de productos agropecuarios tanto en el Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega como en CENADA. Para cada una de estas intervenciones se consignó una estimación presupuestaria de \$662,8672 millones, con financiamiento mediante recursos propios del PIMA.⁶

La modernización de estos mecanismos de comercialización supone la necesidad de contar con sistemas informáticos, equipos, mantenimiento, soporte técnico y demás recursos necesarios para asegurar su funcionamiento continuo.

Una de las áreas en las cuales resulta más evidente la relación entre inversión, infraestructura y necesidades futuras de operación es la Red Frigorífica Nacional (REFRINA). El propio PIMA establece como objetivo de REFRINA brindar servicios de almacenamiento a bajas temperaturas y fortalecer la cadena de frío. La institución cuenta actualmente con instalaciones frigoríficas destinadas a prestar este tipo de servicios.⁷

Durante 2024, SEPSA registró avances significativos en las acciones de fortalecimiento y expansión de REFRINA. El informe señala que dichas acciones comprendieron la promoción del uso de los frigoríficos, su certificación y la expansión estratégica de la red, estas acciones

⁶ Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuario. Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026, Componente Sectorial Agropecuario.

⁷ Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, sitio institucional de REFRINA.
<https://www.pima.go.cr/refrina/>

beneficiaron directamente a pequeños y medianos concesionarios, empresas PYMES y PYMES agroalimentarias.

Asimismo, durante ese período el PIMA avanzó en la Región Pacífico Central en el diseño e impulso de un proyecto de ampliación de la red frigorífica y mejora del muelle en el barrio El Carmen de Puntarenas. El informe registra la elaboración de un anteproyecto técnico, un diagnóstico estructural del muelle y un diseño preliminar del frigorífico con una capacidad de almacenamiento de hasta 640.000 kilogramos diarios, además de la coordinación interinstitucional para desarrollar estudios estructurales, ambientales y de suelo.

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027, se incorpora una transferencia de capital por ₡1.500 millones a favor del PIMA, destinada al avance del proyecto de un almacén frigorífico de REFRINA en la Región Pacífico Central.⁸ Conforme al Plan Sectorial 2023-2027 contempla la ampliación de REFRINA en la Región Pacífico Central mediante la construcción de un almacén frigorífico, como parte de las acciones destinadas a ampliar los servicios de la Red Frigorífica Nacional.

Esta asignación constituye un gasto de capital y siendo que para el año 2027 la regla fiscal operará de nuevo en el denominado escenario d) (pues la deuda de Gobierno Central en 2025 cerró superando el 60% del PIB), la regla fiscal aplicará tanto para el gasto corriente como para este gasto de capital, afectando las posibilidades de presupuestación y ejecución de este tipo de inversiones. A lo que debe sumarse que una inversión de esta naturaleza genera necesidades presupuestarias posteriores relacionadas con su operación, mantenimiento, seguridad, servicios, equipos, tecnología y demás costos recurrentes necesarios para garantizar el funcionamiento de la infraestructura.

La expansión de la capacidad física del PIMA debe estar acompañada de una capacidad presupuestaria suficiente para operar y mantener esa infraestructura una vez construida. La necesidad de adecuar el régimen presupuestario del PIMA adquiere particular relevancia frente a las inversiones previstas para los próximos años.

Al respecto, durante la comparecencia ante la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, celebrada el 23 de setiembre de 2026, el ministro de Agricultura y Ganadería, Juan Gabriel Ramírez Guillén, reconoció que el PIMA es financieramente autosostenible y señaló que uno de los problemas que enfrenta es su sujeción a la regla fiscal.

⁸ Asamblea Legislativa, Expediente 25.754. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027.

“Importante que el PIMA es una institución que financieramente ellos son autosostenibles, uno de los problemas es que está con Regla Fiscal. Sin embargo, el PIMA, si uno lo saca de la Regla Fiscal, eso puede ser un proyecto importantísimo porque le permite poder hacer inversiones para poder tener más capacidad de comercializaciones.”⁹

En la misma línea, el jerarca manifestó expresamente que:

“El PIMA hay que fortalecerlo, hay que sacarlo de la Regla Fiscal, ojalá, porque ellos tienen recursos para trabajar y para crecer de forma solita.”

Estas afirmaciones evidencian que la exclusión del PIMA de la regla fiscal puede contribuir a que la institución utilice de manera más efectiva sus propios recursos para fortalecer su infraestructura y ampliar su capacidad de comercialización, particularmente frente a las inversiones previstas para los próximos años.

La regla fiscal, al establecer un límite general al crecimiento del gasto de las instituciones sujetas a ella, no necesariamente incorpora las particularidades de cada proceso de expansión institucional. En el caso del PIMA, esto puede generar una diferencia entre la capacidad instalada que el Estado procura desarrollar y la capacidad presupuestaria disponible para realizar las inversiones y garantizar su operación posterior.

La exclusión propuesta encuentra fundamento en las características particulares del PIMA, su naturaleza de ente público descentralizado, sus funciones dentro del sector agropecuario, sus fuentes de ingresos vinculadas a la prestación de servicios y utilización de infraestructura pública, sus niveles de ejecución presupuestaria y las inversiones que desarrolla para ampliar y modernizar sus servicios.

En el caso del PIMA, la institución cuenta con ingresos provenientes de los derechos de uso de sus instalaciones, derechos de permanencia, servicios de asistencia técnica, asesoría, información y capacitación, servicios complementarios, empréstitos y otras fuentes previstas en su normativa, los cuales deben utilizarse exclusivamente para la consecución de los fines institucionales. Esta característica diferencia la estructura institucional del PIMA de otras entidades y justifica que el legislador valore un tratamiento presupuestario específico.

⁹ Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, Acta N.º 47 del 23 de setiembre de 2026, comparecencia del ministro de Agricultura y Ganadería, Juan Gabriel Ramírez Guillén.

La exclusión propuesta no implica eliminar los mecanismos de control sobre los recursos públicos. El PIMA continuará sujeto a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la formulación, aprobación, ejecución y liquidación presupuestaria, así como a las competencias de fiscalización y control que correspondan conforme al ordenamiento jurídico. Lo que se modifica es exclusivamente la aplicación del límite establecido en el Título IV de la Ley N.º 9635.

En consecuencia, la reforma propuesta busca establecer una correspondencia entre la naturaleza de las funciones del PIMA, su estructura financiera, la infraestructura que administra y las necesidades presupuestarias que se derivan de su crecimiento institucional.

La exclusión del PIMA del ámbito de aplicación del Título IV de la Ley N.º 9635 permitiría que sus decisiones presupuestarias sean determinadas de acuerdo con sus necesidades reales de operación e inversión, dentro de los recursos disponibles y sin quedar sujetas al límite de crecimiento del gasto establecido por el Título IV de la Ley N.º 9635.

En virtud de las razones anteriormente expuestas, sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley para su estudio y eventual aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA FORTALECER LA COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA MEDIANTE LA
EXCLUSIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADEO AGROPECUARIO (PIMA) DE
LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

ARTÍCULO ÚNICO. - Se adiciona un nuevo inciso al artículo 6 del Título IV, denominado “Responsabilidad Fiscal de la República”, de la Ley N.º 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 6- Excepciones.

Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

(...)

(nuevo) El Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), creado mediante la Ley N.º 6142, de 25 de noviembre de 1977.”

Rige a partir de su publicación.

[illegible]