DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -225-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EXPEDIENTE Nº 21.535

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
M° MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

24 DE SETIEMBRE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO: 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 4

PROYECTO NO ES ACTIVIDAD LEGISLATIVA ORDINARIA 4
AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS 4
ASPECTOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD A VALORAR 4
1.- Sustitución de fuente de financiamiento presupuestaria 5
2.- Contrato "gemelo" al suscrito con la Corporación Andina de Fomento 6
3.- Peso relativo de la sustitución de fuente de endeudamiento 7

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 8

ARTÍCULO 1.- APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO 8
ARTÍCULO 2.- USO DE LOS RECURSOS 9
ARTÍCULO 3.- ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS 10
ARTÍCULO 4.- EXENCIÓN DE PAGO DE IMPUESTOS 10

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 10

Votación 10
Delegación 10
Consultas Preceptivas 10

AL-DEST- IJU -225-2019

INFORME JURÍDICO

APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EXPEDIENTE Nº 21.535

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:

El Poder Ejecutivo presenta para aprobación de la Asamblea Legislativa el contrato de préstamo suscrito por un monto de trescientos cincuenta millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual se trata de recursos libres que pueden ser usados para sustituir las fuentes internas de financiamiento presupuestario.

El plazo de la operación es a 20 años, con 5 años de período de gracia, a una tasa que corresponde a la LIBOR 3 meses, más un cargo fijo del Banco (0,12% fondeo + margen fijo BID 0,80%) a lo cual debe sumarse una comisión de financiamiento (crédito) por un máximo 0,75%

Como condiciones de cumplimiento se pacta unas medidas de política pública consensuada que teóricamente el BID debe verificar previo a los desembolsos, pero que son tan genéricas que prácticamente pueden considerarse cumplidas, y se incorporan más como una justificación formal del préstamo.

En un artículo segundo como norma de ejecución se establece el uso de recursos conforme a los rubros autorizados por la Ley de Presupuesto. Autoriza la modificación de fuente vía decreto siendo entonces que la ley de aprobación del contrato de préstamo es a la vez una ley de modificación presupuestaria.

En un artículo 3 se dispone la administración de los recursos bajo el principio de Caja Única del Estado y finalmente el artículo 4 de la ley de aprobación exonera la formalización del contrato de todo tipo de impuestos, cargos o tasas.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

Proyecto no es actividad legislativa ordinaria

Este proyecto consiste en la aprobación del contrato de préstamo contenida en su artículo primero, no constituye actividad legislativa ordinaria sino una potestad especial de control político que el Constituyente delegó en la Asamblea Legislativa para que controlara el endeudamiento en que pudiera incurrir el Poder Ejecutivo en el exterior o con financiamiento externo.

Como tal corresponde a la Asamblea Legislativa “aprobar o improbar” dicho contrato de préstamo, sin poder introducir modificaciones en lo negociado, conforme lo establece el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Ausencia de problemas jurídicos

El contrato de préstamo en sí mismo, y como es común en la práctica, es un contrato de adhesión. Significa lo anterior que las condiciones y obligaciones sustantivas de las Partes están previamente definidas mediante un contrato tipo, que se formaliza en dos documentos (Estipulaciones Especiales y Condiciones Generales), y básicamente lo único que cambia es el monto del préstamo y las condiciones financieras que define el Banco prestamista en atención a sus propias políticas internas (Estipulaciones Especiales), correspondiendo entonces solo al prestatario, la aceptación integral del préstamo con lo cual se perfecciona el contrato.

El contrato como tal es jurídicamente “neutro” significa esto es que todas sus disposiciones son instrumentales, naturales y comunes en la práctica, y que están conformes con la posibilidad constitucional del Estado de negociar o aceptar las condiciones ofrecidas.

La valoración de su conveniencia u oportunidad es un análisis que corresponde al campo económico o aún político, pero desde el punto de vista jurídico no presenta problema alguno.

Aspectos de conveniencia y oportunidad a valorar

Reiteramos que los aspectos de conveniencia y oportunidad con respecto a cualquier endeudamiento externo que la Asamblea deba aprobar o autorizar, son en primer lugar de tipo económico, lo cual hace relación con las condiciones financieras del préstamo.

Esta asesoría remite al respectivo estudio técnico económico para la valoración de dichos aspectos, pero aun así hay cuestiones puntuales que nos permitimos señalar

como criterios de conveniencia y oportunidad que los señores diputados y diputadas deben valorar:

1.- Sustitución de fuente de financiamiento presupuestaria

Este contrato de préstamo es especial y diferente a cualquier otro que se haya suscrito con un Banco u organismo internacional en el pasado, y lo es por la libertad de fondos que ofrece, aunque similar al otro que ha sido presentado igualmente a la corriente legislativa y que mencionamos en el apartado siguiente.

A diferencia de lo que es común, en préstamos con organismos internacionales, que siempre están destinados para financiar un proyecto o programa específico, el destino de estos recursos es para cubrir las partidas presupuestarias vigentes.

Dicho de otro modo: este préstamo es para financiar el gasto corriente y ordinario contenido en la ley de presupuesto (así lo dice expresamente el artículo 2 del proyecto contenido como normas de ejecución)

De hecho, no significa un endeudamiento mayor o más disponibilidad de recursos, sino únicamente sustituir la fuente de financiamiento del Presupuesto.

Mientras que la Ley de Presupuesto para el año 2019 autoriza a financiar el gasto en ella contenido con 5.856.057.778.082 emitiendo títulos de deuda interna para ello, este contrato de préstamo está destinado a sustituir la fuente de dicho financiamiento. Es decir, en lugar de emitir títulos, toma esos recursos de este préstamo.

Aquí entonces la valoración económica que se impone es comparar las condiciones financieras en que se eventualmente se hubieran colocado esos títulos de deuda en el mercado internacional, con respecto a las condiciones financieras con que se ha otorgado este préstamo por parte del BID.

Ese sería el primer punto de valoración, pero solo con respecto a las condiciones del financiamiento mismo.

Lo otro que debe valorarse y que se intenta justificar en la exposición de motivos, es el hecho de que de no contarse con estos recursos y tener que financiarse en el mercado interno, se producirá una presión o una competencia por los recursos financieros que obviamente encarecerá el crédito y puede tener un efecto desestimulante en la reactivación económica.

Entonces esta medida de diversificación de fuente de financiamiento presupuestario también debe valorarse a la luz de sus efectos en el mercado interno de capitales y principalmente en la vía de no constituir competencia sobre dichos recursos.

2.- Contrato "gemelo" al suscrito con la Corporación Andina de Fomento

Lo otro que debe mencionarse es que esta característica -por lo demás poco usual – de acceder a fondos libres, o fondos destinados a financiar el Presupuesto de la República – convierte este contrato de préstamo en un contrato hermano o incluso "gemelo" de otro con el mismo sentido y características que ha presentado a aprobación a la corriente legislativa suscrito con la Corporación Andina de Fomento.[1]

En efecto, ambos contratos de préstamo comparten la característica que se trata de acceso a recursos para financiar el Presupuesto 2019, que no buscan nuevo o mayor endeudamiento en términos absolutos, sino simplemente sustituir con recursos externos la fuente de ingresos contemplada en el Presupuesto Nacional que es con deuda interna (titulación), y que el Programa que están destinados a financiar es tan laxo o que bien son acciones de política pública ya cumplidas (como dictar ciertas leyes) o se trata de acciones administrativas y de planificación que debe ejecutar el Gobierno, pero que son tan propias y naturales de su ejercicio normal, que en ningún caso se prevé obstáculo al desembolso de recursos, que hasta se indica que se planea usarlos en un único desembolso.

El contrato de préstamo con la Corporación Andina de Fomento es por US$ 500 millones de dólares, con la única diferencia, que en ese caso, deben destinarse aproximadamente US$ 110 de dólares aparentemente a capitalizar la suscripción de membresía plena a ese Organismo Internacional; mientras que este contrato con el BID es por US$ 350 millones de dólares, totalmente libres para destinar al ejercicio presupuestario, al punto que no hay (y por ende no se paga) vigilancia y fiscalización del uso de los recursos.

Ambos contratos de crédito son tan similares en cuanto a objetivos y uso de los recursos que comparten incluso la misma justificación y exposición de motivos, y difieren solo obviamente en las condiciones financieras de ambos contratos, pero hasta el texto de las restantes normas de ejecución de ambos contratos (artículos 2 al 4) son idénticas y transcripción literal unas de otras.

En cuanto a la justificación de la situación fiscal, la necesidad de contar con recursos externos para no competir con el mercado interno y no presionar las tasas de interés locales, y la descripción del impacto de la operación en las finanzas públicas, las condiciones son tan idénticas que se repite el texto de la exposición de motivos en ambos proyectos de ley.

[1] Nos referimos al "*Contrato de Préstamo para financiar el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento",* y que ha sido presentado para aprobación legislativa bajo el expediente N° 21.449

3.- Peso relativo de la sustitución de fuente de endeudamiento

Para dar una noción muy general de cuanto significa relativamente este monto con respecto a los presupuestos del año 2019, podemos hacer las siguientes comparaciones:

El monto de 350 millones de dólares corresponde aproximadamente a la suma de 198.695 millones de colones (tipo de cambio de compra 567,07 colones por US dólar)[2].

La Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2019, contempla en el apartado de ingresos, un financiamiento (deuda) por 5.856 billlones de colones. De estos, 2.171 corresponden a colocación de títulos a corto plazo, y 3.682 a colocación de títulos a largo plazo.

El proyecto está destinado a sustituir la fuente de este financiamiento: en lugar de colocar títulos en el mercado interno, se sustituirían por estos recursos externos.

Vemos entonces que los aproximadamente 198 mil millones de colones que representan el monto de este préstamo serían el equivalente al 3,39% de todo el componente de deuda del Presupuesto 2019, y particularmente: un 5,39% de lo que se tiene previsto colocar a largo plazo.

Se trata de un financiamiento a largo plazo, pues se cuenta con 20 años para amortizar, otorgándose un período de gracia de 5 años.

En el contexto de presión fiscal actual resulta muy atractivo la posibilidad de que el gasto corriente de hoy pueda no solo ser trasladado a largo plazo, sino que se empiece a pagar hasta dentro de 5 años. Por otro lado, desde el punto de vista económico significa posponer obligaciones a futuro.

Es importante señalar que a diferencia de los préstamos con organismos internacionales no se trata en este caso de fondo atados, sino que son de libre disponibilidad, lo que significa en la práctica que ingresan al Presupuesto para financiar el gasto corriente o cualquier otro que sea necesario.

El plazo de desembolso máximo que prevé el contrato es de un año. Sin embargo, es importante acotar que en la exposición de motivos se indica que el Poder Ejecutivo pretende ejecutar el contrato en un solo monto, lo cual además eliminaría la obligación de pagar comisión de compromiso sobre saldos no desembolsados, y

[2] Al tipo de cambio de compra del Banco Central de Costa Rica al 13 de agosto de 2019. Véase: http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/cuadros/frmvercatcuadro.aspx?CodCuadro=400

eventualmente también elimina la obligación de pagar la comisión de recursos para vigilancia e inspección.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Ya se indicó previamente que el Contrato no presenta problemas jurídicos. Las observaciones que aquí se incluyen van solo en la línea de destacar algunos aspectos que consideramos importantes en aras de mejor informar el criterio de los señores y señoras diputadas.

Artículo 1.- Aprobación del Contrato de Préstamo

Dispone la aprobación del Contrato de Préstamo para financiar el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal suscrito entre Costa Rica y el BID por un monto de trescientos cincuenta millones de dólares (US $ 350.000.000,00) indicando que el referido Contrato de Préstamo y sus anexos forman parte integrante de la ley.

Estructura Formal del Contrato

El Contrato de Préstamo, como es usual está compuesto por varios documentos que son los siguientes:

Estipulaciones Especiales

Compuesto por 6 cláusulas en las que se define el préstamo y sus condiciones financieras (monto, plazos, intereses y comisiones), el objeto y utilización de los recursos que es un “Programa de Sostenibilidad Fiscal”, pero que en la práctica complementado con el artículo 2 de la ley de ejecución, está destinado a los rubros y asignaciones contemplados en la Ley de Presupuesto 2019.

Define como condiciones especiales para los desembolsos distintas políticas públicas. En el Cuadro 2 de Matriz de Políticas que se adjunta en la exposición de motivos se evidencia que el dictado de leyes y normativa reglamentaria ya está cumplido[3], quedando únicamente pendientes ciertas verificaciones como la del cumplimiento de la regla fiscal y la creación de un Consejo Fiscal Independiente, para revisión de ciertos parámetros fiscales del presupuesto.

Finalmente define la vigencia y terminación del contrato y establece la clausula compromisoria de arbitraje como es común en estos contratos.

Normas Generales

[3] Principalmente con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N° 9635, con la Ley de Reforma al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (Ley N° 9544) y la sola presentación del proyecto de Ley del Empleo Público a la Asamblea Legislativa.

"*En las Normas Generales se establecen en detalle las disposiciones de procedimiento relativas a la aplicación de las cláusulas sobre amortización, intereses, comisión de crédito, inspección y vigilancia, conversiones y desembolsos, así como otras disposiciones relacionadas con la ejecución del Programa y también incluyen definiciones de carácter general*"[4]

Como es usual, hay norma expresa para hacer privar las Estipulaciones Especiales en caso de conflicto con las Normas Generales.

Artículo 2.- Uso de los recursos[5]

Este artículo llama particularmente la atención y merece una observación desde el punto de vista jurídico porque debe entenderse como una modificación presupuestaria.

En el párrafo primero se limita a reiterar que el uso de los recursos es libre y por tanto destinado *"al financiamiento de los rubros ya autorizados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2019…"*

Pero en el párrafo segundo se autoriza al Poder Ejecutivo a *"para que mediante decreto ejecutivo realice las modificaciones presupuestarias necesarias para sustituir los ingresos de fuentes de financiamiento interna por los recursos de este Contrato de Préstamo".*

La ley de Presupuesto fijó o determinó la fuente de ingresos destinados a cubrir los gastos que contempla.

Esta pretensión de sustituir o modificar dicha fuente de financiamiento de ingresos por decreto, solo es posible si se entiende que otra ley posterior, en este caso precisamente esta ley de aprobación del contrato de préstamo y en particular este artículo, es la modificación legal presupuestaria que de fundamento jurídico a esos decretos ejecutivos.

Este artículo, por su naturaleza y su objeto es a todos luces una norma legal de modificación presupuestaria, contenida sí en la ley de aprobación de un contrato de

[4] Según la misma definición que contienen las Estipulaciones Especiales en el apartado 2.b de la Introducción.

[5] Estos artículos 2, 3 y 4 de las normas de ejecución son idénticos y copia literal de los que se han incluido como tale sen el expediente ya citado N° 21.449 que es la aprobación del contrato de crédito con la Corporación Andina de Fomento. Como tal, reproducimos literalmente lo consignado por este Departamento en el Informe a dicho expediente con respecto a estos artículos, que como repetimos son idénticos.

préstamo, pero no por eso significa que tenga algún problema, razón por la cual esta asesoría no observa problema jurídico alguno en esta disposición. [6]

Artículo 3.- Administración de los recursos

Dispone la administración de los recursos bajo el principio constitucional de Caja Única del Estado, lo que de no decirse hubiera operado así de todos modos, razón por la cual la norma en sentido estricto jurídico es innecesaria.

Artículo 4.- Exención de pago de impuestos

Exonera de impuestos, cargas y tasas los documentos de formalización del contrato de préstamo. Una norma común y totalmente natural de este tipo de contratos que no presenta problema jurídico alguno.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

En tratándose de la competencia especial de aprobación de empréstitos internacionales, el proyecto requiere mayoría calificada (38 votos) para su aprobación según lo dispone expresamente el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política

Delegación

Por la mayoría requerida para su aprobación y por disponerlo como un caso de excepción expresa según el párrafo 3° del artículo 124 de la Constitución Política, el proyecto NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena y en consecuencia deberá ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.

Consultas Preceptivas

- Tiene consulta obligatoria con el Banco Central de Costa Rica (artículo 106 de la Ley Orgánica de esta Institución, Ley N° 7558)

- Con el MIDEPLAN, (artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525)

[6] Incluso en la exposición de motivos del proyecto, en uno de los pocos párrafos nuevos que no son repetición literal del expediente 21.449 se hace mención a que esta forma de utilización de recursos ya se ha utilizado en otros casos de leyes vigentes, y pone como ejemplo la Ley N°9708 de "Autorización de Emisión de Títulos Valores en el Mercado Internacional y contratación de Líneas de Crédito" que ya contiene una disposición similar en el mismo sentido.

- Con la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131)

Elaborado por: grs
/*lsch// 24-9-2019
c. archivo