



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -068-2021

PROYECTO DE LEY

**APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO
CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
A TRAVÉS DE LA FACILIDAD DE SERVICIO AMPLIADO DEL FONDO (SAF)
PARA EL PROGRAMA DE APOYO PARA LA RECUPERACIÓN POST
PANDEMIA Y LA CONSOLIDACIÓN FISCAL**

EXPEDIENTE N° 22.433

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**

5 ABRIL DE 2021



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:	3
II.- ANÁLISIS DE FONDO	4
LA APROBACIÓN DE EMPRÉSTITOS NO ES ACTIVIDAD LEGISLATIVA ORDINARIA	4
OPERACIONES FINANCIERAS CON EL FMI	4
FINALIDAD SERVICIO AMPLIADO SAF Y CONDICIONALIDAD DE AJUSTE FISCAL	7
AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS	10
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	11
IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	12
4.1.- <i>Votación</i>	12
4.2.- <i>Delegación</i>	12
4.3.- <i>Consultas Preceptivas</i>	12



AL-DEST- IJU –068-2021

INFORME JURÍDICO

**APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO
CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
A TRAVÉS DE LA FACILIDAD DE SERVICIO AMPLIADO DEL FONDO (SAF)
PARA EL PROGRAMA DE APOYO PARA LA RECUPERACIÓN
POST PANDEMIA Y LA CONSOLIDACIÓN FISCAL**

EXPEDIENTE Nº 22.433

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:

El Poder Ejecutivo presenta a la Asamblea Legislativa la aprobación del financiamiento externo obtenido con el Fondo Monetario Internacional (FMI), esta vez bajo la modalidad denominada Servicio Ampliado del Fondo (SAF).

El monto de la operación es de 1.237.490 DEG, que es equivalente a US \$ 1.778 millones (335% de la cuota que el país mantiene con el FMI) y que son recursos de libre disposición destinados a financiar la estructura de gastos (deuda) del Presupuesto Nacional, como sustitución de fuente.

Por tratarse de una operación financiera con el FMI, la línea de crédito ya está aprobada para el Banco Central de Costa Rica en su condición de representante del Gobierno ante este Organismo financiero, pero por constituirse en deudor el Gobierno de Costa Rica, y en atención a la disposición constitucional que exige aprobación legislativa para cualquier endeudamiento externo, el proyecto debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa para el efectivo uso de los recursos.

El proyecto consta de cuatro artículos con los siguientes contenidos: En el artículo 1 se contiene la aprobación del endeudamiento y las condiciones financieras de la operación: monto, tasa de interés, plazo, períodos de gracia y amortización, desembolsos y comisiones.

El artículo segundo destina el uso de los recursos exclusivamente a financiar la deuda, y mediante el artículo tercero se autoriza la incorporación de los recursos a los Presupuestos Nacionales mediante Decreto Ejecutivo.

Finalmente, en el artículo cuarto se dispone la exención de pago de cualquier impuesto por la formalización del financiamiento.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

La aprobación de empréstitos no es actividad legislativa ordinaria

La aprobación del presente endeudamiento tiene características algo particulares por tratarse de una operación financiera con el Fondo Monetario Internacional, que tiene reglas de operación algo diferente a la mayoría de los Organismos Financieros internacionales, y en particular a los que se denominan genéricamente como “Bancos de Desarrollo”.

La principal diferencia es que el FMI solo trata con los países miembros a través de los representantes de sus Bancos Centrales, y que cuando otorga financiamiento lo hace bajo una forma jurídica que no es un contrato de préstamo, sino como una autorización de compra interna de recursos en el seno de la Organización, de donde la operación en sí misma no constituye un contrato que haya que aprobar, sino más bien se asemeja a la utilización de una línea de crédito que aprueba unilateralmente el propio FMI ante una petición del país miembro.

No obstante, y antes de entrar en más detalles, no cabe duda se trata de una operación de financiamiento externo, sea la forma jurídica que revista, y como tal tiene que cumplir entonces con el mandato constitucional contenido en el artículo 121 inciso 15) de nuestra Constitución Política, que exige aprobación legislativa para cualquier “*empréstito o convenios similares que se relacionan con el crédito público*”.

En este punto, lo que queremos señalar es que el artículo 1 del proyecto consiste en el ejercicio de esa potestad especial de control político y que, por tanto, no constituye actividad legislativa ordinaria, y para efectos de trámite legislativo, el precepto constitucional citado califica la votación al requerir mayoría calificada de 38 votos para la aprobación del proyecto.

Operaciones financieras con el FMI

Nuestro país recientemente acaba de suscribir otra operación con el FMI, la cual fue aprobada por ley de la República.¹

¹ Ley N° 9895 del 27 de agosto 2020: “*Autorización al Gobierno de la República para la contratación de un crédito por medio del instrumento de financiamiento rápido (IFR) con el Fondo Monetario Internacional para apoyo presupuestario en la atención de la emergencia covid-19*”. En SINALEVI:

En esa oportunidad, este Departamento en el Informe respectivo², analizó la naturaleza y particularidad de las operaciones con el FMI, lo cual reiteramos en lo conducente por ser igualmente aplicable a esta operación en absolutamente casi todos sus extremos, salvo la distinta modalidad financiera que ahora se utiliza y obviamente el monto y otras condiciones financieras:

“La operación de contratación de endeudamiento externo bajo análisis, consiste en que el Banco Central de Costa Rica hace uso de una de las líneas o modalidades de financiamiento del Fondo Monetario Internacional, en este caso la que se denomina [Servicio Ampliado del Fondo SAF], traslada esos recursos que son de libre disponibilidad al Ministerio de Hacienda, quien los incorpora al presupuesto como sustitución de fuente de financiamiento y se constituye en garante y responsable del repago de la operación.”

(...) Lo primero que debe destacarse con respecto a la regulación nacional sobre las operaciones con el FMI, es que su principal sustento jurídico que es la aprobación del Convenio Constitutivo por el cual nuestro país pasó a ser socio fundador de esa Organización Internacional, es un asunto pre – constitucional.

Efectivamente, el Convenio Constitutivo del FMI fue suscrito y ratificado en 1945 recién terminada la Segunda Guerra Mundial, y nuestra Constitución Política vigente es del año 1949, o sea posterior al compromiso internacional asumido con el FMI.

Hacemos esta observación previa para entender el entorno jurídico y el proceso de armonización o interpretación que debe hacerse para hacer coincidir tanto las regulaciones propias del FMI con nuestro derecho constitucional interno.

El FMI, según su diseño original, se creó como una especie de fondo mutualista para atender problemas de liquidez derivados de la obligación de mantener el tipo de cambio, para contribuir a la estabilidad financiera del comercio internacional, y del sistema financiero mundial en general, considerando que unas ordenadas relaciones internacionales en estas materias eran el primer paso o requisito para el mantenimiento de una paz mundial duradera que evitara la catástrofe que significó la Segunda Guerra Mundial que recién terminaba.

En ese “gran diseño original” que se propuso en ese momento histórico, se previó la creación de tres Organizaciones Internacionales económicas para mantener esas armoniosas relaciones internacionales que fundamentaran la paz mundial. Esta creencia que países que comercian y que relacionan sus economías de forma profunda tienden a ser aliados y resolver sus diferencias por medios civilizados, es la misma idea que lideró el proyecto de la Unión Europea casi al mismo tiempo, pero en un ámbito regional reducido.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=92299&nValor3=122126¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=1&strSim=simp

² Informe Jurídico al Expediente N° 22.018 Oficio AL-DEST-IJU-181-2020 del 28 de julio 2020.

Junto con el Fondo Monetario Internacional, creado para garantizar la estabilización monetaria que contribuyera al desarrollo del comercio mundial, se creó también el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, simplemente conocido como Banco Mundial, y al cual sí se le otorgaba la tarea de financiar préstamos (financiamiento estructural y de largo plazo) para la reconstrucción y el desarrollo de posguerra como su nombre lo indica.

De hecho, la misma Ley que aprobó en nuestro país el Convenio Constitutivo del Fondo, aprobó también el Convenio Constitutivo del Banco Mundial, pues sus Cartas Fundamentales están relacionadas y exigen como requisito la membresía conjunta.³

En ese gran diseño original se previa, además, una Organización Mundial que regulara el comercio, la cual sin embargo no se aprobó, pero dio origen entonces a la aplicación de un Acuerdo provisional sobre Aranceles y Tarifas de Comercio (GATT por sus siglas en inglés) que solo hasta 50 años después, propiamente en el año 1994 evolucionaría para convertirse en la actual Organización Mundial del Comercio OMC.

Como se observa, el mantenimiento de las relaciones armoniosas comerciales quedaba entonces regulado en el mundo por grandes Organizaciones Internacionales: el sistema monetario y asuntos de liquidez para el FMI; el financiamiento de la reconstrucción y el desarrollo para el Banco Mundial; las reglas del comercio mundial, al menos, por la aplicación de un acuerdo provisional como el GATT.

En esta concepción original, el FMI viene a ser un fondo mutualista entre los países miembros formados por sus propias contribuciones definidas según el peso de sus economías, que podía ser utilizado por los países en casos que enfrentaran problemas de liquidez para cumplir con sus obligaciones de mantener un tipo de cambio determinado o para estabilización de balanza de pagos.

Este diseño original nos lleva a dos características principales de la asistencia financiera que brinda el FMI: se trata de financiamiento de corto plazo (no estructural sino para problemas de liquidez), y se procuró también que sus operaciones no tuvieran el carácter sinalagmático de un contrato de préstamo tradicional, sino más bien el unilateral de decidir utilizar una línea de crédito ya aprobada al momento de decidir incorporarse o ser parte de la Organización, o sea, al momento de aprobar el Convenio Constitutivo.⁴

³ Ley que aprueba el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. Ley N° 55 del 24 de diciembre de 1945. SINALEVI: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=16403&nValor3=95820¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=8&strSim=simp

⁴ El pretendido y marcado acento unilateral que el Fondo ha pretendido darle a estas operaciones (que le permiten solo tratar con los representantes de los Bancos Centrales y hace innecesaria la aprobación legislativa) se manifiesta incluso en la terminología: En todo el Convenio y sus documentos oficiales, se resiste siempre el uso de términos contractuales como contrato o préstamo, y en su lugar se utilizan los eufemismos de “compra de divisas” (la cual incluye sin embargo la posterior obligación de recompra o pago) o el más liviano de “asistencia financiera”.

(...) Como se verá más adelante, en el caso que nos ocupa es ocioso distinguir que el acceso a la línea de crédito del FMI no es para balanza de pagos, sino para apoyo presupuestario, razón por la cual sí es necesaria la aprobación legislativa, porque la participación del Ministerio de Hacienda como garante o responsable de la operación, la exigen indudablemente.

Lo que queremos dejar sentado aquí, es que la operación del Banco Central, solicitando hacer uso de la facilidad de financiamiento (...) no se plasma en un contrato de préstamo, sino en el simple requerimiento del país miembro, y la correspondiente aprobación del Organismo, es totalmente normal y natural en este contexto.

Bien es cierto que el acceso a la facilidad nunca es un acto unilateral, pues siempre hay un Acuerdo expresado de una forma informal, o por lo menos no como un tradicional contrato de préstamo, y que las condiciones resultantes son producto de la simple aplicación de las fórmulas y mecanismos establecidos internamente por el Fondo para determinarlas, lo cual, sin embargo, termina siendo similar para el caso de cualquier organismo financiero internacional, donde en realidad las condiciones no se pactan, sino que simplemente se accede a un contrato de adhesión, como es típico y común en la práctica bancaria a cualquier nivel.

Como conclusión de este primer punto, dejamos claro que el acceso a la línea de crédito o modalidad (...) del FMI pese a que no se formaliza propiamente en un documento denominado contrato de préstamo o similar, es totalmente válido y conforme al uso del propio Fondo, según su Convenio Constitutivo.

Dentro de estas condiciones derivadas de la normativa misma del Fondo incluimos la condición de que el negociador o agente del Estado ante este Organismo Internacional es el Banco Central y no el ministro correspondiente del Poder Ejecutivo, pues así lo estableció la ley de aprobación del Convenio y lo reproduce la legislación nacional.⁵

Finalidad Servicio Ampliado SAF y condicionalidad de ajuste fiscal

Pese a que es claro que los recursos no están “atados” a ningún proyecto específico y que claramente se indica que son de libre disponibilidad para apoyo presupuestario, específicamente como sustitución de fuente en deuda, lo cual significa que no se pueden financiar nuevos gastos con esos recursos sino solo la estructura de gastos ya prevista en los presupuestos nacionales, vale la pena reflexionar sobre los compromisos que el Gobierno ha asumido en su propuesta de ajuste fiscal y su relación con la aprobación legislativa a este financiamiento.

⁵ Así lo dispone expresamente el artículo 2 párrafo segundo de la Ley de aprobación del Convenio constitutivo del FMI, Ley No 55 del 24 de diciembre de 1945: “Artículo 2° - (...) La aplicación del Convenio del Fondo Monetario Internacional se hará necesariamente por intermedio del Banco Central de Costa Rica, que será el único agente y depositario del Gobierno en sus relaciones con dicha entidad. La intervención de la República de Costa Rica para la introducción, discusión o resolución de cualquier asunto relacionado con dicho Convenio será ejercida por la Junta Directiva del Banco Central.” Así lo dispone también el artículo 107 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 03 de noviembre 1995.

Lo anterior teniendo en cuenta los siguientes aspectos: se está utilizando la modalidad SAF, la cual indudablemente está ligada a medidas de ajuste estructural, que por lo tanto requieren más tiempo, y supera los límites de lo que se podría denominar financiamiento de liquidez (a corto plazo) que sería el mandato específico y original del FMI, para pasar a temas de financiamiento de ajuste estructural (a largo plazo), que al menos originalmente estaba fuera de su mandato.

Efectivamente, la modalidad de “*IMF Extended Fund Facility*” (EFF)⁶ o como se denomina en idioma español: “*Servicio Ampliado del Fondo*” (SAF), es definida según la misma literatura del Organismo de la siguiente forma:⁷

“Cuando un país se enfrenta a graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a deficiencias estructurales que tardarán tiempo en resolverse, el FMI puede brindar asistencia a través del Servicio Ampliado del FMI (SAF). En comparación con la asistencia proporcionada en el marco de un Acuerdo de Derecho de Giro (Acuerdo Stand-By), los SAF se caracterizan por la participación en un programa y periodos de reembolso más largos.

El SAF fue creado para ayudar a los países que experimentan graves problemas de balanza de pagos debido a deficiencias estructurales o a un lento crecimiento y una situación de la balanza de pagos muy debilitada. Los SAF respaldan programas integrales que contemplan las políticas necesarias para corregir desequilibrios estructurales durante un período prolongado.

Dado que las reformas estructurales orientadas a corregir deficiencias arraigadas suelen tomar tiempo en implementarse y rendir fruto, la participación en un programa del SAF y el período de reembolso tienen plazos más largos que la mayoría de otros acuerdos que pueden celebrarse con el FMI.”

Queda claro que esta modalidad de préstamo no está orientada a problemas de liquidez sino a resolver problemas estructurales:

“Cuando un país obtiene un préstamo del FMI, se compromete a aplicar políticas orientadas a superar los problemas económicos y estructurales. En el marco del SAF, se espera que estos compromisos, incluidas condiciones específicas se centren en las reformas estructurales para corregir deficiencias institucionales o económicas, además de las políticas que mantienen la estabilidad macroeconómica. El Directorio Ejecutivo del FMI evalúa periódicamente el desempeño del programa y puede adaptarlo en función de la evolución económica.”

⁶ No debe olvidarse que el único idioma oficial del FMI como Organización Internacional es el inglés. Para otros idiomas se utilizan “traducciones de cortesía” que el mismo FMI prepara.

⁷ Ficha Técnica del Fondo Monetario Internacional. Finalidad de la Facilidad de Servicio Ampliada. Marzo 2020 <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility> (visitada el 23 de marzo 2021).

El Poder Ejecutivo en su negociación con el FMI y para poder obtener el préstamo o los recursos pactó una serie de medidas que constituyen un ajuste estructural fiscal tal como se indica en la exposición de motivos:

“Ante ese panorama, resulta esencial contar con una hoja de ruta que le permita a Costa Rica regresar a una senda de sostenibilidad fiscal en el menor tiempo posible. La propuesta deberá disminuir la brecha entre ingresos y gastos, a la vez que deberá atender las necesidades de financiamiento y sentar las bases para propiciar e incentivar un crecimiento sostenido e inclusivo y mantener el estado social solidario que ha caracterizado al país. Esa hoja de ruta para el ajuste fiscal se ha construido en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).”

Entonces debemos tener claro que la modalidad SAF implica medidas de ajuste, lo cual quiere decir “condicionalidad” del Fondo: El efectivo giro de los recursos en su totalidad (se prevén seis tratos) está supeditado a que el Gobierno realice una serie de acciones que ha convenido con el propio Fondo como parte de su programa de ajuste fiscal.

Este programa incluye tanto nuevos impuestos como reducción de gastos, no siendo ninguna medida absoluta, sino en un conjunto integral del programa a valorar, donde lo que cuenta es un resultado o unos indicadores específicos.

Algunas de las medidas propuestas, o una gran mayoría requieren aprobación legislativa como lo serían la creación de nuevos impuestos o la reducción de gasto en el empleo público por vía de una reforma integral al marco jurídico.

Sin embargo, todos estos compromisos que son de naturaleza política, no jurídica del Gobierno, están relacionados con futuros desembolsos.

La presente aprobación legislativa es para que el Gobierno haga uso de unos recursos que inicialmente ya fueron aprobados por el Fondo, según unos compromisos pactados, pero su desembolso efectivo y total, por tratos, va a depender del cumplimiento de los compromisos políticos asumidos según la condicionalidad del Fondo.

Sobra decir que esta “condicionalidad” puede verse como una “tutela” en el ajuste, pero en términos soberanos siempre se puede rechazar a cambio de no hacer uso de los fondos.

La decisión de la Asamblea Legislativa no versa por ahora en las medidas propuestas: las que requieran aprobación legislativa la seguirán requiriendo en el momento que sean presentadas, sino en la decisión de utilizar los fondos bajo esos supuestos o premisas de condicionalidad.

Lo anterior queda claro en la exposición de motivos del proyecto, al indicar:

“Las aprobaciones administrativas y la aprobación legislativa que se solicita en este proyecto de Ley se circunscriben, en sentido estricto, a la operación de crédito público que conlleva el acuerdo con el FMI a través del SAF y no a las reformas de política que garantizan la sostenibilidad fiscal en el marco del mencionado acuerdo con el FMI; es decir, este proyecto de Ley no se refiere a la aprobación de los compromisos de política pública contenidos en la carta de intenciones que acompaña el Acuerdo, lo cuales se analizarán, discutirán y aprobarán de forma separada en la Asamblea Legislativa mediante los respectivos proyectos de Ley que ya están presentados o se presentarán por el Ejecutivo.”

Dado que las medidas macroeconómicas de ajuste pactado con el Fondo, las cuales de todas maneras se enuncian en la exposición de motivos, son compromisos políticos y no tiene relación jurídica directa con el financiamiento, el cual de principio ya está aprobado, resultan por tanto un insumo si se quiere político, de conveniencia y oportunidad que los señores y las señoras diputadas tengan conocimiento, pero no forman parte en estricto sentido jurídico de la ley de aprobación del financiamiento.

Lo mismo vale para todo el financiamiento adicional proyectado, sujeto todavía a aprobación legislativa con otros organismos financieros, o como se ha reiterado, para políticas públicas que requirieran en su momento actividad legislativa concreta.

Ausencia de problemas jurídicos

Dicho lo anterior, se puede concluir que el proyecto presentado no presenta problemas jurídicos de ningún tipo y que su aprobación o no es un asunto de conveniencia política o de valoración económica.

Lo anterior vale tanto para el artículo primero que aprueba el financiamiento como para las restantes normas de ejecución del resto del articulado.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1 - Aprobación del endeudamiento.

Este artículo dispone la aprobación legislativa del financiamiento, y la constitución del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda como deudor, conforme el precepto constitucional citado.

Tratándose de una finalidad de financiamiento con el Fondo, su uso ya fue aprobado por el Organismo financiero “unilateralmente” y no hay entonces la formalidad de un contrato que aprobar.

Sin embargo, el artículo contiene todas las condiciones financieras, que conforme la jurisprudencia de la Sala Constitucional, constituyen en esencia la potestad de control político que se ejerce en virtud de la competencia contemplada en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Por lo tanto, el ejercicio de esta potestad es conforme tanto con la práctica anterior, como con los principios constitucionales.

ARTÍCULO 2 - Uso de los recursos.

Los fondos fueron aprobados por el FMI como de libre disponibilidad para apoyo presupuestario.

En virtud de la disposición contenida en este artículo segundo, se limitan incluso solo a financiar servicio de deuda según la estructura ya aprobada por leyes de presupuesto, lo que vendría a significar entonces, sustitución de fuente.

Esta es una decisión política de “ejecución” de los recursos que es totalmente discrecional y no representa problema jurídico de ningún tipo.

ARTÍCULO 3 - Incorporación de Recursos en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

Esta disposición es común en la aprobación de todo empréstito, en la medida que una nueva fuente de recursos significa ni más ni menos que una modificación presupuestaria con fundamento en la misma ley de aprobación de los recursos.

La definición de partidas concretas para su inclusión en los presupuestos de la República se remite a decreto ejecutivo por mandato de ley, en cumplimiento del requerimiento constitucional del artículo 176 de la Constitución Política.



Por tanto, la norma no solo no presenta problemas jurídicos de ningún tipo, sino que es la instrumentación jurídica del cumplimiento del mandato constitucional.

ARTÍCULO 4 - Exención de pago de impuestos para la formalización del financiamiento.

Esta es una norma también tradicional y completamente natural que exime el pago de impuestos para cualquier formalización del financiamiento, según el principio de inmunidad fiscal del Estado, por lo que no presenta problemas jurídicos de ningún tipo.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

4.1.- Votación

Este proyecto requiere mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea (38 votos) para ser aprobado, según dispone expresamente el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

4.2.- Delegación

Este proyecto NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena y en consecuencia debe ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo, por disposición expresa del artículo 124 párrafo 3º de la Constitución Política.

4.3.- Consultas Preceptivas

- Banco Central de Costa Rica, ente rector del crédito público

Elaborado por: grs
/*lsch//6-4-2021
c. archivo//22433