



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -260-2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTAMOS N°5263/OC-CR y N°5264/OC-CR PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL II Y EL PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO FISCAL Y RESTAURAR EL CRECIMIENTO, ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)”

EXPEDIENTE N° 22.639

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I**

2 DE NOVIEMBRE DE 2021



TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO:	3
II.	CONSIDERACIONES DE FONDO	4
	2.1 COMPETENCIA ESPECIAL Y AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS	4
	2.2 ASPECTOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD A CONSIDERAR	5
III.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO	9
IV.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	11
	<i>Votación</i>	11
	<i>Delegación</i>	11
	<i>Consultas</i>	11
	<i>Obligatorias</i>	11
	<i>Facultativas</i>	11



AL-DEST- IJU –260-2021

INFORME JURÍDICO

“APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTAMO N°5263/OC-CR Y N°5264/OC-CR PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL II Y EL PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO FISCAL Y RESTAURAR EL CRECIMIENTO, ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)”

EXPEDIENTE N° 22.639

I. RESUMEN DEL PROYECTO:

El proyecto consiste básicamente en la aprobación legislativa conjunta de dos operaciones de crédito distintas con el mismo Organismo Financiero (el BID), cada una por un monto de doscientos cincuenta millones de dólares con condiciones financieras y plazos diferentes, para un total de quinientos millones de dólares.

En ambos casos, los préstamos son de desembolso único para cubrir o destinar al servicio de deuda del presupuesto nacional ya aprobado; significa que no representan nuevo endeudamiento, sino simplemente sustitución de fuente, y que la condicionalidad para los desembolsos son acciones de política económica ya cumplidas o a punto de serlo.

La aprobación conjunta de ambas operaciones constituye el artículo primero del proyecto.

Un artículo dos reproduce el uso de los recursos destinados a sustituir la deuda aprobada para financiar el presupuesto nacional.

En un artículo tercero como es usual, se permite la identificación de las partidas de cambio de deuda por decreto, o lo que es lo mismo, incorporar los recursos por esa vía.

El artículo cuatro dispone el principio de Caja Única del Estado para la administración de los recursos y un artículo quinto reitera lo que ya disponen los contratos de préstamos, en cuanto a la exención de impuestos para la formalización.



II. CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 Competencia Especial y Ausencia de Problemas Jurídicos

El proyecto consiste en la aprobación legislativa de empréstitos públicos, una competencia especial de control político establecida en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

No constituye por tanto actividad legislativa ordinaria, y la competencia especial de la Asamblea consiste únicamente en “*aprobar o improbar*” el empréstito sometido a su consideración, sin que pueda válidamente modificar las cláusulas de los contratos de préstamo negociados por el Poder Ejecutivo o las condiciones financieras y demás aspectos regulados en ellas. Se requiere mayoría calificada para aprobarlo según dispone el precepto constitucional antes indicado.

Los contratos de préstamo sometidos a su consideración son del todo normales y estándares conforme la práctica tradicional, máxime que son negociados con un Organismo Financiero internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que utiliza para sus operaciones contratos tipo o formatos ya preestablecidos.

Las operaciones de crédito suscritas constituyen contratos de adhesión, donde lo único que se modifica son las condiciones financieras del caso, pero el resto de las regulaciones corresponden a la práctica bancaria común, y son similares a otros contratos ya suscritos por el país con este mismo Organismo Financiero.

Las operaciones de crédito en sí mismas no presentan entonces ningún problema jurídico o de inconstitucionalidad, pues reiteramos que son normales y comunes de la práctica bancaria, similares a otras ya suscritas por el país con anterioridad, y la normativa jurídica es meramente instrumental para estructurar las operaciones de crédito propiamente dichas.

Lo mismo puede decirse de las normas de ejecución que acompañan la aprobación de los contratos (los artículos 2 a 5 del proyecto inclusive ambos) que además son en muchos casos meras reiteraciones de lo ya establecido en los contratos de préstamo y desde ese punto de vista, jurídicamente superfluas o innecesarias.

Ante la ausencia de problemas jurídicos, la aprobación o no de los contratos es un asunto meramente discrecional y político, siendo la valoración de los aspectos de oportunidad y conveniencia un asunto principalmente económico, sobre los que esta asesoría jurídica omite criterio, y remite al respectivo informe económico que este Departamento estará presentando oportunamente.

2.2 Aspectos de Conveniencia y Oportunidad a considerar

Con el ánimo de facilitar el conocimiento y valoración de las operaciones de crédito sometidas a su consideración, esta asesoría se permite destacar los aspectos de conveniencia y oportunidad que considera especialmente relevantes:

a- Operaciones distintas pero conjuntas

Lo primero que observamos es que este proyecto se trata de la aprobación de dos operaciones de crédito distintas: Contrato N° 5263/OC-CR (Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II)¹ y el Contrato N° 5264/OC-CR (Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal y Restaurar Crecimiento),² ambas con el mismo Organismo Financiero Internacional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y con la misma fecha de firma (24 de junio de 2021), lo cual es importante para fijar la vigencia del contrato como luego se dirá.

Son dos operaciones distintas pero que se presentan a aprobación conjunta. A diferencia de otras ocasiones en que la presentación conjunta responde a una decisión del Poder Ejecutivo, en este caso, es una decisión del Organismo acreedor o prestamista: el BID.

Por ese motivo, la aprobación de las operaciones viene contenida en un solo contrato de préstamo y en un mismo artículo del proyecto, y aunque nada de las operaciones independientes contenga una norma que las relacionen entre sí obligatoriamente, al estar incluidas en un mismo contrato de crédito por decisión del BID, no se pueden separar.

Dicho lo anterior significa, que o se aprueban ambas, o se rechazan ambas, pero no se puede aprobar solo una y no la otra.

Las operaciones de crédito son distintas, y aunque cada una tienen el mismo monto (doscientos millones de dólares) las líneas de crédito son distintas, las condiciones financieras difieren y los plazos también, vienen ambas contenidas en un solo contrato de préstamo y por ende su aprobación es conjunta.

b- Sustitución de fuente

En las dos operaciones los recursos son destinados a financiar la deuda del presupuesto nacional ya aprobado, lo cual significa dos cosas:

¹ Véase: BID. Operación N° 5263/OC-CR: <https://www.iadb.org/es/project/CR-L1145>

² BID. Operación N° 5264/OC-CR: <https://www.iadb.org/es/project/CR-L1148>

En primer lugar, que las operaciones son “sustitución de fuente”, no nuevo ni más endeudamiento, sino simplemente cambio de fuente de recursos para suplir el endeudamiento con que se financia el presupuesto nacional ya aprobado.

El monto conjunto de las operaciones, 500 millones de dólares, representa al tipo de cambio actual, un monto cercano a los 316 mil millones de colones.

En el último Presupuesto Ordinario aprobado para el año 2021, para financiar los 11.289 billones de colones que lo componían, se aprobó una emisión de títulos de deuda por un monto de 6.121 billones.³ Significa que las operaciones de crédito que se someten a consideración alcanzarían para sustituir poco más de un 5% de ese total de deuda aprobado.

El otro punto destacable de estos préstamos es que no tienen condicionalidad posterior: Una vez negociados y aprobados por el BID, si llegan a aprobarse son de un único desembolso, lo cual significa que el Organismo Financiero considera que las condiciones que eventualmente pueda haber exigido ya están cumplidas previamente, lo que obviamente excluye cualquier “condicionalidad” posterior.

c- Carta de intenciones

No obstante lo anteriormente dicho, de que la condicionalidad o las políticas macroeconómicas requeridas para la aprobación del préstamo son previas, y por tanto ya cumplidas al momento de la aprobación legislativa que aquí se solicita, y pueden ser consideradas como un asunto de la “etapa de negociación” que corresponde al Poder Ejecutivo, lo cierto del caso es que, en el mismo articulado de ambas operaciones de crédito, tal como han quedado plasmadas en el contrato de crédito, se dice que la Carta de Intenciones que presentó el Gobierno de Costa Rica, con las políticas macro económicas o metas de desempeño que se comprometió a realizar para obtener el financiamiento, “*son parte del programa*” que se financia con los recursos del préstamo en ambos casos.

Transcribimos literalmente de las Estipulaciones Especiales, en el Apartado IV relativo a Estipulaciones Especiales para el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal, en el Capítulo III de Ejecución del Programa lo siguiente:

CLÁUSULA 3.01. Carta de Política Sectorial. Las partes acuerdan que el contenido sustancial de la Carta de Política Sectorial de fecha 7 de abril de 2021, dirigida por el Prestatario al Banco, que describe los objetivos, las políticas y las acciones destinadas a lograr el objeto del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal y en la cual el Prestatario declara su compromiso con la ejecución del mismo,

³ Véase el resumen de ingresos y egresos totales en página 009 del Anexo de Resúmenes en: http://www.asamblea.go.cr/glcp/Analisis_Presupuestario/Presupuesto%20Nacional/2021/Exp.%2022.174-Presupuesto%20Ordinario%202021/Plenario/Resumenes.pdf

es parte integrante del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal, para los efectos de lo establecido en la Cláusula 3.04 de esta Sección 4 de las Estipulaciones Especiales.

Bien es cierto que aparentemente los elementos contenidos en esta Carta de Política de intenciones se desglosan antes en los requisitos previos para el desembolso, y que prácticamente todos se consideran cumplidos (más allá que la Ley de Empleo Público se interprete como el proyecto específico que se conoce en la Asamblea, y no tanto por como una normativa general por las regulaciones que debe contener).

Una cláusula con contenido similar se contiene en el punto V de Estipulaciones Especiales del Programa de Emergencia, también en un Capítulo III de ejecución de programa:

*CLÁUSULA 3.01. Carta de Política. Las partes acuerdan que el contenido sustancial de la Carta de Política de fecha 7 de abril de 2021 dirigida por el Prestatario al Banco, que describe los objetivos, las medidas, las políticas y las acciones destinadas a lograr el objeto del Programa de Emergencia y en la cual el Prestatario declara su compromiso con el cumplimiento de los mismos, **es parte integrante del Programa de Emergencia**, para los efectos de lo establecido en la Cláusula 3.04 siguiente.*

En esas condiciones, y más allá de si su contenido está detallado en la exposición de motivos, o en los requisitos previos al desembolso, considera esta Asesoría que como parte integral de los Programas que se van a financiar, que a su vez son parte integral de los contratos de préstamo sometidos a consideración, dicha nota o Carta Política debería hacerse constar en el expediente legislativo para conocimiento de los señores diputados y diputadas, por un asunto obvio de formalidad y transparencia.

d- Condiciones Económicas

Reiteramos que esta asesoría jurídica omite comentario sobre las condiciones financieras de las operaciones de crédito sujetas a aprobación, simplemente observamos dos cosas:

- a) Las condiciones de una y otra operación difieren sustancialmente, al punto que la tasa de interés de una prácticamente duplica la de la otra.

En efecto, el hecho de que el Préstamo de Emergencia (Operación N° 6264) haya sido otorgado por la línea de crédito especial de desarrollo (SDL por sus siglas en inglés) hace que sobre la tasa de referencia de los préstamos del Banco normal (1,06% que corresponden un 0.9% al margen BID y 0,16% margen de fondeo) se cobre un adicional por el uso de esa línea que duplica la tasa (1,15% adicional).

El préstamo de Sostenibilidad Fiscal II tiene un plazo mucho mayor, y el de Emergencia uno mucho más corto, lo que justificaría una diferencia de tasas, pero en todo caso se deja hecha la observación aquí de que mientras la tasa de referencia en conjunto del préstamo de Sostenibilidad es de 1,19%, la del préstamo de Emergencia prácticamente es el doble (2,34%), lo cual llama la atención tratándose de operaciones con el mismo organismo financiero.

b) Elementos de juicio para valorar las condiciones financieras

Reiteramos que la valoración de conveniencia y oportunidad es sobre todo económica, y sobrepasa lo que son estrictamente las condiciones financieras de los préstamos, porque como se indica en la exposición de motivos, hay que considerar otros elementos relacionados, como es disminuir la presión sobre la tasa de interés al no captar recursos en el mercado local, con el efecto que eso pueda tener con respecto a la recuperación económica.

Sin embargo, queda claro que tratándose de “*sustitución de fuente*” la primera y más inmediata relación que cabe hacerse es comparar las tasas de referencia de las operaciones financieras a aprobar con las que actualmente mantiene en proporción el servicio de la deuda, y todavía más importante, considerar en que condiciones alternativas podría obtenerse un financiamiento similar en el mercado nacional, mediante la colocación de títulos de deuda interna.

Ambos elementos no están indicados en la información que se acompaña con la exposición de motivos, y pertenecen realmente al análisis económico especializado. Simplemente los señalamos aquí, como los criterios importantes a la hora de analizar los aspectos de conveniencia y oportunidad.

e- Plazo de vigencia

Por último, pero no menos importante consideramos importante llamar la atención sobre el plazo de vigencia, pues siendo este improrrogable, puede producir la cancelación de las operaciones de crédito sino son aprobadas dentro de su plazo de vigencia que es relativamente corto para estos casos.

Existe precisamente el antecedente de que la segunda de las operaciones cuya aprobación se propone aquí (La operación N° 5264, “*Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal*”) realmente está siendo presentada por segunda vez, pues la ocasión anterior que se presentó a la corriente legislativa, no fue aprobada dentro del plazo de vigencia, y por ello fue declarada como cancelada por parte del Banco.

Nos referimos al expediente legislativo N° 22.131, “**APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTAMO N° 5054/OC-CR ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) PARA**

FINANCIAR EL PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD” el cual permanece en la corriente legislativa sin dictaminar, pero cuya operación ya fue declarada como cancelada por el Banco por haber transcurrido su plazo de vigencia.⁴

En este caso, tanto la Operación 5263/OC-CR (Sostenibilidad Fiscal II) como la Operación 5264/OC-CR (Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal), fueron ambas aprobadas por el Banco el 05 de mayo 2021, y la fecha de firma del contrato se realizó el 24 de junio 2021.

Significa lo anterior, que de conformidad con la cláusula 6 a) de las Estipulaciones del Contrato, el plazo de vigencia de 180 días (6 meses) a partir de la firma del contrato se estaría venciendo el 24 de diciembre 2021.

De no estar aprobado el contrato de préstamo con ambas operaciones, las mismas quedarán sin efecto.

Es importante llamar la atención con la brevedad del plazo, pues aún cuando se firmó en junio de 2021, el expediente recién ingresa al Orden del Día de la Comisión respectiva, casi tres meses después, cuando el plazo de vigencia ha sido agotado prácticamente en la mitad, por lo que, de no tomarse decisiones especiales respecto a su trámite, difícilmente se podrán aprobar dentro del plazo propuesto, mediante los plazos comunes y ordinarios de tramitación de los proyectos legislativos.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1 – Aprobación de los Contratos de Préstamo N°5263/OC-CR y N°5264/OC-CR.

Como se mencionó en el apartado anterior, la aprobación legislativa de dos operaciones de crédito se propone conjunta, por decisión del BID que incluyó ambas en un solo contrato de préstamo.

Este artículo 1 contiene la competencia especial de control político del artículo 121 inciso 15) de “aprobar o improbar” los contratos sometidos a consideración sin que sea válidamente posible introducir cambios o modificar el texto de lo negociado, y debe ser aprobado por mayoría calificada.

⁴ Véase: Operación BID 5054/OC-CR <https://www.iadb.org/es/project/CR-L1143> CANCELADA.



No tiene problemas jurídicos, y son contratos comunes de la práctica bancaria del Organismo Financiera prestamista.

Artículo 2 – Uso de los recursos

Dispone que los recursos serán destinados a financiar los rubros del servicio de deuda.

Esta precisión como norma de ejecución es innecesaria pues ya el propio contrato de préstamo establece un uso de los recursos que no podría venir a ser cambiado por ley. No tiene problemas jurídicos, precisamente porque se limita a reproducir lo ya contenido en el contrato de préstamo.

Artículo 3 – Incorporación de recursos al presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República

La aprobación de una nueva fuente de recursos de capital, como constituye en sí misma la aprobación de este contrato de préstamo es ya una modificación presupuestaria (de nivel legal) que sin embargo, debe ser incorporada a los Presupuestos Nacionales mediante la efectiva identificación y sustitución de fuente en las partidas respectivas, algo que se está autorizando en este artículo por vía decreto, de modo totalmente natural, a fin de no tener que esperar la aprobación de un Presupuesto Extraordinario y mantener recursos ociosos.

La norma ya es común en la práctica nacional, y no presenta problema jurídico alguno.

Artículo 4 – Administración de los recursos

Impone la administración de los recursos del préstamo bajo el principio de Caja Única del Estado, lo cual aplicaría de todas formas sin indicación expresa, por derivar de mandato constitucional (artículo 185 de la Constitución Política).

En la medida que reproduce el principio constitucional, no tiene problema jurídico de ningún tipo.

Artículo 5 – Exención de pago de impuestos para la formalización del financiamiento.

Norma también innecesaria que se limita a lo preceptuado en ese sentido por el propio contrato de préstamo (artículo 6 a) de las Disposiciones Varias de las Estipulaciones Especiales, razón por la cual tampoco tiene problema jurídico de ningún tipo.



IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto requiere para ser aprobado de una votación de la mayoría calificada de (dos terceras partes) de los miembros de la Asamblea, de acuerdo con lo que dispone el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Delegación

Por disposición expresa del párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política la aprobación de empréstitos NO puede ser delegada a conocimiento de una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en consecuencia, este proyecto deberá ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo

Consultas

Obligatorias

- Banco Central de Costa Rica BCCR, en su condición de ente rector del crédito público.
- Las consultas legales exigidas para inicio de trámites de contratación de crédito público (MIDEPLAN, Autoridad Presupuestaria y el propio Banco Central ya constan en el expediente).

Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Contraloría General de la República

Elaborado por: grs
/*Isch//2-11-2021
c. archivo//22639