

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

**APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMOS 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

**DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
24 DE NOVIEMBRE DE 2021**

**CUARTA LEGISLATURA
DEL 1° DE MAYO DE 2021 AL 30 DE ABRIL DE 2022**

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS
DEL 1° DE NOVIEMBRE DE 2021 AL 31 DE ENERO DE 2022**

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

Las suscritas Diputaciones, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, presentamos el siguiente Dictamen Negativo de Minoría sobre el proyecto de ley **“APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMOS 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.º 22.639, iniciativa del Poder Ejecutivo, publicado en la Gaceta N.º 167, Alcance N.º 171 del 31 de agosto del 2021, con base en las siguientes consideraciones:

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

Como resultado de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas -Ley N°9635- se tenía estimado controlar el crecimiento del déficit fiscal y de la deuda pública en el mediano plazo. Las proyecciones mostraban un comportamiento favorable del déficit fiscal y la deuda pública en los próximos años. En complemento, los créditos de apoyo presupuestario habrían ayudado a descongestionar el mercado local de títulos valores permitiendo reducir la tasa de interés para el Gobierno y con ello al resto de la economía.

En el 2020 se registró una caída en los ingresos totales por ₡586.924 millones (1,7% del PIB), lo cual representó un decrecimiento de -10,9% en los ingresos totales respecto al 2019. La caída de los ingresos tributarios durante el 2020 (-11,2%) es la más grande desde la crisis de los años 80, superando significativamente la registrada durante el 2009 (-6,1%).

Debido a las medidas anti-Covid, el empleo sufrió un impacto significativo durante el 2020. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), desde finales del año pasado y hasta enero del 2021, se ha venido presentando una recuperación paulatina del empleo. El impacto generado por la crisis activó un plan de financiamiento para mitigar los efectos del Covid-19, estos empréstitos son: Ley N°9833, Ley N°9846, Ley N°9895 sumando un total de US\$1.401,6 millones.

Para el 2021 y 2022, se continúa con la necesidad de contar con alternativas de financiamiento como el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II con la finalidad de Fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario

Esta segunda operación crediticia complementa la primera operación bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP) y viene a apoyar la implementación y consolidación de reformas en las áreas claves de la gestión fiscal, conformado por dos componentes: estabilidad macroeconómica y reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos este último se divide en subcomponentes: mejora del marco institucional macro fiscal, modernización del diseño y gestión del sistema tributario, mejora en la gestión del gasto público, reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial.

II. CRONOLOGÍA DEL PROYECTO

El presente expediente tuvo el siguiente trámite legislativo:

- **24 de junio de 2021:** Suscripción del Contrato de Préstamos N.º 5263/OC-CR y N.º 5264/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- **12 de agosto de 2021:** Presentación del proyecto de ley por iniciativa del Poder Ejecutivo.
- **24 de agosto de 2021:** Fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

- **31 de agosto de 2021:** Publicación en el Diario Oficial La Gaceta N.º 167, Alcance N.º 171.
- **14 de setiembre de 2021:** Ingresa en el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.
- **16 de setiembre de 2021:** En la sesión extraordinaria N° 37, se aprueba la moción de consulta a 5 instancias y se recibe en audiencia al Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.
- **24 de noviembre de 2021:** Se aprueban dos mociones de fondo y se dictamina por mayoría de las diputaciones presentes, con 6 votos a favor y dos votos en contra.

III. CONDICIONES FINANCIERAS Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO.

El monto total del financiamiento de ambas operaciones es de US\$500.000.000 (quinientos millones de dólares estadounidenses), en donde el Prestatario es el Gobierno de la República de Costa Rica a través del Ministerio de Hacienda.

En relación al desembolso, el Banco efectuará para cada Programa un único desembolso hasta por la suma de doscientos cincuenta millones de dólares (US\$250.000.000) y requerirá el cumplimiento de las condiciones previas correspondientes establecidas en el Contrato de Préstamos N°5263/OC-CR y N°5264/OC-CR.

Al Ministerio de Hacienda le corresponderá cumplir con los compromisos financieros asociados al servicio de la deuda por concepto de amortización, intereses y comisión. En los Cuadros N°4 y N°5 se muestra un resumen de los términos y condiciones financieras de cada operación.

Cuadro N°4

Resumen Términos y Condiciones Financieras del Crédito

Programa	Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II
----------	---

Tipo de préstamo	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP)
Prestatario	Gobierno de la República
Acreedor	Banco Interamericano de Desarrollo
Organismo ejecutor	Ministerio de Hacienda
Monto	US\$250.000.000
Tasa de interés	Anual. Basada en la Tasa Libor a 3 meses más márgenes. A la fecha la tasa actual estimada es de un 1,19%, que se componen de la Libor a 3 meses, más margen de fondeo 0,16%, más margen de préstamos del BID 0,90%
Plazo del crédito	20 años
Período de gracia	5 años
Período de amortización	15 años
Plazo de desembolso	1 año
Comisión de crédito	No podrá exceder del 0,75%. A la fecha es de un 0,50% anual sobre el saldo no desembolsado
Administración de los recursos	Principio de Caja Única
Fuente: Contrato de Préstamos negociado	

Cuadro N°5
Resumen Términos y Condiciones Financieras del Crédito

Programa	Programa de Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal y Restaurar el Crecimiento
Tipo de préstamo	Préstamo Especial de Desarrollo (SDL)
Prestatario	Gobierno de la República

Acreeador	Banco Interamericano de Desarrollo
Organismo ejecutor	Ministerio de Hacienda
Monto	US\$250.000.000
Tasa de interés	Anual. Basada en la Tasa Libor a 3 meses más márgenes. A la fecha la tasa actual estimada es de un 2,34%, que se componen de la Libor a 3 meses, más margen de fondeo 0,16%, más margen de préstamos del BID 0,90%, más margen fijo SLD 1,15%
Plazo del crédito	7 años
Período de gracia	3 años
Período de amortización	4 años
Plazo de desembolso	1 año
Comisión inicial	1% del monto del préstamo
Comisión de compromiso	de 0,75% anual sobre el saldo no desembolsado
Administración de los recursos	Principio de Caja Única

Fuente: Contrato de Préstamos negociado

Conforme al ordenamiento jurídico costarricense, la contratación de un crédito debe cumplir con las autorizaciones administrativas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), así como del dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y de la Autoridad Presupuestaria. Así las cosas, para el financiamiento externo se obtuvieron las respectivas aprobaciones que se detallan a continuación:

- **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:** Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0328-2021 del 06 de abril del 2021.
- **Banco Central de Costa Rica:** Oficio JD-5996/05 del 26 de abril 2021 que comunica el artículo 5 de la sesión 5996-2021, celebrada el 26 de abril del 2021.

- **Autoridad Presupuestaria:** Oficio STAP-0947-2021 del 12 de mayo del 2021 que comunica el Acuerdo N°13009 de la Sesión Extraordinaria 06-2021 del 12 de mayo del 2021.

IV. CONSULTAS REALIZADAS.

El presente expediente fue consultado a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Hacienda
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
- Banco Central de Costa Rica
- Contraloría General de la República
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Patronato Nacional de la Infancia

A continuación, se resumen las respuestas recibidas:

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Por medio del oficio MIDEPLAN-DM-OF-0925-2021 de fecha 29 de setiembre del 2021, María del Pilar Garrido Gonzalo como Ministra rindió criterio respecto del presente expediente como se resumen a continuación:

El programa de emergencia es un instrumento financiero de apoyo presupuestario para afrontar las crisis macroeconómicas y proteger los avances sociales y el crecimiento económico de los países de la región. El objetivo general del programa de emergencia consiste en apoyar las políticas del gobierno para impulsar la recuperación de la economía preservando la estabilidad macroeconómica, de la misma forma contribuirá al programa de reformas del Gobierno para restablecer la sostenibilidad de la deuda, protegiendo el gasto dirigido a grupos vulnerables y la inversión en infraestructura.

El MIDEPLAN emitió dictamen de aprobación porque de no contar con estos recursos, le restaría capacidad de acción al Gobierno, teniendo que realizar mayores ajustes en el gasto público, lo cual impactaría a la población más vulnerable. Además, si se aplican emisiones domésticas para obtener recursos financieros podría provocar incrementos importantes en las tasas de interés, que conllevarían a una reducción de la inversión pública y privada, afectando la reactivación de la actividad económica.

Por último, los objetivos de los dos Programas con el BID están vinculados con las prioridades estratégicas definidas en objetivos, metas e intervenciones del PNDIP y, particularmente, del Área Estratégica de Articulación Presidencial “Economía para la Estabilidad y Crecimiento”.

Contraloría General de la República

Por medio del oficio DFOE-FIP-0247 de fecha 11 de octubre del 2021, Julissa Sáenz Leiva, Gerente de Área y Juan Ernesto Cruz Azofeifa, Fiscalizador rindió criterio respecto del presente expediente como se resumen a continuación: La contraloría expresa opinión favorable respecto a los accesos de fuentes internacionales de financiamiento distintas a la emisión de títulos de valores, ya que, provoca menos presiones en el mercado interno para la financiación, siendo positivo porque se logra mayor disponibilidad de recursos para la inversión privada. Cabe destacar que, todas las alternativas de financiamiento deben ser analizadas en conjunto, con visión integral, para lograr una mayor eficiencia en la gestión y la sostenibilidad fiscal.

Instituto Nacional de Aprendizaje

Por medio del oficio JD-AC-323-2021 de fecha 04 de octubre del 2021, Bernardo Benavides Benavides como Secretario Técnico Junta Directiva rindió criterio respecto del presente expediente como se resumen a continuación:

Desde el punto de vista de asesoría legal y técnico se considera que lo propuesto en el texto legislativo es jurídicamente viable y recomienda el apoyo, esto porque no se encuentran disposiciones constitucionales que afecten al INA.

V. AUDIENCIAS RECIBIDAS

En el marco del trámite del presente expediente se recibieron las siguientes audiencias:

- 03 de noviembre de 2021, Sesión ordinaria N.º 58: Isaac Castro Esquivel, Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda.
- 10 de noviembre de 2021, Sesión extraordinaria N.º 60: Bernal Aragón Barquero, Subcontralor General, Contraloría General de la República y Julissa Sáenz Leiva, Gerente del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas.

VI. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

Por medio de oficio AL-DEST-IJU-260-2021, de fecha 2 de noviembre el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos rindió el Informe Jurídico, en el cual se recalca que la aprobación legislativa de empréstitos públicos no es *“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”*

Concluye el informe que dichos contratos *“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”* mismos que se constituyen por medio de *“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.”*

Adicionalmente se indica que 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”*, mismo que se indica sobre las *“normas de ejecución que acompañan la aprobación de los contratos”* mismas que *“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”*.

De tal manera se concluye que el proyecto *“carece de problemas jurídicos”* y su aprobación *“es un asunto meramente discrecional y político, siendo la valoración de los aspectos de oportunidad y conveniencia”*.

Adicionalmente, en fecha 11 de noviembre de 2021, el Departamento de Cita presentó el Informe Económico por medio del oficio AL-DEST-IEC-047-2021, en el cual indica que a pesar de que la operación de crédito *“contribuye a incrementar la exposición al riesgo cambiario del portafolio de la deuda del Gobierno Central”*, el Banco Central de Costa Rica *“considera que las condiciones financieras de estas dos operaciones (plazo y tasa de interés) son favorables en relación con las que podría negociar el MH en el mercado financiero local”*, toda vez que la *“sustitución de deuda onerosa por otra contratada en mejores condiciones financieras mejora la gestión de liquidez, de deuda pública y facilita el retorno a la sostenibilidad fiscal”*.

Indica además que estos créditos *“mitigan las presiones alcistas sobre las tasas de interés que, en la actual coyuntura, podría ejercer el Gobierno Central en el mercado financiero local, presiones que restarían el impulso requerido para la reactivación económica”* y de acuerdo con estimaciones del Banco Central, de no aprobarse el presente expediente, *“la trayectoria de la deuda registraría valores más altos, en aproximadamente 0,1 p.p. del PIB como efecto acumulado al 2025”*.

Agrega que *“la contratación del crédito se tendría un impacto favorable en las finanzas públicas, ya que implicaría un cambio en las fuentes de financiamiento del rubro servicio*

de la deuda y no un gasto adicional al ya incorporado en el presupuesto 2021” y advierte que en “ausencia de esta fuente de financiamiento, el MH tendría que acudir al mercado local por los recursos necesarios, en condiciones financieras más onerosas”.

Concluye que “el acceso a recursos externos reduce la competencia interna de fondos prestables y con ello las presiones sobre las tasas de interés, lo que favorece el crédito al sector privado, la inversión, la recuperación de la actividad económica y la generación de empleo” y que “los eventuales efectos de esta operación sobre los agregados monetarios no comprometen la estabilidad macroeconómica del país, ni el logro de la meta de inflación del Banco Central”.

VII. MOCIONES PRESENTADAS

En el trámite del presente expediente se presentaron dos mociones de fondo, mismas que fueron aprobadas y se indican a continuación:

N.º	Diputación Proponente	Resumen	Resultado
1	Solís Quirós	Modifica el artículo 2 para destinar 10% de los recursos a la CCSS como aporte a las deudas del Estado con esa institución.	Aprobada
2	Solís Quirós	Establece la obligación de incorporar los recursos por medio de un Presupuesto Extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa y establece la obligación de reducir de forma equivalente la autorización para emitir títulos valores de deuda interna, no pudiendo utilizar el ahorro generado para nuevo gasto.	Aprobada

VIII. CONCLUSIONES

- El proyecto de ley para la aprobación del contrato de préstamo se enmarca en el programa de apoyo para la sostenibilidad fiscal del país, en este sentido, los financiamientos con el Banco Interamericano de Desarrollo representan un elemento fundamental dada la necesidad de recursos del Gobierno y las condiciones actuales del mercado de fondos prestables, siendo el sistema financiero un actor clave para apoyar a solventar las necesidades provocadas por Covid-19 y así reactivar la economía del país.
- Ante un panorama donde el déficit fiscal y deuda pública con tendencia creciente, el Gobierno tendrá cada vez menos espacio para atender sus obligaciones, generando menor calidad de los servicios públicos de salud, educación, seguridad además de mayor presión sobre las tasas de interés afectando el costo de financiamiento para emprendimientos y cuotas de préstamos provocando una mayor contracción económica.
- El Gobierno debe seguir las indicaciones de los expertos en materia económica, siguiendo recomendaciones con respecto al uso y asignación eficiente del gasto y no más bien aumentando el gasto, que va a impactar de manera directa en los costos de consumo de los ciudadanos.
- No hay forma de obtener algo deseado o valorizado sin tener que pagar por ello de alguna forma, o en algún momento. Más deuda hoy, equivalen a más impuestos a futuro.
- Este desequilibrio fiscal que tenemos es un círculo del cual no se sale con más impuestos ni con más deuda. Hay que entrarle a la contención y eficiencia del gasto público, y para hacerlo responsablemente. Por eso, se deben hacer reformas y cambios profundos en nuestro aparato público.
- Se deben cuidar los fondos públicos, como los pagos de más en instituciones, el mal uso de recursos en infraestructura educativa, los pagos de pensiones a fallecidos, las entregas del Bono Proteger a personas que no lo necesitaban, por ejemplo.

- Antes de solicitar más deuda debemos poner sobre la mesa propuestas de reformas estructurales para mejorar la eficiencia en el gasto que permitieran eliminar la duplicidad de funciones y programas entre instituciones; que abrieran la discusión sobre la venta de algunos activos públicos y así, junto a una renegociación de la deuda, pudiéramos ir bajando de manera significativa el exagerado peso del Servicio de la Deuda dentro del Presupuesto de la República.
- La deuda nueva que se adquiriera hoy equivalen a nuevos impuestos en el futuro, para nosotros y las generaciones que vienen.
- el Gobierno se volvió dependiente de los créditos de los organismos internacionales y se olvidó de hacer la tarea a nivel interno, porque nunca realizó una verdadera contención del gasto ni planteó propuestas para sanear las finanzas públicas relacionadas con los problemas estructurales de nuestro gigantesco e ineficiente aparato público.
- No se ha avanzado en las reformas estructurales que nos permitieran avanzar hacia una mayor eficiencia en el gasto. Por eso, recomendamos el archivo del presente proyecto.

IX. RECOMENDACIÓN

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las suscritas Diputaciones rendimos el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** sobre el proyecto de ley **APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMOS 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)**, tramitado bajo el expediente N.º 22.639 y recomendamos al Plenario Legislativo su ARCHIVO.

**DADO EN LA SALA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VI, A LOS VEINTICUATRO
DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO.**

MARÍA INÉS SOLÍS QUIRÓS

Diputada

SHIRLEY DÍAZ MEJÍA

Diputada