

# **INFORME: Facilidad Fondos Ampliada (EFF) del Fondo Monetario Internacional**

---

## **1. Justificación**

El panorama macroeconómico costarricense en los últimos años se caracterizaba por una lenta recuperación en el crecimiento económico y una evolución preocupante de las variables fiscales. El déficit fiscal había mostrado una tendencia creciente y la deuda pública respecto al Producto Interno Bruto (PIB) había registrado importantes aumentos con una trayectoria que se convertía en insostenible, lo cual generaba incrementos en las tasas de interés en el mercado financiero local y hacía a la economía más vulnerable a los cambios en las condiciones del mercado financiero internacional o local y a la confianza de los inversionistas.

Dado lo anterior, el Gobierno impulsó proyectos de ley en aras de lograr una reforma fiscal que mejorara la gestión del sistema tributario y el control del crecimiento del gasto público, siendo importante rescatar la aprobación de la Ley N°9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, la Ley N°9708 “Autorización Emisión de Títulos Valores en el Mercado Internacional y Contratación de Líneas de Crédito” y la Ley N°9754 “Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal” entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cabe resaltar que muy especialmente con la Ley N° 9635 se tenía estimado controlar el crecimiento del déficit fiscal y de la deuda pública en el mediano plazo, a tal punto que se esperaba una evolución favorable del déficit fiscal en los próximos años y con los créditos de apoyo presupuestario se buscaba el descongestionamiento del mercado local de títulos valores a fin de lograr una reducción importante de la tasa de interés para el Gobierno y con ello al resto de la economía.

De hecho, las medidas puestas en marcha por el Gobierno para lograr la sostenibilidad fiscal e impulsar la reactivación económica estaban generando los resultados esperados, la economía estaba mostrando una recuperación importante en el II semestre de 2019 e inicios del 2020 y los resultados fiscales posteriores a la implementación de la Ley N°9635 fueron favorables y de acuerdo a lo planificado.

No obstante, el escenario antes descrito se vio afectado en razón de la detección, a finales del 2019 en China, de un nuevo tipo de coronavirus que provoca la enfermedad conocida como COVID 19, que se propagó muy rápidamente al resto del mundo, y que llevó a que en el mes de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declarara como pandemia. Ante esta situación, las autoridades del país han venido implementando acciones en el marco de la activación de los protocolos de emergencia epidemiológica emitidos por la OMS, siendo que mediante Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio dada la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID 19.

Entre las acciones tomadas por el país para atender la emergencia, sus impactos socioeconómicos y mitigar la propagación se encuentran la declaratoria de cuarentena en todo el territorio nacional, cierre de escuelas, colegios y de sitios públicos, restricciones en

la circulación vehicular, restricciones en el ingreso y salida del país, tanto para residentes como para no residentes, moratoria impositiva, medidas que han tenido un fuerte impacto en la economía a raíz de una disminución de la actividad económica y laboral -viéndose el sector turismo gravemente afectado- y un importante costo fiscal. Cabe indicar, que las medidas que se implementan (restricción o flexibilización) responden a la evolución de la crisis sanitaria, al avance del contagio y la calidad de la respuesta por parte de la población.

En virtud de lo anterior, los esfuerzos que se estaban realizando para lograr la sostenibilidad fiscal e impulsar la reactivación económica sufren un gran revés y se están viendo fuertemente comprometidos con los impactos de la emergencia sanitaria en el país, la cual ha tenido repercusiones importantes en la economía y en las finanzas públicas, y ha implicado presiones fiscales adicionales.

Según revisiones del Banco Central de Costa Rica (BCCR), se proyecta una contracción del PIB real de 4,5% para el 2020 (comparada con una contracción de 5,0% prevista en la Revisión del Programa Macroeconómico de julio 2020), y un crecimiento de 2,3% para el 2021.

La mayor caída proyectada para el PIB real en el año 2020 es consecuencia de dos factores principales: 1) la significativa revisión a la baja por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de las proyecciones de crecimiento de la economía mundial y de los socios comerciales de Costa Rica (en relación con sus estimaciones de abril), lo que afecta la trayectoria esperada de la demanda externa y los flujos comerciales de nuestro país, y 2) el efecto de la segunda ola pandémica en nuestro país, que se ha manifestado de forma agresiva y extendida desde junio y que se ha ido agudizando, y que hace prever una prolongación de las medidas de contención sanitaria.

Este deterioro económico agrava la situación fiscal del país por la consecuente caída inmediata en los ingresos en aproximadamente un 2,0% del PIB con respecto al 2019 según las estimaciones fiscales anunciadas en la reciente revisión del Programa Macroeconómico aunado al incremento en los gastos para mitigar los efectos de la crisis en la sociedad, incrementando en forma sustantiva las necesidades de recursos del Gobierno con la caída en los ingresos por la baja en la actividad económica y para hacerle frente a las medidas que se están implementando para controlar la propagación de la enfermedad y mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia.

Es así que esta crisis sanitaria y su atención va a implicar un deterioro importante en las proyecciones que se tenían de crecimiento económico, relación deuda/PIB, ingresos tributarios, déficit fiscal, etc., de tal forma que ahora se estima lograr un superávit primario neutro hasta el año 2024 con niveles de deuda estimados al 2025 de 87,9% con respecto al PIB en el escenario base, de manera que se requerirá realizar mayores esfuerzos fiscales para lograr una senda sostenible del endeudamiento.

Cabe señalar que la información referida a estimaciones fiscales se encuentra en constante revisión en función de la evolución de la crisis sanitaria por COVID 19 y de las medidas de flexibilización o restricción de distanciamiento social y actividad comercial, que impactan de forma directa la actividad económica, la recaudación tributaria y los gastos asociados a la atención de la emergencia mundial.

Esta crisis impacta la demanda (interna y externa), el ahorro neto, crea una percepción de mayor riesgo disparando al alza los rendimientos del país y afecta las tasas de interés en el mercado local, con sus consecuentes efectos negativos en la inversión pública y privada y en la generación de empleo.

El claro impacto de la crisis en las estimaciones macro fiscales también ha hecho necesario activar un plan de financiamiento para apoyo al presupuesto y la mitigación de los efectos del COVID 19 sobre las familias más vulnerables. Tal es el caso de la aprobación de la Ley N°9833 “Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por un monto de US\$500.000.000, la aprobación de la Ley N°9846 “Aprobación de los Contratos de Préstamo suscritos entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo para financiar el Programa de Apoyo Presupuestario con base en Reformas de Políticas para Apoyar el Plan de Descarbonización de Costa Rica”, por un monto total de US\$380.000.000, y la reciente aprobación de la Ley N°9895 “Aprobación al Gobierno de la República para la contratación de un crédito por medio del Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para apoyo presupuestario en la atención de la emergencia COVID-19”, por un monto de US\$521.688.780,30 (369.400.000 Derechos Especiales de Giro), los cuales proveen recursos de libre disponibilidad para financiar la estructura de gastos del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2020.

Junto a los financiamientos recientemente aprobados por el orden de aproximadamente US\$1.401 millones (casi un 50% del plan de financiamiento y un 2,4% del PIB) se suman una serie de financiamientos en diferentes estados de negociación y estructuración que se resumen en el siguiente cuadro, siendo fundamentales para coadyuvar a solventar las necesidades de financiamiento del Gobierno.

**Cuadro N°1**  
**Plan de financiamiento para apoyo presupuestario y mitigación de los efectos por COVID 19**

<b>Organismo</b>	<b>Monto (millones US\$)</b>	<b>Estatus</b>
CAF	500,0	Aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 9833. Desembolsado.
AFD-BID	380,0	Aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 9846. Desembolsado.
FMI	521,6	Aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 9895. Desembolsado.
BCIE	300,0	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley N° 22.214
BANCO MUNDIAL	300,0	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley N° 22.214

<b>Organismo</b>	<b>Monto (millones US\$)</b>	<b>Estatus</b>
CAF	50,0	Aprobado por CAF. Próximo a suscribirse y a presentarse a la Asamblea Legislativa.
CAF Apoyo Presupuestario II	500,0	Aprobado por CAF. Total de Crédito US\$500 – Capitalización de US\$120 millones
FMI - Facilidad de Fondos Ampliada (EFF)	1.750,0 (1.237,49 DEG)	En proceso de estructuración
AFD Apoyo Presupuestario II	150,0	En proceso de estructuración
BID Apoyo Presupuestario II	150,0	En proceso de estructuración
BID Apoyo Sostenibilidad Fiscal II	350,0	En proceso de estructuración
<b>Total</b>	<b>4.951,6</b>	

## **2. Aspectos de orden jurídico**

### **2.1 Relaciones del país con el Fondo Monetario Internacional.**

Mediante Ley N°55 que aprueba los Convenios para la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción Constitución (BIRF Banco Mundial) de fecha 24 de diciembre de 1945 nuestro país ratificó el Convenio con el FMI.

Ahora bien, de conformidad con el artículo V Sección 1 “Organismos que podrán tratar con el Fondo”, del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional FMI, dispone que los países miembros tratarán con el Fondo sólo por conducto de su Ministerio de Hacienda, Banco Central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo tratará únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos.

No obstante lo anterior, el artículo 2 de la Ley N°55 que aprueba los Convenios para la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción Constitución (BIRF Banco Mundial), dispone, entre otros, que 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.

En razón de lo expuesto, siendo que el Banco Central de Costa Rica, conforme al artículo 2 citado de la Ley N°55, es el único agente y depositario del Gobierno en sus relaciones con Fondo Monetario Internacional, para que el Gobierno de la República pueda optar por un crédito en el marco de un Servicio Ampliado del FMI (SAF), cuyos desembolsos se llevarán a cabo en las cuentas del Banco Central de Costa Rica, tanto el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica podrían estar formalizando un Memorandum de Entendimiento (MoU) u otro documento similar con el objetivo de acordar el debido traslado de responsabilidades entre ambas partes en relación al compromiso de transferencia de los recursos del crédito y de las obligaciones financieras del repago lo cual representa una obligación de pago para el Gobierno de la República y por ende es un endeudamiento del Gobierno por lo cual debe contar con las autorizaciones administrativas y la autorización legislativa.

## **2.2 Sobre el Ministerio de Hacienda**

El Ministerio de Hacienda es la institución responsable de la recaudación de impuestos, la rectoría de la Administración Financiera, de la asignación de los recursos financieros a las entidades públicas y la administración de la deuda pública, por medio de una política fiscal sostenible, para contribuir a la estabilidad y crecimiento económico y social de los habitantes del país y su creación se remonta a la promulgación del Decreto Ejecutivo LV de fecha 14 de octubre de 1825.

Según artículo 84 de la Ley N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, publicada en La Gaceta N° 198 de fecha 16 de octubre de 2001, el Ministerio de Hacienda es el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la Administración Central.

## **2.3 Marco jurídico del mecanismo de endeudamiento a contratar**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política los empréstitos del Poder Ejecutivo y los convenios similares que se relacionen con el crédito público están sujetos a la aprobación legislativa. Por su parte la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en adelante Ley N° 8131 dispone los mecanismos de endeudamiento al señalar lo siguiente:

*“ARTÍCULO 81.- Mecanismos de endeudamiento. El endeudamiento resultante de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y podrá originarse en:*

*a) La emisión y colocación de títulos de deuda y obligaciones de mediano y largo plazo, es decir, aquellas cuyo vencimiento supere el ejercicio económico en el cual son contraídas.*

***b) La contratación de créditos con instituciones financieras, sean estas nacionales o internacionales.***

*c) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio económico en que se contraen.*

*d) La consolidación, conversión y renegociación de deudas”.*

Siendo que se estaría formalizando una operación de crédito público en el marco de un Servicio Ampliado del FMI (SAF), el cual se realizará por intermedio del Banco Central de Costa Rica como el único agente y depositario del Gobierno ante este organismo, se tiene que la operación que se pretende realizar es un crédito externo.

### **2.3.1 Cuestiones generales del mecanismo de endeudamiento a contratar**

El mecanismo de endeudamiento a contratar es un préstamo en el marco de un SAF a través del Banco Central de Costa Rica como el único agente y depositario del Gobierno ante este organismo, sin embargo, es una operación de endeudamiento público del Gobierno de la República toda vez que esté será el que haga uso de los recursos provenientes del financiamiento, y asumirá el servicio de la deuda. Siendo así, resulta importante hacer referencia a algunos aspectos relacionados con el endeudamiento público.

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los empréstitos, la jurisprudencia Constitucional ha indicado que el empréstito público no puede confundirse con los tratados internacionales, ya que su naturaleza jurídica es administrativo-contractual. Los empréstitos que son celebrados por el Poder Ejecutivo requieren para su validez y eficacia la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa conforme al artículo 121 inciso 15 Constitucional, pese a esto dicha aprobación no les confiere la investidura de leyes, aunque sí lo tenga la ley que lo aprueba, lo anterior según lo indicado en la sentencia N° 1027 de las cinco y treinta horas del 28 agosto de 1990, que en lo conducente indica:

*II.- La Sala considera improcedente calificar un "empréstito" o "convenio similar" como "tratado", "convenio", "convención", "pacto", carta "protocolo" o cualquier otro de los términos que los textos, la práctica, la doctrina o la jurisprudencia de Derecho Internacional Público utilizan para designar en general, los negocios jurídicos tendientes a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas públicas que obliguen, limiten o condicionen el ejercicio del poder público en sí mismo, concluidos entre dos o más personas plenas de Derecho Internacional (es decir, Estados, organismos internacionales u otros entes tradicionalmente reconocidos por tales, como los insurgentes, o al menos en los Estados cristianos, la Iglesia Católica o la Orden de Malta). (...)*

*III.- En cambio, la denominación de empréstitos designa simplemente los contratos de crédito en los cuales el deudor es un ente público de manera que, tanto lo son aquellos contraídos por el Estado mismo, como deudor, cuanto por sus instituciones descentralizadas, municipalidades, corporaciones o, en general, cualquier persona de derecho público y lo mismo si lo es a favor de un acreedor nacional o extranjero, público o privado, o inclusive, como en el caso de marras, de una entidad, de carácter y con personalidad jurídico-internacionales sin que en uno y otro caso cambien, ni tengan por qué cambiar su naturaleza, alcances o efectos, siempre contractuales en sí mismos - obligación de pagarlos puntualmente y garantizar su cumplimiento-, aunque resulten afectados también, en algún grado, por las reservas de derecho público que acompañan inevitablemente a su especial deudor -procedimiento de promulgación, requisitos de validez y eficacia, inembargabilidad de bienes, etc.-. No tienen, pues, estos contratos por objeto obligar, limitar o condicionar el ejercicio mismo del poder público, del que incluso podría carecer y casi siempre carece el deudor, ni mucho menos se celebran necesariamente entre dos o más*

*sujetos o personas jurídico-internacionales, todo lo cual es esencial al concepto de "tratado", o cualquiera de sus similares en derecho internacional.  
(...)*

*VII.- De la misma manera, mutatis mutandi, la aprobación que la Asamblea Legislativa dé a los empréstitos y otros convenios que se relacionen con el crédito público, de conformidad con el artículo 121 inciso 15 de la Constitución, no les altera su naturaleza administrativo-contractual, ni les exime de su régimen jurídico-administrativo, ni por ende, les confiere el carácter de las leyes, aunque sí lo tenga la que los aprueba en sí. Es evidente que tal aprobación legislativa corresponde más bien a una función tutelar, en ejercicio de un control político sobre el endeudamiento del Estado, que fue una de las preocupaciones del constituyente de 1949, de allí también la exigencia de una votación calificada para el endeudamiento externo. (...)"*

En síntesis, la aprobación legislativa de este tipo de operaciones crediticias, encuentra su razón de ser en las funciones de dirección política que está llamada a ejercer la Asamblea Legislativa.

Destacar que conforme a la norma constitucional este tipo de contratos financiados con capital extranjero y celebrados por el Poder Ejecutivo deben ser aprobados por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

### **2.3.2 Aspectos de procedimiento para la contratación de créditos**

En razón de las consecuencias que el endeudamiento conlleva en las finanzas públicas, se han establecido en el ordenamiento jurídico normas que controlan el crédito público, con la finalidad de controlarlo y sujetar a los entes a una política de financiamiento. De forma tal que tanto para el Gobierno de la República como para las instituciones autónomas existe un trámite administrativo de aprobaciones a cumplir para la autorización de la negociación y contratación del crédito público, con las excepciones que la legislación nacional establece. En dichas aprobaciones o autorizaciones administrativas se encuentran involucrados distintos órganos; a saber, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la Autoridad Presupuestaria.

Como se indicó supra, hay un procedimiento que deben seguir las Entidades Públicas, Ministerios y demás órganos para la contratación de créditos, el cual se encuentra claramente establecido en el artículo 11 del Decreto Ejecutivo N° 35222-H denominado "Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás órganos según corresponda", el cual dispone lo siguiente:

*"Artículo 11. —Autorizaciones requeridas. En atención a las disposiciones legales vigentes, y considerando el marco orientador de este Reglamento se deberá atender lo siguiente:*

*a) Solicitar el aval del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional - Ley N° 5525 del 2 de mayo de 1974- y el artículo 7° de la Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros.*

b) Solicitar el criterio favorable por parte del Banco Central de Costa Rica, según lo dispuesto en el artículo 106 de Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica - Ley N° 7558 del 3 de noviembre de 1995- y el artículo 7 de la Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros-Ley N° 7010-.

c) Remitir a la Dirección de Crédito Público y a la Autoridad Presupuestaria la información financiera y socioeconómica del proyecto (cuando corresponda) y del financiamiento asociado, según lo establecido en el artículo 12 del presente Reglamento, así como la autorización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica.

d) La Dirección de Crédito Público remitirá la recomendación respectiva a la Autoridad Presupuestaria, de conformidad con lo indicado en el inciso d) del artículo 80 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos -Ley N° 8131-.

e) En aquellos casos en donde el Gobierno de la República figure como Prestatario o Garante, la institución deberá coordinar con la Dirección de Crédito Público la suscripción del respectivo contrato. Para estos casos, le corresponderá a la Dirección de Crédito Público coordinar y realizar el trámite legislativo, conforme a lo dispuesto en el numeral 121 inciso 15) de la Constitución Política”.

A continuación, se desglosan cada una de las entidades involucradas en el proceso de aprobaciones para la contratación del crédito público y su fundamento legal.

#### **A. MIDEPLAN**

En efecto, el numeral 10 de la Ley de Planificación Nacional, N°5525, sujeta a los ministerios, entes autónomos y semiautónomos a contar con la aprobación del MIDEPLAN para iniciar trámites en la obtención de créditos en el exterior, dispone el artículo citado, lo siguiente:

##### **“Artículo 10.-**

Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

*Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.*

*Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las*

*negociaciones de crédito para el sector público. En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional". (Lo subrayado y resaltado no corresponde al original)*

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N° 42069-PLAN publicado en el Alcance N° 268 de la Gaceta N°229 del 02 de diciembre del 2019 reformó el artículo 53 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (D.E N° 37735-PLAN), para que MIDEPLAN en adelante emita una única aprobación final de inicio de trámites para obtener créditos en el exterior.

De las normas anteriores, se destaca que para tramitar un crédito en el exterior por parte del Poder Ejecutivo u organismo autónomo o semiautónomo se requiere por parte de MIDEPLAN de la aprobación final de inicio de trámites para endeudamiento público, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación.

Asimismo, la Ley N° 7010, Ley que aprueba los Contratos de Financiamiento Externo con bancos privados extranjeros, dispone la obligatoriedad para todo el sector público de contar con la autorización de MIDEPLAN, del Banco Central de Costa Rica y de la Autoridad Presupuestaria para contratar créditos, el cual indica:

***“ARTICULO 7.-***

***Ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria.*** *El dictamen que rinda el Banco, en relación con el crédito que se pretenda contratar, será vinculante con la respectiva institución o empresa. Las autorizaciones de la Autoridad Presupuestaria y de MIDEPLAN, a las que alude este numeral, no serán exigibles para los bancos del Estado. (Así adicionado este párrafo por el artículo 166, inciso a), de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 7558 del 3 de noviembre de 1995)”.*

De las normas anteriormente transcritas, se desprende que los ministerios u organismos autónomos o semiautónomos deben contar con la aprobación final de inicio de trámites para endeudamiento público por parte de MIDEPLAN, haciéndose énfasis en el carácter vinculante del dictamen que rinda el BCCR.

**B. BCCR**

El artículo 106 de la Ley Orgánica del BCCR, establece la obligación de solicitar el dictamen favorable del BCCR al disponer:

***“ARTICULO 106.-Dictamen del Banco Central***

*Siempre que el Gobierno de la República tenga el propósito de efectuar operaciones de crédito en el extranjero, el Ministerio de Hacienda solicitará un*

*dictamen del Banco Central, previo a la realización de la operación en trámite. Igual dictamen deberán solicitar, también, las instituciones públicas, cuando traten de contratar créditos en el exterior.*

*El dictamen del Banco deberá basarse en la situación del endeudamiento externo del país, así como en las repercusiones que pueda tener la operación en trámite en la balanza de pagos internacionales y en las variables monetarias.*

*Cuando el Gobierno o las entidades mencionadas intenten contratar empréstitos en el interior del país, también deberán solicitar su dictamen al Banco, el cual lo emitirá con el propósito de dar a conocer su criterio sobre la situación de endeudamiento del sector público y de coordinar su política monetaria y crediticia, con la política financiera y fiscal de la República. Se exceptúan del requisito de solicitar el dictamen anterior a las municipalidades y los concejos municipales de distrito existentes en el país. El Banco publicará sus dictámenes en el diario oficial La Gaceta.” (Así reformado por el artículo 2° de la ley N° 9108 del 19 de diciembre del 2012).*

Importante señalar que en el Diario Oficial La Gaceta N°212 del 03 de noviembre del 2008 el Banco Central de Costa Rica publicó el “Procedimiento para gestionar la autorización del Banco Central de Costa Rica para la contratación de créditos internos y externos por el sector público”.

### **C. Ministerio de Hacienda**

#### **i. Recomendación de la Dirección de Crédito Público (DCP)**

Mediante la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, - Ley N° 8131- la Autoridad Presupuestaria es la competente para dar la autorización de contratación para las operaciones de crédito público previa recomendación de la DCP, en lo conducente señala la norma:

#### **“ARTÍCULO 80.- Órgano rector**

*La Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda será el órgano rector del Subsistema de Crédito Público. Como tal, tendrá las siguientes competencias:*

a) (...)

d) *Recomendar a la Autoridad Presupuestaria la autorización de las solicitudes de las entidades y los organismos del sector público para contratar operaciones de crédito público. Sin dicha autorización, ninguna entidad del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá realizar préstamos externos ni internos.”*

Es por lo anterior, y a efectos de que la Dirección de Crédito Público emita la respectiva recomendación o no de la contratación del crédito se realiza el presente Informe Técnico.

## **ii. Autorización de la Autoridad Presupuestaria para la Contratación de Crédito Público**

La Autoridad Presupuestaria es un órgano colegiado del Ministerio de Hacienda, competente para dar la autorización de contratación o no de las operaciones del crédito público previa recomendación de la DCP. Dicha competencia se encuentra establecida en el citado artículo 80 de la Ley N°8131.

### **3. Facilidad de Fondos Ampliada**

La Facilidad de Fondos Ampliada (EFF, por sus siglas en inglés) fue creada para ayudar a los países que se enfrentan a graves problemas de balanza de pagos debido a deficiencias estructurales o a una economía caracterizada por un lento crecimiento y una situación de balanza de pagos muy debilitada. El EFF proporciona asistencia para respaldar programas integrales que incluyen políticas con el alcance y las características necesarias para corregir deficiencias estructurales durante un período prolongado.

La asistencia en el marco del EFF se caracteriza por la participación en un programa a más largo plazo para ayudar a los países a implementar reformas estructurales a mediano plazo y superar deficiencias institucionales o económicas, además de las políticas que mantienen la estabilidad macroeconómica.

#### **a. Objetivo**

Apoyar los esfuerzos que está llevando a cabo el Gobierno para implementar reformas estructurales orientadas a establecer la estabilidad económica y social, y la consolidación fiscal, promoviendo un desarrollo sostenible.

#### **b. Monto**

El monto de la operación es por el equivalente en dólares de 1.237.490.000 Derechos Especiales de Giro (aproximadamente US\$1.750 millones), en donde el Prestatario por el Gobierno de Costa Rica es el Ministerio de Hacienda. El tipo de cambio se determinaría al momento del desembolso del financiamiento.

#### **c. Descripción de la operación**

El Gobierno de la República ha puesto en marcha, dado el impacto y las afectaciones en la economía nacional y mundial de la pandemia, un conjunto de acciones que buscan proteger la liquidez y solvencia de los hogares y las empresas, las cuales se enmarcan dentro de la Estrategia Económica de Crecimiento, Empleo y Bienestar.

Sin embargo, dada la duración de la pandemia y su impacto en las finanzas públicas y en las necesidades de financiamiento del país, es de suma importancia tener acceso a los recursos del FMI (EFF), los cuales apoyarían la implementación ordenada de un conjunto de compromisos o reformas de política pública que permitan conducir de nuevo las finanzas públicas hacia la ruta de consolidación fiscal iniciada en el 2018.

Estos compromisos o reformas de política pública que se plantearían al FMI son necesarios para atacar los problemas estructurales que enfrenta el país; lo cual implica una señal de

confianza para que diferentes actores económicos visualicen el compromiso a nivel país de realizar los ajustes estructurales necesarios para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas.

A continuación, la orientación de las medidas que permitirán alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico:

1) Reducción del gasto público mediante recortes por un 1.5% del PIB.

- En esta línea es fundamental para el Gobierno materializar el Proyecto de Ley N°21.336 denominado “Ley Marco de Empleo Público”, que busca crear ahorros al Estado al pasar de un esquema salarial compuesto a un salario global para las nuevas personas funcionarias, lo cual permitiría reducir las inequidades salariales existentes hoy en día. También, ordenaría la legislación existente en materia de empleo público al mejorar el reclutamiento y la selección de personal, con el fin de dar servicios de excelencia a la ciudadanía.

2) Nuevos ingresos por la vía de impuestos por un 0.8% del PIB.

- El Proyecto de Ley N°22354 denominado “Ley Impuesto especial sobre los premios de lotería y otros juegos de azar que venda, distribuya o comercialice la Junta de Protección Social” tiene como objetivo recaudar un 0.09% como proporción del PIB.
- La aplicación de la renta global permitiría recaudar un 0.12% del PIB.

Ambos rubros de ingresos son resultados del acuerdo alcanzado en la mesa de diálogo nacional multisectorial.

- El 0,6% del PIB restante debe ser negociado con el FMI y con la Asamblea Legislativa.

3) Eliminar exoneraciones de impuestos por un 0.58% del PIB.

- El Proyecto de Ley para la “Reducción de Beneficios Fiscales y Ajuste de Tarifas en Rentas del Capital para Fortalecer el Sistema Fiscal” tiene como objetivo darle mayor progresividad al sistema tributario, lo cual permitiría reducir el déficit fiscal en un 0.58% del PIB. Este proyecto contempla los siguientes elementos:
  - ✓ Salario escolar. Eliminar la no sujeción en el impuesto sobre la renta para reducir en un 0.12% del PIB.
  - ✓ Rendimientos de los fondos de pensiones complementarias. Eliminar el 50% de la exoneración en el impuesto sobre la renta para reducir un 0.17% del PIB.
  - ✓ Rentas de capital. El rendimiento se divide en dos partes:
    - Homologar tasas al 15%, lo cual representaría un 0.13% del PIB.
    - Aumentar por dos años de tasas al 16.5%, que representaría un 0.02% del PIB.

- ✓ Remesas al exterior. Incrementar en un 5% el impuesto sobre las remesas al exterior, lo cual representaría un 0.14% del PIB.

4) Aportes de empresas públicas estatales por un 0.2% del PIB.

#### 4. Condiciones financieras del préstamo y proyección del servicio de la deuda

A continuación, los términos y condiciones financieras que aplicarían al préstamo:

Programa:	Programa de apoyo para la recuperación post pandemia y consolidación fiscal
Tipo de préstamo:	Facilidad de Fondos Ampliada (EFF)
Prestatario:	Ministerio de Hacienda
Acreeedor:	Fondo Monetario Internacional
Monto:	El equivalente en dólares de 1.237.490.000 DEG (aproximadamente US\$1.750.000.000)
Tasa interés:	Anual, conformada por la tasa de interés de los DEG (0,072%) más 2%. La tasa estimada actualmente es de 2,072%
Plazo del Crédito:	Hasta 10 años
Periodo de Gracia:	Hasta 4 años
Período de Amortización:	Hasta 6 años, con pagos semestrales
Plazo de Desembolso:	Hasta 3 años
Comisión de Compromiso:	0,30% anual del monto programado a desembolsar. Se reembolsa si se gira durante el período
Cargo por Servicio:	0,50% sobre el monto desembolsado

Las últimas colocaciones del Gobierno en el mercado interno, tanto en dólares como en colones, tuvieron los siguientes resultados:

- Colocación en dólares a 10 años fue a una tasa de 7,43%.
- Colocación en colones a 10 años fue a una tasa de un 9,38%, que convertida a una tasa equivalente en dólares sería de 7,34%.

Dado que la tasa de interés que aplica al préstamo es variable (2,072% a la fecha sobre DEG), al fijarla convirtiéndola a una tasa equivalente en dólares ésta es de 2,51%, lo cual muestra el beneficio en términos del costo financiero de contratar los recursos con este organismo financiero. Esta tasa es aproximadamente 490 puntos base inferior a una colocación en dólares en el mercado doméstico a un plazo de 10 años y de 480 puntos base inferior respecto a una colocación doméstica en moneda local, comparándola con la tasa dolarizada.

Adicionalmente, se debe considerar la dificultad de que el mercado doméstico pueda proveer US\$1.750 millones para satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno, así como el impacto al alza que puede darse en las tasas de interés y las implicaciones que genera en el proceso de recuperación del sector privado.

En cuanto a la última colocación de Eurobonos en el mercado internacional a finales del 2019, la emisión con vencimiento al 2031 tenía un rendimiento de un 6,25% mientras que la emisión con un vencimiento al 2045 tiene un rendimiento de 7,25%, y actualmente con el impacto de la emergencia internacional por COVID-19 estos rendimientos se han elevado a un 7,14% y un 7,93% respectivamente.

Dado lo anterior, se considera que las condiciones del financiamiento resultan favorables a nivel de mercado, siendo que representan un valor agregado para el Gobierno, más aún considerando la difícil situación financiera del país, ya que suaviza el impacto sobre su flujo de caja y, por ende, coadyuva en el manejo de la liquidez y apoya la reducción en el costo de la deuda, con lo cual se benefician las finanzas públicas.

El detalle de la proyección del servicio de la deuda del préstamo se encuentra en el Anexo N°1.

## **5. Impacto del préstamo en la sostenibilidad de la deuda pública**

Este financiamiento con el FMI es de gran relevancia dada la necesidad de recursos del Gobierno, y que el sistema financiero dedica una mayor cantidad de recursos a solventar las necesidades generadas por la crisis sanitaria, haciendo más difícil que el Ministerio de Hacienda logre un mayor financiamiento en el mercado doméstico, más aun considerando la limitada capacidad que tendría el mercado local de cubrir la creciente necesidad de recursos del Gobierno y del país en este momento de crisis. Además, lo anterior implicaría una competencia por fondos que podría generar un alza en las tasas de interés.

Este financiamiento con el FMI es parte de la estrategia de financiamiento del Presupuesto Nacional 2021, el cual no representa un mayor gasto a lo que está incorporado en el presupuesto ya aprobado, si no que corresponde únicamente a un cambio en la fuente de financiamiento de la estructura de gastos ya existente, es decir, que parte de las necesidades de recursos se cubrirían con los recursos otorgados por el FMI -y también con los recursos de apoyo presupuestario de otros organismos multilaterales- y no emitiendo títulos valores en el mercado financiero doméstico o bien con ingresos tributarios ordinarios.

El impacto de la crisis por COVID-19 se ha visto reflejado en la caída de los ingresos totales del Gobierno. A noviembre 2020, se observó una disminución de 11.3% en comparación con lo observado en el 2019.

A pesar de que se esperaba una caída en los ingresos tributarios en 2020 por el orden del 3% del PIB, casi 1.2 billones de colones, dada la situación generada por la pandemia, finalmente la contracción de recaudación se espera que sea menor a pesar de la moratoria en el pago de los impuestos y la caída en la actividad económica estimada en -4.5% para el 2020. Los ingresos tributarios se estiman que se ubicarán en 12,6% del PIB, 0,9 puntos porcentuales menos que en 2019.

Pese a que el gasto total como porcentaje del PIB en 2020 ha mostrado una afectación consecuencia de las diversas acciones tomadas para contener la pandemia, principalmente las asociadas al Bono Proteger y las transferencias a la CCSS, así como a la carga de interés de la deuda, a noviembre 2020 este es semejante al registrado en el mismo período del año anterior, lo cual cambia lo observado durante los últimos 13 años en que el gasto mostró una tasa de crecimiento anual de 12,36% en promedio.

Cabe destacar que estas cifras se encuentran en constante revisión dependiendo de la evolución del crecimiento económico, del impacto de las medidas de restricción sanitaria y las reducciones en gastos que promueve continuamente el Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, a partir de la última revisión de las variables macroeconómicas por parte del BCCR, y la evolución observada en los ingresos y gastos de Gobierno, se ha examinado la proyección de cifras fiscales para un horizonte de 5 años en un escenario pasivo y sin medidas adicionales de política fiscal, datos que se presentan en el siguiente cuadro. Estas estimaciones incorporan tanto los efectos negativos de la pandemia como las medidas de gastos e ingresos proyectadas por el Gobierno para disminuir su impacto en el mediano y largo plazo, entre ellas la contratación de otros préstamos de apoyo presupuestario, lo que significaría un menor pago de intereses en el mediano y largo plazo, además del cumplimiento estricto de la Regla Fiscal contenida en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635, que significa una reducción en transferencias y en los gastos corrientes.

**Cuadro N°2  
Supuestos de Escenario Base**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Resultado primario absoluto	-1 427 292	-1 133 278	-569 138	-165 371	208 310	617 956
Resultado primario % PIB	-4,1%	-3,2%	-1,5%	-0,4%	0,5%	1,4%
Emisión eurobonos \$ mill.		1500	1000	1000	1000	
Inflación	0,50%	1,40%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
PIB (mill. De colones)	34 859 047	36 300 884	38 153 550	40 217 970	42 525 634	45 124 455

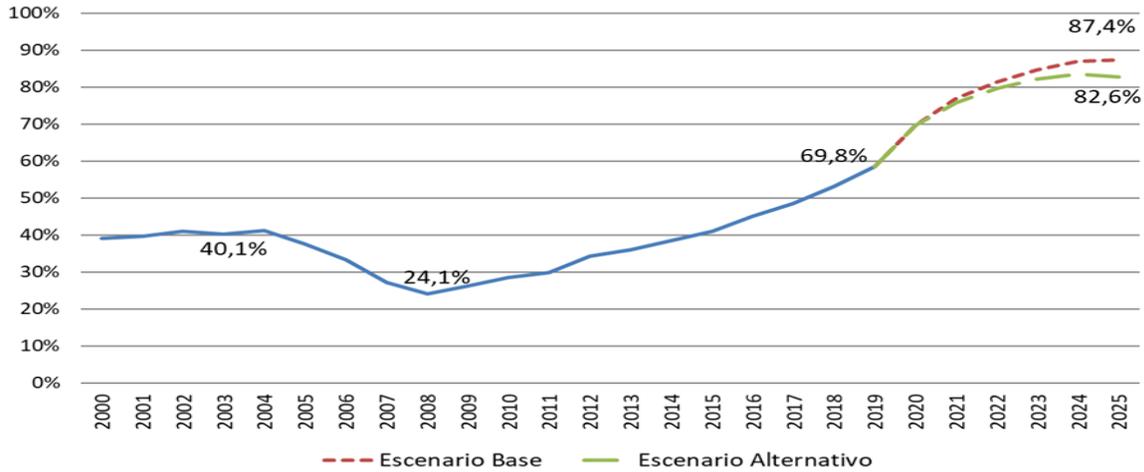
**Fuente:** BCCR y Dirección General de Crédito Público.

**Notas:** 1. Estimación del PIB del 2020 y 2021, tomada del BCCR. El resto de los años son estimaciones propias de la DCP considerando una convergencia al crecimiento potencial.

2. Las cifras de resultado primario tanto absoluto como % del PIB se refiere a las estimaciones para el cierre de cada año.

A partir de esos supuestos se espera que el nivel de deuda pública al cierre del 2020 ronde el 70,0% del PIB y que al 2025 pueda alcanzar aproximadamente 87,4% en relación al PIB y ante un escenario pasivo.

**Gráfico N° 1**  
**Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central**  
**Escenario base y alternativo**



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

El escenario alternativo supone principalmente mejoras en la recaudación de impuestos y consecuentemente su afectación en los resultados primarios del Gobierno, a partir de los cuales se estima la relación deuda a PIB al 2025 sea de alrededor del 82,6%.

Los resultados de ambos escenarios evidencian, que se requerirá realizar mayores esfuerzos fiscales para lograr una senda sostenible del endeudamiento.

**Cuadro No. 3**  
**Supuestos de Escenario Alternativo**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Resultado primario absoluto	-1 427 292	-1 133 278	-569 138	-165 371	208 310	617 956
Resultado primario % PIB	-4,1%	-2,6%	-1,3%	-0,4%	0,5%	1,2%
Emisión eurobonos \$ mill.		1500	1000	1000	1000	
Inflación	0,50%	1,40%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
PIB (mill. De colones)	34 859 047	36 300 884	38 153 550	40 217 970	42 525 634	45 124 455

Fuente: BCCR y Dirección General de Crédito Público.

Notas: 1. Estimación del PIB del 2020 y 2021, tomada del BCCR. El resto de los años son estimaciones propias de la DCP considerando una convergencia al crecimiento potencial.

2. Las cifras de resultado primario tanto absoluto como % del PIB se refiere a las estimaciones para el cierre de cada año.

La crisis COVID-19 evidentemente impacta las necesidades de financiamiento del Gobierno Central, para lo cual se presentan las siguientes estimaciones, a partir del escenario base estimado. Cabe señalar que adicionalmente supone la aprobación ante la Asamblea Legislativa de créditos de apoyo presupuestario por US\$2.050,0 millones en el 2021 y \$450,0 millones en el 2022.

**Cuadro N°4  
Necesidades de Financiamiento  
2019-2021**

	2019	2020e	2021e
<b>I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)</b>	12,9%	<b>14,1%</b>	<b>15,5%</b>
A. Déficit del Gobierno Central	6,9%	9,1%	8,8%
B. Amortización Total(Incluye Deuda de Corto Plazo)	5,9%	5,0%	6,7%
i. Amortización Total Deuda Interna	5,8%	4,4%	6,5%
ii. Amortización Total Deuda Externa	0,2%	0,6%	0,2%
C. Otros	0,0%	0,0%	0,0%
<b>II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)</b>	12,9%	<b>14,1%</b>	<b>15,5%</b>
A. Deuda Doméstica	11,2%	<b>9,6%</b>	<b>9,0%</b>
i. Títulos Valores	11,2%	9,6%	9,0%
ii. Otros	0,0%	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	3,3%	<b>2,8%</b>	<b>6,5%</b>
i. Títulos Valores	2,4%	0,0%	2,5%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	0,8%	2,8%	4,0%
Multilaterales	0,8%	2,4%	3,9%
Bilaterales	0,1%	0,3%	0,1%
Por definir (Plan de Inversión)	0,0%	0,0%	0,0%
C. Uso de activos y otros (Incluye Privatización)	-1,6%	1,7%	0,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

Para 2021, a pesar del fuerte impulso de los canjes de deuda para alargar plazos, se estima que las necesidades de financiamiento alcanzarán 15,5% del PIB y se provee que sean cubiertas en 6.5% del PIB con recursos externos (incluye emisión de eurobonos y créditos de apoyo presupuestario, algunos de los cuáles se encontraban en estimaciones del 2020 pero se trasladan al 2021) y 9.0% del PIB por el mercado doméstico, cifra última que representa una importante concentración que como se ha indicado en otras oportunidades sugiere una alta competencia entre sector público y privado por los recursos locales, lo que podría conllevar a un incremento en las tasas de interés y a su vez una disminución de la rentabilidad de distintos proyectos del sector privado, que desfavorece la inversión privada y el crecimiento económico (efecto estrujamiento o “crowding-out”).

Aunado a lo anterior, hay que considerar que la baja en la calificación de riesgo para Costa Rica por parte de calificadoras de riesgo incrementa la incertidumbre en los mercados financieros e implica un posible aumento acelerado de los rendimientos en los títulos de la deuda, limitando la capacidad del país para colocar bonos en el mercado internacional a no ser que se pueda contar con una garantía parcial o total de algún organismo multilateral.

## 6. Conclusiones

Este Programa de Apoyo Presupuestario a través de la Facilidad de Fondos Ampliada (EFF) le permitirá al Gobierno de Costa Rica apoyar su estrategia de financiamiento del Presupuesto 2021 ante la difícil situación de las finanzas públicas, agudizada por la atención de la emergencia sanitaria COVID-19 y, a la vez, permitirá apoyar acciones encaminadas a lograr la reactivación económica y la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo.

Dado que el compromiso del Gobierno de la República a través del Ministerio de Hacienda de realizar el servicio de la deuda se debe cumplir con la normativa vigente para la contratación de créditos públicos, a saber: aprobaciones administrativas por parte del MIDEPLAN, el BCCR y la Autoridad Presupuestaria, así como con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

El no contar con estos recursos le significaría al Gobierno un traspie en su estrategia de financiamiento para enfrentar la situación fiscal del país, el creciente gasto público generado por el COVID-19, y la urgente necesidad de estabilizar la economía, restándole capacidad en su accionar y, por ende, tendría que realizar mayores ajustes en el gasto público, con su consecuente afectación sobre la población más vulnerable, lo cual acrecentaría la inestabilidad social que se está viviendo producto de la crisis de salud.

De igual forma, el Gobierno al tener que recurrir a emisiones domésticas para satisfacer sus necesidades de financiamiento provocaría incrementos importantes en las tasas de interés, que conllevarían a una reducción de la inversión pública y privada, limitando los esfuerzos de reactivación económica y de generación de empleo, y profundizando la contracción de la actividad económica; conociendo de previo que la economía nacional no dispone de la capacidad de ahorro doméstico para satisfacer las necesidades de recursos de la Hacienda Pública en este período extraordinario.

**ANEXO N°1**  
**PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA**

**Servicio de la Deuda**  
**Facilidad de Fondos Ampliada (EFF)**  
**FMI**  
**(Miles de DEG)**

**Características Préstamo:**

Monto Préstamo en miles de DEG	1 237 490
Tasa de Interés	2,072%
Plazo Total de Préstamo	10 años
Plazo de amortización	6 años
Período de gracia	4 años
Período de desembolso	3 años
Comisión de Compromiso	0,30%
Cargo por servicio	0,50%

Semestre	Desembolsos	Saldo del Préstamo	Intereses	Amortización	Comisión de Compromiso	Cargo por servicio	Total del Servicio
1	412 497	412 497			3 712	2 062	5 775
2		412 497	4 273		2 475	-	6 748
3	412 497	824 994	4 273		2 475	2 062	8 811
4		824 994	8 547		1 237	-	9 784
5	412 496	1 237 490	8 547		1 237	2 062	11 847
6		1 237 490	12 820				12 820
7		1 237 490	12 820				12 820
8		1 237 490	12 820				12 820
9		1 134 366	12 820	103 124			115 944
10		1 031 242	11 752	103 124			114 876
11		928 118	10 684	103 124			113 808
12		824 994	9 615	103 124			112 739
13		721 870	8 547	103 124			111 671
14		618 746	7 479	103 124			110 603
15		515 622	6 410	103 124			109 534
16		412 498	5 342	103 124			108 466
17		309 374	4 273	103 124			107 397
18		206 250	3 205	103 124			106 329
19		103 126	2 137	103 124			105 261
20		-	1 068	103 126			104 194
	<b>1 237 490</b>		<b>147 435</b>	<b>1 237 490</b>	<b>11 137</b>	<b>6 187</b>	<b>1 402 250</b>

Fuente: Elaboración propia.