



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 9 de noviembre de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020

Señor
Bladimir Marín Sandí
Área de Comisiones Legislativas VI
Asamblea Legislativa de la República

Estimado señor:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio HAC-594-20 de 26 de octubre de 2020, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado *“Aprobación de los Contratos de Préstamo suscritos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica para Financiar el Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización”*, expediente legislativo N°22.214.

I.- Principales elementos de interés:

1.- Como se evidencia en la parte dispositiva del proyecto propuesto, en la que se indica que algunas de 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 del 2019 e inicios del 2020 y los resultados fiscales posteriores a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018, además de la Ley N°9708 “Autorización Emisión de Títulos Valores en el Mercado Internacional y Contratación de Líneas de Crédito” y la Ley N° 7554 “Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal” entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estaban demostrando 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. Sin embargo, debido a la situación presenta por el coronavirus que provoca la enfermedad conocida como COVID-19, que se propagó rápidamente por el mundo, y que llevó a que en el mes de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declarara como pandemia, trae como consecuencia que 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.

2.- Dado lo anterior, los esfuerzos que se estaban realizando para lograr la sostenibilidad fiscal e impulsar la reactivación económica sufren un gran revés y actualmente se están viendo



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 2

fuertemente comprometidos con los impactos de la emergencia sanitaria en el país, la cual ha provocado grandes impactos en la economía y en las finanzas públicas, lo que esta ocasionado presiones fiscales adicionales. Se indica en la parte dispositiva de la propuesta que según la Revisión del Programa Macroeconómico de julio 2020 del BCCR: *“se proyecta una contracción del PIB real de 5,0% para 2020 (comparada con una contracción de 3,6% prevista en abril 2020), y un crecimiento de 2,3% para 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 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”*

3.- Los organismos financieros internacionales, como medida para apoyar a los países con la mitigación de los efectos de la crisis internacional por COVID-19, han desarrollado varias áreas de acción, entre ellas se destacan poner a disposición de sus países miembros o socios opciones de financiamiento orientados a mitigar los efectos macrofiscales de la pandemia en un contexto de emergencia, con el objetivo de apoyar a la estabilización económica y crecimiento sostenible.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) no han sido la excepción y está apoyando al país poniendo a disposición instrumentos financieros para financiar gastos presupuestarios dada la crisis financiera que está enfrentando con la pandemia COVID-19 y que permita no solo apoyar las medidas de atención de esta emergencia sanitaria (medidas a nivel de contención del virus, fiscales, monetarias y financieras, entre otras), sino también mitigar los impactos sociales y económicos que está generando. Asimismo, apoyar los esfuerzos que se venían implementando de fortalecimiento de la capacidad de gestión para mejorar la sostenibilidad fiscal, promoviendo un desarrollo ambientalmente sostenible –crecimiento verde y desarrollo bajo en carbono-, y contribuyendo a reducir las pobreza y desigualdad.

En el caso del BIRF, las condiciones de los instrumentos financieros según se detallan en el proyecto responden a la modalidad de Préstamo para Políticas de Desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés) por un monto de US\$ 300.000.000 y en el caso del BCIE los recursos se enmarcan dentro del Programa de Operaciones de Políticas de Desarrollo (OPD) para los Países Fundadores y Regionales no Fundadores del BCIE y en el Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19 y de Reactivación Económica por un monto de US\$ 300.000.000, ambos financiamientos vienen a complementar la estrategia de financiamiento que ha implementado el Gobierno. Además se pretende, de conformidad con el Acuerdo Marco entre el Poder Ejecutivo y la Caja Costarricense de Seguro Social, incluir transferencias del 10% de los recursos BCIE y del Banco Mundial hacia esa institución como parte del pago de la deuda del Estado con la Seguridad Social.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 3

4.- El objetivo general consiste en “Apoyar la implementación de acciones de política pública y resultados de desarrollo para proteger los ingresos y empleos de las personas y fomentar la recuperación de las PYME del impacto del COVID-19, reforzar la sostenibilidad fiscal y la recuperación post-COVID-19 promoviendo el crecimiento verde y el desarrollo bajo en carbono”, desarrollándose a partir de tres pilares interrelacionados con sus respectivas acciones políticas, los cuales se denominan:

Pilar A: Proteger los ingresos y los puestos de trabajo ante el impacto del COVID-19 y fomentar la recuperación de las PYME.

Pilar B: Reforzar la sostenibilidad fiscal después de la COVID-19

Pilar C: Sentar las bases para una fuerte recuperación posterior a la COVID-19 promoviendo el crecimiento verde y el desarrollo bajo en carbono.

El monto total del contrato de préstamo es hasta por la suma de US\$600.000.000, un aporte será realizado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) hasta por la suma de US\$300.000.000 y la otra parte será aportada por Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) hasta por la suma de US\$300.000.000, en el cual el Prestatario es la República de Costa Rica y el organismo ejecutor es el Ministerio de Hacienda, estos recursos serán desembolsados en un solo tracto por cada acreedor, condicionado al cumplimiento de las acciones previas establecidas en los Contratos de Préstamo.

5.- Dentro de la propuesta del proyecto se asegura que este tipo de financiamiento no representa un mayor gasto a lo que está establecido en el Presupuesto Nacional 2020:

“El financiamiento con el BIRF no representa un mayor gasto a lo que está incorporado en el Presupuesto Nacional 2020 vigente, si no que corresponde únicamente a un cambio en la fuente de financiamiento de la estructura de gastos ya existente. Por su parte, el financiamiento del BCIE en el tanto se oriente a dotar de recursos al Fondo Nacional de Avalos y Garantías y transferencia a la CCSS tendría un impacto en el déficit de aproximadamente 0.5% del PIB y en la razón deuda/PIB en una proporción igual; no obstante lo anterior, este financiamiento ya estaba contemplado en las estimaciones de deuda/PIB realizadas por la Dirección de Crédito Público y forma parte de la estructura de financiamiento y en el caso de que se utilice para el Fondo de Avalos y Garantías se estaría aportando de forma relevante en el proceso de reactivación económica.

Parte de las necesidades de recursos del Gobierno se cubrirían con este endeudamiento - y también con los recursos de apoyos presupuestarios de otros organismos multilaterales con los que se está negociando o teniendo conversaciones- y no emitiendo títulos valores en el mercado financiero doméstico o bien con ingresos tributarios ordinarios, los cuales se estiman que tendrán una notable disminución para el año 2020.”





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 4

6.- Este tipo de endeudamiento es considerado un pilar importante en la estrategia de financiamiento del Gobierno para el Presupuesto 2020 vigente, ante la difícil situación fiscal por la que actualmente está pasando el país y que se ha visto debilitada por la emergencia sanitaria COVID-19, es por eso que la aprobación de esta iniciativa permitirá mitigar los efectos económicos y fiscales adversos de la pandemia y apoyar acciones encaminadas a lograr la sostenibilidad fiscal a corto y mediano plazo. Caso contrario, significaría para el Gobierno un traspie en su estrategia de financiamiento para enfrentar la situación fiscal del país y el creciente gasto público generado por el COVID-19, disminuyendo en gran medida su capacidad en su accionar que conllevaría a realizar e implementar ajustes importantes en el gasto público, siendo que la población más vulnerable es la que se vería más afectada negativamente, lo cual acrecentaría la inestabilidad social que se está generando producto de la crisis sanitaria.

7.- El proyecto de ley sometido a consulta, tal y como se puede confirmar en su parte dispositiva, reúne el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la legislación costarricense para la contratación de créditos externos, cuando generan responsabilidad para el Gobierno de la República, en este caso a través del Ministerio de Hacienda, por tanto, se gestionaron las autorizaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y de la Autoridad Presupuestaria así como el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica.

Es así como MIDEPLAN mediante Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0615-2020 de fecha 2 de junio de 2020, emitió el Dictamen de aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público:

“Por lo tanto, en mi condición de Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 5525 de Planificación Nacional y el Decreto Ejecutivo 35222-H Reglamento para gestionar la autorización para la contratación del crédito público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos, resuelvo lo siguiente:

Emitir la aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público para la operación Apoyo Presupuestario para el Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización mediante un Préstamo para Políticas de Desarrollo, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con un aporte de hasta US\$300.000.000 (trescientos millones de dólares de los Estados Unidos con cero centavos) por parte de cada uno de los acreedores; para un total de US\$600.000.000 (seiscientos millones de dólares de los Estados Unidos con cero centavos), donde el Gobierno de la República sería el prestatario y el Ministerio de Hacienda sería el organismo ejecutor.

Lo anterior no exime al Ministerio de Hacienda de los trámites que corresponda ante el Banco Central de Costa Rica, la Autoridad Presupuestaria y la Asamblea Legislativa, tal como lo indica la normativa jurídica vigente.”

Es importante señalar que el oficio de aprobación que emite Mideplan en el texto del proyecto de ley se consigna de forma errónea al indicar que es el Oficio N°MIDEPLAN-DM-669-19 de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 5

fecha 02 de junio de 2020, siendo lo correcto citar el Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0615-2020 de fecha 2 de junio de 2020.

II.- Vinculación del proyecto de ley con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022.

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 (PNDIP 2019-2022) define un objetivo nacional integral, el cual es *“Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, disminución de la pobreza y la desigualdad”*. Congruente con este objetivo nacional, el PNDIP contempla Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial, las cuales en el contexto actual están directamente vinculadas con la atención de los impactos socioeconómicos de la crisis sanitaria y con las medidas para la sostenibilidad fiscal.

El objetivo general del Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización consiste en *“Apoyar la implementación de acciones de política pública y resultados de desarrollo para proteger los ingresos y empleos de las personas y fomentar la recuperación de las PYME del impacto del COVID-19, reforzar la sostenibilidad fiscal y la recuperación post-COVID-19 promoviendo el crecimiento verde y el desarrollo bajo en carbono”*, el cual se encuentra alineado con el objetivo nacional del PNDIP; así como con prioridades de las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial *“Economía para la Estabilidad y Crecimiento”*, *“Innovación, Competitividad y Productividad”*, *“Seguridad Humana”* e *“Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial”* del PNDIP 2019-2022, tal como se indica en la siguiente Matriz de Vinculación.

Matriz de Vinculación con PNDIP 2019-2022

Objetivos del Programa	Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022
Apoyar la implementación de acciones de política pública y resultados de desarrollo para proteger los ingresos y empleos de las personas y fomentar la recuperación de las PYME del impacto del COVID-19, reforzar la sostenibilidad fiscal y la recuperación post-COVID-19 promoviendo el crecimiento verde y el desarrollo bajo en carbono.	<p>Objetivo nacional: Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, disminución de la pobreza y la desigualdad. Este objetivo nacional se asoció a 5 indicadores de metas nacionales vinculados con las dimensiones producción, empleo, pobreza, desigualdad y descarbonización de las actividades productivas nacionales.</p> <p>Objetivos del Área Estratégica de Articulación Presidencial “Economía para la Estabilidad y Crecimiento”, referidos a: <i>“Mantener la inflación cercana a la de los principales socios comerciales del país y</i></p>





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 6

Objetivos del Programa	Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022
	<p><i>promover el saneamiento de las finanzas públicas, facilitando la reducción del costo de vida, atenuar la trayectoria de la deuda pública y la toma de decisiones por parte del sector productivo nacional” y “Mejorar la eficiencia y estabilidad del sistema financiero, así como la inclusión de los segmentos con dificultad de acceso a los servicios financieros, contribuyendo con el crecimiento económico del país”. Entre las metas asociadas a estos objetivos están las vinculadas al Porcentaje del déficit financiero del Gobierno Central respecto del PIB, Porcentaje máximo de deuda Pública del Gobierno Central con respecto al PIB y Porcentaje de crédito a MIPYMES respecto al total de crédito corporativo, entre otros indicadores.</i></p> <p>En esta Área se integran intervenciones estratégicas del Sector Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera, relacionadas con la gestión fiscal e inclusión financiera, entre otras.</p> <p><u>Objetivo Área Estratégica de Articulación Presidencial “Innovación, Competitividad y Productividad”</u>: Incrementar la competitividad, la productividad nacional y la generación del empleo formal en Costa Rica, mediante el fomento de la innovación, la empresariedad, la capacitación del recurso humano, la inserción al mercado internacional y el cumplimiento de los derechos laborales.</p> <p>Este objetivo está asociado a metas referidas al Índice de Competitividad Global de Costa Rica, Productividad Laboral anual y Porcentaje de empleo formal, donde confluyen intervenciones estratégicas dirigidas a sectores productivos, incluyendo a PYMES y las temáticas de simplificación de trámites y producción sostenible de la actividad agropecuaria.</p>





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 7

Objetivos del Programa	Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022
	<p>Objetivo del Área Estratégica de Articulación Presidencial “Seguridad Humana”: Garantizar los derechos de las personas para vivir dignamente en sus hogares, en entornos seguros, protectores e inclusivos, satisfaciendo las necesidades fundamentales que favorezcan su desarrollo humano.</p> <p>Como parte de las metas de este objetivo están la reducción de los Porcentajes de hogares pobres y en pobreza extrema por Línea de Pobreza. Además, se integran intervenciones estratégicas del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social orientadas a la atención de grupos de poblaciones vulnerables para mejorar sus condiciones de desarrollo, entre otras.</p> <p>Objetivo del Área Estratégica de Articulación Presidencial “Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial”: Generar condiciones de planificación urbana, ordenamiento territorial, infraestructura y movilidad para el logro de espacios urbanos y rurales, resilientes, sostenibles e inclusivos. Una de sus metas está asociada al mejoramiento en la posición del país en el Índice de Desempeño Ambiental, lo cual se complementa con intervenciones estratégicas del Sector Ambiente, Energía y Mares que están orientadas a la descarbonización y mitigación de la contaminación ambiental.</p>

El deterioro en el crecimiento económico por los efectos del COVID-19 agrava la situación fiscal del país, ante la consecuente caída inmediata en los ingresos y el incremento en los gastos para mitigar los efectos de la crisis en la sociedad, aumentando en forma sustantiva las necesidades de recursos del Gobierno para hacer frente a las medidas implementadas para controlar la propagación del coronavirus y mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia. Adicionalmente, impacta la demanda interna y externa, el ahorro neto, crea una percepción de mayor riesgo y afecta las tasas de interés en el mercado local, con sus consecuentes efectos negativos en la inversión y el empleo.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 8

La degradación de la calificación de riesgo para Costa Rica por parte de calificadoras aumenta la incertidumbre en los mercados financieros, induciendo a un incremento de los rendimientos en los títulos de la deuda, lo cual restringe la capacidad del país para colocar bonos en el mercado internacional, a menos que se cuente con una garantía parcial o total de algún organismo multilateral.

Ante la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la operación de financiamiento de apoyo presupuestario del BIRF y el BCIE constituye una fuente importante de recursos para el Gobierno para financiar gastos presupuestarios asociados, no solo a las medidas de atención de la emergencia sanitaria, sino también para mitigar los impactos sociales y económicos que está generando. Coadyuva al fortalecimiento de la capacidad de gestión para mejorar la sostenibilidad fiscal, a la promoción de un desarrollo ambientalmente sostenible –crecimiento verde y desarrollo bajo en carbono- y a la reducción de la pobreza y desigualdad.

Las condiciones del financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) son favorables para el país, en comparación con el costo que tendría hacer colocaciones de Eurobonos en el mercado internacional o en dólares o colones en el mercado doméstico, según los estudios efectuados por el Ministerio de Hacienda, por lo cual se amortigua el impacto sobre el flujo de caja del Gobierno y se apoya la disminución en el costo de la deuda pública. Adicionalmente, se debe considerar la dificultad que existe en el mercado doméstico para proveer US\$600 millones adicionales y las implicaciones que genera en la inversión del sector privado.

El ejecutor del Préstamo es el Ministerio de Hacienda, siendo su jerarca quien, a su vez, tiene la rectoría del Sector Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera, en donde se programan las intervenciones del PNDIP relacionadas con objetivos del Área Economía para la Estabilidad y Crecimiento citados en la matriz anterior.

De manera complementaria al PNDIP 2019-2022, el Gobierno de la República tiene el objetivo de avanzar en sus compromisos ante la Convención Marco de Naciones Unidas para Cambio Climático (CMNUCC) para reducir la emisión de gases de efecto invernadero; así como en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales están relacionados con el reto de atender los efectos de la actual crisis sanitaria en poblaciones vulnerables y procurar un desarrollo en armonía con la naturaleza.

De este modo, el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha conllevado también a fortalecer el proceso para potenciar o mejorar el desempeño de diversas áreas de los ámbitos económico, social y ambiental del país, a saber: inversión, cohecho, gobierno corporativo, mercados financieros, seguros y pensiones privadas, competencia, asuntos fiscales, política ambiental, químicos, gobernanza pública, política regulatoria, estadísticas, economía y desarrollo, educación, empleo, trabajo y asuntos sociales,





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 9

salud, comercio y créditos a la exportación, agricultura, pesca, política científica y tecnológica, economía digital, y políticas de consumidor.

De este modo podemos concluir, que la iniciativa de ley evidencia la vinculación del Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización con las prioridades de política pública y asignación de recursos para el desarrollo nacional en los ámbitos económico, social y ambiental. Asimismo, las condiciones del financiamiento del BIRF y el BCIE son favorables para el país, por lo cual se amortigua el impacto sobre el flujo de caja del Gobierno y se apoya la disminución en el costo de la deuda pública.

III.- Recomendaciones y observaciones:

1.- Se recomienda corregir el número de Oficio en el cual Mideplan brindo dictamen de aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público de Apoyo Presupuestario, siendo lo correcto citar el Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0615-2020 de fecha 2 de junio de 2020.

2.- La Contraloría General de la República (CGR) en su oficio N°DFOE-SAF-0159 de 30 de marzo de 2020, en el cual brinda criterio favorable sobre el texto base del expediente legislativo N°21.871 *“Aprobación de los contratos de préstamo suscritos entre la República 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”*, señala que estas formas de financiamiento para el apoyo al presupuesto pueden ser favorables para las condiciones del país, al indicar:

“En proyectos anteriores para la aprobación de financiamiento multilateral o bilateral en condiciones concesionarias, la Contraloría ha expresado una opinión favorable, en los términos que se pueden resumir a continuación.

El acceso a fuentes internacionales de financiamiento la Contraloría lo ha considerado positivo para complementar el ahorro interno en la financiación del desarrollo. Se han visualizado buenos resultados en términos de menores presiones sobre el mercado interno, reducción del costo financiero para el erario público, y en la mayor disponibilidad de recursos para la inversión privada, como también apunta la exposición de motivos del presente proyecto.

La financiación por organismos multilaterales se ha considerado más favorable que otros mecanismos como la colocación de títulos valores, en términos de plazo y tasas de interés. Se acota que para el año 2019 y 2020, los recursos de apoyo presupuestario de estas operaciones se incorporaron en las proyecciones económicas del Banco Central de Costa Rica, conforme expone en su programa macroeconómico. La estrategia de deuda de mediano plazo, pretende aumentar el financiamiento por préstamos externos, de 0,8% del PIB en 2019, a cerca del 2,3% en 2020 y 2021.

Una baja de las tasas de interés que paga el erario público es de importancia central para el cumplimiento de la regla fiscal dispuesta por la ley N° 9635, pero en la presente crisis





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 10

internacional y su demanda sobre los recursos públicos, es de la mayor importancia que tras su atención inmediata, se procure el retorno en el mediano plazo a la sostenibilidad fiscal, para lo cual condiciones de financiamiento blandas son un componente necesario”.

3.- Además de las autorizaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Autoridad Presupuestaria y el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica, el crédito tendría que contar con la aprobación legislativa -etapa actual-, puesto que al otorgar el Estado su garantía, se ve comprometido en cierta medida el crédito público, lo que obliga a aplicar el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política, función que obedece a su control político y no en ejercicio de la potestad legislativa, como lo expresa la Sala Constitucional en su resolución N°1027-90 de 29 de agosto de 1990¹:

“... 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. Asimismo esa tutela legislativa, hace posible que en la ley aprobatoria del contrato se adopten normas que faciliten su ejecución, garanticen su cumplimiento o regulen extremos de su vigencia interna, tales como exenciones tributarias para los fondos del préstamo o para los bienes u obras que financia, garantías de solvencia institucional, administrativa y financiera, necesarias sobre todo por la imposibilidad de otorgarlas reales o de obviar la inembargabilidad de los bienes públicos, seguridades respecto de la liquidez y transferencia de los pagos- por ejemplo, contra medidas de inconvertibilidad o respecto de los llamados "riesgos políticos", que no tiene el acreedor por qué asumir y que, antes que asumirlas le llevarían a negar el crédito”.

En ese mismo sentido, recientemente la Procuraduría General de la República mediante Opinión Jurídica N°OJ-118-2020 de 29 de julio de 2020, con respecto al alcance del artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política, manifestó lo siguiente:

“III. ACERCA DE LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN SU FUNCIÓN TUTELAR O DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO ESTATAL

Tal como lo hemos analizado en otras oportunidades, la Constitución Política en su artículo 121, inciso 15, le atribuye a la Asamblea Legislativa una función de carácter tutelar sobre el endeudamiento del Estado por las repercusiones que tiene sobre las finanzas públicas, para lo cual controla las obligaciones financieras en que incurre el Poder Ejecutivo, mediante la aprobación de los convenios relacionados con el crédito público celebrados por dicho Poder. Una participación legislativa que se da a posteriori, sea una vez que el contrato ha sido celebrado, circunstancia que permite al Parlamento controlar los elementos del contrato, en particular las condiciones financieras y tributarias del convenio,

¹ <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82904>





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 11

su objeto, el fin, y las partes. Ergo, la aprobación se da sobre la operación y las condiciones bajo las que se contrae:

“El control de la Asamblea se ejerce sobre todo negocio que involucre un crédito público, es decir una obligación financiera para el Poder Ejecutivo. Las repercusiones que tiene el crédito público, en sus distintas manifestaciones, sobre las finanzas públicas determina el control específico, tutelar, de la Asamblea Legislativa manifestado sobre la aprobación de las condiciones financieras del crédito contraído: monto, tasas de interés, así como el plazo y particularmente del objeto, el destino del crédito y las partes, de manera que el pueblo pueda conocer los compromisos contraídos (así, entre otros pronunciamientos, N° OJ-040-97 de 1° de setiembre de 1997, OJ-026-1999 del 26 de febrero de 1999, OJ-149-2006 de 25 de octubre del 2006, OJ-072-2012 de 8 de octubre de 2012, C-434-2006 de 26 de octubre de 2006).” (OJ-117-2020, del 23 de julio. El subrayado no es del original.).

Lo determinante, entonces, a fin de satisfacer el recaudo constitucional, es que el Congreso lleve a cabo un control efectivo de todo negocio que involucre un crédito público, para lo que se requiere que estén presentes las condiciones financieras. De ahí que, incluso, la Sala Constitucional haya considerado que se cumple con el artículo 121.15 de mérito cuando la ley fija antes los parámetros bajo los cuales podrán suscribirse los créditos que se autorizan.

Así, por ejemplo, en la sentencia n°09192-98 de las 12:30 horas del 23 de diciembre de 1998, ese alto Tribunal señaló:

“VII.- Sobre la posibilidad de que el Poder Ejecutivo determine aspectos referentes al endeudamiento público.

Sin entrar todavía a analizar la constitucionalidad o no de que la Ley de Presupuesto contenga, dentro de sus fuentes de financiación, la autorización al Poder Ejecutivo para la emisión de bonos de la deuda pública -aspecto que será tratado más adelante- sí debe antes esta Sala pronunciarse -siguiendo el orden elegido por los diputados consultantes- sobre si dicha autorización debe expresar todos los aspectos atinentes a los títulos a ser emitidos (monto, valor facial, plazo y tasa de interés, entre otros) o si por el contrario, puede el legislador dejar a la Administración la posibilidad de regular todos o algunos de dichos contenidos. En el caso en examen, los promoventes consideran que el inciso b) del artículo 1° del proyecto en estudio, que precisamente autoriza al Ministerio de Hacienda (léase Poder Ejecutivo) para la emisión de bonos de la deuda pública por un monto de trescientos veinte mil seiscientos setenta y dos millones ciento sesenta y seis mil colones, es inconstitucional por el hecho de no establecer con claridad aspectos tales como plazo, tipo de interés y demás características de dichos títulos, en lo que consideran una violación al principio de anualidad presupuestaria, mismo que será definido con más detalle en el siguiente considerando. De todos modos, la consulta realizada por los señores diputados puede ser respondida de la siguiente forma: sobre la autorización para la emisión





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 12

de títulos de la deuda interna existe una evidente reserva legal, producto de la lectura de la primera parte del inciso 15) del artículo 121 constitucional. No obstante, dicha reserva debe ser entendida como comprensiva normalmente del poder de establecer el monto de la deuda a ser contraída, su plazo y la tasa de sus intereses -no necesariamente de otros detalles de los bonos autorizados-.” (El subrayado no es del original).

Luego en la resolución n.º 1695-1999 de las 12:03 horas del 5 de marzo de 1999, la misma Sala reiteró sobre el particular:

“Todo lo anterior conduce a señalar que lo constitucionalmente correcto es que la Asamblea Legislativa discuta y decida sobre la autorización de endeudamiento que se le pide, en términos que realmente permitan, tanto a los diputados como, por su medio a los ciudadanos, una clara noción sobre la carga que realmente significa dicha autorización, lo cual evidentemente no se da si en la autorización se dejan sin definir elementos fundamentales como el plazo o el interés. Por otra parte -tal y como se dijo en la consulta-, la Asamblea Legislativa aún conservará la facultad de control político que constitucionalmente le ha sido atribuída, si opta por la fijación de límites o parámetros objetivos -dentro de los cuales el Ejecutivo pueda actuar discrecionalmente- para la determinación concreta de los elementos del endeudamiento. Lo que no puede aceptarse es que el órgano constitucionalmente encargado de tal control renuncie a éste de forma implícita, y deje libre al Ejecutivo para establecer en definitiva cual será el monto real o total del endeudamiento, tal como ocurre en el caso ahora en comentario, sin que sea óbice para entenderlo así el hecho -anotado por la Procuraduría- de la existencia de la Ley número 5768 del trece de agosto de mil novecientos setenta y cinco que ordena al Ejecutivo tomar en cuenta "las condiciones del mercado financiero y los términos de cada emisión" y consultar al Banco Central, porque tales reglas son insuficientes desde la señalada perspectiva del control político que ha de ejercitar la Asamblea, en tanto que impiden tener una idea ni siquiera aproximada del peso que al final ha de representar para los administrados el endeudamiento autorizado”. (El subrayado no es del original).

De conformidad con la doctrina jurisprudencial recién citada, el presente proyecto de ley regula esas circunstancias relacionadas con los detalles financieros del crédito sustraído con el FMI y, en particular, un elemento fundamental en el control legislativo del crédito público consistente en la determinación del objeto del gasto, lo que le permite hacer un ejercicio efectivo de su función tutelar de las finanzas públicas. Todo lo cual determina la competencia de la Asamblea Legislativa para someterlo a su votación”...

Se concluye de este modo que la Asamblea Legislativa debe ejercer su rol de control político, que sin embargo a pesar de no poder modificar lo pactado por el Ejecutivo, se convierte en garante y custodio de los intereses de la ciudadanía como su representante, en cuanto a los términos y condiciones del endeudamiento, de sus efectos en las finanzas del país y capacidad de pago, sin dejar de lado que detrás del empréstito está el compromiso e imagen nacional ante la comunidad internacional, sin socavar la conveniencia y oportunidad del préstamo, especialmente en la crítica situación fiscal y sanitaria que afronta todo el país.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1530-2020
Pág. 13

4.- En virtud de la coyuntura actual por la que enfrenta el país a nivel económico y la necesidad de brindar atención eficiente y oportuna en la atención de la emergencia sanitaria internacional ocasionada por el COVID 19, se deben de valorar, analizar y considerar de forma conjunta, dentro del marco de las competencias institucionales, todas las medidas de mitigación y contención del gasto público que brinden un mayor uso eficiente a las finanzas públicas, pero también, todas las alternativas favorables que permitan financiar el Presupuesto Nacional en virtud del relevante efecto negativo en la recaudación fiscal y el incremento en el gasto asociado a la atención de las múltiples necesidades originadas por la pandemia en materia social, de salud y de seguridad pública. Si bien este financiamiento constituye un alivio temporal para el tema de las finanzas, sigue siendo necesario realizar otros tipos de reformas de carácter estructural para lograr alcanzar un equilibrio en la operación del Gobierno, con enfoque plurianual.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

Anexo: Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0615-2020 de fecha 2 de junio de 2020. Archivo.

C. Sr. Olegario Sáenz Batalla, Gerente, Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.

