



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

San José, 17 de setiembre de 2020  
MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020

Señora  
Flor Sánchez Rodríguez  
Jefa de Área  
Comisiones Legislativas VI  
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio HAC-423-2020 de 7 de setiembre 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 del Contrato de Préstamo N° 5054/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Financiar el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica”, expediente legislativo N°22.131.

**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, fueron favorables y de acuerdo a lo planificado. 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.- 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.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 2

Dado lo anterior, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no ha sido la excepción y está brindando apoyo a los países poniendo a disposición instrumentos financieros que permitan no solo apoyar la atención de esta emergencia de salud, sino también limitar o contrarrestar los impactos que generará en la economía y en la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

El proyecto de ley propuesto recae en una operación crediticia correspondiente a la modalidad de Préstamo Especial de Desarrollo (SDL, por sus siglas en inglés) del BID y viene a complementar la estrategia de financiamiento que ha implementado el Gobierno para atender la emergencia por el COVID-19, contribuirá a financiar los esfuerzos para contener la crisis sanitaria, y mitigar los efectos económicos y fiscales adversos de la misma, contribuyendo a preservar la estabilidad macroeconómica por medio de la recuperación de la actividad económica y conservación del empleo, entre otros.

**3.-** El monto total del financiamiento es hasta por la suma de doscientos cincuenta millones de Dólares (US\$250.000.000), bajo la *“Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo”* (SDL, por sus siglas en inglés) para financiar el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica. Los recursos del Préstamo serán desembolsados en un único desembolso y son de libre disponibilidad para apoyo al financiamiento del Presupuesto Nacional. El Prestatario utilizaría los recursos para financiar sus esfuerzos para contener la crisis sanitaria, mitigar sus efectos en la economía por medio de políticas de gasto anticíclicas y mantener una política de financiamiento de su presupuesto que no genere impactos negativos mayores.

**4.-** 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:

*“Este financiamiento 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, es decir, que parte de las necesidades de recursos se cubrirían con los recursos otorgados por el BID -y también con los recursos de apoyo presupuestario de otros organismos multilaterales con los que se están 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, a no ser que en el proceso de aprobación legislativo se orienten recursos a nuevas iniciativas de gasto.”*

**5.-** El Programa de Apoyo Presupuestario bajo la modalidad de Préstamo Especial de Desarrollo 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



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 3

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.

6.- 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-0599-2020 del 27 de mayo del 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 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 “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica”, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el monto de US\$250.000.000 (doscientos cincuenta 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.”*

7.- El objeto del Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica, según se detalla en la Cláusula 2.01 del Contrato dentro de las Estipulaciones Especiales, consiste en lo siguiente:

**“CLÁUSULA 2.01. Objeto del Programa.** (a) El Programa tiene por objeto apoyar las medidas que el Prestatario está implementando para enfrentar la pandemia del COVID-19, con miras a preservar la estabilidad macroeconómica. Los objetivos específicos del Programa son: (i) reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública; (ii) promover la recuperación económica y salvaguardar la estabilidad del sistema financiero y de la balanza de pagos; y (iii) promover la competitividad de la economía y



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 4

*mejorar el clima de negocios.*

*(b) El Programa contribuirá al financiamiento de medidas de protección de los ingresos de las poblaciones más vulnerables en el corto plazo, y a su vez apoya las acciones emprendidas por el Gobierno para implementar reformas estructurales orientadas a mejorar la competitividad y el clima de negocios, con el fin de elevar las perspectivas de crecimiento de mediano plazo.”*

La ejecución del Programa y la utilización de los recursos del financiamiento del BID serán llevadas a cabo por el Prestatario, por intermedio del Ministerio de Hacienda, el que, para los fines del Contrato, será denominado indistintamente “Prestatario” u “Organismo Ejecutor”<sup>1</sup>.

Se establece además que los recursos se deberán incorporar en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República. Siendo que los recursos del Contrato de Préstamo N° 5054/OC-CR son única y exclusivamente para ser utilizados en la ejecución del Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y constituye financiamiento para la estructura de gastos ya prevista en el Presupuesto vigente, se autoriza al Poder Ejecutivo para incluir dichos recursos en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República vigente mediante decreto ejecutivo. (Artículo 4, pág. 38 del Contrato 5054/OC-CR<sup>2</sup>)

## **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), plantea un Objetivo Nacional integral denominado: “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”, y, congruente con este Objetivo Nacional, el PNDIP contempla las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial denominadas: “Economía para la Estabilidad y Crecimiento” e “Innovación, Competitividad y Productividad”<sup>3</sup>, las cuales, dentro del contexto

<sup>1</sup> Segunda Parte del Contrato, Normas Generales enero 2020, Capítulo II, Definiciones, Artículo 2.01:

(...)

**51.** “Organismo(s) Ejecutor(es)” significa la(s) entidad(es) encargada(s) de ejecutar el Programa en todo o en parte.

(...)

**61.** “Prestatario” tendrá el significado que se le asigna en las Estipulaciones Especiales”

<sup>2</sup> “**ARTÍCULO 4-** Incorporación de Recursos en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República. Siendo que los recursos del Contrato de Préstamo N° 5054/OC-CR son única y exclusivamente para ser utilizados en la ejecución del Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y constituye financiamiento para la estructura de gastos ya prevista en el Presupuesto vigente, se autoriza al Poder Ejecutivo para incluir dichos recursos en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República vigente mediante decreto ejecutivo.”

<sup>3</sup> Artículos 2 incisos a) y f), 10 y 11 inciso g) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (N°41187-MP-MIDEPLAN de 20 de julio de 2018)



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 5

actual, están directamente vinculadas con la atención de los impactos económicos ocasionados por la crisis sanitaria, generando gran impacto en la producción, el empleo y la sostenibilidad fiscal.

Como se indicó anteriormente el objetivo general del Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica con el BID es apoyar las políticas para enfrentar la pandemia del COVID-19, con miras a preservar la estabilidad macroeconómica y sus objetivos específicos son: **i)** reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública; **ii)** promover la recuperación económica y salvaguardar la estabilidad del sistema financiero y **iii)** promover la competitividad de la economía y mejorar el clima de negocios.

Lo anterior, demuestra que los objetivos generales y específicos del proyecto de ley propuesto, están estrechamente vinculados o alineados con objetivos, metas e intervenciones de las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial, específicamente con las Áreas “Economía para la Estabilidad y Crecimiento” e “Innovación, Competitividad y Productividad” del PNDIP 2019-2022, tal como se indica en la siguiente Matriz de Vinculación.

**Matriz de Vinculación**

| Objetivos del préstamo   | Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022  |
|--|---|
| <p>Objetivo general: Apoyar las políticas para enfrentar la pandemia del COVID-19, con miras a preservar la <u>estabilidad macroeconómica</u>.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Reducir el déficit fiscal</u> para lograr la <u>sostenibilidad de la deuda pública</u>.</li> <li>2. <u>Promover la recuperación económica</u> y <u>salvaguardar la estabilidad del sistema financiero</u>.</li> <li>3. <u>Promover la competitividad</u> de la economía y mejorar el clima de negocios.</li> </ol> | <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 contempla metas específicas relacionadas con el crecimiento de la producción, reducción del desempleo y de la pobreza multidimensional.</p> <p><b>Objetivos del Área Estratégica de Articulación Presidencial “Economía para la Estabilidad y Crecimiento”</b>, específicamente al referido a: “Mantener la inflación cercana a la de los principales socios comerciales del país y 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</p> |



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 6

| Objetivos del préstamo | Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022   |
|------------------------|--|
|                        | <p>acceso a los servicios financieros, contribuyendo con el crecimiento económico del país”</p> <p>Estos objetivos están asociados a metas relacionados con: Brecha de inflación local respecto de la inflación de largo plazo de los principales socios comerciales, Porcentaje del déficit financiero del Gobierno Central respecto del PIB, Porcentaje máximo de deuda Pública del Gobierno Central con respecto al PIB, Margen de Intermediación Financiera (M4) sin diferencial cambiario y Porcentaje de crédito a MIPYMES respecto al total de crédito corporativo, entre otros indicadores.</p> <p><b>Intervenciones estratégicas del Área” Economía para la Estabilidad y Crecimiento”,</b> particularmente las referidas a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión Hacienda Pública</li><li>• Gestión del Gasto y la Deuda del Gobierno Central,</li><li>• Programación macroeconómica del BCCR.</li><li>• Banca de Desarrollo</li><li>• Inclusión financiera</li></ul> <p><b>Objetivo Área Estratégica “Innovación, Competitividad y Productividad”:</b> 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><b>Este objetivo está asociado a metas referidas a:</b> Valor del Índice de Competitividad Global de Costa Rica y Productividad Laboral anual, entre otros.</p> <p>En esta Área confluyen intervenciones estratégicas de los sectores Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital; Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social; Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural; Comercio Exterior; Turismo, Educación y Cultura; Ambiente, Energía y Mares, complementado con</p> |



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 7

| Objetivos del préstamo | Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022    |
|------------------------|---|
|                        | intervenciones del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, particularmente. |

Nota: Los subrayados son suplidos.

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 hacerle frente a las medidas que se están implementando para controlar la propagación del coronavirus y mitigar los impactos socioeconómicos de esta pandemia.

La crisis del COVID-19 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.

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, este Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica, bajo la modalidad de Préstamo Especial de Desarrollo (*SDL por sus siglas en inglés*) con el BID, complementa la estrategia de financiamiento que ha implementado el Gobierno para atender la emergencia por el COVID-19, alineado con la operación de financiamiento establecido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de su Instrumento de Financiamiento Rápido, aprobado a finales de agosto por la Asamblea Legislativa, actualmente ley de la República N°9895 del 27 de agosto de 2020, denominada: "Autorización al Gobierno de la República para la contratación de un rédito por medio del instrumento de financiamiento rápido (IFR) con el Fondo Monetario Internacional para apoyo presupuestario en la atención de la emergencia COVID-19".

Las condiciones del financiamiento del Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica 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 del Ministerio de Hacienda, por lo cual se amortigua el impacto sobre el flujo de caja y se apoya la disminución en el costo de la deuda.



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 8

El Ministerio de Hacienda, quien es el ejecutor de la operación de endeudamiento propuesta, tiene asignada actualmente las intervenciones estratégicas del Área “*Economía para la Estabilidad y Crecimiento*”, que tiene por objetivo definir, coordinar y dar seguimiento de las políticas macroeconómicas para la estabilidad económica, el impulso de la producción y la inversión pública, además le corresponde la rectoría del “*Sector Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera*”, potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la ministra o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público en cada ámbito competencial, y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del PNDIP<sup>4</sup>.

De manera complementaria al PNDIP 2019-2022, 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, 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, salud, comercio y créditos a la exportación, agricultura, pesca, política científica y tecnológica, economía digital, y políticas de consumidor.

Por lo anterior, se evidencia que existe una vinculación o atinencia del proyecto de ley “*Aprobación del Contrato de Préstamo N° 5054/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Financiar el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica*”, expediente legislativo N°22.131, con las prioridades gubernamentales establecidas en el PNDIP.

### **III.- Recomendaciones y observaciones:**

**1.-** 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.*”

<sup>4</sup> Artículos 2 inciso f), 10 y 11 inciso g) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (N°41187-MP-MIDEPLAN de 20 de julio de 2018)



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 9

*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 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”.*

**2.-** 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 1990<sup>5</sup>:

*“... 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”.*

<sup>5</sup> <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-1353-2020  
Pág. 10

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, 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.**



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020  
Pág. 11

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 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 atribuida, 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



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

MIDEPLAN-DM-OF-1353-2020

Pág. 12

*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"...*

**3.-** 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.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes. Asimismo, no omito manifestar la importancia que tiene la aprobación de este Proyecto de Ley con el fin de mejorar las condiciones fiscales del país a través de recursos de organismos internacionales que permite mejorar el perfil de la deuda, bajar el costo de la misma y permitir al Ministerio de Hacienda asegurar el financiamiento para brindar los bienes y servicios necesarios en medio de la pandemia. Por otra parte, libera presión sobre las tasas locales al requerir menos recursos del mercado local. Estas condiciones son de vital importancia para mantener la estabilidad macroeconómica que potencie el crecimiento y desarrollo económico del país

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

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