

05 de marzo de 2019
DH-DAEC-0181-2019

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i.
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
comisión-economicos@asamblea.go.cr

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "Autorización para emisión de títulos valores en el mercado internacional y contratación de líneas de crédito", expediente N°21201, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

La Defensoría de los Habitantes comprende la importancia del proyecto de ley en análisis y las razones por las cuáles el Poder Ejecutivo pretende que se autorice emitir títulos de deuda externa. Sin embargo, también comprende las preocupaciones de algunos sectores productivos, en cuanto a las posibles repercusiones en el tipo de cambio, al apreciarse el colón (descenso del tipo de cambio del colón en relación con el dólar) por el aumento de dólares en la economía, en caso de que el Poder Ejecutivo los convierta a colones). De presentarse esa situación, es claro que actividades como turismo y exportaciones podrían perder competitividad. Tampoco puede este Órgano Defensor dejar de valorar el hecho de que este tipo de endeudamiento implica, de una u otra forma, trasladar a futuro el pago de esta deuda.

Sin embargo, la Defensoría no puede dejar de reconocer que la colocación de deuda en los mercados internacionales sí puede tener efectos importantes en el corto plazo que podrían ser favorables para la reactivación económica y el estímulo al empleo: reducción de la presión al alza en las tasas de interés y liberación de recursos financieros para el sector privado.

Por otro lado, la Defensoría considera son de recibo las preocupaciones que han manifestado algunas señoras y señores en cuanto al uso y control de los nuevos recursos que ingresen producto de estas colocaciones. Por lo tanto, este Órgano Defensor, aunque no tiene objeción a que se autorice esta colocación de deuda externa, considera oportuno hacer algunas sugerencias para la mejora del proyecto desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, la Defensoría manifiesta su anuencia parcial a la aprobación del proyecto en análisis.

2. Competencia del mandato DHR:

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley:

La exposición de motivos del proyecto de ley en análisis indica que la propuesta es uno de varios pasos que el Poder Ejecutivo ha planteado para el fortalecimiento de la posición fiscal del país:

1. Contención del gasto en 2018 (Directrices emitidas)
2. Disminución del gasto para 2019. Se plantea que el presupuesto 2019 creció en un 17.5% pero al excluir el servicio de la deuda el incremento del presupuesto es de 1% y si se extrae el pago de pensiones con cargo al mismo, resulta un decrecimiento en relación con el presupuesto 2018.

3. Presentación del Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, hoy Ley N° 9635, cuya aprobación, según indica la exposición de motivos del proyecto en análisis "(...) *permitirá al Estado costarricense alcanzar una mayor estabilidad fiscal, recobrar credibilidad y devolver la confianza tanto a inversionistas locales como internacionales, lo cual se traducirá en una mayor inversión en el país y su consecuente crecimiento económico...*"

La siguiente tabla, extraída de la Exposición de motivos, se presenta el aporte esperado de la Ley 9536 en términos del PIB hasta el año 2023.

Proceso validación MH - BCCR	2019	2020	2021	2022	2023
Rendimiento	1,09	2,22	3,24	3,70	4,23
IVA	0,23	0,48	0,53	0,56	0,56
ISR ¹	0,34	0,76	0,87	0,93	0,93
Aumento carga tributaria ²		0,43	0,43	0,41	0,23
Amnistía	0,50				
Regla fiscal	0,02	0,55	1,41	1,79	2,51

Fuente: **Estimaciones** del Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos, expediente N° 21201.

4. El cuarto paso consiste en la emisión de deuda en los mercado internacional por un monto de hasta US\$6000 millones (seis mil millones de dólares), o su equivalente en cualquier otra moneda (el proyecto de ley en análisis) que, según la Exposición de motivos "(...) *le permitiría al país, acceder a una fuente alterna de financiamiento para no competir por los recursos en el mercado doméstico, lo cual incidiría en una menor presión sobre las tasas de interés locales favoreciendo la inversión privada y el crecimiento económico, al tiempo que permitirá al Gobierno controlar la carga en el reconocimiento de intereses y del déficit financiero...*"

Se plantea, además, que la aprobación de este proyecto de ley permitiría una mejor gestión la cartera de la deuda de la siguiente manera:

- "(...) La gestión del riesgo de refinanciamiento al habilitar la ampliación de los plazos al vencimiento con emisiones de más largo plazo que las locales.
- La disminución del riesgo de tasas al acceder a los mercados internacionales con títulos a tasa fija.
- El control del riesgo cambiario ya que permite calzar la presión de los importantes vencimientos existen en dólares los que serían atendidos con los recursos provenientes de las emisiones internacionales (...)"

Además, se exponen las razones por las cuáles, en la actual coyuntura, se justifica la aprobación de este proyecto:

1. Limitada capacidad de ahorro nacional. Esto hace difícil que a nivel local se aumente la colocación de títulos del Gobierno.
2. Necesidades crecientes de financiamiento en el Gobierno Central.
3. Alta competencia de los recursos disponibles: Los inversores nacionales tienen alrededor del 90% de lo negociado en el mercado de valores costarricense. Pero para administrar sanamente su riesgo deben diversificar sus portafolios, lo cual puede limitarle al Ministerio de Hacienda su capacidad de colocar títulos en el mercado interno. Asimismo, hay demanda de crédito en el sector privado, a pesar de que hay una desaceleración económica. Esto hace que sea más difícil para el Ministerio de Hacienda colocar sus títulos, amén de que presiona las tasas de interés al alza.
4. Precisamente, la presión sobre las tasas de interés locales es otro factor que impulsa a tratar de colocar deuda a nivel internacional. Como antecedente, se cita la Ley N° 9070 que autorizó la participación de Costa Rica en el mercado internacional en el año 2012 y se señala que con la sola aprobación del acceso a mercados internacionales, se inició un descenso de las tasas de interés internas. Valga señalar que el texto en análisis es muy similar al de la citada ley N° 9070. La exposición de motivos afirma que la deuda generada a partir de la ley N° 9070 ya fue cancelada.
5. Perfil de endeudamiento. Las necesidades de liquidez del Gobierno Central han hecho que el perfil de endeudamiento sea de alta exposición al riesgo por tratarse de endeudamiento con vencimiento de corto plazo y en moneda extranjera. Por ello, *"(...) se busca, entonces, con el presente proyecto de ley dotar al Ministerio de Hacienda de instrumentos que le permitirán diversificar las fuentes de fondeo, reducir el costo de los recursos y mejorar notablemente la estructura o composición de la deuda pública gestionando de esta forma los riesgos asociados al portafolio..."*

Se advierte, además en la exposición de motivos, que la propuesta en análisis no implica autorización de *nuevo* financiamiento sino un mecanismo adicional de acceso a recursos, de manera que *"(...) el tamaño del financiamiento y del nuevo endeudamiento siempre estará autorizado en el presupuesto nacional, pero la posibilidad de no depender única y exclusivamente de la dotación del mercado doméstico, facilitará una mejora notable en el desempeño del Gobierno por buscar los recursos"*. En ese sentido, se informa que, al día de hoy, la deuda del Gobierno es 20% externa y 80% deuda interna.

Por otro lado, en el proyecto, al igual que en la ley N° 9070, se crea un procedimiento especial para la contratación de la colocación y el servicio de los títulos *"de manera que se puedan realizar de manera rápida y eficiente para buscar las mejores condiciones financieras, siempre buscando garantizar los principios constitucionales en contratación administrativa como la eficiencia, igualdad, libre competencia y publicidad, así como las condiciones más ventajosas para el país en términos de calidad, técnica, experiencia y precio..."*

4. Contenidos del Proyecto de Ley:

- Se autoriza la emisión de deuda en el mercado internacional por un monto de hasta US\$6000 millones (seis mil millones de dólares), o su equivalente en cualquier otra moneda. Tales emisiones podrán efectuarse en un plazo máximo de 6 años con un máximo anual de US\$1.500 para los dos primeros años y de US\$1.000 millones para los siguientes.
- Las tasas de interés no podrán ser superiores al rendimiento establecido en el proyecto.
- Los plazos de vencimiento de los bonos podrán ubicarse en un mínimo de cinco años.
- Proceso especial abreviado de contratación *"(...) siempre buscando garantizar los principios constitucionales en contratación administrativa como la eficiencia, igualdad, libre competencia y publicidad, así como las condiciones más ventajosas para el país en términos de calidad, técnica, experiencia y precio..."*
- Contratación de un Banco que asistirá al Gobierno en los proceso de contratación.

5. Análisis del contenido del proyecto:

La Defensoría de los Habitantes comprende la importancia del proyecto de ley en análisis y las razones por las cuáles el Poder Ejecutivo pretende que se autorice emitir títulos de deuda externa. Sin embargo, también comprende las preocupaciones de algunos sectores productivos, en cuanto a las posibles repercusiones en el tipo de cambio, al apreciarse el colón (descenso del tipo de cambio del colón en relación con el dólar) por el aumento de de dólares en la economía, en caso de que el Poder Ejecutivo los convierta a colones). De presentarse esa situación, es claro que actividades como turismo y exportaciones podrían perder competitividad. Tampoco puede este Organismo Defensor dejar de valorar el hecho de que este tipo de endeudamiento implica, de una u otra forma, trasladar a futuro el pago de esta deuda.

Sin embargo, la Defensoría no puede dejar de reconocer que la colocación de deuda en los mercados internacionales sí puede tener efectos importantes en el corto plazo y que podrían ser favorables para la reactivación económica y el estímulo al empleo: reducción de la presión al alza en las tasas de interés y liberación de recursos financieros para el sector privado.

Por otro lado, la Defensoría considera son de recibo las preocupaciones que han manifestado algunas señoras y señores en cuanto al uso y control de los nuevos recursos que ingresen producto de estas colocaciones¹. Por lo tanto, este Órgano Defensor, aunque no tiene objeción a que se autorice esta colocación de deuda externa, considera oportuno sugerir a esa Comisión lo siguiente:

1. En relación con lo dispuesto en el artículo 6, que establece el procedimiento para la contratación de la colocación y el servicio de los títulos, se crea una comisión de calificación y selección, la cual además de establecer los criterios para la selección de la oferta, debe realizar un proceso de preselección de las mejores ofertas que cumplan con esos criterios. En el último párrafo de ese artículo se indica que *"este procedimiento de selección deberá aplicarse por lo menos cada dos años. Cuando no se realice, el Ministerio de Hacienda deberá invitar, como mínimo, a los bancos preseleccionados en el concurso anterior."*

Al respecto, esta Defensoría considera que esa disposición podría abrir un portillo para que no se convoque a la Comisión pues no existe en el proyecto ninguna obligación de fiscalizar el cumplimiento de esa convocatoria.

2. En el artículo 8 se establece que el Ministerio de Hacienda debe enviar a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos en la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República *"un informe detallado del proceso de colocación y/o reestructuración de la deuda y de sus costos, así como de la justificación técnica de las tasa de interés pactada en función de las condiciones prevalecientes del mercado, donde se demuestren los ahorros y otros beneficios obtenidos en dicho proceso."* Se establece, además, que *"la Contraloría General de la República como ente auxiliar de la Asamblea Legislativa coadyuvará en el análisis periódico de dichos informes"*.

Al respecto, la Defensoría considera que, si bien es cierto, el informe de Hacienda y a la Comisión Ingreso y el Gasto Públicos en la Asamblea Legislativa es una medida adecuada con miras a la transparencia y el control sobre la legalidad de lo actuado por ese Ministerio, el proyecto de ley no prevé ninguna consecuencia para quien recomiende o apruebe colocaciones en el extranjero que no cumplan con las disposiciones de la ley. Esto cobra vital importancia por cuanto, una vez hecha la colocación y aún cuando la Contraloría, en forma *ex post*, declare que se incumplió alguna disposición de la ley, será imposible dejar sin efecto esa colocación que ya está en el mercado internacional.

¹ <https://www.larepublica.net/noticia/preocupaciones-politicas-y-cambiaras-sobre-los-eurobonos>, 14 de enero 2019

Por lo tanto, este Órgano Defensor considera recomendable establecer algún tipo de responsabilidad en forma expresa para quién recomiende o apruebe una colocación incumpliendo alguno de los límites o requisitos que establece esta ley, incluyendo lo dispuesto en el artículo 12 en cuanto a que, salvo la primera colocación en el mercado internacional, las demás colocaciones sólo podrán hacerse "*en estricto cumplimiento de las disposiciones en materia de crecimiento del gasto corriente contenidas en el capítulo II del Título IV de la ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (...)*".

Con base en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes manifiesta su acuerdo parcial con el proyecto de ley N° 21 201 y sugiere valorar las recomendaciones de mejora en materia de transparencia y rendición de cuentas planteadas en el presente documento.

Agradecida por la deferencia consultiva,



PhD. Catalina Crespo Sancho
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo