

San José, 22 de agosto de 2019  
DH-DAEC-0671-2019

Señora  
FLOR SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Jefa de Área  
Comisiones Legislativas VI  
*Email: fsanchez@asamblea.go.cr*  
*Fax: 2243-2421*

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante el oficio HAC-240-2019 sobre el Proyecto de ley denominado: "APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS" suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento", expediente legislativo No. 21.449 en los siguientes términos:

### **1. Resumen Ejecutivo.**

El Proyecto de Ley 21.449 consta de cuatro artículos: En el artículo 1 se aprueba el contrato de préstamo por US\$500 millones entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento (CAF), además, contiene el texto del contrato y sus anexos. En el artículo 2 se dispone la finalidad del crédito indicando que utilizará para cubrir rubros de gasto autorizados en la Ley No. 9632, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2019. En el artículo 3 se condiciona la administración de los recursos al Principio de Caja Única del Estado y, el artículo 4 establece la exención de pago de impuestos, tasas, timbres contribuciones o derechos sobre el contrato del empréstito.

El crédito es por US\$500 millones, tiene un plazo de 18 años, un período de gracia de hasta 36 meses y una tasa de interés variable conformada por la tasa Libor a seis meses más un margen (equivalente a 3,93% al 14 de agosto de 2019).

Este proyecto de ley, por tratarse de un convenio internacional, no puede ser modificado en cuanto al contrato negociado, sino únicamente en sus normas de ejecución; sin embargo, las eventuales modificaciones que realice la Asamblea Legislativa sobre estas normas de ejecución no pueden desvirtuar los fines especificados en el contrato.

## 2. Normas jurídicas relacionadas.

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley No. 5525, Ley de Planificación Nacional, del 2 de mayo de 1974.
- Ley No. 1552, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, del 23 de abril de 1953.
- Ley No. 6821, Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, del 16 de marzo de 1983.
- Ley No. 6227, Ley General de Administración Pública, del 2 de mayo de 1978.
- Ley No. 7010, Contratos Financiamiento Externo, del 25 de octubre de 1985,
- Ley No. 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre del 2001 y su Reglamento.
- Ley No. 9632, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2019.
- Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Alcance 202 a La Gaceta 225 del 4 de diciembre de 2019.
- Decreto Ejecutivo No. 38305-H, Organización de la Dirección de Crédito Público, publicado en La Gaceta 72 del 14 de abril 2014.

## 3. Análisis del contenido del proyecto.

De la lectura del contrato de crédito, observa la Defensoría de los Habitantes, que los recursos a los que pretende tener acceso el Ministerio de Hacienda y que provienen de la Corporación de Fomento Andino, se utilizarían en el proceso de implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635, dado que se usarían para cubrir parte de las necesidades del presupuesto ordinario del 2019, disminuyendo así la presión que pudiera ejercer el Ministerio de Hacienda en el mercado local de fondos prestables, con la consecuente baja en las tasas de interés.

Concretamente, en relación con el expediente remitido, la Defensoría de los Habitantes procede a realizar las siguientes observaciones:

**En primer lugar**, el hecho de que el proyecto de ley, por tratarse de un convenio internacional negociado previamente por el Poder Ejecutivo, limita la implementación de las eventuales recomendaciones que pueda realizar la Asamblea Legislativa, así como sus órganos auxiliares, como la Defensoría de los Habitantes.

**En segundo lugar**, según se establece en el artículo 2 del proyecto de Ley, los recursos del crédito se utilizarían para sustituir el financiamiento interno previsto para el año 2019, en favor de deuda externa con una tasa de interés más baja.

Sin embargo, en la exposición de motivos no se presenta un análisis beneficio/costo que demuestre el ahorro para el Estado en el pago de intereses que implicaría el empréstito. Si bien, la tasa de interés del crédito puede ser menor que la tasa interna que ofrece el Ministerio de Hacienda por fondos en el mercado interno, deben considerarse que el contrato contiene varias cláusulas que, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, implican costos adicionales:

- a) En la cláusula 8 sobre condiciones especiales, se establece como condición previa al primer desembolso, un aporte de capital del país al CAF de al menos US\$110.007.400,0. Considera la Defensoría que siendo el préstamo por US\$500 millones y que se debe aportar US\$110 millones como aporte a la CAF, el país contaría de forma efectiva con aproximadamente US\$390 millones, y deberá pagar intereses y capitalización por el monto original de US\$500 millones. Ante este escenario, ¿cuál es el costo efectivo de este endeudamiento?, ¿cuál sería la tasa de interés implícita si con lo que se puede contar el país es el 78% del monto pactado y se cancela la deuda por todo el monto original?
- b) La cláusula 13 del contrato establece una comisión de compromiso semestral de 0,35% anual sobre los saldos no desembolsados del préstamo.
- c) La cláusula 14 del contrato establece una comisión de financiamiento del 0,85% que el prestatario debe pagar por una sola vez al CAF.
- d) La cláusula 15 del contrato establece que el prestatario debe pagar al CAF, a más tardar en el momento en que se realice el primer desembolso, la suma de US\$25 mil por concepto de gastos de evaluación.

Debido a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que es necesario que las señoras y señores diputados soliciten al Ministerio de Hacienda un análisis beneficio/costo del crédito, considerando los costos de oportunidad que implican las condiciones adicionales, como las señaladas, de manera que, se puedan determinar los ahorros reales o efectivos para el Ministerio de Hacienda al acceder a estos recursos en relación con el financiamiento interno previsto en la Ley de presupuesto de la República vigente.

**En tercer lugar,** se establece en el contrato del crédito que los recursos del préstamo estarán condicionados a ciertas acciones de política pública. En síntesis, el crédito consiste en un instrumento de préstamos de libre disponibilidad basado en resultados, de manera que el desembolso de los fondos estaría condicionado al cumplimiento de una serie de acciones cuyo efecto se mide en una matriz de acciones consensuadas (MAC).

La MAC tiene como objetivos impulsar reformas de política pública para alcanzar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y la elaboración de instrumentos económicos para el logro de la eficiencia fiscal y la equidad tributaria. Adicionalmente, se incluye una regla fiscal que limitaría el crecimiento del gasto corriente al condicionarlo al desempeño económico de la nación.

En la MAC del contrato de crédito, la sostenibilidad fiscal a largo plazo se pretende lograr con las siguientes acciones de política pública:

- Elaboración de un marco legal para fortalecer las finanzas públicas y promover su sostenibilidad.
- Establecimiento de mecanismos y herramientas que faciliten el cumplimiento de las disposiciones fiscales establecidas.
- Elaboración de un marco legal que regule las condiciones de remuneraciones en el sector público no financiero.
- Diversificación de las fuentes de financiamiento del gobierno central e incremento de la base de inversiones.

Por otra parte, en la MAC del contrato, la elaboración de instrumentos que permitan el logro de la eficiencia fiscal y la equidad tributaria se pretende lograr con las siguientes acciones:

- Establecimiento de parámetros de crecimiento del gasto público corriente para el año 2020.
- Elaboración de un instrumento de planificación que vincule los objetivos y prioridades nacionales con la formulación del presupuesto plurianual.
- Estructuración de un grupo independiente que revise el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y monitoree el cumplimiento de la regla fiscal.

En relación con las acciones propuestas en la MAC del contrato de crédito, considera la Defensoría de los Habitantes que son complementarias a las aprobadas por la Asamblea Legislativa mediante la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635. Sin embargo, la Defensoría recomienda a las señoras y señores diputados solicitar en las normas de ejecución del proyecto, que las acciones e instrumentos que se diseñen bajo el amparo de este contrato, se realicen en el marco de un Enfoque de Derechos Humanos (EDH).

El EDH considera a la persona en su rol de sujeto de derechos, como un fin en sí misma y no como un medio para la consecución de otros ideales. En este sentido, el EDH puede utilizarse como un marco filosófico, ético o moral para definir, juzgar y evaluar la conveniencia o no de las actuaciones de las instituciones del Estado y de las políticas públicas en general.

La política fiscal, al articular el proceso de recaudación de impuestos, redistribución de ingresos y financiación de servicios públicos, prestaciones sociales y deuda pública, constituye un instrumento esencial para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. En virtud de esto, una política fiscal progresiva, equitativa y solidaria es un prerrequisito para el cumplimiento de los derechos humanos.

Debido a lo anterior, si la sociedad costarricense busca consolidar una democracia igualitaria, en la que se cumplan plenamente los derechos humanos, debe aspirar a la construcción y mantenimiento de sistemas fiscales inclusivos y sostenibles asentados en seis elementos fundamentales:

- Primero, una política tributaria basada en la implementación de un sistema impositivo sencillo y globalmente progresivo, diseñada para hacer frente al contexto mundial y regional, así como alentada a conseguir ingresos públicos de la forma más equitativa y menos distorsionante posible, tomando en cuenta que se debe lograr un nivel de presión fiscal que permita desarrollar políticas públicas que cumplan las expectativas de los ciudadanos.
- Segundo, una administración tributaria moderna, efectiva en la recaudación de impuestos y cercana a los contribuyentes. Una administración con capacidad para combatir la evasión y defraudación de impuestos, pero también con esfuerzos constantes para facilitar el cumplimiento tributario.
- Tercero, un gasto público orientado a la consecución de resultados, con visión de mediano y largo plazos, suficiente y orientado al cumplimiento de derechos humanos y a la promoción del crecimiento económico sostenible. Un gasto público integrado a la planificación, la evaluación y el monitoreo.
- Cuarto, una deuda pública utilizada de manera racional y estratégica, y comprendida como herramienta de financiamiento coherente con estrategias de desarrollo y contracíclica ante choques económicos.
- Quinto, una política fiscal cimentada por mecanismos efectivos para la transparencia—tanto de los ingresos como del gasto público y de la deuda—, la contraloría de los recursos y la rendición de cuentas basada en el cumplimiento de los derechos humanos.
- Sexto, una educación fiscal que motive una mayor participación y conocimiento ciudadano sobre la administración de lo público, que esté relacionada a su vez con los principios de Educación en Derechos Humanos. Esta educación fiscal debe

promover un círculo virtuoso de reciprocidad entre el Estado y los contribuyentes, lo que significa, una mayor voluntad de pagar impuestos por parte de los ciudadanos, en la medida en que es mayor la calidad de la gestión pública y viceversa. Sin suficiente conocimiento social sobre el rol de la política fiscal, la misma puede ser presa de intereses particulares y terminar divorciado de sus funciones colectivas.

Cuando la política fiscal de los Estados es inclusiva y sostenible, entonces se potencia el cumplimiento de metas de desarrollo económico y bienestar, con lo cual se redistribuyen los frutos de la vida en sociedad y se genera un modelo político basado en el cumplimiento de derechos y responsabilidades. Este manejo de la política fiscal es condición necesaria para producir cuatro macro-bienes públicos claves para la cohesión social: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva.

Para la Defensoría de los Habitantes, la posibilidad que brinda el convenio con la CAF de establecer acciones que permitan evaluar y diseñar la política fiscal costarricense bajo el enfoque de los derechos humanos constituye una oportunidad para mejorar la gestión presupuestaria del Estado y lograr una protección más efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, este proceso requiere de la comprensión de los efectos de la política fiscal sobre la realización efectiva de los derechos humanos, al tiempo que este mejor entendimiento permita la elaboración de una política fiscal compatible con el enfoque de derechos humanos.

#### 4. Conclusión.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, **esta Defensoría emite un criterio parcialmente favorable respecto de este proyecto**, debido a la necesidad de corregir los temas esenciales que aquí se han comentado.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Cordialmente,



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

