

Al contestar refiérase
al oficio N° **14269**

12 de setiembre de 2024
DFOE-FIP-0776

Señora:
Flor Sánchez Rodríguez
Jefa de Área Legislativa VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “*Aprobación del contrato de préstamo N.° 9502-CR que Financiará el Segundo Préstamo de Políticas de Desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres en Costa Rica con opción de desembolso diferido ante catástrofes (Cat Ddo), suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*”, tramitado actualmente bajo el expediente N.° 24.264.

Se atiende su oficio AL-CPAHAC-0112-2024-25, del 20 de agosto de 2024, mediante el cual solicita la opinión de la Contraloría General de la República, sobre el proyecto de ley denominado “*Aprobación del contrato de préstamo N.° 9502-CR que Financiará el Segundo Préstamo de Políticas de Desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres en Costa Rica con opción de desembolso diferido ante catástrofes (Cat Ddo), suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*”, tramitado actualmente bajo el expediente N.° 24.264. Al respecto, el Órgano Contralor se presentó en audiencia el pasado 14 de agosto en la Comisión de Asuntos Hacendarios.

DFOE-FIP-0776

2

12 de setiembre de 2024

I. Contenido del proyecto

El proyecto de ley en cuestión, en su exposición de motivos, hace referencia a la necesidad que tiene el país de estar preparado para enfrentar los gastos correspondientes a emergencias y desastres, puesto que si bien Costa Rica ha tenido una relativa capacidad financiera para reconstruir infraestructura y atender las necesidades provocadas por los desastres ocurridos en el pasado, tendencialmente esa capacidad se ha reducido sin que existan previsiones para estimar las pérdidas, o bien, diversificar en apoyos diferentes al Fondo Nacional de Emergencias.

En ese sentido, el proyecto señala que el propósito de la operación del Préstamo para Políticas de Desarrollo con Opción de Desembolso Diferido en Caso de Catástrofe es dotar de una línea de financiamiento contingente que ofrece el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con la que se brinda liquidez inmediata a países que lo requieren. Lo anterior, con el fin de que puedan hacer frente a emergencias derivadas de desastres naturales o de eventos relacionados con la salud; momentos en que las restricciones de liquidez suelen ser más altas. Este instrumento, indica, sirve como financiamiento inicial mientras se movilizan fondos de otras fuentes, como la ayuda bilateral o préstamos para la reconstrucción, de manera que mejora la capacidad del Gobierno de Costa Rica para gestionar riesgos de desastres naturales y emergencias sanitarias, así como impactos del cambio climático. Todo esto, a través del apoyo estratégico a las reformas de políticas públicas, normativas e institucionales implementadas por el Gobierno para impulsar su programa de gestión del riesgo de desastres.

Adicionalmente, se indica en la exposición de motivos que este financiamiento no se encuentra ligado a ningún proyecto de inversión en particular, sino que los fondos pueden utilizarse después de un desastre con origen en un fenómeno natural o una emergencia relacionada con la salud, una vez que el Poder Ejecutivo haya declarado el estado de emergencia mediante un decreto ejecutivo, de conformidad con la Ley N.º 8488. Asimismo, al tratarse de un instrumento de cobertura ex ante; es decir, que se contrata previo a que ocurra un desastre, en el Contrato de Préstamo no se especifican los proyectos que serían financiados con los recursos del crédito, ni se incluyen categorías a financiar.

En relación con las condiciones financieras, el cuadro 1 de la exposición de motivos presenta el detalle, como el monto de préstamo correspondiente a USD 160 millones por un plazo de 19 años y con un desembolso establecido para 3 años; plazo que puede renovarse hasta 4 veces para un máximo de 15 años en total. El periodo de gracia de 3,5 años.

DFOE-FIP-0776

3

12 de setiembre de 2024

Cuadro N.º 1
Resumen Términos y Condiciones Financieras del Crédito

Prestatario	Gobierno de la República
Acreedor	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Organismo ejecutor	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias con el apoyo del Ministerio de Hacienda en lo que corresponda
Monto	USD 160.000.000
Tasa de interés	Anual. Basada en Tasa SOFR más un margen variable (que actualmente es de un 1,24%). Actualmente, la tasa es de un 6,55%
Plazo del crédito	19 años
Período de gracia	3,5 años
Período de amortización	15,5 años
Plazo de desembolso	3 años. El plazo de desembolso puede renovarse hasta 4 veces, por un máximo de 15 años en total 24 de marzo del 2026. El CAT DDO tiene la característica de ser revolvente, es decir, los montos reembolsados previo a la fecha de cierre quedarían disponibles para siguientes desembolsos.
Plazo de cierre	
Comisión inicial	0,50% sobre el monto del préstamo, pagadera una sola vez
Comisión de renovación	0,25% sobre el monto no desembolsado, pagadera al momento de solicitar la renovación
Administración de los recursos	Principio de Caja Única

Fuente: Exposición de motivos, expediente legislativo N.º 24.264.

La tasa de interés es la tasa SOFR más un margen variable, la cual al momento de elaboración del presente proyecto y según se indica en la exposición de motivos es de 6,55%. Además, existe una comisión de renovación que corresponde al 0,25% sobre el monto no desembolsado, pagadera al momento de solicitar la renovación, y una comisión inicial de 0,50% sobre el monto del préstamo, pagadera una sola vez.

II. Opinión sobre el proyecto

El Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que, por su especialidad, corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) es la institución rectora en prevención de riesgos y tiene competencias ordinarias relacionadas con preparativos para atención de

DFOE-FIP-0776

4

12 de setiembre de 2024

emergencias y declaratoria de obras por peligro inminente. Además, tiene competencias extraordinarias en relación con la atención de emergencias ante desastres.

En esta línea, existen dos vías para la atención de situaciones en estado de necesidad y urgencia por parte de la CNE: 1) ante emergencias locales y 2) ante estados de emergencias así declaradas. Sobre esta última, le corresponde al Poder Ejecutivo declarar los estados de emergencias con fundamento en un estado de necesidad y urgencia, ocasionado por circunstancias de guerra, conmoción interna y calamidad. Esto faculta, durante su vigencia, tratamientos de excepción en la actividad administrativa, de contratación y la disposición de fondos públicos para la obtención ágil de recursos necesarios para su atención¹; siempre y cuando exista un nexo de causalidad entre el suceso generador del estado de emergencia y los daños provocados. Este régimen de excepción aplica para todas las fases de la emergencia, y requiere de un decreto ejecutivo para su habilitación.

Al aplicarse este régimen, la CNE realiza sus controles en materia de contratación y presupuesto, a través del Reglamento para las contrataciones públicas amparadas por el régimen de excepción y del Reglamento para el funcionamiento y fiscalización de las Unidades Ejecutoras. Una vez declarado el estado de emergencia por el Poder Ejecutivo, la CNE debe elaborar, en un plazo de dos meses, un plan general de atención de la emergencia, tomando en cuenta el reporte oficial de los daños, que las instituciones y los gobiernos locales están obligadas a remitir a la Comisión. Este plan general de la emergencia debe incluir aquellas acciones, obras y proyectos que la institucionalidad competente defina y reporte, quienes también deberán a su vez contribuir a dar respuesta, rehabilitar y reconstruir las afectaciones.

Finalmente, este mismo plan deberá especificar una relación de causa-efecto entre el suceso generador del estado de emergencia y los daños provocados que se pretenden abordar. En esta línea, podría ser conveniente precisar en el articulado de la ley que se requiera también contar con el plan general de la emergencia aprobado por la Junta Directiva de la CNE previo a la solicitud de desembolso, considerando que una condición para los desembolsos de esta línea de financiamiento es la declaratoria de estado de emergencia mediante Decreto Ejecutivo.

En relación con el costo financiero del crédito, al compararlo con las políticas de otros prestamistas para créditos de características y sectores comparables, se evidencia que la tasa de interés anual es en algunos casos similar a la de otros organismos que otorgan condiciones parecidas en relación con el periodo de desembolso y de amortización. Debe considerarse que este crédito presenta características particulares, como el hecho de no estar asociado a un proyecto definido previamente, sino que está sujeto a la atención de emergencias sanitarias o de la naturaleza. Esto podría implicar un pago de la comisión de renovación, debido a que no se tiene certeza de cuándo se

¹ Artículo 180 de la Constitución Política.

DFOE-FIP-0776

5

12 de setiembre de 2024

desarrollarían los proyectos, y además, se debe pagar una comisión inicial única que corresponde al 0,50% sobre el monto del préstamo (US\$800 mil).

Otro punto a considerar se asocia con las condiciones del mercado interno. Durante los meses transcurridos de 2024, las colocaciones que se han realizado para títulos en dólares mediante el mecanismo de subasta, presentan rendimientos otorgados inferiores a la tasa del crédito en discusión; no obstante, esto se relaciona con el hecho de que antes del mes de julio, los plazos eran notoriamente inferiores. Por lo tanto, de presentarse un plazo mayor, se puede esperar un rendimiento similar al del préstamo N.º 9502-CR, como lo que se evidenció en el mes de julio 2024², sin presionar el mercado interno.

Por otra parte, al mes de junio 2024, el Fondo Nacional de Emergencias (FNE) cuenta con ¢69 mil millones para la atención de nuevas emergencias. Si se considera el tipo de cambio del Sector Público no Financiero al 09 de agosto, la totalidad de los recursos del presente préstamo aumentaría los recursos disponibles del FNE en un 48,2%. En relación con lo anterior, acotar la conveniencia de que la información financiera relativa al Fondo Nacional de Emergencias pueda estar fácilmente disponible de forma pública y no contra solicitud de información, de tal forma que la transparencia de los registros facilite el control político y ciudadano.

Otro aspecto por señalar, es que toda decisión de endeudamiento debe valorarse de manera integral y responder a un marco de acción que muestre con claridad las líneas a seguir y promueva de manera contundente la sostenibilidad de la deuda. En ese sentido, a pesar de que el presente crédito tiene una finalidad que puede considerarse favorable y de que no tiene un efecto directo en el nivel de endeudamiento hasta que se materialicen las emergencias, se debe recordar que la deuda del Gobierno en los primeros cinco meses del año creció en ¢0,6 billones, llegando a ¢29 billones (un 59,7% del PIB), lo que implica que aún se encuentra 9,7 p.p. por encima de su límite natural.

En relación con este tema, las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2029, apuntan hacia una reducción paulatina de la razón deuda/PIB, alcanzando niveles cercanos al límite natural en el año 2029. La composición de la deuda del Gobierno se mantiene alejada del portafolio óptimo y su costo financiero continúa generando rigidez en el presupuesto nacional. Esto toma relevancia al considerar, que el Gobierno enfrenta en los próximos años vencimientos de deuda importantes, como lo son un total de ¢541 mil millones correspondientes a deuda externa próximos a pagar en 2025. Por lo tanto, ante este tipo de iniciativas, debe gestionarse la exposición del riesgo cambiario, puesto que las fluctuaciones del tipo de cambio pueden afectar de manera directa el saldo de la deuda, y aumentar los pagos, ya de por sí elevados, de los próximos años.

² Los rendimientos, tanto para dólares como para colones, en el mes de julio 2024, correspondieron a 6,7%, y a 5,7% en UDES.

DFOE-FIP-0776

6

12 de setiembre de 2024

Sobre el articulado del proyecto, se señalan dos aspectos puntuales. En primer lugar, que en el artículo 4 se autoriza al Poder Ejecutivo a incorporar los recursos del presente préstamo mediante decreto ejecutivo. Sin embargo, la Contraloría General recomienda modificar el artículo anterior con el fin de que el crédito ingrese al presupuesto mediante un Presupuesto Extraordinario, pues de esta forma se pueden conocer los gastos a los que se les asignarían los recursos. Por otra parte, en el sexto artículo se indica que los recursos del presente préstamo estarán sujetos al principio de Caja Única en una cuenta a nombre del Fondo Nacional de Emergencias, ante lo que se recomienda ajustar la redacción del artículo, según lo estipulado en la Ley N.º 10495, Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público, haciendo referencia al “Sistema de Cuentas del Sector Público”.

Por otra parte, la CGR señaló en su informe [“Presión sobre la Hacienda Pública en un contexto de variabilidad y cambio climático: desafíos para mejorar las condiciones presentes y reducir los impactos futuros”](#), la importancia de que el país cuente con un marco fiscal climático, en el que se integren mecanismos que permitan identificar y proyectar los recursos destinados a financiar acciones de mitigación, adaptación y atención de fenómenos hidrometeorológicos y climáticos extremos, en razón de la exposición que tiene el país ante fenómenos derivados de desastres.

En esta línea, el Gobierno oficializó en 2022 la “Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica” mediante Decreto Ejecutivo N.º 43663 del 30/06/2022, con el objetivo de establecer el marco que el Estado se propone adoptar para fortalecer la gestión de los riesgos fiscales ante la ocurrencia de desastres por eventos naturales, y con ello reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia, mediante la aplicación de lineamientos definidos. Aunque no es tarea acabada, este tipo de iniciativas contribuye a la conformación de un portafolio óptimo de endeudamiento y a asegurar que el país identifique los recursos y fuentes necesarias para enfrentar este tipo de eventos.

III. Conclusiones

En primer lugar, la atención de emergencias derivadas de desastres o sanitarias, conlleva una alta rentabilidad social para la ciudadanía; no obstante, es necesario tener presente que el erario público continúa en situación comprometida, por lo que se impone la necesidad de establecer y aplicar controles que garanticen el uso oportuno y eficiente de recursos como los que se obtendrían con la presente iniciativa.

Adicionalmente, se recomienda efectuar los ajustes al articulado del presente proyecto, en procura de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de estos recursos, aspecto que debe también profundizarse para el manejo de los recursos del Fondo Nacional de Emergencias, en general.

DFOE-FIP-0776

7

12 de setiembre de 2024

Finalmente, el país aún no cuenta con una ruta clara en torno al endeudamiento, lo que aumenta la exposición a riesgos como el cambiario. Por lo anterior, se destaca la importancia de establecer un marco de endeudamiento que contemple las mejores opciones para el retorno a la senda de sostenibilidad de la deuda.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de área

María Fernanda Blanco Mora
Fiscalizadora Asociada

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

EZRM/mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2024001112-17
Expediente: CGR-PLY-2024005467

NI: 17400-2024