

Al contestar refiérase
al oficio n.º **17813**

24 de octubre de 2024
DFOE-FIP-0836

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr
maureen.orozco@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “Modificación de la ley N.º 10332 “Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional”, tramitado bajo expediente legislativo N.º 24.462.

En atención a su oficio N.º AL-CPAHAC-306-2024-25 del 4 de octubre de 2024, mediante el cual se solicitó criterio de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de ley denominado “Modificación de la ley N.º 10332. “Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional”, tramitado bajo el expediente N.º 24.462, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto pretende trasladar las autorizaciones de colocación otorgadas en la Ley N.º 10332 para la tercera y cuarta emisión a los años 2025 y 2026 respectivamente, lo que implica la modificación de los incisos c) y d) del artículo 2 de dicha ley que actualmente autorizan colocar hasta USD 1.000 millones a más tardar el 31 de diciembre de 2024 y USD 1.000 millones a más tardar el 31 de diciembre de 2025.

Según indica la exposición de motivos, la solicitud de dicho traslado responde a que la evaluación técnica realizada por el Distrito Móvil del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos (USACE) recomendó “*desplegar los dos primeros sistemas*”

DFOE-FIP-0836

2

24 de octubre de 2024

de escáner donados en el Puerto Japdeva y Puerto Caldera, dado que los dos puertos marítimos tienen un desafío mayor y requerirán una inversión adicional por la tecnología de escáner que se requiere”¹. Situación que –según se indica– requiere modificar los requisitos vinculados a la implementación de los escáneres establecidos en el artículo 12 bis de la Ley N.º 10332, adecuándolos a la recomendación del USACE.

Por otra parte, el proyecto también propone modificar el artículo 12, reduciendo el valor definido como piso con respecto al PIB para el superávit primario y el porcentaje techo de la razón deuda/PIB, e incrementando el porcentaje techo de los intereses con respecto al PIB.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Es oportuno indicar que 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.

El Ministerio de Hacienda estima que las necesidades de financiamiento se mantendrán por encima del 8% del PIB hasta el 2026, en particular por los vencimientos de deuda que deben atenderse. Ante esta posibilidad es importante considerar que, a pesar de que los recursos externos son una fuente de financiamiento que no limita los fondos prestables en el mercado interno, la exposición al riesgo cambiario se ha mantenido por encima del rango considerado deseable. Si bien esta situación se había presentado desde antes de la implementación de la estrategia de sustitución de deuda, el constante ingreso de recursos externos no favorece la disminución de dicho indicador y se requeriría acciones adicionales de mitigación del riesgo cambiario en la gestión de pasivos.

Por otra parte, el proyecto –en su artículo 2– propone variar los parámetros del artículo 12 en los incisos a), b) y d) para los años 2024 y 2025², los cuales serían utilizados en la valoración del cumplimiento para continuar con la autorización de la tercera y cuarta colocación. En relación con los parámetros propuestos, se considera pertinente tener en cuenta lo siguiente:

1. El proyecto propone una baja en el valor del nivel piso mínimo del balance primario del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto (PIB)³, y

¹ Según indica la exposición de motivos, los puertos marítimos requieren mayor inversión para incorporar un sistema de escáner y su infraestructura de apoyo, así como una evaluación de ingeniería detallada para respaldar los requisitos de planificación y diseño específicos.

² La norma propuesta también estaría eliminando los valores para el año 2026 con excepción en el inciso d), lo cual parece razonable porque es un año que no se evalúa para futuras colocaciones y omiten el valor de 2023, no obstante, como el informe de cumplimiento es con el cierre de diciembre previo a la colocación, esto no tiene afectación.

³ Artículo 12 inciso a).

DFOE-FIP-0836

3

24 de octubre de 2024

considera que en el año 2024 se ubique en 1,30% (en comparación con 1,85% en la ley vigente) y en 2025 en 1,85% (en comparación con 2,25% en la ley vigente). Al respecto, es importante valorar que según indica el Ministerio de Hacienda *“al cierre del octavo mes del año, las finanzas del gobierno central registraron un superávit primario del 0,9% del PIB”*⁴ y según las cifras del presupuesto aprobado a agosto el superávit primario se ubica en 1% del PIB. En relación con el valor propuesto para el año 2025, la Contraloría indicó en el Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto 2025 que *“de acuerdo con el proyecto de ley, el superávit primario ascendería a ¢812.161 millones, un 1,5% del PIB, (...) por debajo del nivel establecido como piso en la Ley 10.332 (2,25% del PIB) incluso al considerar la posible aprobación de la modificación a dicha ley (1,85% del PIB)*. De igual manera, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2029 para el Gobierno Central (MFMP) estima que en 2025 el superávit primario –en escenario base–, podría ubicarse en 1,55% y sería hasta 2027 que supere el 1,85% que propone el proyecto. Así las cosas, las cifras propuestas en el proyecto de ley representan un reto para el cumplimiento en ambos ejercicios, aunado al hecho de que la Contraloría General ha señalado tanto en los Informes Técnicos sobre los proyectos de ley de presupuesto como en los dictámenes de la Liquidación del Presupuesto de la República, que existen montos no presupuestados o registrados, principalmente en relación con las obligaciones con la Seguridad Social. Dado lo anterior, se requieren esfuerzos importantes en materia de recaudación de impuestos, un estricto control del gasto y continuar trabajando en reformas estructurales que permitan alcanzar la meta propuesta en caso de valorarse pertinente la autorización.

2. La propuesta de modificación del inciso b) implica una baja (de 67,15% en 2024 a 64,00%, y de 65,40% a 63,55% del PIB en 2025) en el nivel techo de la relación de la deuda total del Gobierno Central al PIB, que ubicaría los parámetros propuestos para 2024 y 2025 un poco más cercanos a los niveles observados en este indicador durante 2022⁵, y no reflejarían consistencia con las expectativas que el Ministerio de Hacienda ha plasmado en el MFMP y en el Proyecto de Presupuesto 2025.⁶ De quedar definidos los valores propuestos se visualiza alta probabilidad de cumplimiento en este indicador, pues aún quedaría aproximadamente 2 p.p por encima de las estimaciones y en más de 3 p.p. si se compara con las cifras observadas, lo cual haría que el nivel de exigencia del parámetro tenga una

⁴ Boletín de Cifras Fiscales al mes de agosto 2024

⁵ Desde enero 2022 la razón deuda/PIB no ha superado el 65%, siendo el máximo alcanzado 64,5% en junio de ese año. Al mes de agosto 2024 se ubica en 59,9%, con proyección de 61,0% de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto 2025.

⁶ Según el MFMP la razón deuda/PIB se ubicaría 61% a diciembre 2024 y 60,7% en 2025. Por su parte, el proyecto de presupuesto 2025 (Expediente 24535) estima que dicho indicador se ubicaría en 61,02% en 2024 y 61,96% para 2025, lo cual advierte del riesgo de un reinicio en el crecimiento del indicador.

DFOE-FIP-0836

4

24 de octubre de 2024

holgura que no lo convierta en un reto de gestión del nivel de endeudamiento en línea de un mayor nivel de sostenibilidad. Margen que se incrementaría en caso de que la colocación se realice en el último trimestre del año.

3. En relación con el incremento del nivel techo propuesto para los intereses en términos del PIB (inciso d), es importante considerar que los porcentajes definidos actualmente en la Ley N.° 10322 son inferiores a las cifras que podría alcanzar el pago de intereses en los años 2024 y 2025. Al mes de agosto 2024 los intereses en términos del PIB alcanzan un 3,4% y el presupuesto aprobado a ese mes refleja que podría llegar a alcanzar un 5%, por encima del 4,9% que contiene la ley 10332, y para 2025 el proyecto de presupuesto incluyó como gasto en intereses un monto equivalente a 4,84% del PIB, superando el actual 4,6% de dicha norma. La modificación de la meta a 5,10% del PIB para 2024 y 5,00% del PIB para 2025, coloca dicha meta cercana con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y haciendo factible su cumplimiento

El último artículo del proyecto de ley propone que el Ministerio de Hacienda presente ante la Comisión de Asuntos Económicos un plan de implementación de los escáneres, lo que difiere de manera importante del informe con la implementación de escáneres que actualmente solicita la ley. Situación que no permitiría que la Asamblea conozca los avances de este proceso de previo a la eventual colocación de títulos en el mercado internacional, es decir, la redacción actual estaría modificando el requisito de implementación de los escáneres en Paso Canoas, Japdeva y Peñas Blancas a únicamente la remisión de un plan de implementación sin fecha concreta de implementación que permita contar con el servicio en operación.

Por otra parte, para el análisis de la modificación de la Ley N.° 10332, existen algunos aspectos que es recomendable considerar a pesar de que los mismos no están siendo modificados en el proyecto de ley:

1. Mantener en el artículo 12 el inciso c) tal como se presenta actualmente “Ejecutoria cuantitativa decreciente en el saldo de la deuda total del Gobierno Central al 31 de diciembre de 2022, calculada en colones al tipo de cambio pactado por el Gobierno de la República de Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional, en el memorándum técnico de entendimiento vigente”, implica que el informe que realice el Ministerio de Hacienda, así como las valoraciones que realizarían el BCCR y la Contraloría General deben contemplar este indicador, a pesar de que el Servicio Ampliado del Fondo (SAF) ya fue desembolsado en su totalidad. Por lo que no genera valor agregado la revisión de esta variable dado que se refiere únicamente al año 2022⁷.

⁷ En oficio DFOE-FIP-0512-2024 (08347) la CGR se refirió al parámetro en mención.

DFOE-FIP-0836

5

24 de octubre de 2024

2. El artículo 12 indica que *“si el informe anual del Ministerio de Hacienda demuestra el cumplimiento de los indicadores del año anterior, podrá realizar la siguiente emisión de los mil quinientos millones de dólares (US\$1.500.000.000), sin necesidad de acudir nuevamente a solicitar la autorización de la Asamblea Legislativa”*, aun cuando las colocaciones pendientes corresponden a USD 1.000 millones por año. En este caso se presenta actualmente una incongruencia numérica pertinente de corregir.
3. Valorar el valor agregado de la verificación y validación establecida en el artículo 12⁸, por cuanto por la fecha en la que se solicita, esta se basa en las cifras del Ministerio de Hacienda y no en cifras auditadas. Aunado al hecho que en años anteriores el desfase entre las cifras presentadas y las auditadas es de alrededor del 1% del PIB.
4. La modificación propuesta para el artículo 12 es clara en cuanto a la eliminación de los valores asignados en la ley vigente para los años 2023 y 2026 de los incisos a) (balance primario) y b) (relación deuda/PIB). Sin embargo, los puntos suspensivos que en la propuesta se observan inmediatamente después del subinciso iii del inciso d (pago de intereses de la deuda respecto al PIB) indican que después de ese subinciso iii (que se refiere al año 2025) todo el resto del inciso permanece igual que en la ley actual, lo cual generaría dos valores diferentes para el año 2025 y mantendría el valor para el año 2026, año este último que no es sujeto de evaluación para nuevas colocaciones.

III. CONCLUSIÓN

Dado que el objetivo de la Ley N.º 10332 es que el Gobierno pueda tener acceso a recursos externos por medio de la colocación de títulos en el mercado internacional, que podrían presentar condiciones más favorables de plazo y eventualmente de tasa de interés, se requeriría modificar la calendarización y los requisitos adicionales, con el fin de permitir la colocación. Sin embargo, las modificaciones que presenta el proyecto de ley del Expediente N.º 24462 deben ser valoradas con los elementos anteriormente mencionados para lograr definir los requisitos y valores que se consideren razonables en términos de ser tanto factibles como retadores, y, en caso de considerarse pertinente, que queden plasmados en la legislación.

Si bien se requeriría readecuar los requisitos definidos conforme la evolución de la situación fiscal para realizar las eventuales colocaciones, cambios constantes en los

⁸ Actualmente la ley indica que *“previo a la presentación de dicho informe, el Banco Central de Costa Rica verificará los datos presentados por el Ministerio de Hacienda”* y que el cumplimiento de los indicadores señalados en el artículo 12 deberá ser validado mediante certificación por la Contraloría General.

DFOE-FIP-0836

6

24 de octubre de 2024

indicadores que incorpora la ley pueden generar señales poco favorables en relación con el compromiso de consolidación fiscal.

Por otra parte, ante la magnitud del endeudamiento que el país continúa presentando y la mayor exposición al riesgo cambiario que los recursos externos implican, se reitera la necesidad de que este financiamiento responda a lo estrictamente necesario, en función de la consolidación fiscal, la estabilidad macroeconómica y de un pronto retorno a la sostenibilidad.

Atentamente,

Edwin Zúñiga Rojas
Gerente de área a.i.

Gina Arroyo Yannarella
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

JSL/mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2024001112-26
Expediente: CGR-PLY-2024007459

NI: 21550-2024