

Al contestar refiérase
al oficio n.º **20645**

10 de diciembre de 2024
DFOE-FIP-1104

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr
AREA-COMISIONES-VI@asamblea.go.cr

Estimada señora

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Aprobación del contrato de préstamo No. CCR 1037 01 P para financiar el programa de apoyo presupuestario “Implementación de la política agroambiental y la iniciativa agropaisajes sostenibles” suscrito entre la República de Costa Rica y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)”, tramitado bajo el expediente n.º 24.583.

En atención a su oficio n.º AL-CPAHAC-418-2024-25 del 27 de noviembre de 2024, mediante el cual se solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado Aprobación del contrato de préstamo No. CCR 1037 01 P para financiar el programa de apoyo presupuestario “Implementación de la política agroambiental y la iniciativa agropaisajes sostenibles” suscrito entre la República de Costa Rica y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), tramitado bajo el expediente n.º 24.583, se emite la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto pretende apoyar la aplicación de la política agroambiental de Costa Rica, centrada en la transición del modelo de desarrollo agrícola, así como la restauración y conservación de los ecosistemas terrestres, costeros y marinos. Lo anterior en relación con el objetivo del programa, que es contribuir al desarrollo e implementación de una política nacional integrada en materia agrícola y ambiental en Costa Rica, definida por las autoridades como la Agenda Agroambiental del país, la cual se basa en el concepto de paisajes productivos y sostenibles (terrestres, costeros y marinos).

Lo anterior, mediante un Financiamiento Presupuestario de Políticas Públicas (FPPP), compuesto por: i) el Contrato de Préstamo N.º CCR 1037 01 suscrito entre la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la República de Costa Rica, hasta por el monto de €100 millones; ii) un diálogo plurianual sobre políticas públicas, basado en la Matriz de Política

DFOE-FIP-1104

2

10 de diciembre de 2024

Pública y la Matriz de Seguimiento de Resultados; y iii) una cooperación técnica no reembolsable de €700.000.

Adicionalmente, con el fin de cumplir con las condiciones para los desembolsos, la exposición de motivos señala que el programa permitirá desarrollar actividades a través de la cooperación técnica en las siguientes áreas de transformación:

- Establecer un marco de coordinación interinstitucional que permita una acción integrada entre los sectores agrícola y de la conservación en la aplicación de la agenda agroambiental y la ordenación territorial, marina y costera.
- Reducir la carga química en el sector agrícola mediante el uso racional de insumos químicos y la promoción de alternativas (bioinsumos).
- Promover prácticas agrícolas sostenibles mediante el desarrollo de la agroecología y de la agricultura de bajas emisiones de carbono y resistentes al cambio climático.
- Definir mecanismos innovadores de pago por servicios medioambientales para evitar la deforestación y promover la restauración y conservación de ecosistemas naturales terrestres y marino-costeros de alto valor medioambiental.

En relación con las condiciones financieras del Contrato de Préstamo N.º CCR 1037 01, este es de apoyo presupuestario por un monto de hasta €100 millones, con una tasa de interés basada en la Euribor más un margen fijo de 1,62% y una tasa piso del 0,25%. Además, existe una comisión de compromiso de 0,5% sobre el monto no desembolsado, y una comisión de evaluación de 0,5% sobre el importe máximo del Crédito, la cual se deberá pagar a más tardar diez días hábiles a partir de la fecha de entrada en vigencia. En cuanto al plazo del crédito, es de 20 años, con un periodo de gracia de 5 años y un plazo de desembolso hasta el 31 de diciembre de 2026.

Finalmente, la exposición de motivos incluye un apartado sobre el impacto de estas operaciones crediticias en las finanzas públicas, en el cual se menciona que para el Ministerio de Hacienda es crucial buscar alternativas de financiamiento que alivien la presión sobre el mercado local para evitar así un aumento en las tasas de interés. Ante esto, se señala la necesidad de que el Gobierno pueda acceder a fuentes de financiamiento diversificadas, incluyendo los recursos de la AFD y otros organismos multilaterales y bilaterales, con el fin de desahogar el mercado doméstico, lo que podría resultar beneficioso para el costo de la deuda. Aunado a lo anterior, se indica que este empréstito no representa un mayor gasto del que se refleja en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; es decir, correspondería únicamente a un cambio en la fuente de financiamiento de los gastos previstos, lo que permitiría disminuir la emisión de títulos valores en el mercado financiero doméstico.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con el contexto macroeconómico, el costo financiero del empréstito y el articulado del proyecto. Estas observaciones buscan proporcionar información

DFOE-FIP-1104

3

10 de diciembre de 2024

al legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

a) Contexto macroeconómico

En relación con el panorama fiscal del país, si bien al 30 de septiembre de 2024 el saldo de la deuda se ubica por debajo del 60%, este porcentaje supera en más de 9 puntos porcentuales su límite natural. Además, se observa una leve apreciación del dólar en comparación con los meses de marzo y abril, situación que podría generar un aumento en el crecimiento de los pasivos colonizados, dada la estructura actual del portafolio del Gobierno.

Por su parte, el peso que ejerce el pago de intereses dentro del presupuesto y el aumento moderado de los ingresos corrientes, genera que al finalizar el tercer trimestre del año se alcance un déficit financiero de 2,7% del PIB, superando el que se observó al finalizar 2022. Esta situación muestra la necesidad de tomar medidas integrales que contemplen mejoras en la gestión del endeudamiento, un aumento en la recaudación tributaria y eficiencia en el gasto.

En adición a lo anterior, al mes de octubre 2024 el saldo del fondo General alcanza ¢365 mil millones, mostrando un comportamiento decreciente durante el año, lo que ha reducido la alta reserva de liquidez que se observó en 2023. Esta situación cobra relevancia al analizar el perfil de vencimientos de la deuda pública al 30 de septiembre, en donde se evidencia que solo en los restantes meses de noviembre y diciembre se esperan vencimientos por ¢190 mil millones, aparte de gastos adicionales como el pago del aguinaldo. Asimismo, para 2025 los pagos asociados con vencimientos alcanzarán ¢2,5 billones, los cuales se concentrarán en un 41% en los primeros 3 meses del año, incluyendo el pago por vencimientos de Eurobonos en abril de ese año.

Por otro lado, el presente expediente, junto con otros dos créditos externos, forman parte de la estrategia de sustitución de deuda interna para el año 2025, por un total de USD 844 millones. El concretar la estrategia de sustitución de deuda interna para el año 2025 aumenta la exposición al riesgo cambiario; no obstante, el Ministerio de Hacienda estima que el porcentaje de deuda contratada en moneda extranjera alcanzaría un 38% en 2025, evidenciando una leve reducción a la exposición al riesgo cambiario en comparación con años anteriores, para lo cual el ejecutivo deberá gestionar las colocaciones en el mercado interno de tal manera que los inversionistas se muestren interesados en instrumentos en moneda nacional.

Pese a que, según se indica en la exposición, el presente crédito no tiene un efecto directo sobre el nivel de endeudamiento, es necesario que el país cuente con una ruta clara que promueva la sostenibilidad de la deuda del Gobierno, debido a que según los datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2029 no sería hasta el año 2026, donde la deuda se ubicaría por debajo del 60%.

DFOE-FIP-1104

4

10 de diciembre de 2024

b) Costo financiero del empréstito

En cuanto al costo financiero del crédito, si se lo compara con las condiciones financieras que otorgan otros acreedores multilaterales para créditos de apoyo presupuestario con características similares en cuanto al periodo de amortización y moneda, se observa que la tasa de interés es inferior. Contrario a entidades como el BID, el presente préstamo estaría pagando una comisión de evaluación del 0,50% sobre el importe máximo del crédito.

Cuadro 1
Condiciones Financieras otorgadas al Sector Público por Acreedores Multilaterales y Bilaterales para Apoyos Presupuestarios, 28 de octubre de 2024

	Préstamo AFD 1037 01 P	BID	BIRF
Moneda	Euros	Dólares de EE.UU., yenes, euros y francos suizos, o una combinación	Dólares de EE.UU., el euro y el yen japonés
Periodo de gracia	5 años	5 años	Hasta 19,5 años
Periodo de desembolso	Hasta el 31 de diciembre del 2026	Hasta 2 años	Hasta 2 años
Periodo de amortización	15 años	15 años	Hasta 35 años (incluye el periodo de gracia)
Tasa de interés anual	4,80% (según exposición de motivos)	6,50%	7,14%
Comisión de compromiso	0,50% por año sobre el saldo no desembolsado del préstamo	0,5% anual sobre los saldos no desembolsados	0,25% anual sobre los saldos no desembolsados
Comisión de evaluación y otras comisiones pagaderas una sola vez	0,50% sobre el monto del préstamo	-	1% sobre el monto del préstamo pagadera una sola vez

Fuente: Condiciones Financieras otorgadas al Sector Público por Acreedores Multilaterales y Bilaterales para Apoyos Presupuestarios (28 de octubre de 2024) Disponible en: <https://www.hacienda.go.cr/docs/CondicionesFinancierasApoyosPresupuestariosIVT2024.pdf>

En comparación con las condiciones de colocación en el mercado interno, se observa que durante 2024 las colocaciones que se han realizado para títulos en dólares mediante el mecanismo de subasta, se han hecho a rendimientos superiores al costo del presente expediente; y en meses anteriores a julio, con plazos menores (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Rendimientos máximos de subasta en el mercado interno por mes, 2024
-Porcentaje y cantidad de años-

	Dólares		Colones		UDES	
	Plazo máximo	Rendimiento máximo	Plazo máximo	Rendimiento máximo	Plazo máximo	Rendimiento máximo
Enero	9,8	6,2%	14,8	7,0%	22,5	5,9%
Febrero	12,7	6,4%	14,7	6,9%	22,4	5,8%
Marzo	12,7	6,3%	22,3	7,0%	22,4	5,8%
Abril	12,6	6,2%	22,2	6,9%	22,3	5,7%
Mayo	12,5	6,2%	22,1	6,8%	22,2	5,7%
Junio	8,0	6,1%	22,0	6,8%	22,1	5,7%
Julio	22,3	6,7%	14,3	6,7%	22,0	5,7%
Agosto	22,3	6,7%	16,6	6,9%	21,9	5,8%
Setiembre	22,2	6,8%	21,8	7,0%	24,8	5,9%
Octubre	22,1	6,7%	21,7	7,0%	24,8	5,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Tesorería Nacional.

c) Consideraciones relacionadas con el desembolso, el destino y la presupuestación de los recursos

Según la exposición de motivos, el empréstito no representa un mayor gasto que el contenido en el presupuesto de la República, ya que corresponde únicamente a un cambio en la fuente de financiamiento de los gastos previstos. No obstante, de conformidad con el artículo 2 del proyecto y el texto del contrato de préstamo, los recursos del financiamiento podrían ser utilizados para financiar el presupuesto destinado a implementar el Programa Agroambiental, y para apoyar los rubros del servicio de la deuda. Cabe mencionar que de no existir gastos ya presupuestados para 2025 para el financiamiento del programa Agroambiental, la eventual incorporación de estos representaría un incremento del déficit.

En relación con los desembolsos, según se indica en la exposición de motivos, los recursos del préstamo se tienen previsto desembolsar en dos tractos, una vez cumplidas en un 80% las condiciones establecidas en la Matriz de Política Pública del Contrato de Préstamo, por lo cual es necesario que el país siga avanzando en esta materia, para evitar el pago excesivo de comisiones de compromiso.

Finalmente, señalar que en el artículo 3 del presente expediente, relacionado con la incorporación de los recursos, se autoriza al Poder Ejecutivo para que, vía decreto ejecutivo, realice las modificaciones presupuestarias necesarias para sustituir los ingresos de fuentes de financiamiento internas. No obstante, el Órgano Contralor recomienda modificar dicho artículo, con el fin de que el crédito sea incorporado al presupuesto mediante un Presupuesto Extraordinario de aprobación legislativa, en aras de la transparencia presupuestaria.

DFOE-FIP-1104

6

10 de diciembre de 2024

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, los aspectos evaluados en el proyecto de ley Aprobación del contrato de préstamo No. CCR 1037 01 P para financiar el programa de apoyo presupuestario “Implementación de la política agroambiental y la iniciativa agropaisajes sostenibles” suscrito entre la República de Costa Rica y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la Contraloría General concluye que, si bien la obtención de fuentes de financiamiento menos onerosas, como los créditos externos, mejoran las condiciones de financiamiento del presupuesto en comparación con la colocación en el mercado interno, es necesario que el país cuente con una ruta de endeudamiento actualizada y con un seguimiento a la gestión de la exposición a riesgos como el cambiario.

Además, el retorno a la senda de la sostenibilidad requiere de un esfuerzo país no solo centrado en mejoras en la gestión del endeudamiento del Gobierno, sino que se vuelve necesaria la articulación con medidas relacionadas con el mejoramiento de la recaudación y con un gasto más eficiente.

Finalmente, se recomienda efectuar los indicados ajustes al articulado del presente proyecto, en procura de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de estos recursos.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de área

Edwin Zúñiga Rojas
Asistente Técnico

María José Arburola Chaves
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2024001112-32
Expediente: CGR-PLY-2024008784
NI: 25801-2024