Al contestar refiérase
al oficio Nº 15569

03 de noviembre, 2026
DFOE-FIP-0480

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefa de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
Area-Comisones-VI@asamblea.go.cr / fsanchez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado "APROBACIÓN DEL CONVENIO MARCO DE LÍNEA DE CRÉDITO CONTINGENTE, REVOLVENTE Y NO COMPROMETIDA ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO" Expediente Legislativo nº 25.627.

Nos referimos a su oficio AL-CPAHAC-044-2026-2027 del 15 de julio de 2026, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios dispuso remitir consulta a esta Contraloría sobre el proyecto de ley denominado "APROBACIÓN DEL CONVENIO MARCO DE LÍNEA DE CRÉDITO CONTINGENTE, REVOLVENTE Y NO COMPROMETIDA ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO" Expediente Legislativo nº 25.627, texto, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

El proyecto propone la aprobación de una línea de crédito por hasta USD 500 millones, otorgada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) al Gobierno de la República de Costa Rica. El objetivo es apoyar la estrategia de gestión de deuda pública mediante un instrumento preventivo de financiamiento que provea recursos financieros al país en caso de no tener acceso a los mercados de capitales y, en caso de ser requerido por el país, la facilitación de recursos financieros para la atención de emergencias derivadas de eventos climáticos extremos.

Conforme con lo apuntado, la línea de crédito asigna para Gestión de la deuda pública hasta por USD 500 millones, y para la Atención de emergencias climáticas hasta USD 250 millones. Indica que, al ser una línea de crédito, es contingente, revolvente y no comprometida, por lo cual puede volver a estar disponible tras el reembolso efectivo del capital, durante el plazo de vigencia de la línea. En cuanto a las condiciones financieras, según el propósito, son las siguientes, para cada desembolso:

Condiciones financieras aplicables a los desembolsos según lo indicado en el Anexo 4

Característica	Apoyo a ejecución de la estrategia de gestión de deuda	Apoyo atención de emergencias o desastres climáticos
Monto	USD 500 millones	USD 250 millones
Vigencia	1 año a partir de la entrada en vigencia del Convenio, renovable anualmente hasta por un plazo máximo de 20 años	
Monto mínimo del desembolso[1]	USD 100 millones	USD 10 millones
Uso y Destino de los recursos	Financiar gastos del servicio de la deuda autorizados en el Presupuesto	Atender emergencias o desastres relacionados con eventos extremos del clima
Plazo de cada desembolso[2]	7 años	20 años
Periodo de gracia de cada desembolso[2]	18 meses	72 meses
Amortización del desembolso[3]	Primera cuota semestral a los 18 meses contados a partir de la fecha del desembolso	Primera cuota semestral a los 72 meses contados a partir de la fecha del desembolso
Pagos Anticipados Voluntarios	Sin penalidad una vez transcurridos 2 años de vigencia de cada desembolso. Penalidad de conformidad con la normativa vigente para operaciones de riesgo soberano	Cumplimiento, a satisfacción de CAF, de todas las condiciones siguientes: ● Prestatario no adeude suma alguna a CAF ● Transcurridos al menos 96 meses contados desde la fecha del desembolso ● Valor del pago anticipado voluntario sea un múltiplo entero de una cuota ● Informar por escrito

		a CAF al menos 45 días previo a la fecha propuesta para el pago anticipado ● Pago anticipado voluntario se realice en una fecha de pago de intereses
Tasa de Interés anual	SOFR a plazo aplicable al respectivo período de intereses más un margen fijo de 1,50%. Estimada en un 5,30% en la exposición de motivos.	SOFR a plazo aplicable al respectivo período de intereses más un margen fijo de 1,80%. Estimada en un 5,60% en la exposición de motivos.
Fondo de Financiamiento Compensatorio		Durante los primeros 8 años contados a partir de la fecha del desembolso, CAF financiará con carácter no reembolsable 45 puntos
Comisión de financiamiento	0,45% por cada desembolso	
Comisión de compromiso[4]	Solo aplica en caso de que queden saldos no desembolsados. Empieza a devengarse a partir de los sesenta días siguientes a la fecha del desembolso	
Gastos de evaluación	USD 25.000,00 pagaderos a más tardar en el primer desembolso	

[1] El monto máximo de desembolsos por cada año calendario será determinado por CAF e imputado al espacio anual de desembolsos que el país tiene asignado, espacio que no podrá excederse en ningún momento.
[2] Plazos contados a partir de la fecha del correspondiente desembolso.
[3] Cuotas semestrales consecutivas y, en lo posible, iguales, a las que se les añaden los intereses.
[4] No es aplicable sobre la Línea. Es aplicable sobre cada desembolso según la normativa vigente para operaciones de riesgo soberano.

Indica que a marzo de 2026 la relación deuda/PIB del Gobierno Central se situaba en 59,2%. Señala que el país ha registrado superávits primarios y mejoras en su calificación de riesgo crediticio durante 2025 y 2026; sin embargo –aduce– las necesidades brutas de financiamiento proyectadas para el período 2026-2031 muestran una presión creciente que requiere diversificar las fuentes de crédito, reducir la presión sobre el mercado interno y optimizar el perfil de la deuda. Presenta el

resumen de dichas necesidades y fuentes, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado el 30 de abril del 2026.

El artículo 1 aprueba el convenio de línea de crédito, cuyo texto y anexos se incorporan al mismo artículo. El artículo 2 dispone que los recursos serán utilizados para el servicio de la deuda y, en caso de ser requerido, para la atención de emergencias o desastres relacionados con eventos extremos del clima, tal como lo indica el convenio. El artículo 3 dispone la incorporación de los recursos al Presupuesto de la República mediante presupuestos extraordinarios autorizados por la Asamblea Legislativa; el artículo 4 dispone la administración de los recursos de conformidad con el principio de Unidad de Caja, y el artículo 5 indica las exenciones fiscales respectivas.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR 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.

Una línea de crédito, según la Guía para compiladores y usuarios de estadísticas de deuda externa del FMI, se entiende como un "*acuerdo que otorga a una unidad una capacidad para obtener crédito de otra unidad hasta un límite especificado, generalmente durante un período determinado. Las líneas de crédito proporcionan una garantía de que los fondos estarán disponibles, pero no existen activos ni pasivos financieros hasta el momento del desembolso efectivo de los fondos*."[1] En junio 2025, el FMI aprobó una línea de crédito flexible de dos años para nuestro país, según comunicado de prensa.[2]

En la normativa interna -emitida por el rector del Subsistema de Crédito Público-, la Política de endeudamiento[3] como parte de sus principios y lineamientos[4] , dispone que *"las líneas de crédito serán utilizadas por las instituciones públicas y por el Ministerio de Hacienda, **como instrumentos estratégicos de gestión de liquidez**, para satisfacer las necesidades de capital de trabajo, financiar cartas de crédito, y **excepcionalmente podrán cubrir temporalmente** los faltantes por atrasos en los desembolsos provenientes de endeudamiento o de emisión de bonos previamente aprobados, una vez que se cuenten con los recursos originarios, se salden los montos adeudados."* (el resaltado no es del original). En esa misma línea el Reglamento para

---

[1] FMI, Estadísticas de la Deuda Externa, Guía para compiladores y usuarios, 2013, p. 260. https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781498399494/9781498399494.xml

[2] https://www.imf.org/es/news/articles/2025/06/02/pr-25173-costa-rica-imf-approves-new-2-yr-us-1-point-5-bil-flexible-credit-line-arrang

[3] Mediante DE 45938-H publicado en Alcance 129 Gaceta 182 del 28 de setiembre de 2026 se aprueba la Política de Endeudamiento para el Sector Público Costarricense

[4] La DGGDP en la política de endeudamiento indica que busca *"establecer un marco regulatorio y criterios de asignación crediticia eficientes y transparentes, que le permiten al país ordenar y racionalizar la contratación del crédito público"*.

la negociación y la contratación del endeudamiento público regula lo relativo a las líneas de crédito, y agrega que dichos mecanismos serán para períodos de un año.[5]

Por su parte, el Banco Central de Costa Rica, en el Reglamento para el dictamen que dispone el artículo 106 de su ley orgánica,[6] delimita estos instrumentos como "líneas de crédito de corto plazo". Así, la vigencia de estos financiamientos según las fuentes internas mencionadas anteriormente, es relativamente corta.

Ese tipo de líneas se configuran como operaciones en apoyo de necesidades de liquidez, y pueden constituir un componente relevante en la gestión financiera, que contribuyan eventualmente a administrar saldos de caja con mínimo costo financiero.

En términos comparativos, el proyecto autoriza, en el componente denominado apoyo a la estrategia de gestión de deuda, el uso de la línea de crédito *"en caso de no tener acceso a los mercados de capitales internacionales y al mercado doméstico en condiciones consistentes con su estrategia de manejo de pasivos".*

Dado lo anterior, se recomienda precisar normativamente las condiciones concretas de activación de la línea de crédito, en particular el denominado de gestión de deuda. En el caso de los desembolsos asociados a eventos climáticos, dicha condición se estipula en el punto 6.3.2, que consiste en un decreto ejecutivo donde conste la declaratoria de la emergencia. Sin embargo, incluso en el caso de una emergencia, el financiamiento puede ser de distintas fuentes, concesionales o no, y cada una debe ser valorada en la circunstancia particular, priorizando aquellas de tipo concesional. De igual forma, en el punto 6.3.1 del Convenio Marco de Línea de Crédito Contingente, se pide para cada solicitud de desembolso, información que justifique la necesidad de recursos asociada a falta de acceso a financiamiento en condiciones consistentes con los objetivos de la estrategia de manejo de deuda, además de justificar que dicha situación responde a causas exógenas al manejo fiscal y monetario del país, pero la instrumentación de esta circunstancia debe ser calificada normativamente.

Bajo un escenario en que el manejo fiscal y monetario en el país sean adecuados, es de esperar un acceso al financiamiento suficiente para las necesidades, y a costo razonable, en condiciones normales. La eventual utilización de la presente línea de crédito tendría el supuesto tácito de que sí se conforma con los objetivos de la estrategia de manejo de deuda. De cualquier forma, la utilización de otro tipo de mecanismos como el de este proyecto debería delimitarse normativamente, con lineamientos de rango legal, para definir las condiciones de acceso. En esta línea, la Contraloría General ha recomendado la emisión de una Ley Marco de Deuda Pública[7] con regulaciones robustas y transversales bajo las mejores prácticas.

A manera de referencia, en relación con las condiciones financieras a las que el Ministerio de Hacienda ha concretado operaciones de deuda en el mercado interno

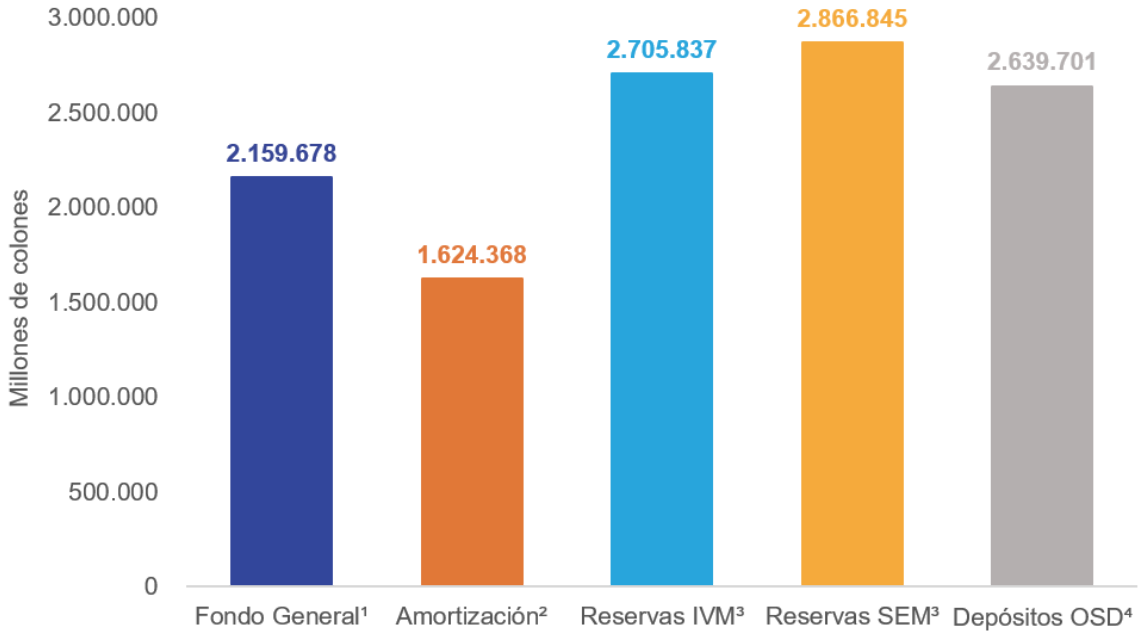
[5] Decreto 44604-H.del 31/07/2024.
[6]https://www.bccr.fi.cr/content/dam/bccr/sobre-bccr/gobierno-corporativo/reglamentos/reglamento-dictamen-bccr-contratacion-endeudamiento-interno-externo.pdf
[7] Ver DFOE-FIP-OS-00001-2021 Urgente retorno a la sostenibilidad: desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal.

a través del mecanismo de subasta, se observa que de enero a octubre 2026 ha colocado títulos valores en dólares para plazos que van de los 4 a los 21 años. En particular, en el caso de los instrumentos con plazos de 7 años, la información publicada por el Ministerio de Hacienda refleja que los rendimientos máximos asignados oscilan entre 5,48% y 5,60%, y para los instrumentos de 20 años plazo 6,19%[8]. Según lo indicado por la DGGDP las tasas equivalentes (utilizando swap)[9] de la línea de crédito de este proyecto al 21 de agosto 2026 para apoyo a la gestión de deuda -cuyos desembolsos tienen un plazo de 7 años- se ubica en 5,67%, y en el caso de los desembolsos para atención de emergencias -con un plazo de 20 años- 6,34%. De esta forma, al comparar los rendimientos máximos asignados en el mercado interno con las tasas equivalentes, en ambos plazos, se observa que las tasas del crédito resultan más onerosas que las tasas del mercado interno.[10]

Por otra parte, actualmente el erario mantiene elevados saldos líquidos, máximos históricos, depositados en el Banco Central de Costa Rica, de magnitud similar a los saldos de entidades financieras locales emisoras de depósitos (encaje mínimo legal en moneda nacional), como lo ilustra el Gráfico 1. Dichas magnitudes han sido obtenidas, principalmente, por medio del mercado de deuda interna en los últimos meses, lo que sugiere una valoración sobre las posibilidades de dicho mercado para las necesidades planteadas.[11]

[8] Mediante mecanismo de subasta Hacienda ha logrado colocar a 21 años plazo con rendimientos máximos asignados que oscilan entre 6,21% y 6,36%.
[9] Tasa equivalente (swap) es la que permite comparar la tasa variable con las tasa fijas que se asignan en el mercado interno.
[10] Entre otras diferencias, el servicio de la deuda de títulos valores se compone de intereses durante su vigencia, más un pago del principal al final, a diferencia de los préstamos, que van reduciendo el componente de intereses. El valor presente de dichos flujos, adicionalmente, presenta diferencias según la tasa de descuento que se aplique, pero en general los intereses pesan más en el caso de un título.
[11] Es relevante mencionar que, entre noviembre de 2025 y abril de 2026 mediante el mecanismo de subasta, se realizaron captaciones de títulos denominados en euros adquiridos por no residentes, clasificados como deuda interna por el Ministerio de Hacienda.

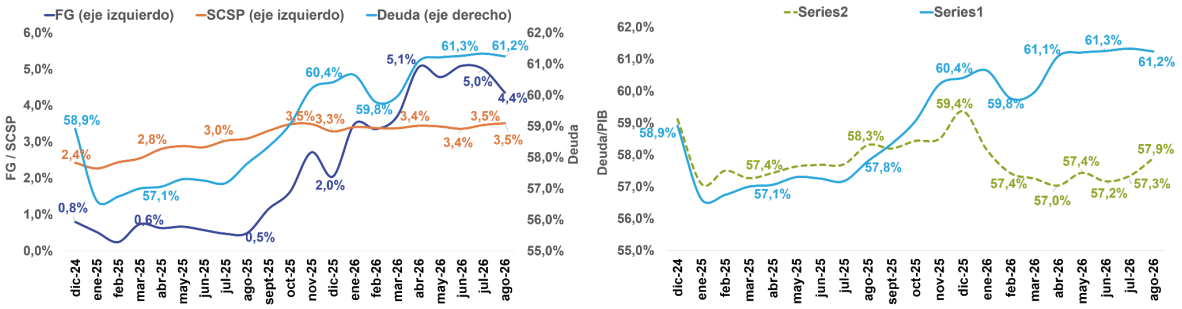
Gráfico 1
Fondo General del Gobierno en comparación con otras magnitudes fiscales y monetarias
-Millones de colones-



¹ Saldo colonizado al 13 de octubre 2026.
² Suma de los vencimientos colonizados de octubre 2026 a diciembre 2027, según el perfil de deuda al mes de agosto 2026.
³ Información de Estados Financieros al mes de mayo 2025 para IVM y a junio 2025 para SEM.
⁴ Corresponde al saldo en moneda nacional al mes de setiembre 2026 de Otras Sociedades de Depósito (Bancos comerciales, cooperativas, financieras, mutuales y Caja de Ande) en el Banco Central de Costa Rica.
Fuente: Elaboración CGR a partir de información de la Dirección General de Contabilidad Nacional, Dirección General de Gestión de Deuda Pública, BCCR y CCSS.

Adicionalmente, el mercado interno ofrece el Sistema de Cuentas del Sector Público, cuyo potencial debe ser determinado y monitoreado por la Tesorería Nacional, según dispone la Ley 10495 de 17 de junio de 2024. Como se presenta en el Gráfico 2, lado izquierdo, estos recursos, tras un crecimiento importante durante el primer año de vigencia de la norma, han permanecido sin aumentos hasta el momento. Al respecto, es importante proseguir con la incorporación de adicionales fondos de este origen, para un uso fungible y sin costo financiero, en sustitución de deuda. Es necesario que dichos recursos se incorporen al presupuesto, conforme a los principios que rigen esta materia, a tenor del artículo 177 constitucional.

Gráfico 2
Comportamiento de la deuda del Gobierno y de la liquidez con respecto al PIB, diciembre 2024-agosto 2026
-Porcentaje PIB-



Fuente: Elaboración CGR a partir de información suministrada por la Dirección General de Contabilidad Nacional, la Dirección General de Gestión de Deuda Pública y el BCCR.

La liquidez mantenida, producto de las captaciones en deuda interna como ya se manifestó, son muy superiores al nivel del 1% declarado por el propio Ministerio de Hacienda, incluso ha llegado a superar el 5% del PIB, de tal modo que, de haberse mantenido en 1% durante el último ejercicio y lo transcurrido del actual, habría mantenido la deuda en niveles considerablemente inferiores a lo observado (Gráfico 2, lado derecho). Como se indicó en el criterio sobre el proyecto 25422[12], la liquidez en las cuentas fiscales acumulada es de nivel muy elevado, con incidencia apreciable en el nivel de deuda, lo cual es un punto sensible en caso de proseguir como política financiera estable.

Adicionalmente, el plazo para tener opción a la línea de crédito, por 20 años, es extenso, supera el horizonte del Plan Nacional de Desarrollo y del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y la eventual renuncia a la línea podría acarrear algunos costos financieros, según se indica en la Cláusula XXIV del convenio, en condiciones que no se especifican claramente.

Por otra parte, considerando el plazo de 20 años de esta línea de crédito, es relevante valorar que, a pesar de ser instrumentos diferentes, préstamos que se otorgan para apoyo presupuestario y para financiar proyectos de inversión ofrecen periodos de gracia más extensos que la línea de crédito, y en el caso de acreedores como el BID y el BEI ofrecen recursos para financiar proyectos de inversión a 20 años plazo con tasas de 4,87% y 4,90% respectivamente, inferiores a la de la línea de crédito (5,64%). De igual manera para apoyo presupuestario la tasa ofrecida por el BID (4,87%) es inferior a la de la línea de crédito (5,34%).[13]

Por otra parte, la disponibilidad de recursos para la deuda pública interna es función de la liquidez del sistema financiero o mercado de capitales, de acuerdo con

[12] DFOE-FIP-0251(08813) de 10 de julio de 2026.
[13] Las tasas de interés de la línea de crédito fueron suministradas por la DGGDP con fecha 21 de agosto 2026. Las del BID y el BEI fueron calculadas considerando los márgenes que se indican en el documento de “Condiciones Financieras Ofrecidas al Sector Público” para el tercer trimestre 2026 publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y con las cifras para la tasa SOFR a seis meses obtenidas de la página https://www.newyorkfed.org/markets/reference-rates/sofr-averages-and-index

los flujos de ahorro interno y externo, y la utilización de dichas fuentes en crédito privado y público. Por ello es importante contar con los balances financieros para la economía, el sector público y el Gobierno Central para el horizonte de mediano plazo, es decir, datos por ejemplo sobre fuentes y usos de recursos financieros, conforme a la programación macroeconómica, que permitan visualizar en ese marco la demanda neta que ha de realizar el Gobierno para su financiamiento.[14] En particular porque el Ministerio de Hacienda modificó sustancialmente las estimaciones de las necesidades de financiamiento posteriormente a la presentación de este proyecto de ley.[15]

Otro elemento a considerar es que las operaciones de financiamiento externo pueden incidir en el balance del Banco Central, como se indicó en criterio sobre el proyecto 25363[16], dado que el uso de los recursos es una inyección de liquidez a la economía que el instituto emisor podría verse en la necesidad de recoger por medio de deuda propia (operaciones de mercado abierto).[17] Dado lo anterior, es prudente la coordinación con dicha institución en cuanto al uso de los recursos, para la neutralidad patrimonial y del efecto monetario, eventualmente.

Finalmente, a criterio del Ente Contralor es relevante que en el análisis de los proyectos de ley que buscan aprobar endeudamiento, se considere que el Gobierno indicó[18] que, adicionalmente al proyecto de colocación de títulos valores en el mercado internacional, tiene programado un plan de financiamiento de créditos de apoyo presupuestario que alcanza los USD 3.150 millones, dentro de los cuales se encuentra la línea de crédito contingente con la CAF, por lo que esta no debería ser analizada de forma aislada, sino de manera integral valorando las posibles implicaciones para las finanzas públicas de todos los proyectos de endeudamiento. En particular porque las estimaciones que Hacienda indica en el MFMP 2026-2031 ubican a la deuda sobre el 60% durante ese periodo, lo que implicaría que el escenario más restrictivo de la regla fiscal se mantendría al menos hasta el año 2033.

En línea con lo anterior debe considerarse que el país en diciembre 2024 aprobó el préstamo “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)” por un monto USD 160 millones, para el cual el Gobierno gestionó la ampliación del período de disponibilidad de los fondos hasta 2029.[19]

---

[14] Recomendación 3 del Informe de país del FMI No.18/30, Diciembre 2017: https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2018/spanish/cr1880s-costaricafianciasectorreview.pdf

[15] Según lo indicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2031 publicado el pasado mes de setiembre 2026, las necesidades de financiamiento se estimaron a la baja en comparación con las publicadas en el mes de abril 2026, reduciéndose para cada año más de un punto porcentual del PIB, con excepción de las estimaciones para los años 2026 y 2030 cuya disminución es menor.

[16] DFOE-FIP-0198 (07749) de 17 de junio de 2026.

[17] Esto ha sido manifestado en varias ocasiones en el seno de la Junta Directiva del BCCR, por ejemplo en actas del 29 de abril del 2026, y del 17 de junio del 2026, visibles en los sitios https://www.bccr.fi.cr/transparencia-institucional/DocActasJuntaDirectiva/acta-6321-2026.pdf y https://www.bccr.fi.cr/transparencia-institucional/DocActasJuntaDirectiva/acta-6328-2026.pdf

[18] Según información incluida en la exposición de motivos del Proyecto de ley de presupuesto 2027.

[19] Según el registro del SIGAF, se pagó en 2026 al BIRF una comisión por renovación de USD 0,4 millones equivalentes a ¢183 millones; y en 2025 el Informe del Estado de la deuda pública interna y externa de la DGGDP reportó que se canceló una comisión inicial de USD 0,8 millones (¢400,12 millones).

III. Conclusión

Las líneas de crédito han estado entre las opciones consideradas por la normativa de endeudamiento como apoyo a la liquidez, establecidas tanto en el Decreto Ejecutivo N° 44604-H como en la Política de Endeudamiento, donde se establece una naturaleza de corto plazo. Por su parte, el proyecto plantea condiciones relacionadas con la no obtención de financiamiento en condiciones consistentes con la estrategia de deuda, y por razones exógenas al manejo fiscal y monetario, en el caso del componente de Gestión de Deuda. Al respecto, se recomienda precisar normativamente las condiciones de activación para el desembolso de recursos, incluyendo también cuando se presenten desastres climáticos.

Por otra parte, una eventual renuncia a la línea de crédito también podría acarrear costos financieros que no han sido especificados con claridad.

Por último, se observa que el erario público ha mantenido elevados saldos líquidos en los meses recientes —especialmente desde fines del año anterior—, los cuales superan de forma significativa el nivel establecido por el Ministerio de Hacienda en el MFMP. Estos excedentes provienen del financiamiento, por lo que se recomienda adecuar la liquidez a los niveles estipulados, de acuerdo con los principios señalados en la Ley 10495. De igual modo, resulta conveniente continuar incorporando recursos al Sistema de Cuentas del Sector Público, dado que son fungibles, no generan costos financieros y sirven como sustituto de la deuda, lo que hace también necesaria su incorporación al presupuesto, de acuerdo con el artículo 177 constitucional.

Finalmente, se torna indispensable mantener la coordinación con el Banco Central sobre la utilización de dichos fondos, debido a su posible impacto en el balance de la institución emisora. Así como realizar un análisis de manera integral de todos los proyectos de endeudamiento, dado el nivel de deuda actual.

Atentamente,

Karen Garro Vargas
Gerente de Área ai

Gina Arroyo Yannarella
Fiscalizador

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

avm

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa I CGR

NI: 14968-2026
G: 2026001154-12