



Generemos confianza mediante el desempeño transparente y eficiente

AJ-TN-143-2007

San José, 03 de diciembre de 2007

Señor
Jose Adrián Vargas Barrantes
Tesorero Nacional
TESORERIA NACIONAL

Estimado señor:

En atención a la solicitud verbal realizada por su persona el día 15 de noviembre del presente año, con la finalidad de emitir criterio legal sobre las colocaciones de deuda realizadas por la Tesorería Nacional; procedo al efecto indicando lo siguiente:

MARCO LEGAL

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico la Tesorería Nacional es por mandato constitucional el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales y el único organismo facultado para pagar y recibir las cantidades que por cualquier motivo deben ingresar a las arcas nacionales. (Art. 185 C.P.)

Estas competencias fundamentales de la Tesorería Nacional se han dimensionado mediante la Ley N° 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (en adelante LAFRPP) y su respectivo Reglamento (en adelante RLAFPP) dado mediante Decreto Ejecutivo N°32988 del 31 de enero de 2006 publicado en la Gaceta N° 74 del 18 de abril de 2006; ya que dicha normativa detalla las atribuciones propias de la misma.

Dentro de las funciones propias de esta última en mención se deben traer a colación en razón del tema que se pretende desarrollar las siguientes:

“Art. 61 .- Atribuciones de la Tesorería Nacional

La Tesorería Nacional tendrá las funciones y los deberes siguientes:

(...)

c) Procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público.

d) Emitir letras del tesoro, de conformidad con el artículo 75 de esta Ley.

(...)

j) Definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.

(...)” (Lo subrayado no corresponde al original) LAFRPP

La Tesorería Nacional como organismo rector en materia de administración de los recursos financieros del Estado, debe avocarse en la búsqueda de los mejores

resultados económicos. Para lograr este cometido la utilización de las políticas e instrumentos financieros en forma equilibrada y eficiente es sine qua non para alcanzar el rendimiento anhelado en la economía del país.

El endeudamiento es parte vital del modelo económico que utilizan los países del tercer mundo para financiar su déficit. Tanto en la ley como en el reglamento de cita se marcan las pautas a seguir en nuestro ordenamiento, según se destaca a continuación.

La LAFRPP señala:

“Art. 81.- Mecanismos de endeudamiento.

El mecanismo de endeudamiento resultante de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y podrá originarse en:

- a) *La emisión y colocación de títulos de deuda y obligaciones de mediano y largo plazo, es decir aquellas cuyo vencimiento supere el ejercicio económico en el cual son contraídas.*
- b) *La contratación de créditos con instrumentos con instituciones financieras, sean estas nacionales o internacionales.*
- c) *El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el periodo del ejercicio económico en que se contraten.*
- d) *La consolidación, conversión y renegociación de deudas.*
- e) *La adquisición de bienes y servicios se paguen total o parcialmente en el transcurso de un ejercicio económico posterior al periodo de su presupuestación.” (Lo subrayado no corresponde al original)*

Art. 82.- Deuda del Tesoro

Las obligaciones adquiridas durante un ejercicio económico con vencimiento en el mismo periodo, se considerarán como deuda del tesoro.

Art. 83.- Política de endeudamiento

La aprobación de las políticas de endeudamiento y reducción de la deuda pública tanto interna como externa, para el corto, mediano y largo plazo, compete al Presidente de la República propuesta de la Autoridad Presupuestaria, la cual considerará la programación macroeconómica establecida en el título III de esta Ley. Esta política deberá ser respetada en la formulación de los presupuestos del sector público.

Art. 89.- Características de los instrumentos de deuda.

Para negociar los títulos de deuda interna del Gobierno de la República correspondientes al crédito interno aprobado en la ley de presupuesto nacional, la Tesorería Nacional podrá utilizar los mecanismos que estime convenientes, siempre que respete las limitaciones en cuanto al monto y otros aspectos que disponga dicha ley.

Para ese efecto y mediante la reglamentación correspondiente podrán definirse las características, los procedimientos y, al menos, los aspectos operativos, presupuestarios y

Administrando recursos del Estado con responsabilidad, honestidad y calidad”

contables, para lo cual se considerará el criterio de los órganos rectores de los restantes subsistemas de la Administración Financiera en las materias correspondientes. Entre las características de los títulos podrán establecerse las tasas de interés fijas o variables, la denominación en colones u otra moneda y la colación con descuentos premios, de conformidad con la política de endeudamiento.

Las renegociaciones de deuda interna que impliquen su conversión a moneda extranjera requerirán el criterio previo favorable de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica. (Lo subrayado no corresponde al original)

Resulta medular en este punto, en cuanto al tema que nos ocupa, señalar lo dispuesto por la Ley N° 8562, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio económico del 2007, el texto reza:

“Artículo 1 inciso B: Detalle del Calculo de los ingresos extraordinarios internos del Gobierno de la República para el ejercicio de 2007 (En colones corrientes)

Autorízase al Poder Ejecutivo para emitir hasta ₡1.062.170.364.000.00 (UN BILLON SESENTA Y DOS MIL CIENTO SETENTA MILLONES, TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL COLONES, SIN CENTIMOS), en Títulos Valores de Deuda Interna 2007.

Parte de estas emisiones podrán realizarse en moneda extranjera.

El Poder Ejecutivo queda autorizado para establecer vía reglamento, el plazo hasta por un máximo de veinte años, el tipo de interés, que podrá fijarse en una tasa máxima de 22% anual en colones y un 8.5% anual en dólares y demás características de las emisiones en Títulos Valores de Deuda Interna 2007.

Pago de intereses de bonos de deuda pública. En el marco de la renegociación de la deuda entre el Gobierno Central y las instituciones del Sector Público No Financiero, se autoriza al Ministerio de Hacienda a reconocer a éstas por el pago de intereses de los bonos de la deuda pública, una tasa de interés máxima igual a la suma del porcentaje de inflación, más uno punto veinticinco por ciento (1.25%). (el subrayado no es del original)

Dicha disposición ha sido usual en las leyes de Presupuesto de los últimos años y refleja una intención del legislador de otorgar al Poder Ejecutivo flexibilidad en cuanto al manejo de la deuda interna, para que pueda atender o reaccionar a los cambios en el mercado financiero.

Por su parte el RLAFRPP, dispone en esta misma línea lo siguiente:

“Artículo 104.—Financiamiento del déficit fiscal. Para el financiamiento del déficit fiscal, la Tesorería Nacional se encargará de administrar los montos que se obtengan por la vía de endeudamiento público, ya sea éste directo, a través de préstamos o empréstitos, o indirecto, por medio de la colocación de valores en el mercado financiero, conforme a los principios de publicidad, seguridad y transparencia. (Lo subrayado no corresponde al original)

Artículo 106.—Instrumentos de financiamiento. El Ministerio de Hacienda, por medio de la Tesorería Nacional, podrá financiarse a través de la emisión de valores en los mercados locales o internacionales, conforme a los procedimientos del mercado financiero y en estricto apego al ordenamiento jurídico vigente. (Lo subrayado no corresponde al original)

Artículo 109.—Colocación. La Tesorería Nacional definirá las estrategias de mercadeo e información de los productos financieros del Ministerio de Hacienda, conforme a los principios de publicidad, seguridad y transparencia. La colocación de los valores que conforman la cartera de la Tesorería Nacional se realizará a través de los diferentes mecanismos que ésta determine..” (Lo subrayado no corresponde al original)

SOBRE LAS COLOCACIONES DE DEUDA

Conforme lo destacado en el marco normativo supra indicado, la deuda pública se puede gestar de diferentes maneras. Una de ellas es mediante la emisión y colocación de títulos de deuda.

Las emisiones de títulos de deuda se pueden dar tanto a lo interno del país, como en el ámbito internacional. Sin embargo para acceder a cada una de ellas es importante tener en claro que hay una diferencia sustancial entre el endeudamiento interno y el endeudamiento externo. Básicamente, las emisiones de valores se suscitan conforme lo dispuesto al ordenamiento jurídico para cada caso, deben también seguir la estrategia de gestión de deuda formulada por el gobierno de conformidad con los parámetros establecidos para cada caso (interna y externa), así como considerar el desarrollo del mercado de valores.

En el caso del endeudamiento interno, debemos avocarnos a la normativa detallada en punto primero del presente criterio; por cuanto son la propia Ley N°8131 y su respectivo reglamento en conjunto con la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República las que determinan la responsabilidad de la Tesorería Nacional para destinar las colocaciones de deuda interna. En esta última ley de cita se establece cada año la autorización con el monto total que el Poder Ejecutivo puede emitir en títulos valores de deuda interna como financiamiento para el respectivo presupuesto.

Por otra parte, las emisiones de deuda interna no necesariamente deben darse en moneda nacional, también pueden darse en moneda extranjera, como por ejemplo en dólares, según lo señala la misma Ley de Presupuesto de la República y fue citado anteriormente.

El hecho que la Tesorería Nacional realice emisiones de títulos de deuda interna en una moneda diferente al colón, como en el caso de las emisiones en dólares, no implica que la deuda interna se esté cambiando a deuda externa. Es simplemente un cambio de denominación de moneda en la emisión de los títulos valores que no trae implícito un cambio en la clasificación de la deuda, siendo que el criterio fundamental es el mercado y las condiciones legales que rigen la operación.

Si bien la composición en moneda local siempre será mayor que en moneda extranjera, resulta necesario para la economía del país y las circunstancias del mercado el emitir en moneda extranjera como en el caso del dólar, aún y cuando la variable del tipo de cambio aporte mayor riesgo.

Ahora bien, en el caso del *endeudamiento externo* la situación es diferente pues el solo hecho de pretender colocar títulos de deuda en otra nación, indefectiblemente obliga a someternos a la normativa y jurisdicción que tenga ese otro país destino y por ello es sine qua non para que se den emisiones de títulos valores en el mercado internacional el contar con una autorización especial. Esta autorización especial es establecida por mandato constitucional y corresponde al Poder Legislativo otorgarla.

El artículo 121 inciso 15) de nuestra Carta Magna reza al efecto:

“Artículo 121.-Además de las otras atribuciones que le confiere esta constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...) 15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. Para efectuar contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa. (...)

En este sentido la jurisprudencia administrativa y constitucional ha sido conteste en recalcar el deber que tiene el Poder Ejecutivo en materia de endeudamiento externo de contar con la autorización legislativa para proceder con la colocación.

La Procuraduría General de la República ha señalado que esta autorización atiende a los principios de reserva de ley y legalidad, en este sentido ha apuntado:

“(...) Los principios de legalidad y reserva de ley regulan los empréstitos públicos. Reserva de ley que obliga al Ejecutivo a contar con una autorización de la Asamblea Legislativa para emitir deuda pública y que fije los parámetros que regularán dicha emisión (Sala Constitucional, resoluciones N. 9192-98 de 12:30 hrs. de 23 de diciembre de 1998, 1695-99 de 12:03 hrs. de 5 de marzo de 1999, 9317-99 de 10:15 hrs. de 26 de noviembre de 1999).

Pero, el Poder Ejecutivo no sólo requiere de una autorización para emitir títulos valores, sino que también está sujeto al procedimiento establecido para tal efecto y al destino que se dé a los recursos. (...) Dictamen C-194-2002 del 5 de agosto de 2002.

Siendo de este modo, resulta oportuno traer a colación en el caso del endeudamiento externo un claro ejemplo de este requisito básico del endeudamiento externo a saber, el contar con la autorización legislativa para la emisión de títulos de deuda. Dicho ejemplo lo encontramos en la Ley N°7970 denominada “Emisión de Títulos Valores para ser colocados en Mercado Internacional” del 22 de diciembre de 1999. Publicada en la Gaceta N° 6 del 10 de enero de 2000, Alcance 1ª.

El artículo primero de esta Ley señala:

“ARTÍCULO 1.- Autorización para emitir títulos valores. *Autorízase al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio de Hacienda, emita títulos valores en divisas para ser colocados en el mercado internacional, por un plazo mínimo de cinco años, según las especificaciones de la presente ley, y con el único fin de convertir en títulos en moneda extranjera parte de la deuda interna.”*

Como se desprende del texto supra citado, esta autorización para emitir títulos valores en divisas para ser colocados en el Mercado Internacional con la finalidad de convertir en títulos en moneda extranjera parte de la deuda interna; surge como parte del mandato constitucional que debe atenderse en el tema del manejo de la deuda externa de nuestro país.

Si bien en el caso de la Ley N°7970 se estableció con la finalidad específica relacionada con la disminución de la deuda interna, su naturaleza de deuda externa permanece incólume. Es por ello que la Procuraduría General de la República destacó que este fin determinado mediante la Ley de cita, focalizado en el canje de deuda interna por deuda externa; obedece a la necesidad del país de mitigar un poco la situación financiera que atravesaba el país, al respecto dijo:

“Para reducir la deuda interna se prevé no sólo el objetivo, sino el monto que puede ser emitido anualmente y el plazo de rige de la autorización. La razón de ser de este destino se deriva de la magnitud que tiene la deuda interna, del peso de su servicio dentro del Presupuesto Nacional y de los efectos que produce en todo el sistema económico del país. Se ha estimado que la estrategia del Gobierno, orientada hacia el endeudamiento interno, no es viable ante las condiciones de los mercados nacional e internacional, por lo que debe propiciarse el canje de deuda interna por deuda externa.(...)” Dictamen C-194-2002 del 5 de agosto de 2002.

Cabe agregar en este punto en análisis, que ante una solicitud de reconsideración planteada ante la Procuraduría General de la República, esta consideró necesario aclarar y adicionar el criterio C-194-2002 recién citado: “(...) en el sentido de que el canje de deuda interna por deuda externa comprende sólo deuda interna bonificada. Por consiguiente, si no se está ante bonos de deuda interna no puede recurrirse al mecanismo de la conversión de la Ley N° 7970 de 22 de diciembre de 1999.” **Dictamen C-248-2002 del 20 de septiembre de 2002**

Otro aspecto importante en materia de deuda externa es que las colocaciones deben cumplirse atendiendo las restricciones que la Ley les impone. En el caso de la Ley N° 7970, se indica que la deuda externa no debe superar el monto equivalente al cuarenta y cinco por ciento (45%) del Producto Interno Bruto Anual. Asimismo, que el servicio de la deuda externa no podrá exceder de un quince por ciento (15%) de los ingresos proyectados del país por concepto de exportaciones y turismo para el año respectivo. (Ver en este sentido art. 10 de la Ley de reiterada cita).

En suma de todo lo esgrimido anteriormente, debe recalcarse lo siguiente:

- 1) Que si bien en el Estado se considera la deuda pública como un todo, existe una diferencia sustancial entre el endeudamiento a nivel interno y el endeudamiento a nivel externo.
- 2) Que tal diferencia radica en la facultad que tiene el Estado actuando por medio de la Tesorería Nacional, en la emisión y colocación de valores en los mercados locales o internacionales, en la que debe imperar un estricto apego al ordenamiento jurídico vigente (donde están incluidas las políticas de endeudamiento y la normativa internacional); así como las circunstancias del mercado financiero.
- 3) En el endeudamiento interno está sujeto a la Ley N° 8131 y su respectivo Reglamento, así como la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.
- 4) En el caso del endeudamiento externo se requiere la autorización especial que debe otorgar el Poder Legislativo mediante Ley Especial.
- 5) Cuando se emite deuda interna en moneda extranjera, por ejemplo en el caso de emisión de títulos valores en dólares; lo que opera es un simple cambio en la denominación de la moneda local a moneda extranjera pero no un cambio de deuda interna en externa, pues obedece a una necesidad de país y a una situación de oportunidad de acuerdo a la estrategia seguida por el Estado.

Dichas emisiones de deuda interna en dólares tienen claro respaldo en la LAFPP y en la Ley de Presupuesto de la República.

- 6) En el caso del endeudamiento externo para las colocaciones de títulos valores deben respetarse las restricciones porcentuales impuestas por la Ley Especial.

De usted, se suscribe, muy atentamente,

Licda. Mónica Padilla Cubero
Asesoría Jurídica/ Tesorería Nacional

📧: Marta Cubillo Jimenez, Subtesorera Nacional (✉️)

📧: Asesoría Jurídica, Tesorería Nacional (✉️)