

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Departamento de Comisiones

**LEY DE AUTORIZACIÓN PARA LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS DE
CAJA DE OBRA PÚBLICA PARA DISMINUIR LA NECESIDAD
DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y PROMOVER
LA INVERSIÓN PÚBLICA**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

EXPEDIENTE N° 18. 014

CUARTA LEGISLATURA

1° de mayo de 2013 - 30 de abril de 2014

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

1° de setiembre al 30 de noviembre de 2013

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos

Dictamen Afirmativo de Mayoría

LEY DE AUTORIZACIÓN PARA LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS DE CAJA DE OBRA PÚBLICA PARA DISMINUIR LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y PROMOVER LA INVERSIÓN PÚBLICA

Expediente N.º 18.014

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quienes suscribimos, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos **Dictamen Afirmativo de Mayoría**, sobre el proyecto de ley: “**LEY DE AUTORIZACIÓN PARA LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS DE CAJA DE OBRA PÚBLICA PARA DISMINUIR LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y PROMOVER LA INVERSIÓN PÚBLICA**”, expediente legislativo N° 18.014. El proyecto es iniciativa de varios diputados. Fue presentado el 7 de marzo de 2011 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 117, Alcance 32, de 17 de mayo de 2011

I. DATOS DEL PROYECTO:

El proyecto ingresó en el orden del día de la Comisión de Asuntos Económicos el 21 de junio de 2011 y fue votado de manera unánime en la sesión N° 28 del 1° de octubre del 2013.

II. OBJETIVO:

Como bien lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ley, tiene como objetivo, permitirle al sector público canalizar el ahorro proveniente del mercado de valores nacional, mediante la autorización para la titularización de flujos presentes y futuros, así como la titularización de activos o derechos de uso.

Esta autorización permitirá que el Estado pueda destinar una menor proporción de sus recursos para solucionar la gran cantidad de necesidades de infraestructura en el territorio nacional, a la vez que le abrirá un nuevo espacio de inversión al sector privado al permitir crear mayores instrumentos de inversión para inversionistas institucionales y no institucionales, los cuales hoy en día enfrentan la problemática de una seria escasez de nuevas emisiones en nuestro mercado de valores.

La legislación vigente ha resultado insuficiente para aplicar el proceso financiero a la titularización de todo tipo de créditos y flujos presentes o futuros diferentes a los de carácter hipotecario y a los derivados de flujos por arrendamientos.

III. CONSULTAS REALIZADAS:

El proyecto fue consultado a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Hacienda
- Contraloría General de la República
- Superintendencia General de Valores
- Banco Central de Costa Rica
- Banco Nacional de Costa Rica
- Banco de Costa Rica
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal
- Banco Crédito Agrícola de Cartago
- Asociación Bancaria Costarricense
- Todos los Ministerios
- Municipalidades de Guanacaste-Liberia
- Instituciones Autónomas del Estado
- Instituciones Semiautónomas del Estado

IV. RESPUESTAS RECIBIDAS:

Las respuestas recibidas se muestran en el siguiente cuadro:

Entidad	Fecha	Respuesta
Banco Nacional	29 jul, 2011	<p>Posición General: “Dicho proyecto es de suma importancia y de interés nacional, tanto para el efectivo desarrollo de infraestructura pública en el país, como también para el fortalecimiento de la economía a través del mercado de valores”</p> <p>Comentarios Específicos: “Que el nombre de la ley sea el siguiente: ‘Ley de Autorización para la Titularización de Flujos presentes o futuros para disminuir la necesidad de endeudamiento público.’” “Que adicionalmente a la autorización (...) se incluya ‘así como todo otro vehículo de estructuración permitido por ley.’” “Que después de ‘...para captar’ se incluya ‘y acceder’.” “Que donde dice ‘...gestionar la construcción o desarrollo...’ se diga ‘gestionar el diseño, construcción y/o desarrollo...’.”</p>
Banco de Costa Rica	17 ago, 2011	<p>Posición General: “...consideramos que la iniciativa permitirá al país la posibilidad de desarrollo de obras que mediante otra forma resultaría difícil realizar; asimismo permitiría la generación de empleo, a parte del impulso que el proyecto podría generar al mercado de</p>

		valores en Costa Rica”
Ministerio de Agricultura y Ganadería	26 ago, 2011	Posición General: “Esta iniciativa de ley es de gran importancia y de interés nacional, pues el mismo incide en el desarrollo de la infraestructura de obra pública, y en el fortalecimiento de la economía, a través del mercado de valores.” “...solicitamos a los y las diputadas de la Comisión (...) Dictaminar en forma Afirmativa este expediente, ya que con el mismo se abre al país una opción mayor de realizar obra pública e inversiones necesarias para el mejoramiento de la competitividad.”
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	16 set, 2011	Posición General: “Sin lugar a dudas un proyecto de esta naturaleza brinda acceso a una importante herramienta de financiamiento a las instituciones del sector público del país (...) En el caso de los servicios públicos regulados por la ARESEP (...) la normativa vigente permite incluir en las tarifas el costo correspondiente y de esta forma, se encuentran preparadas para sacar provecho de este proyecto.”
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	20 set, 2011	Posición General: “...una vez analizados los alcances del proyecto en cuestión, INCOFER no tiene objeción alguna que formular al mismo y por el contrario, considera que es de sumo beneficio para el interés público que representa la institución.”
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	28 jul, 2011	Posición General: “...consideramos que la iniciativa permitirá al país la posibilidad de desarrollo de obras que mediante otra forma resultaría difícil realizar; asimismo permitiría la generación de empleo, a parte del impulso que el proyecto podría generar al mercado de valores en Costa Rica.”
Municipalidad de Escazú	22 ago, 2011	Posición General: “Externar el criterio positivo de este Concejo Municipal...”
Contraloría General de la República	22 ago, 2011	Posición General: “...debemos externar que en esencia la iniciativa es buena, ya que permite dotar de fundamento legal expreso a otras formas de financiamiento. Sin embargo, es necesario considerar que el artículo incluye bajo el mismo trato varias figuras (...) los cuales tienen una naturaleza diferente, por lo que su tratamiento supone variantes que deben ser consideradas.” Comentarios Específicos: “...debería aclararse aspectos como qué tipos de permisos y no objeciones se requieren desde la óptica del financiamiento y la posibilidad de incluir en estos fideicomisos los derechos de uso.” “...la función del regulador no es la de incentivar uno u otro producto como lo indica el artículo en análisis” “...se habla únicamente del registro de emisiones y no de la autorización de ellas, por lo que se sugiere a los legisladores en este caso prudencia, porque pueden existir distintos tipos de emisiones y con ello variedad de riesgos y condiciones de pago a los inversionistas...”
Ministerio de	5 set,	Posición General:

Gobernación, Policía y Seguridad Pública	2011	<p>“...en general, y dada la forma en que el mecanismo de la titularización se está desarrollando a nivel global, su incorporación al ordenamiento jurídico (...) se visualiza como una buena oportunidad para disminuir el endeudamiento y promover la inversión”</p> <p>Comentarios Específicos: “El Ministerio (...) cuenta con una serie de dependencias generadoras de impuestos o royalties, (...) que cobra cánones y tiene predecibilidad de sus ingresos presentes y futuros, motivo por el cual puede gravar sus rentas para obtener recursos de financiamiento inmediatos y así generar proyectos que con el presupuesto ordinario le sería más difícil.”</p>
Banco Central de Costa Rica	5 set, 2011	<p>Posición General: “La Junta Directiva (...) dispuso en firme: Rendir dictamen negativo al proyecto.”</p> <p>Comentarios Específicos: “Aunque el Banco Central reconoce la necesidad que tiene el país de realizar una mayor inversión en infraestructura, considera igualmente importante que los mecanismos que se empleen para lograr este propósito sean apropiados...” “El Banco Mundial (...) llamó la atención sobre los efectos adversos que pueden tener sobre el resultado fiscal y el desarrollo de los países, los costos inesperados de los pasivos contingentes asumidos por los gobiernos” Señala además que para que un proceso de titularización no constituya deuda se deben cumplir:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los activos sujetos estén registrados en la hoja de balance de cuentas nacionales del Gobierno y son transferibles. Todos los riesgos y beneficios de los activos son transferidos totalmente a la entidad de titularización. La entidad de titularización no forma parte del Gobierno Central.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	31 ago, 2011	<p>Posición General: “...esta dependencia no tiene objeción o comentario respecto al proyecto de cita.”</p>
Ministerio de Comercio Exterior	31 ago, 2011	<p>Posición General: “...le informo que el proyecto de ley mencionado no contiene disposiciones contrarias a los compromisos comerciales internacionales asumidos por el país, por lo que este Ministerio no tiene comentarios al texto remitido.”</p>
Municipalidad de Heredia	29 ago, 2011	<p>Posición General: “...como parte del desarrollo del país es conveniente que el estado en general pueda acceder a ellas para poder financiar obras con recursos más baratos que los prestamos tradicionales, por lo que es un proyecto que traería beneficios a nuestro país”</p>
Instituto Nacional de Seguros (INS)	7 set, 2011	<p>Posición General: “...el Instituto manifiesta su apoyo a las iniciativas que pretenden canalizar la inversión pública o privada hacia la</p>

		<p>realización de proyectos de interés público (...) No obstante, consideramos necesario que la iniciativa sea balanceada, de manera que la aspiración por un mercado de valores y una infraestructura pública desarrollados, no implique la desatención de aspectos tales como el control de la deuda pública y el derecho a recibir información veraz que ostentan los inversionistas...”</p> <p>Comentarios Específicos: “...nos permitimos sugerir que (...) se tome el criterio de las entidades (...) CONASSIF, las Superintendencias, las entidades bancarias públicas, la Cámara Nacional de Sociedades de Fondos de Inversión y el Poder Ejecutivo, que mantiene una Comisión nombrada al efecto...” “...la redacción actual permitiría aplicar la norma únicamente cuando se utilicen ciertos vehículos financieros (...) Por lo anterior, sugerimos analizar la posibilidad de que la norma no se limite a la utilización de determinados vehículos, sino que admita la posibilidad de utilizar cualquier otro previo análisis y autorización emitida por la Superintendencia General de Valores.”</p>
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)	12 set, 2011	<p>Comentarios Específicos: “...consideramos que debe expresamente de autorizarse a las empresas públicas estatales, como RECOPE, Radiográfica Costarricense etc. (...) Para tales efectos nos permitimos sugerir la siguiente redacción: Artículo Único.- ‘Autorícese al Estado, a las instituciones descentralizadas y a toda empresa pública estatal, (...)’</p>
Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	13 set, 2011	<p>Posición General: “El proyecto (...) podría ser de provecho para que instituciones públicas lleven a cabo de manera más eficiente diferentes proyectos, por lo que no tengo objeción alguna que hacer al proyecto de ley.”</p>
Junta de Protección Social	19 set, 2011	<p>Posición General: “Así las cosas, esta Asesoría no observa motivos para objetar u oponerse a dicho proyecto de Ley.”</p>
Instituto Costarricense de Turismo	14 set, 2011	<p>Posición General: “Analizado el proyecto de ley, dadas las competencias institucionales, se considera que la propuesta es viable.”</p>
Radiográfica Costarricense (RACSA)	14 set, 2011	<p>Posición General: “...nos encontramos de acuerdo con el proyecto, dada la necesidad de tipificar la normativa requerida (...) a efecto de que la figura sea utilizada de forma efectiva y eficiente en los proyectos de desarrollo de la inversión pública”</p> <p>Comentarios Específicos: “Debe quedar claro que al mencionar al Estado se debe incluir el concepto de empresas públicas también” “Se sugiere modificar la redacción en la frase que indica: ‘...para captar los recursos financieros necesarios y de esta manera gestionar la construcción o desarrollo de <u>sus</u> proyectos...’, a</p>

		efecto de que se haga el pequeño cambio con la palabra sugerida en negrita y subrayado.”
--	--	--

V. AUDIENCIAS:

El 23 de julio de 2013, en la Sesión N° 13, compareció ante la Comisión, el señor Jordi Pratt, Viceministro de Inversión Pública.

En términos muy generales, el señor Viceministro se refirió, de la siguiente manera, al proyecto:

“Dentro de las cosas que vemos es que titularizar, presenta una nueva opción en el arsenal de mecanismos de financiamiento para obra pública, eso es muy positivo. Después, aquí creo que una de las cosas más importantes es que uno logra hacer proyectos que, tienen actualmente valor positivo de manera ágil, y lo otro que pensado que cuales eran la diferencia entre todos los mecanismos que tenemos hoy y el mecanismo que se está proponiendo es que, si queremos llamarlo así se expande la base de inversionistas y podría uno pensar hasta que se democratiza de cierta forma ejecutar obra pública”.

Adicionalmente, hizo señalamientos puntuales en los siguientes temas:

- Proyectos de titularización de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo:

“...si un proyecto va ser sujeto de titularización, debería de estar incluido en el banco de proyectos del gobierno o del sistema nacional de inversión pública, simple y sencillamente para estar seguro de que el proyecto que vamos a titularizar va en línea con los objetivos que tenemos del plan nacional de desarrollo. Hoy en día, las descentralizadas, que si uno ve el presupuesto son dos tercios del gobierno total, no lo hacen, entonces estamos haciendo una figura, que existe el riesgo de que esté financiando proyectos que no necesariamente son los más beneficiosos”.

- Papel de la Contraloría:

“...hoy en día la Contraloría aprueba los presupuestos de las entidades descentralizadas, pero no existe un ente fiscalizador de que, si las entidades públicas gastaron la plata como debían, hace un par de años

era la autoridad presupuestaria la que hacia esta labor de fiscalización, sin embargo la autoridad presupuestaria en cierta forma lo que dijo fue yo no puedo influenciar el presupuesto que se aprueba.

Entonces qué estoy fiscalizando si yo no aprobé el presupuesto entonces había dicotomía ahí, entonces la pregunta es ¿cómo hacemos para fiscalizar que la gente que está en las entidades descentralizadas, estén gastando la plata bien? Porque hoy en día no hay ese mecanismo para fiscalizar, caso contrario del gobierno, que en el gobierno ustedes aprueban el presupuesto y además después hay que venir a rendir cuentas de cómo se gasto la plata al final del año, bueno, unos meses después de que se acabó el año se viene a rendir cuentas, pero ese mecanismo en las entidades descentralizadas está un poco ausente o un poco vacío hoy”.

- Colocar titularización en mercados externos:

“...nos queda la duda de por qué estamos limitando esta democratización o este mecanismo a solo financiamiento doméstico, si yo tengo un proyecto equis, que es productivo, que es esto y lo otro. ¿Por qué no podemos hacer lo que llamaríamos un bono de proyecto, un bono internacional, sujeto a las normas de emisiones internacionales?”

VI. INFORME INTEGRADO DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS: (OFICIO N° ST-144-2011-J de 10 de agosto de 2011)

El Informe de Servicios Técnicos señaló que el proyecto **es delegable**.

VII. TEXTO SUSTITUTIVO:

Se aprobó un texto sustitutivo el 10 de setiembre del 2013, el cual fue consultado a las siguientes instituciones:

- Banco Central de Costa Rica
- Banco Nacional de Costa Rica
- Banco de Costa Rica
- Banco Crédito Agrícola de Cartago
- Ministerio de Hacienda
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Superintendencia General de Valores
- CONASSIF

De estas, a la fecha, sólo rindió respuesta el Banco Nacional de Costa Rica, quien con fecha de 23 de setiembre del 2013, en el oficio GG-154-13, hizo observaciones al título del proyecto y al segundo párrafo del artículo 3.

VIII. CONCLUSIONES:

Con base en el análisis realizado y tomando en consideración las respuestas recibidas por las distintas entidades consultadas, los diputados miembros de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos le recomendamos al plenario legislativo, la aprobación del siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**LEY DE AUTORIZACIÓN PARA LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS DE
CAJA DE OBRA PÚBLICA PARA DISMINUIR LA NECESIDAD
DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y PROMOVER
LA INVERSIÓN PÚBLICA**

**ARTÍCULO 1.- Autorización a constituir fideicomisos y otras figuras que
funcionen como vehículos de propósito especial.**

Se autoriza a las instituciones descentralizadas y a las empresas públicas del Estado la constitución de fideicomisos y otras figuras que funcionen como vehículos de propósito especial, para que a través de éstas se canalicen los recursos financieros de carácter nacional o internacional, necesarios con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo de obra pública financieramente viables, así como la inversión o gastos adicionales que conlleve la misma.

**ARTÍCULO 2.- Autorización a las instituciones descentralizadas y
empresas públicas del Estado a la titularización de
flujos.**

Se autoriza a las instituciones descentralizadas y a las empresas públicas del Estado la cesión de flujos presentes o futuros producto de ingresos o activos para que se estructure la titularización de los mismos, con el fin de llevar a cabo proyectos de desarrollo de obra pública, así como la inversión o gastos adicionales que conlleve la misma conforme a su competencia. Para tales efectos, las titularizaciones se pueden realizar de forma directa o por medio de vehículos especiales como los fideicomisos a los cuales se les cederían dichos flujos.

Para efectos de esta ley se entenderá la cesión como el cambio efectivo en la titularidad de los flujos o activos del Estado hacia el vehículo de propósito especial por el plazo que se establezca.

Los títulos valores a emitir podrán ser de renta fija o variable. De igual manera, se faculta al vehículo de propósito especial o al fideicomiso a contraer deuda directa de corto o largo plazo, con instituciones participantes en el Sistema Bancario Nacional o entes internacionales, para cumplir con el objetivo por el cual fue creado. Con respecto a la deuda que pudiese ser formalizada con entidades del Sistema Bancario Nacional, los créditos contraídos por Fideicomisos de Obra, en su calidad de deudores, estarán única y exclusivamente regulados por el artículo 135 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, como sujeto de crédito individual e independiente de la entidad fideicomitente.

ARTÍCULO 3.- Autorizaciones requeridas para ceder flujos.

Las entidades autorizadas en el artículo anterior que comprometan flujos presentes o futuros producto de ingresos o activos, deberán contar con el criterio favorable del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el cual tendrá un plazo de 10 días hábiles para emitir el criterio, contados a partir de la fecha de recepción de los términos y condiciones generales presentados en el contrato que se suscribirá para materializar el vehículo especial o fideicomiso, lo anterior en virtud de la prioridad que soporta el Proyecto que se ejecuta dentro del Plan Nacional de Desarrollo y la viabilidad financiera del Proyecto. De transcurrir el plazo indicado y no existir un criterio expreso por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se entenderá como silencio positivo y se procederá a solicitar al Banco Central de Costa Rica la no objeción al Proyecto, procedimiento que no deberá excederse de diez días naturales contados a partir del pronunciamiento anterior. El Banco Central de Costa Rica, deberá evaluar únicamente las repercusiones que pueda tener la operación en trámite, en la balanza de pagos y en las variables monetarias. Transcurrido el plazo indicado y no existir el debido pronunciamiento del Banco Central de Costa Rica acerca del Proyecto, se entenderá que no existe objeción alguna al desarrollo del mismo y se procederá a gestionar ante el Ministerio de Hacienda, a través del Viceministro de Inversión y Crédito Público, a solicitar su aprobación al Proyecto en un plazo

que no debe exceder los diez días hábiles contados a partir del pronunciamiento anterior para proceder con el desarrollo del Proyecto.

El Ministerio de Hacienda a través del Viceministerio de Inversión y Crédito Público, determinará la o las posibles contingencias fiscales que el proyecto pueda implicar para el Gobierno Central y la razonabilidad de la estructuración financiera del vehículo especial o fideicomiso propuesto. De existir alguna contingencia, el Ministerio de Hacienda a través del Viceministerio de Inversión y Crédito Público, deberá indicar las medidas que se deben implementar para mitigar las posibles contingencias fiscales que el proyecto conlleve.

Asimismo, los contratos que emanen de estas operaciones serán de refrendo obligado por parte de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 4.- De la cooperación y el apoyo a la Inversión Pública.

Autorízase a los Bancos Comerciales, incluyendo Bancos Públicos, a otorgar cooperaciones técnicas y otros recursos de preinversión no reembolsables al Gobierno, a las instituciones descentralizadas y a las empresas públicas del Estado para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo de obra pública, incluyendo pero no limitándose a estudios de pre factibilidad, factibilidad, diseños, planos entre otros que requiera la Administración para poder emprender un proyecto de obra pública. Para la ejecución de los recursos de cooperación los Bancos realizarán las contrataciones conforme a los principios de la Ley de Contratación Administrativa. Para que el proyecto sea elegible a esta cooperación, el Ministerio de Planificación y Política Económica deberá emitir criterio en cuanto a la prioridad del proyecto dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Sala de Sesiones de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, el primer día del mes de octubre del año dos mil trece.

Víctor Hugo Víquez Chaverri
Presidente

Patricia Pérez Hegg
Secretaria

Jorge Alberto Angulo Mora

Carolina Delgado Ramírez

Víctor Hernández Cerdas

Juan Carlos Mendoza García

Martín Monestel Contreras

José Roberto Rodríguez Quesada

Jorge Arturo Rojas Segura

Diputadas (os)