

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA PROMOVER LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS
FUTUROS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE
RECURSOS MINERALES Y ENERGÉTICOS**

**JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ Y OTROS SEÑORES
DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N° 22.378

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud de las partes interesadas, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley

PROYECTO DE LEY

LEY PARA PROMOVER LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS FUTUROS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINERALES Y ENERGÉTICOS

Expediente N° 22.378

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica experimenta una delicada situación fiscal, pues a finales del 2020 el déficit alcanzó el 8,34% del Producto Interno Bruto (PIB). Adicionalmente, el país está altamente presionado por el peso del endeudamiento externo e interno.¹ En ese panorama, la búsqueda de recursos frescos para cancelar la deuda y bajar la tasa de interés constituye una de las prioridades de este proyecto.

Esta iniciativa de ley propone titularizar las concesiones para explotar los recursos mineros y energéticos de la nación con el propósito de obtener, en un plazo muy corto, los fondos indispensables que permitan atender la crisis y en consecuencia mejorar los índices económicos, recuperar la confianza de los inversionistas, mercados y consumidores. Los recursos no serán empleados en gasto corriente.

En otras palabras, el proyecto propone estimar técnicamente los yacimientos de oro y gas natural que tiene el país para cuantificarlos en las bolsas de valores nacionales e internacionales por medio de la titularización, figura que permite al país obtener hoy un porcentaje del dinero proyectado en los estudios, para que el gobierno pueda usarlo en el pago de los compromisos de la deuda, liberando recursos presupuestarios para, por ejemplo, inyectarlo en la protección ambiental o en el desarrollo de obra. Bajo esta perspectiva se incorpora el rol del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio para la estimación de las expectativas de las concesiones, sin que ello implique que estos realizarán las concesiones ni gestionarán nada encaminado a modificar las regulaciones ni ajeno a sus competencias actuales y dadas en esta ley.

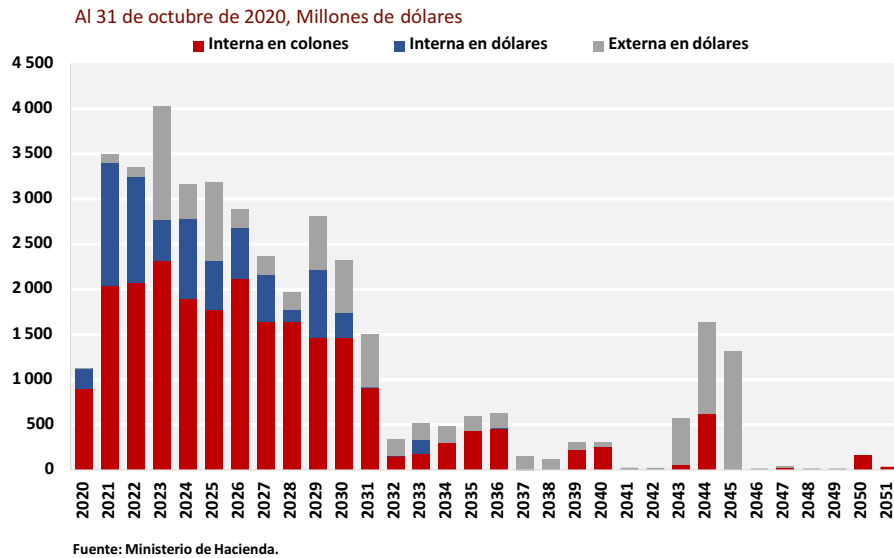
La puesta en marcha de estas medidas ayudaría a rebajar el 20% de la deuda total del país en los primeros 4 años de vigencia, acción que -junto con un conjunto de reformas estructurales- dejaría al país a las puertas del desarrollo.

Si el proyecto fuera implementado hoy, permitiría pagar los vencimientos de deuda programada para los próximos dos años, lo cual significaría que el presupuesto

¹ Ministerio de Hacienda, Comunicado Institucional. Proyección de déficit financiero se mantiene en el 9,3% del PIB. 8 de octubre del 2020. Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/noticias/16050-proyeccion-de-deficit-financiero-se-mantiene-en-el-93-del-pib>

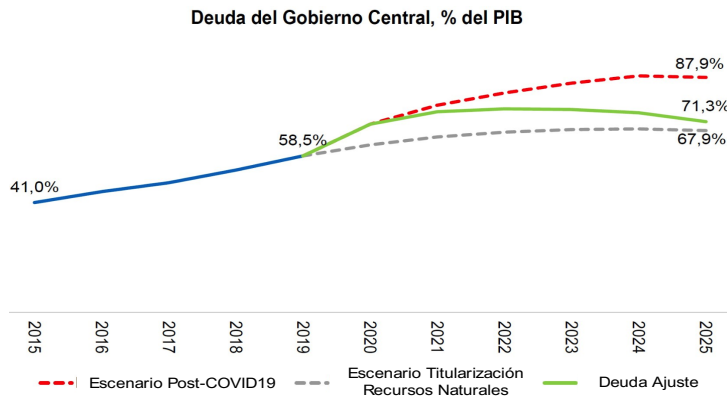
nacional de esos períodos bajaría en promedio un 2%, es decir, Costa Rica tendría la opción de tener los recursos propios para enfrentar sus presupuestos y así poder invertir en obra pública.

Gráfico N.º 1
Vencimientos de deuda interna y externa según estimación proyectada (2020-2051)



Los alcances del proyecto permitirían también programar una intervención total de la deuda interna y externa para los siguientes 8 años, todo gracias a un responsable uso de los recursos naturales.

Gráfico N.º 2
Comparación de escenarios de ajuste con proyecciones de alcance de la ley



Fuente: Construcción propia base con base en información disponible del Ministerio de Hacienda.

Con estas proyecciones del gráfico anterior, la titularización de cánones que propone este proyecto representaría un impacto en reducción de porcentaje de deuda sobre PIB superior al 17% en los próximos 6 años, lo cual significa que el presupuesto de esos respectivos años se verá impactado en una rebaja sustancial en cuanto al pago de amortizaciones e intereses; esto se traduciría en una mayor inversión en obra pública y transferencias sociales en pro del desarrollo del país.

La titularización se efectuará únicamente con la autorización del Banco Central de Costa Rica, validada mediante informes de evaluación de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación Económica.

La propuesta consiste permitirle al Estado la titularización de ingresos futuros provenientes de la explotación de recursos minerales y energéticos con la posibilidad de trasladar los derechos sobre flujos futuros a un fideicomiso que garantice el pago del financiamiento, así como el destino de los fondos.

Estos flujos se estructurarán a partir de las expectativas que realicen los ministerios de Hacienda y Economía, Industria y Comercio, asociadas con los cánones, impuestos o cualquier otra prestación económica que se generen para el Estado por los derechos económicos que se desprenden de las concesiones.

En virtud de que estos fondos solo se podrán emplear para el pago de la deuda, el Ejecutivo asumirá además el compromiso de disminuir el monto de la emisión de bonos de deuda interna o externa –para el presupuesto de ese mismo año- en forma proporcional a los recursos que obtenga mediante la titularización.

Al respecto, será el Banco Central el responsable de evaluar el impacto que pueda tener la operación en trámite en la balanza de pagos, mientras que el Ministerio de Hacienda se encargará de reportarle a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, un estado de origen y aplicación de los fondos, señalando expresamente qué se cancela con dichos recursos.

Tradicionalmente, la explotación de los recursos puede hacerse mediante tres modelos: explotación directa por parte del Estado, explotación mediante concesión a un tercero y una combinación de las dos anteriores mediante una Alianza Público Privada (APP).

El presente proyecto plantea promover la utilización de los flujos futuros productos de los proyectos de concesión que ya existen o bien que han presentado un trámite o una carta de intenciones para llevarla a cabo; no incentiva la generación de nuevas concesiones que no se apeguen a la normativa de protección ambiental y de las debidas regulaciones vigentes. De este modo, la iniciativa no genera ninguna modificación sobre la regulación asociada a las concesiones y explotación de los recursos minerales y energéticos.

En este proceso de titularización participarían el Estado en los ministerios de Hacienda y de Planificación y Política Económica, como originadores; una empresa

asesora o una institución gubernamental, como estructurador; un fideicomiso, una casa de bolsa como colocador y los inversionistas que adquirirán los títulos.

De igual forma, mientras se logra la titularización se avanzaría en concesionar la explotación sostenible de esos recursos a empresas privadas, acción que tendría de por medio el cobro de una licencia que será con la que Costa Rica pagará luego los vencimientos de esos títulos en la bolsa.

La Ley N.º 6797, Código de Minería del 4 de octubre de 1982 y sus reformas, establece según su artículo 1, que el Estado podrá otorgar concesiones para el reconocimiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos minerales: "(...) Las concesiones no afectarán en forma alguna el dominio estatal, y se extinguirán en caso de incumplimiento de las exigencias legales para mantenerlas".²

En este caso concreto, se utilizará la titularización entendida como: una "técnica financiera que consiste en ceder incondicionalmente a un vehículo de propósito especial un activo o grupo de activos subyacentes y la venta de estos a los inversionistas en la forma de valores emitidos en forma estandarizada".³

Ese vehículo de propósito especial al que se hace referencia es una "(...) estructura jurídica creada exclusivamente para cumplir una función específica, como separar patrimonialmente un activo o grupo de activos subyacentes de la entidad originadora y constituirse en el emisor de valores de oferta pública por medio de fideicomisos, universalidades o fondos de inversión de titularización".⁴ De tal forma, en la iniciativa se promueve la utilización de esta herramienta y se deja en la legislación vigente lo concerniente a las regulaciones de las concesiones y explotación de los recursos valorados en esta iniciativa.

Los esquemas de titularización son comunes en otros mercados y permiten transformar ingresos futuros en títulos valores, para obtener recursos que permitan realizar proyectos de inversión o disponer de dinero en el corto plazo para atender las obligaciones del Estado. Se manejan a través de un fideicomiso o bien un fondo de inversión.

De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento sobre Procesos de Titularización, aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en el

² Asamblea Legislativa, Ley 6.797, Código de Minería. Título I, de las Generalidades.

³ Reglamento sobre procesos de Titularización. Página 4. Aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en el artículo 13 del acta de la sesión 1124-2014, celebrada el 8 de setiembre del 2014. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 190 del 3 de octubre del 2014.

⁴ Reglamento sobre procesos de Titularización. Página 4. Aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en el artículo 13 del acta de la sesión 1124-2014, celebrada el 8 de setiembre del 2014. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 190 del 3 de octubre del 2014.

artículo 13 del acta de la sesión 1124-2014, los valores emitidos en un proceso de titularización podrán adoptar las siguientes modalidades:

“Valores de contenido crediticio: incorporan el derecho a percibir la cancelación del capital y de los rendimientos financieros en los términos y condiciones señalados en el valor. Los activos que integran el patrimonio autónomo respaldan el pasivo adquirido con los inversionistas.

Valores de contenido patrimonial: incorporan un derecho de propiedad proporcional sobre el patrimonio del vehículo de propósito especial. El inversionista no adquiere un valor de rendimiento fijo sino que participa en las utilidades o pérdidas que genere este patrimonio. Los valores podrán prever su redención parcial o total, con antelación a la extinción del fideicomiso o el fondo de inversión, por motivo de la liquidación de parte de sus activos.

Valores mixtos: Son aquellos que de manera adicional a los derechos que confiere un valor de contenido patrimonial pueden ser amortizables o pueden tener una rentabilidad mínima o un límite máximo de participación en los resultados del vehículo de propósito especial”.

En nuestro país varias entidades han incursionado en este campo de la titularización. Mediante el “Fideicomiso de Titularización de Flujos Futuros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica 001-2015”, esa institución contó con un financiamiento de ¢13,750 millones del Instituto Nacional de Seguros para emprender la construcción de estaciones, actividad autorizada por la Superintendencia General de Valores.⁵

En el caso concreto de este proyecto de ley, se aprovechará la figura de la titularización para utilizar los flujos futuros obtenidos a partir de la explotación de los recursos mineros y energéticos. En términos generales, el diccionario panhispánico del español jurídico señala que la concesión es el “acto administrativo que implica el otorgamiento del derecho de explotación o gestión, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una administración pública o empresa a otra, generalmente privada”.⁶

De acuerdo con la legislación costarricense, la concesión de obra con servicio público se define como un “contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño,

⁵ Presidencia de la República. Comunicado. INS financiará obra pública con dos modernas estaciones de bomberos. 16 de octubre del 2015. Disponible en <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2015/10/ins-financiara-obra-publica-con-dos-modernas-estaciones-de-bomberos/>

⁶ Diccionario panhispánico del español jurídico. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/concesi%C3%B3n>

la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación”.⁷

En nuestro país se realizan dos tipos de minería: la metálica “consiste en la extracción de oro, cobre y bauxita”; mientras la no metálica “se refiere a la extracción de los minerales de canteras, tajos; arena y piedrilla provenientes de cauces de dominio público que se utiliza para la elaboración del cemento”.⁸

Costa Rica dispone de diversos recursos minerales y energéticos. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), entre éstos “(...) se cuentan el carbonato de calcio, sílice, azufre, manganeso, bauxita, diatomita, hierro, plata y oro, entre otros. Sin embargo, está prohibida la minería metálica a cielo abierto desde el año 2010, solo es posible realizar minería metálica en forma subterránea”.⁹

Actualmente, según datos de la Dirección de Geología y Minas de abril del 2017, la producción minera en el país corresponde casi en su totalidad a la minería no metálica; un 90 % son agregados para la construcción, para una producción diaria promedio de entre 500 y 1000 m³.¹⁰

Pero podría existir potencial para la extracción de otros minerales. En cuanto a los depósitos de cobres, se estima que hay altas probabilidades de trabajar en yacimientos cerca de la frontera con Panamá, se ha determinado manganeso volcánico en la península de Nicoya, cromita en la península de Santa Elena y, en Guanacaste, también hay sulfatos masivos que contienen cobre, zinc y localmente oro y plata, así como bauxita en las llanuras del noreste de Siquirres.¹¹

Los principales recursos minerales de aluminio de Costa Rica “se encuentran en el Valle de El General, entre las cordilleras de Talamanca y Costeña”, y aunque “no hay depósitos de cobre o minas en operación, existen evidencias de tres tipos e

⁷ Asamblea Legislativa. Ley general de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley 7762.

⁸ Presidencia de la República. Comunicado. Expertos analizan situación minera en Costa Rica. 24 de abril del 2017. Disponible en <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/04/expertos-analizan-situacion-minera-en-costa-rica/>

⁹ Ministerio de Ambiente y Energía. Diagnóstico consolidado de la actividad minera en Costa Rica, período 2016-2017. Disponible en <http://www.geologia.go.cr/mineria/datos/Diagnostico%20pais.pdf>

¹⁰ Dirección de Geología de Minas. Producción Minera de no Metálicos. Abril del 2017. Disponible en <http://www.geologia.go.cr/mineria/datos/DGM-Produccion%20no%20metalicos%202016.pdf>

¹¹ Revista Geológica de América Central. Singer, D.A, y otros. Evaluación de los Recursos Minerales de Costa Rica. 1990. Disponible en <file:///D:/perfiles/eaah/Downloads/13007-Texto%20del%20art%C3%ADculo-21620-1-10-20140114.pdf>

mineralizaciones o prospectos de cobre, principalmente en Guayabo de Mora y Tarbaca de Aserrí.¹²

En cuanto al oro, la Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) da cuenta de que en Costa Rica existían cuatro regiones en las que se desarrolla actividad relacionada con su extracción (Abangares, Montes de Oro, Dan Ramón y Zona Norte).¹³

Según datos de la Promotora de Comercio Exterior (Procomer), la suma de oro vendido desde Costa Rica entre 2010 y agosto del 2020 asciende a \$285.574.070.

¹⁴ Las exportaciones de oro en bruto desde nuestro país pasaron de acumular 27 toneladas en 2010 a alcanzar las 1.175 toneladas en 2018; "(...) es decir, los totales exportados se multiplicaron casi 44 veces en ocho años después de que el país se declaró "libre de minería metálica a cielo abierto", en noviembre de 2010".¹⁵

En el listado puede incluirse el vapor de agua para proyectos relacionados con la recreación o la generación de energía. Costa Rica tiene 875 megavatios de potencial geotérmico, de los cuales explota menos de la cuarta parte, un 23%.¹⁶

En nuestro país "operan seis plantas geotérmicas en dos campos diferentes: Miravalles y Las Pailas, todas en Guanacaste. Entre ambos desarrollos, el ICE ha recuperado 1.939,8 hectáreas de bosque, que se habían convertido en potreros desérticos por el fuerte impacto de la extensión ganadera desde la década de 1950".¹⁷

Recientemente, el Colegio de Geólogos solicitó el traslado de la Dirección de Geología y Minas al Ministerio de Industria y Comercio (MEIC) como una de las

¹² Recursos minerales de Costa Rica. Castillo Muñoz, Rolando. Editorial Universidad de Costa Rica. 1997. Pags. 81, 90, 114, 116.

¹³ Ministerio de Ambiente y Energía. Diagnóstico consolidado de la actividad minera en Costa Rica, período 2016-2017. Disponible en <http://www.geologia.go.cr/mineria/datos/Diagnostico%20pais.pdf>

¹⁴ Chacón, Vinicio y Pomareda, Fabiola. Semanario Universidad. Costa Rica exporta millones de dólares en oro que pagan cero impuestos. 23 de setiembre del 2020. Disponible en <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-exporta-millones-de-dolares-en-oro-que-pagan-cero-impuestos/>

¹⁵ Alfaro, Josué. Amelia Rueda. Entre 2010 y 2018, exportaciones de oro pasaron de 27 a 1.175 toneladas anuales. 28 de agosto del 2020. Disponible en <https://www.ameliarueda.com/nota/entre-2010-y-2018-exportaciones-de-oro-pasaron-de-27-a-1.175-toneladas>

¹⁶ Garza, Jerry. La República. Costa Rica desperdicia potencial de energía geotérmica. 22 de febrero del 2019. Disponible en <https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-desperdicia-potencial-de-energia-geotermica#:~:text=De%20la%20matriz%20energ%C3%A9tica%20nacional,menudo%20a%20un%20costo%20competitivo>

¹⁷ Redacción. El país CR. Costa Rica tercer lugar de América en producción de energía geotérmica. 12 de agosto del 2016. Disponible en <https://www.elpais.cr/2016/08/12/costa-rica-tercer-lugar-de-america-en-produccion-de-energia-geotermica/>

propuestas para reactivar la economía. Su argumento es que la minería es una actividad productiva y una industria y, además, este cambio permitiría un mayor control de los datos del trasiego de minerales en Costa Rica.¹⁸

Por los motivos anteriormente expuestos, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa la presente iniciativa de ley.

18 Garza, Jerry. La República. Colegio de Geólogos propone que Dirección de Geología y Minas pase al MEIC. 21 de octubre del 2020. Disponible en <https://www.larepublica.net/noticia/colegio-de-geologos-propone-que-direccion-de-geologia-y-minas-pase-al-meic>

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA PROMOVER LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS
FUTUROS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE
RECURSOS MINERALES Y ENERGÉTICOS**

ARTÍCULO 1- Objeto.

Esta iniciativa de ley tiene por objetivo promover la titularización de los flujos futuros provenientes de las concesiones de la explotación de recursos minerales y energéticos de Costa Rica para pagar la deuda y bajar la tasa de interés. Se trata de titularizar ingresos futuros para trasladar los derechos sobre dichos flujos a un fideicomiso que garantice el pago del financiamiento y el destino de los fondos. En las materias no previstas en la presente ley, se aplicará lo establecido en la Ley N.º, 7732, Reguladora del Mercado de Valores, del 17 de diciembre de 1997 y sus reformas.

Los recursos producto de dichas titularizaciones tendrán como único fin la cancelación de deuda, externa o interna, para mejorar las condiciones en términos de plazo y/o tasa de interés efectiva, respecto de la deuda que se estaría cancelando con esos recursos.

Con dicho fin, realizadas las respectivas titularizaciones, el Ministerio de Hacienda deberá reportar a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República (CGR), un estado de origen y aplicación de los fondos, señalando expresamente lo que se cancela con dichos recursos.

ARTÍCULO 2- Autorización a constituir fideicomisos y otras figuras que funcionen como vehículos de propósito especial.

Se autoriza al Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica 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 pagar deuda pública del Gobierno Central mediante los recursos económicos obtenidos de acuerdo a la presente ley.

ARTÍCULOS 3- Flujos futuros de la explotación de recursos minerales y energéticos de Costa Rica.

Para efectos de la estructuración de los flujos futuros, estos serán provenientes de las expectativas asociadas a los cánones, impuestos o cualquier otra prestación económica que se generen para el Estado por los derechos económicos que se desprenden de la explotación de recursos minerales, hídricos y energéticos en

estricto apego a la: Ley N.º. 6797, Código de Minería, del 4 de octubre de 1982 y sus reformas y la legislación vigente aplicable.

Para lo cual el Ministerio de Hacienda junto con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) valorarán lo concerniente a las expectativas de las concesiones de explotación, sin que ello implique que el primero decidirá sobre el otorgamiento de permisos, análisis y aprobación de estudios sobre la explotación y concesión de recursos minerales y energéticos.

ARTÍCULO 4- Utilización de los recursos.

Al utilizar, el Poder Ejecutivo, los recursos para disminuir el monto de deuda interna o externa, deberá disminuir el monto de la emisión de bonos de deuda interna autorizado en el presupuesto de la República para el año correspondiente, en el mismo monto en que obtenga los recursos autorizados por esta ley obtenidos mediante la titularización. Para ello, mediante decreto ejecutivo sustituirá los ingresos sin que pueda modificar el destino de los ingresos sustituidos aprobados en la ley de presupuesto y sus modificaciones del año respectivo.

ARTÍCULO 5- Evaluación de la titularización.

La titularización tendrá como requisito previo la autorización del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la realización de informes de evaluación de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica en cuanto a los efectos en la estabilidad financiera y el impacto en las variables macroeconómicas de la economía costarricense. Sin detrimento de la regulación vigente para la utilización de herramientas financieras como la titularización.

El BCCR deberá evaluar el impacto que pueda tener la operación en trámite en la balanza de pagos, en las variables monetarias, y en general, en el cumplimiento de los objetivos fijados por el artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N.º. 7558 del 3 de noviembre de 1995 y sus reformas.

La respuesta del BCCR deberá darse en un plazo máximo de quince días hábiles contados a partir de que la pretensión de titularización sea sometida a su conocimiento. Cabrá una única prórroga por un periodo igual y de transcurrir el plazo indicado y no existir un criterio expreso por parte del Banco, se entenderá que no existe objeción.

ARTÍCULO 6- Presentación de informe de las titularizaciones.

Dentro de un mes posterior a la fecha de cierre de cada transacción, el Ministerio de Hacienda deberá enviar, a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, un informe que deberá indicar detalles de los siguientes procesos:

- a) Proceso de selección, contratación y costos administrativos de la asesoría legal, si fuese estrictamente necesario, estructuradores y servicios de calificación de riesgo para la realización de la titularización.
- b) Proceso de emisión que incluya: monto a pactar, fecha de salida al mercado, plazo de colocación y precio.
- c) Resultados de la titularización que incluya: distribución geográfica y por tipo de inversionistas, impacto en el mercado doméstico, justificación técnica de la tasa de interés pactada en función de las condiciones financieras prevalecientes del mercado, donde se demuestren los ahorros y otros beneficios obtenidos en dicho proceso.

La Contraloría General de la República, como ente auxiliar de la Asamblea Legislativa, deberá realizar un análisis periódico de dichos informes.

Rige a partir de su publicación.

Jonathan Prendas Rodríguez

Carmen Irene Chan Mora

Ignacio Alberto Alpízar Castro

Marulín Azofeifa Trejos

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Harllan Hoepelman Paez

Diputados y diputadas

20 de enero de 2021

NOTAS: Este Proyecto aún no tiene comisión asignada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.