



San José, 16 de abril de 2020  
DH-DEED-0243-2020

Señora  
FLOR SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Jefe Área  
Comisiones Legislativas VI  
Asamblea Legislativa  
*fsanchez@asamblea.go.cr*

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante el oficio HAC-1108-2020 de fecha de 9 de abril pasado, sobre el Proyecto de ley denominado: "PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2020 Y PRIMERA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY No. 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS", expediente legislativo No. 21.918, en los siguientes términos:

### **1. Resumen Ejecutivo.**

El expediente legislativo No. 21.918 contiene el primer presupuesto extraordinario del Gobierno de la República para el año 2020 por un monto de ₡377 mil millones, con el cual se pretende atender el servicio de la deuda interna y cerca de 375 mil familias afectadas por la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Según lo indicó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), estos recursos permitirían la entrega de ayudas económicas hasta por ₡125 mil por beneficiario directo (desempleado).

La propuesta presupuestaria incorpora ingresos corrientes cuya fuente son saldos de períodos anteriores de las oficinas consulares en el exterior e incluye recursos externos del Contrato de Préstamo para financiar el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, suscrito con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y, el traslado del rebajo de partidas presupuestarias de las instituciones que conforman el Gobierno central como remuneraciones (exceptuando a los cuerpos policiales y personal de salud) y regímenes de pensiones.

Los recursos adicionales contemplados por el presupuesto extraordinario, serían trasladados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y al Ministerio de Salud, para la atención de la población afectada.

La Defensoría de los Habitantes comparte plenamente el espíritu del proyecto N° 21.918; no obstante, a la vez insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas, con el objetivo de que el país se pueda preparar de la mejor manera, para enfrentar las consecuencias de la pandemia de mediano y largo plazo, para la tutela de los derechos humanos de las y los habitantes.

## **2. Normas jurídicas relacionadas.**

- Constitución Política de la República de Costa Rica (Artículo No. 177).
- Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 22 de julio de 2008, publicada en La Gaceta No. 198 de octubre de 2001.
- Ley No. 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, del 26 de noviembre de 2019 y publicada en el Alcance Digital N° 273 a La Gaceta N° 233 del 6 de diciembre de 2019.

## **3. Análisis del contenido del proyecto.**

### ***Sobre el origen y aplicación de recursos extraordinarios***

El proyecto de presupuesto extraordinario que se presenta para análisis tiene como objetivo complementar los recursos públicos disponibles para atender de forma temporal las necesidades de los hogares costarricenses que, han visto disminuidos sus ingresos debido a las medidas que han tenido que tomar las Autoridades Públicas del país para hacer frente a la crisis sanitaria debida al virus COVID-19. Esto dentro de un marco de rigidez y estrechez fiscal. El proyecto se articula en tres artículos, a continuación, se presenta un resumen de su contenido.

En el primer artículo se ajustan los ingresos corrientes con un incremento de ₡1.804.354.731,53 por ingresos provenientes de depósitos reintegrados de saldos de periodos anteriores de las oficinas Consulares en el Exterior. Además, se aumenta el financiamiento de la deuda interna por ₡290.701.000.000 que provienen del préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Además, se rebajan ₡281.849.800.214,90 por emisión de títulos valores de largo plazo de deuda interna.

El segundo artículo ajusta el lado de los egresos realizando un cambio de fuente de financiamiento de la Amortización de Títulos valores internos de corto y largo Plazo, para lo cual sustituye la fuente de financiamiento de títulos internos de largo plazo por ₡224.649.090.521,90 con fondos del préstamo con la CAF y la amortización de títulos internos de corto plazo con el crédito del BID (Crédito de Apoyo Presupuestario del programa de apoyo a la sostenibilidad fiscal, suscrito con el BID, aprobado mediante la Ley No. 9754)<sup>1</sup>, por ₡57.200.709.693,0; para un total de ₡281.849.800.214,90. Dicha sustitución libera recursos por ₡66.060.909.478,10, cuya fuente es el crédito de la CAF (₡290.701.000.000) que se destinarían para fortalecer el subsidio temporal para las personas afectadas por la emergencia sanitaria que gestiona el IMAS (₡17.100.000.000,00) y para los subsidios temporales por desempleo que otorga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (₡48.960.909.478,10).

Mediante el tercer artículo se trasladan fondos por ₡84.564.207.592,37 correspondientes a rebajos de 24 títulos del presupuesto de la República en ejercicio exceptuando el servicio de la deuda por ₡69.213426.843,37 y ₡15.350.780.749 correspondientes a los regímenes de pensiones.

Figura 1. Resumen del Primer presupuesto extraordinario y primera modificación legislativa a la Ley 9791

ORIGEN DE RECURSOS	USO DE RECURSOS
Fondos préstamo Corporación Andina de Fomento (CAF) ₡290.710.000.000	Amortización Deuda Interna ₡224.649.090.521,9
	IMAS ₡17.100.000.000
	MTSS ₡48.960.909.478,10
Reintegros Oficinas Consulares ₡1.804.354.731,53	MTSS ₡1.804.354.731,53
Reducción de 24 títulos o partidas presupuestarias ₡84.564.207.592,37	MTSS ₡82.134.735.789,40
	Ministerio de Salud ₡2.429.471.802,97

₡377.078.562.323,90

₡132.900.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en la información del expediente legislativo No. 21.918.

<sup>1</sup> Debido a la revalidación del año 2020 de los recursos del préstamo del BID se debe rebajar tanto por el lado del ingreso como por el lado de los egresos la autorización de colocación de títulos y amortización de títulos internos de corto plazo, respectivamente.

Como puede observarse de la figura 1, con el presupuesto extraordinario se espera transferir ₡132,9 mil millones al MTSS para fortalecer el Programa Nacional de Empleo mediante el Plan Proteger, con la finalidad de brindar subsidios temporales de empleo a la población desocupada por la crisis sanitaria; además, se transfieren ₡17,1 mil millones al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para la administración del subprograma de Empleo y Seguridad Social que brinda apoyo a las poblaciones vulnerables y que laboran en la informalidad y, ₡2,429 mil millones al Ministerio de Salud (MS), para coadyuvar en las necesidades de dicha institución debidas a la situación de emergencia sanitaria nacional.

De acuerdo con la exposición realizada por la señora Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social, en la Mesa virtual de trabajo de la Comisión de Hacendarios de la Asamblea Legislativa el pasado lunes 13 de abril; con los fondos adicionales para el MTSS y el IMAS en conjunto (₡150 mil millones), se ampliaría la atención de las personas desocupadas pasando de 56 mil beneficiarios directos a 456 mil beneficiarios. No obstante, se indica que el subsidio sería para un lapso de tres meses, esperando que la economía inicie su recuperación transcurrido ese tiempo.

Al respecto preocupa a la Defensoría de los Habitantes, la situación que podría afrontar la sociedad costarricense, si después de los tres meses para los que se establece el subsidio de desempleo, aún se mantienen o han empeorado las condiciones socioeconómicas y de empleo en el país.

Debido a lo anterior, estima esta Defensoría de los Habitantes que la Asamblea Legislativa debería valorar nuevas opciones de financiamiento para dotar de recursos de forma sostenible al Plan Proteger del MTSS e IMAS, bajo el escenario de que la crisis sanitaria no se haya superado en el plazo de tres meses, de manera que el país se encuentre preparado para afrontar una eventual recesión durante el año 2020.

### ***Sobre la aplicación de la Regla Fiscal establecida en la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.***

Como se indicó en el apartado anterior, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 se ha transformando en una crisis económica y social, por lo que el país debe contar con recursos financieros para que las instituciones públicas puedan continuar brindando sus servicios y atender a las personas afectadas por las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria y evitar un colapso económico.

La crisis sanitaria vino a coincidir con un escenario de las finanzas públicas caracterizado por un alto endeudamiento, inflexibilidad en el gasto y, por consiguiente, un reducido margen discrecional de actuación para la política fiscal.

La regla fiscal es una medida de contención del gasto incluida en la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en el Título IV sobre responsabilidad fiscal. La norma delimita el aumento en el gasto corriente de las entidades públicas dependiendo del nivel de la deuda del gobierno.<sup>2</sup> La aplicación de regla en el presupuesto del 2020 no permitió que las partidas presupuestarias crecieran más de un 4,67%.

La preocupación sobre la aplicación de la regla fiscal consiste en que la norma pueda impedir el incremento necesario en el gasto de las instituciones que atienden la crisis sanitaria por el COVID-19. Sin embargo, el artículo 16 del Título IV de la Ley 9635 establece dos cláusulas o escenarios para la desaplicación de la regla fiscal:

“a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley No. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.

(...)

b) En caso de que la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción. (...)”

Considerando lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomienda a las señoras y señores diputados solicitar al Poder Ejecutivo informes periódicos sobre las proyecciones de necesidades de recursos de las instituciones involucradas en la atención de la crisis sanitaria incluyendo la relación del gasto con respecto al PIB, con la finalidad de determinar las condiciones establecidas en el literal a) del artículo 16 del Título IV de la Ley 9635 para la desaplicación de la regla fiscal. Con ese mismo fin, se recomienda solicitar al Banco Central de Costa Rica informes periódicos sobre la situación económica del país en relación con los criterios establecidos en el literal b) del mismo artículo indicado.

---

<sup>2</sup> La norma aplica al Poder Ejecutivo y sus dependencias, los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; el Tribunal Supremo de Elecciones y las dependencias y órganos auxiliares de estos. Asimismo, se aplica a las instituciones descentralizadas no empresariales y sus órganos desconcentrados; los gobiernos locales y las empresas públicas no financieras.

Lo anterior con la finalidad de que la Asamblea Legislativa pueda valorar la operatividad de la regla fiscal y de las cláusulas de escape ante la crisis sanitaria actual y situaciones de naturaleza extraordinaria objetivamente constatables. Esto en función de la limitación de los presupuestos públicos para la atención de programas de carácter sanitario y socioeconómico en temas tan importantes como educación, seguridad, salud y en general, asistencia social, en resguardo de los intereses y derechos de los habitantes del país.

#### **4. Conclusión.**

En conclusión, la Defensoría de los Habitantes comparte plenamente el espíritu del proyecto N° 21.918; no obstante, a la vez insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas, con el objetivo de que el país se pueda preparar de la mejor manera, para enfrentar las consecuencias de la pandemia de mediano y largo plazo, para la tutela de los derechos humanos de las y los habitantes.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarles las muestras de mi alta consideración y estima.

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, Ph.D  
Defensora de los Habitantes de la República

P: JFS  
A: AKZ