

## Decisiones legislativas oportunas e integrales en el marco fiscal y social actual

- Un flujo importante de iniciativas en procura de atender la situación de emergencia (68 en total), de las cuales 8 ya constituyen leyes de la República, ponen de manifiesto algunos desafíos para la Asamblea Legislativa en el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ley.
- Dichas iniciativas se han concentrado fundamentalmente en: 1) alivio a las personas y empresas de cargas fiscales, de seguridad social u otras, 2) incremento de recursos para atender la emergencia y 3) medidas de apoyo o protección a las personas trabajadoras. Aparte de un conjunto de medidas más heterogéneas como multas por incumplimiento de restricciones vehiculares, creación de fondos para subsidios, incapacidad por riesgo epidemiológico, política monetaria y financiera, entre otros.
- Ante esta realidad, se requiere tomar decisiones oportunas y ágiles, pero sin perder de vista el marco fiscal, macroeconómico y social que encierra la emergencia del COVID-19, considerando un enfoque integral, basado en datos y criterios, con una vinculación clara con la emergencia y con la definición de la temporalidad de las medidas.

### Relevancia

La Asamblea Legislativa de cara a la exigencia de respuestas ágiles y oportunas que la situación de emergencia demanda, ante un panorama de recursos limitados y una abundante concurrencia de proyectos de ley, requiere de manera apremiante, de información y elementos mínimos que le permitan valorar las iniciativas de ley en su conjunto, para lograr el alto impacto que la situación amerita, con miras a evitar duplicidades, contradicciones e incluso vacíos en el diseño del marco legal que, sin que ese sea el propósito, se pueden crear, lo que atentaría en la ejecución de las soluciones con la finalidad propuesta. Igualmente importante y necesaria, la generación de transparencia como apoyo a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas de lo actuado.

### Vertiginoso flujo de iniciativas

En el marco de la emergencia por el COVID-19, el Poder Legislativo y Ejecutivo han mostrado esfuerzos importantes para enfrentar la situación, principalmente mediante la promoción de diversos proyectos de ley. En ese sentido, se han identificado al 12 de abril de 2020, 68 proyectos de ley presentados para discusión y aprobación de la Asamblea Legislativa (de los cuales, 65 proyectos fueron presentados entre el 13 de enero y el 8 de abril de 2020) ([ver detalle de proyectos](#)).

Figura 1. Proyectos: cantidad y estado



Fuente: Elaboración CGR a partir de información de la Asamblea Legislativa.

**Gráfico 1. Cantidad de iniciativas de ley presentadas en el marco de la emergencia COVID-19, enero a abril 2020**



Fuente: Elaboración CGR a partir de información de Asamblea Legislativa

Ante este vertiginoso flujo de iniciativas de ley, se vislumbra una acelerada toma de decisiones para atender la situación de emergencia; por ejemplo, de los 68 proyectos presentados, 8 ya han sido aprobados como Ley de la República con dispensa de trámites<sup>1</sup>.

De frente a la situación de emergencia provocada por el COVID-19, si bien es necesario y comprensible que el momento que estamos viviendo exija respuestas ágiles y oportunas, resulta de suma importancia disponer para el análisis de las iniciativas de ley, de información y elementos mínimos que le permitan a la Asamblea Legislativa valorarlas en su conjunto, para obtener un alto impacto con los recursos limitados que se tienen y evitar que se provoquen duplicidades, contradicciones e incluso vacíos en el diseño del marco legal que se crea y que puedan atentar al momento de su ejecución con la finalidad propuesta. Asimismo, la necesaria y sustancial transparencia, que independientemente de la realidad futura o de la actual incertidumbre, apoya y torna más sencilla la rendición de cuentas de lo actuado.

Este tipo de emergencia que está ocurriendo, expone el reto al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo de buscar mecanismos ágiles, sencillos y menos costosos que permitan la generación de ingresos inmediatos para su atención, basado en una priorización de los gastos, así como también mantener la vista al retorno en el mediano plazo a la sostenibilidad fiscal, máxime que esta emergencia comporta un grado importante de incertidumbre en cuanto a su culminación.

Referente a los proyectos ya aprobados, destacan la Ley N.º 9830 “Alivio Fiscal ante el COVID-19”, que establece una moratoria fiscal para mejorar el flujo de liquidez de las empresas frente a la emergencia<sup>2</sup>; la Ley N.º 9833<sup>3</sup>, correspondiente a un crédito por USD 500,00 millones para financiar, entre otros, la respuesta del Estado a la emergencia nacional provocada por el virus COVID-19, y la Ley N.º 9832<sup>4</sup>, que establece un mecanismo de reducción de las jornadas de trabajo de forma temporal, ante una declaratoria de emergencia nacional. También se promulgó la Ley N.º 9836<sup>5</sup> que asigna al régimen no contributivo de pensiones,

<sup>1</sup> Al 12 de abril, de los 8 proyectos aprobados como Ley de la República, a 5 se les dispensó de trámites por lo que no involucró a alguna comisión legislativa y a 3, si bien originalmente estuvieron en una comisión, posteriormente se dispensaron de trámites para su aprobación.

<sup>2</sup> Según Brondolo, J. (2009) en su trabajo “Collecting taxes during an economic crisis: challenges and policy options” en contextos de crisis, se debe idear una estrategia en torno a dos objetivos: 1) contener el crecimiento del incumplimiento tributario y 2) ayudar a los contribuyentes a hacer frente a la crisis y a mantenerse en el sistema tributario. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

<sup>3</sup> Denominada “Contrato de préstamo para financiar el programa de apoyo para el fortalecimiento de las finanzas públicas, suscrito con la Corporación Andina de Fomento”.

<sup>4</sup> Denominada “Reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional”.

<sup>5</sup> Denominada “Ley para el fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social”.

recursos provenientes de la contribución especial solidaria definida en el artículo 3 de la Ley N.º 9383; la Ley N.º 9831<sup>6</sup>, que establece regulaciones en materia de comisiones de tarjetas de pago electrónico y la Ley N.º 9839<sup>7</sup>, que faculta a trabajadores afectados por la emergencia al retiro del fondo de capitalización laboral. Además, se emitieron las leyes: N.º 9837<sup>8</sup>, que reforma varios artículos de la Ley General de Salud relacionados con el incumplimiento de medidas sanitarias y el N.º 9838<sup>9</sup>, que habilita al Poder Ejecutivo a establecer la restricción vehicular en casos de emergencia nacional previamente decretada.

Partiendo de que dichas leyes se encaminan a solventar distintas problemáticas de la emergencia, cabe resaltar la importancia de la capacidad que deberían tener las entidades responsables de su ejecución, para llevar a cabo la implementación de lo dispuesto en esas leyes a la mayor brevedad; entidades como el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, son algunos ejemplos de instituciones clave para ello. Este aspecto es de gran trascendencia para evitar errores ante una capacidad que simplemente se asuma o que queda soslayada en la premura.

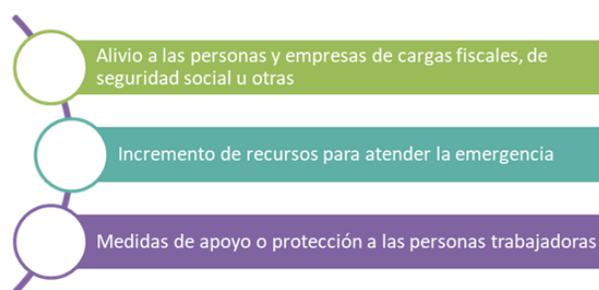
A lo anterior se suma la importancia de liderazgos comprometidos con la emergencia, con el tema de la sostenibilidad de todas las medidas que se adopten y con visión amplia para comprender que la necesidad de medidas inmediatas, comprensibles todas como urgentes, tendrán efectos posteriores que también habrá que atender y resolver, de ahí el imperativo de lo inmediato en concordancia con el mediano y largo plazo.

## Perspectiva general

Desde un punto de vista general de las propuestas legislativas en trámite y las recién aprobadas, fundamentalmente se pueden agrupar en tres ejes.

En el primer eje, se observan iniciativas que proponen exoneraciones, rebajos o moratorias del pago de impuestos, condonación de multas, prórrogas para cancelar las cargas sociales y condonación de deudas obrero-patronales.

Figura 2. Ejes temáticos de proyectos de ley



<sup>6</sup> "Comisiones máximas del sistema de tarjetas".

<sup>7</sup> Denominada "Entrega del fondo de capitalización laboral a los trabajadores afectados por crisis económica".

<sup>8</sup> Denominada "Reforma del artículo 378 y adición de un artículo 378 bis a la Ley 5395 Ley General de Salud de 30 de octubre de 1973".

<sup>9</sup> Denominada "Modificación de la Ley 9078 de Tránsito por vías públicas y seguridad vial, de 4 de octubre de 2012, para establecer la restricción vehicular en casos de emergencia nacional previamente decretada".

En el segundo eje, se presentan proyectos que comprenden la vía de financiamiento, reasignación de recursos, traslado de superávits e imposición de tributos, para que se disponga de recursos de forma temporal para atender los efectos de la pandemia en el país<sup>10</sup>, así como otras medidas para hacer frente a la emergencia.

Como tercer eje, se cuenta con propuestas de ley asociadas al alivio de trabajadores que pierdan su empleo o vean reducida su jornada laboral<sup>11</sup>.

Finalmente, existen un conjunto de medidas más heterogéneas dirigidas a temas como multas por incumplimiento de restricciones vehiculares, creación de fondos para subsidios, incapacidad por riesgo epidemiológico, política monetaria y financiera, entre otros.

De las iniciativas presentadas, el Órgano Contralor se ha referido en cinco de los proyectos de ley; a saber: el N.º 21449<sup>12</sup> relativo al crédito con la Corporación Andina de Fomento, el cual como se mencionó líneas antes ya es ley; el N.º 21871<sup>13</sup>, referente a un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo; el N.º 21860<sup>14</sup> Ley para la creación y constitución de un fideicomiso de titularización del impuesto único a las utilidades del Instituto Nacional de Seguros (INS); el N.º 21908<sup>15</sup> Ley para autorizar transferencia de capital del Instituto Nacional de Seguros al Estado y el N.º 21794<sup>16</sup> Ley para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, reforma a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016.

---

### **Aspectos a considerar**

Derivado de las opiniones dadas por la Contraloría General y de la consideración de las propuestas legislativas en el marco de la emergencia, se estima prudente por parte de la Asamblea Legislativa tomar en cuenta para la discusión de los proyectos y aprobación de leyes, al menos los siguientes aspectos.

En primera instancia, existen iniciativas que implican incremento de gastos, disminución de ingresos, o traslado de superávits en instituciones, por lo que es relevante que su análisis considere integralmente los impactos en materia de desequilibrios presupuestarios, compromisos asumidos y la real existencia de recursos líquidos disponibles.

Se observan proyectos que concentran algunas entidades o podrían incluso generar efectos contradictorios entre sí, por ello es necesario que todas las

---

<sup>10</sup> Entre otros fines, como el pago de la deuda pública (proyecto N.º 21.794 denominado Ley PAGAR: Proyecto para el Pago de intereses y amortización de la deuda pública, reforma a la Ley de la Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos N.º 9371, del 28/06/2016).

<sup>11</sup> Hecho que se concreta mediante la aplicación de la recién aprobada Ley de Autorización de Reducción de Jornadas ante la Declaratoria de Emergencia Nacional N.º 9832.

<sup>12</sup> Oficio N.º DFOE-SAF-0424 (11792) del 14 de agosto de 2019.

<sup>13</sup> Oficio N.º DFOE-SAF-0159 (4478) del 30 de marzo de 2020.

<sup>14</sup> Oficio N.º DFOE-EC-0275 (04661) del 30 de marzo de 2020.

<sup>15</sup> Oficio N.º DFOE-EC-0292 (5063) del 3 de abril de 2020.

<sup>16</sup> Oficio N.º DFOE-SAF-0166 (4788) del 3 de abril de 2020, mediante el cual la Contraloría General se pronuncia de oficio.

alternativas de contención y solución de la emergencia se analicen en conjunto, de tal forma que sean coherentes y articuladas para evitar que se presenten incongruencias entre los diferentes proyectos que deriven en una limitada efectividad de los mismos.

En segunda instancia, los proyectos de ley requieren prudencialmente de elementos mínimos de discusión como datos, estimaciones, y respaldo técnico que aseguren la viabilidad de las propuestas legislativas, con especial énfasis en aquellos proyectos de alta complejidad.

Ante el creciente flujo de proyectos de ley, se refuerza la necesidad de priorizar y establecer mecanismos de discusión y aprobación expeditos para atender la emergencia; la vinculación entre el articulado de los proyectos de ley y su exposición de motivos debe ser coherente y mantener una relación clara y explícita con la emergencia, que justifique precisamente su trámite de manera expedita.

Finalmente, para efectos de mayor claridad en la fase de ejecución, es importante que el legislador determine con precisión la temporalidad de las medidas incorporadas (cambios transitorios o permanentes) en las iniciativas para atender la emergencia.

**Figura 3. Consideraciones**



## Conclusión

En el contexto de la emergencia provocada por el COVID-19, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo han de considerar el estado de las finanzas públicas con que se enfrenta la emergencia, así como que las medidas que se adopten tomen en cuenta la realidad nacional, dado que las circunstancias exigen iniciativas integrales que busquen maximizar el impacto sobre el bienestar y seguridad de la población con los recursos limitados que se pueden disponer, considerando también la sostenibilidad fiscal, macroeconómica y social en el corto, mediano y largo plazo.

Debe insistirse que la visión integral, así como previsoras en las acciones a través de los proyectos de ley, es, en opinión de esta Contraloría General, fundamental. La actual emergencia puede prevalecer por varias semanas o meses y la sostenibilidad en el manejo de los precarios recursos de la ya de por sí deteriorada hacienda pública, no puede sacrificarse de modo tal, que limite a un extremo de no retorno, la eventual recuperación del país.

### Más información en:

Brondolo, J. (2009) "Collecting taxes during an economic crisis: challenges and policy options". Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>