

CNE-JD-CA-064-2020

06 de abril del 2020

Señor

**Carlos Alvarado Quesada
Presidente de la República**

Señora

**Pilar Garrido Gonzalo
Ministra de Planificación Nacional y Política Económica**

Señor

**Daniel Salas Peraza
Ministro de Salud**

Señor

**Rodrigo Chaves Robles
Ministro de Hacienda**

Señor

**Alexander Solís Delgado
Presidente CNE**

Señora

**Yamilette Mata Dobles
Directora Ejecutiva CNE**

Estimados señores:

Para los efectos correspondientes, hago del conocimiento de ustedes que la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, mediante **Acuerdo N° 064-04-2020**, de la **Sesión Extraordinaria N° 05-04-2020** del **06 de abril 2020**, dispuso lo siguiente:

Conoce la Junta Directiva de la CNE el informe del Ministerio de Hacienda sobre la justificación del presupuesto extraordinario para la atención de las necesidades provocadas por la emergencia nacional provocada por la enfermedad COVID-19 y

CONSIDERANDO:

- I. Que mediante Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la república debido a la situación de emergencia provocada por la enfermedad COVID-19.
- II. Que la declaratoria de emergencia nacional crea un estado especial de rompimiento del principio de legalidad en materia presupuestaria, acorde a lo señalado en el artículo 180 de nuestra Constitución Política. El financiamiento de las necesidades de atención de una emergencia declarada pasa a ser la prioridad del Estado, y en este sentido la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488 adquiere el carácter de una ley presupuestaria especial (al respecto Voto No. 2009-09427, de las quince horas con doce minutos del dieciocho de junio de dos mil nueve, de la Sala Constitucional).
- III. Que la presente emergencia provocada por la enfermedad COVID 19, corresponde a una calificación de emergencia compleja. Este tipo de crisis humanitaria implica la combinación de diversos factores: en este caso una crisis sanitaria puede afectar los servicios de salud, pero además provoca afectaciones a la economía formal, agudiza los problemas migratorios, pueden presentarse problemas de desabastecimiento o especulación y se supera la capacidad operativa de ciertas instituciones y de las estructuras estatales.
- IV. Que el Decreto No. 42227-MP-S refleja debidamente el concepto de la emergencia compleja, por cuanto no tiene una limitación territorial, sino que cubre la totalidad del país y además establece una serie de funciones específicas para las instituciones públicas. Este tipo de normativa por lo general no aparece en las declaratorias anteriores, que están generadas con base en un evento localizado y cuyas afectaciones son debidamente delimitadas.
- V. Que el artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 establece en su título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, Capítulo III “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal” lo siguiente:

“ARTÍCULO 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:

a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.º 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.

En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

b) En caso de que la economía atraviese 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.

En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por las causales señaladas en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de esta una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad.

Adicionalmente, el Reglamento al título IV de la Ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, Decreto Ejecutivo No. 41641-H del 9 de abril 2019 señala la responsabilidad de la CNE en la determinación del uso de la cláusula de escape de la regla fiscal al señalar:

Artículo 15. *-Regla fiscal y declaratoria de estado de emergencia nacional De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 inciso a) del Título IV de la Ley aquí reglamentada, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) deberá de comunicar la proyección del gasto corriente adicional que conlleve una erogación igual o superior al 0,3% del PIB en caso de una declaratoria de emergencia, para que el Poder Ejecutivo lo comunique a la Asamblea Legislativa para la respectiva flexibilización de la regla. La CNE debe identificar las entidades y*

justificar las erogaciones para el cumplimiento de la atención de dicha emergencia, esto con el objetivo de flexibilizar el crecimiento del gasto corriente de acuerdo a la participación de cada entidad.

Si la emergencia no se resuelve en el primer ejercicio presupuestario inmediato, el Ministerio de Hacienda valorará mantener la medida en el siguiente periodo.

- VI. Que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social mediante oficio MDHIS-033-04-2020, MTSS-DMT-OF-352-2020 de fecha 02 de abril del 2020 remiten a conocimiento de la CNE la estimación presupuestaria de un primer conjunto de subsidios que ejecutará el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la atención de las poblaciones más vulnerables ante la afectación socioeconómica de la COVID-19. El documento señala una estimación inicial de cobertura según el siguiente detalle:

“10. Subsidio por Vulnerabilidad Laboral por Emergencia (MTSS): *Según proyecciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solo en el sector formal del mercado de trabajo, en un primer momento, más de 335.000 personas se verán afectadas por cambios en su situación laboral debido a la emergencia provocada por el COVID-19. Esto representa un 13,4% de la población ocupada al IV trimestre del 2019, que según los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos equivale a 2,492,283 personas.*

a. Perfiles: *Esta proyección incluye la atención de cuatro perfiles de personas afectadas: despedidas, con suspensión temporal del contrato laboral, trabajadoras a las que les fue reducida su jornada laboral y trabajadoras independientes con actividades reducidas por la desaceleración económica*

11. Subsidio por Emergencias (IMAS): *En total se tienen registros de al menos 75.000 hogares en condición de pobreza y pobreza extrema que podrían ser beneficiarios en el primer trimestre, según los sistemas de información social del Instituto Mixto de Ayuda Social, incluyendo al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Existen más de 42.000 hogares en condición de pobreza extrema, es decir que no pueden cubrir sus necesidades básicas alimentación, sin cobertura de ningún programa de asistencia social por parte del Estado, quienes se verán más críticamente amenazados por la reducción de los escasos ingresos registrados, la mayoría de ellos vinculados a actividades informales,*

más el impacto del aumento de gastos relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones sanitarias. Adicionalmente, se tiene identificadas más de 33.000 hogares en condición de pobreza o pobreza extrema con referencias pendientes, en lista de espera o con beneficios suspendidos que también presentan factores de riesgo, y agravantes de vulnerabilidad frente a la COVID19. Por otra parte, la afectación de poblaciones previamente no identificadas, pero que empiezan a manifestar su impacto y demandan atención para la satisfacción de necesidades básicas por parte del Estado Costarricense. En todos los casos, el IMAS recomienda priorizar la atención de aquellas poblaciones y hogares con personas adultas mayores; personas con discapacidad; hogares monoparentales, principalmente, los de jefatura femenina; hogares con presencia de algún/a miembro con enfermedad crónica-degenerativa; mujeres en estado de embarazo y personas indígenas.

Monto y valores de referencia

12. Para ambos esquemas de subsidios, dependiendo del perfil, las personas beneficiarias recibirían un monto entre los ₡100.000 y los ₡200.000 mensuales, por un periodo de 3 meses, contados a partir del primer otorgamiento. Como valores de referencia para fijar el rango supra citado se utilizó el promedio de la línea de pobreza rural y urbana (₡99.335) según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG, 2019) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a julio del 2019, último cálculo disponible.

Esto representa cerca de un 10% del ingreso promedio por hogar de ₡1.016.358 mensuales en el mismo período.

Estimación de impacto presupuestario

13. El monto de ₡25,650 millones para atender la cobertura de 75,000 hogares en pobreza o pobreza extrema durante 3 meses representa un 9,2% del presupuesto del Instituto Mixto de Ayuda Social para el año 2020.

14. El monto de ₡199,350 millones para el esquema de subsidios por vulnerabilidad laboral por emergencia equivale al 42,7% del presupuesto total del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el 2020.

Control y transparencia

15. Para garantizar un uso adecuado, óptimo, eficiente y transparente de los recursos, se utilizará en la medida de lo posible el proceso de operacionalización del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) en el marco de su ley de creación, Ley N° 9137 del 30 de abril de 2013, así como en acatamiento a la Directriz N° 060-MTSS-MDHIS dirigida al sector social sobre la priorización de atención de la pobreza mediante la utilización de este sistema nacional de información social”.

Esta estimación se resume en el siguiente cuadro suministrado por ambos ministerios en su oficio de cita:

Escenarios de cobertura y estimaciones de inversión social en Subsidio por Emergencias (IMAS) y Subsidio por Vulnerabilidad Laboral (MTSS)

Unidad Ejecutora	Estimación cobertura	Estimación presupuestaria en miles de colones para una cobertura de 3 meses	Distribución relativa de los recursos
Instituto Mixto de Ayuda Social	75,000 hogares	₡25,650,000	11.40%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	335,000 personas	₡199,350,000	88.60%
Total	410,000 beneficiarios directos	₡225,000,000	100%

VII. Que en la sesión ordinaria 06-04-2020 del pasado primero de abril de 2020, la Ministra de Planificación y Política Económica, Pilar Garrido Gonzalo, expuso:

“El inciso a) del artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, señala como cláusula de escape de la aplicación de la regla fiscal contenida en esa misma norma legal, cuando el país se encuentre en un Estado de Emergencia previamente declarado, y que para la atención de esta se deba efectuar una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0.3%) del PIB.

Asimismo, como mecanismo de aplicación de esta cláusula de escape, el artículo 15 del Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, dispone que la

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) deberá de comunicar la proyección del gasto corriente adicional que conlleve una erogación igual o superior al 0,3% del PIB en caso de una declaratoria de emergencia, para que el Poder Ejecutivo lo comunique a la Asamblea Legislativa para la respectiva flexibilización de la regla.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el escape de la regla fiscal no es absoluto, pues esto se hace de acuerdo con la participación que tenga cada institución, conforme la identificación que debe realizar la CNE, según dicta el último párrafo de la norma reglamentaria de anterior cita.

Por lo que tomando en consideración las anteriores razones, se determina que la inversión necesaria y disponible supera el 0,3% (¢ 114853.000.095), pues el primer monto que se requiere incluir en el Presupuesto Extraordinario de la República es de ¢255.000.000.000, lo cual es equivalente al 0,67% del Producto Interno Bruto, y permitiría atender a un máximo de 375.000 familias con un subsidio máximo de ¢ 200.000 colones.”

- VIII.** Que adicionalmente el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) mediante oficio INCIENSA-DG-of-2020-102 de fecha 28 de marzo del 2020, suscrito por la Directora General Dra. Lissette Navas Alvarado, solicita la aplicación de la cláusula de escape regulada en el artículo 16 de la Ley No. 9635, con base en las siguientes argumentaciones:

“El Inciensa cuenta con recursos en la partida de inversión que puede trasladar a la partida para compra de reactivos e insumos de laboratorio, indispensables para atender la Emergencia. En el Inciensa este tipo de movimientos son sencillos, y de aplicación inmediata mediante una modificación interna, sin embargo, dada la ley N° 9635, no podemos exceder la regla fiscal para gasto ordinario, fijada en 4.67% del gasto corriente del año anterior, a la fecha el Inciensa tiene incorporado un 4.57% en su presupuesto actual y por tanto no puede incorporar recursos adicionales para la compra de reactivos de laboratorio. Por lo que se requiere flexibilizar al Inciensa de esta regla fiscal, para atender la Emergencia que vive el país, hasta por un 10% que representa un monto aproximado de 260 millones de colones”.

- IX.** Que el Benemérito Cuerpo de Bomberos mediante oficio CBCR-013524-2020-DGB-00454 de fecha 02 de abril del 2020, suscrito por el señor Héctor Chaves León, en su condición de Director General, solicita la aplicación de la cláusula

de escape regulada en el artículo 16 de la Ley No. 9635, por un 100% de la totalidad del gasto corriente en las partidas de planilla, combustible, alimentos y bebidas, equipos de protección personal, mantenimientos de unidades y equipos que representa un monto de 2.249 millones de colones, en total de las partidas presupuestarias indicadas, con base en las siguientes argumentaciones:

“Dada esta situación, y en el marco de las emergencias que atendemos con regularidad, y del crecimiento que experimentamos año con año, toma relevancia la capacidad de mantener la continuidad de las operaciones, ante un posible contagio del personal de la organización, mismo que al igual que toda la población está expuesto, por lo tanto debemos tomar todas las provisiones para que en caso de que un equipo de trabajo quede fuera de servicio poder contar con las suficientes capacidades para su sustitución inmediata.

Por lo anterior, es requerido ampliar el uso de las partidas Combustible, Equipos de protección personal, Alimentos y Bebidas, Planilla, Mantenimientos de Unidades y equipos mismas que nos permitirán atender de manera más eficiente la emergencia decretada. El Cuerpo de Bomberos cuenta con recursos en las partidas indicadas, pero por la interpretación de la regla fiscal para el año 2020 fue necesario contener el gasto en esas partidas, sin embargo, en estos momentos de emergencia nacional, es indispensable poder disponer del 100 % de los recursos con el fin de brindar el servicio que se requiere de una manera eficiente”.

- X.** Que analizadas las solicitudes remitidas tanto por el INCIENSA, Benemérito Cuerpo de Bomberos, así como por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social se concluye que existen los elementos objetivos necesarios para recomendar al Poder Ejecutivo el rompimiento de la regla fiscal mediante la utilización de la cláusula de escape establecida en la Ley No. 9635, que permite flexibilizar el crecimiento del gasto corriente de acuerdo a la participación de cada entidad durante el período presupuestario correspondiente y con base en la declaratoria de emergencia vigente según el Decreto de Emergencia No. 42.227-MP-S.
- XI.** Que tomando en cuenta que las instituciones públicas se encuentran aún en la etapa de determinación de las necesidades inmediatas y las de mediano y largo plazo en materia presupuestaria para la atención de la presente emergencia nacional, esta Junta Directiva deberá valorar cada solicitud que se presente por parte de las instituciones para la aplicación de la cláusula de escape hasta la aprobación definitiva del Plan General de la Emergencia.

POR TANTO

ACUERDO 064-04-2020

1. Recomendar al Poder Ejecutivo que solicite la aplicación de la cláusula de escape establecida en el inciso a) del artículo 16 del título IV la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018, con base en la declaratoria de emergencia vigente mediante Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S que declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la república debido a la situación de emergencia provocada por la enfermedad COVID-19 en los siguientes casos:
 - a. Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) sobre el gasto generado por el pago de los Subsidios por Vulnerabilidad Laboral por Emergencia según el monto estimado de ₡199.350.000.000,00 (ciento noventa y nueve mil trescientos cincuenta millones de colones).
 - b. Al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) sobre el gasto generado por el pago de Subsidios por Emergencia por un monto de ₡26.650.000.000,00 (veintiséis mil seiscientos cincuenta millones de colones).
 - c. Al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) respecto de los gastos que se generen en la atención de la emergencia, financiados mediante el traslado de recursos de su partida de inversiones y para la compra de reactivos e insumos de laboratorio, por un monto de ₡260.000.000,00 (doscientos sesenta millones de colones).
 - d. Al Benemérito Cuerpo de Bomberos respecto de los gastos en las partidas de planilla, combustible, alimentos y bebidas, equipos de protección personal, mantenimientos de unidades y equipos por un monto de ₡2.249.000.000,00 (dos mil doscientos cuarenta y nueve millones de colones)
2. Se instruye a las Instituciones señaladas en el presente acuerdo a documentar debidamente la ejecución de los gastos señalados y verificar la causalidad con la emergencia nacional vigente, con el fin de rendir un informe de los resultados el cual será incorporado al Plan General de la Emergencia como reporte de las acciones realizadas en las fases de repuesta y rehabilitación de la emergencia declarada.

3. En caso de presentarse nuevas solicitudes de aplicación de la cláusula de escape estipulada en el artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, la Junta Directiva deberá valorar cada solicitud que se presente por parte de las instituciones públicas con el fin del levantamiento de la regla fiscal y comunicar lo correspondiente al Poder Ejecutivo; estas valoraciones se realizarán hasta la aprobación definitiva del Plan General de la Emergencia.
4. La Junta Directiva instruye a la Secretaria de Actas para que notifique el presente Acuerdo al Poder Ejecutivo.

ACUERDO APROBADO-

Atentamente,

Milena Mora Lammas
Presidencia

cc. Archivo