

La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en el artículo 8 del acta de la sesión 5620-2013, celebrada el 30 de octubre del 2013,

considerando que:

- a) la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, mediante oficios CPAS-1627-18080 y CPAS-1712-18081 ambos fechados 9 de noviembre de 2012, solicitó al Dr. Rodrigo Bolaños Zamora, Presidente del Banco Central de Costa Rica, el criterio sobre los proyectos de ley denominados “Ley que garantiza la aplicación de medidas temporales para la protección del empleo en momentos de crisis”, de expediente N°18.080, “Ley para proteger el empleo en tiempos de crisis”, de expediente N°18.081. y “Ley para la Protección del Empleo en momentos de Crisis”, de expediente N°17.351.
- b) en junio de 2013 el expediente N° 17.351 fue archivado por la Secretaría del Plenario Legislativo al cumplir con el plazo cuatrienal, razón por la cual se excluye de la solicitud planteada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa al Banco Central de Cota Rica.
- c) el proyecto de ley denominado “Ley que garantiza la aplicación de medidas temporales para la protección del empleo en momentos de crisis”, expediente N°18.080 lo que pretende es regular la aplicación de medidas excepcionales que permitan a los patronos promover y garantizar el empleo en períodos de crisis económica, con el fin de que los empleadores, previo a optar por el despido de los trabajadores, disponga de alternativas para que el trabajador se mantenga laborando y de esta forma combatir el desempleo. Dentro de las medidas propuestas se citan: disfrutes de vacaciones acumuladas; adelantos de vacaciones anuales; sustitución de la jornada ordinaria de trabajo; disminución de la jornada de trabajo y disminución de salarios y beneficios a trabajadores de altos ingresos.
- d) el proyecto de ley denominado “Ley para proteger el empleo en tiempos de crisis”, expediente N°18.081, lo que pretende es reformar los artículos 35, 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo, con el objetivo fundamental de introducir dos nuevos tipos de jornadas laborales para ser usadas como vía de excepción en trabajos estacionales, temporales, de proceso continuo y en actividades sujetas a variaciones por condiciones de mercado, a saber: 1) la jornada ampliada de hasta 12 horas diarias y 2) la jornada diurna anualizada, las cuales tendrán los mismos límites que hoy aplican para las jornadas ordinarias diurnas y nocturnas de 8, 7 y 6 horas, en cuanto al máximo que puede laborar un trabajador por semana.
- e) la División Administrativa mediante oficio DAD-190-2012 del 30 de noviembre de 2012, expuso desde su perspectiva que los proyectos antes señalados no afectan los objetivos esenciales del Banco Central, sin perjuicio de lo que indique al respecto tanto la División Económica como la División Asesoría Jurídica.
- f) la División Económica mediante oficios DEC-AAE-027-2013/DEC-DEM-092-2013 del 27 de febrero de 2013, manifestó lo siguiente respecto a las iniciativas de ley aquí analizadas y que se tramitan en la Asamblea Legislativa bajo los expedientes 18.080 y 18.081:
“III.- Comentarios de la División Económica

Los comentarios se externan desde la óptica económica y en el tanto tengan incidencia sobre el comportamiento de las distintas variables macroeconómicas y su efecto sobre el

cumplimiento de los objetivos asignados al Banco Central de Costa Rica en su Ley Orgánica.

1. Sobre la definición de crisis económica incluida en el artículo 1 del expediente 18.080.

Esta iniciativa legal, en su artículo 1, contempla una definición de crisis económica en los siguientes términos: “una reducción por tres meses consecutivos del Índice Mensual de Actividad Económica, calculado por el Banco Central de Costa Rica.

Al respecto cabe señalar que no existe consenso en la literatura económica acerca de cuáles elementos debe comprender una definición de crisis económica. Sin embargo, sobre la contenida en este proyecto de ley es necesario presentar las siguientes observaciones:

- a) Limitar la definición de crisis económica a la evolución de sólo un indicador, en este caso del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), se estima es incompleta. A criterio de esta dependencia, un concepto de crisis económica debe comprender la evolución de varios aspectos, entre ellos: indicadores de contracción de la actividad económica (recesión económica), altos niveles de desempleo y aumento de la pobreza, entre otros.
- b) Utilizar como referencia un lapso de tres meses podría confundir un periodo de enfriamiento de la actividad económica con uno de recesión económica, que sí es un elemento referente de crisis económica y se define como “un periodo recurrente de disminución de la producción, de la renta y del empleo, que dura normalmente entre 6 y un año y que se caracteriza por una contracción general de muchos sectores de la economía.
- c) La definición de crisis económica utilizada en estos expedientes no toma en consideración aspectos del IMAE como los siguientes:
 - El IMAE aproxima el comportamiento mensual de la actividad económica por medio de la cuantificación del valor agregado de las diferentes industrias incluidas en el cálculo del Producto Interno Bruto, así por la naturaleza de su metodología de cálculo sus resultados son objeto de revisión en el corto plazo, conforme se incorpora nueva información o se modifica la previa.
 - El IMAE se publica en su serie original y de tendencia ciclo, así como excluyendo las industrias que desarrollan su actividad amparadas al Régimen Especial de Zona Franca. De igual forma, están disponibles las tasas de crecimiento: i) interanual, ii) media de variación anual, iii) de variación de los últimos doce meses, iv) mensual, y v) mensual anualizada.
 - La definición propuesta da espacio para interpretar como crisis económica una reducción en el nivel de actividad económica (por tres meses consecutivos) aun cuando éste presente tasas positivas de crecimiento y se ubique por encima del nivel considerado como potencial.

- El comportamiento del IMAE podría estar reflejando la evolución de una industria en particular, y no necesariamente una contracción generalizada de la economía.

2. De la definición, forma de cálculo y publicación del IMAE en el artículo 1 del expediente 18.080.

Se establece que el Banco Central debe publicar el valor del IMAE para un mes específico con un retraso máximo de sesenta días naturales. Sin embargo, este indicador es publicado en forma mensual con un rezago de 42 días naturales, según su metodología de cálculo publicada en la página electrónica de esta Institución, la cual responde a estándares internacionales. Dado lo anterior, no se considera conveniente incluir en este proyecto que la definición y forma de cálculo del IMAE deba establecerse mediante un acuerdo emitido por la Junta Directiva de esta Institución.

3. De las medidas temporales relacionadas con la disminución de la jornada de trabajo y de los salarios y beneficios a trabajadores de altos ingresos, artículo 9 y 10 del expediente 18.080.

Estas medidas temporales podrían acentuar la crisis económica, debido a que se dispone la disminución de la jornada de trabajo hasta en una tercera parte en concordancia con la baja del ingreso del trabajador (en igual proporción en que reduce la jornada laboral) y se establece la posibilidad de disminuir salarios y beneficios a trabajadores cuyo ingreso total mensual supere dos veces el monto del salario exento del pago de impuesto sobre la renta, esto es, un salario superior a $\text{¢}1.504.000$.

Por otra parte, medidas de esta naturaleza incidirían negativamente sobre la recaudación tributaria, que dado el déficit del Gobierno, incrementaría el requerimiento para financiarlo en el mercado local y por ende las presiones sobre la disponibilidad de recursos en este mercado, generando por tanto presiones alcistas sobre las tasas de interés locales.

Desde la perspectiva del Banco Central, tasas de interés crecientes, dada la situación patrimonial negativa que presenta la Institución, encarecen el costo de su deuda y por tanto aumentan su déficit financiero.

El déficit financiero del BCCR constituye una de las principales fuentes de inyección de liquidez y determinante de la inflación de largo plazo en Costa Rica. En razón de ello, iniciativas como la planteada en el expediente 18.080 podría tener implicaciones negativas para la consecución de los principales objetivos asignados al BCCR en su Ley Orgánica, de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas.

Además, podría afectar los ingresos de las familias que tengan préstamos con el sistema financiero, aumentar la morosidad con esas entidades y generar un problema de liquidez en el sistema financiero. En ese sentido podría afectar uno de los objetivos subsidiarios del BCCR establecido en su Ley Orgánica, esto es, de promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo.

Aunado a lo anterior, este proyecto prevé que durante el plazo de vigencia de las medidas temporales las cargas sociales se aplicarán sobre el monto de salario efectivamente percibido por el trabajador. Esta disposición afectaría el financiamiento del régimen de seguridad social establecido en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y en el Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte.

4. Del expediente 18.081.

Esta iniciativa reforma los artículos 135, 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo, con el objetivo de proponer nuevas modalidades de jornadas laborales, para casos excepcionales y de acuerdo con los parámetros definidos en esa iniciativa. Dado lo anterior, se considera que dicho expediente no contiene disposiciones que puedan afectar la consecución de los objetivos principales y subsidiarios del Banco Central de Costa Rica establecidos en su Ley Orgánica.

IV. Recomendaciones de la División Económica:

- a) Rendir criterio negativo del Banco Central sobre el proyecto:
“Ley que Garantiza la Aplicación de Medidas Temporales para la Protección del Empleo en Momentos de Crisis”, expediente 18.080.
- b) Comunicar a los señores diputados que estima improcedente emitir criterio en relación con la iniciativa legal “Ley para Proteger el Empleo en Tiempos de Crisis”, expediente 18.081, dado que el contenido no afecta los objetivos principales ni las funciones esenciales del Banco Central de Costa Rica.”
- c) La División Asesoría Jurídica mediante oficio DAJ-197-2013/CAJ-P-103-2013 del 31 de julio de 2013, analizó desde la perspectiva jurídica las iniciativas de ley aquí examinadas y que se tramitan en la Asamblea Legislativa bajo los expedientes 18.080 y 18.081, señalando lo siguiente, a partir de lo manifestado tanto por la División Administrativa como por la División Económica al respecto:
 - En cuanto al proyecto de ley 18.080 “Ley que garantiza la aplicación de medidas temporales para la protección del empleo en momentos de crisis”, señaló que:
“Desde la perspectiva legal, los argumentos de la División Económica contenidos en el oficio atendido, así como el fondo del proyecto en análisis, no tienen observaciones de fondo y forma de orden jurídico, en lo relativo a los objetivos, funciones, instrumentos y operaciones del Banco Central de Costa Rica.”
 - En cuanto al proyecto de ley 18.081, “Ley para proteger el empleo en tiempos de crisis”, indicó que:
“Desde la perspectiva legal, los argumentos de la División Económica contenidos en el oficio atendido, así como el fondo del proyecto en análisis, no tienen observaciones de fondo y forma de orden jurídico, en lo relativo a los

objetivos, funciones, instrumentos y operaciones del Banco Central de Costa Rica.”

dispuso:

- 1.- Emitir criterio negativo por parte del Banco Central de Costa Rica, sobre el proyecto de ley denominado *Ley que Garantiza la Aplicación de Medidas Temporales para la Protección del Empleo en Momentos de Crisis*, expediente 18.080, dado que éste no contiene claridad metodológica en cuanto al indicador sugerido para definir el concepto de crisis económica, el cual constituye el punto de partida para aplicar dichas medidas.
- 2.- No emitir criterio sobre el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente 18.081, denominado *Ley para Proteger el Empleo en Tiempos de Crisis*, por no contener disposiciones que puedan afectar la consecución de los principales objetivos y funciones esenciales del Banco Central de Costa Rica.