

ABSTRACTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica del Proyecto

▪ País/Región:	COSTA RICA/CID - Istmo y RD
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Institucionalidad Fiscal
▪ Número de CT:	CR-T1207
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Barreix, Alberto Daniel (IFD/FMM) Líder del Equipo; Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM); Lafuente, Mariano (IFD/ICS); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Corrales Lara, Luis Fernando (IFD/FMM); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo operacional
▪ Número y nombre de la operación que apoyará la CT:	CR-L1081
▪ Fecha del Abstracto de CT:	17 May 2019
▪ Beneficiario:	Costa Rica
▪ Agencia Ejecutora:	INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150.000
▪ Contrapartida Local:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	36 meses
▪ Tipos de consultores:	Individuos
▪ Unidad Responsable de Preparación:	División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Representación Costa Rica
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo principal es brindar apoyo técnico al Ministerio de Hacienda en la revisión integral del gasto público, empleo público y el fortalecimiento de la implementación de la factura electrónica. El Gobierno de Costa Rica ha venido realizando esfuerzos para corregir su desequilibrio fiscal. Específicamente, el país ha culminado el proceso de aprobación una reforma fiscal (Ley 9635) que incluye medidas tanto por el lado de ingresos (cambios en el IVA y en el impuesto de Renta) como por el lado de gastos (disposiciones para mayor control en remuneraciones y destinos específicos legales), así como la implementación de una regla fiscal de gasto. Además, desde 2018 se empezó a generalizar el uso de la factura electrónica a la mayoría de actividades económicas en Costa Rica El FMI estima un rendimiento de alrededor de cuatro puntos porcentuales del PIB (2023-2018). Como continuación de los esfuerzos para estabilizar las finanzas públicas, el Gobierno requiere apoyo en la revisión del gasto e implementación de la Factura Electrónica, en particular el análisis de riesgo derivado de esta herramienta. Los objetivos específicos son: (i) formular junto a la Dirección General de Tributación el diseño y aplicación de una metodología para el análisis de riesgo tributario con la Factura Electrónica; (ii) apoyar la estrategia de implementación de una reforma al empleo público por medio de estudios ocupacionales y de mercado; y (iii) determinar el diseño de una reingeniería de gasto, de acuerdo con la implementación de un Presupuesto Base Cero (PBC) para el sector público.
- 2.2 Los esfuerzos que se han llevado a cabo en términos de factura electrónica. Inicialmente la factura electrónica fue comprendida como un instrumento de control para el proceso de facturación, con el objetivo de identificar omisiones en las ventas e

inclusiones de compras falsas. Existe evidencia de la mejora experimentada en América Latina gracias a la factura electrónica en términos de recaudación. Sin embargo, dicho objetivo se fue extendiendo con el paso del tiempo, a temas como el análisis de la dinámica económica, beneficios contables para pequeños contribuyentes y seguridad de la información. Costa Rica, está en el proceso de implementación de la factura electrónica y requiere apoyo para utilizar la vasta información generada por esta herramienta para el análisis de riesgo, control tributario y otros usos potenciales. Entre los desafíos que enfrenta Costa Rica para el buen uso de la información generada por la Factura Electrónica se encuentran, la calidad de los datos, el riesgo de inacción, las facturas apócrifas, entre otros. Respecto al empleo público, Costa Rica es uno de los países con el mayor gasto en masa salarial del Gobierno Central en América Latina, midiéndolo como porcentaje del PIB, del gasto total o de los ingresos tributarios (7%, 36% y 45%, respectivamente). Lo mismo ocurre comparado con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) si se toma el presupuesto o los ingresos tributarios, lo que refleja mejor la capacidad fiscal real del Estado de financiar su nómina. La masa salarial de Costa Rica se aceleró entre 2007 y 2013 (con un incremento de 65% en términos reales), lo que se explica en su gran mayoría por incrementos salariales relacionados a la política del percentil 50 así como a incrementos automáticos como las anualidades, y muy poco por un mayor número de personal, yendo a contramano de los países de América Latina. Desde entonces, la masa salarial ha continuado creciendo, pero a un ritmo mucho menor (7% entre 2013 y 2016). Las actuales reglas de la política salarial, legalmente vinculantes, llevan a una masa salarial que crecerá continuamente (ver tabla 1), dado que el sistema de remuneración por desempeño no funciona de manera adecuada. La falta de una edad de retiro obligatoria combinada con un sistema que premia indiscriminadamente por antigüedad, genera los incentivos incorrectos para los servidores públicos. Existen controles inadecuados para evitar que las instituciones descentralizadas acuerden aumentos salariales por encima de lo que puede pagar el Estado. La alta complejidad del sistema hace que sea difícil y costoso de administrar y controlar. Por último, debido a que las remuneraciones complementarias (bonos, anualidades) representan la mayor parte de las remuneraciones en los deciles de ingresos más altos, los salarios a nivel de ingreso al Estado no son competitivos, lo que impacta negativamente en la atracción y retención de personal idóneo.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 Los resultados esperados de esta operación son: (i) nueva información generada por factura electrónica utilizada para estudiar riesgos tributarios; (ii) conocimiento de los costos de la implementación de la reforma de empleo público; y (iii) la concreción de un plan de implementación de reforma administrativa.
- 3.2 **Componente I: Apoyo a la implementación de la factura electrónica.** Se apoyará: (i) la capacidad institucional para análisis de riesgo de riesgo tributario (defraudación, omisos y morosos); y (ii) una evaluación de la capacidad tecnológica con la que cuenta la administración tributaria para determinar sus necesidades.
- 3.3 **Componente II: Apoyo a la implementación de una reforma al empleo público.** Se realizará un estudio salarial de mercado para los puestos que son homologables entre sector público y sector privado. Se determinará el impacto fiscal de la implementación de los nuevos salarios a través del tiempo. Se busca que los salarios de todo el sector público estén acordes a las dinámicas de mercado y que a los servidores públicos se les remunere de acuerdo con su productividad. Se determinarán las escalas salariales para las familias ocupacionales de todo el sector público.
- 3.4 **Componente III: Análisis para la implementación de una reingeniería administrativa.** Las actividades principales de este componente incluyen: (i) análisis de objetivos, propósitos, beneficiarios de programas presupuestarios, con el fin de

identificar complementariedades y duplicidades en objetivos y alcance; y (ii) estudio comparativo del gasto (corriente) operativo de las diversas dependencias de gobierno, con el fin de definir topes de gastos para los distintos rubros (telefonía, viajes, consultorías, materiales, etc.).

IV. Presupuesto

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I: Apoyo a la implementación de la factura electrónica	60.000	0	60.000
Componente II: Apoyo a la implementación de una reforma al empleo público.	60.000	0	60.000
Componente III: Análisis para la Implementación de una Reingeniería Administrativa.	30.000	0	30.000

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La agencia ejecutora de la CT será el Banco pues los productos van a dos ministerios diferentes, Ministerio de Hacienda para factura electrónica y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la reingeniería administrativa y empleo público. Para garantizar la calidad en los procesos técnicos de identificación, análisis e implementación de las actividades, se ejecutará en estrecha coordinación con Ministerio de Hacienda de Costa Rica y el Ministerio de Planificación, y de manera consistente con los apoyos técnicos que ya han recibido por parte del FMI, que está desarrollando un análisis TADAT (herramienta de evaluación de la administración tributaria), y de la OCDE que está apoyando al país en su proceso de adhesión a esta organización.
- 5.2 Para garantizar la calidad en los procesos técnicos de identificación, análisis e implementación de las actividades, se ejecutará en estrecha coordinación con Ministerio de Hacienda de Costa Rica y con el Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los riesgos identificados más importantes son: (i) que la implementación de las propuestas en empleo público no se lleve a cabo por presión de grupos de interés; y (ii) la no implementación de las propuestas en términos de reordenamiento del gasto por el posible requerimiento de cambios legales, los cuales tienen un proceso complejo en la Asamblea Legislativa. Como medidas de mitigación se incluyen: (i) apoyar al gobierno, por medio de análisis técnico, a mantener el acuerdo político ya existente para la aprobación del proyecto de Ley de Empleo Público y adelantando medidas de política que contienen el gasto salarial como la Ley 9635, ya aprobada y donde el Banco colaboró con apoyo técnico, y la implementación de la regla fiscal de gasto; y (ii) dentro del apoyo contenido en el componente III de esta cooperación, se dará prioridad a la implementación en instituciones donde haya menos riesgos legales.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 La clasificación ESG para esta operación es "indefinida".