

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COSTA RICA

PRÉSTAMO PARA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO (CR-0025)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Dana Martin (LEG/OR2), Mario Niklitscheck (PRA/PAO), Manuel Castilla (DES/CEC), Héctor Salazar (DPL/PRG) y Dora Currea (POL/SLP), Jefa del Equipo de Proyecto.

COSTA RICA
PRESTAMO PARA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO
(CR-0025)

INDICE

Página

MAPA
DATOS SOCIOECONOMICOS
RESUMEN EJECUTIVO

I. SINTESIS DE LA OPERACION	1
A. El préstamo	1
B. Aspectos principales del préstamo	2
1. Objetivos del programa	2
2. Beneficios del programa	3
3. Riesgos del programa	4
4. Prestatario, monto del préstamo, tramos y plan de financiamiento	4
5. Exención solicitada	4
C. Estrategia del Banco	4
D. Otro apoyo multilateral	5
II. MARCO DE REFERENCIA	7
A. Situación macroeconómica	7
1. Aspectos generales	7
2. Desempeño económico reciente	7
3. Perspectivas	8
B. Estrategia del Banco	9
III. EL PROGRAMA SECTORIAL	11
A. Objetivos	11
B. Gastos del sector público	12
1. Privatización	12
2. Reducción del empleo	14
3. Reforma presupuestaria	15
4. Reforma del régimen de pensiones	16
C. Ingresos del sector público	18
1. Simplificación y racionalización de la estructura tributaria	18
2. Reforma de la administración tributaria	21
3. Reforma aduanera	22
D. Impacto fiscal de las reformas en los gastos e ingresos	23
1. Reformas en los gastos	24
2. Reformas en los ingresos	24
3. Programa global	25

E.	Impacto sobre los grupos de bajos ingresos y el medio ambiente	25
IV.	EJECUCION DEL PROGRAMA	28
A.	Financiamiento	28
1.	Monto y forma	28
2.	Condiciones previas a la presentación al Directorio Ejecutivo	28
3.	Condiciones del primer tramo	29
4.	Condiciones del segundo tramo	30
5.	Condiciones para el tercer tramo	30
6.	Estado del cumplimiento de las condiciones presentadas al Directorio	31
B.	Ejecución	31
1.	Procedimientos de adquisición de importaciones	31
2.	Desembolsos	32
3.	Registro y auditoría	32
4.	Inspección y vigilancia	33
5.	Evaluación ex post	33
6.	Asistencia técnica	34
V.	FACTIBILIDAD Y RIESGOS	35

LISTA DE ANEXOS

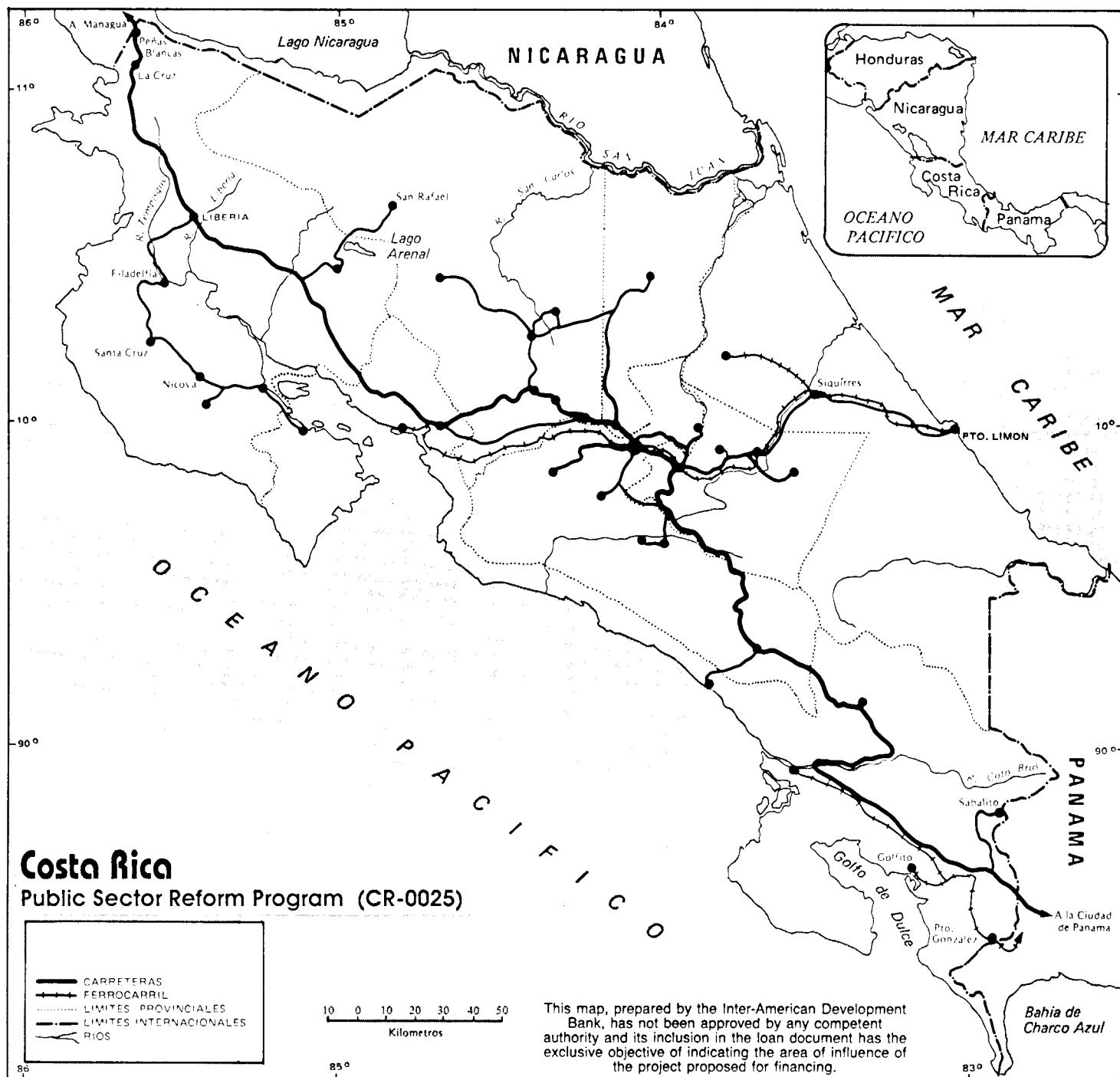
ANEXO I	Matriz de políticas
ANEXO II	Carta de políticas
ANEXO III	Reformas propuestas a la estructura impositiva
ANEXO IV	Reforma de la administración tributaria
ANEXO V	Reforma de la administración aduanera

LISTA DE APENDICES

I	Proyecto de resolución
II	Recomendaciones
III	El programa del proyecto
IV	Procedimientos de licitación para operaciones de ajuste sectorial

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAUCA	Código Aduanero Unificado de Centroamérica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEMPASA	Compañía Nacional de Cemento
CNP	Consejo Nacional de Producción
DGTD	Dirección General de Tributación Directa
FANAL	Compañía Pública de Licores
FERTICA	Compañía Pública de Fertilizantes
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICE	Instituto Costarricense de Energía
INA	Instituto Nacional de Adiestramiento
OEA	Organización de los Estados Americanos
PIB	Producto interno bruto
PRSP	Préstamo para reforma del sector público
RECOPE	Refinería Costarricense de Petróleo
SAL	Préstamo para ajuste estructural (Banco Mundial)
SPNF	Sector público no financiero
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WEP	Programa Mundial del Medio Ambiente



COSTA RICA

Datos Básicos Socioeconómicos
Estadísticas y Análisis Cuantitativo
Departamento de Desarrollo Económico y Social

Resumen Ejecutivo

Estadísticas Sociales

Extensión territorial (Km2)	1991	50.900
Población (miles)	1991	3.088
Población (tasa media anual de crecimiento)	1982-1991	2,8
Rural (porcentaje)	1991	52,4
Densidad (habitantes por Km2)	1991	60,7
Estadísticas vitales		
Tasa de natalidad (por 1.000 habitantes)	1990	25,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	1990	16,5
Tasa de mortalidad (por 1.000 habitantes)	1990	3,8
Esperanza de vida al nacer (años)	1990	75,2
Analfabetismo (porcentaje)	1990	7,2
Tasa de matrícula primaria	1990	93,0

Estadísticas Económicas

Tasa de cambio de mercado (Colones/US\$)	8-1992	134,6
PIB per cápita (tasa media anual de crecimiento)	1982-1991	0,0
Fuerza de trabajo (miles)	1990	1.023
Tasa de desempleo (porcentaje)	1991	5,0
Precios al consumidor (variación en doce meses)	8-1992	20,1
Balance global del sector público NF (como % del PIB)	1991	-0,1
Crédito interno (como % del PIB)	1991	25,9
Balanza de pagos (millones de US\$)		
Saldo en cuenta corriente	1991	-82
Balanza comercial	1991	-207
Balanza en cuenta de capital	1991	317
Variación de reservas (- aumento)	1991	-348
Deuda externa total (millones de US\$)	1991	3.966
Servicio de la deuda total (millones de US\$)	1991	512
Deuda como proporción del PIB (porcentaje)	1991	73,0
Relación del servicio de la deuda (porcentaje)	1991	22,5

16 de noviembre de 1992

COSTA RICA

Datos Básicos Socioeconómicos

1. Tasas de cambio

Colones/US\$, fin de período
Índice 1980 = 100

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Tasa de mercado	40,3	43,4	47,8	53,7	58,9	69,3	79,5	84,4	103,6	135,4
Índice efectivo real	136,2	118,4	120,5	122,2	135,9	149,8	163,6	157,7	160,8	176,3

2. Precios

Tasa media anual de crecimiento porcentual

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Índice de precios al consumidor	89,9	32,6	12,0	15,1	11,8	16,9	20,8	16,5	19,0	28,7
Índice de precios al por mayor	108,4	26,1	7,7	10,4	9,0	10,6	17,8	14,6	14,9	28,1

3. Liquidez internacional

Millones de US\$

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Reservas	249	311	405	525	549	489	668	743	521	920
Reservas menos oro	226	311	405	506	523	489	668	743	521	920
Derechos especiales de giro (DEG)	0	3	0	0	0	0	0	0	2	0
Posición de reservas en el FMI	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Divisas	226	308	405	506	523	489	668	743	519	920
Oro (valoración nacional)	23	...	...	19	26	...	...	...	...	...

4. Cuentas nacionales

Millones de US\$ de 1988
US\$ de 1988

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Producto interno bruto	3674	3772	4066	4098	4319	4515	4658	4905	5081	5138
PIB per cápita	1517	1513	1584	1551	1590	1618	1625	1668	1685	1664

Tasa anual de crecimiento porcentual (precios constantes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIB per cápita	-9,9	-0,1	4,9	-2,2	2,7	1,9	0,7	2,9	1,1	-1,4
PIB por tipo de gasto (pm)	-7,3	2,9	8,0	0,7	5,5	4,8	3,4	5,6	3,7	1,0
Consumo	-8,4	4,0	6,7	3,8	4,8	3,5	2,3	4,9	3,8	0,2
Inversión interna bruta	-25,5	33,1	10,9	7,7	31,1	3,4	-6,8	9,5	8,7	-27,1
Exportaciones de bienes y servicios	-5,5	-1,3	11,3	-4,0	3,6	20,9	7,2	16,1	9,9	5,8
Importaciones de bienes y servicios	-18,1	15,8	10,7	6,0	17,6	17,6	-0,9	18,1	13,4	-9,5
PIB por sector de origen (pm)										
Agricultura, silvicultura y pesca	-4,7	4,0	10,1	-5,5	4,8	4,2	4,6	7,4	2,7	2,5
Explotación de minas y canteras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Manufacturas	-11,4	1,8	10,4	2,0	7,3	5,5	2,2	3,4	3,0	1,0
Electricidad, gas y agua	4,2	20,2	3,2	-7,4	6,1	7,7	2,5	5,0	6,5	3,1
Construcción	-31,9	4,7	23,6	5,6	3,1	1,1	0,0	12,4	-2,6	-13,4
Comercio al por mayor y al por menor	-11,7	3,2	11,4	4,6	7,0	4,0	1,3	5,3	4,8	0,5
Transportes y comunicaciones	-0,8	1,5	3,6	2,3	7,5	8,8	8,4	9,0	6,7	1,9
Servicios financieros	0,9	2,9	3,4	2,6	4,6	5,2	5,7	5,8	5,2	1,9
Gobierno	-2,9	-1,6	1,5	0,5	2,0	2,5	2,0	2,0	1,5	1,5
Otros servicios	-3,6	2,0	3,0	2,8	3,7	4,9	4,5	5,3	5,0	3,3

COSTA RICA

Datos Básicos Socioeconómicos

4. Cuentas nacionales (cont.)

Composición porcentual (precios corrientes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIB por tipo de gasto (pm)										
Consumo	72,4	76,6	76,9	75,9	73,9	77,0	78,0	78,1	79,9	78,2
Inversión interna bruta	24,7	24,2	22,7	25,9	25,2	27,1	23,8	25,8	27,7	22,5
Exportaciones de bienes y servicios	45,1	36,0	34,4	30,7	31,3	31,6	34,3	35,1	34,7	37,9
Importaciones de bienes y servicios	42,2	36,8	34,0	32,5	30,5	35,8	36,1	39,0	42,2	38,6
PIB por sector de origen (pm)										
Agricultura, silvicultura y pesca	24,5	22,0	21,2	18,9	20,9	18,1	18,1	17,4	15,8	17,3
Explotación de minas y canteras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Manufacturas	20,3	21,9	22,5	22,1	21,3	21,3	20,5	19,6	18,8	18,8
Electricidad, gas y agua	2,3	3,8	3,4	3,2	3,0	3,0	3,0	3,2	3,1	3,6
Construcción	3,1	2,9	3,6	3,6	3,3	3,2	3,0	3,4	3,2	2,6
Comercio al por mayor y al por menor	21,7	19,7	19,4	20,5	19,2	20,6	20,4	19,7	20,2	19,8
Transportes y comunicaciones	4,6	4,9	4,8	4,9	4,7	4,9	5,0	5,0	5,3	5,3
Servicios financieros	8,3	8,4	8,1	9,0	9,9	10,9	11,4	11,8	12,4	11,7
Gobierno	11,6	12,2	12,6	13,0	12,8	12,7	13,3	14,2	15,0	14,5
Otros servicios	3,6	4,2	4,4	4,8	4,8	5,2	5,3	5,8	6,2	6,3

5. Sector público no financiero

Como porcentaje del PIB

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ingresos corrientes	24,4	31,4	31,5	30,4	30,3	33,2	32,2	32,0	30,6	31,0
Gastos corrientes	20,6	22,9	22,6	22,0	23,9	24,5	24,7	26,4	26,9	25,8
Ahorro corriente	3,8	8,6	8,9	8,4	6,4	8,7	7,6	5,6	3,6	5,2
Gastos de capital	6,7	8,2	6,8	6,4	7,0	6,2	6,1	7,2	6,2	4,4
Balance global (- déficit)	-9,0	-3,1	-1,9	-1,9	-1,7	-0,3	-0,3	-2,9	-3,0	-0,1
Financiamiento doméstico	2,8	11,4	-0,3	-0,5	0,0	-0,4	0,7	2,0	2,7	-0,1

6. Panorama monetario

Como porcentaje del PIB

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Crédito interno	33,0	27,9	38,4	35,4	31,0	33,0	32,6	29,1	28,1	25,9
Sector público	18,8	11,3	19,6	17,7	15,3	16,3	15,4	13,0	13,1	12,0
Sector privado	14,2	16,6	18,7	17,7	15,7	16,7	17,2	16,1	15,0	13,9
Dinero (M1)	13,6	15,1	15,8	13,8	14,1	13,6	10,9	11,9	12,5	8,5

7. Comercio exterior

Por destino en porcentaje Índice 1980=100

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Exportaciones de bienes (fob)										
Países desarrollados	65,5	61,1	68,6	69,8	79,0	77,7	76,1	77,2	80,6	79,5
Países en desarrollo	34,5	38,9	31,4	30,2	21,0	22,3	23,9	22,8	19,4	20,5
América Latina	28,1	29,0	26,0	22,8	17,1	16,2	16,4	17,0	15,9	17,5
Importaciones de bienes (cif)										
Países desarrollados	56,3	58,8	61,8	63,2	66,3	64,0	62,4	62,6	65,1	64,0
Países en desarrollo	43,7	41,2	38,2	36,8	33,7	36,0	37,6	37,4	34,9	36,0
América Latina	38,2	33,9	32,6	31,3	28,0	28,8	31,3	30,7	28,1	30,1
Índice de los términos de intercambio	83,6	85,9	90,4	88,0	106,1	87,5	87,8	83,6	73,3	75,0

COSTA RICA
Datos Básicos Socioeconómicos

7. Comercio exterior (cont.)

Composición porcentual

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Exportaciones de bienes (fob)										
Productos alimenticios	72,1	69,8	72,6	73,4	75,3	70,7	68,7	...	...	...
Productos agrícolas no elaborados	1,3	1,5	2,0	2,5	2,7	3,6	4,9	...	...	...
Combustibles	1,0	1,8	1,9	1,9	1,4	1,1	0,8	...	...	...
Productos minerales y metales	0,2	0,6	0,6	0,5	0,5	0,9	0,6	...	...	...
Productos manufacturados	25,3	26,4	22,9	21,8	20,2	23,8	24,8	...	...	...
Productos químicos	7,5	7,6	6,4	6,6	5,7	4,8	4,7	...	...	...
Maquinaria y material de transporte	4,4	3,5	3,1	2,8	2,6	3,3	3,7	...	...	...
Otros productos manufacturados	13,5	15,3	13,4	12,4	11,8	15,7	16,4	...	...	...
Importaciones de bienes (cif)										
Bienes de capital	18,6	15,3	19,1	20,8	24,4	24,7	20,4	20,6	...	...
Bienes de consumo	15,0	17,9	18,6	18,4	20,3	20,2	22,0	22,6	...	...
Bienes intermedios	65,3	66,0	61,2	59,6	54,1	53,6	56,5	55,7	...	...
Combustibles	20,5	18,2	14,8	16,2	10,2	10,0	9,5	9,5	...	...
Otros	1,1	0,8	1,1	1,2	1,2	1,4	1,0	1,1	...	...

8. Balanza de pagos

Millones de US\$

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Saldo en cuenta corriente	-267	-280	-151	-126	-80	-256	-179	-415	-424	-82
Balanza comercial	64	-42	5	-62	40	-139	-98	-239	-443	-207
Exportaciones de bienes (fob)	869	853	998	939	1085	1107	1181	1333	1354	1491
Importaciones de bienes (fob)	805	894	993	1001	1045	1245	1279	1572	1797	1698
Balanza de servicios	-367	-307	-297	-283	-272	-344	-336	-368	-173	-9
Fletes y seguros	-72	-87	-95	-96	-101	-127	-124	-155	-175	-165
Viajes	89	81	66	65	71	68	105	94	130	166
Renta de inversión	-374	-334	-314	-282	-278	-297	-352	-380	-245	-165
Otros servicios	-10	33	46	31	36	13	34	74	117	156
Transferencias unilaterales	36	69	141	219	152	226	255	191	192	135
Privadas	30	23	32	43	37	39	40	39	55	51
Oficiales	6	46	109	176	115	187	215	121	...	108
Balanza en cuenta de capital	228	249	-8	43	77	163	196	352	171	317
Sector no monetario	207	360	7	62	88	156	195	347	171	326
Sector privado	-156	-285	-115	-87	-23	64	68	129	93	259
Inversión directa	27	55	52	65	57	76	121	95	160	137
Inversión de cartera	-2	-3	0	-14	-3	0	-6	-13	-28	-13
Otras a largo plazo	51	-37	-86	-34	-57	-53	-1	13	17	36
Otras a corto plazo	-231	-301	-81	-105	-22	40	-46	34	-56	99
Sector gobierno	363	645	122	149	111	93	127	218	79	66
Largo plazo	-33	1174	128	344	-40	-378	-202	-33	401	280
Corto plazo	396	-529	-7	-195	151	471	329	251	-323	-214
Sector monetario	21	-112	-15	-19	-11	6	1	4	-1	-8
Largo plazo	-20	-15	-27	-16	-14	-8	-10	-3	-2	-2
Corto plazo	42	-97	12	-2	3	14	11	7	1	-6
Variación de reservas (- aumento)	-125	-47	55	-60	-95	-37	-242	-146	197	-348
Errores y omisiones	164	78	104	143	98	131	225	209	56	113

COSTA RICA
Datos Básicos Socioeconómicos

9. Deuda externa

Millones de US\$
Relaciones porcentuales

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Deuda total	3641	4177	3988	4399	4575	4720	4544	4603	3772	3966
Deuda a largo plazo	2773	3490	3497	3834	3930	4009	3877	3863	3380	3505
Pública y garantizada por el gobierno	2391	3142	3180	3532	3624	3707	3560	3559	3076	3203
Bilateral	551	830	848	967	912	978	1088	1129	1234	1346
Multilateral	526	556	573	763	940	1091	1043	1069	1141	1197
Tenedores de bonos	432	217	211	221	207	165	57	41	609	...
Bancos	816	1315	1281	1535	1519	1413	1317	1267	41	16
Proveedores	36	29	23	14	13	12	9	12	11	26
Otros acreedores	31	195	243	31	33	48	46	42	41	...
Privada no garantizada	381	348	317	302	306	302	317	304	304	302
Uso de crédito del FMI	93	192	156	189	172	132	71	35	11	81
Deuda a corto plazo	776	495	335	377	472	579	596	705	380	380
Atrasos en los pagos de la deuda	229	15	66	13	80	220	280	385	80	...
Servicio de la deuda total	244	698	424	526	499	334	402	345	501	512
Pública y garantizada por el gobierno	134	606	329	452	382	190	267	274	432	...
Bilateral	38	50	57	87	168	6	46	62	40	85
Multilateral	48	77	54	83	106	122	140	155	156	73
Privada no garantizada	96	61	53	35	37	38	41	0	8	...
FMI recompras y cargos	12	21	39	36	51	74	62	39	29	11
Deuda a corto plazo (sólo intereses)	1	10	3	3	30	32	32	32	32	20
Deuda como proporción del PIB	110	122	105	113	111	107	98	91	70	73
Relación del servicio de la deuda	21	60	32	41	35	22	24	18	24	23

... No disponible

0,0 Indica que el monto es cero o no significativo

COSTA RICA

Datos Básicos Socioeconómicos

Fuentes y notas

Resumen Ejecutivo

Estadísticas sociales:

Extensión territorial: Organización de los Estados Americanos (OEA), América en Cifras 1974.

Población: estimaciones del BID basadas en datos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la División de Población de las Naciones Unidas.

Estadísticas vitales:

Banco Mundial, Social Indicators of Development - 1991-92 Edition y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico - edición 1991.

Estadísticas económicas:

Fuerza de trabajo: Banco Mundial, Social Indicators of Development - 1991-92 Edition.

Desempleo: Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC).

1. Tasas de cambio:

Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas Financieras Internacionales (EFI).

Índice efectivo real: estimaciones del BID basadas en datos del FMI, EFI.

2. Precios:

FMI, EFI.

3. Liquidez internacional:

FMI, EFI.

4. Cuentas nacionales:

PIB en US dólares de 1988: estimaciones del BID.

PIB por tipo de gasto y por sector de origen: Banco Central de Costa Rica. El sector de minería está incluido en el de manufacturas.

5. Sector público no financiero:

FMI sobre la base de información suministrada por el Ministerio de Hacienda. Ingresos corrientes incluye superávit operativo de las empresas estatales; balance global incluye ajuste.

6. Panorama monetario:

FMI, EFI (datos a junio de cada año).

7. Comercio exterior:

Comercio por destino y origen: FMI, Direction of Trade Statistics (cintas magnéticas).

Términos de intercambio: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana, diciembre 1991.

Composición de exportaciones: División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT), Commodity Trade (COMTRADE) Data Base; exportaciones incluyen reexportaciones.

Composición de importaciones: Banco Central de Costa Rica, Balanza de Pagos de Costa Rica. Combustibles incluye petróleo crudo.

8. Balanza de pagos:

Banco Central de Costa Rica y FMI, Balance of Payments Statistics (cintas magnéticas).

9. Deuda externa:

Banco Mundial, World Debt Tables (cintas magnéticas).

COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE OPERACIONES
OPS/IRO

PRESTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE OCTUBRE DE 1992

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO *	1.523.260	100,0%
DESEMBOLSADO	1.035.278	68,0%
CANCELADO	69.453	4,6%
POR DESEMBOLSAR	487.982	32,0%
AMORTIZADO	363.691	23,9%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1.041.450	68,4%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	352.184	23,1%
FONDO FIDUCIARIO DE PROGRESO SOCIAL	11.700	0,8%
FONDO DE FIDEICOMISO DE VENEZUELA	117.926	7,7%
OTROS FONDOS	0	0,0%
APROBADO POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	277.646	18,2%
INDUSTRIA Y MINERIA	91.329	6,0%
TURISMO Y MICROEMPRESA	0	0,0%
ENERGIA	639.055	42,0%
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	150.659	9,9%
EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	102.881	6,8%
SALUD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE	118.502	7,8%
DESARROLLO URBANO	28.051	1,8%
PLANIFICACION Y REFORMA	0	0,0%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	99.000	6,5%
PREINVERSION Y OTROS	16.137	1,1%

* Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.

PROGRAMA OPERATIVO 1992-1994

NO DE PROYECTO	NOMBRE	PRESTAMO US\$ MILLON
1992		
CR-0025	Programa de Reforma del Sector Público	80,0
CR-0032	Programas Sectorial de Inversiones y Crédito Multisectorial	170,0
CR-0120	Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud	42,0
TOTAL 1992		292,0

1993		
CR-0036	Programa de Desarrollo Eléctrico y Programa de Conservación de Energía	370,0
CR-0125	Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Vecinales	35,0
TOTAL 1993		405,0

1994		
CR-0121	Programa de Protección y Manejo de Parques Nacionales	30,0
CR-0040	Programa de Saneamiento Urbano en Ciudades Principales	100,0
CR-0041	Programa de Riego Arenal-Tempisque. III Etapa	50,0
TOTAL 1994		180,0

COSTA RICA
PRESTAMO PARA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO
(CR-0025)

I. SINTESIS DE LA OPERACION

A. El préstamo

- 1.1 Mediante carta del 9 de julio de 1991, el Ministerio de Hacienda manifestó su compromiso con un amplio programa de reforma económica que estaba siendo desarrollado en el marco de un tercer préstamo de ajuste sectorial (SAL III) del BIRF y solicitó un préstamo sectorial de rápido desembolso para cofinanciar su ejecución. En respuesta, el Banco formuló conjuntamente con el BIRF este Préstamo para Reforma del Sector Público (PRSP), que representa uno de los tres componentes del SAL III. Otros elementos de esa operación son la liberalización comercial y de precios y un programa de reforma del sector financiero cuyo contenido complementa las medidas apoyadas por el Préstamo de Inversiones Sectoriales del Banco.
- 1.2 El préstamo propuesto considera la reforma del sector público de Costa Rica como la piedra angular del programa económico del gobierno. Por muchos años el sector público ha desempeñado un papel importante en el desarrollo costarricense, contribuyendo a un crecimiento económico relativamente acelerado y con un impacto redistributivo importante. Sin embargo el incremento del gasto público provocó déficit generales crónicos en el sector, de aproximadamente 5% del PIB en 1986-1990, cuando el déficit del gobierno central alcanzó un promedio de 3%. Este crecimiento se caracterizó por duplicación de programas y funciones, y personal inadecuado o excesivo, todo lo cual condujo a niveles mínimos de eficiencia en las operaciones del gobierno.
- 1.3 Ante la falta de reducciones sustanciales en los gastos del sector público y/o aumento de los ingresos, el desequilibrio fiscal bien pudiera una vez más desatar la inflación y llevar a intereses más elevados en la medida que las demandas de financiamiento del sector público desalojan el crédito para el sector privado y causan problemas en la balanza de pagos. La necesidad de afrontar este desequilibrio fiscal cobra mayor importancia por los esfuerzos emprendidos por el gobierno para impulsar la liberalización comercial. En primer lugar, las demandas de un entorno más competitivo exigirán mayores inversiones en capital humano y físico (particularmente caminos, puertos y aeropuertos), aspectos que no están siendo atendidos por los gastos del gobierno. Segundo, el déficit del sector público interfiere con los esfuerzos para mantener una tasa de cambio real competitiva por su presión sobre el nivel del

precio de bienes no comercializables y la atracción de capital especulativo.

- 1.4 El gobierno actual ha adoptado medidas importantes para controlar el déficit del sector público, como la reducción del empleo público, la contención de las pensiones públicas y la eliminación de exenciones tributarias. Sin embargo, se requieren acciones adicionales que van más allá de la reducción absoluta de la magnitud del gobierno y de los recursos destinados a ese fin para poder afrontar los problemas estructurales implícitos. La expansión acelerada del sector público fue acompañada por una disminución de la eficiencia y equidad en la provisión de servicios y por distorsiones en los mercados de factores y productos. El problema actual es mejorar la eficiencia y la equidad de los gastos e ingresos del sector público.

B. Aspectos principales del préstamo

1. Objetivos del programa

- 1.5 Este préstamo intentará mejorar la eficiencia y la equidad de las operaciones del sector público. En un esfuerzo por racionalizar los gastos públicos, el préstamo propuesto apoyará la reestructuración institucional de cinco ministerios clave del gobierno mediante privatización, reducción de empleos y reformas presupuestarias y del régimen de pensiones.
- 1.6 El programa de privatización se concentrará en tres aspectos principales: i) la privatización de las restantes empresas públicas industriales productoras de cemento, fertilizantes y licores e inicio de los análisis para la privatización de la refinería de petróleo del estado; ii) la construcción y reparación de obras públicas se darán en concesión al sector privado; y iii) la contratación de los servicios auxiliares con ex empleados públicos que ahora proporcionan esos servicios.
- 1.7 El programa de reducción de empleos tendrá como objetivo 25.000 cargos del sector público en el período 1991-1994. Esta meta representa alrededor del 19% del empleo del sector público no financiero (SPNF: gobierno central, seguro social y empresas públicas). Este estimado se calculó de acuerdo con la magnitud del programa de privatización del gobierno y el grado de cargos excesivos identificados mediante análisis sectoriales de los cinco ministerios y organismos relacionados.
- 1.8 Las reformas del proceso presupuestario se dirigirán a mejorar el control, la fiscalización y la evaluación de los servicios gubernamentales de modo que el presupuesto pueda reflejar prioridades de políticas en lugar de aplicar fórmulas históricas que no se relacionan con los programas o sus logros.

- 1.9 Las reformas del régimen de pensiones consolidarán programas para asegurar una mayor uniformidad (en fórmulas de beneficios) y reducirán el costo fiscal de las pensiones públicas. Las nuevas normas de operaciones buscarán mejorar la posición actuarial del organismo nacional de seguro social y transformar el sistema de pensiones públicas de un programa obligatorio en un fondo de capitalización.
- 1.10 Para racionalizar los ingresos se ejecutará una reforma impositiva general mediante una simplificación y racionalización de los impuestos principales, así como de la administración tributaria y aduanera por medio de una reestructuración de sus respectivas organizaciones en el Ministerio de Hacienda.
- 1.11 La simplificación y racionalización de la estructura tributaria se concentrará en: i) la derogación de impuestos de bajo rendimiento; ii) la restauración de la integridad de los impuestos restantes mediante la ampliación de sus bases y la eliminación del tratamiento discriminatorio y preferencial de todas las actividades económicas; iii) la reducción de las distorsiones y desigualdades provocadas por la inflación; y iv) el restablecimiento de la equidad del impuesto a la renta al considerar todas las fuentes de ingresos en la base impositiva.
- 1.12 La reforma de la administración tributaria fortalecerá las capacidades institucionales para implantar una estructura impositiva racionalizada, a la vez que procurará la descentralización de servicios al contribuyente y mejorará la formulación de políticas y evaluación del desempeño de la oficina central.
- 1.13 La reforma aduanera también se orientará a la reorganización de la capacidad institucional, y actualizará el marco jurídico y reglamentario de conformidad con el nuevo código aduanero recién aprobado por los países signatarios del Mercado Común Centroamericano.

2. Beneficios del programa

- 1.14 Se espera que la racionalización de los aspectos más importantes de los gastos e ingresos del gobierno costarricense, en la forma descrita anteriormente, mejore la eficiencia y la equidad de las operaciones gubernamentales (las del sector público no financiero). En cuanto a los gastos, los beneficios comprenderán la provisión más eficiente de servicios públicos y la liberación de recursos para inversiones productivas, tanto públicas como privadas. La participación privada en la provisión de servicios e infraestructura introduciría una medida de competencia y permitiría al gobierno concentrarse en las funciones más esenciales, como regulación y formulación de políticas. Las mejoras en el proceso presupuestario posibilitarían al gobierno canalizar sus recursos a programas que reflejen las prioridades de las políticas, incluidas las actuales que se dirigen a gastos sociales para grupos vulnerables.

- 1.15 En lo que se refiere a los ingresos, las reformas aumentarán aquellos por concepto de impuestos, a la vez que reducirán las distorsiones de la asignación de recursos que caracteriza la estructura impositiva vigente. Específicamente, las reformas reducirán los disuasivos para los ahorros e inversiones con capital propio al equiparar el pago tributario sobre la renta del capital. La racionalización de los regímenes de incentivos aumentará la eficiencia de la inversión privada al igualar la tasa de rentabilidad del sector privado con la tasa de rentabilidad social. Estas reformas no solo mejorarán la eficiencia, sino también la equidad horizontal, ya que grupos similares obtendrán el mismo tratamiento. Por último, la ampliación de la base impositiva para incluir todas las fuentes de ingreso tendrá un impacto importante y positivo sobre la equidad vertical.

3. Riesgos del programa

- 1.16 Las experiencias anteriores (tanto de las operaciones del Banco como los SAL del BIRF) indican que el riesgo principal del programa de reforma del sector público radica en lograr la necesaria aprobación legislativa. A pesar del amplio consenso sobre la necesidad de reformar el sector público, las medidas propuestas, requieren modificaciones legislativas específicas que probablemente comprenderán debates y negociaciones prolongadas, especialmente ante la proximidad de la campaña electoral.

4. Prestatario, monto del préstamo, tramos y plan de financiamiento

- 1.17 La República de Costa Rica será el prestatario. El monto del préstamo propuesto asciende a US\$80 millones de fondos de rápido desembolso del capital ordinario, que será entregado en tres tramos: el primero por US\$24 millones, el segundo y el tercero por US\$28 millones, respectivamente. El financiamiento del BIRF para todo el SAL III (incluidos los componentes del sector comercial y financiero que no recibirán cofinanciamiento del Banco) totalizará US\$100 millones, que también serán desembolsados en tres tramos: el primero y el segundo de US\$35 millones cada uno, y el tercero de US\$30 millones.

5. Exención solicitada

- 1.18 Se recomienda se prescinda de licitaciones públicas para la importación de petróleo y sus derivados dado que sus precios son negociados en mercados internacionales abiertos.

C. Estrategia del Banco

- 1.19 De acuerdo con el programa de reactivación económica y reestructuración del sector público del gobierno costarricense, la estrategia del Banco en 1993-1995 se dirige a: i) definir áreas nuevas de participación de la inversión privada en la provisión de

obras y servicios públicos; ii) fortalecer la descentralización y racionalización de las prioridades de inversiones en el sector público; y iii) promover la coordinación entre los sectores público y privado para el desarrollo de los recursos humanos.

- 1.20 Estos objetivos se están procurando mediante cuatro operaciones principales que apoyan el paquete de reformas del gobierno costarricense; i) un préstamo para reforma del sector público, como un componente del SAL III; ii) un préstamo para inversiones sectoriales; iii) un programa de crédito multisectorial; y iv) un programa de mejoramiento de servicios de salud, todos los cuales se encuentran en su etapa de preparación. El PRSP abre a la participación privada ramas de obras y servicios públicos, y promueve la descentralización del sector. Fundándose en un sector público racionalizado, las reformas del préstamo para inversiones sectoriales consolidarán la liberalización financiera al eliminar distorsiones importantes que inhiben al sector financiero e intentarán incrementar la magnitud y mejorar el entorno para inversiones privadas eficientes, incluida su participación en obras públicas y en el desarrollo de recursos humanos. El programa de crédito multisectorial canalizará recursos a los sectores productivos por intermedio de un sistema financiero modernizado y más competitivo. Finalmente, el programa de mejoramiento de los servicios de salud se apoyará en las reformas institucionales y presupuestarias al sector público para racionalizar la prestación de servicios de salud.

D. Otro apoyo multilateral

- 1.21 Las operaciones del Banco se han coordinado con otras acciones de apoyo multilateral. El PRSP cofinancia el componente correspondiente del BIRF en el SAL III. Las reformas en los sectores comercial y financiero son los otros dos componentes del SAL III y continúan los esfuerzos hacia la liberalización iniciada en operaciones previas de ajuste estructural. En el campo del comercio, las reformas comprenden mayores reducciones de protección, mejoras en las prácticas anti-dumping y en los mecanismos de promoción de exportaciones, y la eliminación de los controles de precios y de los márgenes de utilidad. En el terreno financiero, el impulso principal de las reformas de políticas se dirige a reducir el tratamiento discriminatorio que limita la intermediación financiera privada y a mejorar las operaciones de la intermediación pública, acciones que complementan aquellas apoyadas por el préstamo de inversiones sectoriales. Todas estas operaciones refuerzan el programa económico general del gobierno costarricense para racionalizar el papel del estado en la economía, a la vez que realzan el del sector privado.
- 1.22 En términos del plano macroeconómico general conforme a los objetivos sobre acuerdos de derecho de giro del FMI, el PRSP afronta directamente el problema del déficit fiscal. Si bien el acuerdo de derecho de giro vigente se prorrogó hasta septiembre,

las reformas en los ingresos y gastos del PRSP, cuyos efectos comenzarán a registrarse en el próximo año fiscal, afectarían las próximas negociaciones para un nuevo acuerdo de derecho de giro y sus objetivos fiscales. Conforme al desempeño registrado hasta el momento, el gobierno costarricense espera cumplir las metas del FMI que requieren una reducción del déficit del gobierno central del 3,1% del PIB en 1991 al 2,2% en 1992. Se estima que los resultados del programa de reformas del sector público se harían evidentes en 1995 y los pronósticos sugieren una discriminación aún mayor del déficit — al 1,1% del PIB — siempre y cuando se mantenga la austeridad en los gastos. Suponiendo además una continuación del superávit del órgano del seguro social y de las empresas públicas, se registraría un excedente de 1,6% del PIB en el sector público no financiero. Puesto que estas reformas no afectarán de modo alguno las pérdidas del Banco Central, estos estimados permiten pronosticar un superávit global del 1% del PIB en la cuenta fiscal en lugar del déficit del 1% que el FMI estableció como meta para 1992.

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación macroeconómica

1. Aspectos generales

- 2.1 Desde los años sesenta el sector público ha desempeñado un papel importante en la realización de las obras principales de infraestructura y de redistribución a través de los servicios sociales. A finales de la década de los setenta, la ampliación del sector solo podía financiarse con endeudamientos externos y por un porcentaje cada vez mayor del crédito interno disponible. El déficit del sector público no financiero excedió el 14% del PIB en 1981. La salida de capital, acelerada por las incertidumbres de la tasa de cambio y la falta de acceso al crédito externo, obligó al gobierno costarricense a suspender los pagos de su deuda externa comercial. La rápida devaluación y los repentinos ajustes en los precios nacionales del petróleo, agua y electricidad provocaron un nivel inflacionario sin precedentes. La crisis significó imponer un programa de estabilización y de ajuste estructural, que fue apoyado por dos SAL en 1985 y 1988 con financiamiento del BIRF.
- 2.2 A pesar de los progresos logrados por estos programas en cuanto a la reforma comercial y fiscal y en la reducción de los desequilibrios externos, la política fiscal parece mantener sus efectos expansivos de los años anteriores; el déficit del sector público no financiero aumentó de 0,3% a 3% del PIB entre 1988 y 1990. Al tomar posesión en mayo de 1990, el gobierno actual aplicó un programa de estabilización de políticas fiscal y monetaria rigurosas para afrontar el grave desequilibrio en las cuentas fiscal y comercial. Estas medidas fueron principalmente de carácter transitorio, salvo aquellas que aplicaron ajustes automáticos en los aranceles para derivados del petróleo y de los servicios públicos y para el programa de reducción de empleo. Sin embargo, el déficit fiscal global llegó a 4,6% del PIB en 1990, que en parte reflejó la insuficiencia de los ingresos y los aumentos de los gastos asociados con la liberalización de los precios internacionales del café y del petróleo.

2. Desempeño económico reciente

- 2.3 En 1991 la economía costarricense declinó aún más, en tanto que el PIB real creció 1%, el nivel más bajo desde 1985, mientras que los precios al consumidor continuaban el incremento acelerado del año anterior, de 19% a 28,7%. Sin embargo, se lograron beneficios sustantivos como consecuencia de una política fiscal y monetaria más restrictiva — el déficit del sector público se redujo considerablemente, el comercial bajó a la mitad, se cancelaron o reprogramaron

los atrasos de la deuda externa pública con el Club de París y las reservas netas internacionales crecieron sustancialmente.

- 2.4 Las finanzas del gobierno central mejoraron durante casi todo el año en más de dos puntos porcentuales del PIB. En todo caso, este déficit equivalente al 3,1% del PIB fue mayor que las metas establecidas por el FMI. Como se observó, este desempeño fue la consecuencia de la combinación de medidas a corto plazo sobre los ingresos y las reducciones en los gastos de capital. Los ingresos se acrecentaron por el aumento temporal en las tasas de impuesto a las ventas (del 10% al 13%) y un recargo temporal a las importaciones (10%). Estas medidas compensaron la declinación de los ingresos del café por la reducción arancelaria, de modo que el peso impositivo (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) permaneció en un nivel similar al año anterior, esto es, alrededor del 14,5%.
- 2.5 Pero los gastos corrientes reflejaron la duplicación de los pagos de interés sobre la deuda interna, así como las transferencias cada vez más mayores por concepto de pensiones y de los costos de los incentivos a las exportaciones. Estos fueron compensados por la aplicación de una política salarial austera, el despido de unos 4.500 empleados mediante de un programa de movilidad laboral y el aplazamiento de adjudicaciones arbitrales hasta 1992. Los gastos del gobierno central disminuyeron levemente como resultado de menores transferencias de capital, especialmente a las empresas estatales. El déficit se financió casi totalmente con bonos, lo que su vez ejerció presión ascendente sobre los tipos de interés.
- 2.6 El resto del sector público logró un desempeño mejor que el esperado, generando un superávit general, con lo cual se compensó el déficit del gobierno central por lo que el sector público no financiero terminó con un equilibrio virtual. El superávit se debió a los ajustes severos en los precios y tasas impuestas por las empresas estatales, principalmente la refinería de petróleo (RECOPE) y la compañía de electricidad y comunicaciones (ICE). Las pérdidas del Consejo Nacional de la Producción (CNP) fueron reducidas en la medida que se privatizaron sus tiendas de alimentos. El déficit global del sector público disminuyó casi a la mitad, al 2% del PIB, ya que las pérdidas operativas del Banco Central permanecieron en ese nivel. Esto representó uno de los niveles más bajos desde 1980, aunque un 0,5% sobre la meta del acuerdo de derecho de giro con el FMI.

3. Perspectivas

- 2.7 Las perspectivas de Costa Rica para 1992 son moderadamente optimistas. Se espera una demanda interna ligeramente más expansiva, derivada de la recuperación del sector externo, que contribuirá a un incremento discreto de la producción, de un 2,5% a 3%. El programa económico del gobierno costarricense contó con el apoyo de una extensión del acuerdo de derecho de giro vigente con el FMI

hasta septiembre de 1992. Este programa requiere reducir el déficit fiscal global del sector público al 1% del PIB, en lugar de la meta original de 0,5%. En la actualidad se está negociando un nuevo acuerdo de derecho de giro para el período octubre 1992-diciembre 1993 y se espera que antes de finales de año se convenga en una carta de intenciones.

- 2.8 El déficit fiscal global del sector público se redujo sustancialmente en 1991, aunque a expensas de aumentos impositivos y arancearios y cortes en los gastos de capital. Mayores declinaciones del déficit dependen de la implantación de medidas a largo plazo para incrementar la eficiencia fiscal. La Asamblea Legislativa aprobó recientemente algunas de estas iniciativas: a) una ley para contener los gastos asociados con las pensiones financiadas por el gobierno central; y b) una ley que elimina algunas exenciones tributarias importantes. De acuerdo con los cálculos del gobierno respecto del impacto fiscal de estas medidas, las reformas significarán un rendimiento de aproximadamente 1,1% del PIB en ingresos tributarios durante el año fiscal. Sin embargo, su efecto se anula por las pérdidas de la reducción del impuesto a la venta (del 13% al 12%) y por la eliminación del recargo a las importaciones y depósitos previos.
- 2.9 El gobierno costarricense espera contener el efecto de la ley salarial con nuevas reducciones de empleo, alrededor de 4.500 cargos, conforme a un nuevo programa de movilidad laboral. La política salarial del sector continuará siendo de austeridad y se aprobó una decisión reciente de la Sala Constitucional sobre un arreglo judicial obligatorio de disputas salariales. Estas medidas, que son políticamente delicadas, demuestran que la estabilidad económica y la reforma del sector público son prioridades del gobierno; reconocen que el proceso de ajuste no ha sido completado y que en el futuro el país puede experimentar desequilibrios en los sectores fiscal y externo, a menos que se adopten las medidas adecuadas.
- 2.10 El compromiso del gobierno con una combinación de políticas de crecimiento sustentable queda en evidencia por medidas recientes para abrir la economía mediante la reducción de los aranceles de importación, la liberalización del régimen cambiario, incluida la apertura de las cuentas de capital (febrero de 1992), y la racionalización de los incentivos para las exportaciones (suspendiendo la emisión de nuevos incentivos tributarios a las exportaciones; CAT). En este sentido y para evitar una sobrevaluación del colón, el Banco, en coordinación con el FMI, apoyará los esfuerzos del gobierno costarricense para mantener un tipo de cambio competitivo y uniforme.

B. Estrategia del Banco

- 2.11 La estrategia del Banco para Costa Rica en 1993-1995 se concentra en reformas sectoriales para: a) consolidar la liberalización

financiera y comercial; b) mejorar los servicios sociales básicos en un plano regional; y c) mejorar los programas de desarrollo de recursos humanos y de absorción del empleo. Los objetivos más específicos y de acuerdo con el programa de reactivación económica y reestructuración del sector público del gobierno costarricense, son los siguientes: i) definición de segmentos nuevos de participación de la inversión privada en la provisión de obras y servicios públicos; ii) fortalecimiento de la descentralización del sector público y la racionalización de las prioridades de inversión pública; y iii) promoción de la coordinación entre los sectores público y privado para el desarrollo de recursos humanos.

- 2.12 Estos objetivos se están procurando mediante cuatro operaciones principales que apoyan el paquete de reformas del gobierno costarricense; i) un préstamo para reforma del sector público, como un componente del SAL III; ii) un préstamo para inversiones sectoriales; iii) un programa de crédito multisectorial; y iv) un programa de mejoramiento de servicios de salud, todos los cuales se encuentran en su etapa de preparación. El PRSP abre a la participación privada ramas de obras y servicios públicos, y promueve la descentralización del sector. Fundándose en un sector público racionalizado, las reformas del préstamo para inversiones sectoriales consolidarán la liberalización financiera al eliminar distorsiones importantes que inhiben al sector financiero. Junto con medidas complementarias fuera del sector financiero, las reformas mencionadas intentarán incrementar la magnitud y mejorar el entorno para inversiones privadas eficientes, incluida la participación en obras públicas y en el desarrollo de recursos humanos. El programa de crédito multisectorial canalizará recursos a los sectores productivos por medio de un sistema financiero modernizado y más competitivo. Finalmente, el programa de mejoramiento de los servicios de salud se apoyará en las reformas institucionales y presupuestarias del sector público para racionalizar la prestación de servicios de salud.
- 2.13 Las operaciones del Banco también apoyarán los programas de reforma sectorial en servicios sociales básicos, inversión y promoción de las exportaciones, infraestructura de energía y transporte, agroindustria y silvicultura y turismo ambiental. En fecha reciente el Banco aprobó un proyecto, cofinanciado con el BIRF, para mejorar la calidad de la educación. La cartera actual del Banco para 1993-1995 totaliza US\$959 millones.

III. EL PROGRAMA SECTORIAL

A. Objetivos

- 3.1 El gobierno costarricense ha llamado la atención sobre el volumen y magnitud del sector público, mediante indicadores del porcentaje total del empleo del sector (16%), el porcentaje del PIB representado por la deuda pública nacional (20%) y una carga fiscal relativamente alta (los ingresos totales registraron un 22,3% del PIB) y una historia de déficit fiscales crónicos. Pero más importante es el deterioro de la eficiencia de las operaciones del sector público. La nómina de sueldos consume alrededor de un tercio de los fondos presupuestarios por las rigideces en la utilización de los recursos humanos y financieros, en tanto que ha declinado la inversión de capital. Así, las metas del gobierno en la reforma del sector público son disminuir su tamaño mediante la reducción y el mejor aprovechamiento del monto de los recursos destinados a sus operaciones, e incrementar los ahorros y las inversiones públicas. Específicamente, en lo que se refiere a los gastos, el programa de reformas procura; i) reducir el volumen del sector público al eliminar duplicaciones y funciones innecesarias y disminuir el empleo y los activos fijos; ii) reformar el proceso presupuestario desde la asignación inicial, la fiscalización y la evaluación de la eficiencia del gasto público; y iii) reformar el sistema de pensiones. Estas reformas liberarían recursos relativamente subutilizados al sector privado y repondrían el papel primario del sector en la estrategia nacional dirigida hacia el mercado.
- 3.2 En cuanto a los ingresos, las reformas también buscan promover una mayor eficiencia en la utilización de los recursos a la vez que generar mayores fondos. El sistema tributario, complejo y distorsionado, exige una reforma global para eliminar sesgos como los existentes en contra de la mano de obra y en favor de capital financiado con deuda. Estas distorsiones son aumentadas por exenciones diversas, que junto con el tratamiento generoso a ciertos grupos, benefician en forma desproporcionada a los menos necesitados. Por ello la estructura impositiva requiere una reorientación de acuerdo con principios de distribución neutral y equitativa. La racionalización y la simplificación de la estructura de los impuestos aumentará sustancialmente la eficiencia de la administración tributaria y mejorará la recaudación. Tanto la administración tributaria como la aduanera son objetivos específicos de la reorganización y de la descentralización.
- 3.3 El programa de reforma se sintetiza en la matriz de políticas (Anexo I) y se detalla en las secciones siguientes.

B. Gastos del sector público

- 3.4 Los gastos del gobierno central han seguido una tendencia ascendente, situándose entre el 17,7% y 18,1% del PIB en los últimos cinco años. Sin embargo, en la medida que el financiamiento externo ha declinado y las consecuencias del déficit del sector público son más obvias, existe en Costa Rica un consenso generalizado favorable a una reestructuración del sector público. El papel del estado deberá ser redefinido luego que la estrategia del desarrollo nacional restaure la primacía del sector privado y de los mercados en la asignación de recursos. El gobierno costarricense ha comenzado esta redefinición mediante su programa de reestructuración institucional.
- 3.5 El programa aspira a reducir las superposiciones funcionales mediante la reestructuración de instituciones clave y la privatización de ciertas entidades y de servicios auxiliares. La reforma para eliminar las duplicaciones y fusionar las yuxtaposiciones comprenderá cinco de trece ministerios — Vivienda, Agricultura, Salud, Transporte y Seguridad — para los cuales ya existen planes de acción preparados por grupos de trabajo sectoriales. Los análisis y planes sectoriales revelan que en la mayoría de los sectores es necesario: i) racionalizar las funciones de los organismos del sector para aprovechar al máximo la eficiencia de los recursos públicos; ii) fortalecer la supervisión presupuestaria ministerial; iii) crear capacidades ministeriales para la formulación de políticas; y iv) proporcionar el sostén jurídico y administrativo para las nuevas funciones ministeriales. Estos planes incluyen medidas para consolidar funciones (en el caso de salud, entre el ministerio y el seguro social), fusionar dos ministerios (responsables de seguridad) y redefinir las funciones en los casos de actividades que se contratarán con el sector privado (vivienda y transporte).
- 3.6 Si bien las reformas identificadas pueden iniciarse por medio de mecanismos administrativos, el gobierno quiere adelantar un conjunto de acciones jurídicas para consolidar el programa de reestructuración. Se necesitará legislación especial para cada uno de los cinco sectores. El programa de reestructuración institucional comprenderá esfuerzos reglamentarios, legislativos y administrativos. Esto sugiere la conveniencia de fiscalizar el progreso de estos esfuerzos a través de: i) los objetivos generales expresados en la carta de política sectorial (Anexo II); y ii) los componentes específicos con resultados mensurables, como se describe más adelante.

1. Privatización

- 3.7 El gobierno intensificará su programa de privatizaciones. La cesión de la empresa pública de cemento (CEMPASA), la compañía de fertilizantes (FERTICA) y la de licores (FANAL) está prevista para 1992-1994, con lo cual finalizará la primera etapa de

privatizaciones de la producción orientadas a actividades que comenzaron con la venta de CODESA y de sus diferentes subsidiarias. El objetivo del programa del gobierno también alcanza al sector del petróleo, que hoy mantiene un monopolio legal sobre las exploraciones y perforaciones. Este monopolio se extiende a la distribución al por mayor de productos petroleros por medio de la refinería estatal (RECOPE). En consecuencia, el gobierno ha formado un grupo ad hoc para estudiar el sector de petróleo, su esquema regulador, y el papel de RECOPE, y recomendará medidas para mejorar la eficiencia y aumentar la competencia.

- 3.8 Si bien los proyectos de ley para la privatización de CEMPASA y FERTICA fueron enviados a la Asamblea Legislativa, una condición previa para la presentación de este programa al Directorio será la ley correspondiente a FANAL. Las condiciones para los tramos subsiguientes exigirían llevar esas entidades al punto de venta: antes del segundo tramo CEMPASA y FERTICA, y previo al tercero en el caso de FANAL. Puesto que su deuda fue limitada por decreto presidencial hace ya algunos años, la importancia de estas privatizaciones radica en su contribución a la reducción al empleo público: alrededor de 300 personas en cada caso, en cifras redondas. En el caso de RECOPE, la condicionalidad para el segundo tramo exige un acuerdo sobre un programa de racionalización del sector petrolero y para el tercer tramo su ejecución.
- 3.9 Conforme a las comprobaciones de los cinco análisis sectoriales, el programa de privatización ampliará su alcance para aumentar la participación del sector privado en las obras públicas y en la provisión de servicios estatales auxiliares. Los rubros que serán abiertos al sector privado son aquellos que no se consideran vitales para las funciones públicas y donde no hubo justificación inicial para su condición de actividad pública. Para este aspecto del programa de reforma del sector público es fundamental la aprobación de dos proyectos de ley recién enviados a la Asamblea Legislativa: la ley de concesión de obras públicas y la ley de democratización económica. La primera posibilitará al sector privado construir y operar infraestructuras que el estado controlará después del término de la concesión y luego que el operador privado haya recuperado un rendimiento adecuado de su inversión. Tales concesiones deberían aliviar lo que constituye un obstáculo a la inversión privada en infraestructura. El préstamo sectorial de inversiones del Banco está apoyando un plan de acción que identificará proyectos piloto para concesión, especificando las normas y procedimientos de licitación y un cronograma para su ejecución.
- 3.10 La Ley de Democratización Económica permitirá la privatización de servicios auxiliares al proporcionar incentivos para que los empleados públicos que ahora prestan dichos servicios se organicen en cooperativas o empresas que celebrarán contratos con el estado. Después de un período de consolidación de tres a cinco años, estas empresas deberían competir con otras del sector privado para lograr contratos estatales. Los cálculos indican que este programa de

pequeñas empresas produciría ahorros presupuestarios equivalentes a alrededor del 20% a 25% de los costos de dichos servicios, a la vez que permitiría la reducción del empleo civil sin añadir presión excesiva en el mercado laboral. Las condiciones para el desembolso exigen la implantación de este programa de nuevas empresas.

2. Reducción del empleo

- 3.11 El programa del gobierno para la reducción del empleo aspira a lograr una disminución importante y sostenida del empleo del sector público por medio de la privatización de empresas y servicios (descrita anteriormente) y jubilaciones anticipadas. Los análisis sectoriales que proporcionaron el apoyo técnico para la reestructuración institucional del gobierno fueron las bases utilizadas para llegar a las metas de cortes laborales, su implantación por etapas y el necesario conjunto de incentivos. Estos análisis incluyeron estudios para identificar sectores de empleo excesivo, una encuesta para determinar el interés entre los empleados del sector público y amplias consultas con los sindicatos afectados por el programa.
- 3.12 El programa quiere reducir el empleo público total en 25.000 cargos en el período 1991-1994. Esta cifra corresponde a un estimado preliminar, aunque conservador, del exceso de personal subutilizado. Equivale a aproximadamente 19% del empleo total del sector público no financiero y excluye categorías esenciales en actividades como educación, salud y seguridad. El programa ya está en ejecución y para fines de 1992 el gobierno espera haber logrado una reducción de alrededor de 13.000 cargos. Esta cifra incluirá 11.000 empleos ya suprimidos y 2.000 nuevas reducciones por medio del programa voluntario de movilidad laboral y retiros normales. En 1993, se eliminarán otras 5.000 posiciones por medio de privatizaciones de empresas y servicios y otras 900 por movilidad laboral y retiros. Los restantes 6.100 cargos se suprimirán en 1994, principalmente por la privatización de servicios gubernamentales. De estas metas para 1993 y 1994, un tercio se logrará por la privatización de empresas, y un 60% por la privatización de servicios.
- 3.13 El programa de mejoramiento de los servicios de salud propuesto por el Banco comprende la reestructuración del Ministerio de Salud que se concentra en la transferencia de la atención primaria al seguro social y en el fortalecimiento de las capacidades del ministerio para la formulación de políticas. Los cálculos actuales sobre el impacto de la racionalización de estos recursos sugieren una reducción aproximada de 700 cargos en el ministerio, los que se sumarán al programa de reducción de empleos.
- 3.14 En cuanto a las pautas operativas para el programa de reducción de empleos, los administradores de cada sector decidirán la asignación final de los cargos que se suprimirán, tomando en cuenta la necesidad de retener el personal esencial y de asegurar el

funcionamiento eficiente de las actividades que continuarán a cargo del estado.

- 3.15 Encuestas independientes a los empleados públicos afectados por el programa de movilidad laboral indican que la mayoría ha logrado ocupación en el sector privado. Aunque estos resultados demuestran que la reducción del empleo público no ha ocasionado hasta el momento alteraciones severas, la continuación del programa dependerá de medidas específicas de mitigación. El Banco está apoyando esas medidas mediante el préstamo de inversiones sectoriales y el fortalecimiento del organismo nacional de capacitación laboral (INA) para que se concentre en nuevos adiestramientos laborales y en lograr la participación del sector privado. Estas operaciones del Banco son paralelas, de modo que el programa de capacitación del sector privado pudiera iniciarse a más tardar en el primer tramo del préstamo de inversiones sectoriales.
- 3.16 Las medidas específicas de mitigación apoyadas mediante el préstamo de inversiones sectoriales incluyen: (1) examen de la legislación de trabajo con el fin de incrementar el ajuste laboral, (2) fortalecimiento de la capacidad financiera e institucional de la agencia de capacitación del estado (INA), en especial para permitir que ésta incluya al sector privado en sus actividades, y (3) diseño e instrumentación de programas de capacitación para trabajadores desplazados. En relación con lo último, los cálculos actuales sugieren que 6.000 de las restantes 13.000 reducciones de personal podrán requerir dichos programas. La labor de diseño de programas actualmente en ejecución tiene especialmente en cuenta las necesidades de capacitación de la mujer.

3. Reforma presupuestaria

- 3.17 La reforma del sistema presupuestario es un complemento esencial a los esfuerzos del gobierno por reestructurar el sector público. La preparación anual del presupuesto es hoy día una práctica mecánica que se basa primordialmente en asignaciones históricas. El gobierno dispone de poca flexibilidad, especialmente en cuanto a los gastos, para reasignar egresos conforme a los cambios en las prioridades y en los programas. Esta falta de flexibilidad deja a la inversión pública como un componente residual que debe restringirse en momentos de limitaciones fiscales. De igual modo, los mecanismos de control presupuestario son débiles o ineficientes y el gobierno carece de elementos operativos para fiscalizar y evaluar con eficacia los gastos. El programa de reforma presupuestaria procura establecer un sistema integrado de administración financiera, que aumente la flexibilidad, que imparta mayor contenido programático al gasto público y que fortalezca los sistemas de control y fiscalización.
- 3.18 Desde el año pasado el gobierno ha venido preparando un nuevo sistema presupuestario conforme a los parámetros indicados e inicialmente aplicará los procedimientos nuevos en seis

instituciones (MAG, IDA, CNP, MS, CCSS y AyA, que cubren la agricultura, la salud y los sectores de agua y alcantarillado sindicados para la reestructuración institucional) en 1993. Para ejecutar estas reformas el gobierno está robusteciendo el papel y las capacidades técnicas de la Autoridad Presupuestaria y estableció una entidad de coordinación, que incluye representantes del Ministerio de Planeamiento y Contraloría. Las características principales del nuevo sistema son:

- 1) La Autoridad, en estrecha coordinación con los Ministerios de Hacienda, Planeamiento y el Banco Central, formulará pautas/restricciones programáticas y financieras explícitas;
- 2) Las restricciones presupuestarias serán negociadas en el plano de los programas de las entidades y de metas cuantificables y verificables;
- 3) Los organismos dispondrán de autonomía para programar y definir modificaciones justificadas en sus presupuestos y sus administradores serán responsables mediante un sistema de incentivos y sanciones;
- 4) Se hará un esfuerzo para mejorar la corriente de información que contribuirá a acciones correctivas y al proceso de toma de decisiones;
- 5) La fiscalización presupuestaria se concentrará en procedimientos mejorados de auditoría y evaluaciones ex post (utilizando costos unitarios y otros indicadores de costo-beneficio);
- 6) Las reformas en la clasificación presupuestaria y la coordinación entre entidades y sectores posibilitarán un mayor control y facilitarán la formulación de políticas y la fiscalización de los órganos ejecutivos y legislativos.

A medida que el gobierno adquiriera experiencia con el nuevo sistema, procurará ampliar para 1994 estos procedimientos presupuestarios al resto del sector público. La condicionalidad propuesta sigue la implantación del nuevo sistema presupuestario: para la presentación al Directorio Ejecutivo, su aplicación a los seis organismos seleccionados para el estudio piloto; para el segundo tramo, una evaluación de los resultados del estudio piloto y acuerdo sobre un plan de acción para la reforma total del régimen presupuestario; y para el tercer tramo, la aplicación del plan de acción incluyendo la presentación a la Asamblea Legislativa de cualesquiera cambios sean necesarios.

4. Reforma del régimen de pensiones

- 3.19 El sistema de seguro social público de Costa Rica, que es financiado por los empleadores, los empleados y el gobierno, es complejo, generoso, insostenible financieramente e impone un

elevado costo fiscal. Costa Rica tiene 21 regímenes de pensiones, incluidos los de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), Régimen no Contributivo (RNC) y 19 regímenes especiales (RE). El IVM se financia parcialmente por contribuciones del empleador, el empleado y el gobierno, y cubre alrededor del 45% de la fuerza laboral, de la cual un tercio se encuentra en el sector privado. El RNC es un programa de bienestar social para los ancianos y minusválidos pobres que no están cubiertos por el sistema de seguro social. Los RE atienden a 78.000 empleados del sector público y cerca del 80% de esta cifra corresponde al régimen del magisterio. Nueve de los RE son financiados totalmente por el gobierno y el saldo es complementado por aportes de los empleados.

- 3.20 De acuerdo con cálculos del gobierno costarricense, los RE son financiados en su gran mayoría por el presupuesto y los empleados del sector público solo contribuyen con el 10% del costo de las pensiones. Si bien los RE cubren alrededor del 20% de los pensionados, absorben el 42% de los beneficios. Esto subraya la necesidad de unificar y rediseñar los esquemas de beneficios (reduciendo los beneficios y aumentando la edad de jubilación) para restaurar la solvencia financiera (algunos cálculos sugieren una diferencia del 25% entre el valor actual del capital y del pasivo del sistema).
- 3.21 El programa de reforma del gobierno para el régimen de pensiones comprende cuatro elementos principales: i) mejorar la posición actuarial del organismo de seguro social (CCSS); ii) unificar todos los regímenes de pensiones bajo un reglamento común; iii) transformar el sistema público de pensiones de un programa obligatorio a un fondo de capitalización; y iv) crear un sistema de pensiones complementarias. A principios de 1992 el gobierno costarricense introdujo nuevas normas operativas en la CCSS que incrementó la edad mínima de elegibilidad (60 y 62 años para las mujeres y hombres, respectivamente) y modificó otros elementos en la estructura de los beneficios a fin de fortalecer la posición financiera de la entidad. Al mismo tiempo, el gobierno reformó el esquema de pensiones del magisterio, que era el más importante y generoso de todos, limitando la contribución fiscal máxima, restringiendo los criterios de elegibilidad y modificando la fórmula de los beneficios.
- 3.22 Se requieren dos cambios jurídicos adicionales para completar la reforma del gobierno en el régimen de las pensiones. Con el propósito de unificar los regímenes especiales fuera de la órbita de la CCSS, la Asamblea Legislativa aprobó el 15 de junio de 1992 una nueva ley general de pensiones, que es una condición propuesta antes de la presentación al Directorio Ejecutivo. Esta ley unifica los regímenes especiales (salvo los del magisterio y del poder judicial) y establece límites a los beneficios. Estas dos excepciones están siendo racionalizadas bajo medidas separadas; el régimen de los docentes está siendo reformado como ya se observó, y el del poder judicial será ajustado en un plazo de seis meses.

Para complementar el sistema de pensiones públicas, el gobierno también presentó un proyecto de ley de pensiones complementarias que posibilitará el desarrollo de fondos privados de pensiones en el que los empleados podrán suplementar sus pensiones públicas y ajustar sus aportes y beneficios a sus propias necesidades. La implantación de esta ley cuenta con el apoyo del programa de reforma del préstamo de inversiones sectoriales del Banco por su contribución potencial al desarrollo de un mercado de capital nacional.

C. Ingresos del sector público

- 3.23 La estructura tributaria de Costa Rica es deficiente cuando se la evalúa mediante cuatro criterios comunes de las finanzas públicas: adecuación de ingresos, neutralidad de distribución, equidad y eficiencia de la administración impositiva. Muchos impuestos de menor cuantía no salvan en la prueba de adecuación de ingresos por sus recaudaciones exiguas. La neutralidad de la distribución es afectada por el impacto combinado de la nómina de sueldos y los impuestos a la renta/sociedades, que tienen un sesgo antilaboral y favorecen el financiamiento mediante capital y deuda. La equidad, tanto vertical como horizontal aparece muy comprometida por las numerosas exenciones y tratamientos especiales a diversos grupos. Finalmente, la eficiencia de la administración está afectada por la organización y recursos institucionales inadecuados. Esta situación se aplica tanto a la administración de los impuestos internos, a cargo de la Dirección General de Tributación Directa (DGTD) como a los del comercio exterior, de responsabilidad de la Dirección General de Aduanas, unidad del Ministerio de Hacienda. Las acciones propuestas para solucionar estos problemas que se explican a continuación se orientan a la estructura impositiva y a la administración tributaria y aduanera.

1. Simplificación y racionalización de la estructura tributaria

- 3.24 La estructura impositiva vigente comprende más de 200 impuestos, la mayoría de ellos de bajo rendimiento. Asimismo, los tributos principales en términos de rendimiento de ingresos e impacto sobre la actividad económica, se diluyen por las exenciones, tasas múltiples y tratamientos preferenciales. El gobierno costarricense ya adoptó un primer paso importante para remediar esta situación que reduce en forma significativa la eficiencia y la equidad del sistema tributario. El 31 de marzo de 1992 la Asamblea Legislativa aprobó la ley 7.293 que elimina las exenciones principales a los impuestos sobre las ventas, renta y comercio exterior, que en 1991 rindieron 5,2%, 2,1% y 4,3% del PIB, respectivamente y colectivamente aportaron alrededor del 78% de los ingresos impositivos totales. Se espera que el rendimiento neto de esta ley sea igual al logrado en 1991 por el impuesto a la renta.
- 3.25 Las iniciativas que está aplicando el gobierno, apoyadas por el préstamo propuesto, se concentran en la neutralidad de distribución

y la equidad horizontal mediante la imposición de un tratamiento más uniforme en todas las categorías de los impuestos sobre las ventas, renta, consumo selectivo y bienes raíces. En lugar de esperar que cada una de ellos aporte sustancialmente a los rendimientos y cumpla cierta función redistributiva, cada impuesto está calibrado para alcanzar un objetivo determinado. Por ejemplo, el impuesto a la renta es el instrumento más apropiado para lograr la función redistributiva. Los impuestos sobre las ventas, por otra parte, no pueden ser orientados a grupos de bajos ingresos, ya que tales exenciones solo sirven para restringir la base impositiva y complican la recaudación tributaria sin lograr ninguna función redistributiva importante. Los cálculos actualizados revelan que un impuesto bajo y uniforme sobre las ventas del 10%, siguiendo los principios sugeridos por un estudio del FMI en 1990, puede incrementar los ingresos totales por este concepto a casi un 6,5% del PIB. Muchos rubros que ahora están cubiertos por impuestos al consumo selectivo podrían ser incorporados en la base impositiva general. Tasas uniformes (para las importaciones y para la producción nacional) podrían aplicarse a los aproximadamente cinco rubros que rinden el 90% de los ingresos por impuestos al consumo selectivo para preservar el porcentaje de 2,5% del PIB aportado en 1991 por esos gravámenes. Se ha propuesto que la preparación de la legislación correspondiente para ampliar la base impositiva sea una condición previa a la presentación ante el Directorio Ejecutivo, en tanto que su envío a la Asamblea Legislativa y aprobación sea una condición para el desembolso del segundo tramo.

- 3.26 En la actualidad las tasas impositivas varían según la fuente de ingreso. El tratamiento difiere de ingreso por capital vs. trabajo; tipo de trabajo, dependiente vs. independiente; empresas pequeñas vs. otros tamaños; de cooperativas y empresas públicas vs. otras formas de organización productiva; y tipos de sectores bajo esquema de promoción (agricultura, forestal, turismo, exportaciones no tradicionales) vs. otros sectores. Si bien este tratamiento diferencial busca promover ciertas actividades económicas, lo hace a costa de introducir serias distorsiones en la asignación de recursos productivos, al tiempo que erosiona la base impositiva. Debido a que el impuesto a la renta no toma en cuenta la agregación de todas las fuentes de ingreso, su grado de progresividad se ve seriamente comprometido. Bajo un esquema tributario genuinamente progresivo, los que reciban un ingreso más alto deberán contribuir en mayor proporción al fisco que aquellos con menor ingreso, cualesquiera sean sus fuentes de ingresos.
- 3.27 Asimismo, en el caso de las empresas, puesto que el sistema tributario vigente no realiza ajustes por concepto de inflación, crean un sesgo importante que favorece al financiamiento mediante deuda y no al de acciones y participaciones de capital. Esto constituye un obstáculo evidente al desarrollo del mercado de capital de Costa Rica y a la eficiencia del sistema financiero. Al disminuir este "amortiguador de capital" de las compañías contra el riesgo empresarial, se expone a las entidades a dificultades financieras

durante una depresión económica. Esto expone al sector financiero, y a toda la sociedad, a los costos excesivos de liquidar empresas en quiebra o de condonar sus deudas. Por otra parte, empresas con utilidades similares pero con diferentes estructuras de activos pueden ser afectadas diversamente por esta distorsión de la inflación. Al adquirir un endeudamiento mayor por inversiones relativamente libres de riesgo en bienes raíces (con mayores ventajas), las empresas de los sectores productivos tienen una ventaja impositiva importante sobre aquellos sectores dependientes de una proporción mayor de activos monetarios, como es el caso del sector financiero.

- 3.28 En atención a estas flaquezas, el gobierno está preparando un proyecto de ley de eficiencia tributaria, para modificar el impuesto a la renta. Las características principales de esta ley, cuyo envío a la Asamblea Legislativa se propone como condición a cumplirse antes de la presentación al Directorio Ejecutivo, son las siguientes:
- a) Ampliación de la base del impuesto a la renta para incluir todas las fuentes de ingreso. Los individuos con utilidades patrimoniales, más de un sueldo u otras fuentes como dividendos e intereses reales deberán presentar una declaración adicional que incluya el total de sus ingresos de diversas fuentes. Todas las personas, independientes, asalariados o autoempleados, deberán tributar sobre la base de su ingreso total de diferentes fuentes, conforme a una escala impositiva progresiva de 0% a 30%.
 - b) La indexación se aplicará a rubros clave del balance de la empresa y de la declaración de renta para eliminar las distorsiones producidas por la inflación. Los cálculos del Banco sobre las tasas impositivas efectivas marginales confirman que las deducciones de los pagos de intereses nominales bajo el 80% de financiamiento mediante deuda, permite a las empresas reducir su peso impositivo a un tercio de la tasa legal.
 - c) La integración de los gravámenes empresarial e individual para eliminar la doble tributación de utilidades empresariales y dividendos a los accionistas, que contribuye a desalentar el financiamiento mediante acciones y participaciones de capital.
- 3.29 La presentación al Directorio Ejecutivo de una versión revisada del proyecto sobre el impuesto territorial para racionalizar el sistema tributario territorial es también una de las condiciones. La racionalización debe focalizarse sobre la consolidación de los impuestos territoriales, aplicando tasas uniformes, y el ajuste de los valores de la propiedad conforme a la inflación, lo cual es más importante aún por incidir sobre la recaudación tributaria. Una de las condiciones del primer tramo exige la finalización y presentación al Banco de las disposiciones de la ley.

- 3.30 Las restantes iniciativas legislativas que se prepararán a más tardar en el primer tramo, se orientan a continuar la ampliación la base tributaria mediante la racionalización de los regímenes de incentivos sectoriales y la aplicación del impuesto a las rentas a los servicios anteriormente exentos del mismo, así como, la consolidación de impuestos selectivos a las ventas. Las condiciones para el desembolso del segundo y tercer tramo exigen la presentación a la Asamblea Legislativa (de las restantes iniciativas), la implantación y la fiscalización de las revisiones a la estructura impositiva incorporadas a las leyes de eficiencia tributaria y de reforma del impuesto territorial. El Anexo III describe las modificaciones propuestas a la estructura tributaria y los resultados de los análisis técnicos que intentaron identificar y medir las distorsiones de la estructura vigente.

2. Reforma de la administración tributaria

- 3.31 Desde 1982 el gobierno ha utilizado financiamiento externo de asistencia técnica para mejorar la administración tributaria e introducir un moderno sistema de información impositiva. Esta asistencia fue proporcionada por una diversidad de organismos, entre ellos el Banco, la OEA y la USAID. La del Banco se dirigió al desarrollo e instalación de un sistema de información (Sistema Integral Tributario, SIT), que comprende un registro de contribuyentes, cuentas corrientes que cubren los impuestos principales (renta, venta, consumo selectivo y patrimonial) y el procesamiento interno de esos impuestos de acuerdo con los datos de las declaraciones y de las recaudaciones. Sin embargo, los ahorros de tiempo y recursos de este sistema no se han cristalizado por la estructura orgánica de la DGTD, que se caracteriza por una organización híbrida por función y tipo de impuesto, en la que un número crecido de departamentos informan al director y al subdirector de la DGTD. Por ejemplo, solo como resultado de las actividades de reestructuración desplegadas por los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda, la DGTD recién ha tenido posibilidades de iniciar una referencia cruzada (dentro del SIT en diversas categorías y con otras bases de datos de la CCSS y de bancos) como un mecanismo para controlar la evasión masiva (no presentación de declaraciones).
- 3.32 El gobierno inició en fecha reciente, con el apoyo de este préstamo, las primeras medidas para reestructurar la DGTD. El director de este servicio endosó el plan para descentralizar la administración tributaria mediante la delegación de servicios al contribuyente en oficinas regionales y concentrando las funciones de gestión y control en la sede de la DGTD en San José (véase el Anexo IV). La descentralización mejorará el acceso de los clientes a los servicios, dando más libertad a la oficina central para dedicarse a la formulación, coordinación y evaluación de políticas para la administración tributaria. Esta nueva división de responsabilidades funcionales se requiere no solo para mejorar la eficiencia de obligaciones específicas, sino también para aplicar

los cambios importantes en la estructura impositiva descrita en el capítulo anterior.

- 3.33 Las medidas del plan de acción ya están siendo ejecutadas. Sin embargo, con el propósito de asegurar su éxito, las condiciones propuestas para el primer tramo exigen que se concluya la actualización del Registro Unico de Contribuyentes, se armonicen las cuentas integradas de los contribuyentes y se consolide la eficacia de las operaciones de la oficina regional de San José.
- 3.34 Para implantar la reestructuración y superar las dificultades impuestas por un código de servicio civil más bien inflexible, el Ministerio promulgará la ley que crea un organismo nacional para la recaudación tributaria y aduanera. Esta entidad permitirá al Ministerio de Hacienda aprovechar las ventajas de un régimen especial de servicio civil, superando el esquema actual inflexible, que de otra manera hubiera impedido una reclasificación de cargos de acuerdo con la nueva organización y con las escalas salariales correspondientes.
- 3.35 A fin de apoyar la implantación de las reformas a la estructura y a la administración tributarias ya descritas, el gobierno costarricense aceptó financiar un programa de asistencia técnica. Este programa lograría los siguientes objetivos específicos: i) revisar el marco jurídico y elaborar las normas reglamentarias para la aplicación de los cambios introducidos en el sistema tributario y regular los nuevos procedimientos de recaudación, gestión y fiscalización; ii) apoyar la implantación de una nueva estructura orgánica de la DGTD sobre criterios de organización funcional y de descentralización territorial; iii) desarrollar nuevas aplicaciones y sistemas de información gerencial y de fiscalización; iv) ejecutar planes de capacitación específica para la aplicación del nuevo marco tributario y para la utilización eficiente de los sistemas informáticos; y v) definir e implantar el modelo de gestión tributaria para los grandes contribuyentes.

3. Reforma aduanera

- 3.36 Las deficiencias institucionales y de recursos son particularmente graves en la administración aduanera. Existe una carencia de los instrumentos más esenciales (por ejemplo, balanzas para la carga, espacio físico apropiado) y de recursos humanos calificados. Los aeropuertos, puertos, almacenes de depósito y otras instalaciones requieren una modernización urgente. El gobierno concluyó un diagnóstico de las necesidades y de las reformas de políticas que se precisan para transformar el actual servicio aduanero. El consenso, complementado por los análisis del Banco, es que una reforma drástica es esencial si Costa Rica desea abrir su economía e integrarse en los mercados internacionales. La asistencia de la USAID, por intermedio de la Fundación para la Cooperación Estatal busca desarrollar un sistema de información aduanera y los aspectos operativos de la regionalización. La asistencia técnica del Banco

(ATN/SF-3319-CR) se ha concentrado en el fortalecimiento del esquema jurídico e institucional y en la gestión y en el proceso de decisiones que adopta la oficina matriz. Ambos programas de asistencia técnica apoyarán los esfuerzos de reforma aduanera incluidos en este préstamo.

- 3.37 Los aspectos principales de la reforma aduanera son los siguientes: i) creación de una estructura institucional apropiada para racionalizar funciones, responsabilidades y procedimientos en cada una de las unidades del servicio aduanero y en su relación con la oficina central en San José; ii) compleción del examen del obsoleto Código Aduanero Unificado de Centroamérica (CAUCA) en el plano del Mercado Común Centroamericano (MCC), a fin de posibilitar flexibilidad nacional en materias administrativas y adaptación de un esquema regulador compatible con los estándares del GATT; y iii) introducción de sistemas de control (por ejemplo, para fiscalizar la carga desde el puerto de ingreso al depósito y su liberación final con la recaudación arancelaria respectiva) que se conformarán a los objetivos de facilitar el comercio y al principio de la obligación del usuario de declarar, calcular y pagar los aranceles, sujetos a una auditoría fiscal selectiva ex post. Con el apoyo de este préstamo se ha preparado un plan de acción para las reformas aduaneras (Anexo V).
- 3.38 Al igual que en el caso de la administración tributaria, la creación de un organismo nacional para la recaudación de impuestos y aranceles, permitirá al Ministerio de Hacienda implantar la reestructuración y otras reformas convenidas con el gobierno en el plan de acción de administración aduanera.

D. Impacto fiscal de las reformas en los gastos e ingresos

- 3.39 Como ya se mencionó, el objetivo de las reformas de este préstamo no solo es reducir en términos absolutos los recursos dedicados a las operaciones del sector público, sino también mejorar la eficiencia y la equidad de su utilización. Estas metas últimas son más difíciles de medir. En términos cualitativos, se espera que las reformas en los gastos e ingresos tengan un impacto considerable en la eficiencia de los servicios públicos, especialmente a mediano plazo, período en el cual entrarán en vigor los esfuerzos de reestructuración. Los análisis técnicos de las tasas impositivas reales indican que el impacto de los cambios propuestos en la estructura tributaria es importante desde un punto de vista de la eficiencia de la distribución. Este capítulo se concentra en los efectos fiscales cuyo cálculo parece ser un ejercicio más factible. Los estimados presentados se basan en la extrapolación de tendencias anteriores (bases de datos de 1991 y 1992) y son indicativas de la magnitud. Los cálculos del impacto fiscal de las reformas en los gastos y en los ingresos se analizan más adelante y concluyen con el efecto general el préstamo.

1. Reformas en los gastos

- 3.40 El impacto fiscal directo de la reestructuración institucional del gobierno costarricense apoyada por esta operación puede estimarse por los ahorros de costos de las pensiones públicas racionalizadas y la reducción del empleo. En cuanto al último, el gobierno ha calculado ahorros de alrededor del 0,1% del PIB, y el impacto del programa de reducción del empleo en 1993-1995 indica ahorros brutos del orden del 0,9% del PIB. Esto representa aproximadamente cerca del 9% de la nómina de pagos total, o algo más del 3% del gasto fiscal global en 1991. Estos ahorros brutos pudieran reducirse por: i) la posibilidad de no contar con los fondos de la USAID para los pagos por despido, afectando los ahorros a corto plazo; y ii) en el caso de la privatización de los servicios, el gobierno aún tendría que pagar por los servicios contratados, aunque ello signifique una economía de 25%. En este momento ambos son difíciles de calcular. Pero en términos de la privatización de los servicios y considerando que se espera reducir el 60% del empleo, los ahorros brutos podrían declinar a la mitad.
- 3.41 La reforma del régimen de pensiones y el programa de reducción del empleo producirán ahorros de alrededor del 0,5% del PIB. En cuanto a otras reformas en los gastos, el impacto fiscal de una presupuestación mejorada parece ser positivo (si bien es difícil aventurar su volumen), en tanto que la privatización rendirá el impacto más importante a través de la reducción del empleo público.

2. Reformas en los ingresos

- 3.42 El impacto fiscal más importante provendría de la ampliación de la base tributaria al incluir los servicios profesionales e implantar el ajuste inflacionario en el avalúo de las propiedades. Se espera que estas reformas, contempladas en la ley de eficiencia tributaria y la relativa a propiedades, incrementen los ingresos en un 0,25% del PIB. La eliminación y la racionalización de los incentivos tributarios a la agricultura, a las exportaciones no tradicionales y a la silvicultura previstas en una reforma posterior que se implantará antes del desembolso del tercer tramo, rendirían aproximadamente otro 0,35% del PIB.
- 3.43 Las reformas al impuesto a la renta incluidas en el anteproyecto de la ley de eficiencia tributaria están dirigidas a mejorar la equidad vertical y horizontal y no se espera que tengan un impacto fiscal importante. La sustitución de impuestos cedulares por una escala única progresiva aplicada a las utilidades totales de diferentes fuentes de ingreso resultarán en entradas adicionales, al aumentarse la carga impositiva individual. Pero este efecto positivo podría anularse por la reducción del impuesto a las utilidades sobre intereses nominales (del 8% al 1,5%) y de la tributación de pequeños accionistas y propietarios. A fin de no incrementar la carga impositiva de las sociedades, los aumentos tributarios logrados por la aplicación de los ajustes por concepto

de inflación a las utilidades de las empresas serán compensados por las pérdidas derivadas de la eliminación de la doble tributación y la reducción del impuesto a las sociedades (de una escala del 10%-20%-30% a una uniforme de 25%).

- 3.44 El impacto de las reformas sobre los gastos excluye el incremento probable por la mejor eficiencia administrativa. En términos de una eficiencia mejorada en la administración tributaria y aduanera, solo puede anotarse un impacto cualitativo positivo. Como se observó anteriormente, las reformas de este préstamo en la estructura impositiva producirían ingresos adicionales de aproximadamente 0,6% del PIB a más tardar en 1995.

3. Programa global

- 3.45 Los cálculos del impacto directo fiscal general de las reformas de este préstamo, que se materializarán a más tardar en 1995 sugieren una reducción del déficit del gobierno central del orden del 1,1% del PIB (0,5% de los gastos y 0,6% de los ingresos) si continúa la austeridad en los gastos. De acuerdo con el cumplimiento probable de la meta fijada por el FMI de 2,2% del PIB para 1992, estas reformas podrían conducir a una reducción mayor del 1,1% del déficit del gobierno central a más tardar en 1995. Suponiendo una continuación del superávit del organismo de seguro social (CCSS) y de las empresas públicas, esta hipótesis pudiera resultar en un superávit de 1,6% del PIB del sector público no financiero. Considerando que estas reformas no afectarán en modo alguno las pérdidas del Banco Central, los cálculos sugieren un superávit del 0,1% del PIB, comparado con la meta de déficit de 1% del FMI para 1992, en la proyección de las cuentas fiscales generales.

E. Impacto sobre los grupos de bajos ingresos y el medio ambiente

- 3.46 En el caso de los préstamos sectoriales, especialmente aquellos cuyas acciones afectarán diversos sectores de la economía, no existe una metodología definida para evaluar cuantitativamente su impacto sobre los grupos de bajos ingresos. En términos de efectos indirectos, a mediano y largo plazo, las reformas sobre los gastos aumentarán la competencia al reducir el monopolio del sector público sobre los bienes, servicios y recursos necesarios para su provisión, a la vez que expandirán el alcance competitivo de la participación del sector privado. Esto proporcionará un incentivo para una mayor productividad laboral al eliminarse del sector público duplicaciones y redundancia de funciones y transferir el empleo a mayores actividades comercializables del sector privado. No es probable que los cortes de empleo en el sector público afecten a los grupos de bajos ingresos debido a las fórmulas generosas de indemnización que han sido ofrecidos y a los incentivos dispuestos en la ley de democratización económica. En todo caso, el mayor acceso a los recursos y a las oportunidades pudiera beneficiar a los grupos de bajos ingresos. La eficacia mejorada pudiera liberar recursos que podrían dirigirse a grupos vulnerables

que han experimentado los rigores del ajuste económico. Puesto que continuará la reducción del empleo público, son esenciales las medidas para capacitar y ayudar a la transición laboral al empleo en el sector privado, las cuales serán apoyadas por el programa de reforma del préstamo de inversiones sectoriales del Banco.

- 3.47 Las reformas sobre los ingresos se concentran en aumentar la equidad vertical y horizontal entre los contribuyentes y en eliminar las distorsiones más importantes en la distribución de recursos del sistema tributario que no han beneficiado a los grupos de bajos ingresos. Si bien la ampliación del impuesto sobre las ventas pudiera afectar negativamente a ese grupo, su impacto será mitigado por un sistema de impuesto a la renta más progresivo, que actualmente no cumple su finalidad como mecanismo redistributivo.
- 3.48 El gobierno costarricense ha aplicado diversas medidas para proteger a los grupos vulnerables durante el período de ajuste. Entre éstas se puede mencionar: i) la introducción en agosto de 1990 de un programa de cupones alimentarios que actualmente cubre a 50.000 familias; ii) la conversión del anterior programa de préstamos para viviendas en un subsidio directo; iii) el establecimiento de un programa de centros infantiles comunitarios en San José, con el apoyo de la UNICEF, WEP y otros donantes; y iv) el desarrollo de sistemas de información para fiscalizar y evaluar programas sociales, incluida la detección y brechas en la cobertura. El SAL III apoya esta última medida mediante la asistencia técnica provista para establecer el registro nacional de beneficiarios y la encuesta sobre estándares de vida diseñada para evaluar el efecto de los programas sociales. El registro nacional de beneficiarios se basa en un formulario único que contiene información básica sobre edad, sexo, situación laboral, educación, condiciones de vivienda e ingreso. Esta información, que está siendo recopilada por el IMAS (la institución de beneficencia social) será compartida por las entidades del sector social para detectar duplicaciones y carencias de la cobertura. El gobierno espera que ambos sistemas estarán funcionando a finales de 1992 y se utilizarán en 1993 para preparar un plan de acción social para mejorar la eficiencia de los programas sociales.
- 3.49 Otras reformas apoyadas por el SAL III y el programa del Banco para el mejoramiento de los servicios de salud, que corresponden a la reestructuración institucional del sector público, se concentran en la racionalización de los organismos del sector social (vivienda y salud). Como en los otros casos, la meta es eliminar la duplicación de funciones y responsabilidades, desarrollar procedimientos presupuestarios y acuerdos financieros transparentes por programas y proyectos, y aumentar la participación comunitaria. Este método se ajusta al diagnóstico de que el problema de Costa Rica no es la falta de gasto social, sino una operación deficiente de los programas existentes.

- 3.50 En términos del impacto sobre el medio ambiente, los cambios más importantes han sido los relacionados con los incentivos fiscales para el sector forestal. En la actualidad, estas actividades son las que reciben los incentivos sectoriales más generosos: un 100% de crédito impositivo por inversiones que se aplica a cualquier inversión, incluidas las correspondientes a maquinaria y equipo e importaciones libres de derechos. Dichos incentivos tornan atractiva y viable incluso la inversión marginal en silvicultura. El gobierno considerará restringir los incentivos a la inversión forestal como parte de su programa para continuar aumentando la base impositiva y racionalizando la estructura de incentivos, a inversiones: i) con una participación de capital mínima del 50%, ii) en reforestación, y iii) en suelos débiles. Esa consideración tomaría en cuenta el examen del sector forestal que recién concluyó el BIRF para tener la seguridad de que los cambios disminuirán el costo fiscal de los incentivos forestales y que además estimularán el uso eficiente de los recursos naturales de acuerdo con una política global más racional de ordenación de los recursos forestales.

IV. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Financiamiento

1. Monto y forma

- 4.1 El financiamiento del Banco para el préstamo de reforma del sector público es de US\$80 millones y será desembolsado en tres tramos. Por la importancia de garantizar la sustentabilidad del programa de reforma del sector público, que descansa en las modificaciones legislativas y la implantación posterior por los organismos respectivos, los tramos se han concentrado — 30% para el primero y 35% para cada uno de los restantes. El financiamiento del BIRF para el SAL III (que cubre reformas en los sectores comercial y financiero) asciende a US\$100 millones, que también se desembolsarán en tres tramos, con una distribución de 35%, 35% y 30%.
- 4.2 El Gobierno de Costa Rica es el prestatario y garante de este préstamo. El Ministerio de Hacienda es el órgano ejecutor. El Ministerio de Planeamiento y la Caja Costarricense de Seguro Social también participarán en la ejecución del programa de reforma.

2. Condiciones previas a la presentación al Directorio Ejecutivo

- 4.3 Una condición general propuesta para la presentación al Directorio sería el mantenimiento de un esquema macroeconómico compatible con el programa de reforma del sector público. Las condiciones específicas que deben cumplirse a satisfacción del Banco son las siguientes:
- a. En cuanto a los gastos:
- 1) Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley para privatizar FANAL.
 - 2) Formar un grupo y acordar los términos de referencia para estudiar el sector petrolero, incluyendo el papel de RECOPE y el marco regulatorio.
 - 3) Continuar la implantación del programa de reducción del empleo mediante retiros voluntarios y jubilaciones adelantadas.
 - 4) Aplicar el programa de reforma presupuestaria convenido, al menos en siete organismos principales durante el ejercicio presupuestario para 1993, dirigido a lograr un sistema de administración financiera integrado.
 - 5) Aprobar un marco de referencia general, nuevas normas operacionales para CCSS y la ley de reforma del régimen jubilatorio de los maestros.

b. En cuanto a los ingresos:

- 6) Presentar a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley de eficiencia tributaria y de reforma al impuesto territorial, incorporando reformas impositivas clave y las mejoras necesarias al código tributario para simplificar y facilitar los procedimientos y la administración impositiva.
- 7) Preparar un programa para continuar la ampliación de la base tributaria mediante esquemas de racionalización de incentivos, la aplicación del impuesto a las ventas a servicios anteriormente exentos de los mismos, y la consolidación de impuestos selectivos a las ventas.
- 8) Ejecutar el programa para corregir y actualizar el registro de contribuyentes y armonizar las cuentas integradas de los mismos.
- 9) Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto que crea un organismo para la recaudación nacional de impuestos y aranceles, y define sus requisitos de personal y criterios de selección para el personal de impuestos y aduanas.
- 10) Ratificación ministerial del tratado regional sobre el nuevo Código Aduanero Unificado de Centroamérica (CAUCA II)

3. Condiciones del primer tramo

4.4 Las siguientes condiciones deben ser cumplidas a satisfacción del Banco:

a. En cuanto a los gastos:

- 1) Aprobar la ley de democratización económica.
- 2) Aprobar la ley de concesión de obras públicas.
- 3) Aprobar las leyes de privatización de CEMPASA y FERTICA.

b. En cuanto a los ingresos:

- 4) Completar el paquete legislativo tributario destinado a continuar la expansión de la base tributaria (ver el párrafo 4.3).
- 5) Completar las normas para la ley de impuesto territorial.
- 6) Completar el programa de actualización y corrección del registro de contribuyentes y armonizar las cuentas integradas de los contribuyentes.
- 7) Asegurar la eficiencia operativa de la oficina de administración tributaria de San José.
- 8) Ratificación por la Asamblea Legislativa del tratado regional sobre el nuevo Código Aduanero Unificado de Centroamérica (CAUCA II).
- 9) Aplicar los planes de acción para la administración tributaria y de Aduanas (Anexos IV y V respectivamente).

4. Condiciones del segundo tramo

4.5 Una condición global propuesta para la liberación del segundo tramo sería el mantenimiento de un esquema macroeconómico compatible el programa de reforma del sector público. Las siguientes son las condiciones específicas que deben cumplirse a satisfacción del Banco:

a. En cuanto a los gastos:

- 1) Llevar a la etapa de venta la privatización de CEMPASA y FERTICA.
- 2) Continuar la ejecución del programa de reducción del empleo mediante la privatización de empresas y de servicios.
- 3) Evaluar el programa piloto y convenir un amplio plan de reforma tributaria.
- 4) Continuar con la implantación del nuevo marco general de la ley de pensiones.

b. En cuanto a los ingresos:

- 1) Instituir las estipulaciones de la ley de eficiencia tributaria y de reforma al impuesto territorial y poner en vigencia las disposiciones reglamentarias relacionadas con los impuestos a la renta, venta y patrimonio.
- 2) Presentar a la Asamblea Legislativa el paquete tributario mencionado en el párrafo 4.3 y preparar las disposiciones reglamentarias en su apoyo.
- 3) Implantar los planes de acción de carácter tributario y para la administración de Aduanas (Anexos IV y V respectivamente).

5. Condiciones para el tercer tramo

4.6 Además de las condiciones generales relacionadas con el esquema macroeconómico, las condiciones para el tercer tramo incluyen la implantación efectiva de nuevos procedimientos presupuestarios, así como:

- 1) Llevar a la etapa de venta la privatización de FANAL.
- 2) Continuar la instauración del programa de reducción del empleo mediante la privatización de empresas y de servicios.
- 3) Implantar el plan de acción para la reforma amplia del régimen presupuestario.
- 4) Continuar aplicando la nueva ley de pensiones.

4.7 En cuanto a los gastos, las condiciones para el tercer tramo son:

- 1) Continuar implantando y fiscalizando los cambios comprendidos en las leyes de eficiencia tributaria y de reforma al impuesto territorial.

- 2) Aplicar las restantes reformas impositivas relacionadas con los regímenes de incentivos y ampliación de la base del impuesto a las ventas descritas en el párrafo 4.3.
- 3) Implantar los planes de acción de carácter tributario y para la administración de Aduanas.

6. Estado del cumplimiento de las condiciones presentadas al Directorio

- 4.8 Una vez revisada la documentación, el equipo de proyecto ha concluido que el gobierno ha dado cumplimiento en forma satisfactoria a todas las condiciones mencionadas antes de su presentación al Directorio. En cuanto al primer tramo, las leyes relacionadas con la privatización de CEMPASA y FERTICA y la concesión de obras públicas se encuentran actualmente en las etapas finales de consideración por la Asamblea Legislativa y el Gobierno de Costa Rica espera que sean aprobadas hacia fin de año.

B. Ejecución

1. Procedimientos de adquisición de importaciones

- 4.9 Los recursos del préstamo financiarán el costo de las importaciones elegibles determinadas con acuerdo a una lista negativa convenida con el organismo ejecutor (Apéndice III-A). En términos de financiamiento retroactivo de gastos elegibles en que se haya incurrido antes de la fecha del contrato de préstamo, el equipo de proyecto recomienda mantener el límite de hasta seis meses y 50% de los recursos del préstamo conforme con la política del Banco (Documento GP-116-4) para proyectos sectoriales.
- 4.10 El análisis de los procedimientos de importación costarricenses, tanto del sector público como del privado, indica que conforman los principios básicos de la política del Banco. Las importaciones en Costa Rica han sido liberalizadas; el importador del sector privado puede adquirir las divisas en cualquier banco comercial sin restricciones de ninguna naturaleza. El sector público debe canalizar sus compras de divisas para el pago de importaciones por medio del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Los bancos comerciales comunican al BCCR la venta de divisas para fines estadísticos.
- 4.11 El examen de las prácticas de adquisición y una evaluación cualitativa del sistema de registro aduanero son los fundamentos utilizados para recomendar un máximo de US\$5 millones, como se especifica en el documento GP-116-4. Para los contratos que excedan este monto, las prácticas pertinentes de los sectores público y privado deberán observar las pautas del Banco, como se estipula en el Anexo IV, salvo en el caso de productos petroleros y sus derivados, como se explica a continuación.
- 4.12 Según las estadísticas del BCCR, el país importó alrededor de US\$1.850,7 millones en 1991. De este total, casi el 8% de las

importaciones fueron de productos petroleros y derivados. Estas compras observaron las prácticas comerciales y en general los contratos excedieron US\$5 millones, aunque no observaron rigurosamente los procedimientos de adquisición del Banco.

- 4.13 Las autoridades del gobierno solicitaron que el Banco considere dispensar la disposición que requiere licitaciones internacionales competitivas para las importaciones de petróleo y sus derivados. El análisis del equipo de proyecto indica que esas compras son negociadas en mercados internacionales competitivos y cuentan con la documentación requerida por el Banco. Por la importancia de las importaciones petroleras, tal dispensa simplificaría los procedimientos para recopilar evidencia para el desembolso y los documentos disponibles indican que tales adquisiciones son comparables a la de otras naciones que han sido aceptadas por el BIRF y el Banco para desembolsos de operaciones de préstamos similares. De acuerdo con este análisis y la política del Banco, el equipo de proyecto recomienda conceder la dispensa relativa a los requerimientos de importación de productos petroleros y derivados. Sin embargo, para ser elegibles, estas compras deben corresponder a importaciones de países miembros y sus pagos deben tener lugar en los plazos especificados por el contrato de préstamo.

2. Desembolsos

- 4.14 Los desembolsos se efectuarán de acuerdo con las pautas del Banco. En términos de la solicitud de desembolso de los recursos del préstamo y de los pagos detallados en apoyo de la petición, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica observaron que sus procedimientos, en general, seguirían esas pautas en la forma y en el fondo. Sin embargo se señalaron algunas dificultades potenciales respecto de la documentación de apoyo para las importaciones del sector privado, que son de trámite simple. Luego de haber revisado el actual sistema de importación, la documentación original y algunas alternativas a los documentos de las transacciones que aparecen en la información de los pagos adjuntos a la solicitud de desembolso, el equipo de proyecto considera que los documentos aceptables como prueba de pago deberían incluir la declaración aduanera, conocimiento de embarque y factura comercial. Esta documentación estaría disponible para su revisión por la Representación (por muestra) y por auditores independientes cuya responsabilidad sería revisar las cuentas de los desembolsos del proyecto.

3. Registro y auditoría

- 4.15 El prestatario tendrá la responsabilidad de mantener registros y cuentas separadas de todas las transacciones contra los desembolsos solicitados a fin de facilitar la preparación oportuna del estado de gastos y de otros informes del proyecto.

- 4.16 El prestatario presentará al Banco, en un plazo de 90 días después del último desembolso de cada tramo, un estado de los gastos correspondientes a ese tramo. Este estado de gastos será debidamente certificado por auditores independientes satisfactorios para el Banco y conforme a los términos de referencia acordados.

4. Inspección y vigilancia

- 4.17 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que estime necesarios para asegurar la ejecución satisfactoria del programa. El prestatario otorgará su total cooperación para este propósito y proveerá la asistencia que se requiera. La cantidad de US\$800.000 de los recursos del financiamiento se acreditará a la cuenta del Banco para sufragar los gastos generales de inspección y vigilancia.
- 4.18 El prestatario, el Banco y en la medida que se necesite, el BIRF, celebrarán reuniones trimestrales, a solicitud de cualquiera de las partes, para intercambiar puntos de vista sobre el progreso alcanzado en la ejecución del programa y el cumplimiento de las condiciones establecidas para los desembolsos y la compatibilidad entre el esquema macroeconómico y el programa. En este sentido, el prestatario se compromete a presentar a la revisión y comentarios del Banco, antes de cada reunión, un informe que incluya, en un grado razonable, los detalles que el Banco solicite sobre el avance del programa y el cumplimiento de las obligaciones ya mencionadas.
- 4.19 La ejecución del programa y, en consecuencia, la tarea de vigilancia del Banco, serán complejas y exigirán atención constante del equipo de proyecto y del especialista de la Representación para controlar el progreso del prestatario y el cumplimiento con las condiciones que se determinen para los desembolsos. La Representación está contratando un especialista en reformas de políticas para trabajar con el equipo de proyecto y con el prestatario a fin de estudiar las cuestiones y resolver los problemas que pudieran surgir durante la ejecución.

5. Evaluación ex post

- 4.20 La evaluación ex post se realizará entre seis y doce meses después que se autorice el último desembolso. Personal del Banco tomará parte en el análisis, a fin de que el estudio sea lo más completo posible. Se espera que el énfasis se aplique en la evaluación del proceso de ejecución del préstamo, incluido el análisis del cumplimiento de las políticas convenidas. En la medida de lo posible, la evaluación ex post también examinará el efecto inmediato de las acciones adoptadas. Los detalles específicos de la evaluación serán determinados con la participación de la Oficina de Evaluación de Operaciones del Banco.

6. Asistencia técnica

- 4.21 El gobierno ha obtenido recursos externos de diversas fuentes a fin de satisfacer las necesidades de asistencia técnica en apoyo del préstamo de reforma del sector público. En cuanto a los gastos, el estudio petrolero y la instrumentación de las concesiones para obras públicas están siendo financiados a través de ayuda bilateral proporcionada por Noruega y México respectivamente. Como se indicara en la sección correspondiente a los ingresos, hay en marcha un programa de cooperación técnica para la administración aduanera (ATN/SF-3319-CR). El gobierno proyecta asignar alrededor de US\$2 millones de los recursos de contrapartida relacionados con el PRSP/SAL III al financiamiento de asistencia técnica adicional. Dicha asistencia, según se conviniera con el Banco, se centrará en las áreas presupuestaria y de la administración tributaria.
- 4.22 La unidad establecida en el Ministerio de Planificación para supervisar el PRSP/SAL III será el organismo ejecutor del programa de asistencia técnica. Si bien dicho ministerio tendrá prioridad en la selección y contratación de los servicios de consultoría, el Ministerio de Hacienda supervisará los aspectos técnicos cotidianos del préstamo y continuará interactuando con el Banco en relación con los detalles de su progreso. Como se indica en el plan de acción de la administración tributaria (Anexo IV), el Gobierno de Costa Rica se ha comprometido a dar cumplimiento al proceso de selección y contratación a más tardar en el primer tramo, y presentará al Banco, para revisión, los términos de referencia y curriculum vitae de los candidatos.

V. FACTIBILIDAD Y RIESGOS

- 5.1 La instauración del paquete de reformas descrito anteriormente requiere voluntad política para llevar adelante las medidas comprendidas. Un riesgo importante para la implantación de estas reformas es la obtención de la aprobación necesaria de la Asamblea Legislativa. Varias de las reformas estructurales y presupuestarias requieren modificaciones legislativas que generalmente involucran debates y negociaciones prolongadas. Asimismo, la Sala Constitucional (Sala IV) dispone de la facultad, a petición de cualquier persona, para revisar la constitucionalidad de cualquier ley o norma, lo que pudiera dar margen a retrasos en caso de oposición a las nuevas leyes. Si bien el gobierno está comprometido a reformar el sector público, experiencias anteriores sugieren la posibilidad que el proceso quede paralizado por obstáculos jurídicos y legislativos. El gobierno costarricense ya ha hecho varios intentos de reforma tributaria, primero para promulgar un paquete impositivo global, y en fecha más reciente para aprobar disposiciones discretas. Es evidente que las reformas deben iniciarse antes del comienzo de la campaña electoral de 1993. Si bien las reformas de este préstamo comenzarán durante el gobierno actual, ellas entrarán en vigencia después que asuma el nuevo gobierno en mayo de 1994.
- 5.2 Las reformas institucionales propuestas en esta operación no serán de fácil implantación. El departamento de aduanas requerirá cambios importantes en su estructura de incentivos y en la capacitación para hacer más eficiente a su personal civil. De igual forma, sin una reestructuración profunda de la DGTD, la racionalización del esquema impositivo no producirá un incremento sustancial de los ingresos ni una mayor eficiencia administrativa. La reducción del excesivo empleo del sector público aumentará la desocupación laboral. Aunque el programa de movilidad laboral ha sido instaurado y hasta el momento se ha eliminado cerca de 9.000 cargos del sector público, la reacción de los sindicatos ha sido relativamente moderada. El acceso a la capacitación y una absorción mayor de estos funcionarios por parte del sector privado son elementos indispensables para asegurar el éxito de esta parte del programa. La operación propuesta comprende reformas para aumentar la flexibilidad del empleo del sector público. El componente laboral específico que se está desarrollando bajo el préstamo de inversiones sectoriales se concentrará en el adiestramiento y en acentuar la movilidad laboral y la absorción por el sector privado.
- 5.3 La experiencia de anteriores programas de ajuste estructural indica que estos esfuerzos son complejos y prolongados. En vista del éxito moderado del SAL del BIRF en la consecución de las reformas previstas y del monto sustancial de los recursos propuestos, debiera realizarse un esfuerzo para establecer metas claras y

definidas para asegurar el desembolso pari passu con la implantación de las reformas de políticas. En el hecho, el SAL II fue aprobado en 1988 y su tercer y último desembolso fue completado en abril de 1992, luego que se concediera una dispensa sobre la meta del déficit del sector público.

COSTA RICA: PRESTAMO PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO
MATRIZ DE POLITICAS

		ACCIONES QUE DEBEN TOMARSE ANTES DE		
		PRESENTACION AL DIRECTORIO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
ACCIONES MACROECONOMICAS				
Crear un entorno económico adecuado para el proceso de reforma	Desempeño macroeconómico compatible con los objetivos del programa	Desempeño macroeconómico compatible con los objetivos del programa	Desempeño macroeconómico compatible con los objetivos del programa	Desempeño macroeconómico compatible con los objetivos del programa
ACCIONES PUBLICAS				
Reorganización				
Lograr mayor eficiencia reduciendo las funciones del sector público y privatizando la producción de servicios básicos	Presentada a la Asamblea Legislativa de la ley de concesión de obras públicas y la ley de democratización económica Presentada a la Asamblea Legislativa de la ley que privatiza CEMPASA, FERTICA y FANAL Integrar un grupo ad hoc y convenir los términos de referencia para estudiar el sector de petróleo, incluido el papel de RECOPE y el esquema regulador	Aprobación de las leyes de concesión de obras públicas y de democratización económica Aprobación de las leyes para privatizar CEMPASA y FERTICA	Implantar las leyes Llevar a la etapa de venta la privatización de CEMPASA y FERTICA Completar el estudio y convenir un plan de acción para reformar el sector petrolero	Mantenerlas Llevar a la etapa de privatización de FANAL Implantar el plan de acción convenido
Reducción del empleo				
Reducir el programa para eliminar el exceso de personal del sector público en unos 11.000 cargos para aumentar la productividad y lograr ahorros a largo plazo	Implantada la fase inicial del programa de reducción del empleo con 11.000 cargos suprimidos	Continuar con el programa de reducción del empleo mediante retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas	Evaluar el programa piloto de reforma presupuestaria y acordar un plan de acción para aplicar y consolidar una amplia reforma	Continuar con el programa de reducción del empleo y la privatización de servicios

COSTA RICA: PRESTAMO PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO
MATRIZ DE POLITICAS

		ACCIONES QUE DEBEN TOMARSE ANTES DE		
		PRESENTACION AL DIRECTORIO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
PUBLICOS, continuación)				
a presupuestaria				
ar el proceso estuario para mejorar el l, fiscalización y ción de los gastos del no	Preparado el programa de reforma presupuestaria para lograr una administración financiera integrada	Aplicar el nuevo sistema presupuestario en 1993 en al menos 7 entidades principales del sector público	Extender el nuevo sistema presupuestario al sector público restringido para el presupuesto 1994, y presentar las modificaciones jurídicas para consolidar la reforma	Implantar el plan d para una amplia ref sistema monetario
a de pensiones				
er el alto costo fiscal de siones del sector o, asegurar mayor uidad y alentar el ollo de un sistema ativo de pensiones entarias	Aprobada la nueva ley del régimen de pensiones	Implantación satisfactoria	Mantenerla	Mantenerla
	Aprobada las nuevas normas operativas de la CCSS y la nueva ley de pensiones para el magisterio	Implantación satisfactoria	Mantenerla	Mantenerla
OS DEL SECTOR PUBLICO				
ficar y racionalizar la ura tributaria				
lizar el esfuerzo fiscal mos de los impuestos ales con bases más y tasas uniformes para r la equidad y la cia	Aprobada la ley para reducir las exenciones tributarias (ley 7293) en abril de 1992. Preparado un programa para continuar la ampliación de la base tributaria a través de la racionalización de sistemas de incentivos, haciendo extensivo el impuesto a las ventas a servicios previamente exentos del mismo, y consolidando impuestos selectivos a las ventas	Completar la legislación tributaria destinada a ampliar la base tributaria	Presentar a la Asamblea Legislativa el paquete de leyes tributarias y las disposiciones reglamentarias	Aplicar los cambios en la legislación t
	Presentadas a la Asamblea Legislativa las leyes de eficiencia tributaria y de reforma del impuesto territorial	Concluir las reglamentaciones para la reforma de la ley sobre el impuesto territorial	Aplicar las reformas de la ley de eficiencia tributaria y del impuesto territorial y en poner en vigencia las nuevas disposiciones reglamentarias	Instaurar y fiscali reformas incluidas de eficiencia tribu la de reforma al im territorial

COSTA RICA: PRESTAMO PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO
MATRIZ DE POLITICAS

		ACCIONES QUE DEBEN TOMARSE ANTES DE		
		PRESENTACION AL DIRECTORIO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
S DEL SECTOR PUBLICO, ación)				
de la administración ria				
la eficiencia y a de la administración ria	Aprobados y publicados los decretos para reestructurar la DGTD; acuerdo con el Banco sobre el plan de acción de administración tributaria (Anexo IV)	Implantar el plan de acción de administración tributaria, centralizado en la definición de una unidad de capacitación y las actividades de desarrollo de los recursos humanos	Continuar aplicando el plan de acción de administración tributaria, con énfasis en la aprobación del reglamento impositivo relativo a gestión, recaudación y auditoría	Continuar aplicando el plan de acción de administración tributaria con énfasis en el programa de auditoría
	Iniciado el programa para actualizar y corregir el registro de contribuyentes	Completado el programa para actualizar y el registro de contribuyentes y armonizar las cuentas integradas de los contribuyentes	Mantenerlo	Mantenerlo
	Presentada a la Asamblea Legislativa la ley para crear el organismo de recaudación nacional de impuestos y aranceles para facilitar el plan de acción de administración tributaria	Convenir el número de cargos requeridos por la nueva estructura del organismo de recaudación nacional con base en estudios de nivel adecuado	Seleccionar y designar por lo menos el 70% del personal de administración tributaria y efectuar los cursos de capacitación técnica	Seleccionar y designar el personal de administración tributaria
	Operación eficiente de la oficina regional de administración tributaria en Cartago	Operación eficiente de la oficina regional de administración tributaria en San José	Operación eficiente de las oficinas regionales de administración tributaria bajo el plan de acción	Operación eficiente de las oficinas regionales de administración tributaria proporcionar el presupuesto adecuado para los períodos de 1994 y 1995

COSTA RICA: PRESTAMO PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO
MATRIZ DE POLITICAS

		ACCIONES QUE DEBEN TOMARSE ANTES DE		
		PRESENTACION AL DIRECTORIO	SEGUNDO TRAMO	TERCER TRAMO
S DEL SECTOR PUBLICO, ación)				
aduanera				
la eficiencia del de administración	Aprobados y publicados los decretos para reestructurar la DGTD (sistema aduanero); acuerdo con el Banco sobre el plan de acción de administración aduanera (Anexo V)	Aplicar el plan de acción de administración aduanera con énfasis en el marco jurídico y administrativo, y definición de la unidad de capacitación	Continuar la aplicación del plan de acción de administración aduanera, con énfasis en una operación eficiente del sistema de información en la oficina central de aduanas (San José) y de los nuevos procedimientos	Continuar la aplicación del plan de acción de administración aduanera, con énfasis en la operación eficiente del sistema de información en todas las oficinas de aduanas y de los nuevos procedimientos de importación y exportación
	Presentada a la Asamblea legislativa la ley que crea la entidad para la recaudación nacional de impuestos y aranceles para facilitar la implantación del plan de administración aduanera	Acordar el número de cargos requeridos por la nueva estructura del organismo de recaudación nacional con base en estudios de nivel adecuado	Seleccionar y designar por lo menos al 50% del personal de administración aduanera	Seleccionar y designar el personal restante de administración aduanera
	Firma ministerial del tratado regional para el nuevo Código Aduanero Uniformado Centroamericano (CAUCA II)	Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de ratificación de CAUCA II del tratado regional de Nuevo Código Aduanero Unificado Centroamericano	Preparar e implantar los nuevos reglamentos aduaneros de acuerdo a CAUCA II	Mantenerlo

Rafael Angel Calderón Fournier
Presidente de la República

CARTA DE POLITICA SECTORIAL
PARA EL PROGRAMA DE REFORMA AL SECTOR PUBLICO

San José, Costa Rica
23 de noviembre de 1992

Señor
Enrique Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C. 20577

Estimado Sr. Presidente:

1. Desde la crisis económica de principios de los ochentas, Costa Rica se ha adentrado en proceso de estabilización y ajuste. Este proceso ha sido apoyado por varios acuerdos de stand-by con el Fondo Monetario Internacional y con dos préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial. A pesar de estos esfuerzos, para 1988 el país enfrentaba un alto déficit fiscal, una débil balanza de pagos y alta inflación. Las medidas dirigidas a resolver estos problemas tuvieron resultados mixtos. Aún cuando el PIB creció un 5.6% en 1989 (vs 3.4% en 1988) y la inflación cayó al 10% (vs 25% en 1988), los problemas estructurales persistían. El déficit del sector público alcanzó el 5.5% del PIB y un menor acceso al financiamiento externo por parte del Gobierno resultó en un aumento de las tasas de interés internas, perjudicando la inversión.

SITUACIÓN ECONÓMICA RECIENTE

2. El deterioro en las cuentas fiscales y de la balanza de pagos en 1989 y la primera parte de 1990, se debió a factores tanto domésticos como externos. En tanto la pronunciada caída en

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

los precios del café condujo a menores ingresos del Gobierno y de las reservas monetarias internacionales, durante el año pre-electoral los gastos públicos (incluyendo incrementos en salarios aprobados por la Corte Suprema de Justicia) se incrementaron, pero los ajustes de los precios del Sector Público se rezagaron. Si no se hubieran aplicado medidas correctivas, estas tendencias hubieran tenido por resultado un aumento del déficit del Sector Público de 5.1% del PIB en 1989 cerca de 7.5% del PIB en 1990.

3. Para evitar que esto ocurriera, la Administración Calderón, que asumió el poder en mayo de 1990, puso en marcha un programa de estabilización por medio del cual ajustó los precios de los servicios públicos, introdujo nuevas medidas que generaran ingresos al Gobierno y aceleró la tasa de devaluación de la moneda. Estas medidas evitaron un mayor deterioro de las cuentas fiscales. Sin embargo, y como producto de la existencia de factores estructurales negativos, no se logró corregir, al menos en el corto plazo, el desequilibrio en la balanza de pagos, el cual se agravó con el incremento de los precios del petróleo en la segunda mitad del año. Así, el déficit en cuenta corriente fue superior a los US\$500 millones en 1990, provocando una sustancial pérdida de reservas. Como reflejo de las políticas domésticas expansivas durante el primer semestre del año, el índice de precios al consumidor se incrementó en 27% en 1990 y el PIB creció en 3.6%.
4. En enero de 1991 el Gobierno incrementó las sobretasas temporales a las importaciones, los depósitos previos para la compra de divisas y aceleró la tasa de devaluación del colón con el fin de revertir la tendencia negativa de las cuentas externas. Estas medidas ayudaron a reducir las importaciones en los primeros meses del año. No obstante, el Gobierno está consciente de que el control del déficit fiscal es el punto esencial para disminuir los desequilibrios macroeconómicos y cambiar las tendencias del crecimiento económico en el largo plazo. Este es el punto focal del convenio de stand-by que el Directorio Ejecutivo del FMI ha prorrogado hasta el 30 de setiembre de 1992. Así, el plan establece una reducción del déficit fiscal consolidado al 1% del PIB en 1992. El fortalecimiento de las finanzas públicas será el resultado de una reducción del déficit el Gobierno Central desde 3,2% del PIB en 1991 a 2, 2% en 1992, en tanto que el déficit combinado del Sector Público en este año se mantendrá al nivel del año anterior (2% del PIB). Es intención del Gobierno continuar con

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

el programa de estabilización, para lo cual hará los esfuerzos por seguir contando con el apoyo del Fondo Monetario Internacional.

5. Gracias a un mejoramiento en la eficiencia de la administración tributaria, se generará un crecimiento en los ingresos del Gobierno Central desde un 15% del PIB en 1991 a un 15,5% en 1992, no obstante la eliminación de algunos impuestos temporales que representan cerca del 1,1% del PIB en 1991. Contribuirá también al cumplimiento de esta meta, en forma importante, la recientemente aprobada Ley de Eliminación de Exoneraciones. Por otra parte, se contraerá el gasto del Gobierno Central de un 18,4% del PIB en 1991, a un 17,7% del PIB en 1992, no obstante la proverbial inflexibilidad del gasto que destina el 33% al pago de salarios, un 35% al pago de transferencias corrientes establecidas por ley, un 25% al servicio de la Deuda Pública, y que tan sólo destina un 4% a la inversión real. Con este propósito, se continuará con el programa de reducción del empleo público para llegar a alcanzar una disminución acumulada de 25000 plazas en 1994, de las cuales ya se han reducido 12000. Del programa se excluye al personal docente, policial y médico y el personal movilizado no han ocasionado presiones sobre el mercado laboral que más bien ha absorbido a los cesantes en puestos de trabajo del sector privado.
6. En adelante, los mecanismos para lograr la meta señalada se fundamentarán en la movilidad voluntaria, las privatizaciones de empresas públicas y a través de la constitución de empresas de los trabajadores en el sector privado creadas dentro de las posibilidades previstas en la próxima Ley de Democratización del Sector Público, sin perjuicio de otros mecanismos legales tales como supresión de vacantes y congelación de puestos por aplicación expresa de la Ley Marco de Pensiones recién emitida. Además, entrará en vigencia la nueva legislación que racionaliza los subsidios a las exportaciones, la cual generará ahorros cercanos al 0,3% del PIB en 1992. Asimismo, el régimen de pensiones del Magisterio Nacional y los regímenes que quedan sometidos a la Ley Marco de Pensiones (la cual afecta a 19 regímenes), se verán reforzados por un incremento en las cotizaciones de los trabajadores activos que ahora se amplía a la población retirada, incrementándose también la base de los ingresos. Todos estos pasos encaminados a mejorar las finanzas al Sector Público sobre bases financieras sólidas y proveer el apropiado entorno al Sector Privado para que éste pueda crecer y desarrollar su

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

máximo potencial.

7. El Gobierno de la República está profundamente comprometido con el proceso de ajuste estructural. El país presenta hoy un adecuado marco de estabilidad macroeconómica y un avance importante en materia de liberalización y reducción significativa de los controles al sistema de incentivos, conducentes a un mayor grado de competencia en los mercados de insumos y bienes finales. Se impone, sin embargo, la consolidación de los esfuerzos en el campo de la estabilización y la profundización de las reformas tendientes a facilitar el libre intercambio de bienes y servicios, a aumentar la competitividad de los mercados financieros y monetarios, y a eliminar impuestos y subsidios discriminatorios, para fortalecer las condiciones que incorporen al país por el sendero que conduzca hacia el crecimiento sostenido en el largo plazo. Estos elementos están enmarcados dentro de la política de desarrollo que ha venido impulsando el Gobierno de la República, la que se esboza a continuación.

POLITICA DE DESARROLLO

A. Objetivos

8. Si bien es cierto que una política de desarrollo procura incrementar el bienestar de los ciudadanos, es importante precisar los objetivos de transformación en la estructura económica y social que harían posible la consecución del primero, y poder entonces desagregar aquel postulado en objetivos más específicos que reflejen las prioridades de una sociedad como la costarricense. En consecuencia, el ajuste estructural que se inició con la puesta en marcha del primer préstamo del BIRF en ese campo hacia 1985, deba proseguir sobre los procesos de orden estructural que aún quedan pendientes de transformación.
9. Cuatro son los principales en que se articula el ajuste: i) apertura económica, ii) reforma del Estado para potenciar los procesos de apertura, iii) reforma del sector financiero y mercados de capitales como pulmón de las reformas estructurales, y iv) la obligación moral de la protección de los recursos naturales para apoyar el desarrollo autosustentable en el largo plazo. En otras palabras, se considera necesario que Costa Rica logre un crecimiento

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

sostenido basado en una mayor apertura de la economía y una eliminación de las distorsiones presentes para optimizar la utilización de nuestros recursos productivos. Es imprescindible modernizar el aparato institucional del Estado para que este deje de ser un obstáculo y, por el contrario, contribuya a la transformación productiva que se busca. Además, se debe asegurar el uso racional de los recursos naturales, junto con la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales. Por último, se deben diseñar los mecanismos que aseguren que el crecimiento económico vaya acompañado de un proceso efectivo y justo de redistribución de ingreso.

10. El Gobierno de Costa Rica entiende que la relación secuencial entre educación-desarrollo tecnológico-reconversión industrial-apertura es fundamental para el éxito del ajuste. Afortunadamente el país ya ha logrado elevados niveles en los indicadores de preparación y estado físico de sus recursos humanos, y están en marcha las reformas sectoriales en salud (financiados por el BIRF/BID y el Gobierno Español), y en educación (financiada conjuntamente por BIRF/BID). En segundo lugar, la eficiencia empresarial como objetivo por lograr se ha incorporado en el programa de reconversión industrial que garantiza el proceso de ajuste. Para dar soporte a estos objetivos se contaría con el apoyo del PAE-III y el componente de Reforma al Sector Público que financiarán conjuntamente BIRF/BID, y de los eventuales préstamos Sectoriales de Inversiones y Multisectorial de Crédito que suplirá el BID. De esta forma, el Programa de Reforma al Sector Público apoyará la reforma del estado, el Sectorial de Inversiones dará contenido a la reforma financiera, y el Multisectorial de Crédito a la reconversión industrial.

B. Componentes

1. Entorno Macroeconómico

11. Un entorno macroeconómico adecuado es una condición necesaria para lograr crecimiento y desarrollo. El Gobierno continuará con el esfuerzo de estabilización para corregir los desequilibrios doméstico y externo, y reducir las tasas de inflación e interés. En este sentido, la política fiscal debe buscar eliminar gastos superfluos o asignados a programas no prioritarios, lo que demanda un esfuerzo por evaluar la efectividad de la acción del Estado en las diferentes áreas en que interviene. Una política monetaria conservadora, que

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

límite el crecimiento de los agregados monetarios al crecimiento real de la economía, es el complemento necesario de una correcta política fiscal. Los desvíos temporales deben ser corregidos a través de instrumentos indirectos, operaciones de mercado abierto principalmente, logrando mayor transparencia en la fijación del costo del dinero. Como último elemento, una política cambiaria compatible con la integración de nuestro país a la economía mundial debe garantizar la libre convertibilidad del colón, logrando así un clima propicio para la inversión extranjera.

2. Reforma del estado

12. En décadas pasadas, las instituciones del sector público jugaron un rol positivo en la transformación productiva del país, a la vez que fueron un ingrediente clave para el desarrollo y altos niveles de bienestar social. El marco político adoptado permitió alcanzar índices satisfactorios de desarrollo en el contexto latinoamericano.
13. A pesar de lo anterior, este mismo aparato institucional, por su tamaño y falta de operatividad, ha probado ser inadecuado para llenar las actuales necesidades de desarrollo del país. Duplicidad de programas presupuestarios, repetición de funciones y exceso de personal, son algunas de las características que resultan en altos niveles de ineficiencia. El elevado peso del Sector Público en la economía, visualizado por medio de indicadores como el porcentaje del gasto respecto del PIB (52%), la participación en el empleo (abarca el 16% de la población ocupada), de la participación en la generación del PIB (27%), y del peso de la deuda pública interna como porcentaje del PIB (20%), obligan a un replanteamiento a fondo del papel del Estado en la economía y en el escuálido porcentaje del gasto destinado a formación de capital. Ante esta realidad, es impostergable reformar el aparato estatal de manera que: se racionalice su tamaño, reduciendo los recursos destinados a su operación y permitiendo incrementar la inversión pública; se amplíen los espacios de participación del sector privado, lo que demanda implementar un proceso de desregulación; y, finalmente, se refuerce la participación civil en el proceso democrático. En resumen, se trata de pasar de un modelo que favorecía un activismo del Estado en la economía a uno donde éste se centre en un rol más ágil y moderno. A continuación se detallan las reformas más

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

importantes incluidas en el Programa de Reforma del Estado.

2.1 Acciones con Poder Desencadenante

14. Dentro del proceso de reforma existen un conjunto de medidas o acciones, algunas ya adoptadas y otras en proceso de adopción, que generarán una energía y movimiento propios o bien medias que cortan transversalmente las diferentes áreas de la administración Pública.
15. Ley de Concesión de Obra Pública: Esta ley permitiría que al Sector Privado asuma, a su costo y riesgo, la construcción y explotación de obras públicas fundamentales, que serían devueltas al Estado al terminarse la concesión (BOOT, por us siglas en inglés). De esta manera se alivia la presión por destinar recursos fiscales a obras de infraestructura.
16. Ley de Democratización Económica: Esta ley fortalece el papel del Estado en sus actividades consustanciales, y trasladando al mercado la prestación de servicios menores por terceros. Contempla además toda una serie de incentivos para la formación de empresas por los funcionarios públicos, que actualmente prestan el servicio, quienes organizándose en empresas pasarían al sector privado y le venderían sus servicios al Estado. Se logra de esta manera una reducción en el costo, se evita el desempleo y se fortalece el sector productivo. Para los servicios públicos fundamentales, se contempla la congestión donde el papel estatal se concentraría en el control y vigilancia de la calidad del mismo.
17. Apertura de Monopolios: Como parte de la redifinición de las esferas de acción del Sector Público y restablecer el papel del sector privado en la dinamización del mercado de capitales, es necesario la apertura de los monopolios aún existentes: seguros, producción y venta de alcohol etílico.
18. En el caso de seguros el Banco a través del Sectorial de Inversiones brinda apoyo al Gobierno en su programa de gradual apertura de este mercado que debe contar con un apropiado mecanismo regulador.
19. En el caso del monopolio del alcohol etílico, su existencia no se justifica por tratarse de una actividad productiva netamente privada; consecuentemente, no consustancial con el Sector Público. Por ello debe eliminarse en el corto plazo. Se requerirá establecer los mecanismos para compensar la

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

disminución en los ingresos fiscales y los controles de calidad para proteger la salud de la población.

20. El monopolio en la refinación y distribución de los derivados del petróleo presenta una problemática particular. Esta actividad tiene una importancia económica innegable por lo que cualquier decisión que se tome acerca el futuro de la organización y estructura del sector debe ser resultado de una exhaustiva evaluación de las diferentes opciones disponibles, y producto de un consenso nacional. Por lo tanto, el primer paso dado fue la conformación de un grupo de análisis del más alto nivel para que haga un diagnóstico de la situación actual, con los objetivos de proponer una nueva conformación del sector sobre la base de un estudio detallado de los tres elementos de la cadena petrolera, vale decir exploración, refinación y distribución. Así, el grupo de análisis deberá preparar un plan de implementación de las estrategias que el Gobierno adopte en el sector, incluyendo: i) descentralización de las actividades del sector petrolero, ii) liberalización de las actividades no naturalmente monopólicas iii) un marco regulatorio específico y uno general un marco institucional que defina el organismo que cumplirá las funciones del Estado, de RECOPE, incluyendo las reformas para que cumpla las nuevas funciones que le hayan sido asignadas.

21. Privatizaciones: Por último, junto a las acciones arriba descritas, las privatizaciones de CEMPASA y FERTICA, que se discute actualmente en el plenario de la Asamblea Legislativa, permitirán cerrar el capítulo de la Corporación Costarricense de Desarrollo al concluir con la liquidación, traspaso o venta de 29 subsidiarias de esa entidad. Asimismo, la venta de FANAL, que está por enviarse a la Asamblea Legislativa, conforme con los enunciados del párrafo 17 anterior, contribuirá en ese proceso de traspaso al Sector Privado de actividades productivas no consustanciales con el Sector Público.

2.2 Reforma Institucional

22. La superación de las deficiencias estructurales del modelo de desarrollo seguido en las décadas pasadas, supone la búsqueda de nuevas y diferentes alternativas para poder hacer frente al crecimiento y alcanzar una estructura económica sólida de cara al próximo milenio. Es decir, se procura avanzar hacia una alternativa de crecimiento de largo plazo, lo cual implica una profunda transformación que debe ser impulsada por el Estado

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

al brindar condiciones apropiadas y reglas de juego claras, para que el aparato productivo cumpla su función de creador de riqueza de manera que se pueda maximizar el crecimiento y ampliar el beneficio hacia los sectores mayoritarios de la población.

23. Se impone, por tanto, la modernización del Sector Público para adecuarlo a las actuales y previsibles condiciones del contexto internacional, donde el papel del Estado sigue siendo fundamental como impulsor y coordinador del proceso de mayor competitividad internacional en el marco de la globalización de la economía y el papel protagónico del Sector Privado.
24. Reestructuración y Consolidación Institucional: Buscar la eliminación de duplicidades y reducir ineficiencias en las instituciones del Sector Público deben ser preocupaciones permanentes de la Administración. Como un primer esfuerzo, se avanzó la conformación de grupos de trabajo sectoriales en Salud, Agricultura, Vivienda, Transportes y Seguridad Pública, que ya han presentado sus informes y conclusiones junto con una propuesta de reestructuración sectorial. Estos estudios, a los que se agregan los realizados por grupos de trabajo del Gobierno, dieron base a los programas nacionales de reforma sectorial en las áreas citadas. Estos programas incluyen un plan de acción y un cronograma para la implementación de los cambios institucionales. La siguiente fase de este proceso deberá contemplar la reorganización del sector vinculado con la apertura económica y la promoción de las exportaciones.
25. Las acciones de reforma en el Sector Público apuntan hacia una reestructuración de las áreas clave de la gestión pública, para desterrar los entrebamamientos institucionales que impiden el desarrollo sostenido de mediano a largo plazos. De los trece sectores de actividad gubernamental, se han escogido cinco estratégicos para adelantar el proceso de reforma. Así, la reforma en los sectores de salud, vivienda, transportes, agropecuario y seguridad ciudadana, procura eliminar duplicidades institucionales (intra e interinstitucionales), de forma que se garantice la utilización más eficiente y racional de los recursos públicos. Persigue además, reducir ineficiencias en la prestación de servicios o funciones públicas, de manera que se garantice la mayor cobertura y calidad al menor costo posible. Asimismo, la reforma sectorial pretende garantizar la rectoría política de los sectores por los ministros rectores en cada campo, de tal suerte que los ministerios asumirán el rol de formuladores de

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

políticas y no necesariamente el carácter de entidades ejecutoras.

26. En síntesis, las acciones de reforma en cada sector incluyen:

- i) Sector Agropecuario: a) especialización y modernización del sector ya contempladas en el PASA; b) eliminación de las transferencias del MAG a las demás instituciones del sector, mediante la constitución de entes privados no estatales a las actuales ICAFE, OFIARROZ, JUDETAB, y ONS; c) aplicación de cupos máximos de intervención del CNP en el mercado de granos identificados en el PASA; ch) venta de FANAL y desmonopolización en la producción de alcohol etílico; d) reforma del régimen de operación del PL-480, privatizando su operación hoy en manos del CNP;
- ii) Sector Seguridad Ciudadana: a) creación del Ministerio del Interior mediante fusión de los Ministerios de Seguridad y Gobernación actuales; b) reorganización de la Imprenta Nacional y de la Dirección de Migración y Extranjería como órganos de desconcentración máxima; c) organizar CORTEL como una empresa autónoma, con autofinanciamiento y sin recargo al Presupuesto de la República; ch) promulgar una ley de Estatuto Policial;
- iii) Sector Salud: a) operacionalización del convenio de integración de servicios CCSS/MS; b) traslado de riesgos del trabajo del INS a la CCSS; c) traspaso de acueductos municipales al AyA;
- iv) Sector Transportes: a) reestructuración del MOPT mediante el establecimiento de Consejos como instrumentos especializados en políticas de transporte por aire, agua, ferrocarril; b) reestructuración de JAPDEVA separando las actividades portuarias de las correspondientes a fomento o desarrollo; c) reestructuración del INCOP; ch) reestructuración de INCOFER;
- v) Sector Vivienda: a) creación legal del Ministerio de Vivienda; b) trasladar el Depto. de Urbanismo del INVU al MIVAH; c) reestructuración del INVU; ch) trasladar competencias y actividades de la CEV y del IMAS, así como los recursos financieros de la CEV, al INVU. Todo lo anterior de acuerdo a un calendario ya definido.

Como parte de las reformas institucionales, se ha considerado

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

la creación de una comisión especial que analice el status de los actuales Ministerios de Comercio Exterior y de Economía, Industria y Comercio, determinando la mejor estructura que debe adoptar el Estado en este sector fundamental del proceso de ajuste, mediante la racionalización de los recursos que actualmente se asignan separadamente a cada uno de estos ministerios.

27. Reforma Presupuestaria: Tiene como objetivo mejorar el proceso presupuestario así como el control, monitoreo y evaluación de los gastos públicos. El nuevo sistema se orientará hacia la utilización de técnicas modernas de presupuestación, con la flexibilidad necesaria para reflejar las prioridades del Gobierno en la asignación de recursos (v.gr. presupuesto por programas y otros). Abarcará la determinación de los costos unitarios de los servicios públicos para controlar la eficiencia y la evaluación de los logros de objetivos predeterminados para asegurar la eficacia del gasto público.
28. Los ocupantes de cargos gerenciales estarán sujetos a un esquema de responsabilidad personal y a un sistema apropiado de incentivos y sanciones. Se empezó con el fortalecimiento del personal de la Autoridad Presupuestaria, para el presupuesto de 1993 se definió y puso en marcha la normativa que dará sustento al nuevo sistema de presupuestación en el Sector Público y permitirá identificar los programas repetidos, ineficientes y con exceso de personal. Se postula como tarea prioritaria la conformación de una visión integral por parte de la Asamblea Legislativa en materia de gasto público que le permita pronunciarse sobre el contenido global de los presupuestos y evaluar los resultados de los entes públicos, y en cuyo empeño será apoyada por la Contraloría General de la República. El nuevo sistema está siendo puesto en práctica gradualmente, iniciándose en 1993 con un plan piloto en el Ministerio de Agricultura, el CNP, el IDA, la CCSS, AyA y el Ministerio de Salud, quedando para ejercicios posteriores su generalización gradual en toda la Administración Pública. Adicionalmente, dada la importancia del rubro de servicios personales en la composición del gasto público, se está desarrollando un sistema integrado de control de planilla del Sector Público no Financiero. Este sistema servirá de base no sólo para controlar los programas de movilidad voluntaria y movilidad horizontal sino que permitirá por primera vez tener un inventario de los recursos humanos con que cuenta el Estado. Un prototipo del sistema estará operando al finalizar el presente año.

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

29. Reforma Tributaria y de Aduanas: La puesta en marcha de un plan que facilite al sector productivo cumplir con sus obligaciones fiscales contribuirá de manera importante en conseguir que el Estado deje de ser un obstáculo al desarrollo, en especial cuando se pretende agilizar el comercio internacional en el marco del proceso de apertura económica que se promueve con el ajuste estructural. La estrategia de reforma en este campo supone una mejora sustantiva de la eficiencia en la estructura tributaria y en la cobertura de la base de recaudación, así como también de la precisión de los mecanismos para hacerla eficaz. La eficiencia tributaria resultará del reforzamiento del impuesto sobre la renta con el objeto de convertirlo en un instrumento redistributivo.
30. En la actualidad, las tasas impositivas varían de acuerdo a la fuente de ingreso. Si bien este tratamiento diferencial busca promover ciertas actividades económicas, lo hace a costa de introducir serias distorsiones en la asignación de recursos productivos, al tiempo que erosiona la base impositiva. Debido a que el impuesto sobre la renta no toma en cuenta la agregación de todas las fuentes de ingreso, su grado de progresividad se ve seriamente comprometido. Solamente bajo un esquema impositivo genuinamente progresivo, aquellos que reciben un ingreso más alto, deberán contribuir en una mayor proporción al fisco que aquellos con menor ingreso, esto es, independientemente de las distintas fuentes de sus ingresos totales. Esta agregación de todas las fuentes de ingreso ó globalización del impuesto sobre la renta, la integración del mismo entre personas físicas y jurídicas que evite una doble imposición, así como la eliminación de las distorsiones producidas por la inflación, serán los ejes principales para lograr una estructura tributaria más equitativa y eficiente evitando los desincentivos a la capitalización de las empresas y el ahorro.
31. Asimismo, la eficiencia tributaria también se verá favorecida por la consolidación de los impuestos existentes, al facilitar su administración, dejando únicamente los 8-10 impuestos que generan el mayor porcentaje de ingresos y ampliando su base. Además, con el objeto de recuperar la base del impuesto territorial se revisarán los mecanismos de actualización de los avalúos de propiedad vigentes. El proceso de revalúo general continuará pero a la vez se introducirá un mecanismo de ajuste para garantizar que las propiedades se tributen sobre el valor real y evitar las

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

presentes inequidades que resultan al actualizar los valores en base a la transferencia de propiedad.

32. Una parte importante de las exoneraciones han sido eliminadas a efecto de ampliar la base y la justicia tributarias, pero se reconoce la necesidad de completar la tarea de racionalizar los regímenes de incentivos sectoriales los cuales favorecen a ciertas actividades económicas a perjuicio de otras. Se fortalecerán las potestades de fiscalización de la Administración Tributaria, así como el régimen de sanciones aplicable a los evasores a la vez que una regionalización de servicios brindará mejor atención al contribuyente.
33. Estas mejoras a la estructura y administración tributaria se han encaminado a través de la presentación a la Asamblea de los proyectos de Ley de Eficiencia Tributaria y de Ley sobre el Impuesto Territorial.
34. El plan de acción que se ha iniciado para mejora de la administración tributaria detalla las medidas para implementar el nuevo esquema de una tributación moderna y será apoyado por un programa de asistencia técnica para la administración tributaria. A fin de ofrecer un mejor servicio al contribuyente y, simultáneamente, aumentar la recaudación fiscal. Los objetivos específicos que se proponen son: (1) Revisar el marco legal y elaborar las normas reglamentarias para la aplicación de los cambios introducidos en el sistema tributario y regular los nuevos procedimientos de recaudación, gestión y fiscalización; (2) Implantación de una nueva estructura organizativa de la Dirección General de Tributación Directa sobre criterios de organización funcional y de descentralización territorial; (3) Desarrollar nuevas aplicaciones y sistemas informáticos para los niveles de Gerencia y para el área de fiscalización; (4) Ejecutar planes de capacitación específica para la aplicación del nuevo marco tributario y para la utilización eficiente de los sistemas informáticos; y (5) Definir e implantar el modelo de gestión tributaria para "grandes contribuyentes".
35. El proceso de reforma en estos campos, tanto de administración tributaria y aduanera, convergerá a la creación de una agencia nacional de recaudación como ente desconcentrado bajo un régimen especial de empleo en el marco del Ministerio de Hacienda. La legislación correspondiente presentada a la Asamblea, dota a dicha agencia con este régimen especial que permite implantar una nueva estructura organizativa y

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

contratar personal adecuado para llevar a cabo los nuevos procesos administrativos aduanales. En el caso de las aduanas, los nuevos procesos se reorientarían hacia la facilitación del comercio internacional, la coordinación de los diversos trámites en una ventanilla única, y la fiscalización de las operaciones mediante mayor y mejor uso de los sistemas de información. La reestructuración de la administración aduanera se está llevando de acuerdo a un plan de acción que es el eje de los programas de asistencia técnica que se están ejecutando en esta área.

36. Mejoramiento de la Función Pública: Este campo aunque no es objeto específico del Programa de Reforma del Sector Público, es de extrema importancia por la necesidad de implementar una serie de reformas en el mediano plazo que tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de la función pública cual requisito fundamental para viabilizar las transformaciones a que está sujeto el Estado. Este proceso pasa por el necesario mecanismo de la capacitación y el entrenamiento del personal. Para un eficiente manejo del aparato del Estado, éste requiere una disminución importante en su planilla. Para apoyar este plan de acción, se fortalecerá los esquemas de compensación y programas de reentrenamiento que aceleran la absorción de empleados públicos en el Sector Privado. Por último, con el propósito de flexibilizar el uso de los recursos destinados al pago de planilla y lograr un adecuado sistema de incentivos para los servidores públicos, es necesario planear reformas al actual régimen por lo que se estará redactando un proyecto de Ley del Empleo Público.
37. Régimen de Pensiones: Para poder contar con un sistema más justo, que no permita abusos, se deben consolidar los regímenes especiales de pensiones a través de un proceso de reformas tendientes a la unificación de parámetros. Simultáneamente con esas medidas de saneamiento de los regímenes de pensiones, se procura dinamizar el mercado financiero al aprovechar la masa de recursos que constituyen las cuotas para financiar el retiro de los trabajadores, en actividades productivas altamente rentable que garanticen la solidez de los fondos de pensiones. A esos efectos, ya se han tomado las medidas administrativas que garantizan la solvencia financiera del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS; se aprobó la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, incorporando elementos de equidad en la contribución que hace el Estado y transformando a la vez el régimen en un fondo de capitalización; se aprobó la Ley Marco

Rafael Angel Calderón Fournier
Presidente de la República

de Pensiones, que unifica 19 regímenes con cargo al presupuesto nacional; y están en trámite legislativo los proyectos de Ley de Pensiones del Poder Judicial y de Pensiones Complementarias. Este último establece las condiciones necesarias para la creación de fondos de pensión voluntarios. Estos cambios deben ir acompañados por el establecimiento de un este supervisor para el auditoraje y control de los diferentes regímenes.

2.3 Política Social

38. La política social contemplada en la estrategia global de desarrollo busca preservar y profundizar los niveles de bienestar alcanzados por el país en las últimas décadas a través del mantenimiento de políticas de carácter universal en el campo de la salud, la educación y la dotación de medios de consumo colectivos y la ejecución de políticas focalizadas a nivel de asistencia social y la vivienda orientadas hacia los grupos más desfavorecidos de la población costarricense. Se contemplan tres niveles de acción:
- * Políticas de inversión en capital humano que son las relacionadas con las dimensiones estructurales del problema de la pobreza y que permiten la movilidad social vertical de una generación a otra. Dentro de este campo se cuenta las acciones relacionadas con la salud, la educación y la nutrición.
 - * Políticas de transferencia de activos físicos a los sectores más vulnerables tendientes a aumentar su patrimonio, entre los que se encuentran programas de vivienda popular, construcción de acueductos rurales, titulación de tierras, y los de promoción del desarrollo de la capacidad empresarial, como los de micro-empresa.
 - * Políticas tendientes a garantizar niveles mínimos de ingreso destinados a satisfacer estados de necesidad permanentes o transitorios de las personas pobres, que por razones de edad, desempleo, o bajo nivel educativo, son incapaces de generar por sí mismos los ingresos necesarios para una subsistencia digna.
39. Paralelamente, en el corto plazo se deben mejorar los mecanismos de coordinación y reordenamiento institucional en procura de una mayor racionalidad en la prestación de los servicios sociales. En el mediano plazo, se debe llegar a

Rafael Ángel Calderón Fournier
Presidente de la República

la integración de agentes no estatales al sistema de prestación de los servicios sociales, que permitan tener parámetros para guiar el mejoramiento de la calidad de los servicios, a la vez que se mejora la cobertura sin que ello signifique expandir la acción directa del Estado. A los efectos anteriores, el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) y la encuesta de Inversión Social (ENISO), son las dos herramientas que se implementan y permiten al Gobierno dirigir mas certeramente sus políticas en beneficio de las clases mas necesitadas, y dan base a una mejor coordinación de las agencias estatales que actúan en el Sector Social.

40. Educación: El sistema educativo nacional permite al país disfrutar de una posición privilegiada a nivel latinoamericano. Esto se traduce en mejores condiciones para el desarrollo de actividades productivas que demandan un recurso humano capacitado. Lo anterior no implica que el sistema no requiera de mejoras. De hecho, en el corto plazo es necesario tomar una serie de medidas urgentes para evitar su colapso. Entre éstas se encuentran la inversión en infraestructura educativa, material didáctico, la ampliación del curso lectivo y una mejor capacitación de los docentes, especialmente de las zonas rurales. El Gobierno ya ha avanzado en esta dirección al lograr la aprobación de un préstamo sectorial de educación, que financiarán el BIRF y el BID, destinado a llenar las necesidades señaladas. En el mediano plazo se debe propiciar un cambio en el modelo educativo buscando dirigir la política educativa a la formación ciudadana, la productividad y la producción y a la solidaridad social. En el plano institucional, se debe reforzar el rol rector del Ministerio de Educación y profundizar los esfuerzos por desconcentrar y descentralizar la administración y ejecución de la política administrativa.
41. Salud: Se debe garantizar la rectoría del Ministerio del ramo en la planificación, conducción y evaluación sectorial, a la vez que se consolidan los programas de atención integral, buscando pasar del énfasis en la atención curativa a la atención preventiva. El proceso de regionalización y desconcentración junto con el fortalecimiento de sistemas locales de salud serán los ejes sobre los que se dé esta transformación. Estos esfuerzos hacia la re-estructuración del sector se están apoyando mediante el Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud financiado por el BID. Es necesario impulsar nuevos modelos de financiamiento y

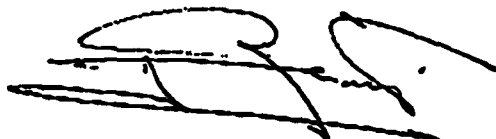
Rafael Ángel Calderón Fournier
Presidente de la República

administración de los servicios de salud, con la participación de terceros bajo la supervisión de las instituciones del Sector, agilizando su prestación y mejorando los niveles de satisfacción de la población.

42. Vivienda: En este campo, se han venido concediendo competencias a múltiples instituciones lo que ha resultado en duplicidades, ineficiencia en la ejecución de los programas y el consecuente desperdicio de recursos. Ante esta realidad, es importante avanzar hacia una estructura institucional sectorial adecuada, donde se fortalezca la rectoría del Ministerio, que permita racionalizar el empleo de los recursos destinados a solucionar el problema de la vivienda. También se establecerán mecanismos alternativos para allegar recursos financieros que fortalezcan el Sistema Financiero Nacional de Vivienda.
43. Promoción Social: Se debe impulsar un conjunto de medidas que busquen la democratización económica, al ampliar las posibilidades de acceso a los medios de producción. El objetivo es aumentar el número de pequeños empresarios con el fin de lograr una sociedad más solidaria e integrada. Se implementará un enfoque integral que incluye el mejoramiento de la capacidad de los agentes de crédito para llegar a esta clase de clientes, se implementarán programas de asistencia técnica aprovechando las ventajas que en este sentido ofrecen las organizaciones no gubernamentales y se agilizarán los procedimientos administrativos necesarios para consolidar sus empresas, en especial en lo referente a los derechos de propiedad.
44. Las medidas antes descritas resumen los principales componentes del programa de desarrollo del Gobierno. Este programa comprensivo coadyuvará a la reconversión productiva por medio de una asignación de recursos más eficiente. La eliminación del déficit fiscal estructural de la economía, reducirá la presión sobre los precios y las tasas de interés domésticos, conduciendo a una mayor inversión nacional y extranjera. La mejor orientación de los servicios sociales dirigirá más recursos a los grupos y áreas que más los necesitan, y mejorará los mecanismos de asignación del gasto orientado a los pobres, logrando así una sociedad más justa y solidaria.

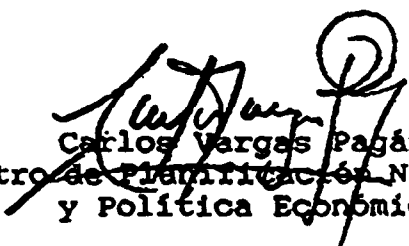
Rafael Angel Calderón Fournier
Presidente de la República

45. Desarrollar la economía al máximo de su potencial y difundir, entre toda la población los beneficios de ello, constituye una tarea difícil. El Gobierno de Costa Rica confía en que las medidas arriba descritas constituyen pasos determinantes para ese fin. La ayuda del BIRF y del BID es fundamental para el éxito del programa. Confiamos que, juntos, podremos construir el camino que llevará a Costa Rica a un crecimiento económico y social más acelerado, dentro del marco de democracia y paz que caracterizan al país.



Rafael Angel Calderón Fournier
Presidente de la República


Rolfo Méndez Mata
Ministro de Hacienda


Carlos Vargas Pagán
Ministro de Planificación Nacional
y Política Económica

REFORMAS PROPUESTAS A LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA

I. INTRODUCCION

- 1.1 Una característica del sistema tributario de Costa Rica es su complejidad, demasiados impuestos con múltiples tasas y exenciones. Como lo indica el Cuadro III.1 sobre cuatro tipos principales de tributos, esta complejidad también se aprecia en los impuestos sobre el consumo y la renta. Si bien dicha condición se suma a los costos administrativos de la recaudación impositiva, sus efectos sobre la eficiencia y la equidad son más inquietantes. Los diversos aspectos del tratamiento diferencial violan la equidad horizontal y distorsionan la distribución de recursos en la medida que los agentes económicos procuran reducir su responsabilidad tributaria. El tratamiento diferenciado en términos de exenciones a un conjunto de bienes y servicios erosiona el potencial rendimiento sustancial de los impuestos al consumo. En el caso del impuesto a la renta, además del impacto distorsionante de la inflación, el hecho que las diferentes fuentes de ingreso sean gravadas con tasas diversas afecta su potencial para promover la equidad y la eficiencia económica.
- 1.2 La justificación para promover un impuesto sobre las ventas/consumo específico con tasas uniformes y exenciones mínimas es bien conocida y en el caso de Costa Rica ha sido documentada por el estudio del FMI de 1990 (Informes sobre Costa Rica: El Sistema Tributario, Vito Tanzi, P. Shome, A. Atachabashian y M. Beytía, 27 de abril de 1990). Como se observó en el texto principal de este documento, el Banco apoya la implantación de reformas para eliminar impuestos de bajo rendimiento, para delegar los cobros a los usuarios en los organismos apropiados y para proporcionar tratamiento uniforme en términos de coberturas, tasas y otras disposiciones para los cuatro o cinco tributos principales sobre las ventas/consumo específico.
- 1.3 La finalidad de este anexo es presentar razones menos conocidas para los tres cambios principales recomendados al impuesto a la renta -- ampliar su base para incluir todas las fuentes de ingreso, introducir un método para ajustarlo a la inflación que afecta particularmente a los tributos sobre la renta de las sociedades, e integrar estos últimos con el de la renta individual para eliminar la doble tributación al nivel de la empresa y del accionista. La razón para considerar todas las fuentes de ingreso a fin de determinar el patrimonio individual es, quizá, el más fácil de comprender dado el criterio de equidad horizontal y vertical y de eficiencia económica. Este concepto impositivo global somete todas las ganancias, con independencia de sus fuentes, a un solo tributo

progresivo. No hay incentivos para dispersar ganancias entre distintas actividades económicas sujetas a tributación diferencial a fin de reducir la responsabilidad impositiva. Las otras reformas afectan a las empresas y su justificación se fundamenta en una bibliografía extensa de teoría y práctica. Por ello, la Parte II analiza el impuesto sobre la renta de las sociedades y la magnitud de sus distorsiones. La Parte III intenta cuantificar los probables impactos fiscales del paquete de reformas tributarias recomendado. Las reformas impositivas propuestas se sintetizan en el Cuadro III.2. Los cuadros se incluyen al final del Anexo.

II. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES Y LAS TASAS TRIBUTARIAS EFECTIVAS

A. Aspectos generales

- 2.1 La primera parte analiza los efectos de la inflación y de los incentivos a las inversiones en las tasas impositivas efectivas de las empresas. Dado el número de sistemas de incentivos a la inversión privada en diversas actividades económicas, la declaración obligatoria no es un indicador adecuado de la carga impositiva sobre las empresas. Asimismo, los índices inflacionarios de doble dígito y la deducción de los intereses nominales de la renta imponible reducen sustancialmente las tasas impositivas efectivas de las empresas con financiamiento mediante deuda y con un porcentaje elevado de activos reales.

B. Distorsiones producidas por la inflación

- 2.2 El sistema tributario vigente no corrige los efectos de la inflación sobre el valor neto de la empresa según el balance, y solo parcialmente la declaración de renta ajustando los descuentos por depreciación. La falta de un sistema global de indexación lleva a las empresas a reducir sus obligaciones tributarias aumentando las deudas y disminuyendo el financiamiento mediante acciones y participaciones de capital. Otra distorsión importante es que las empresas con utilidades similares pero con diversas estructuras de activos son tratadas en forma diferente por el sistema tributario. Las empresas en actividades económicas que requieren mantener una proporción elevada de activos monetarios, como las instituciones financieras, afrontan una mayor carga tributaria que aquellas actividades con una alta proporción de activos reales. Los cálculos de la magnitud de estas fuentes de distorsión se proporcionan en los capítulos siguientes.

1. Inflación y la estructura financiera de las empresas

- 2.3 En el sistema tributario vigente la inflación crea un sesgo contra el financiamiento mediante acciones y participaciones de capital y en favor del financiamiento mediante deuda. Al incrementar su

endeudamiento, la empresa puede reducir la renta imponible en exceso del aumento real de los gastos; la inflación reduce la deuda real de la empresa y aumenta su valor neto. Este sesgo se robustece por la tributación doble sobre las utilidades de la empresa y el ingreso del accionista.

- 2.4 Las tasas tributarias efectivas asociadas con diferentes combinaciones de activos financieros pueden ser calculadas aplicando el modelo de la tasa impositiva marginal real (TIMR). ^{1/} Este modelo calcula un nivel de rentabilidad para la corriente de efectivo después de pagar los impuestos de un proyecto hipotético. La TIMR es la diferencia de la rentabilidad antes y después de la tributación, expresada como porcentaje de la rentabilidad antes de los impuestos. Mide el diferencial — subsidio o multa — que el sistema de impuesto a la renta impone sobre el mercado de inversiones. Los cálculos de la TIMR se realizan bajo la hipótesis de un proyecto industrial "típico" con una rentabilidad previa a la tributación de 10% y la siguiente combinación de activos: maquinaria y equipo 40%, edificios 40%, vehículos 10% y terrenos 10%. Las otras suposiciones son un nivel inflacionario del 25% y un tipo de interés de 35% sobre la deuda del proyecto.
- 2.5 Si se aplican estas presunciones al modelo TIMR, indican que, dependiendo de la estructura del financiamiento, la tasa tributaria efectiva de una empresa sujeta a la tasa máxima de 30% es de 40,5% para financiamiento mediante acciones y participaciones de capital, 30% para utilidades retenidas y 9% para financiamiento mediante deuda del 80% (este es el máximo permitido por el modelo; el otro 20% se supone que corresponde a financiamiento por acciones y capital). En este ejemplo, el proyecto registra pérdidas durante los primeros cuatro años, las que pueden extenderse a un quinto año para efectos tributarios. La tasa efectiva para el financiamiento mediante acciones y participaciones de capital es superior a la tasa legal por la doble tributación sobre la rentabilidad del proyecto, 30% a nivel de empresa y 15% a nivel individual ($-30 + 0,7 * 15 = 40,5$). Si las utilidades ordinarias se retienen en su totalidad y suponiendo que estos recursos se utilizan para financiar proyectos nuevos (con la misma estructura de activos), la TIMR es igual a la del impuesto legal sobre las utilidades empresariales (30%). Ello porque las utilidades se materializan cuando los accionistas venden sus acciones, operación que está exenta de impuestos. La TIMR indica que bajo financiamiento

^{1/} Este modelo ha sido utilizado en diversos estudios del Banco Mundial e informes de países. Para un examen del modelo desarrollado en una planilla electrónica Lotus, véase D. Dunn y A. Pellechio, "Analyzing taxes on business income with the marginal effective tax rate model". Documento de análisis del Banco Mundial N° 79, 1990.

mediante deuda y por la deducción del interés nominal, la empresa puede reducir su carga tributaria a un tercio del nivel obligatorio.

2. Inflación y tasas tributarias efectivas para diferentes sectores económicos

- 2.6 Otra distorsión provocada por la inflación es que el tratamiento impositivo varía entre los sectores. Los sectores productivos con oportunidades de inversión en activos relativamente libres de riesgos (con mayores ventajas) tienen una conveniencia tributaria importante sobre otros sectores de servicios con una proporción elevada de activos monetarios, como el sector financiero. Esta situación distorsiona seriamente las decisiones de inversiones de los agentes económicos y provocan una distribución deficiente de los recursos.
- 2.7 El Cuadro III.3 contiene los resultados de los cálculos de la tasa tributaria efectiva para los diferentes sectores identificados en una muestra de 125 empresas. La tasa tributaria efectiva es definida como el coeficiente de los impuestos pagados en 1990 medido por la renta imponible ajustada al nivel inflacionario (utilizando la metodología propuesta). Como consecuencia de los altos índices del financiamiento mediante deuda, sobre 95%, la agricultura y la construcción tienen tasas efectivas ligeramente superiores a cero. Si bien el sector comercial también dispone de ventajas (con 79% de financiamiento mediante deuda), la mayor proporción de activos monetarios (66,5%) resulta en una tasa efectiva más cercana a la tasa sobre el impuesto a la renta de las sociedades. Dado el nivel inflacionario de 27,3% en 1990, la tasa tributaria efectiva para toda la muestra es de solo 17,8%, casi la mitad del impuesto obligatorio sobre la renta de las sociedades.
- 2.8 El sector financiero es el único con una tasa tributaria efectiva superior al impuesto legal sobre la renta de las sociedades. La estructura de los activos de las instituciones financieras se caracteriza por una proporción alta de activos monetarios, en la que la inflación provoca pérdidas cuantiosas que se ignoran en el cálculo de la renta imponible. Pero el sistema tributario costarricense, al gravar activos financieros similares con tasas diferentes crea oportunidades de arbitraje impositivo y una reducción del peso tributario de las instituciones financieras. Se permite a los bancos deducir el interés nominal pagado por depósitos de renta imponible (gravados en 30%) e invertir en activos financieros que se gravan en 0% u 8%. Por ello, el efecto neto del sistema tributario sobre el sector financiero depende en gran medida de los requisitos de reserva y de las ventajas. Por ejemplo, las exigencias de reservas elevadas para un determinado nivel de deuda implica un aumento en el financiamiento de capital de los activos monetarios y una sobreestimación sustancial de la renta imponible. Por otro lado, las ventajas y los requerimientos

menos estrictos de reservas aumentan los recursos disponibles para impuesto de arbitraje. De acuerdo con los resultados de la muestra, el primer efecto (pérdidas inflacionarias) domina al segundo efecto (impuesto de arbitraje) y la tasa tributaria efectiva de las instituciones financieras es mayor que el impuesto a la renta de las sociedades.

- 2.9 La falta de indexación en el sistema tributario de Costa Rica y la existencia de un tratamiento impositivo preferencial para ciertos activos financieros explican parcialmente los márgenes importantes registrados en el sector financiero. Los impuestos sobre las pérdidas inflacionarias de las instituciones financieras aumentan los costos de intermediación. La inversión en tales activos desvían los recursos financieros del sector privado, con lo cual se aplica presión en las tasas de los empréstitos y márgenes. Asimismo, la deducción del interés nominal aumenta artificialmente la demanda de crédito del sector privado, lo que resulta en una presión adicional sobre el nivel y costo de la intermediación financiera.

C. Incentivos a las inversiones

- 2.10 El sistema tributario costarricense también se caracteriza por una estructura compleja de incentivos que afecta a la mayoría de los sectores económicos. El que se aplica con mayor frecuencia a las inversiones es el de las exenciones a los aranceles de importación para bienes de capital y a los impuestos sobre la renta de las empresas. Estos se utilizan para promover inversiones en la agricultura, el turismo, la industria, la silvicultura y en las exportaciones no tradicionales. Las deducciones por inversión (depreciación acelerada y deducción de gastos en inversiones) se emplean para promover inversiones nuevas en los sectores agrícola y turístico y los créditos impositivos en favor de las inversiones se emiten para el desarrollo de proyectos nuevos en la manufactura y silvicultura. Este último sector disfruta de varios incentivos generosos, incluido un crédito tributario transferible del 100% para plantaciones y otros gastos de inversión y exenciones arancelarias para bienes de capital.
- 2.11 Las actividades económicas exoneradas de impuestos a la renta pueden obtener otros beneficios de incentivos por la deducción y los créditos tributarios en favor de las inversiones mediante la transferencia de pérdidas y créditos tributarios a otras actividades de la misma empresa, o por la venta de rebajas impositivas a una empresa diferente. Las firmas en sectores no exentos del impuesto a la renta pueden deducir la renta imponible y su obligación tributaria mediante la inversión en acciones de empresas en sectores que son favorecidos por estos incentivos a las inversiones. Los créditos tributarios en favor de la inversión (especialmente CAT y CAF) son de fácil transferencia y representan una erosión grave a los ingresos fiscales. En 1990 implicaron una

reducción de casi un cuarto del impuesto a la renta de las sociedades. Esta facultad de transferir se suma a las dificultades de coordinación entre las diversas entidades envueltas en la administración de los distintos regímenes y es casi imposible para el Ministerio de Hacienda mantener una cuenta de los costos y beneficios fiscales de esos esquemas de incentivos.

- 2.12 La administración de los diferentes incentivos comprende la participación de cinco órganos del gobierno de cuatro ministerios, con lo cual se crea un problema serio de control fiscal. El número de procedimientos burocráticos y de criterios subjetivos empleados para conceder muchos beneficios también introduce costos importantes para el sector privado, particularmente para empresas pequeñas. Estos costos y la existencia de incentivos que se superponen en ciertas empresas, como deducción del interés nominal, depreciación acelerada y deducciones por inversión, parecen inducir a muchas empresas a desistir de ciertos beneficios fiscales. En la muestra de 125 empresas, solo algunas firmas aplicaron ciertas deducciones, como la depreciación acelerada y la indexación de rebajas por depreciación.
- 2.13 Los créditos tributarios en favor de la inversión generan subsidios importantes para ciertas actividades e inducen a decisiones sobre producción que se dirigen hacia el uso intensivo de capital. El Cuadro III.4 muestra el efecto de los incentivos a la inversión sobre la tasa impositiva marginal efectiva de la agricultura, turismo, industria y silvicultura. Los incentivos para inversiones agrícolas reducen la TIMR a casi la mitad del 40,5% calculado bajo la hipótesis sin tratamiento preferencial sectorial y con financiamiento mediante acciones y participación de capital. Bajo el financiamiento mediante deuda, la TIMR se reduce aun más, a 12,3%. Para los otros sectores que promueve el gobierno costarricense la situación es mucho más favorable; no solo se reduce la renta imponible, sino que en el hecho la inversión es subvencionada por la combinación de incentivos sectoriales y su financiamiento mediante deuda. Una interpretación del Cuadro III.4 demostraría que un proyecto de inversión con una tasa de rentabilidad de 10% rendiría 18%, 14% y 38% en turismo, industria y silvicultura, respectivamente, dado el impacto de los créditos tributarios en favor de la inversión y del subsidio del sistema impositivo sobre deuda. La condición de que solo los recursos generados por la misma actividad sean elegibles para deducciones de la renta imponible, limita los beneficios potenciales de estos incentivos en el sector agrícola.

III. IMPACTO FISCAL PROBABLE DE LAS REFORMAS

- 3.1 Los cálculos de la muestra de 125 empresas sugieren que el impacto del ajuste por inflación produciría aumentos importantes y significativos en el rendimiento de los ingresos. Como se muestra en el

Cuadro III.5, con un impuesto uniforme de 30% a la renta de las sociedades, los ingresos impositivos aumentarían 68%, con incrementos comparables de 40% y 12% con tasas de 25% y 20%, respectivamente. Como el cuadro lo demuestra, los sectores más endeudados son los que registrarían un impacto mayor de sus obligaciones tributarias, que antes eran rebajadas por las deducciones de los intereses nominales. Por la importancia de estos sectores, el gobierno quizá opte por un menor impuesto a la renta de las sociedades, a fin de obtener ganancias de eficiencia por la implantación de un ajuste eficaz por concepto de inflación.

- 3.2 Sin embargo, estos impactos fiscales positivos disminuyen si se considera la eliminación de la tributación doble que en el hecho convierte el impuesto a la renta de las sociedades en un crédito o en un tipo de gravámen retenido en la fuente para el impuesto individual a la renta. La tasa específica de 15% (o 5%) sobre los dividendos es sustituida por el correspondiente impuesto a la renta del accionista individual después de haberle acreditado los impuestos pagados a nivel de la empresa. De igual forma, la tasa específica de 8% sobre utilidades de intereses nominales es reemplazada por el impuesto a la renta individual sobre las utilidades totales, que incluye las ganancias por intereses reales.
- 3.3 Este análisis sugiere que los incrementos de los ingresos logrados por la indexación serían casi iguales a las pérdidas por la eliminación de la doble tributación y la reducción del impuesto a la renta de las sociedades que el gobierno costarricense dijo que disminuiría del 30% al 25%. Como lo indica el Cuadro III.6, si la inflación disminuye del 27,3% al 16%, como lo espera el gobierno, los resultados experimentan un cambio. Pero si las utilidades de la indexación son menores a las esperadas, el impacto fiscal neto no se alteraría radicalmente, ya que la menor inflación se traduce en menores pagos de intereses sobre la deuda pública.

TABLA III.1 ESTRUCTURA IMPOSITIVA CON TRATAMIENTO DIFERENCIADO POR FUENTE DE INGRESO

de Ingreso	Tratamiento Impositivo	Método de Recaudación
Asalariado	<p>Escala impositiva para el salario mensual en colones:</p> <p>< 55,000 0%</p> <p>55,000 --<= 83,000 10%</p> <p>>83,000 15%*</p> <p>*limitado a 1/12 del salario anual efectivamente fijando una tasa máxima del 8.25%</p>	Retención en la fuente con pago a cuenta trimestral
rendas Lucrativas	<p>Escala impositiva para ingreso neto anual en colones:</p> <p><245,000 0%</p> <p>245,000 -- < 367,000 10%</p> <p>367,000 -- < 612,000 15%</p> <p>612,000 -- <=1,225,000 20%</p> <p>> 1,225,000 25%</p>	Declaración de Renta anual (Forma R3) con pagos a cuenta trimestrales
res ganados	8% (se aplica a los intereses nominales); intereses sobre títulos emitidos por bancos o en la bolsa de valores no forman parte de la renta gravable; intereses sobre activos emitidos por cooperativas, Banco Popular or financieras de vivienda están exentos	Retención en la fuente
ndos	15% (se aplica a los ingresos nominales); para acciones de la bolsa de valores de Costa Rica la tasa del impuesto es de 5%	Retención en la fuente
ndes	<p>Escala impositiva aplicada al ingreso neto por concepto de ventas brutas en colones:</p> <p><= 3,675,000 10%</p> <p>> 3,675,000 -- <7,350,000 20%</p> <p>> 7,350,000 30%</p> <p>se aplica un mínimo de 12,000 colones; cooperativas y el empresas del sector público están exentas</p>	Declaración de Renta anual (Forma R3) con pagos a cuenta trimestrales

TABLA III.1A: IMPUESTOS SOBRE LAS VENTAS (excluyendo impuestos sobre el comercio exterior)

to	Tratamiento impositivo	Método de Recaudación
to general sobre las ventas	<p>La tasa actual es de 12% y se reducirá al 11% in 1992 y al 10% en 1994. Exenciones aún excluyen de la base tributaria bienes y servicios definidos dentro las canastas que incluyen productos alimenticios, agrícolas y de vivienda.</p>	Retención al punto de ventas con declaración trimestral del impuesto retenido; existen 4 regímenes incluyendo dos que aplican para pequeños comerciantes.
ivos de consumo	<p>Tasas diferenciadas se aplican de acuerdo al origen del producto y sus insumos:</p> <p>Alcohol 12% to 50%; Tabaco 50% to 75%; Cerveza 5%</p> <p>gaseosas 5% to 14%; Electrodomésticos varias tasas</p>	Retención al punto de ventas con declaración trimestral del impuesto retenido
porial	<p>Propiedades 0.36% to 1.17%; Construcciones de alto valor 1% to 1.5%;</p> <p>Vehículos 1% to 2%; Transferencia de vehículos 75%</p>	Administrado por el Ministerio de Hacienda mediante el Registro Nacional

Tabla III.2: RESUMEN DE LA NUEVA ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROPUESTA

CATEGORÍA	MODIFICACION PROPUESTA
Ampliar base del impuesto a la renta a incluir todas las fuentes de ingreso y aplicar tratamiento uniforme	<p>(1) personas que tienen otras fuentes de ingreso además de trabajo dependiente (como asalariado) tienen la obligación de pre declaración de renta e incluir los ingresos de <u>todas</u> las fuentes;</p> <p>(2) reducir a 1.5% el impuesto del 8% por intereses nominales ganados por depósitos bancarios lo cual es un desincentivo para ahorro financiero;</p> <p>(3) para evitar la evasión y en especial limitar el traspaso de pérdidas se eliminaría la posibilidad de registrar pérdidas indefinidamente en el tiempo y traspasarlas a diferentes fuentes de ingreso;</p> <p>(4) eliminar la norma que establece el impuesto máximo para trabajadores dependientes como el sueldo promedio anual (es decir, del 8.25%);</p> <p>(5) eliminar tasas diferenciadas a las utilidades de empresas;</p> <p>(6) eliminar deducciones diferenciadas por carga familiar, de acuerdo a la fuente de ingreso;</p> <p>(7) eliminar las rentas presuntas para contribuyentes de altos ingresos;</p> <p>(8) crear mecanismo de integración para eliminar la doble tributación a las utilidades distribuidas por empresas a sus accionistas. Recomendamos un sistema de integración parcial en el cual los dividendos se integran a la base de la renta global del individuo. Al individuo se le otorga un crédito por el impuesto correspondiente a los dividendos pagado a nivel de empresa.¹ Esto eliminaría el impuesto específico a los dividendos del 15% y reemplazarlo por la tasa que le corresponda al individuo en su declaración de renta global.² En el caso de personas físicas con actividades lucrativas (R2), el mecanismo de integración completo en el sentido de que se incluyen todas las utilidades en la renta global del individuo.³ Se anota que los ejecutivos distribuidos a los socios de <u>todas</u> las personas jurídicas, incluyendo cooperativas, fundaciones y asociaciones, formarán parte de la base de la renta global;</p> <p>(9) ampliar la base gravable al incluir ganancias de capital no habituales al eliminar exención del Art. 6 (d)⁴;</p> <p>(10) ampliar número de tramos aplicando a toda persona física una escala única;</p> <p>(11) simplificar el régimen para pequeña empresa acorde con el tratamiento bajo el impuesto sobre las ventas.</p>
Eliminar distorsiones causadas por la inflación	<p>(1) aplicar la corrección monetaria ajustando los activos no financieros y capital total de la empresa por el índice de precios al consumidor;⁵</p> <p>(2) Ajustar anualmente por la variación del índice de precios al consumidor todos los valores establecidos en la ley de la renta, ventas y propiedad.⁶ Este ajuste es especialmente importante en la definición de tramos y topes máximos así como los montos adeudados por los contribuyentes.</p>

¹ Se recomienda otorgar el crédito que corresponda al impuesto efectivamente pagado por la empresa.

² En el caso de utilidades repatriadas, la tasa de impuesto a aplicar debe considerar la tasa de impuesto del país de origen del inversionista con el objeto de que existan oportunidades de inversión competitivas y evite transferencias de ingreso del Gobierno de Costa Rica a un gobierno extranjero. Dado que el mayor volumen de inversión extranjera proviene de los EEUU se propone aplicar una tasa del 34% (tasa aplicada a la utilidad de empresas en los EEUU) menos la tasa pagada por la empresa.

³ Para los R2 no existe el problema de asignar utilidades en relación a la participación de accionistas en la propiedad de la empresa porque hay un solo propietario.

⁴ Se mantiene la exención por ganancias de capital como resultado de cambios en los precios de las acciones.

⁵ En base a un estudio de los diferentes sistemas para la corrección monetaria, se efectuó una simulación de una variante simplificada del método chileno usando una muestra de 125 empresas. Se decidió no adoptar los métodos argentinos o brasileños, aunque son más simples se sacrifica un margen importante de precisión y aplicación general a través de diferentes sectores por unos cuantos cálculos más. Por ejemplo, en el método brasileño no hay ajuste por inventarios los cuales se valúan usando el método FIFO. Esto tiende a promover niveles de inventarios más altos y subestima el costo de ventas lo cual resulta en una sobreestimación de la renta gravable. El método recomendado es más simple del vigente en Chile que utiliza una variedad de índices y contabiliza más precisamente el momento en el año en el cual se efectuaron las transacciones. En base a los estados financieros que forman parte de la declaración de renta de las empresas, los activos fijos, inventarios (considerados activos reales y valuados con el método LIFO) así como capital ajustaron por la variación en el IPC (índice de precios al consumidor); activos y financieros y pasivos en moneda extranjera se ajustaron por la variación en el tipo de cambio.

⁶ Para simplificar este ajuste, se recomienda expresar montos monetarios en unidades tributarias. Por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria, esta unidad está definida como 25,000 colones a ser ajustada mensualmente por el IPC del mes anterior.

<p>onalizar ntivos a la ucción</p>	<p>(1) En el caso de la industria: (a) Ley 7017, Art. 5 que concede el crédito a la inversión; (b) Para ciertos servicios como cortos comerciales de televisión, la Ley 2426 (de Fomento y Desarrollo Industrial) y exoneraciones de aranceles en un 100% sobre el equipo y créditos a la renta por un 90% del valor de las inversiones.</p> <p>(2) Para la agricultura: (a) exoneración de impuesto territorial; (b) Ley 7064 (Fodea) Art. 24 que permite la depreciación acelerada de activos fijos, créditos al impuesto a la renta, inversiones de capital y exoneración de todo tributo y sobretasa a la importación de maquinaria, equipo e insumos; (c) provisiones de la Ley del Impuesto a la Renta (Ley 7092) que autorizan la doble deducción del impuesto territorial, renta gravable y más tarde del impuesto a pagar.</p> <p>(3) En el caso del turismo: (a) exención del impuesto a la renta; (b) Ley 6990 que otorga a los servicios de hotelería, transporte aéreo y acuático de turistas la exención total del impuesto a la renta por un periodo de 12 años sobre las utilidades no redistribuidas, depreciación acelerada y créditos de hasta el monto invertido. (c) Art. 8 que permite descontar de la base gravable del impuesto a la renta los gastos que realicen las empresas en vacaciones de turismo para su personal.</p> <p>(4) En el caso de exportaciones no tradicionales, eliminar la deducción del impuesto a la renta sobre utilidades obtenidas de exportaciones otorgada con los contratos de exportación.</p>
<p>onalizar ntivos forestales</p>	<p>(1) limitar aplicación de incentivos a aquellos suelos frágiles donde la única actividad económica sostenible sea la forestal; términos prácticos limitar las categorías de suelos elegibles que actualmente se extienden del III al VII);</p> <p>(2) unificar los regímenes de incentivos eliminando las exenciones específicas (al impuesto territorial, renta, y de pago de aranceles para equipo) y el fideicomiso (que provee crédito subsidiado);</p> <p>(3) incrementar la participación de capital del sector privado a por lo menos un 50% de la inversión en plantaciones y el otorgamiento de CAF por otras inversiones;</p>
<p>liar base del uesto sobre las tas</p>	<p>(1) eliminar exenciones a la electricidad de consumo de más de 250 kwh y materiales de construcción;</p> <p>(2) continuar con la ampliación de la base impositiva siguiendo los lineamientos de Tanzi e incluyendo los importantes rubros de servicios profesionales --lo cual es crítico para realizar cruces con el impuesto a la renta de este grupo-- y de otros definidos en las diferentes canastas sectoriales.</p> <p>(3) La ampliación de la base impositiva debe coordinarse con la racionalización del impuesto al consumo selectivo lo que implica la reducción del número de productos afectos (a los cinco que rinden más del 90% recaudado por este impuesto) y una mayor uniformidad de las tasas aplicadas a estos productos.</p>
<p>ogar impuestos res</p>	<p>(1) eliminar el timbre educación y cultura y otros menores (señalados por Tanzi) cuyo costo administrativo es mayor a su recaudación;</p> <p>(2) delegar impuestos que representan cargos al usuario a las agencias que están encargadas de manejar los respectivos rubros; lugar de imponer impuestos con base amplia y destinos específicos.</p>
<p>blificar y onalizar el uesto territorial</p>	<p>(1) la consolidación de impuestos territoriales con tasas uniformes y desarrollo de mecanismos para la actualización regular de avalúos cada 4 años e incluyendo la ampliación de la base con la incorporación de propiedades no incluidas en los regímenes de impuestos;</p> <p>(2) la transferencia de los automóviles al sistema de impuestos a la propiedad y de esta manera simplificar su actual traspaso por varios impuestos tales como el impuesto al traspaso de vehículos exonerados. La reducción de exoneraciones y niveles arancelarios no justifican la mantención de este último impuesto.</p>

TABLA III.3: RESUMEN DE RESULTADOS DEL ANALISIS DE IMPACTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS (DATOS DE 1991)

SECTOR (# Observaciones)	AGRICULTURA (18)	COMERCIO (46)	CONSTRUCCION (3)	INDUSTRIA (19)	SERV. BAR/ RESTAURANTE (5)	SERVICIOS FINANCIEROS (2)	OTROS (32)
RA DE: (EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE ACTIVOS)							
ivos (colones)	96.3	79.0	93.0	35.2	52.6	79.2	65.7
ivos (m. extranjera)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
tal	3.7	21.0	7.0	64.8	47.4	20.8	33.2
Fijos:							
ina equipos	7.2	2.1	0.6	36.2	42.3	0.6	7.1
culos	4.5	0.9	0.0	3.7	1.2	1.8	6.8
icios	20.5	0.4	0.0	18.3	2.7	0.0	9.1
ra	21.1	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0	1.3
Financieros:							
olones	16.2	66.5	35.9	17.9	41.7	85.0	45.6
res	0.0	0.7	0.0	21	0.7	0.0	9.1
oneda extranjera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ios	19.0	21.8	62.8	14.2	8.5	0.0	11.5
tivos	11.5	7.8	6.6	5.9	2.8	12.6	8.3
RA IMPOSITIVA							
avable sin reforma	(21,104.9)	67,717.6	1,803.6	34,899.7	1,538.4	2,172.4	12,417.4
con reforma	6,671.4	73,454.5	25,932.3	63,101.3	2,654.5	1,458.0	18,585.5
avable (/a) con reforma	18,267.9	83,266.0	26,412.2	65,942.0	3,376.0	1,458.0	26,998.5
/Pérdida correc. monetaria	28,870.4	5,549.1	24,128.7	32,060.4	1,116.1	(1,311.7)	6,171.7
a Pagar (/a) sin reforma	842.7	20,389.0	541.5	12,661.1	654.8	621.2	4,521.9
(/a) con reforma	5,480.4	24,979.8	7,923.7	19,782.6	1,012.8	437.4	8,099.5
contratos sin reforma	0.0	983.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto(/b)	28.4	29.9	29.7	29.7	28.2	29.8	27.3
ctiva (/c)	4.6	24.5%	2.1%	19.2%	19.4%	42.6%	16.7%
truncando valores negativos a zero							
edio Ponderado							
a Efectiva=Impuesto a Pagar sin reforma/Renta Gravable con reforma (truncando valores negativos a zero).							
Activos	340,913.3	1,706,968.8	154,250.5	514,672.8	39,418.5	41,103.1	506,169.7
	10.3%	51.7%	4.7%	15.6%	1.2%	1.2%	15.3%

TABLE III.4: TASAS MARGINALES EFECTIVAS: IMPACTOS DE REGIMENES DE INCENTIVOS BAJO DOS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO (DATOS DE 1991)
(porcentaje)

	Alternativas de Financiamiento	
	50% Capital Propio y 50% Utilidades Retenidas	50% Deuda y 50% Utilidades Retenidas
Industria	16.6	12.3
Comercio	-22.7	-83.0
Agricultura	-6.2	-44.9
Otros	-101.6	-280.7

TABLA III.5: ANALISIS DE SENSIBILIDAD --INCREMENTO EN LA RECAUDACION A DIFERENTES TASAS (DATOS DE 1991)
(en porcentaje de la recaudación sin reformas)

SECTOR (# Observaciones)	AGRICULTURA (18)	COMERCIO (46)	CONSTRUCCION (3)	INDUSTRIA (19)	SERV. BAR/ RESTAURANTE (5)	SERVICIOS FINANCIEROS (2)	OTROS (32)
Forma del 30%	550%	23%	1363%	56%	55%	-30%	79%
Forma del 25%	442%	2%	1119%	30%	29%	-41%	49%
Forma del 20%	333%	-18%	875%	4%	3%	-53%	19%

TABLE III.6: ANALISIS DE SENSIBILIDAD --INCREMENTO EN LA RECAUDACION A DIFERENTES TASAS BAJO UNA TASA DE INFLACION DEL 16% (DATOS DE 1991)
(en porcentaje de la recaudación sin reformas)

CA	SECTOR (# Observaciones)						
	AGRICULTURA (18)	COMERCIO (46)	CONSTRUCCION (3)	INDUSTRIA (19)	SERV. BAR/ RESTAURANTES (5)	SERVICIOS FINANCIEROS (2)	OTROS (32)
	366	13	777	34	54	-3	48
	288	-6	631	12	28	-19	24
	211	-25	485	-11	3	-36	-1

PLAN DE ACCION PARA LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

I. INTRODUCCION

- 1.1 Como se señaló en el texto principal de este documento, la estructura orgánica de la Dirección General de Tributación Directa (DGTD), que es responsable de los impuestos internos, ha sido identificada como un obstáculo a su eficiencia administrativa. La estructura exhibe una combinación ad hoc de organización por funciones y por tipo de impuesto, en que las responsabilidades se duplican a lo largo de una larga lista de departamentos bajo la autoridad directa del director o del subdirector de la DGTD. Solo en fecha reciente las oficinas regionales fueron conectadas con el sistema de información de la DGTD y no han podido ofrecer a los contribuyentes ni siquiera los servicios más esenciales. En su lugar, las tareas operativas se han concentrado en la oficina principal de la DGTD en el Ministerio de Hacienda en San José, lo que se suma a la falta de definición de las funciones de administración y control. Las rigideces del servicio civil también han obstaculizado las mejoras necesarias para agilizar los procedimientos y funciones, especialmente aquellos relacionados con el aprovechamiento de las ventajas de las instalaciones de computación, que permitirían liberar a cierto personal de la DGTD para desempeñar otras tareas no rutinarias.
- 1.2 Si bien la DGTD no distribuye en forma eficiente o adecuada los recursos a su disposición, hay casos en que el marco jurídico y reglamentario también constituye un obstáculo. Como se describió en el texto principal del documento y en el Anexo C, la compleja estructura impositiva, con abundancia de tratamientos discrecionales y poco uniformes, atenta contra una administración eficiente. En estas circunstancias, es difícil identificar a los contribuyentes y asegurar su inclusión en el sistema tributario. En fecha reciente, comenzando por la Ley 7.293 que eliminó algunas exenciones, la DGTD se ha dedicado a aplicar con mayor rigor las multas por evasión y fraude tributario.
- 1.3 En consideración a estas flaquezas, los principios generales que se enuncian a continuación orientaron el plan de acción convenido con el gobierno para las reformas presentadas en el Capítulo III. El documento del gobierno (Plan de Acción para la Administración Tributaria) contiene notas explicativas que no están incluidas.

II. PRINCIPIOS PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

- 2.1 Los principios básicos para la reestructuración de la DGTD se concentran en una organización por función que será realizada por una entidad nacional de recaudación, en la regionalización de las actividades de administración tributaria y en el establecimiento de una unidad dedicada a los contribuyentes principales. La creación de la entidad nacional para la recaudación de impuestos y aranceles permitirá la descentralización de las funciones de recaudación de aquellas de reglamentación, que actualmente se encuentran bajo la DGTD. La entidad será creada bajo un marco especial de la actual ley de servicio civil, que el gobierno considera como una alternativa institucional más efectiva para designar los nuevos recursos humanos que se requieren para mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria en Costa Rica.
- 2.2 La organización funcional reconoce que hay ciertos procedimientos que son estándares en la administración de la mayoría de los impuestos. Como tal, dichos procedimientos necesitan ser racionalizados y simplificados de modo que sus componentes habituales puedan lograrse mediante automatización, en tanto que los no ordinarios y, particularmente los servicios al cliente, puedan ser diseñados en forma adecuada, prestando atención especial al talento y a la capacitación del personal para un servicio eficaz.
- 2.3 El propósito de la descentralización es proporcionar servicios más accesibles al contribuyente, puesto que hoy día la mayoría se presta en San José. En las oficinas regionales se puede proceder a la inscripción en el registro de contribuyentes, actualizar la información que contiene y prestar otros servicios que van desde información a recaudación y declaraciones de impuestos. A corto plazo la Oficina de Títulos de Propiedades permanecerá centralizada en San José. Al concentrar los servicios en las proximidades del cliente, la oficina central dispondrá de mayor tiempo para dedicarse a las funciones de fiscalización, incluida la evaluación del desempeño y la formulación y fiscalización de las políticas.
- 2.4 La unidad especializada en los grandes contribuyentes reconoce que el peso tributario está relativamente concentrado en esas entidades. Por ejemplo, en una clasificación por el monto de la obligación tributaria, más de tres cuartos de los ingresos por impuestos a la renta de las sociedades provienen del 2% de esas empresas más importantes. Tal unidad dirigiría los esfuerzos de la DGTD a proporcionar servicios modernizados a los contribuyentes más importantes, definidos por su contribución relativa a los ingresos. Asimismo, estas firmas pueden proporcionar una información valiosa relacionada con los diferentes impuestos (a la renta, ventas y consumo selectivo) que puede ser comprobada en ambos sentidos de los proveedores y clientes para minimizar la evasión y el fraude tributario.

III. PLAN DE ACCION PARA LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

3.1 ACCIONES PREVIAS A LA PRESENTACION AL DIRECTORIO DEL BANCO.

- (1) Aprobación y publicación del Decreto para la reestructuración de la D.G. de Tributación Directa (DGTD) asignando las funciones que correspondan a cada una de las Subdirecciones y Organos de nivel similar.
- (2) Presentar a la Asamblea Legislativa el presupuesto extraordinario para atender, durante el cuarto trimestre de 1992, las necesidades de la reestructuración de la DGTD.
- (3) Definir los requerimientos de personal de la nueva organización de la DGTD, la cualificación exigible a cada uno de los niveles profesionales y los perfiles de los puestos de trabajo.
- (4) Definir los criterios objetivos a utilizar en el proceso de selección acordes con el régimen jurídico previsto en el Proyecto de Ley para la creación de la Agencia Nacional de Recaudación.
- (5) Presentar a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley para la creación de una Agencia Nacional de Recaudación, dependiente del Ministerio de Hacienda, que integre las actuales Direcciones Generales de Tributación Directa y de Adunas, dotado de un régimen jurídico que le permita autonomía financiera y de gestión de recursos y que establezca el régimen disciplinario aplicable al personal de la Agencia.
- (6) Aprobar e implantar satisfactoriamente las normas para la inscripción directa de los contribuyentes en el Registro Unico y para el envío por correo de los avisos de cobro de deudas tributarias pendientes.
- (7) Elaborar e implantar un sistema informático que permita el control diario de las recaudaciones realizadas por las oficinas bancarias y su cruce con las transferencias del Banco Central a la Tesorería de la Nación.
- (8) Incluir en el Proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria las siguientes modificaciones al Código Tributario:
 - art. 44 Supresión de la imputación de pagos y eliminación del "entero de Gobierno".
 - art. 47 Suprimir el último párrafo que establece un Fondo para garantizar la devolución de créditos.
 - art. 48 Suprimir el traspaso de créditos a terceros.
 - art. 160 Suprimir el párrafo tercero (aviso a deudores).

art. 166 Sustituir la referencia (incorrecta) al art. 168 por la del 164.

3.2 ACCIONES PREVIAS AL PRIMER DESEMBOLSO.

- (1) Haber presentado y cumplido un plan de acción para la actualización del Registro Unico de Contribuyentes (RUC) y la depuración o regularización de la Cuenta Integral Tributaria. Este plan: i) tomará en cuenta el resultado de los trabajos realizados por la Auditoría durante 1991 sobre contribuyentes inscritos en el Impuesto sobre las Ventas y los registros de la Caja Costaricense de la Seguridad Social (CCSS), entre otros; ii) finalizará con el envío, por correo, de cartas/aviso a los contribuyentes presuntamente morosos comunicándole su situación tributaria.
- (2) Haber puesto en funcionamiento las Administraciones Regionales de Cartago y San José. Esta acción incluye: i) la aprobación y publicación de los criterios de adscripción de los contribuyentes a dichas Administraciones Regionales; ii) el funcionamiento satisfactorio, en ambas, de los servicios de inscripción registral, recaudación y auditoría o fiscalización; iii) el diseño del Programa de servicio y fiscalización de las grandes empresas (Programa de Grandes Contribuyentes) y iv) la eliminación de las "constancias" (certificación de cumplimiento tributario) y de las consultas sobre deudas reclamadas por la Administración Tributaria.
- (3) Iniciar la selección y contratación de personal para ejecutar el programa de asistencia técnica acordado con el Banco. (Ver Nota 1).
- (4) Definir la Unidad del Ministerio encargada del área de capacitación y el Centro o Institución en el que se hayan de desarrollar las actividades; iniciar los cursos de capacitación correspondientes a esta fase según la Nota 2.
- (5) Haber sido aprobado por la Dirección del Servicio Civil la cualificación exigible a cada uno de los niveles profesionales y los perfiles de los puestos de trabajo.
- (6) Haber implantado un sistema de control que permita la conciliación de los datos sobre recaudación efectiva transferida a la Tesorería Nacional por el Banco Central y los montos deducidos de los documentos y cintas magnéticas remitidos por el Banco de Crédito Agrícola y referidos a una misma fecha de caja.
- (7) Haber suprimido la utilización de los "enteros de Gobierno" como formulario para el pago de impuestos dejando únicamente aquellos que reúnan los datos identificativos del contribuyente y del impuesto pagado.

- (8) Haber acordado con el Banco el número de funcionarios requerido por la nueva estructura de la Dirección General de Tributación Directa sobre la base a los estudios realizados por firmas consultoras especializadas.
- (9) Haber armonizado la estructura y denominación de los Organos de la Dirección General de Tributación Directa en relación con los de similar nivel de la de Aduanas.

3.3 ACCIONES A REALIZAR ANTES DEL SEGUNDO DESEMBOLSO

- (1) Seleccionar, de acuerdo con los criterios objetivos previamente aprobados, y nombrar, al menos, el 70% de los funcionarios de la Administración tributaria.
- (2) Elaborar y aprobar los Reglamentos de Procedimiento General de Gestión Tributaria y el de Recaudación.
- (3) Elaborar y aprobar el Reglamento General de Fiscalización y el Manual de Auditoría.
- (4) Aprobar las modificaciones a los Reglamentos de los Impuestos sobre la Renta, sobre Ventas y Selectivos al Consumo. Las modificaciones incluirán la globalización de la renta y la corrección monetaria (I. sobre la Renta) y la eliminación de los regímenes especiales a las farmacias y gasolineras en el impuesto a las Ventas.
- (5) Elaborar y aprobar el Reglamento del Impuesto Territorial.
- (6) Revisar el Sistema de Información Tributaria y desarrollar los programas necesarios para una mayor eficiencia tributaria. Ver la Nota 3.
- (7) Ejecutar el Programa de Grandes Contribuyentes (atención y fiscalización).
- (8) Desarrollar y aplicar el sistema informático gerencial para evaluar la eficiencia de la Administración Tributaria en base a índices de medición de las tareas asignadas a cada una de las Unidades. Esta acción incluye la presentación al Banco de i) los índices o baremos de medición de eficiencia, para su aprobación y ii) los resultados obtenidos en la evaluación gerencial realizada.
- (9) Impartir los cursos de capacitación correspondientes a esta fase según la Nota 2.
- (10) Acordar con el Banco un programa para la descentralización del sistema de Avalúos.

3.4 ACCIONES A REALIZAR ANTES DEL TERCER DESEMBOLSO

- (1) Seleccionar, de acuerdo con los criterios objetivos previamente aprobados, y nombrar el resto de los funcionarios de la Administración Tributaria.
- (2) Definir criterios de selección para elaborar planes de fiscalización y presentarlos a la aprobación del Banco.
- (3) Elaborar y aplicar programas informáticos de apoyo a la fiscalización y presentar cuadros de rendimientos de recaudación derivados de la ejecución de los planes de fiscalización aprobados por la DGTD.
- (4) Poner en funcionamiento el resto de las Administraciones Regionales definiendo sus respectivos contribuyentes y dotándolas de los recursos necesarios para la prestación satisfactoria de los servicios de inscripción registral, recaudación y auditoría.
- (5) Descentralizar el sistema de avalúos de acuerdo con el programa acordado con el Banco.

PLAN DE ACCION PARA LA ADMINISTRACION ADUANERA

I. INTRODUCCION

- 1.1 El actual empeño de reforma pretende ser un esfuerzo global para transformar una institución que se estima deficiente en la administración de sus recursos e ineficiente para lograr sus objetivos principales. Existe un consenso generalizado de que la operación aduanera debiera facilitar el proceso de apertura de la economía costarricense y su integración en los mercados internacionales. Esto requiere modernizar el flujo comercial con una administración eficiente de los impuestos comerciales y proveer información estadística y administrativa relacionada. La situación actual se caracteriza por una infraestructura obsoleta, a la que se agregan funcionarios públicos mal capacitados para desarrollar tareas poco claras que no están directamente vinculadas con los objetivos primordiales de la aduana.
- 1.2 Ante esta situación, la reforma global debe fundarse en un nuevo examen de los requisitos de la organización institucional, de los recursos humanos y materiales y del esquema jurídico y reglamentario en el que deben interactuar estos elementos, de modo que los proveedores de servicios aduaneros, bajo la Dirección General de Aduanas, los presten con la mayor eficiencia posible. La Parte II de este anexo presenta las pautas que orientan este esfuerzo global de reforma, en tanto que la Parte III describe las acciones principales que se requieren para implantar la reforma. Este plan de acción es explicado con mayor detalle en las notas explicativas del documento del gobierno titulado Plan de Acción para la Administración Aduanera.

II. PRINCIPIOS DE LA REFORMA GENERAL.

- 2.1 La creación de la entidad nacional para la recaudación de impuestos y aranceles permitirá la descentralización de las funciones de recaudación de aquellas de reglamentación, que actualmente se encuentran bajo la DGA. La entidad será creada bajo un marco especial de la actual ley de servicio civil, que el gobierno considera como una alternativa institucional más efectiva para designar los nuevos recursos humanos que se requieren para mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria en Costa Rica.
- 2.2 Las reformas se implantarán por etapas que reflejen las prioridades y las necesidades de la institución de la nueva organización y de

los procedimientos operativos en las diversas oficinas aduaneras regionales.

- 2.3 **Modernización del comercio.** Procedimientos nuevos y simplificados debieran procurar reducir al mínimo el tiempo de los trámites, limitando el período de acceso a las importaciones (mientras que simultáneamente se disminuye el riesgo de fraude para la DGA) y de embarque de las exportaciones. La eficacia de los procedimientos nuevos debiera ser controlada rigurosamente y medida en términos de calidad y costo de los servicios aduaneros, tanto para los usuarios como para la DGA.
- 2.4 **Adaptación del marco jurídico y reglamentario a los estándares internacionales.** Las modificaciones jurídicas y estatutarias deben cumplir las pautas del GATT y los esfuerzos del Consejo de Cooperación Aduanera hacia una uniformidad internacional, como se señaló en la Convención de Kyoto. Estas modificaciones afectarán los procedimientos operativos aduaneros, los métodos de valuación y en especial las acciones anti dumping.
- 2.5 **Adaptación de la organización institucional a procedimientos nuevos y simplificados.** La reestructuración de la DGA para acomodar los procedimientos nuevos es un requisito previo para corregir el actual desequilibrio de aptitudes y el recargo de responsabilidades en los niveles administrativos superiores.
- 2.6 **Automatización y objetividad.** La automatización de procedimientos bajo el sistema de información de la DGA debiera contribuir a tramitaciones más eficientes y a limitar el comportamiento discrecional de los agentes aduaneros. Sin embargo, previo a la automatización, es necesario definir en forma clara y precisa las responsabilidades funcionales de los agentes de aduana y usuarios en las diferentes etapas del procesamiento de las importaciones/exportaciones.
- 2.7 **Presunción y verificación de la exactitud del usuario.** Más que suponer que los usuarios proporcionarán información incorrecta (a menudo una reacción a procedimientos burocráticos excesivos), se debe presumir que normas claras y transparentes guiarán a los usuarios a llenar las declaraciones aduaneras y a calcular el monto de los aranceles debidos. Ello sería complementado mediante comprobaciones y controles selectivos para asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones. Por ejemplo, el examen físico de la mercadería para verificar la calidad, la cantidad y otras especificaciones del producto debe ser realizado selectivamente de acuerdo con una combinación de criterios técnicos y de azar. Asimismo, la DGA debiera tener la capacidad para efectuar verificaciones en las instalaciones de los importadores/exportadores.

III. PLAN DE ACCION PARA LA ADMINISTRACION ADUANERA

3.1 ACCIONES PREVIAS A LA PRESENTACION AL DIRECTORIO DEL BANCO

- (1) Aprobación del Decreto de reestructuración de la Dirección General de Aduanas asignando las funciones que correspondan a cada una de sus Subdirecciones y Organos de nivel similar.
- (2) Adaptar los requerimientos de personal a la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y definir la calificación exigible a cada uno de los niveles profesionales y los perfiles de los puestos de trabajo. (Considerando el número de Aduanas y el volumen de comercio exterior de Costa Rica, se considera que el total de la planilla no debería exceder de 650 personas, incluido el Resguardo o Política Aduanera).
- (3) Definir los criterios objetivos a utilizar en el proceso de selección acordes con el régimen jurídico previsto en el Proyecto de Ley a que se refiere el punto siguiente.
- (4) Presentar a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley para la creación de una Agencia Nacional de Recaudación, dependiente del Ministerio de Hacienda, que integre las actuales Direcciones Generales de Tributación Directa y de Aduanas, dotado de un régimen jurídico que le permita autonomía financiera y de gestión de recursos y que establezca el régimen disciplinario aplicable al personal de la Agencia.

3.2 ACCIONES A REALIZAR ANTES DEL PRIMER DESEMBOLSO

- (1) Ratificación por la Asamblea Legislativa del nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).
- (2) Seleccionar y contratar los consultores requeridos para la ejecución del presente Plan de Acción y que se detallan en la Nota Explicativa 1.
- (3) Haber sido aprobada por la Dirección de Servicio Civil la cualificación exigible a cada uno de los niveles profesionales y los perfiles de los puestos de trabajo.
- (4) Haber definido el Organo o Centro que haya de encargarse de la capacitación de los funcionarios de Aduanas.
- (5) Haber acordado con el Banco el número de funcionarios requerido por la nueva estructura de la D.G. de Aduanas sobre la base a los estudios realizados por firmas consultoras especializadas.

- (6) Haber armonizado la estructura y denominación de los Organos de la Dirección General de Aduanas en relación con los de similar nivel de la Tributación Directa.

3.3. ACCIONES A REALIZAR ANTES DEL SEGUNDO DESEMBOLSO.

- (1) Elaborar y aprobar la Ley y el Reglamento de Aduanas y armonizar la restante legislación en la materia según Nota Explicativa 2.
- (2) Implantar procedimientos simplificados para las operaciones de importación y exportación en todas las Aduanas y aprobar los correspondientes manuales conforme a la Nota Explicativa 3.
- (3) Preparar y aprobar nuevos formularios para las operaciones de importación y exportación de acuerdo con los procedimientos aprobados y las necesidades del sistema de información.
- (4) Instalar el sistema informatizado, al menos, en la Aduana Central (San José).
- (5) Seleccionar, en base a los criterios objetivos establecidos, y nombrar, al menos, el 50% de los funcionarios requeridos para la nueva organización de Aduanas.
- (6) Preparar y desarrollar cursos sobre legislación aduanera, procedimientos, Sistema Armonizado y valoración de mercancías dirigidos principalmente a los nuevos funcionarios; y específicos sobre contabilidad, informática aplicada y técnica de auditoría para los funcionarios nombrados en el área de fiscalización.
- (7) Preparar y aprobar un programa permanente de formación y capacitación sobre comercio exterior, valoración de mercancías, sistema armonizado, informática aplicada, contabilidad y auditoría.
- (8) Crear un grupo, dentro del Despacho del Ministro de Hacienda, para el seguimiento de los procedimientos implantados en el Sistema de Aduanas.

3.4 ACCIONES A REALIZAR ANTES DEL TERCER DESEMBOLSO

- (1) Seleccionar, de acuerdo con los criterios objetivos establecidos, y nombrar el resto de los funcionarios de la organización de Aduanas.

- (2) Implantar satisfactoriamente el resto de los procedimientos aduaneros (Regímenes Especiales y Tránsito) en todas las Aduanas del país y elaborar los correspondientes Manuales.
- (3) Elaborar los Manuales de auditoría para la supervisión técnica de los procedimientos aduaneros.
- (4) Elaborar los Manuales de procedimiento y diseñar los criterios para la preparación de los Planes de Fiscalización "a posteriori" de empresas de comercio exterior.
- (5) Instalar el sistema informático en el resto de las Aduanas.
- (6) Preparar la documentación y manuales del sistema informático de forma que asegure a la Administración de Aduanas su operación y mantenimiento.
- (7) Ejecutar el programa permanente de formación y capacitación referido en el punto 7 de la sección anterior.

PROYECTO DE RESOLUCION¹

Costa Rica. Préstamo /OC-CR A LA REPUBLICA DE COSTA RICA
(Programa de Ajuste del Sector Público)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Costa Rica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de: (a) un programa de reforma del sector público, en adelante denominado "el Programa", y (b) un proyecto para la importación de bienes elegibles, en adelante denominado "el Proyecto". Este Financiamiento se sujetará sustancialmente a las siguientes disposiciones:

1. Monto y monedas: Hasta US\$80.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Costa Rica, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco para pagar bienes de origen externo, adquiridos mediante competencia internacional y que sean originarios de los países miembros del Banco, así como para los otros propósitos que se indiquen en el contrato de préstamo. Los pagos de las amortizaciones y de los intereses se efectuarán en la moneda o monedas que el Banco oportunamente especifique, en una suma equivalente al correspondiente monto adeudado, calculada por unidades de cuenta en términos de dólares de los Estados Unidos de América, de acuerdo con las disposiciones que se incorporen en el contrato de préstamo.
2. Fuente de los fondos: Los recursos del capital ordinario del Banco.
3. Garantía: La responsabilidad general del Prestatario.
4. Comisión de crédito: 0,75% por año sobre la parte no desembolsada del Financiamiento, comisión que comenzará a devengarse a los 60 días de la fecha del contrato de préstamo y que se pagará en dólares de los Estados Unidos de América en las mismas fechas que los intereses.

¹ Las disposiciones contenidas en este Apéndice I y en los Apéndices II, III y IV solo serán definitivas cuando el Directorio Ejecutivo haya aprobado la propuesta de préstamo.

5. Amortización: El Prestatario amortizará el préstamo en el plazo de 20 años contados a partir de la fecha del contrato de préstamo, mediante cuotas semestrales, consecutivas y en lo posible iguales. La primera cuota se pagará sesenta y seis meses de la fecha del contrato de préstamo.
6. Interés: Los intereses serán liquidados sobre los saldos deudores diarios del préstamo y deberán ser pagados semestralmente por el Prestatario. El primer pago se efectuará a los seis meses de la fecha del contrato de préstamo. El Banco determinará las tasas de interés que se aplicarán durante la vigencia del préstamo, de conformidad con la política del Banco sobre tasa de interés.
7. Desembolso: El plazo para el desembolso del Financiamiento expirará a los tres años contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo. Los desembolsos se efectuarán en tres tramos, el primero de hasta US\$24.000.000 y el segundo y tercer tramos de hasta US\$28.000.000 cada uno, o su equivalente en otras monedas que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco. La iniciación de los desembolsos de cada uno de los tramos requerirá el cumplimiento de las condiciones previas correspondientes.
8. Condiciones especiales:
 - (a) La ejecución del Programa deberá ser llevado a cabo por el Prestatario por intermedio del Ministerio de Hacienda. La ejecución del Proyecto y la utilización de los recursos del préstamo deberán ser llevadas a cabo en su totalidad por el Prestatario, por intermedio del Banco Central de la República de Costa Rica, en adelante denominado "el BCCR". Si se aprobaran modificaciones en las políticas macroeconómicas o sectoriales descritas en la Carta de Políticas para el Sector Público a que se refiere la Cláusula 8(g) de esta Resolución o en las disposiciones legales o en los reglamentos básicos del Ministerio de Hacienda o del BCCR que, a juicio del Banco, puedan afectar sustancialmente el Programa o el Proyecto, el Banco tendrá el derecho a requerir una información razonada y pormenorizada del Prestatario, del Ministerio de Hacienda, y del BCCR con el fin de apreciar si el cambio o cambios tienen o pueden llegar a tener un impacto sustancialmente desfavorable en la ejecución del Programa o del Proyecto. Sólo después de oír al Prestatario, al Ministerio de Hacienda o al BCCR, y de apreciar sus informaciones y aclaraciones, el Banco podrá adoptar las medidas que juzgue apropiadas, de conformidad con las disposiciones que se incorporen en el contrato de préstamo.

- (b) Previo a la iniciación de los desembolsos del primer tramo del Financiamiento, el Prestatario deberá demostrar, a satisfacción del Banco, que:
 - (i) el desempeño de su política macroeconómica es coherente con los objetivos del Programa;
 - (ii) han entrado en plena vigencia las leyes que aprueban la privatización de CEMPASA y FERTICA;
 - (iii) ha promulgado y puesto en plena vigencia legislación que adopta sustancialmente las disposiciones del Proyecto de Ley de Concesiones de Obra Pública;
 - (iv) ha promulgado y puesto en plena vigencia legislación que adopta sustancialmente las disposiciones del Proyecto de Ley de Democratización Económica;
 - (v) ha completado y presentado al Banco el texto de los proyectos de leyes necesarios para efectuar las reformas legislativas propuestas en el Programa Ampliación de Base Tributaria;
 - (vi) ha acordado con el Banco el texto del proyecto de reglamento para el Proyecto de Ley sobre el Impuesto Territorial;
 - (vii) ha completado el programa de actualización del Registro Unico de Contribuyentes ("RUC"), depurado y actualizado la cuenta integral tributaria y puesto en funcionamiento la Administración Regional de San José; y
 - (viii) ha logrado progreso satisfactorio en el cumplimiento de los objetivos y estipulaciones establecidos en la Carta de Política Sectorial a que se hace referencia en la Cláusula 8(g) de esta Resolución.
- (c) Antes de la iniciación de los desembolsos del segundo tramo del Financiamiento el Prestatario deberá demostrar, a satisfacción del Banco, que ha:
 - (i) mantenido el desempeño de su política macroeconómica de una manera coherente con los objetivos del Programa;
 - (ii) puesto en condiciones de venta la CEMPASA y la FERTICA;
 - (iii) realizado un estudio de su sector petrolero conforme a términos de referencia aceptables al Banco y presentado al Banco un plan de acción, con base en los resultados y las recomendaciones de dicho estudio y los comentarios del Banco al respecto, para la reforma de su sector petrolero;

- (iv) ha alcanzado sustancialmente las metas para 1993 del Programa de Movilización Laboral mediante mecanismos que podrán incluir la privatización de empresas y servicios;
 - (v) completado una evaluación de su Programa Piloto para la Reforma Presupuestaria y sometido al Banco un plan de acción para reforma presupuestaria integral con base en los resultados de la evaluación;
 - (vi) continuado la implantación de la nueva Ley Marco de Pensiones;
 - (vii) promulgado legislación que adopta sustancialmente las disposiciones del Proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria y del Proyecto de Ley sobre el Impuesto Territorial, así como puesto en plena vigencia dicha legislación y los reglamentos correspondientes en materias de impuestos sobre la renta, de ventas y sobre la propiedad;
 - (viii) presentado a la Asamblea Legislativa el proyecto o los proyectos de ley que adoptan sustancialmente las disposiciones del Programa Ampliación de Base Tributaria y preparado los reglamentos correspondientes;
 - (ix) cumplido sustancialmente con las disposiciones del Plan de Acción para la Administración Tributaria;
 - (x) cumplido sustancialmente con las disposiciones del Plan de Acción para la Administración Aduanera; y
 - (xi) continuado progresando satisfactoriamente en el cumplimiento de los objetivos y estipulaciones establecidos en la Carta de Política Sectorial a que se hace referencia en la Cláusula 8(g) de esta Resolución.
- (d) Antes de la iniciación de los desembolsos del tercer tramo del Financiamiento el Prestatario deberá demostrar, a satisfacción del Banco, que ha:
- (i) mantenido el desempeño de su política macroeconómica de una manera coherente con los objetivos del Programa;
 - (ii) continuado progresando en la implantación del plan de acción para reforma presupuestaria integral a que se hace referencia en la Cláusula 8(c)(v) de esta Resolución;
 - (iii) puesto en condiciones de venta la FANAL;

- (iv) continuado progresando en la implantación del plan de acción a que se refiere la Cláusula 8(c)(iii) de esta Resolución;
 - (v) logrado sustancialmente las metas para 1994 establecidas en el Programa de Movilización Laboral;
 - (vi) continuado implantando sustancialmente las disposiciones de la nueva Ley Marco de Pensiones;
 - (vii) continuado implantando sustancialmente las disposiciones de las Leyes de Eficiencia Tributaria y sobre el Impuesto Territorial, y el seguimiento de los cambios consiguientes;
 - (viii) promulgado legislación que adopta sustancialmente las disposiciones del proyecto o los proyectos de ley a que se refiere la Cláusula 8(c)(viii) de esta Resolución y puesto en plena vigencia esta legislación y los reglamentos correspondientes;
 - (ix) continuado cumpliendo sustancialmente las disposiciones del Plan de Acción para la Administración Tributaria;
 - (x) continuado cumpliendo sustancialmente las disposiciones del Plan de Acción para la Administración Aduanera; y
 - (xi) continuado progresando satisfactoriamente en el cumplimiento de los objetivos y estipulaciones establecidos en la Carta de Política Sectorial a que se hace referencia en la Cláusula 8(g) de esta Resolución.
- (e) Se podrán utilizar los recursos del Financiamiento para compensar al Prestatario por gastos en divisas en que haya incurrido para la adquisición de bienes importados durante los seis meses anteriores a la fecha del contrato de préstamo, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los previstos en esta Resolución y en el contrato de préstamo y que el monto de esas adquisiciones no exceda del equivalente de US\$40.000.000.
- (f) Para utilizar los recursos del Financiamiento en la adquisición de bienes por parte del sector público o del sector privado, con excepción de petróleo crudo y sus derivados, deberá haberse utilizado el sistema de licitación pública internacional en todos los casos en que el valor de dichas adquisiciones exceda del equivalente de US\$5.000.000. Para montos menores las adquisiciones del sector público se efectuarán siguiendo los procedimientos normales establecidos en la legislación local en cuanto ésta no se oponga a las políticas de adquisiciones del Banco. Las adquisiciones del sector privado deberán seguir las prácticas comerciales aplicables a los bienes de que se trate y, de ser posible, con base en cotizaciones de proveedores elegibles

de por lo menos dos países miembros del Banco. Las adquisiciones estarán sujetas a los procedimientos que constarán como anexo del contrato de préstamo.

- (g) El Prestatario y el Banco han acordado que el contenido sustancial de la Carta de Política del Sector Público del 23 de noviembre de 1992 enviada por el Prestatario al Banco, que describe el plan de acción, los objetivos y las políticas destinados a lograr la reforma del sector público y que declara su compromiso de cumplir con su ejecución, así como de implantar las políticas macroeconómicas, es parte integrante del Programa, a efectos de lo establecido en la Recomendación 1 del Apéndice II.
- (h) El Banco establecerá los procedimientos de inspección que juzgue necesarios para asegurar la ejecución satisfactoria del Programa y del Proyecto, y el Prestatario deberá proporcionar toda la cooperación que se requiera para el mejor cumplimiento de este propósito. Del monto del Financiamiento se destinará la suma de US\$800.000 para que ingrese en las cuentas del Banco por concepto de inspección y vigilancia generales.
- (i) Si existiesen discrepancias de interpretación entre las versiones en español y en inglés de las cláusulas 8(b), 8(c) y 8(d) de esta Resolución, la Recomendación 1 del Apéndice II o la Sección VIII del Apéndice III, prevalecerá la versión en inglés, debido a que fue en este idioma en el que se efectuaron las negociaciones de las mismas. Para estos efectos, el contrato de préstamo contendrá un anexo con la versión en inglés de dichas cláusulas.

RECOMENDACIONES

- A. Se recomienda que en el contrato de préstamo se incluyan, además de las condiciones estipuladas en el proyecto de resolución, las siguientes, que deberán cumplirse a satisfacción del Banco:
1. El Prestatario y el Banco se reunirán periódicamente, en la fecha y lugar que se convenga a iniciativa de cualquiera de ellos, para intercambiar opiniones acerca de: (a) el progreso logrado en la implantación del Programa y en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las cláusulas 8(b), 8(c) y 8(d) de la Resolución DE-___/92; y (b) la congruencia entre el marco de políticas macroeconómicas de Costa Rica y el Programa. Para ello, el Prestatario se compromete a entregar al Banco, para su revisión y comentarios, antes de cada reunión, un informe con el detalle que el Banco pueda razonablemente requerir, sobre el cumplimiento de las obligaciones citadas en los subpárrafos (a) y (b) de esta Recomendación.
 2. El Prestatario se compromete a mantener registros contables separados y una estructura adecuada de control interno, que permitan al Banco identificar las importaciones financiadas con los recursos del préstamo y los respectivos desembolsos.
 3. Con los recursos del Financiamiento, no podrán efectuarse desembolsos para:
 - (a) importaciones de bienes que estén incluidos en las categorías o subcategorías de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional de las Naciones Unidas "CUCI", que figuran en la Sección VI del Apéndice III;
 - (b) gastos en colones o para adquirir bienes provenientes de Costa Rica;
 - (c) importaciones de bienes adquiridos mediante contratos cuyo valor sea inferior a US\$10.000 o su equivalente en otras monedas;
 - (d) importaciones de bienes que cuenten con financiamiento en divisas, a mediano o largo plazo;
 - (e) importaciones de bienes suntuarios;
 - (f) importaciones de armas; y
 - (g) importaciones de bienes para uso de las fuerzas armadas.

4. El Prestatario presentará al Banco, dentro de los 90 días siguientes al último desembolso de cada tramo del Financiamiento, un estado de cuenta correspondiente a dicho tramo detallando los bienes importados que constituyeron la base para las solicitudes de desembolso para el tramo correspondiente. Dicho estado de cuenta será debidamente certificado, de conformidad con términos de referencia acordados con el Banco, por una firma de contadores públicos independiente, designada por el Prestatario y aceptable para el Banco.
- B. En el contrato de préstamo deberán incorporarse anexos sustancialmente similares al Apéndice III, El Programa y el Proyecto, y al Apéndice IV, Procedimiento de Adquisiciones.

ANEXO A

EL PROGRAMA Y EL PROYECTO

I. Descripción

- 1.01 El Programa consiste en la reforma del sector público de Costa Rica mediante: (a) la racionalización del gasto público por medio de la reestructuración institucional de cinco ministerios claves, mejorando el proceso presupuestario y la reforma del sistema de seguridad social; y (b) el mejoramiento de las leyes, la reglamentación y la administración tributarias a fin de incrementar los ingresos públicos.

II. Objetivos del Programa

- 2.01 El principal objetivo del Programa es apoyar los planes del Gobierno de Costa Rica para reformar el sector público mediante: (a) en materia de gastos, la reducción de los egresos del sector público mediante la reforma de los mecanismos presupuestarios, la reestructuración institucional y reformas del sistema de seguridad social; y (b) en materia de ingresos, la adopción de medidas enfocadas en una reforma tributaria integral que incluya la simplificación y racionalización de la estructura impositiva, basada en principios de neutralidad y equidad en las asignaciones y la creación de un sistema mejorado de administración tributaria y aduanera.

III. El Proyecto

- 3.01 El Proyecto consiste en la importación de un conjunto de bienes importados elegibles adquiridos por los sectores público y privado de Costa Rica. Los criterios de elegibilidad de dichos bienes se establece en la Recomendación 3 del Apéndice II.

IV. Financiamiento

- 4.01 El Banco financiará el Proyecto hasta por un monto equivalente a US\$80.000.000 en divisas, con cargo a los recursos del capital ordinario. El Financiamiento del Banco será de rápido desembolso y se desembolsará en tres tramos, el primero de hasta US\$24.000.000 y los otros dos tramos de hasta US\$28.000.000 cada uno, o su equivalente en otras monedas.

V. El uso de los recursos

- 5.01 Los recursos del préstamo serán utilizados para: (a) reembolsar el 100% del costo en divisas de importaciones elegibles, hasta por un monto equivalente a US\$79.200.000; y (b) cubrir los gastos de inspección y vigilancia generales hasta por un monto equivalente a US\$800.000.

VI. Lista negativa

- 6.01 Los bienes a que se refiere la Recomendación 3(a) del Apéndice II son los que estén incluidos en las siguientes categorías o subcategorías de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional de las Naciones Unidas ("CUCI")¹, incluyendo cualquier enmienda que pudiera efectuarse a dichas categorías o subcategorías y que el Banco deberá notificar al Prestatario.

<u>Categoría</u>	<u>Subcategoría</u>	<u>Descripción del bien</u>
112	-	Bebidas alcohólicas;
121	-	Tabaco en bruto; residuos de tabaco;
122	-	Tabaco manufacturado, ya sea que contenga o no substitutos de tabaco;
525	-	Materiales radioactivos y materiales afines;
667	-	Perlas, piedras preciosas o semipreciosas, en bruto o trabajadas;
718	718.7	Reactores nucleares y sus partes; elementos de combustibles (cartuchos) sin irradiación para reactores nucleares;
897	897.3	Joyas de oro, plata o metales del grupo de platino (excepto relojes y cajas de relojes); y artículos de orfebrería y platería (incluyendo gemas montadas);
971	-	Oro no monetario (excepto minerales y concentrados de oro).

¹ Véase la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional de las Naciones Unidas, Revisión 3 (CUCI, Rev. 3), publicada por las Naciones Unidas en Statistical Papers, Series M, No. 34/Rev. 3 (1986).

VII. Adquisiciones

- 7.01 Las adquisiciones de bienes importados elegibles deberán haber sido efectuadas permitiendo la libre concurrencia de bienes originarios de los países miembros del Banco. Consecuentemente, no se impondrán en los procedimientos de adquisiciones o en las bases específicas, condiciones que limiten o restrinjan la oferta de bienes originarios de esos países.

VIII. Definiciones

- 8.01 A los efectos de lo dispuesto en las cláusulas 8(b), 8(c) y 8(d) del Apéndice I, se aplicará las siguientes definiciones:
- (a) "puesto en condiciones de venta" significa que el Prestatario ha realizado los preparativos que sean necesarios, incluyendo la convocatoria a licitación pública, con el fin de poner a la venta el bien;
 - (b) "CEMPASA" significa "Cementos del Pacifico Sociedad Anónima" del Prestatario, la compañía pública de cemento, controlada por el Prestatario;
 - (c) "FANAL" significa "Fábrica Nacional de Licores" del Prestatario, la compañía pública de licores controlada por el Prestatario;
 - (d) "FERTICA" significa "Fertilizantes de Costa Rica" del Prestatario, la compañía pública de fertilizantes controlada por el Prestatario;
 - (e) "Programa de Movilización Laboral" significa el programa del Prestatario constituido por los objetivos, acciones y metas orientados a lograr una reducción de puestos de personal en el sector público, conforme a la descripción de dicho programa en el documento del Prestatario titulado "Programa de Eliminación de Plazas Públicas en Costa Rica" y presentado al Banco mediante carta de fecha 18 de noviembre de 1992;
 - (f) "Programa Piloto para Reforma Presupuestaria" significa la aplicación por el Prestatario del Programa para la Reforma Presupuestaria para la Caja Costarricense de Seguridad Social, el Instituto de Desarrollo Agrícola, el Ministerio de Salud, Agua y Acueductos, el Ministerio de Agricultura y el Consejo Nacional de Producción;
 - (g) "Programa Ampliación de Base Tributaria" significa el programa del Prestatario de reforma legislativa propuesta para racionalizar esquemas de incentivos tributarios y ampliar la aplicación del Impuesto a las Ventas, tal como está descrito en su carta al Banco con fecha 13 de noviembre de 1992;

- (h) "Proyecto de Ley de Democratización Económica" significa el Proyecto de Ley de Democratización Económica del Prestatario, adjunto a la carta del Prestatario al Banco con fecha 18 de noviembre de 1992, el cual ha sido presentado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica;
- (i) "Proyecto de Ley de Concesiones de Obra Pública" significa el Proyecto de Ley de Concesiones de Obra Pública del Prestatario, adjunto a la carta del Prestatario al Banco con fecha 18 de noviembre de 1992, el cual ha sido presentado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica;
- (j) "Proyecto de Ley sobre el Impuesto Territorial" significa el Proyecto de Ley de Reforma al Impuesto Territorial del Prestatario, adjunto a la carta del Prestatario al Banco con fecha 13 de noviembre de 1992;
- (k) "Proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria" significa el Proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria del Prestatario, adjunto a la carta del Prestatario al Banco con fecha 13 de noviembre de 1992; y
- (l) "Impuesto a las Ventas" significa los impuestos que el Prestatario impone a la venta de bienes como un porcentaje del precio pagado.

PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIONES PARA OPERACIONES DE
AJUSTE SECTORIAL

(Programa de Ajuste del Sector Público)

I. AMBITO DE APLICACION

- 1.01 Este procedimiento regirá todas las adquisiciones de bienes elegibles relacionadas con el Proyecto que fuesen efectuadas tanto por el sector público como por el sector privado. Las adquisiciones sólo pueden ser de bienes importados, que provengan de países miembros del Banco, según lo dispuesto en el párrafo 2.01(b).

II. SECTOR PUBLICO. ADQUISICIONES MAYORES

- 2.01 Las adquisiciones de bienes que efectúe el sector público,^{1/} por montos superiores al equivalente de US\$5.000.000, deberán cumplir con los siguientes requisitos, para ser elegibles para desembolsos dentro de los programas de ajuste sectorial:

(a) Licitación Pública Internacional

Haber sido llevadas a cabo utilizando el procedimiento de licitación pública internacional. Los procedimientos y las condiciones específicas de la licitación permitirán la libre concurrencia de oferentes originarios de los países miembros del Banco. En consecuencia, no podrán establecerse condiciones que impidan o restrinjan la oferta de bienes o la participación de oferentes originarios de esos países.

(b) Procedencia de los Bienes

Sólo serán elegibles bienes importados que provengan de países miembros del Banco. El país de origen de un bien será:

- (i) aquél en el cual el material o equipo ha sido extraído, cultivado, producido, manufacturado o procesado; y
- (ii) aquél en el cual, como efecto de la manufactura, procesamiento o montaje, resulte otro artículo, comercialmente reconocido, que difiera sustancialmente en sus características básicas de cualesquiera de sus componentes importados. La nacionalidad o país de origen de

^{1/} Se incluyen en dicho sector, las sociedades u otros entes en que la participación estatal exceda del 50% de su capital.

la firma que produzca o venda los bienes o los equipos no será relevante para determinar el origen de éstos.

(c) Avisos de licitación e invitaciones a licitar

Los avisos de convocatoria a licitación que se publiquen en la prensa, deberán expresar, por lo menos, lo siguiente:

- (i) la descripción precisa de los bienes objeto de la licitación;
- (ii) la oficina o el lugar, día y hora en que se podrán retirar los documentos de la licitación incluyendo las bases, los planos y especificaciones así como el proyecto de contrato que se pretende celebrar;
- (iii) la oficina donde deberán entregarse las propuestas y la autoridad que ha de resolver su aprobación y adjudicación; y
- (iv) el lugar, día y hora en que se abrirán las propuestas en presencia de los oferentes o de sus representantes.

(d) Publicidad

El llamado a presentar ofertas para la licitación deberá:

- (i) publicarse en por lo menos uno de los periódicos de mayor circulación del país y por lo menos en tres oportunidades. Entre cada una de las tres publicaciones deberán transcurrir por lo menos tres días calendario; y
- (ii) publicarse en alguna revista o periódico especializado de gran circulación internacional o en el periódico de las Naciones Unidas denominado "Development Business" o distribuirse a las Embajadas de los países miembros. Al efecto, el licitante entregará copias de la invitación para presentar ofertas, en la misma fecha en que dichos llamados se entreguen a los periódicos nacionales para su publicación. De no existir embajadas, se entregarán a los consulados correspondientes.

(e) Claridad de los documentos

Los documentos de licitación que prepare el licitante deberán ser claros y coherentes. Este tomará especial cuidado en asegurar que los bienes objeto de la licitación sean descritos con la claridad y el detalle suficiente. El costo de los documentos de licitación deberá ser razonable.

(f) Libre acceso al licitante

El licitante deberá estar disponible, una vez retirados los documentos de licitación y hasta antes de la apertura, para contestar preguntas o formular aclaraciones a los proponentes sobre los documentos de la licitación. Estas consultas serán contestadas a la brevedad por el licitante y las respectivas aclaraciones puestas en conocimiento de los demás interesados.

(g) Normas de calidad

En caso de que las especificaciones de la licitación indiquen normas de calidad para equipos o materiales, se deberá señalar que también serán admitidos bienes que aseguren una calidad igual o superior a la requerida.

(h) Especificaciones para equipos: marcas de fábrica

Las descripciones que figuren en las especificaciones deberán evitar toda indicación de marcas de fábrica, números de catálogo o tipos de equipo de un fabricante determinado, a menos que ello sea necesario para garantizar la inclusión de un determinado diseño esencial, o características de funcionamiento, construcción o fabricación. En tal caso, la referencia especial deberá ser seguida por los términos "o equivalente", e indicar el criterio con que se determinará la "equivalencia". Las especificaciones deberán permitir ofertas de equipos, artículos o materiales alternativos que tengan características similares, presten igual servicio y sean de la misma calidad a los especificados. En casos especiales y con la previa aprobación del Banco, las especificaciones podrán requerir el suministro de un artículo de marca determinada.

(i) Moneda utilizada para los pagos

Los documentos de la licitación indicarán la moneda que se utilizará en los pagos.

(j) Garantía de mantenimiento de la oferta

Las fianzas o garantías de mantenimiento de la oferta, cuando procedan, no serán por montos tan elevados,^{2/} ni su vigencia tan prolongada, que desalienten la participación de licitadores responsables. En cuanto a devolución de garantías, se establecerá lo siguiente:

^{2/} alguna práctica en materia de licitaciones limita el monto de las garantías de mantenimiento de ofertas ("tender guarantees" o "bid bonds") al 1% del costo del bien ofrecido. Otros recomiendan que el licitante establezca un monto fijo en dinero común a todos los oferentes, en lugar de requerir que el oferente establezca el monto de su garantía como un porcentaje del valor de su oferta. Esto, para evitar que se divulgue con mayor facilidad el precio de cada oferta antes de la apertura, al llegar a conocerse el monto de la garantía.

- (i) Al adjudicatario se le devolverá su garantía cuando esté perfeccionado el contrato.
- (ii) A quienes quedaron en segundo y tercer lugar se les devolverá dentro de un plazo no mayor de tres meses, contado desde la adjudicación o al perfeccionarse el contrato si ello ocurriese antes de dicho plazo. Sin embargo, si dichos proponentes manifestasen no tener interés, se les devolverá la garantía dentro de los cinco días siguientes a la adjudicación.
- (iii) A los demás proponentes, la garantía se les devolverá dentro de los cinco días siguientes a la adjudicación.

(k) Plazos para la presentación de ofertas

Para la presentación de ofertas deberá establecerse un plazo de por lo menos 45 días calendario, contado desde la fecha de la última publicación del aviso de licitación o de la fecha en que los documentos de la licitación estén a la disposición de los posibles oferentes, la que fuere posterior.

(l) Reserva de la oferta

Los funcionarios encargados de recibir los sobres con los formularios de las ofertas, deberán constatar que los mismos estén debidamente cerrados. Estos sobres serán guardados en lugar seguro hasta el día fijado para su apertura. Una vez abiertos, no se sacarán fotocopias de los documentos contenidos en los sobres. Salvo que la ley disponga lo contrario, después de la apertura pública y de la lectura del precio de las ofertas y antes del anuncio de la adjudicación, sólo podrá suministrarse información con respecto al examen, tabulación, aclaración y evaluación de las ofertas o con relación a las recomendaciones relativas a la adjudicación de las mismas, a funcionarios del licitante que estén oficialmente vinculados con el proceso de licitación de que trate.

(m) Modificación o ampliación de los documentos de licitación

Toda modificación o ampliación de las bases y especificaciones de la licitación o de la fecha de presentación de ofertas, deberá ser comunicada a todos los interesados que hayan retirado los documentos de la licitación. En caso de que, a juicio del licitante, la modificación o ampliación fuese sustancial, deberán mediar por lo menos 30 días calendario entre la comunicación a los interesados y la fecha de apertura de las ofertas.

(n) Las consultas no deberán modificar los documentos de la licitación

Las consultas dirigidas al licitante por parte de los interesados sobre la interpretación de los documentos de la licitación, no podrán ser utilizadas para modificar o ampliar las bases y especificaciones de la licitación. Las consultas y sus respuestas no producirán efecto suspensivo sobre el plazo de presentación de las ofertas.

(o) Apertura de ofertas

Las ofertas deberán presentarse por escrito y en sobres cerrados. Deberán estar firmadas por los representantes legales de los oferentes, y cumplir los requisitos establecidos en los documentos de la licitación. Serán abiertas en público en el día y a la hora prevista; al acto de apertura podrán asistir los representantes de los oferentes, quienes podrán mirar las ofertas; las ofertas recibidas con posterioridad a la fecha determinada para su presentación, serán devueltas sin abrir. Se leerán en voz alta el nombre de los oferentes, el precio de cada oferta y el plazo y monto de las garantías, así como cualquier modificación substancial que se hubiese presentado por separado, dentro del plazo, pero con posterioridad a la presentación de la oferta principal. De todo lo actuado se levantará acta, que será suscrita por el representante del licitante y por los postores presentes que deseen hacerlo.

(p) Aclaración de ofertas

El licitante podrá solicitar a los oferentes aclaraciones con respecto a sus ofertas. Las aclaraciones que se pidan y las que se den no podrán ni alterar la esencia de la oferta o el precio de la misma, ni violar el principio de igualdad entre los oferentes.

(q) Análisis y comparación de ofertas

(i) Objeto

Al analizar y comparar las propuestas se determinará si las mismas cumplen con los términos y condiciones estipulados en los documentos de la licitación y se fijará el valor de cada propuesta, con el objeto de seleccionar al adjudicatario.

(ii) Propuesta evaluada como la más baja

Además del precio indicado en la propuesta, ajustado para corregir errores aritméticos, el licitante podrá tener en cuenta otros factores pertinentes para determinar la propuesta evaluada como la más baja.

(iii) Estos factores deberán, dentro de lo posible, expresarse en dinero o dárseles una ponderación relativa. En todo caso los factores, así como el peso que se da a cada uno de ellos, deberán figurar en los documentos de licitación. En

la evaluación de propuestas no se podrán tener en cuenta factores que no hubiesen figurado, junto con el valor que se les asignó, en los documentos de licitación. No deberá tomarse en cuenta el monto, si lo hubiera, del reajuste de precios incluido en las propuestas.

- (iv) La moneda o monedas en que se pagaría el precio de la propuesta, si fuera aceptada, deberá valorarse en términos de una sola moneda, seleccionada por el licitante para la comparación de todas las propuestas y especificada en los documentos de licitación. Los tipos de cambio a utilizarse en dicha evaluación serán los tipos de venta publicados por fuente oficial y aplicables a transacciones semejantes el día en que se abran las propuestas o en fecha posterior (30 o 60 días después de abiertas las propuestas) tal como se estipule en el llamado a licitación.

(v) Margen de preferencia regional

Al comparar ofertas, podrá aplicarse el siguiente margen de preferencia regional:

Cuando participen en una licitación proveedores de un país (que no sea el prestatario) que sea miembro de un acuerdo de integración^{3/} del cual el país prestatario también sea parte, dichos proveedores de bienes tendrán derecho a un margen de preferencia regional que se les reconocerá utilizando los siguientes criterios:

- (1) Se considera que un bien es de origen regional cuando sea originario de un país miembro de un acuerdo de integración del cual también sea parte el país prestatario y cumpla con las normas que reglamentan el origen y otros aspectos relacionados con los programas de liberación del intercambio que establezcan los acuerdos respectivos.
- (2) El valor agregado no sea menor que el estipulado para el margen de preferencia nacional.
- (3) En la comparación de las ofertas extranjeras, el prestatario podrá agregar al precio de las ofertas de bienes originarios de países que no sean partes del

^{3/} A los fines de esta disposición, el Banco reconoce los siguientes acuerdos subregionales o regionales de integración: (a) Mercado Común Centroamericano; (b) Comunidad del Caribe; (c) Acuerdo de Cartagena; y (d) Asociación Latinoamericana de Integración. En los casos en que el prestatario haya suscrito más de un acuerdo de integración, podrá aplicar el margen de preferencia subregional o el margen regional, de acuerdo con el país de origen del bien.

respectivo acuerdo de integración, un porcentaje del 15%, o la diferencia entre el derecho de importación aplicable a esos bienes cuando son originarios de países que no sean partes del acuerdo de integración, y el aplicable a esos bienes cuando provienen de países que sean partes del acuerdo, el que sea menor.

(vi) Rechazo de las ofertas

El licitante rechazará aquellas ofertas que no cumplan con los documentos de la licitación. El licitante podrá además, rechazar todas las ofertas presentadas cuando ninguna de ellas satisfaga el propósito de la licitación, o cuando sea evidente que no ha existido competencia o ha habido colusión. El licitante podrá también rechazar todas las ofertas si las de precio más bajo hubieran sido superiores al presupuesto oficial por montos que justifiquen dicha medida. En estos casos, deberá solicitar nuevas propuestas por lo menos a todos los que fueron invitados a presentar ofertas inicialmente, y deberá conceder un plazo suficiente para su presentación. En ausencia de fianza de cumplimiento del 100%, el licitante podrá también rechazar propuestas individuales cuando sean tan inferiores al presupuesto oficial, que razonablemente pueda anticiparse que el oferente no podrá terminar las obras o proveer los bienes dentro del plazo y condiciones estipulados.

(vii) Informe de evaluación de las ofertas

El licitante deberá preparar un informe detallado sobre el análisis y comparación de las propuestas, exponiendo las razones precisas en que se fundamenta la selección de la propuesta evaluada como la más baja.

(r) Adjudicación de la licitación

La licitación se adjudicará al oferente cuya propuesta haya sido evaluada como la más baja y se ajuste a los documentos de la licitación.

(s) Comunicación de la adjudicación y firma del contrato

El licitante comunicará el acto de adjudicación a todos los proponentes, en el domicilio que hayan señalado, dentro de los tres días hábiles contados desde la adjudicación. El contrato que se firme no podrá modificar la oferta del adjudicatario ni los términos y condiciones estipulados en los documentos de licitación.

(t) Modificación de la adjudicación

Si por cualquier circunstancia el adjudicatario no firmase el contrato dentro del plazo fijado para ello, el licitante podrá, sin

llamar a nueva licitación, adjudicarlo a los otros proponentes en el orden en que hubiesen sido evaluados.

(u) Licitación desierta

El licitante podrá, por razones justificadas, declarar desierta la licitación.

(v) Efectos de la declaración

Declarada desierta la licitación, el licitante deberá convocar a una segunda licitación, siguiendo las mismas disposiciones de este Procedimiento. Si la segunda licitación fuere declarada desierta, el licitante establecerá el procedimiento que deba seguirse para la compra o contratación de que se trate.

(w) Debido Proceso

Los procedimientos de licitación deberán asegurar la protección jurídica de los oferentes, permitiendo la interposición de los recursos administrativos o judiciales necesarios para hacer efectiva dicha protección.

III. SECTOR PUBLICO. ADOQUISICIONES POR MONTOS MENORES

3.01 Las adquisiciones de bienes que realice el sector público por montos inferiores al equivalente de US\$5.000.000 deberán cumplir con los siguientes requisitos, para ser elegibles para desembolsos dentro de los programas de ajuste sectorial:

- (a) llevarse a cabo de acuerdo con los procedimientos establecidos en la legislación nacional; y
- (b) cuando dichos procedimientos requieran licitación pública, que la misma sea aceptable al Banco. Para ello deberá reunir todas las condiciones y garantías pertinentes que se establecen en el Capítulo II de este Procedimiento.

IV. SUPERVISION DEL BANCO

El Banco se reserva el derecho de llevar a cabo la supervisión ex-post de las diversas etapas y documentos de cada adquisición relacionada con el Proyecto, una vez firmado el contrato con el adjudicatario correspondiente. Para este propósito, el Prestatario se compromete a proporcionar al Banco toda la documentación que éste le solicite, relativa a la adquisición a ser supervisada. El Banco se reserva el derecho de no efectuar desembolsos con relación a bienes que hayan sido adquiridos sin seguir las normas establecidas en el presente Procedimiento.

V. ADQUISICIONES LLEVADAS A CABO POR EL SECTOR PRIVADO

Las adquisiciones de bienes que efectúe el sector privado, para ser elegibles para desembolsos, deberán:

- (a) para contratos por montos superiores a la suma de US\$5.000.000, haberse efectuado licitación pública internacional en los términos indicados en el punto 2.01 de este reglamento; y
- (b) para contratos por montos inferiores a US\$5.000.000, haberse efectuado siguiendo las prácticas comerciales establecidas y cuando fuese posible haberse solicitado cotizaciones de proveedores elegibles de por lo menos 2 países miembros del Banco.

VI. IMPORTACIONES REEMBOLSABLES

Para ser elegible para desembolsos dentro del Proyecto, toda adquisición de bienes deberá:

- (a) haberse efectuado siguiendo las normas de este Procedimiento; y
- (b) haber sido para bienes que no estén incluidos en las categorías cuya importación el Prestatario y el Banco hayan acordado excluir del Financiamiento, según lo dispuesto en el Anexo A de este Contrato.