

ESTIMACIÓN DE AHORROS FISCALES ASOCIADOS AL PROYECTO DE LEY 21,336 DENOMINADO LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO



Estimación de ahorros fiscales asociados al Proyecto de Ley 21,336 denominado

Ley Marco de Empleo Público

Elaborado por:

Dra. Shirley Benavides Vindas, Directora Escuela de Economía, UNA

M.Sc. José Francisco Pacheco Jiménez, Coordinador Maestría de la Escuela de Economía, UNA

INTRODUCCIÓN

Por al menos las pasadas dos décadas, la reforma al empleo público ha estado en el tapete de la discusión nacional, con diferentes matices y en diversas intensidades. Desde distintos ángulos, la agenda ha versado desde la eliminación de pluses salariales pasando por el fomento de la eficiencia y la reducción de disparidades. Como parte de su agenda de reforma fiscal, la Administración Alvarado Quesada ha remitido para discusión legislativa el Proyecto de Ley 21,336 denominado Ley Marco de Empleo Público cuyo principal objetivo establece:

Regular las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, y la protección de los derechos laborales en el ejercicio de la función pública en el Estado Social y Democrático de Derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

De dicho Proyecto de Ley se esperan cuatro grandes resultados: La primera, que colabore en la reducción del déficit fiscal por medio de una desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto en remuneraciones. Segundo, que reduzca la dispersión salarial producto de los distintos sub-regímenes existentes. Tercero, que establezca mecanismos que fomenten la eficiencia y la productividad. Cuarto, que modernice el modelo de gobernanza de gestión del recurso humano público.

Por la coyuntura fiscal que vive el país, los posibles ahorros fiscales derivados de la Ley han generado amplio interés. Las estimaciones iniciales emanadas del Ministerio de Planificación apuntan a un ahorro inicial del 0.7% del PIB en el Gobierno Central durante el primer año de implementación, cifra que ha levado dudas en distintos sectores de la población. Algunas dudas se derivan de una cuestión puntual: *¿son tales ahorros producto de la aplicación de la Ley de Empleo Público exclusivamente o se han incorporado otros elementos ajenos a dicha Ley en las estimaciones del Ministerio? ¿Cuál es el verdadero efecto en el gasto público?*

La Escuela de Economía de la Universidad Nacional, preocupada por la situación que atraviesa el país y con la responsabilidad de generar información confiable para los tomadores de decisiones, ha realizado un esfuerzo, tomando en cuenta la información con que se cuenta, y ha elaborado un modelo que aproxima los efectos reales sobre el gasto público de dicho proyecto de ley.

Este documento presenta los resultados de dicho modelo, desarrollado a partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares 2020 que busca aislar los posibles efectos fiscales de la Ley de Empleo Público. Para ello, se han considerado tres posibles ámbitos de ahorro: el congelamiento salarial para trabajadores con remuneraciones por encima del mercado; la contratación de nuevo personal bajo el nuevo esquema de salario único y la reposición de trabajadores que se han acogido a la jubilación. Los resultados se presentan luego de una breve descripción técnica del modelo.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El ahorro producto de la aplicación de la posible Ley de Empleo Público discutida en estos momentos en la Asamblea Legislativa, se ha estructurado alrededor de 3 bloques analíticos:

- **Componente A:** sustitución de funcionarios pensionados por trabajadores nuevos que serían pagados bajo esquema de salario global.

- **Componente B:** ahorros por contratación de nuevos funcionarios que ingresan al Gobierno Central bajo la modalidad de salario único
- **Componente C:** ahorros por congelamiento salarial de funcionarios cuya remuneración actual se ubique por encima del salario global

Los cálculos respectivos han sido preparados para el Gobierno Central únicamente. Se reitera adicionalmente que los anteriores son tres aspectos que podrían ser asociados directamente a la posible Ley de Empleo Público, dejándose de lado ahorros potenciales que podrían provenir de otras medidas de política ajenas a la misma. Por ejemplo, el congelamiento salarial para todos los empleados del Gobierno se traduce como una medida derivada de la aplicación de la Regla Fiscal aprobada en el 2018. El congelamiento de todos los salarios por encima de la remuneración global, en cambio, se toma como una medida del proyecto de Ley bajo estudio.

Para cada uno de los componentes anteriores, se han determinado una serie de supuestos que se describen a continuación.

COMPONENTE A: SUSTITUCIÓN DE TRABAJADORES PENSIONADOS

Los ahorros provenientes de este apartado provienen de la sustitución de los funcionarios actuales que se acogen a la pensión y que son sustituidos, los cuales, serían contratados con el salario global. El ahorro proviene de estimar el gasto en que se hubiera incurrido si se contrata con remuneración compuesta menos el gasto incurrido por salario global. Los supuestos que permitieron desarrollar este apartado fueron:

- Se acogen a la pensión las mujeres de 62 años y los hombres de 65 años. Esto significó, para el 2020, que 1,165 funcionarios se habrían pensionado.
- Los nuevos funcionarios contratados para reponer a los trabajadores jubilados tienen todos menos de 30 años.
- El ahorro por funcionario se mide como la diferencia entre el salario promedio del Gobierno Central en personas de menos de 30 años y el salario privado pagado en el percentil 50 (salario global).

El cuadro a continuación, sintetiza los salarios utilizados para estimar el ahorro en este primer componente. Los mismos indican montos mensuales según su reporte en la Encuesta Nacional de Hogares. Para anualizarlos, se aplicó un coeficiente de 16.81 a los montos mensuales, factor que es utilizado por MIDEPLAN en sus cálculos y que comprende los 12 meses de remuneración regular, aguinaldo, salario escolar y cargas sociales.

Cuadro 1. Componente 1: pensionados por categorías y salarios utilizados para estimación de ahorros, 2020

Categoría	Promedio <30 años	Salario mercado	Diferencia	Pensionados
Profesionales	763,011	650,000	113,011	275

Trabajadores de los servicios	457,330	300,000	157,330	535
Oficiales y operarios	385,475	300,000	85,475	176
Ocupaciones elementales	303,706	220,000	83,706	179

Fuente: Estimaciones hechas con base en ENAHO 2020

COMPONENTE B: NUEVOS FUNCIONARIOS CONTRATADOS BAJO NUEVO ESQUEMA

Para el componente B se asume que el Gobierno incrementa su planilla en mil personas por año y que las mismas serán contratadas bajo salario global en lugar del existente esquema con pluses. Para ello se han contemplado los siguientes supuestos metodológicos:

- Los mil funcionarios contratados se distribuyen en la misma proporción que la estructura existente hoy día, a saber: 3.9% como director o gerente; 55.7% como profesional; 7.3% como técnico y profesional; 5.7% como personal de apoyo administrativo; 20.6% como trabajador de los servicios; 0.6% como oficiales y operarios; 0.8% como operador de instalaciones y máquinas y 5.4% en ocupaciones elementales.
- Se estima y utiliza el salario **mediano** actual en todo el Gobierno Central para cada categoría laboral
- Se estima el salario **mediano** actual en el mercado laboral costarricense (percentil 50).
- El ahorro corresponde a la diferencia entre lo gastado con salario único y lo que hubiera erogado en condiciones del modelo vigente.
- Todos los salarios se ajustan por el factor definido anteriormente.

La tabla a continuación, muestra la distribución de los mil nuevos funcionarios que se asume serían contratados en un año determinado, así como los salarios respectivos por categoría laboral.

Cuadro 2. Componente 2: pensionados por categorías salarios utilizados para estimación de ahorros, 2020

Grupo laboral	% participación	Distribución contratados	Salario percentil 50	Salario Gobierno
Directores y gerentes	3.9	39	1,200,000	1,464,431
Profesionales científicos e intelectual	55.69	556.9	800,000	1,053,308

Técnicos y profesionales de nivel medio	7.33	73.3	500,000	868,470
Personal de apoyo administrativo	5.74	57.4	380,000	504,861
Trabajadores de los servicios y vendedores	20.56	205.6	300,000	455,167
Oficiales, operarios y artesanos de arte	0.55	5.5	317,852	478,820
Operadores de instalaciones y máquinas	0.8	8	325,000	489,036
Ocupaciones elementales	5.44	54.4	216,500	322,774
Totales	100.0	1000		

Fuente: Estimaciones hechas con base en ENAHO 2020

COMPONENTE C: CONGELAMIENTO DE SALARIOS POR ENCIMA DEL GLOBAL

El último componente asume el congelamiento de aquellos salarios que hoy día se ubican por encima del salario global escogido. Sin embargo, para aquellos trabajadores cuyas remuneraciones se ubican por debajo del de referencia, se asume un incremento del 5% por año. En ese sentido, el ahorro proyectado responde a los incrementos no aplicados menos el costo asociado al aumento previamente referido. El salario global seleccionado responde al percentil 50 del sector privado.

El Cuadro 3 brinda información sobre salarios anualizados con y sin ajuste, así como el porcentaje de funcionarios de cada categoría que se encontrarían “congelados” en caso de aplicarse el percentil 50 del sector privado como salario global. Por ejemplo, el salario global para profesionales se contempla que ascendería a 800 mil colones. Según la distribución remunerativa de los profesionales del Gobierno Central, un 30% ganaría por debajo de esos 800 mil colones. Por lo tanto, para dicho grupo laboral, un 70% de los funcionarios tendrían congelados sus salarios en tanto el otro 30% recibiría un incremento del 5%.

Grupo laboral	Total funcionarios	Salario global	Salario promedio anual	Salario anual con ajuste	Planilla sujeta congelamiento
Directores y gerentes	5,656	1,200,000	24,617,085	25,847,939	90%
Profesionales científicos e intelectuales	80,797	800,000	17,706,107	18,591,413	70%
Técnicos y profesionales de nivel medio	10,638	500,000	14,598,982	15,328,932	80%
Personal de apoyo administrativo	8,321	380,000	8,486,718	8,911,054	50%
Trabajadores de los servicios y vendedores	29,826	300,000	7,651,364	8,033,932	75%
Oficiales, operarios y artesanos	799	317,852	8,048,964	8,451,412	1%
Operadores de instalaciones y máquinas	1,156	325,000	8,220,687	8,631,721	1%
Ocupaciones elementales	7,889	216,500	5,425,828	5,697,119	85%

Cuadro 3. Parámetros para estimación Componente 3

Fuente: Estimaciones hechas con base en ENAHO 2020

FUENTE DE DATOS

Para las estimaciones correspondientes, el análisis se sustentó en la Encuesta Nacional de Hogares 2020. Los cálculos se desarrollaron tomando como referencia el salario bruto mensual por ocupación y los trabajadores proyectados en la variable Sector Institucional del Empleo Principal.

RESULTADOS

Tomando como base las condiciones prevalecientes en el año 2020 así como el PIB estimado por el Banco Central de Costa Rica para ese mismo periodo, el ahorro estimado proveniente de los tres componentes ascendería a los **₡51,494.8 millones** durante el primer año de aplicación de la ley. Este monto equivaldría al **0.14% del PIB**. Los componentes 1 y 2 aportarían, cada uno, algo cercano al 0.01% del PIB, todo lo cual indica que un 88% del ahorro total acá contemplado se vincula al congelamiento de salarios que estén por encima del salario global de referencia.

Cuadro 4. Parámetros para estimación Componente 3

Fuente de ahorro	Ahorro en año 1 % PIB
Reposición de pensionados	2,442,097,039 0.01%
Nuevas contrataciones	3,789,600,232 0.01%
Congelamiento	45,263,110,259 0.13%
Total	51,494,807,530 0.14%

Fuente: Estimaciones hechas con base en ENAHO 2020

Este valor contrasta de manera importante con las estimaciones emitidas por MIDEPLAN en su documento de trabajo denominado “*Estimación del Efecto Fiscal del Expediente Legislativo N° 21.336, Proyecto de Ley de Marco de Empleo Público según el texto actualizado con el segundo informe de mociones*” de abril del 2021. Según lo detalla en dicho informe, el ahorro calculado durante el primer año ascendería al 0.7% del PIB, unas 5 veces más de lo acá previsto. La diferencia entre ambos cálculos **podría** provenir de dos fuentes principales:

- **El ámbito de aplicación de las medidas.** MIDEPLAN incorpora medidas concernientes a la materia de empleo público que habrían sido aprobadas al amparo de otra legislación reciente incluyendo la regla fiscal, la nueva política de incentivos y la política fiscal de Hacienda, entre otras

- **El salario de referencia global:** el uso de percentiles de referencia más bajos implican ahorros mayores.

A manera de ejemplo, si el ahorro del Componente C se definiera en términos de un congelamiento de todos los salarios en el Gobierno Central, entonces el ahorro estimado pasaría de **¢45 mil millones a ¢104 mil millones en un primer año**. De forma similar, si se asume que el aumento no aplicado fuese del 7% (en lugar del 5% utilizado en el ejercicio original), entonces el ahorro alcanzaría aproximadamente los **¢146 mil millones**. Cada punto de aumento salarial no aplicado generaría ahorros del orden de los ¢21 mil millones. Todo esto, sin embargo, no puede ser achacado a la Ley propiamente dicho.

En esa misma línea, si el Componente B fuese estimado con un salario global equivalente al percentil 25 (en lugar del percentil 50), entonces los ahorros serían el doble de lo inicialmente proyectado (de **¢3,789 millones a ¢7,691 millones**). De forma parecida, los ahorros del Componente A se moverían de **¢2,442 millones a ¢5,446 millones**. Finalmente, si para el Componente C se utilizase el percentil 25 de los salarios privados, el ahorro se elevaría a **¢85 mil millones**. Dados los 3 cambios anteriores, el uso del percentil 25 como base del salario global llevaría los ahorros estipulados en este documento a **¢98 mil millones (0.27% del PIB.)**.

De lo anterior, surge el cuestionamiento de donde surgen las proyecciones del Gobierno, si se está incluyendo los efectos de otras legislaciones ya aprobadas con anterioridad y que no corresponde de manera directa a este proyecto de Ley del Empleo Público.