

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN BÁSICA

País/Región:	Costa Rica
Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la institucionalidad fiscal en Costa Rica
Número de CT:	CR-T1097
Jefe de Equipo/ Miembros:	Alberto Barreix (IFD/FMM), Jefe de equipo; Fernando Velayos (IFD/FMM); Martín Ardanaz (IFD/FMM); Agnes Rojas (IFD/FMM); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Manuel Márquez (INT/TIU); Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).
Taxonomía:	Apoyo al Cliente
Fecha de autorización del Abstracto de CT:	22 de Abril de 2014
Beneficiario:	Ministerio de Hacienda de Costa Rica
Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo
Donante que proveerán financiamiento:	Fondo Temático de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional US\$250.000
	Contrapartida local US\$90.000
	Total US\$340.000
Periodo de Desembolso:	24 meses
Fecha de inicio requerido:	Julio de 2014
Tipos de consultores:	Individual
Unidad de preparación:	División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM)
UDR:	Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD)
Sector prioritario GCI-9:	Mejora de la capacidad institucional de sus países miembros para la eficiencia y sostenibilidad fiscal.

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 El objetivo general de la presente Cooperación Técnica (CT) es contribuir con el proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas de Costa Rica. Esto se logrará a través de: (i) la mejora de la capacidad institucional de la administración tributaria y aduanera; (ii) el diseño de una propuesta de reforma que contribuya con la recaudación y la equidad; (iii) la responsabilidad hacendaria mediante el fortalecimiento de la regla fiscal; (iv) el logro de una nómina salarial pública fiscalmente sostenible; y (v) la mejora en la eficiencia del gasto público social.
- 2.2 **Justificación.** La política fiscal expansiva adoptada por el Gobierno de Costa Rica en respuesta a la crisis financiera de 2008, llevó al déficit fiscal a 5,1% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010. Desde entonces, el país ha registrado déficits superiores al 4%, llegando en 2013 el déficit primario del Gobierno

Central (GC) al 2,9% del PIB, y el déficit total al 5,4% del PIB. Estos resultados se explican por la reducción de los ingresos tributarios, que en 2013 alcanzaron el 13,3% del PIB, 2,1 puntos porcentuales menos que en 2008. Esta caída en la recaudación fue acompañada por un fuerte incremento del gasto público, que sumó 19,6% del PIB en 2013, 4,0 puntos porcentuales respecto al 2008. Por su parte, la deuda del GC como porcentaje del producto alcanzó el 36,2% en 2013, lo que representó un aumento de 11,5 puntos porcentuales con relación al 2008. Las estimaciones previstas por el Ministerio de Hacienda (MH) hasta el 2018 sitúan el déficit y la deuda en una trayectoria ascendente, hasta 7,6% y 54,0% del PIB¹, respectivamente, bajo un escenario en el que no se aplica un Plan de Consolidación Fiscal.

- 2.3 El intento de reforma fiscal mediante la Ley de Solidaridad Tributaria, que incluía una serie de medidas para mejorar la recaudación tributaria y llevar el déficit a niveles manejables², no fue aprobado por la Sala Constitucional en abril de 2012³. Dado el contexto económico actual, el apoyo a la recuperación de la sostenibilidad fiscal es sumamente relevante. Las reformas pendientes en materia de política tributaria tendrán que ser complementadas con otras medidas que contribuyan a acortar la brecha fiscal, entre ellas acciones que coadyuven a una gestión más eficiente de la administración tributaria, a la responsabilidad hacendaria, y a la mejora de la eficiencia del gasto público.
- 2.4 En materia de administración tributaria, si bien la Dirección General de Tributación (DGT) ha realizado esfuerzos para mejorar la recaudación y sus sistemas, existen problemas estructurales en su organización que han afectado la gestión de la institución, la capacidad recaudatoria, la atención al contribuyente, y la fiscalización, y que es clave mejorar para asegurar la sostenibilidad de futuras reformas de política. Entre estos problemas figuran: (i) ausencia de una carrera basada en el mérito; (ii) falta de autonomía administrativa, pues la gestión de los recursos humanos, administrativos y presupuestarios está centralizada en el MH; (iii) organización no funcional, con funciones centrales y de asesoría técnico tributaria dispersas entre áreas; (iv) falta de integración de políticas con la Dirección General de Aduanas (DGA); (v) cobranza coactiva fuera de la administración tributaria; y (vi) inadecuada infraestructura tecnológica y área informática fuera de la DGT (a cargo del MH).
- 2.5 En cuanto a política tributaria, Costa Rica tiene una carga tributaria comparativamente baja (25,6% vs. 29,7% en América Latina y el Caribe en promedio ponderado para el año 2012⁴), excesivamente cargada en seguridad social (alrededor del 44% de la recaudación total). Existen problemas de

¹ La fuente de los datos macrofiscales presentados es el Ministerio de Hacienda.

² La Ley de Solidaridad Tributaria, que contemplaba un rendimiento del 2.5% del PIB modificado luego a 1.5%, incluía las siguientes propuestas de reforma: (i) eliminación de la tasa cero en IVA, de modo que algunos bienes y servicios pasaban de tasa cero a exentos, y otros de tasa cero a la tasa general; (ii) aumento en la tasa general del IVA de 13% a 14%; (iii) imposición de un impuesto dual con rentas de capital gravadas a una tasa uniforme del 15%; y (iv) gravamen sobre dividendos y ganancias de capital en zonas francas.

³ Sin embargo, había sido inicialmente aprobado por la Asamblea Legislativa.

⁴ Cálculos con información de la base de datos de Presión Fiscal Equivalente BID-CIAT (2014).

suficiencia, eficiencia y equidad en los pilares tributarios (Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta), causados en gran parte por: (i) los tres problemas de diseño del IVA actual, como son el tratamiento de tasa cero a la canasta básica, la exoneración de los servicios, y el uso de la deducción física vs. la deducción financiera; y (ii) un impuesto sobre la renta cedular, incompleto con múltiples exoneraciones y tratamientos especiales, y territorial. A fin de construir una propuesta técnicamente viable se requiere, adicionalmente a la simulación de los impactos recaudatorios de los diferentes escenarios de reforma, un necesario análisis de los potenciales efectos distributivos y de equidad según deciles de ingresos de las reformas propuestas.

- 2.6 Por su parte, la ausencia de un marco fiscal que limite de manera efectiva la discrecionalidad en el gasto público también ha contribuido con el desbalance financiero. La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece que los gastos corrientes no podrán ser financiados con ingresos de capital. Sin embargo, no existen mecanismos para su cumplimiento ni se establecen límites máximos al crecimiento del gasto. Así, entre 2008 y 2013 el gasto total del GC se incrementó en 3,9 puntos porcentuales, desde 15,7% hasta 19,6% del PIB, principalmente en ítems inflexibles a la baja. El gasto corriente representa el 92% del presupuesto total, y entre 2008 y 2013 creció 4,5 puntos porcentuales del PIB, explicado en gran medida por el aumento en remuneraciones⁵. Ello denota la falta de una regla fiscal que fortalezca la sostenibilidad fiscal mediante un ancla fiscal más robusta⁶ y que a su vez contribuya a amortiguar los impactos del ciclo económico y aliente el ahorro público en períodos de bonanza.
- 2.7 Como mencionado, el gasto en remuneraciones explicó una parte importante del incremento en el gasto corriente. En 2013, la nómina salarial representó el 37,3% del gasto total del GC, equivalente a 7,3% del PIB, mayor en 2 puntos porcentuales del PIB respecto al 2008. Esto es resultado de una política de incrementos salariales orientada a atraer personal altamente calificado y a equiparar los salarios con los de las entidades públicas fuera del GC, sin tomar en consideración criterios ligados al desempeño. Los salarios públicos son ahora significativamente mayores al nivel requerido para mantener la competitividad del sector⁷ y, dado el contexto fiscal, deben establecerse mecanismos remunerativos ligados al mérito para asegurar una nómina salarial fiscalmente sostenible.
- 2.8 Igualmente, el gasto público social se ha expandido fuertemente en los últimos años, lo que se reflejado en un gasto social per cápita 99% mayor en 2012 respecto al 2000⁸. Sin embargo, existen problemas de eficiencia pues el gasto no estaría llegando efectivamente a los beneficiarios. Estimaciones colocan a las

⁵ El “exceso” de rigidez de gasto se explica además por múltiples pre-compromisos de gasto por imperativos constitucionales (ej. asignación del 8% del PIB en educación) y otras leyes específicas sobre transferencias corrientes.

⁶ Como por ejemplo, una regla de balance fiscal que incluya adicionalmente límites al crecimiento del gasto corriente que, como se indica en el documento, ha contribuido a los desbalances presupuestarios de los últimos años.

⁷ Fondo Monetario Internacional, 2013.

⁸ Gasto social per cápita en colones constantes del año 2000. Nota de Política Fiscal de Costa Rica, 2014.

filtraciones de los principales programas de protección social en Costa Rica entre el 22% y el 35%⁹, porcentajes muy elevados en comparación con otros programas de la región¹⁰, y al costo fiscal de las filtraciones en programas de protección social en 0,6% del PIB, por encima del promedio regional de 0,4% (Izquierdo et al. 2013). En tal sentido, habría un importante margen para generar ahorros fiscales a partir de una mejora en la focalización.

- 2.9 Por lo expuesto, este proyecto proveerá apoyo para desarrollar propuestas que contribuyan con una gestión tributaria más eficiente y con la reducción del gasto corriente, principalmente a través de la mejora de su focalización, introduciendo controles al gasto, y mediante una estrategia de reforma al empleo público. A través de estudios aplicados se pretende influir de manera decisiva en la claridad para la toma de decisiones de política pública. Este apoyo será complementado con actividades de divulgación a las autoridades fiscales para generar consensos sobre el alcance de las propuestas de reforma y los beneficios que éstas suponen, a fin de avanzar hacia su implementación.
- 2.10 Esta CT está alineada con las prioridades sectoriales definidas en el Informe del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI-9), específicamente con la mejora de la capacidad institucional de sus países miembros, y apoya al Gobierno de Costa Rica en su modernización institucional, en concordancia con las dimensiones I y II del Fondo Temático de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS). Asimismo, el fortalecimiento fiscal es clave para avanzar con el cumplimiento de la Estrategia de País con Costa Rica 2011-2014 y para la próxima actualmente en preparación, pues contribuirá a aumentar la disponibilidad de los ingresos públicos, y con ello financiar los proyectos que se desarrollen al amparo de dichas Estrategias.

III. DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES, ACTIVIDADES Y PRESUPUESTO

- 3.1 **Componente I. Mejora de la capacidad institucional de la DGT y la DGA.** El objetivo es el desarrollo de propuestas de mejora organizacional de la DGT y la DGA, que contribuyan con una estructura funcional autónoma e integral, y con la profesionalización de los recursos humanos. Las propuestas atenderán principalmente los siguientes aspectos: (i) modelo organizativo; (ii) recursos humanos; (iii) informática; (iv) fiscalización y cobranza coactiva; y (v) asesoría técnico-tributaria.
- 3.2 **Componente II. Fortalecimiento de los ingresos.** El objetivo es la elaboración de una propuesta actualizada de reforma tributaria, que incluya el análisis de los efectos macro-fiscales, los potenciales impactos recaudatorios por tipo de

⁹ Porcentaje de beneficios que alcanza al 60% más rico de la población.

¹⁰ El Programa *Oportunidades* de México, alcanza niveles de filtración de 16% y 18% en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Si se consideran los beneficiarios que no pertenecen al quintil más pobre la población, en Costa Rica éstos alcanzan entre el 45% y el 64%, mientras que para el programa *Vaso de Leche* en Perú, éste número es de 36% (Banco Mundial, 2008).

impuesto (Impuesto al Valor Agregado, a la Renta, incentivos y exoneraciones fiscales), y el análisis de los efectos distributivos y de equidad de las reformas propuestas según deciles de ingreso.

- 3.3 **Componente III. Control del gasto público.** Este componente tiene como objetivo proponer una regla de balance fiscal para Costa Rica que fortalezca la sostenibilidad fiscal, contribuya a amortiguar los impactos del ciclo económico y aliente el ahorro público en períodos de bonanza. La propuesta incluirá la definición de las condiciones de la regla, la capacidad y los obstáculos institucionales del país para cumplirlas, y recomendaciones de política para su cumplimiento.
- 3.4 **Componente IV. Reforma de la Política Salarial.** Este componente realizará una propuesta de reforma detallada de la política salarial del sector público¹¹ en Costa Rica, que asegure la consecución de una nómina salarial pública fiscalmente sostenible, y que tenga en cuenta consideraciones de eficiencia y desempeño. Esta actividad se encuentra alineada con la nota de política ya realizada por el Banco sobre la materia, y con la profundización del diagnóstico sobre el servicio civil en los sectores educación, salud, y seguridad.
- 3.5 **Componente V. Focalización del gasto público social.** El objetivo de este componente es: (i) analizar el grado de focalización e incidencia del gasto público en asistencia social; (ii) analizar los aspectos institucionales vinculados con la superposición y dispersión del gasto; y (iii) ofrecer recomendaciones de política en focalización tomando como la base existente sobre beneficiarios de programas sociales y creando una base de datos de pobreza única, proponiendo indicadores de desempeño, e indicando el ahorro que podría generarse a partir de una mejora en la asignación de recursos y en la organización institucional del gasto.

A. Matriz de Resultados

Resultado	Indicador	Línea Base	Esperado	Medio de Verificación
1. Capacidad institucional de la DGT y la DGA, mejoradas.	Un (1) estudio con la propuesta de mejora organizacional y estructural de la DGT y la DGA.	0	1 estudio	Propuesta divulgada y presentada a las autoridades de la DGT, DGA y MH.
2. Propuesta de reforma tributaria actualizada, que contribuya con la recaudación y la equidad.	Un (1) estudio con la propuesta de reforma tributaria, que incluya los impactos recaudatorios y el análisis de los efectos sobre la equidad.	0	1 estudio	Propuesta divulgada y presentada a las autoridades del MH.

¹¹ El alcance de esta reforma incluiría, tentativamente, al Gobierno Central.

Resultado	Indicador	Línea Base	Esperado	Medio de Verificación
3. Responsabilidad hacendaria mejorada, mediante la limitación de la discrecionalidad en el gasto corriente y el fomento al ahorro público.	Un (1) estudio con la propuesta de regla de balance fiscal para Costa Rica, que incluya: - Regla de déficit. - Límite en el crecimiento del gasto corriente estructural.	0	1 estudio	Propuesta divulgada y presentada a las autoridades del MH.
4. Logro de una política salarial eficiente y que contribuya con una masa salarial fiscalmente sostenible.	Un (1) estudio con el diagnóstico y propuesta de reforma de la política salarial del sector público en Costa Rica.	0	1 estudio	Propuesta divulgada y presentada a las autoridades del MH.
5. Mejora en la eficiencia del gasto público social.	Un (1) estudio con la propuesta de mejora en la eficiencia del gasto público en asistencia social.	0	1 estudio	Propuesta divulgada y presentada a las autoridades del MH.

B. Presupuesto

- 3.6 El presupuesto total asciende a US\$340.000, de los cuales US\$250.000 son el aporte del Banco y US\$90.000 son el aporte en especie del Ministerio de Hacienda de Costa Rica que incluye básicamente su capacidad instalada (horas/hombre de técnicos, costos administrativos, etc.).

Descripción	BID	Contra-partida	Total
Componente 1			
Estudio de propuesta de mejora organizacional de la DGT y la DGA (consultoría individual).	80.000	20.000	100.000
Componente 2			
Estudio de propuesta actualizada de reforma tributaria y análisis de equidad (consultoría individual).	40.000	20.000	60.000
Componente 3			
Estudio de propuesta de regla de balance fiscal para Costa Rica (consultoría individual).	40.000	10.000	50.000
Componente 4			
Estudio de propuesta de reforma de la política salarial del sector público en Costa Rica (consultoría individual).	35.000	15.000	55.000
Componente 5			
Estudio de propuesta de mejora en la eficiencia del gasto público social (consultoría individual).	30.000	15.000	45.000
Evaluación y diseminación de resultados¹²	25.000	10.000	30.000
Total	250.000	90.000	340.000

¹² Incluye los gastos logísticos para la presentación y divulgación de resultados, así como de otras experiencias en la región, mediante Seminarios en Costa Rica por consultores expertos a autoridades del Ministerio de Hacienda y las Direcciones Generales de Tributación y Aduanas, así como la elaboración de productos multimedia (US\$5,000) que faciliten la diseminación de las reformas propuestas.

IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 **Ejecución.** El organismo ejecutor del proyecto será el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM). Este esquema ha sido solicitado por el Ministerio de Hacienda¹³. Las consultorías individuales incluidas en el Plan de Adquisiciones seguirán las normas y procedimientos del Resumen de beneficios y marco de honorarios para las modalidades contractuales (AM-650-1), y los gastos de logística, talleres y pasajes se realizarán de conformidad con las Políticas de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-20).
- 4.2 **Plan de Monitoreo y Evaluación.** La supervisión y monitoreo del programa se realizará en coordinación entre IFD/FMM y el Ministerio de Hacienda. El Banco, en coordinación con el Ministerio, tendrá a cargo la preparación de los reportes de monitoreo y evaluación. Estos reportes serán presentados anualmente e incluirán: (i) el avance de los resultados y los productos, según la matriz de resultados; y (ii) el avance financiero. Las reuniones de supervisión serán determinadas a consideración del Banco y el Ministerio durante la ejecución del proyecto.

V. RIESGOS IMPORTANTES

- 5.1 Un riesgo potencial está relacionado a la voluntad política de las nuevas autoridades a desarrollar las reformas que se propondrán con este proyecto. Asimismo, se encuentra el riesgo de que una nueva reforma fiscal no sea aprobada, como fue el caso de la Ley de Solidaridad Tributaria. No obstante, el actual Gobierno de Costa Rica ha solicitado el apoyo del Banco para la definición de propuestas de reforma de política en el marco de esta TC y se han sostenido reuniones para tal fin.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 7.1 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades descritas en esta operación, por lo que su clasificación ambiental es C. ([Filtro de Política de Salvaguardias](#) y el [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#)).

¹³ La razón de esta solicitud es que los requerimientos administrativos internos para que el Ministerio de Hacienda ejecute esta operación, así como la carga de tareas por la transición a las nuevas autoridades, limitará una oportuna implementación de las diversas actividades programadas, lo que podría repercutir en atrasos importantes en el cronograma Ver [solicitud de Gobierno](#).

Anexos Requeridos:

- Anexo I: [Carta de Solicitud](#)
- Anexo II: [Términos de Referencia](#)
- Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL EN COSTA RICA

CR-T1097

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS), de conformidad con la comunicación de fecha 23 de abril de 2014 suscrita por Goro Mutsuura (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$250.000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de este país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Original firmado

07/31/2014

Sonia M. Rivera

Fecha

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Aprobado:

Original firmado

08/01/2014

Vicente Fretes

Fecha

Jefe de División

División de Gestión Fiscal y Municipal
IFD/FMM