

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COSTA RICA

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL II

(CR-L1145)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Martín Ardanaz (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Rudy Loo-Kung, Jefe de Equipo Alterno; Luis Alejos, Nathalia Gonzalez y David Ching (IFD/FMM); María Cristina Landazuri-Levey y Enrique Barragán (LEG/SGO); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Arnaldo Posadas (IFD/ICS); Steven Collins (VPS/ESG); Pablo Vega y Mauricio Monge (CID/CCR); Miguel Baruzze (VPC/FMP); José Alejandro Martínez (SPD/SDV); Aloisio Lopes y Adrien Vogt-Schilb (CSD/CCS).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	16
C. Indicadores claves de resultados.....	19
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	20
A Instrumentos de financiamiento	20
B. Riesgos ambientales y sociales	21
C. Riesgos fiduciarios.....	21
D. Otros riesgos y temas claves	21
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	22
A. Resumen de los arreglos de implementación	22
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	23
IV. CARTA DE POLÍTICA	23

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Matriz de Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Matriz Comparativa
EEO#2	Propuesta para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en Costa Rica. BID, 2018
EEO#3	La Regla Fiscal de Gasto Corriente en Costa Rica. BID, 2019

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
AL	Asamblea Legislativa
AT	Administración Tributaria
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina-CAF
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CF	Consejo Fiscal
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGT	Dirección General de Tributación
DPN	Dirección del Presupuesto Nacional
FE	Factura Electrónica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
GETES	Grandes Empresas Territoriales
IED	Inversión Extranjera Directa
IGV	Impuesto General a las Ventas
IICE	Instituto de Investigación de Ciencias Económicas
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IPC	Índice de Precio al Consumidor
IR	Impuesto a la Renta
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LEP	Ley de Empleo Público
LFFP	Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
MFPMP	Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OD	Órganos Desconcentrados
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Descarbonización
SPNF	Sector Público No Financiero
TADAT	<i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i>

**RESUMEN DEL PROYECTO
COSTA RICA
PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL II
(CR-L1145)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República de Costa Rica			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	1 año
Ministerio de Hacienda (MH)			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	250.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	250.000.000	100	Vida Promedio Ponderada:	12,75 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal; (ii) aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público (empleo, reforma administrativa y pensiones judiciales). El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario.				
La presente operación corresponde a la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).				
Condición contractual especial previa al primer y único desembolso del financiamiento: Será condición contractual especial previa al único desembolso del financiamiento de la segunda operación de la serie, el cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política y de las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo (¶3.3).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI <input checked="" type="checkbox"/>		PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GE <input type="checkbox"/>	y DI <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/> y ES <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (Documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GE (Equidad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 Esta operación es la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La serie se originó y fue aprobada en 2019 (4819/OC-CR, por US\$350.000.000) con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto público corriente y la modernización del sistema tributario. Las áreas de enfoque de la serie son: gestión macrofiscal, política y Administración Tributaria (AT), y política y gestión del gasto público.
- 1.2 Entre las medidas de política apoyadas por la primera operación se destaca la aprobación de la reforma fiscal integral contenida en la [Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas \(LFFP\) \(9635\) del año 2018](#), cuyos componentes incluyen: (i) por el lado de los ingresos, la transformación del impuesto sobre las ventas en un Impuesto al Valor Agregado (IVA), y la mejora en la progresividad del impuesto sobre la renta personal; (ii) por el lado del gasto, se introdujeron medidas de consolidación en rubros como salarios y transferencias corrientes, y (iii) a nivel institucional, se introdujo una regla fiscal para limitar el crecimiento del gasto público. Esta segunda operación apoya la implementación y consolidación de las reformas en línea con los objetivos trazados inicialmente para toda la serie programática.
- 1.3 **Situación macroeconómica.** Previo al *shock* del COVID-19, el crecimiento del PIB promedio de Costa Rica entre 2010 y 2019 (3,7%) fue superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (2,1%), resultado de un modelo de crecimiento basado en la apertura e integración comercial y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). Este modelo le ha permitido al país aumentar, diversificar y sofisticar sus exportaciones, generar oportunidades de empleo mejor remunerado, capacitar recursos humanos e incorporar nuevas tecnologías. Uno de los pilares claves del modelo ha sido el mantenimiento de un marco macroeconómico sólido, sustentado en un esquema de metas de inflación que ha anclado las expectativas de los agentes, al tiempo que el dinamismo de las exportaciones, particularmente las de servicios, han mantenido el déficit de cuenta corriente en un nivel moderado y financiado holgadamente por IED (ver Cuadro 1). Sobre la base de este marco macroeconómico robusto y reformas regulatorias complementarias, el país ha avanzado en el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹.

¹ El 31 de marzo de 2020, Costa Rica completó las 22 evaluaciones requeridas de acuerdo con la hoja de ruta para culminar el trabajo técnico de su proceso de ingreso a la OCDE y el 15 de mayo de 2020, los países miembros han invitado al país formalmente a convertirse en miembro de la organización.

Cuadro 1. Principales indicadores macroeconómicos 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tasa de crecimiento PIB real %	3,7	4,2	4,2	2,1	2,2	-4,5
Tasa de desempleo %	9,6	9,5	9,4	12,0	12,4	20,0
Inflación %	-0,8	0,8	2,6	2,0	1,5	0,9
Cuenta corriente (% PIB)	-3,40	-2,14	-3,54	-3,03	-2,02	-2,4
Inversión Extranjera Directa (% PIB)	5,2	4,5	4,9	4,6	4,1	3,3
Saldo Reservas Internacionales (millones de US\$)	7.834	7.574	7.150	7.495	8.912	7.225
Saldo RI (% PIB)	13,9	12,9	11,9	12,0	13,9	11,7

Fuente: [Banco Central de Costa Rica](#).

- 1.4 **Situación fiscal.** La sostenibilidad fiscal, condición necesaria para un mayor y más estable crecimiento económico y bienestar social, se ha visto comprometida por niveles relativamente bajos de ingresos impositivos y un crecimiento acelerado del gasto corriente, en especial, los salarios y transferencias, que han erosionado el espacio para la inversión pública productiva². Esta combinación de factores explica el deterioro del balance financiero del gobierno en la última década, que pasó de un superávit del 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 a un déficit del 5,7% del PIB en 2018, incrementando el nivel de deuda pública del 24% del PIB en 2008 al 51,7% en 2018 (ver Cuadro 2 e [Indicadores de Finanzas Públicas 2007-2020](#)).

Cuadro 2. Datos fiscales Costa Rica (Gobierno Central)

Porcentaje del PIB (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultado Primario	-2,8	-2,4	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4
Resultado Financiero	-5,5	-5,1	-5,9	-5,7	-6,7	-8,1
Ingresos Tributarios	12,7	13,0	12,8	12,7	13,0	12,1
Gasto Corriente (primario)	14,9	14,8	14,8	14,7	14,9	15,4
- Remuneraciones	7,0	6,8	6,7	6,7	6,6	6,9
- Transferencias Corrientes	7,3	7,4	7,5	7,4	7,7	7,9
Intereses	2,6	2,7	3,0	3,4	4,0	4,7
Inversión Pública	1,7	1,8	1,9	1,3	1,9	1,2
Deuda Pública	39,5	43,8	46,8	51,7	56,5	67,5

Fuente: [MH](#).

- 1.5 Con el objetivo de corregir estos desbalances, en diciembre de 2018, las autoridades aprobaron la LFFP, cuya implementación exitosa lograría disminuir el déficit del Gobierno Central (GC) y estabilizar la trayectoria de la deuda en el mediano plazo. La reforma comenzó a implementarse gradualmente en 2019, materializando algunos resultados. En 2019, los ingresos del GC aumentaron de 13,7% del PIB en 2018 a 14%, creciendo 8,1% respecto al año anterior, gracias a la introducción del IVA (crecimiento de 23% vs 3,2% en 2018 con el impuesto sobre ventas), los nuevos tramos de renta (9,2% en 2019 vs 8,8% en 2018) y el efecto de la amnistía tributaria (0,3% del PIB). Por su parte, el gasto corriente primario se desaceleró por la contención de remuneraciones, que crecieron al 3,1% (vs. 9% en promedio durante la última década) mientras que la inversión pública aumentó 0,58 p.p. del PIB (ubicándose en 1,9% del PIB). Sin embargo, el balance del GC empeoró respecto a 2018, por el aumento del pago de intereses de la deuda, que alcanzó 4% del PIB y por una

² Mientras que la recaudación tributaria disminuyó como porcentaje del producto entre 2008 y 2018, el gasto público corriente aumentó en más de cinco puntos porcentuales, reduciendo los niveles de inversión pública a niveles históricamente bajos (1,3% del PIB en 2018).

serie de gastos extraordinarios³. El déficit primario y financiero alcanzaron 2,7% y 6,7% del PIB en 2019, respectivamente, mientras que la deuda pública alcanzó el 56,5% del producto.

- 1.6 Durante el primer trimestre 2020, el desempeño fiscal mostró claras señales de mejora. A marzo el déficit primario acumulado alcanzó su nivel más bajo desde 2009 (0,1% del PIB vs 0,7% del PIB en 2010-2019). Este resultado estuvo asociado a un crecimiento de los ingresos totales de 12,1% (3,2% en mismo periodo de 2019) y una reducción del gasto sin intereses (-9,6% vs 12,9% en 2019), principalmente en el rubro de transferencias, así como una desaceleración en el gasto en remuneraciones⁴. Esta tendencia de mejoramiento en las finanzas públicas fue severamente interrumpida por el impacto de la pandemia del COVID-19, como se destaca a continuación.
- 1.7 **Impactos del COVID-19 y perspectivas.** Costa Rica sufrió en 2020 una caída del PIB del 4,5%, la mayor contracción desde 1982 (-7,3%), explicada por la caída del consumo de los hogares (4,3%), de la inversión (4,1%), y de las exportaciones (10,7%)⁵. La tasa de desempleo alcanzó un nivel máximo de 24,4% en julio 2020 (12,3% en 2019), afectando en mayor medida al sector informal. La tenue reactivación en la segunda mitad del año llevó la tasa de desempleo al 19,9% a finales de 2020 y a un nivel de informalidad de 44,5%, similar al de 2019. La crisis económica impactó más severamente a los hogares pobres, donde el desempleo alcanzó el 40,0% (25,8% en 2019), mientras que entre las personas no pobres el desempleo fue del 11,1% (5,9% en 2019). La pobreza aumentó hasta 26,2% en 2020, su nivel más alto en 28 años⁶.
- 1.8 Además de los efectos sobre la actividad económica y las condiciones de vida, el COVID-19 incidió de forma negativa en la situación fiscal. Por un lado, la recaudación tributaria cayó 12,1% en 2020, debido a la contracción en la actividad económica y a la moratoria aplicada para el pago de algunos tributos y, por otro, hubo mayores gastos dirigidos a la atención de la emergencia, entre ellos las transferencias para gastos sanitarios y los subsidios otorgados a los hogares más afectados por la crisis. Como resultado, el déficit primario (financiero) ascendió a 3,4%, elevando la deuda pública a 67,5% del PIB, más de diez puntos porcentuales por encima del nivel observado en 2019⁷ lo que ha aumentado el servicio de la deuda y el riesgo país, así como una reducción en las calificaciones crediticias⁸.
- 1.9 Las significativas necesidades fiscales para mitigar el impacto del COVID-19, junto a la contracción de las exportaciones netas y la inversión

³ Estos incluyen: transferencias a la administración portuaria de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica para su restructuración (0,1% del PIB); el cierre del Banco Crédito Agrícola (0,1% del PIB) y la capitalización de US\$100 millones a la CAF (0,2% del PIB).

⁴ No obstante, el gasto en intereses creció 42% (vs 12% en 2019).

⁵ Las exportaciones de servicios se redujeron un 26,1%, principalmente los relacionados con el turismo (-40,7%) y el transporte (22,3%), y compensadas por las exportaciones de bienes, que crecieron 1,3% por el mayor dinamismo de las zonas francas en la segunda mitad del año.

⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

⁷ Las necesidades de financiamiento estimadas para 2021 serán del 13,5% del PIB (similar a 2020) con vencimientos en dólares por US\$1.020 millones (1,7% del PIB) concentrados en el último trimestre.

⁸ El índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI por sus siglas en inglés) de febrero 2020 está 100 puntos básicos por encima del nivel prepandemia. *Moody's* rebajó la calificación soberana de B1 a B2 con perspectiva estable en marzo 2020, *Fitch* bajó la calificación de Costa Rica de B+ a B con perspectiva negativa en mayo, y *Standard & Poor* de B+ a B en junio 2020.

extranjera, produjeron una brecha de financiamiento externo. Por esta razón, el país solicitó el apoyo financiero del FMI a través de Instrumento de Rápido Desembolso por US\$508 millones, el cual fue ratificado por la Asamblea Legislativa (AL) en agosto de 2020⁹. De la mano de la recuperación económica prevista de 2021 en adelante¹⁰, el gobierno plantea reestablecer el proceso de consolidación fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda, en el marco de un nuevo programa con el FMI¹¹.

- 1.10 **Bases para restaurar la sostenibilidad fiscal.** Restaurar la sostenibilidad fiscal requiere implementar mejoras en el marco institucional macrofiscal, aunado a consolidar reformas para aumentar la recaudación mediante una mejora en el diseño del sistema tributario, controlar el crecimiento del gasto público y promover su eficiencia, y también fortalecer la sostenibilidad de los regímenes de pensiones que presentan riesgos fiscales. A continuación, se detallan los principales problemas, sus determinantes, y los avances con la implementación de las políticas orientadas a corregir dichos desafíos.
- 1.11 **Marco institucional macrofiscal.** Existen debilidades institucionales que socavan la disciplina y credibilidad de la política fiscal. Previo a la aprobación de la LFFP 9635, no se contaba con los instrumentos legales de política y gestión fiscal para promover la sostenibilidad fiscal (regla fiscal) ni una institucionalidad para su control y monitoreo (Consejo Fiscal (CF)). En particular, se carecía de una regla fiscal que limitara el crecimiento del gasto corriente, medida fundamental para la reducción del déficit y la estabilización de la deuda. A raíz de la crisis de 2008 se implementó un plan de expansión fiscal que incluyó un importante aumento del gasto corriente, principalmente en el gasto salarial y transferencias¹². A su vez, el aumento del gasto corriente ha reducido el espacio para la inversión pública productiva, un factor clave para elevar las perspectivas de crecimiento de mediano plazo¹³. Si bien la adopción de una regla fiscal constituyó un logro importante, su aplicación y cumplimiento efectivo representa un reto pendiente.
- 1.12 Con la reglamentación y aplicación de la regla fiscal a partir del ejercicio fiscal 2020, se está logrando controlar el crecimiento del gasto público¹⁴. El presupuesto del GC fue formulado respetando el límite máximo de crecimiento interanual establecido por la regla (4,67%), y si bien en abril 2020 se activó la cláusula de

⁹ En junio 2020, el Banco aprobó un programa de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL) para Costa Rica (5054/OC-CR), alineado con el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) del FMI. El SDL fue cancelado por no lograr ratificación legislativa para la efectividad legal en el plazo estipulado por el instrumento.

¹⁰ El BCCR proyecta una tasa de crecimiento de 2,6% en 2021 y 3,6% 2022. De acuerdo con el FMI, las tasas de crecimiento serían de 2,3% y 3,4%, respectivamente ([World Economic Outlook](#), 2020).

¹¹ El gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI) alcanzaron un acuerdo a nivel técnico para desarrollar un Servicio Ampliado de 3 años por US\$1.750 millones que fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI el 1 de marzo de 2021 y que está pendiente de ratificación.

¹² Entre los períodos 2008, 2009 y 2010, las remuneraciones crecieron a una tasa promedio de 27%. El aumento de las transferencias corrientes promedió 30% en el mismo período.

¹³ El sesgo contra la inversión es problemático desde una perspectiva de bienestar económico, dado que los multiplicadores de la inversión pública suelen ser superiores a los del gasto corriente (Izquierdo et al., 2019). Además, una inversión pública baja puede tener efectos distributivos negativos y regresivos, dado que los hogares de ingresos más bajos terminan pagando por servicios más caros (Cavallo y Powell 2019).

¹⁴ La regla fiscal impone un límite máximo al crecimiento del gasto corriente y total dependiendo de dos parámetros: el crecimiento económico y el nivel de deuda pública, y se aplica tanto durante la formulación como la ejecución presupuestaria.

escape en respuesta a la pandemia¹⁵, el gasto corriente total ejecutado creció sólo 1,5% (vis a vis un crecimiento promedio de 10,5% en la última década)¹⁶. El comportamiento del gasto corriente en el resto del sector público presenta una dinámica de cumplimiento en línea con la del GC¹⁷. A su vez, se ha creado por Decreto Ejecutivo el Consejo Fiscal como observador independiente del estado de las finanzas públicas, entre sus funciones centrales, se destaca la revisión ex ante de los principales parámetros macrofiscales contenidos en el presupuesto y el marco fiscal de mediano plazo, y contribuir al monitoreo del cumplimiento con la regla fiscal¹⁸.

- 1.13 **Impactos fiscales del cambio climático.** Una planificación fiscal apropiada requiere la identificación y mitigación de riesgos de diversa naturaleza. En general, el cambio climático afecta a las finanzas públicas por dos vías. Primero, el aumento de la temperatura global como consecuencia del cambio climático está relacionado con el incremento en la ocurrencia e intensidad de los desastres naturales de tipo climático, incluyendo los eventos climáticos extremos¹⁹. Desde una perspectiva fiscal, la mayor frecuencia de este tipo de eventos implica un mayor riesgo de choques negativos sobre las cuentas fiscales. En el caso de Costa Rica, se estima que el país tuvo daños directos por fenómenos naturales del orden de US\$3.134 millones entre 2005 y 2018, equivalentes a alrededor de 0,49% del PIB por año (MH, 2020). Una segunda dimensión de impacto fiscal relacionado con el cambio climático proviene de la transición hacia economías bajas en carbono. En Costa Rica, el Plan Nacional de Descarbonización (PND) busca promover al transporte público como principal opción de movilidad y fomentar la electrificación de la flota vehicular. Estas acciones tendrán un impacto fiscal en el mediano y largo plazo mediante la reducción de la recaudación de impuestos relacionados con el transporte, como consecuencia de una menor demanda de vehículos, así como una disminución en la venta de combustibles fósiles (Rodríguez Zúñiga et al., 2020). Actualmente, este tipo de impuestos representan alrededor de una quinta parte de los ingresos tributarios totales. Estos factores hacen indispensable incorporar un análisis de riesgos de desastres naturales, así como la estimación del impacto fiscal del PND en la planificación fiscal de mediano y largo plazo.
- 1.14 **Diseño del sistema tributario. IVA.** Hasta la reforma fiscal integral de 2018, Costa Rica aplicaba un Impuesto General a las Ventas (IGV) en lugar del IVA, lo que generaba una menor recaudación tributaria, además de presentar

¹⁵ La cláusula de escape se activó en abril de manera focalizada en instituciones específicas: el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud y el cuerpo de bomberos y la policía. En mayo, la AL excluyó a los municipios del perímetro de la regla.

¹⁶ De hecho, el gasto corriente primario disminuyó 1% con respecto a 2019 vis a vis un crecimiento promedio de 11% entre 2010 y 2019.

¹⁷ De acuerdo con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la mayor parte de las entidades analizadas presentan una ejecución de gasto corriente que al III trimestre se ubicaba entre el 50% y el 75% del referido tope máximo a ejecutar en el 2020, mientras que 18 entidades se ubican en el rango de 25% al 50% y 6 muestran ejecuciones inferiores al 25% del tope máximo. De esto se puede inferir que estas entidades, de no presentarse fuertes cambios en el comportamiento del gasto corriente en el último trimestre, estarían cumpliendo la regla fiscal a nivel de gasto ejecutado al finalizar el periodo.

¹⁸ Para que entre en funcionamiento el CF, sus miembros deben ser ratificados mediante acuerdo por el Consejo de gobierno. Dicha ratificación está prevista que ocurra durante el segundo trimestre del año 2021.

¹⁹ En ALC la frecuencia anual promedio por país de los eventos climáticos extremos se incrementó de un evento cada ocho años durante el periodo 1980-2000 a uno cada cinco años entre 2001 y 2019 (Alejos, 2020).

problemas de diseño²⁰. Específicamente, el IGV presentaba dos²¹ problemas relevantes: (i) el tratamiento de tasa cero a los bienes exentos²²; y (ii) la exclusión de la mayor parte de los servicios. Estos problemas no permiten que se cuente con características deseables de un IVA como lo son la simplicidad²³, neutralidad²⁴, y la competitividad²⁵.

- 1.15 El tratamiento de exención es una práctica ineficiente que resta dinamismo a la economía y al mismo tiempo no permite cerrar los eslabones de la cadena de ventas IVA. Lo anterior sucede porque quienes producen para el mercado interno²⁶ bienes y servicios exentos, no tienen derecho a crédito fiscal por el IVA pagado en las compras de los insumos utilizados en la producción y esto los coloca en desventaja con los productos importados. Además, la tasa cero provoca una renuncia fiscal por cuanto se dejan de percibir recursos tributarios. Por último, el simple hecho de utilizar un sistema de tasa cero hace compleja su administración por la devolución del IVA comprado.
- 1.16 La exoneración de los servicios provoca problemas de eficiencia. En primer lugar, existe un problema de oportunidad y suficiencia puesto que, en Costa Rica, los servicios han incrementado su participación en la producción, por lo que el país no puede seguir permitiéndose no gravar los mismos. Además, la exclusión de los servicios favorecería mayormente a los hogares de mayores ingresos²⁷, pues mientras que el primer decil pagaba por IGV un 5,9% de su ingreso, en el último decil el pago representaba el 4,6% de sus ingresos (MH, 2018)²⁸. Además, también existe un problema de competitividad pues los proveedores de servicios exonerados no pueden deducir el IGV incluido en sus compras de insumos, lo cual aumenta sus costos y por tanto pierden competitividad respecto a servicios sustitutos importados.
- 1.17 La entrada en vigor del IVA en julio 2019 se tradujo en un aumento del 23% en los ingresos anuales por concepto de IVA interno en comparación con el nivel de recaudación del IGV correspondiente en 2018. En términos de relación al PIB, los ingresos relacionados a este impuesto pasaron de representar 2,17% a 2,55% revirtiendo una tendencia a la baja que mostraba el IGV desde 2016. Para el 2020 -primera vez que el IVA rige por los doce meses-, los ingresos tributarios por concepto de IVA interno, a pesar del *shock* del COVID-19, crecieron en 7,21% en comparación con el 2019²⁹. En relación con el PIB, los ingresos por concepto de IVA interno pasaron de representar un 2,55% del PIB a un 2,86%. Más allá del impacto recaudatorio, la implementación del IVA trajo

²⁰ De acuerdo con [Estadísticas Tributarias de ALC](#), los ingresos por IGV en Costa Rica fueron de 4,2% del PIB para 2017, mientras que el promedio de América Latina en el IVA fue de 6% y de 6,8% en la OCDE.

²¹ El IGV de Costa Rica solamente concede el crédito fiscal a aquellos insumos utilizados de forma directa en la producción y tanto exportadores como productores nacionales deben cargar el resto del IGV a sus costos.

²² Mientras que gravar a tasa cero da lugar a una devolución, exentar un bien no da lugar a una devolución. Sin embargo, en el caso del IGV, se permitían las devoluciones para los bienes exentos.

²³ Disminución de costos de cumplimiento y control.

²⁴ Tratamiento igualitario para todos los bienes y servicios.

²⁵ No discrimina entre productores domésticos y extranjeros.

²⁶ La práctica habitual es que el tratamiento de tasa cero se utilice solamente para exportaciones.

²⁷ [OCDE, 2017. Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017. OECD Publishing, Paris.](#)

²⁸ Estudio de rendimiento y equidad de la reforma tributaria incluida en la Ley 9635. MH (2018).

²⁹ Esta dinámica explica en parte el hecho que la recaudación por IVA total (interno y aduanas) presente una caída menor al 1% en 2020, mientras que durante la crisis de 2008/9, el IGV sufrió una merma de más de 11%.

aparejada la deducción financiera permitiendo todos los créditos fiscales, atacando el problema de competitividad presente en el IGV.

- 1.18 **Impuesto a la Renta (IR).** El IR hasta la reforma del 2018 era por categoría de ingreso (cedular) e incompleto, gravando rentas de fuentes distintas a tasas distintas. Esto provocaba una pérdida de eficiencia y equidad del sistema, al permitir que rentas que provengan de distinta fuente y/o forma jurídica, reciban un tratamiento distinto, a pesar de que sean de la misma magnitud. En efecto, existían numerosas tasas diferenciales y exoneraciones³⁰ que generan brechas y permiten arbitrajes por donde la evasión filtra los ingresos gravables (pérdida de eficiencia) y producen inequidades. Por ello, se hacía necesario completar el actual diseño del impuesto uniformizando el gravamen en las rentas de capital y aumentando la progresividad en el Impuesto a la Renta Personal (IRP).
- 1.19 Con la entrada en vigor de la reforma al impuesto sobre la renta, se aumentaron las tasas marginales de renta personal hasta igualarlas al promedio latinoamericano (la superior estaría cercana al 25%) para incrementar la recaudación y la progresividad del tributo. A su vez, para evitar la evasión y facilitar el control y cumplimiento del impuesto fue beneficioso que se gravasen todas las rentas (puras) del capital (intereses, dividendos, regalías, etc.) a una tasa generalizada al nivel superior de las vigentes en su momento (15% sobre el bruto) y la implementación del sistema de retención asociado.
- 1.20 **Administración Tributaria.** Si bien la AT muestra un comportamiento relativamente sólido en la atención al contribuyente, incluyendo facilidades para declarar y pagar electrónicamente³¹, el proceso de control muestra debilidades que socavan la eficiencia de la AT. De acuerdo a la evaluación *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* 2019 (TADAT), la falta de consistencia en la cuenta corriente tributaria del contribuyente, la ausencia de controles cruzados masivos, y de análisis de riesgo en el proceso de fiscalización, son las más destacables³². Dichas debilidades se traducen en bajos niveles de cumplimiento tributario. En efecto, la evasión en el IGV fue estimada en más del 30%, superior al valor promedio regional³³.
- 1.21 Para mejorar el control tributario y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, la Dirección General de Tributación (DGT) está impulsando el proyecto de Factura Electrónica (FE)³⁴. A inicios de 2018, la DGT estableció el uso obligatorio del sistema de FE, y en septiembre se incorporaron los 50 primeros grandes contribuyentes (de un total de 460). Para inicios de 2020, más del 90% de los grandes contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales (GETES) se encontraban utilizándolo. Hacia finales de 2020 comenzó a utilizarse un

³⁰ En particular, existen tasas diferenciales para las siguientes cédulas: (i) utilidades personas jurídicas y físicas con actividades lucrativas; (ii) remuneraciones salariales y pensiones; (iii) dividendos e intereses de títulos valores; (iv) remesas al exterior; y (v) zonas francas que se encuentran exoneradas.

³¹ Por ejemplo, el 100% de las declaraciones de los principales impuestos se realizan de manera electrónica, y los pagos electrónicos representan entre 90% y 95% del valor total de pagos recibidos.

³² La evaluación TADAT utiliza una escala ABCD para calificar los 32 indicadores de desempeño de la AT, en la cual A representa el nivel más alto y D el más bajo. En efecto, la dimensión de desempeño asociada a la gestión de riesgos presenta una calificación promedio de D.

³³ [Ueda, U. y M. Pecho \(2018\). Gap analysis for General Sales Tax and Corporate Income Tax.](#) FMI.

³⁴ Abordando dos problemas principales: (i) dado que la facturación del IGV es en papel, la DGT no cuenta con información oportuna y trazable de las mismas; y (ii) los contribuyentes enfrentan altos costos de cumplimiento vinculados con las impresiones de las facturas, su almacenamiento y el envío físico de documentación a clientes/proveedores, entre otros.

catálogo común de bienes y servicios desarrollado en colaboración entre MH y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), que permitirá explotar mejor la información proveniente de los comprobantes electrónicos y así mejorar la gestión de riesgos³⁵.

- 1.22 **Gestión del gasto público. Empleo público.** Costa Rica es uno de los países con mayor gasto en masa salarial en América Latina, midiéndolo como porcentaje del PIB (12,6%) y del gasto total (36%)³⁶. A su vez, la prima salarial en el sector público es comparativamente alta³⁷, y ha contribuido al aumento de la desigualdad de ingresos recientemente ([OCDE, 2017](#)). Las actuales reglas de la política salarial llevan a una masa salarial que crecerá continuamente en términos reales³⁸, dado que el sistema de remuneración no funciona de manera adecuada. En particular, el sistema es complejo y altamente fragmentado, con controles inadecuados para evitar que las instituciones acuerden aumentos salariales por encima de lo que puede pagar el Estado. La complejidad y fragmentación del sistema hace que sea costoso de administrar y controlar por parte del gobierno. Debido a que las remuneraciones complementarias (anualidades, cesantía, dedicación exclusiva, etc.)³⁹ representan la mayor parte de las remuneraciones en los deciles de ingresos más altos, los salarios a nivel de entrada al Estado no son competitivos, lo que impacta negativamente en la atracción y retención de personal idóneo (Green y Lafuente, 2013). Un caso crítico es el control de las llamadas anualidades que se dan a más del 99,5% de los empleados públicos sobre el salario base sin medir su desempeño y tienen un rango muy amplio, dependiendo de qué entidad la otorgue (de 1,94% a 6% del salario base) sin obedecer a un criterio técnico de productividad, generando incentivos perversos para los servidores públicos. Por otro lado, Costa Rica no cuenta con un segmento directivo seleccionado por mérito y gestionado de forma diferenciada, tal como es la práctica en más del 85% de los países de la OCDE, y que contribuye a un mejor desempeño institucional (Cortázar et al., 2016) y presenta oportunidades de mejora en la aplicación efectiva de la gestión por competencias y el uso del mérito en el reclutamiento y selección externo para puestos específicos (OCDE, 2015). A su vez, el marco normativo no cuenta con disposiciones específicas para la promoción del principio de igualdad de género en la función pública que promuevan el acceso de las mujeres a puestos de liderazgo. De hecho, Costa Rica presenta una brecha de género a nivel de acceso a puestos de liderazgo dentro de la función pública. Pese a destacar por el relativamente alto empoderamiento político de las mujeres (ocupando la posición 6 de 152 países según el índice de [Brecha de Género Global](#)), desde el punto de vista del servicio

³⁵ Los bienes y servicios contenidos en este catálogo se identifican con un código único partiéndose de 10 categorías generales hasta ampliarse a más de 20.000 productos.

³⁶ El promedio de ALC es de 7,7% del PIB y 27% del gasto total. [Izquierdo, Pessino, y Vuletin \(2018\)](#); Mejor gasto para mejores vidas y Green, M. y M. Lafuente. (2013). Costa Rica: Estudio de Empleo Público y Política Salarial. BID.

³⁷ El salario promedio de los funcionarios públicos en Costa Rica es hasta 48% superior al salario privado, casi duplicando la prima salarial del país típico en América Latina (25%) y muy por encima de los niveles observados en la OCDE, de alrededor de 4% en promedio. Ver [Izquierdo et al., \(2018\)](#) y Banco Mundial (2020) *Worldwide Bureacracy Indicators*.

³⁸ Sin asumir ningún cambio en el número actual de empleados ni tampoco garantizando una mayor productividad del sector público.

³⁹ Las anualidades son un premio anual por antigüedad sobre el salario base y la cesantía es una indemnización por terminación de la relación laboral. La dedicación exclusiva es una compensación para servidores a nivel profesional para que obligatoriamente no ejerzan de manera particular la profesión que sirve como requisito para desempeñar el puesto que ostentan.

civil se estima que la representación femenina en puestos de dirección y gerencia fue de 32% a nivel del GC, descendiendo al 26% en el resto de los niveles de gobierno (ENAH0 2018).

- 1.23 Con la aprobación e implementación de la nueva Ley de Empleo Público (LEP)⁴⁰, se introducirá una columna de salario global aplicable a todo el sector público⁴¹, eliminando otros componentes salariales como anualidades y demás incentivos, contribuyendo a simplificar el sistema de remuneraciones, mejorar la atracción de talento, y orientar el gasto salarial hacia un sendero sostenible. En efecto, en la medida que el diseño de la columna salarial esté informada por los salarios del mercado laboral general (incluyendo sectores público y privado), la implementación de la ley tiene el potencial de generar importantes ahorros fiscales en el mediano plazo⁴². A su vez, la gestión diferenciada y por mérito de un segmento de directivos públicos se espera que contribuya a mejorar la calidad del servicio civil, y la inclusión de mecanismos o acciones afirmativas que refuercen el principio de igualdad de oportunidades entre sexos permitirá dar los primeros pasos para comenzar a cerrar las brechas de género. En paralelo, la implementación de las medidas de control de gasto contempladas en la LFFP 9635, incluyendo la racionalización de los incentivos salariales, han contribuido a reducir de manera acelerada el crecimiento de las remuneraciones, que alcanzaron un crecimiento de sólo 0,18% en 2020, comparado con un crecimiento promedio de 10,40% en la última década.
- 1.24 **Transferencias corrientes.** En Costa Rica los destinos legales y constitucionales han existido por décadas y fueron creados para asegurar el financiamiento de partidas de gasto estratégicas para el gobierno (educación, salud, cuidado infantil, etc.). Dichas partidas se expresan bajo el concepto de transferencias corrientes, que han sido el rubro de gasto con mayor crecimiento relativo en el último tiempo⁴³. En particular, las transferencias al sector público pasaron de representar 2,8% del PIB en 2008 a 5,0% en 2018. Éstas tienen como principal destino instituciones del resto del sector público, están atadas por mandatos legales⁴⁴ e incluyen diferentes tipos de gasto, incluyendo rubros salariales. En efecto, la Contraloría General de la República (CGR)⁴⁵ señala que los destinos específicos deben ser revisados, debido a que hay instituciones que no ejecutan todo el presupuesto que se les asigna por ley y/o no se controla adecuadamente la efectividad de dicho gasto.

⁴⁰ La aprobación de la Ley estaba prevista para 2020, sin embargo, sufrió retrasos asociados a los cambios en la agenda de discusión legislativa ocasionada por el *shock* del COVID-19. No obstante, las autoridades mantienen su compromiso con su aprobación e implementación. La LEP se encuentra en proceso de discusión legislativa actualmente. La ley fue dictaminada en comisión y se tiene previsto que el primer debate ocurra en abril. Una vez revisada por la Sala Constitucional, el segundo debate de la ley está previsto para fines de mayo.

⁴¹ Quedan excluidos del marco los entes públicos no estatales (colegios profesionales, banco popular) y las empresas e instituciones públicas en competencia.

⁴² Las estimaciones sobre los efectos fiscales de la LEP hechas en el marco de la preparación de la presente operación indican es posible generar ahorros en el rubro de nómina cercanos al rango entre 0,5% y 0,9% del PIB para el GC hacia el 2025.

⁴³ Las transferencias corrientes aumentaron 240% en términos reales entre 2007 y 2018.

⁴⁴ Dentro de las principales instituciones que reciben transferencias del GC se encuentran los montos asignados a los regímenes de pensiones, a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Juntas de Educación y Administrativas, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y Consejo Nacional de Vialidad.

⁴⁵ CGR (2017). [Presupuestos Públicos 2017: Situación y Perspectivas](#).

- 1.25 La aplicación de la LFFP 9635 ha permitido controlar el crecimiento del gasto en transferencias corrientes, a través de la potestad otorgada al MH para racionalizar los destinos específicos en el contexto actual⁴⁶. En efecto, las transferencias corrientes al sector público se redujeron en alrededor de ¢290.000 millones, equivalentes a un 0,8% del PIB. Esto explica que el gasto total en transferencias corrientes haya disminuido un 2,4% en 2020, vis a vis un crecimiento promedio de 12,4% en la última década.
- 1.26 **Fragmentación institucional.** El sistema de instituciones públicas se encuentra excesivamente fragmentado, limitando el control sobre el presupuesto por parte del gobierno y generando duplicidad de funciones e ineficiencias. Se han creado 49 instituciones desde el año 2000 hasta la actualidad (año 2021), pasando de 281 a 330 en dicho período. Este crecimiento se ha dado principalmente en instituciones adscritas a ministerios, los denominados Órganos Desconcentrados (OD). En efecto, del total de instituciones creadas desde el año 2000, el 53% fueron instituciones de este tipo. La CGR (2011)⁴⁷ menciona que esta modalidad de desconcentración administrativa se utilizó para dar mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria y en contratación administrativa, pero alerta que a su vez ha provocado atomización en la provisión de servicios y duplicación de costos administrativos de apoyo. Dado que parte de los recursos transferidos a los OD permanecen fuera de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), la eficiencia en el manejo de efectivo se ve limitada⁴⁸.
- 1.27 Para atender estos desafíos, el gobierno está avanzando un plan de reforma administrativa, que involucra hacer una revisión de las instituciones públicas y sus funciones, con el objetivo de identificar duplicidades, ahorros y ganancias en eficiencia sin afectar los programas de desarrollo prioritarios del gobierno. Como parte de estos avances, el presupuesto 2021 incorpora 50 OD a la esfera del GC, abriendo la posibilidad para racionalizar gasto administrativo superfluo y al mismo tiempo expandiendo la cobertura de la CUT, generando ganancias de eficiencia en la gestión de tesorería.
- 1.28 **Régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial.** La sostenibilidad financiera de este fondo es relevante para las finanzas públicas en tanto tiene garantía estatal. Un estudio actuarial elaborado por el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas ([IICE, 2017](#)) mostraba que, a 2015, el régimen presentaba un déficit actuarial en valor presente de ¢6,4 billones (US\$8.700 millones), equivalente aproximadamente al 16% del PIB. En ausencia de medidas correctivas, dicho estudio preveía en el año 2029 las contribuciones al Fondo serían insuficientes para pagar las pensiones, obligando a destinar los intereses generados por las inversiones de la reserva para hacer frente al pago mensual de

⁴⁶ De acuerdo al artículo 15 correspondiente al artículo IV de la Ley 9635, “Si la deuda del GC supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el MH podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias”.

⁴⁷ CGR. 2011. [Memoria Anual 2011. Costa Rica](#).

⁴⁸ La CUT puede definirse como un conjunto de cuentas bancarias vinculadas a través de las cuales el gobierno, por medio de la Tesorería, tramita cobros y pagos y obtiene una posición consolidada del efectivo al final de cada día y gestiona centralizadamente esas disponibilidades. De acuerdo a un informe de la CGR, Costa Rica presenta una baja cobertura de la CUT. Pese a que el SPNF contó con una liquidez total de ¢8 billones al cierre del año 2018, sólo un poco más de ¢1 billón (14% del total) estaba depositado en la caja única. [CGR 2019](#).

jubilaciones, implicando que las reservas comenzarían a disminuir en el 2040 y se agotarían en el 2048⁴⁹.

- 1.29 Con la reforma al Fondo, aprobada en mayo de 2018⁵⁰ y apoyada por la primera operación, se creó la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial a la cual le corresponde realizar revisiones actuariales periódicas del sistema. De acuerdo con el estudio correspondiente a esta competencia para el año 2019 (publicado en marzo del 2020), se encuentra que las medidas introducidas con la reforma⁵¹, rectifican la situación actuarial del fondo en el mediano y largo plazo, reportando un superávit actuarial de ¢1,6 billones (US\$2.820 millones) sin fecha aparente de agotamiento de reservas.
- 1.30 **Experiencia y valor agregado del Banco en el país.** El Banco ha venido acompañando al gobierno en el diagnóstico, diseño e implementación de reformas orientadas a fortalecer la sostenibilidad fiscal, en coordinación con otros organismos multilaterales (¶1.39). Primero, ha liderado el apoyo en el diagnóstico y la elaboración de propuestas para fortalecer el marco de gestión macrofiscal, incluyendo estudios y seminarios tanto con el MH como con la AL, academia, y expertos locales. Segundo, el Banco ha liderado la asistencia técnica para la modernización en curso del sistema tributario, con el financiamiento de Cooperaciones Técnicas (CT) ATN/FI-12917-CR (2011), ATN/FI-14553-CR (2014) y la ATN/OC-16528-CR (2017). En particular, el Banco ha propuesto la implementación del IVA y el aumento de su base gravable y la modernización del Impuesto sobre la Renta aumentando sus tasas tanto en rentas personales como de capital (¶1.31 y ¶1.32)⁵². Tercero, en materia de empleo público, el Banco ha elaborado diferentes estudios de política salarial, en especial, el primer trabajo propositivo de la metodología de salario único para Costa Rica⁵³ y mediante las CTs ATN/OC-17557-CR (aprobada en 2019) y ATN/OC-18470-RG (aprobada en 2020), se estará apoyando el proceso de implementación de la reforma de empleo público. Finalmente, la ATN/OC-18133-CR (aprobada en 2020) y la ATN/OC-18055-RG (aprobada en 2020), está apoyando al MH a desarrollar capacidades para mejorar la planificación fiscal de mediano plazo, la eficiencia del gasto público, el cumplimiento tributario, y apoyar el diseño e implementación de políticas fiscales para el período de recuperación post pandemia.
- 1.31 **Experiencia del Banco en el sector.** Este programa se enmarca en el apoyo que el Banco ha brindado a otros países en sus procesos de reforma tributaria, el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y de consolidación del gasto público y régimen de pensiones. Entre los programas de apoyo a reformas más recientes, se destacan el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (3590/BL-HO), el Programa de Fortalecimiento para el Crecimiento Inclusivo de El Salvador (4542/OC-ES y 4807/OC-ES), y el Programa de Finanzas para el Desarrollo Sostenible de Paraguay (4667/OC-PR), Programa de Apoyo a la Equidad Social y Sostenibilidad Fiscal (5059/OC-CH). En modernización de las

⁴⁹ El desequilibrio es causado por el elevado monto de las pensiones, con tasas de reemplazo del 100% de los salarios, sin tope por pensión máxima, una baja edad de retiro.

⁵⁰ Reforma del Régimen de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial, Ley 9544.

⁵¹ La reforma de pensiones judiciales incluyó los siguientes elementos: (i) creación de una contribución especial y progresiva a las pensiones más altas; (ii) aumento de la tasa de aporte y número de contribuciones; (iii) aumento de la edad de jubilación de 60 a 65 años; y (iv) tope a la pensión máxima en ¢4 millones; entre otros.

⁵² Barreix y Corrales (eds) (2019). [Reglas Fiscales Resilientes en América Latina](#). BID

⁵³ Green, M. y M. Lafuente. (2013). Costa Rica: Estudio de Empleo Público y Política Salarial. BID.

pensiones, el Banco ha apoyado las reformas de Apoyo a la Consolidación de los Sectores de Salud y Seguridad Social de República Dominicana (3326/OC-DR, 3585/OC-DR), el Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (3590/OC-HO) y el Apoyo a la Consolidación Fiscal de Jamaica (3511/OC-JA). Respecto a empleo público, este programa se sustenta en la experiencia previa del Banco en otros proyectos para mejorar la eficiencia del sector público y la gestión del servicio civil, entre ellos: el Programa de Apoyo a la Transformación del Sector Público en Jamaica (4373/OC-JA), el Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública en Ecuador (2653/OC-EC), el Programa de Apoyo a la Reforma de las Instituciones de Pensiones y al Sistema de Gestión de Recursos Humanos (2627/BL-HO) y el Programa de Fortalecimiento Institucional y Operativo de la AT en Honduras (3541/BL-HO).

- 1.32 **Lecciones aprendidas.** En el diseño de la operación se tomaron en cuenta las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para la preparación de la Estrategia de País 2018-2022 (RE-535-1), relacionadas con el área fiscal, específicamente, promover medidas estructurales orientadas a la sostenibilidad fiscal y apoyar la completa implementación de la reforma. Asimismo, este programa deriva lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el sector de política y gestión fiscal (RE-509-1), tal como tener un IVA de amplia base y un IR progresivo. Además, se sustentó en insumos técnicos derivados de las ATN/FI-14553-CR (aprobada en 2014) y ATN/OC-16528-CR (aprobada en 2017), para preparar a solicitud de las autoridades del MH las propuestas de la reforma tributaria, la regla fiscal y la reforma política salarial del sector público, evidenciándose la complementariedad existente entre las CT y los programas de apoyo a políticas. La experiencia con la aprobación e implementación de la reforma destaca la importancia del diálogo permanente del Banco con los distintos actores involucrados en materia fiscal, como son universidades, AL y expertos del sector privado para informar los aspectos técnicos más importantes de la reforma, tanto a nivel de diseño como implementación.
- 1.33 Entre las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco que se aplicaron en el diseño de esta serie programática se destacan: (i) abordar la reforma fiscal de manera integral, incluyendo medidas de ingresos, gastos y el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal; (ii) avanzar de manera gradual con reformas estructurales que demandan importantes esfuerzos de fortalecimiento institucional, como el caso de empleo público; (iii) la importancia del diálogo constante con el gobierno para anticipar las posibles demandas, a través de CT con suficiente flexibilidad para atender solicitudes de corto plazo, y ser persistentes con las recomendaciones claves (§1.30); (iv) la importancia de un continuo esfuerzo de diálogo y apoyo técnico al país tanto a nivel de diseño como de implementación de las reformas; (v) la importancia de la coordinación técnica entre organismos cooperantes para crear sinergias, en especial, para impulsar los cambios de política basados en mejores prácticas, favorecer su economía política y asegurar su efectiva implementación (§1.39); y (vi) la relevancia de apoyar las reformas en el marco de estrategias de comunicación efectivas, para informar técnicamente a las diferentes audiencias, como AL, opinión pública, y al público en general y minimizar la resistencia al cambio.
- 1.34 **Evidencia internacional.** Las reglas fiscales bien diseñadas han ayudado a los países de diferentes niveles de desarrollo a mejorar la disciplina fiscal ([Caselli y Reynaud, 2019](#)), así como salvaguardar la inversión pública durante los

procesos de ajuste fiscal ([Ardanaz et al., 2020](#)). Por su parte, los CF potencian el compromiso con las finanzas públicas sostenibles y la prevención de posibles riesgos fiscales ([Debrun et al., 2008](#)). [Beetsma et al., \(2018\)](#) encuentran que los CF mejoran el cumplimiento de las reglas de balance y gasto, al tiempo que mejoran la precisión de las proyecciones fiscales, tanto en países desarrollados como en países emergentes⁵⁴.

- 1.35 La implementación de un IVA moderno de base amplia es superior a un IGV en varios aspectos: (i) permite el crédito del impuesto comprado por compras con lo que se evita exportar impuestos o competir en igualdad con bienes importados cuyo IVA fue devuelto en la jurisdicción de origen; (ii) la ampliación de la base a los servicios y las tasa reducidas a los bienes de la canasta básica y servicios de salud permite la trazabilidad en la cadena de producción favoreciendo el control de la administración; y (iii) la deducción financiera del IVA comprador es superior a la física en términos de eficiencia económica⁵⁵. La deducción financiera permite no solamente deducir el IVA pagado por la compra de insumos, sino que permite la deducción de todos los bienes y servicios tanto directa como indirectamente en la producción del bien o servicio gravado. Asimismo, es recomendable minimizar el número de bienes exentos o gravados a tasa 0% (excepto exportaciones), para reducir filtraciones, evasión, y evitar mayores costos de cumplimiento y administración⁵⁶.
- 1.36 Con respecto al IRP la teoría de finanzas públicas y la buena práctica internacional recomiendan unificar los esquemas de tramos y tasas de progresividad del tributo para todas las personas físicas, para mantener capacidad recaudatoria y simplificar el recaudo⁵⁷. Con relación al impuesto a las rentas de capital, es conveniente unificar la tasa entre tipo de ingresos para mantener un tratamiento equitativo y simplificar el cumplimiento y su control. Adicionalmente, la subida de tasas para los sujetos que obtienen rentas en dependencia laboral favorece la progresividad del tributo⁵⁸.
- 1.37 En relación con la FE, la cobertura y calidad de la información con la que cuenta la AT sobre los contribuyentes han sido señaladas como ejes clave para explicar la gran variación existente en el desempeño recaudatorio entre países ([Kleven et al., 2015; 2011](#)). La FE es un instrumento que permite a la adquirir mayor nivel de información sobre el universo de contribuyentes, registra los tributos sobre ventas, renta y, en su caso, contribuciones al seguro social de forma instantánea, fiable y trazable. Esto permite ejercer control sobre las ventas, las compras (evitando las facturas falsas) y la cadena de producción. Asimismo, permite el control del incumplimiento mediante técnicas de análisis de riesgo ([Barreix y Zambrano, 2018](#)).
- 1.38 En materia de empleo público, la práctica de que el salario base represente la totalidad de las remuneraciones de los servidores públicos (entendida como salario único en Costa Rica) es una práctica extendida en la OCDE, que promueve la transparencia y la eficiencia, y previene inequidades no relacionadas a las responsabilidades de cada puesto y riesgos de captura de esquemas de remuneración variable y otras remuneraciones complementarias ([Banco Mundial,](#)

⁵⁴ Para evidencia sobre los determinantes del cumplimiento con reglas fiscales, véase [Reuter \(2019\)](#).

⁵⁵ [M. Keen \(2013\)](#). *The Anatomy of the VAT*. FMI.

⁵⁶ Roca, J. (2010). Opciones de Reforma Tributaria para Costa Rica.

⁵⁷ [Corbacho, A., Fretes, V. y Lora, E. \(2013\)](#) Recaudar no basta.

⁵⁸ Estudio de rendimiento y equidad de la reforma tributaria incluida en la Ley 9635. Mimeo. MH, 2018.

2014). Por último, la reforma administrativa forma parte de un proceso de revisión de las funciones de las diferentes instituciones del sector público. Su objetivo final es identificar un menú de medidas de ahorro potenciales y, por lo tanto, contribuir a hacer más eficiente el gasto público. Como parte de este menú, la literatura ha identificado ahorros provenientes de un manejo más centralizado de los pagos (Babatz, 2013), y la experiencia internacional distingue una serie de buenas prácticas que contribuyen a mejorar la gestión financiera pública, entre ellas, una CUT de amplia cobertura, que alcance todas las entidades del gobierno, independientemente de su nivel de autonomía, y todos los recursos, presupuestarios o no presupuestarios (Albuquerque et al., 2018).

- 1.39 **Coordinación con otros organismos multilaterales y cooperantes.** En la preparación de esta serie programática, el Banco lideró la coordinación con el FMI y la OCDE en lo referido a la reforma fiscal integral y, en especial, con la modernización tributaria; con la OCDE en relación con la regla fiscal y el CF. A su vez, se coordinó en asesoramiento fiscal con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en el desarrollo de sus operaciones de financiamientos del bienio 2019-2020 en apoyo a las reformas de política en curso. La evaluación TADAT conjunta entre el Banco, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Banco Mundial y FMI realizada en 2019 permitió identificar los principales desafíos enfrentados por la AT. En el contexto actual, el Banco ha coordinado con el equipo de misión del FMI a cargo del diseño del programa de Servicio Ampliado (SAF), aprobado por el Directorio del organismo el primero de marzo de 2021. Complementariamente, se destaca que el apoyo multilateral está ocupando un papel significativo para cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno en 2021⁵⁹. Para agilizar y facilitar el proceso de ratificación, se ha coordinado el cronograma de preparación de la presente operación de manera que el gobierno pueda presentar el paquete de financiamiento multilateral conjuntamente a la AL.
- 1.40 **Complementariedad con otras operaciones del Banco.** La presente operación, se complementa con un programa en preparación y estructurado bajo la modalidad de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL) que se alineará con el Programa de Servicio Ampliado del FMI. Las medidas contenidas en esta serie programática constituyen la base o punto de partida de las medidas de consolidación fiscal adicional acordadas en el SAF. Adicionalmente, al promover la consideración de riesgos por desastres naturales y el cambio climático en el marco fiscal de mediano plazo y a las estimaciones de pérdidas de ingreso debido a la descarbonización, esta operación se complementa con la serie programática de Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica (4988/OC-CR de 2020). Cabe resaltar que dicho programa además de promover un crecimiento sostenible y verde contribuye a la sostenibilidad fiscal al apoyar una economía más resiliente.
- 1.41 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al crear una política fiscal más equitativa, ya que el 80% de la reforma tributaria lo

⁵⁹ Para 2021, se estiman unas necesidades de financiamiento de 13,5% del PIB que se prevén cubrir en un 65% con deuda doméstica, y el restante 35% con recursos que aporten la deuda bilateral y organismos multilaterales.

asumirá el 20% de los hogares de mayores ingresos⁶⁰; y (ii) Productividad e Innovación, mediante la implementación de un IVA moderno basado en la neutralidad que iguale la carga entre productos importados y los producidos domésticamente, y la modernización de la AT a través de la FE para una gestión más eficiente y equitativa de los impuestos. El programa se alinea con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho mediante la implementación de reformas para el fortalecimiento y transparencia del marco institucional macrofiscal; y (ii) Cambio Climático, debido a la consideración de riesgos por desastres naturales y el cambio climático en el marco fiscal de mediano plazo y a las estimaciones de pérdidas de ingreso debido a la descarbonización. El 18,18% de los recursos de la operación se invierten en actividades de mitigación al cambio climático, según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo](#). Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con cambio climático a un 30% de las aprobaciones en el año 2021. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante los indicadores: (i) países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas; y (ii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. La operación se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en el área del fortalecimiento de la gestión fiscal; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) al promover acciones para fortalecer la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. El programa se alinea con la Estrategia de País Costa Rica 2019-2022 (GN-2977) en sus objetivos estratégicos de: (i) mejorar las instituciones de control del gasto público; y (ii) mejorar los niveles de recaudación del país. Finalmente, la operación se encuentra incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2021 (GN-3034).

- 1.42 **Consideraciones de género.** El presente programa apoya los esfuerzos en busca de la equidad de género a través de la aprobación de la LEP (¶1.46(d)) que promoverá el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo público y que permitan dar los primeros pasos para comenzar a cerrar las brechas de género identificadas en el servicio civil (¶1.22 y ¶1.23). Por medio de recursos de CT (ATN/OC-18470-RG), el Banco apoyará reglamentación de Ley con la identificación de medidas concretas para la aplicación efectiva de este principio.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.43 **Objetivo.** Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal; (ii) aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público (empleo, reforma administrativa y pensiones judiciales). El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario.
- 1.44 En relación a los cambios introducidos a la Matriz de Políticas durante la segunda operación, la principal modificación se concentra en el subcomponente de políticas de gasto. En particular, en lugar de apoyar toda la secuencia (aprobación,

⁶⁰ MH, 2018. [¿Quién paga la reforma fiscal en Costa Rica?](#). Adicionalmente, el 92% del aumento del IR recae sobre el decil de mayores ingresos.

reglamentación e implementación) de la LEP, la segunda operación se concentra en el hito de aprobación exclusivamente⁶¹. Este cambio no afecta el logro de los objetivos de desarrollo de la operación en tanto la aprobación de la reforma *per se* es un hito importante para mejorar la eficiencia del gasto público en el mediano plazo. Por su parte, el proceso de reforma administrativa contempla una nueva secuencia de implementación, pero mantiene los elementos contemplados en la Matriz original. El resto de los cambios se encuentran reflejados en la Matriz Comparativa (ver [EEO#1](#)). Los componentes de esta operación son los siguientes:

- 1.45 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 1.46 **Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos.** Este componente busca el fortalecimiento de la política y gestión fiscal que refuercen la sostenibilidad fiscal y la eficiencia tanto por el lado del gasto como por el lado de los ingresos. Este componente se divide en cuatro subcomponentes:
 - a. **Mejora del marco institucional macrofiscal.** Las condiciones de política de este subcomponente mantienen el enfoque en la implementación de la regla fiscal y funcionamiento del CF. De las dos medidas previstas originalmente, una se ajusta mientras que la otra se mantiene sin cambios: (i) cumplimiento de la Regla Fiscal según informe de la CGR⁶², y además su reglamentación que incluya: (a) control del crecimiento del gasto corriente, en función del endeudamiento y el crecimiento económico (mediano plazo); (b) la cobertura de todo el Sector Público No Financiero (SPNF); (c) presentación de un marco fiscal de mediano plazo congruente con la regla fiscal y las mejores prácticas internacionales, incluyendo el análisis de riesgos de desastres y cambio climático⁶³; y (d) cláusulas de escape bien definidas para situaciones excepcionales y mecanismos de corrección; y (ii) creación por decreto ejecutivo del CF independiente con al menos las siguientes funciones y su puesta en funcionamiento: (a) revise los parámetros macrofiscales del presupuesto y del marco fiscal de mediano plazo; y (b) contribuya al monitoreo del cumplimiento de la regla fiscal puesta en vigencia.
 - b. Con el objetivo de impulsar la congruencia de la planificación fiscal con el PND, se incorpora una nueva condición de que el MH cuente con estimaciones del impacto fiscal del PND en el sector transporte.
 - c. **Modernización del diseño y gestión del sistema tributario.** Las dos acciones de política previstas originalmente para la segunda operación se mantienen: (i) la reglamentación y entrada en vigor de la reforma tributaria que incluye: (a) la normativa del IVA creado debe incluir: (1) ampliación de la base mediante: inclusión de servicios, (en especial digitales, turismo y servicios médicos) y de una serie de bienes a tasas diferenciadas y eliminación de la tasa cero; y (2) deducción financiera

⁶¹ La ley, actualmente en discusión, entraría en vigencia 12 meses después de su publicación. El Banco está apoyando el proceso de implementación, una vez entre en vigencia, a través de asistencia técnica (§1.23).

⁶² Se ajusta la redacción de la medida, eliminando el informe del CF, ya que corresponde a la CGR producir un informe de cumplimiento de la regla. Una vez constituido, el CF apoyaría en el monitoreo del cumplimiento con la regla fiscal como parte de sus funciones. Ver [EEO#1](#).

⁶³ Se adiciona la inclusión del análisis de riesgos de desastres y cambio climático.

permitiendo todos los créditos fiscales⁶⁴, en especial, estableciendo mecanismos de devolución para contribuyentes que tenga operaciones de débitos y créditos a tasas diferenciadas; y (b) normativa reglamentaria del IR incluyendo las condiciones del tramo 1, y la implementación del sistema de retención de rentas de capital; y (ii) la utilización de la FE a nivel masivo (al menos, un 90% de los grandes contribuyentes y GETES, obligados a emitirla).

- d. **Mejora en la gestión del gasto público.** La segunda operación contemplaba tres acciones de política, de las cuales, dos se modifican en relación a lo previsto originalmente; mientras que la otra se mantiene invariable: (i) aprobación⁶⁵ de la LEP que contenga al menos, las siguientes características: (a) abarque al SPNF; (b) contenga un régimen de empleo público aplicable a todos los sub-régimenes especiales, y que en todos los casos se aplique para nuevos funcionarios la metodología de salario global (único) competitivo; (c) reclute y seleccione basado en méritos con pruebas específicas para el puesto y competencias, velando por la igualdad de oportunidades entre sexos⁶⁶; y (d) reclute, seleccione y evalúe de forma diferenciada a un segmento de directivos públicos (alta gerencia), con base al principio de mérito; (ii) reglamentación e implementación de medidas de control de gasto descritos en el primer tramo con las siguientes características: (a) racionalización de incentivos salariales: que las anualidades no superen el 2,54% del salario base; que las cesantías no superen los 8 años (12 cuando existan convenciones colectivas vigentes); y que la dedicación exclusiva pase de 55% del salario base a 25% para licenciados y de 20% a 10% para bachilleres; y (b) límites al crecimiento en las transferencias corrientes (racionalización de destinos específicos, incluyendo reducción de la asignación al PANI y la inclusión del INA y la educación preescolar en el mandato constitucional del 8% del PIB a educación); y (iii) puesta en marcha de la reforma administrativa del Sector Público que incluye: (a) presentación por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de un plan de acción para la reforma administrativa y su cronograma de implementación; y (b) su implementación empezando por la incorporación de, al menos, 50 OD al presupuesto del GC⁶⁷.
- e. **Reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del poder judicial.** La segunda operación programática eleva la condición originalmente prevista en la primera: la reglamentación y ejecución de los cambios al marco jurídico del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, que incluya, al

⁶⁴ La deducción financiera permite no solamente deducir el IVA pagado por la compra de insumos, sino que también permite la deducción de todos los bienes y servicios tanto directa como indirectamente en la producción del bien o servicio gravado.

⁶⁵ Se mantiene la condición de aprobación legislativa de la LEP, pero se elimina su entrada en vigencia, su reglamentación e implementación (§1.41).

⁶⁶ Se modifica la condición para incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo público en la ley, con el objetivo de que su posterior reglamentación incluya medidas proactivas para promover una mayor participación femenina en el sector público, particularmente en cargos de decisión (que será apoyado con recursos de CT (ATN/OC-18470-RG)).

⁶⁷ Se sustituye la implementación de la reforma en los sectores de Vivienda y Social por la incorporación de, al menos, 50 OD al presupuesto del GC. Esta modificación refleja la nueva secuencia de implementación de la reforma administrativa. Cabe resaltar que los sectores previamente identificados (social y vivienda) se encuentran incluidos en el cronograma de implementación.

menos, los elementos descritos en la primera operación; y adicionalmente la realización de un estudio actuarial para evaluar la sostenibilidad del sistema⁶⁸.

- 1.47 **Desafíos y brechas pendientes.** El nuevo marco institucional apoyado por la serie programática robustece la disciplina fiscal y sienta las bases para la consolidación fiscal. Las áreas de acción repercuten de manera directa sobre los agregados fiscales, tal como se ve reflejado en la matriz de resultados de la serie programática. No obstante, existen desafíos que el país deberá abordar en el futuro en lo referente a lograr una mayor eficiencia en la AT apalancando la implementación de la FE, como son la mejora de las prácticas de gestión de riesgos de cumplimiento, y la utilización de información cruzada para mejorar cumplimiento. En materia de gasto público, la implementación de la LEP para racionalizar gradualmente la masa salarial a mediano y largo plazo. En ambas áreas, el Banco continuará brindando apoyo técnico.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.48 Para medir el objetivo general de desarrollo se utilizarán los indicadores que den cuenta de: (i) el rendimiento de la reforma se estima en 3,8% del PIB al 2023, integrado por aumento de 1,7% de ingresos impositivos y el resto de racionalización de gasto, en particular la aplicación de la regla fiscal; y (ii) una mejora del balance primario del GC sobre el PIB que pasará de -2,3% del PIB para 2018 a 1% en 2023⁶⁹. En tanto los objetivos específicos darán cuenta de: (i) que el porcentaje de años de cumplimiento de la regla fiscal para el período 2020-2023 sea del 100%; (ii) que el aumento de la presión impositiva pase del 12,7% en 2018 a 13,4% en 2023; (iii) que el porcentaje del aumento del IRP pagado por el quintil (20%) de mayores ingresos sea del 75%⁷⁰; (iv) que el porcentaje de grandes contribuyentes y GETES utilizando la FE sobre el número de obligados⁷¹ alcance un 90% en 2023; y (v) el ahorro derivado de las medidas de racionalización de incentivos en salarios públicos contenidas en la reforma fiscal (anualidades, cesantías, dedicación exclusiva, etc.) alcance un 0,68%⁷² del PIB en 2023.
- 1.49 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre evaluabilidad de los proyectos del banco de 2011⁷³ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁷⁴, previsto

⁶⁸ Se sustituye “la contratación” de un estudio actuarial, por su “realización”, para reflejar el mayor grado de avance de este ejercicio; que ahora se lleva a cabo de manera regular anualmente.

⁶⁹ Debido a los efectos del COVID-19 sobre las finanzas públicas, se ha actualizado la meta de balance primario al 2023, de manera consistente con el nuevo marco macrofiscal contemplado en el programa con el FMI. Dada la naturaleza del resto de las metas, estas no han sido afectadas por el *shock* del COVID-19.

⁷⁰ Si bien la reforma por diseño apunta a dicho resultado, la verificación ex post de la misma evaluará su alcance efectivo.

⁷¹ Los contribuyentes obligados no incluyen al sector financiero ni los del Régimen de Tributación Simplificada (Leyes 7092 y 6826).

⁷² Wolfe, A. 2018. Costa Rica: Análisis de las políticas de remuneración del Plan Fiscal. BID. Mimeo.

⁷³ RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

⁷⁴ *Good practice standards for the evaluation of public sector operations*. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.

en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁷⁵, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) del presente programa.

- 1.50 **Beneficiarios.** El presente proyecto incrementa la capacidad institucional del estado. Por lo tanto, el beneficiario directo del programa es el Gobierno de Costa Rica que se beneficia de las mejoras en la gestión de las finanzas públicas que contribuirán a su consolidación. De manera indirecta, el proyecto también beneficia a toda la población costarricense, generando una mejora en la situación fiscal del país por la mayor eficiencia en la gestión del gasto público y una mayor y más equitativa recaudación. Teniendo en cuenta que el 80% de la reforma fiscal la asumirá el 20% de los hogares con mayores ingresos, se espera mejorar la progresividad del sistema impositivo y a su vez proteger a la población de menores recursos, en particular, con las medidas de IR; ya que cerca del 70% de los hogares de menores ingresos no pagaran este impuesto y será el decil de mayores ingresos quien asuma el 92% del IR.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La presente operación ha sido estructurada bajo la modalidad de PBP y corresponde a la segunda operación de una serie programática conformada por dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, en línea con lo estipulado en el documento CS-3633-2 para la preparación e implementación de PBP. Se eligió la modalidad programática porque: (i) fortalece el diálogo de políticas con el gobierno; (ii) brinda los plazos necesarios para su implementación debido a la complejidad de las medidas promovidas; y (iii) facilita el monitoreo de las medidas. Adicionalmente, ofrece flexibilidad tanto al Banco para el país para adaptarse a nuevos contextos, sucesos o conocimientos que se adquieran durante la ejecución de las medidas acordadas.
- 2.2 **Dimensionamiento.** El monto de la presente operación es de US\$250 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco. Este monto cubrirá las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimenta el país, vinculados con las reformas que hayan de recaer sobre el prestatario, según establecido en el párrafo 3.27 (b) del documento CS-3633-2. Los recursos se desembolsarán en un solo tramo, el cual se justifica por los requerimientos de financiamiento del país para mantener un marco macroeconómico estable. Los requerimientos financieros totales del GC de Costa Rica para 2021 se estiman en

⁷⁵ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

aproximadamente US\$8.240 millones. Esta operación supone un 3% de dichos requerimientos y un 8,7% del financiamiento externo previsto por el MH para 2021.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 De acuerdo a la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa no requiere clasificación. El programa apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, por lo que no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Por un lado, se utiliza un instrumento financiero que no contempla adquisiciones. Por el otro, los recursos de esta operación irán directamente a la CUT, para cubrir las necesidades de financiamiento, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.

D. Otros riesgos del proyecto y temas claves

- 2.5 **Riesgos del entorno económico-financiero.** Se presentan dos riesgos de nivel medio-alto. El primero se asocia con el alto nivel de incertidumbre relacionado con la severidad del impacto del COVID-19 sobre la economía mundial y la de Costa Rica. Una extensión de la pandemia mayor a lo esperado podría prolongar la recuperación económica, impactando en los ingresos públicos y, por tanto, en el déficit y en la deuda. Si bien este riesgo no se puede controlar completamente, se mitigará manteniendo el monitoreo macroeconómico y diálogo permanente con las autoridades y organismos multilaterales, a fin de proveer la base técnica necesaria para enfrentar los efectos en caso se materialice el riesgo.
- 2.6 El segundo riesgo consiste en que de ocurrir endurecimiento de las condiciones en los mercados de capital (doméstico y/o externo), los costos de financiamiento soberano podrían elevarse y retrasar el proceso de consolidación fiscal, en un contexto en el cual las necesidades brutas de financiamiento permanecen elevadas en el mediano plazo. Las reformas impulsadas por el presente programa, aumenta la credibilidad de la política fiscal y mitiga los eventuales efectos de este riesgo. El Banco continuará el diálogo con las autoridades para la identificación de medidas adicionales para restablecer el proceso de consolidación, en caso se materialice este escenario.
- 2.7 **Riesgos del entorno político.** Se identifican dos riesgos de nivel medio-alto. El primero consiste en demoras en la aprobación de la reforma al empleo público debido a resistencia por parte de grupos de interés, que podrían limitar la capacidad del Estado para ordenar y contener el crecimiento de la masa salarial. En el marco de la estrategia de comunicación que está implementando el gobierno, el Banco continúa apoyando el diálogo de todos los actores involucrados, proveyendo los elementos técnicos necesarios, con recursos de CT (ATN/OC-17557-CR). Adicionalmente, el Banco brindará apoyo técnico para el desarrollo de la reglamentación de la Ley, a través de recursos de CT (ATN/OC-18470-RG) (§1.30). Es importante resaltar que la presentación de una Ley de Reforma del Empleo Público fue una condición del acuerdo parlamentario para la aprobación de la LFFP 9635 que requirió mayorías especiales (66%), a la

vez que ha sido ampliamente debatida y consensuada con diferentes sectores, y por lo tanto se aumenta la probabilidad de su aprobación legislativa. Finalmente, el apoyo de las multilaterales (FMI, OCDE y CAF), respalda el contenido de la Ley para mitigar este riesgo (¶1.39), cuya aprobación hace parte del acuerdo del SAF.

- 2.8 El segundo riesgo consiste en un retraso significativo en la ratificación legislativa del préstamo que puede resultar en demoras en el desembolso y obligar al gobierno emplear fuentes de financiamiento alternativas con mayores costos, como el mercado doméstico. Este riesgo podría acentuarse en el marco del proceso previo a las elecciones presidenciales y legislativas de 2022. Para mitigar este riesgo, el Banco: (i) mantiene el diálogo continuo sobre el tema fiscal con los miembros de la AL, y el apoyo técnico al MH; y (ii) coordinó el cronograma de preparación de la presente operación con la contraparte de manera que el gobierno pueda presentar todo el paquete de financiamiento multilateral de manera conjunta a la AL para facilitar su discusión (¶1.39).
- 2.9 **Sostenibilidad de las reformas.** Se espera que las mejoras del marco institucional de la gestión fiscal apoyadas por la serie programática tengan una elevada sostenibilidad, como consecuencia de que el mismo se deriva de un conjunto de reformas legales que cuentan un amplio consenso político que son, además, elementos clave del programa de SAF con el FMI (¶1.9); y que contribuyen al proceso de consolidación fiscal tanto en el corto como en el mediano plazo. Los avances en la implementación de las reformas en un contexto macroeconómico complejo ocasionado por la pandemia, dan evidencia del compromiso del país para restablecer la sostenibilidad fiscal. A su vez, el MH se encuentra avanzando en un proceso de transformación institucional y digital para atender los desafíos pendientes en materia de AT (¶1.46)⁷⁶. Por el lado del gasto público, el diálogo técnico está avanzando hacia una nueva generación de reformas orientadas a mejorar la calidad y eficiencia del gasto⁷⁷.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El prestatario será la República de Costa Rica, a través del MH. El MH tendrá la responsabilidad técnica de ejecución y se compromete a: (i) mantener a través de sí mismo o de quien designe la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y cualquier otro informe que éste requiriese en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan al seguimiento, medición y evaluación de los resultados del programa.

⁷⁶ En el marco de la transformación digital del MH, el proyecto de FE cumple un papel importante a nivel de personal y recursos asignados, el Banco se encuentra apoyándolo por medio de asistencia técnica (ATN/OC-17557-CR).

⁷⁷ Concretamente, la CT ATN/OC-18133-CR está apoyando un ejercicio de revisión de gasto (*spending reviews*) en sectores clave como las compras públicas y los programas de asistencia social para identificar un menú de medidas de ahorro potenciales de alta calidad, contribuyendo a mejorar la eficiencia asignativa y técnica del gasto.

- 3.2 **Mecanismo de coordinación institucional.** La responsabilidad de coordinación para el cumplimiento de las medidas de la serie programática recae sobre el MH quien coordinará la recopilación de la información necesaria. El MH, por medio del Viceministerio de Egresos, utilizará los medios institucionales a su disposición para asegurar la efectiva coordinación entre los organismos públicos relacionados con medidas de política incorporadas en esta operación (Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial). Asimismo, colaborará con el Banco en la coordinación necesaria con otros organismos relacionados con medidas que son parte de esta operación.
- 3.3 **Condición contractual especial previa al primer y único desembolso del financiamiento.** Será condición contractual especial previa al único desembolso del financiamiento de la segunda operación de la serie, el cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y de las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo.
- B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**
- 3.4 **Monitoreo.** El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#). El MH y el Banco realizarán reuniones periódicas para el seguimiento de los resultados de la operación y para resolver dificultades técnicas asociadas a la ejecución de esta. El MH proveerá oportunamente al Banco toda la información necesaria para medir el cumplimiento de las metas del programa.
- 3.5 **Evaluación.** El objetivo de ésta es verificar el impacto de las acciones de políticas implementadas por el Gobierno de Costa Rica con el apoyo del Banco. Mediante este ejercicio se busca evaluar los impactos y resultados esperados del programa. En particular, se realizará una evaluación de impacto de la implementación de la FE. Adicionalmente, se preparará un informe de terminación de proyecto al final de la ejecución de la serie programática.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del Gobierno de Costa Rica con los objetivos y acciones contempladas en la presente operación y la consistencia de las políticas nacionales con el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CR-L1145
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	<div>-Inclusión Social e Igualdad</div> <div>-Productividad e Innovación</div> <div>-Cambio Climático</div> <div>-Capacidad Institucional y Estado de Derecho</div>	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	<div>-Países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas (#)</div> <div>-Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)</div>	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2977	(i) mejorar las instituciones de control del gasto público; y (ii) mejorar los niveles de recaudación del país
Matriz de resultados del programa de país	GN-3034	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2021.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.8	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.5	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.5	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.8	
4. Análisis económico ex ante	N/A	
5. Evaluación y seguimiento	7.2	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.7	
5.2 Plan de Evaluación	5.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio Alto	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Controles externos.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Estadística.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	ATN/OC-17557-CR, ATN/OC-18133-CR

Nota de valoración de la evaluabilidad:

La presente operación corresponde a la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal; (ii) aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público (empleo, reforma administrativa y pensiones judiciales). El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario. El diagnóstico presentado expresa claramente la necesidad de apoyar la reforma fiscal integral contenida en la "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas" (LFFP) (9635) del año 2018.

En especial, el programa apoya a solucionar los siguientes problemas específicos: debilidades institucionales que socavan la credibilidad y disciplina de la política fiscal; ineficiencias generadas por el diseño tradicional del impuesto general a las ventas (IGV) utilizado; y el elevado gasto corriente, especialmente el gasto salarial y de pensiones. La lógica vertical del proyecto es adecuada y plantea abordar los problemas específicos identificados con políticas agrupadas en dos componentes: (i) Estabilidad Macroeconómica; y (ii) Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos.

La matriz de resultados presenta indicadores de resultado adecuados (SMART) para los objetivos específicos del programa. El proyecto aborda apropiadamente los requisitos de monitoreo y evaluación. El PME incluye una propuesta de evaluación por método de diferencia en diferencias para medir el impacto de la expansión en la implementación de la factura electrónica sobre la recaudación tributaria. Es preciso indicar que algunos aspectos de la propuesta aún están por ser definidos.

La operación es de riesgo medio alto. Los principales riesgos identificados son los relacionados al entorno económico-financiero y el entorno político. Como medidas de mitigación el equipo prevé un monitoreo intensivo del progreso de políticas y el marco macroeconómico del país, un diálogo continuo con el ejecutivo y la asamblea legislativa, y una coordinación cercana con otras multilaterales que también están apoyando la implementación de la reforma fiscal (FMI, OCDE, BM y CAF).

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal; (ii) aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público (empleo, reforma administrativa y pensiones judiciales). El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política de la segunda operación individual (Programático II)	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
Componente I. Estabilidad macroeconómica			
Estabilidad macroeconómica	1.1 Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).	1.1 Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).	Cumplida
Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos			
Mejora del marco institucional macrofiscal	2.1 Aprobación de una Regla Fiscal (LFFP) para el control del gasto, que incluya: <ul style="list-style-type: none"> i) Control del crecimiento del gasto corriente, en función del endeudamiento y el crecimiento económico (mediano plazo). ii) La cobertura a todo el SPNF². 	2.1(a) Cumplimiento de la Regla Fiscal según informe de la CGR, y además su reglamentación que incluya: <ul style="list-style-type: none"> i) Control del crecimiento del gasto corriente, en función del endeudamiento y el crecimiento económico (mediano plazo). ii) La cobertura de todo el SPNF. 	Cumplida (IV Trimestre, 2020)

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento CS-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

² Excepto empresas públicas cuya razón deuda activos es menor al 50% porque no representan un riesgo fiscal.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política de la segunda operación individual (Programático II)	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	iii) Presentación de un marco fiscal de mediano plazo congruente con la regla fiscal y las mejores prácticas internacionales. iv) Cláusulas de escape bien definidas para situaciones excepcionales y mecanismos de corrección.	iii) Presentación de un marco fiscal de mediano plazo congruente con la regla fiscal y las mejores prácticas internacionales, incluyendo el análisis de riesgos de desastres y cambio climático. iv) Cláusulas de escape bien definidas para situaciones excepcionales y mecanismos de corrección. 2.1(b) Que el MH cuente con estimaciones del impacto fiscal del PND en el sector transporte.	Cumplida (I Trimestre, 2021)
	2.2 Propuesta de diseño de un CF independiente por parte del MH, que: i) Revise los parámetros macro fiscales del presupuesto y del marco fiscal de mediano plazo. ii) Monitoree el cumplimiento de la regla fiscal.	2.2 Creación por Decreto Ejecutivo y puesta en funcionamiento del CF independiente, con al menos, las siguientes funciones: i) Revise los parámetros macro fiscales del presupuesto y del marco fiscal de mediano plazo; ii) Contribuya al monitoreo del cumplimiento de la regla fiscal puesta en vigencia.	Por Cumplir (II Trimestre, 2021)
Modernización del diseño y gestión del sistema tributario	2.3 Aprobación de una reforma tributaria que incluye: i) Sustitución del IGV por un IVA, incrementando la recaudación y productividad: a. Ampliación de la base mediante: inclusión de servicios y de una serie de bienes a tasas diferenciadas, y eliminación de la tasa cero.	2.3 Reglamentación y entrada en vigor de la reforma tributaria, en IVA y Renta, que incluye: i) La normativa del IVA creado debe incluir: a. Ampliación de la base mediante: inclusión de servicios (en especial digitales, turismo y servicios médicos) y de una serie de bienes a tasas diferenciadas, y eliminación de la tasa cero. b. Deducción financiera permitiendo todos los créditos fiscales. En	Cumplida (III Trimestre, 2019)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política de la segunda operación individual (Programático II)	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	<p>b. Deducción financiera permitiendo todos los créditos fiscales³.</p> <p>ii) Cambios en renta aumentando la recaudación y progresividad:</p> <p>a. Creación de dos tramos en el impuesto de renta personal (20% y 25%).</p> <p>b. Generalización y aumento de la tasa de renta de capital, incluyendo un sistema de retención.</p>	<p>especial, estableciendo mecanismos de devolución para contribuyentes que tenga operaciones de débitos y créditos a tasas diferenciadas.</p> <p>ii) La normativa del IR incluyendo las condiciones del tramo 1, y la implementación del sistema de retención de rentas de capital.</p>	
	2.4 Puesta en marcha de la FE para los grandes contribuyentes ⁴ obligados a utilizarla.	2.4 Utilización de la FE a nivel masivo (al menos, un 90% de los grandes contribuyentes y GETES obligados a emitirla).	Cumplida (I Trimestre, 2020)
Mejora en la gestión del gasto público	2.5 Presentación a la AL de un proyecto de LEP con, al menos, las siguientes características:	2.5 Aprobación de la LEP que contenga, al menos, las siguientes características:	Por Cumplir (II Trimestre, 2021)

³ La deducción financiera permite no solamente deducir el IVA pagado por la compra de insumos, sino que también permite la deducción de todos los bienes y servicios tanto directa como indirectamente en la producción del bien o servicio gravado.

⁴ Los contribuyentes obligados no incluyen al sector financiero ni los del Régimen de Tributación Simplificada (RTS, Leyes 7092 y 6826).

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política de la segunda operación individual (Programático II)	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	<ul style="list-style-type: none"> i) Abarque al SPNF. ii) Contenga un régimen de empleo público aplicable a todos los sub-regímenes especiales, y que en todos los casos se aplique para nuevos funcionarios la metodología de salario global (único) competitivo. iii) Reclute y seleccione basado en méritos con pruebas específicas para el puesto y competencias. iv) Reclute, seleccione y evalúe de forma diferenciada a un segmento de directivos públicos (alta gerencia), con base en el principio de mérito. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Abarque al SPNF. ii) Contenga un régimen de empleo público aplicable a todos los sub-regímenes especiales, y que en todos los casos se aplique para nuevos funcionarios la metodología de salario global (único) competitivo. iii) Reclute y seleccione basado en méritos con pruebas específicas para el puesto y competencias, velando por la igualdad de oportunidades entre sexos. iv) Reclute, seleccione y evalúe de forma diferenciada a un segmento de directivos públicos (alta gerencia), con base en el principio de mérito. 	
	<p>2.6 Aprobación de medidas de control de gasto (LFFP) incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Racionalización de incentivos salariales: anualidades, cesantías y dedicación exclusiva. ii) Límites al crecimiento en las transferencias corrientes (racionalización de destinos específicos, incluyendo la reducción de la asignación al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y la inclusión del INA y educación preescolar en el mandato constitucional del 8% del PIB a educación). 	<p>2.6 Reglamentación e implementación de medidas de control de gasto incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Racionalización de incentivos salariales: que las anualidades no superen el 2,54% del salario base; que las cesantías no superen los 8 años (12 cuando existan convenciones colectivas vigentes); y que la dedicación exclusiva pase de 55% del salario base a 25% para licenciados y de 20% a 10% para bachilleres. ii) Límites al crecimiento en las transferencias corrientes (racionalización de destinos específicos, incluyendo reducción de la asignación al PANI y la inclusión del INA y la educación preescolar en el mandato constitucional del 8% del PIB a educación). 	<p>Cumplida (II Trimestre, 2019)</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política de la segunda operación individual (Programático II)	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	2.7 Designación del (MIDEPLAN) como organismo rector y coordinador para la reforma administrativa, orientada a la racionalización de la estructura organizacional de las entidades del Sector Público, mediante decreto ejecutivo.	2.7 Puesta en marcha de la reforma administrativa del Sector Público que incluye: i) Presentación por MIDEPLAN de un plan de acción para la reforma administrativa y su cronograma de implementación. ii) Implementación empezando por la incorporación de, al menos, 50 órganos desconcentrados al presupuesto del GC.	Cumplida (I Trimestre, 2021)
Reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial	2.8 Aprobación de la Ley de Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial con el objetivo de lograr la sostenibilidad financiera en el largo plazo, que contemple, al menos, los siguientes elementos: i) Creación de una contribución especial y progresiva a las pensiones más altas. ii) Ampliación de la base de contribución (aumento de tasa de aporte y número de contribuciones). iii) Aumento de la edad de jubilación ordinaria y de la edad mínima para acogerse a la pensión anticipada. iv) Inclusión de revisión actuarial periódica para evaluar la sostenibilidad del sistema.	2.8 Reglamentación y ejecución de los cambios al marco jurídico del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial que incluya, al menos, los elementos descritos en la primera operación y adicionalmente la realización de un estudio actuarial para evaluar la sostenibilidad del sistema.	Cumplida (IV Trimestre, 2019)

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto:	Los objetivos específicos para esta operación serán: (i) mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal; (ii) aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público (empleo, reforma administrativa y pensiones judiciales). El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario.
-------------------------------	---

Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario							
Impacto #1. Rendimiento de la Reforma Fiscal / PIB.	%	0	2018	2023	3,8	MH, Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP) y otros informes.	
Impacto #2. Balance primario del GC / PIB.	%	-2,3	2018	2023	1	MH, MFPMP.	La meta original establecida en la primera operación era 0,6% del PIB.

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto (2023)	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 1: Mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal						
Indicador 1. Porcentaje de años de cumplimiento de la regla fiscal para el período 2020-2023.	%	0	2018	100	Informes de monitoreo de la regla fiscal de la CGR, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y Dirección del Presupuesto Nacional del MH.	Asume que se cumple cada año la regla fiscal en el periodo 2020-2023.
Objetivo específico de desarrollo 2: Aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario						
Indicador 1. Presión tributaria / PIB.	%	12,7	2018	13,4	MH, MFPMP.	La línea base establecida en la primera operación era 13,2% del PIB y la meta

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto (2023)	Medios de Verificación	Comentarios
						original era 14,9%, sin embargo, esta se adaptó ya que en el 2021 el BCCR actualizó el cálculo del PIB.
Indicador 2. Porcentaje del aumento del Impuesto a la Renta Persona pagado por el quintil (20%) de mayores ingresos.	%	0	2018	75	Datos oficiales de la DGT y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.	
Indicador 3. Grandes contribuyentes y GETES utilizando la FE/Número total de grandes contribuyentes y GETES ¹ .	%	0	2017	90	Datos oficiales de la DGT.	
Objetivo específico de desarrollo 3: Mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público (empleo, reforma administrativa y pensiones judiciales)						
Indicador 1. Ahorro derivado de las medidas de racionalización de incentivos de salarios públicos contenidas en la LFFP (anualidades, cesantía, dedicación exclusiva, etc.).	% del PIB	0	2018	0,68	Informe del MH.	Metodología establecida en el informe de consultoría realizado en el contexto ATN/FI-14553-CR ² .

¹ Es importante destacar que no están obligados a emitir comprobantes electrónicos las siguientes entidades: contribuyentes del régimen simplificado, CCSS, universidades estatales, Consejo Nacional de Vialidad, Corte Suprema de justicia, BCCR, Junta de Protección Social, Tribunal Supremo de Elecciones, Entidades Financieras, Instituto Nacional de Aprendizaje, Asociaciones Solidaristas, Consejo Nacional de Producción, Ministerios, AL y los sujetos mencionados en el artículo 11 del Reglamento de Ley del IR.

² Wolfe, A. 2018. Costa Rica: Análisis de las políticas de remuneración del Plan Fiscal. Mimeo, BID.

Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos					
a. Mejora del marco institucional macrofiscal					
Ley de creación de Regla Fiscal de gasto corriente (LFFP) reglamentada.	Reglamento	0	2018	1 (2019)	Decreto 41641-H vigente que reglamenta el Título IV de la Ley 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, Artículo 10 (crecimiento del gasto corriente) Artículo 1 (cobertura del SPNF), Artículo 19 (Marco Fiscal a Mediano Plazo), Artículo 16 (cláusulas de escape). Decreto vigente a partir de su publicación en el Diario oficial La Gaceta, esto es, 25 de abril de 2019.
Informe de cumplimiento con la regla fiscal publicado.	Informe	0	2019	1 (2020)	Informe de CGR de cumplimiento de la regla fiscal para el presupuesto planteado para el año 2020.
Decreto de creación CF independiente aprobado.	Decreto	0	2018	1 (2019)	Decreto ejecutivo 41937-H , vigente, donde se crea el Consejo Fiscal independiente. Con las funciones mencionadas en la condición. Decreto vigente a partir de su publicación en el Diario oficial La Gaceta, esto es, 28 de agosto de 2019.
Informe de ratificación de los miembros del CF publicado.	Informe	0	2021	1 (2021)	Informe del MH. Ratificación por parte del Consejo de Gobierno de los miembros del CF.
Informe con estimaciones del impacto fiscal del PND realizado.	Informe	0	2020	1 (2021)	Informe del MH con las estimaciones del impacto fiscal del PND en el sector transporte.
b. Modernización del diseño y gestión del sistema tributario					
LFFP (9635) con modificaciones en IVA y el impuesto a la Renta reglamentada.	Reglamento	0	2018	1 (2019)	Decreto ejecutivo 41779 , “Reglamento de la Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado”, Capítulo II y III (ampliación de base) y Capítulo VIII Sección II (Deducción financiera) vigente. (Decreto vigente a partir del 1ero de julio de 2019). Decreto ejecutivo 41818-H , “Modificaciones y adiciones al Reglamento de la ley del Impuesto sobre la Renta, Decreto Ejecutivo N°18445-H”, del 9 de setiembre de 1988 y sus reformas”. Artículo 16 bis (condiciones de tramo 1) y artículo 21

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
					(retención de rentas de capital) vigente. Decreto vigente a partir del 1ero de julio de 2019.
Informe detallando uso de FE en el sector de grandes contribuyentes.	Informe	0	2020	1 (2021)	Informe de la DGT sobre el uso de la FE por grandes contribuyentes y GETES obligados a emitirla.
c. Mejora en la gestión del gasto público					
LEP aprobada.	Ley	0	2020	1 (2021)	Publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la LEP (la ley entraría en vigencia 12 meses después de su publicación).
Medidas de control de gasto (LFFP) reglamentadas.	Reglamento	0	2018	1 (2019)	Decreto Ejecutivo 41564 -MIDEPLAN-H “Reglamentación del Título III de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas 9635”, que regula las anualidades y la dedicación exclusiva establecidas en los artículos 50, transitorio XXXI y artículo 30 de la “LFFP” (9635) vigente. Decreto vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, esto es, 18 de febrero de 2019.
Informe con medidas de control de gasto (LFFP) implementadas realizado.	Informe	0	2020	1 (2021)	Informe del MH sobre la aplicación de los incentivos salariales, así como los límites a las transferencias corrientes realizadas.
Plan de reforma administrativa realizado.	Plan	0	2020	1 (2021)	Informe de MIDEPLAN con plan de acción para la reforma administrativa que tenga un cronograma de implementación.
Decreto incorporando órganos desconcentrados al presupuesto del GC aprobado.	Decreto	0	2020	1 (2021)	Decreto 42712-H , “Reglamento a la Ley 9524 Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos desconcentrados del Gobierno Central y Reforma a los Artículos 2 y 3 del Decreto 39183-H”, Denominado: procedimiento para la Incorporación y Desincorporación Presupuestaria de las Fuentes de Financiamiento de Crédito Público Externo y las Autorizaciones de Gasto Asociadas al Presupuesto de la República, vigente. Decreto vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, esto es, 8 de enero de 2021.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
					Informe de MH sobre los órganos desconcentrados que hayan sido incorporados al presupuesto del Gobierno Central en 2021.
d. Reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial					
Ley de Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial reglamentada.	Reglamento	0	2018	1 (2019)	Reglamento General del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial vigente. Reglamento vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, esto es 14 de octubre de 2020.
Estudio actuarial publicado.	Estudio	0	2019	1 (2020)	Estudios Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
Informe con Ley de Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial implementada realizado.	Informe	0	2020	1 (2021)	Informe del Poder Judicial sobre los avances realizados como parte de las modificaciones al marco jurídico del régimen de jubilaciones y pensiones.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-__/_/21

Costa Rica. Préstamo ____/OC-CR a la República de Costa Rica
Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II

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 del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$250.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2021)