

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COSTA RICA

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

(CR-L1081)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Alberto Barreix (FMM/CCR), Jefe de Equipo; Martín Ardanaz (FMM/CCR), Jefe de Equipo Alterno; Mónica Lugo (LEG/SGO); Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CAR); Ariel Zaltsman, Ida M. Fernández y Lorena Kevish (IFD/FMM); Mariano Lafuente (ICS/CPE); Beatriz Abizanda (ICS/CUR); Priscilla Gutierrez (CID/CCR); Waldo Tapia (LMK/CPN); y Luis Fernando Corrales (FMM/CCR).

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	15
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.....	22
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	Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Propuesta para la sostenibilidad de las finanzas públicas en Costa Rica. BID, 2018
EEO#2	Cálculo de los impactos de las reformas fiscales del lado del gasto en Costa Rica. BID, 2016
EEO#3	La regla fiscal de gasto corriente en Costa Rica. BID, 2019

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
AT	Administración Tributaria
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina-CAF
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Consejos Fiscales Independientes
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CT	Cooperación Técnica
DGT	Dirección General de Tributación
DPN	Dirección del Presupuesto Nacional
ENT	Enfermedades No Transmisibles
FE	Factura Electrónica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
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
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MFMP	Marco Fiscal a Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
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
SPNF	Sector Público No Financiero
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

**RESUMEN DEL PROYECTO
COSTA RICA
PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL
(CR-L1081)**

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			Período de gracia:	5,5 años ^(b)	
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR	
BID (Capital Ordinario):	350.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)	
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)	
Total:	350.000.000	100	Vida Promedio Ponderada:	12,75 años	
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América	
Esquema del Proyecto					
Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario. 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). La presente operación corresponde a la primera de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados.					
Condición contractual especial previa al primer y único desembolso del financiamiento: Será condición contractual especial previa al único desembolso del financiamiento de la primera 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) :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<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 período 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) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y 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 **Situación macroeconómica.** Costa Rica se posiciona como uno de los países con mejores índices de América Latina y el Caribe (ALC) en términos de desempeño económico, social e institucional. El país ha mostrado una tasa de crecimiento económico promedio de 5,3%, en los últimos 50 años, por encima de ALC (4,42%) y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (3,4%). Exhibe acceso universal a servicios de educación primaria¹ y salud², un régimen democrático estable y políticas innovadoras de conservación del medio ambiente. Estos factores se han traducido en altos índices de bienestar para su población y han jugado un rol importante en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). El modelo de crecimiento se ha basado en la apertura e integración comercial. Al inicio de los noventa, menos del 5% de las exportaciones eran de alta tecnología, mientras que ahora son superiores al 35%.

Cuadro 1. Datos Macroeconómicos Costa Rica*

%	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Variación Producto Interno Bruto (PIB) real	4,6	5,0	4,8	3,5	4,2	2,7
Variación del Índice Promedio al Consumidor (IPC)	13,9	5,8	4,6	5,1	0,8	2,0
Tasa de Interés Básica Pasiva (promedio)	7,4	7,9	9,7	6,9	5,2	5,9
Tipo de Cambio (variación promedio)	2,1	-8,5	-0,4	7,8	1,9	1,6
Exportación de Bienes y Servicios y Turismo/PIB	43,3	34,4	35,5	37,1	35,7	38,6
Cuenta Corriente/PIB	-8,4	-3,3	-5,2	-4,9	-2,2	-3,1
Inversión Extranjera Directa/PIB	7,6	4,5	4,9	5,7	4,7	4,5

(*) Fuente. Banco Central de Costa Rica (BCCR) y Ministerio de Hacienda (MH).

- 1.2 El país ha crecido a un ritmo de 3,4% del PIB en promedio anual en el último decenio, impulsado por una inserción internacional madura, con particular dinamismo en el sector turismo y algunos sectores tecnológicos (instrumentos médicos, informáticos y servicio al exterior). Presenta una apertura comercial diversificada y financiera consolidada por acuerdos con Centroamérica, América del Norte y la Unión Europea, donde las exportaciones se han mantenido estables en el último decenio, sobre el 34% promedio del PIB. Paralelamente, la IED ha logrado un promedio de 5,3% del PIB, el segundo más alto de ALC, y con la menor variación lo que refleja la confianza en el país ([Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 2018](#)).
- 1.3 A nivel monetario y cambiario Costa Rica, presenta estabilidad de precios reflejado en un crecimiento del IPC promedio de 4,2% desde 2009 y sin mayores sobresaltos en la cotización de la moneda extranjera. Esto se reflejó en una tasa

¹ La asistencia a educación primaria es casi universal, una anticipación en este logro de 20 años con respecto al promedio de ALC.

² Por ejemplo, la incidencia de las Enfermedades No Transmisibles (ENT) se ha reducido en un 11% en la última década y ha afectado principalmente a los hombres (*Country Development Challenges*, Costa Rica, 2018).

básica pasiva para el crédito en moneda nacional estable (7,2% de promedio en los últimos 10 años).

- 1.4 **Situación fiscal.** Desde la crisis financiera internacional de 2008/2009, el desempeño fiscal de Costa Rica se ha deteriorado marcadamente, tanto en términos de aumento en el tamaño del déficit fiscal, como a nivel del crecimiento de la deuda pública. El deterioro de las finanzas públicas deriva de debilidades estructurales en el área tributaria, pero sobre todo por el aumento del gasto, la caída de los ingresos y, consecuentemente, el aumento de la deuda pública (Cuadro 2). Por una parte, existen retos de suficiencia, eficiencia y equidad en los principales pilares del sistema tributario (Impuesto General de las Ventas—IGV y renta)³. Por otra parte, el gasto público, que presenta altos niveles de rigidez, ha mostrado incrementos importantes en el gasto corriente, sobre todo en el rubro de remuneraciones y transferencias que son altamente inflexibles⁴. A esto se añaden debilidades del marco institucional macrofiscal para consolidar las finanzas públicas, y para limitar de manera efectiva el crecimiento del gasto público corriente. Esta situación ha reducido el espacio a la inversión pública productiva, cuyo monto es menor al correspondiente para el nivel de ingresos de Costa Rica.

Cuadro 2. Datos Fiscales Costa Rica*

% del PIB	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Deuda Pública (Sector Público No Financiero-SPNF)	38,4	41,9	50,3	55,6	63,0	70,6
Deuda Gobierno Central (GC)	24,1	28,4	34,3	38,5	45,2	53,6
Déficit Total	-0,2	-5,3	-4,3	-4,5	-4,6	-4,8
Déficit GC	0,2	-5,0	-4,3	-5,6	-5,2	-5,9
Ingreso Impositivo (SPNF)	15,5	14,0	14,0	14,0	14,7	14,3
Contribuciones a la Seguridad Social (SPNF)	6,4	6,7	6,9	7,1	7,5	7,4*
Gastos Corrientes (SPNF)	20,1	23,8	24,4	25,1	25,5	26,2*
Remuneraciones (SPNF)	9,9	12,8	12,8	13,0	12,7	12,6*
Inversión Pública- GC	1,7	2,3	1,4	1,7	1,8	1,4
Ahorro Público	3,5	-1,6	-1,5	-2,3	-1,5	-2,3*

(*) Datos estimados. Fuente: BCCR y MH.

- 1.5 La sostenibilidad de la deuda pública en un contexto fiscal deteriorado constituye el principal desafío en el corto y mediano plazo. El país presenta un desequilibrio fiscal que ha convertido en insostenible la dinámica de la deuda pública. Específicamente, el problema proviene del SPNF, donde se destaca la problemática del GC. Luego que el balance fiscal mejorara en el periodo previo a la crisis financiera internacional, registrando un superávit de 0,4% del PIB en promedio entre 2007 a 2008, las finanzas públicas del GC se han deteriorado en los últimos ocho años, alcanzando un déficit de 5% del PIB en promedio entre 2008 y 2018 y de 5,9% en 2018 para el GC.

³ En efecto, Costa Rica es el único país de Latinoamérica que, antes de la reforma fiscal integral de diciembre de 2018, no contaba con Impuesto al Valor Agregado (IVA) y tenía dos regímenes diferentes para la imposición de la renta personal.

⁴ Además de los compromisos en remuneraciones y pensiones, Costa Rica presenta una serie de destinos específicos legales y constitucionales que determinan montos de transferencias corrientes. Esto resulta en que más del 80% de los gastos totales sean predefinidos.

- 1.6 La deuda del GC ha alcanzado el 53,6% del PIB en 2018 y la del SPNF se ha casi duplicado, pasando de 38,4% en 2008 a 70,6% (US\$40.148 millones) en 2018. A su vez, el mercado interno resulta insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno. Esto se ha reflejado en la reducción de plazos de colocación, emisión de deuda a tasas variables, un incremento en el costo del fondeo y un aumento en la tenencia de bonos dentro del propio sector público⁵. Las altas necesidades de financiamiento del sector público han generado un efecto desplazamiento en el mercado interno de crédito, pues esta es la principal fuente de financiamiento del gobierno dado que el endeudamiento externo requiere aprobación del Congreso. En efecto, según el BCCR el crédito al sector público se duplicó entre 2009 y 2018 (ubicándose en el 11% del total). El 44% de la deuda interna bonificada del SPNF está en manos de ahorristas privados⁶, y como resultado las tasas de interés activas del sistema bancario han aumentado⁷. El aumento de la deuda pública ha sido acompañado por un marcado deterioro en las calificaciones de riesgo de Costa Rica elevando los costos de endeudamiento⁸.
- 1.7 Ante esta situación, el Gobierno de Costa Rica está llevando a cabo una serie de medidas de política que incluyen: (i) una reforma fiscal integral que combina una regla fiscal de gasto corriente con la introducción del IVA y la actualización de la imposición a la renta; (ii) la ley de modernización del empleo público; y (iii) una reforma administrativa institucional. El diseño de las reformas ha contado con el apoyo del Banco durante varias administraciones en coordinación con la OCDE, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es importante mencionar que la evaluación del FMI mediante la consulta del [Artículo IV 2019](#), arroja una evaluación favorable de los avances y proyectos en proceso.
- 1.8 La mejora de la sostenibilidad fiscal requiere introducir mejoras en el marco institucional macrofiscal, aunado a reformas para aumentar la recaudación mediante una mejora en el diseño del sistema tributario, controlar el crecimiento del gasto público y promover su eficiencia, mediante cambios en el régimen de servicio civil y reingeniería institucional; y también fortalecer la sostenibilidad del régimen de pensiones judiciales.
- 1.9 **Marco institucional macrofiscal.** Existen debilidades institucionales que socavan la disciplina fiscal y la credibilidad de la política económica. Previo a la aprobación de la reforma fiscal integral de 2018, 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 Independiente). 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,

⁵ Las instituciones financieras estatales (cinco) totalizaban 2,7 billones de colones, lo cual representaba el 15,3% del total de sus activos y el 99,7% del patrimonio, en promedio ponderado.

⁶ BCCR, Indicadores económicos (2018).

⁷ La tasa de interés activa promedio del Sistema Bancario pasó de 6,8% a 13,4%, en términos reales.

⁸ En efecto, los intereses de la deuda pública consolidada han subido de 2,1% en 2008 a 3,5% del PIB en 2018.

principalmente en el gasto salarial⁹. Así el gasto corriente del SPNF ha aumentado más del 30%, pasando del 20,1% a 26,2% del PIB entre 2008 y 2018. Por su parte, las remuneraciones del SPNF subieron más de un 25%, pasando de un 9,9% a 12,6% del PIB (2008 a 2018). A su vez, el aumento del gasto corriente derivado de los incrementos en la nómina¹⁰ del sector público y la compra de bienes y servicios condiciona la capacidad de alcanzar resultados primarios equilibrados, que han sido deficitarios desde 2008 hasta 2018, con un promedio del 3,1% del PIB. Como corolario, con la creación de la regla y el consejo fiscal independiente que complementan el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se logra la trilogía institucional básica para el fortalecimiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas¹¹.

- 1.10 La inversión pública en 2018 alcanzó un mínimo de 1,4% del PIB para el GC, pues es la línea de gasto más fácil de ajustar a la baja para contener el déficit fiscal creciente. En el decenio 2007-2016, Costa Rica invirtió, en promedio, un 2,4% del PIB, mientras que el promedio de América Latina para el mismo período fue 4,3%¹². Como contracara, desde 2009 el ahorro público ha sido negativo, con un promedio de -2% del PIB para el decenio 2009-2018, lo que pone una fuerte presión en la captación de ahorro nacional desplazando a la inversión privada doméstica. Se debe condicionar el crecimiento del gasto corriente para hacer espacio fiscal para la inversión pública y el mantenimiento de obras¹³, aspecto fundamental para el crecimiento y la competitividad del país¹⁴.
- 1.11 **Diseño del sistema tributario. Impuesto al Valor Agregado.** Costa Rica no contaba con un IVA hasta la reforma fiscal integral de 2018 sino con un IGV, cuyos ingresos son comparativamente bajos y el impuesto presentaba graves problemas de diseño. De acuerdo con Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe¹⁵, los ingresos por IGV en Costa Rica fueron de 4,4% del PIB para 2017, mientras que el promedio de América Latina fue de 6% y de 6,8% en la OCDE. Específicamente, el IGV presentaba dos¹⁶ problemas relevantes: (i) el tratamiento de tasa cero a los bienes exentos; y (ii) la exclusión de la mayor parte de los servicios. Estos problemas no permiten que se cuente con características

⁹ Según Espinoza (2016), entre 2007 y 2010 las erogaciones por concepto de remuneraciones del GC crecieron 1,7 puntos del PIB, tanto debido al aumento de plazas (un 21,4% entre 2007 y 2009) como a la política salarial del percentil 50, que pretendía equiparar las remuneraciones del GC con las del sector autónomo estatal. Sin embargo, lo que en principio afectaría a unos 6.000 empleados alcanzó a más de 55.000.

¹⁰ El aumento del número de empleados (24,1%) del GC creció por la expansión de las plazas en salud, educación y seguridad ciudadana (Dumas y Lafuente, 2016), y en los últimos años se debió principalmente a incrementos salariales en los sectores de salud y educación.

¹¹ Eyzaguirre, N. (2019). Diseño y conformación de un consejo fiscal independiente. Mimeo. BID.

¹² Armendariz E. y H. Carrasco (2019) y CEPAL (Estadísticas de Finanzas Públicas, varios años).

¹³ Ansorena, C. (2018). Un Análisis Económico-Institucional de la inversión pública en Costa Rica: Desafíos y Oportunidades. Informe de consultoría. Mimeo. BID.

¹⁴ Sobre los costos macroeconómicos de no agregar capital nuevo a los stocks existentes, véase Cavallo y Powell (2019).

¹⁵ OCDE, BID, CIAT y CEPAL. 2017. Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015. *OECD Publishing, Paris*.

¹⁶ El IVG 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.

deseables de un IVA como lo son la simplicidad¹⁷, neutralidad¹⁸, y la competitividad¹⁹.

- 1.12 El tratamiento de tasa cero 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 porque quienes producen para el mercado interno²⁰ 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, cualquiera que este sea, hace compleja su administración por la devolución del IVA comprado.
- 1.13 La exoneración de los servicios provoca problemas de eficiencia importantes. En primer lugar, existe un problema de oportunidad y suficiencia puesto que, tal como en el resto del mundo, los servicios han incrementado su participación en la producción, por lo que Costa Rica no puede seguir permitiéndose no gravar los mismos. Además, la exclusión de los servicios hacía del IGV un impuesto regresivo²¹, 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)²². Además, también hay 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 bienes sustitutos importados. Por último, es importante mencionar que se ajustó por Decreto Ejecutivo (41615-MEIC-H) la composición de la canasta básica tributaria en marzo de 2019, privilegiando el consumo de los sectores de menores ingresos, y se redujo el número de bienes que se gravan a tasa diferenciada, para obtener un menor gasto tributario²³.
- 1.14 **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 jurídica²⁴, reciban un tratamiento distinto, a pesar de que sean de la misma magnitud (introduciendo un problema de equidad horizontal). En efecto, existían numerosas tasas diferenciales y exoneraciones²⁵ que generan agujeros 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.

¹⁷ Disminución de costos de cumplimiento y control.

¹⁸ Tratamiento igualitario para todos los bienes y servicios.

¹⁹ No discrimina entre productores domésticos y extranjeros.

²⁰ La práctica habitual es que el tratamiento de tasa cero se utilice solamente para exportaciones.

²¹ [OCDE, 2017. Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017. OECD Publishing, Paris.](#)

²² Estudio de rendimiento y equidad de la reforma tributaria incluida en la Ley 9635. MH, 2018.

²³ Incidencia de la nueva canasta básica tributaria. MH. 2019. Es de destacar que se ha reducido el número de bienes de 218 a 189.

²⁴ Por ejemplo, las entidades solidaristas y las cooperativas.

²⁵ 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.

- 1.15 Por lo anterior, en la reforma fiscal de 2018, se hizo necesario que se gravaran las rentas (brutas) de capital a una tasa unificada²⁶. Adicionalmente, se aumentaron las tasas marginales de renta personal al promedio latinoamericano (la superior estaría cercana al 25%) para incrementar la recaudación y la progresividad del tributo²⁷. 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 actuales vigentes (15% sobre el bruto). Dentro de las ventajas que se pueden enumerar del nuevo sistema, podemos señalar: (i) simplicidad, porque al gravar a una misma tasa disminuye costos administrativos y de cumplimiento para las empresas; y (ii) una tasa única evita que se generen arbitrajes entre las distintas fuentes²⁸.
- 1.16 **Administración tributaria (AT).** En la AT se han detectado debilidades que no permiten que el organismo funcione de manera eficiente²⁹, en especial, la función de fiscalización y el sistema de facturación, debido en parte al diseño de bases incompletas del IGV dificultan el proceso integral de control. En efecto, la evasión en el IGV fue estimada en un 30% en promedio entre 2012 y 2015³⁰. Para mejorar el desempeño recaudatorio y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, la Dirección General de Tributación (DGT) está desarrollando el proyecto de Facturación Electrónica (FE). La implementación de la FE consiste en masificar gradualmente la obligatoriedad de su uso a todos los contribuyentes, siguiendo la experiencia de las principales administraciones tributarias de la región³¹, 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.
- 1.17 **Gestión del gasto público. Empleo Público.** Costa Rica es uno de los países con mayor gasto en masa salarial del GC en América Latina, midiéndolo como porcentaje del PIB (12,6%) y del gasto total (36%)³². Esto hace necesario la modernización del sistema de empleo público vigente, pues genera una dinámica desfavorable en las finanzas y no logra alinear los incentivos de los empleados. Las actuales reglas de la política salarial, legalmente vinculantes, llevan a una

²⁶ Antes de la reforma de 2018, los ingresos del trabajo en relación de dependencia (salarios) pagaban a menor tasa marginal y tenían diferente tratamiento (mínimos, deducciones, etc.) que los de los cuentapropistas, autónomos y profesionales.

²⁷ Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho. (2017). *Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact*. OECD Development Centre Working Papers, No. 338, OECD Publishing, Paris.

²⁸ Barreix, A., Garcimartín, C. y Velayos, F. 2013. El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío. En Corbacho, A., Fretes, V. y Lora, E. (Ed.). *Recaudar no basta*. BID, Washington, DC.

²⁹ Por ejemplo, debilidades como la falta de consistencia en la cuenta corriente tributaria del contribuyente y la ausencia de controles cruzados masivos y de análisis de riesgo en el proceso de fiscalización, entre las más destacables.

³⁰ Ueda, U. y M. Pecho (2018). *Gap analysis for General Sales Tax and Corporate Income Tax*. FMI.

³¹ Los países de ALC avanzados en la implementación de la FE incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay. También están en proceso de implementación Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Ver Barreix y Zambrano (2018), *La factura electrónica en América Latina*, BID y CIAT.

³² El promedio de América Latina y el Caribe es de 7,7% del PIB y 27% del gasto total. Izquierdo, Pessino, y Vuletin (2018): *Mejor gasto pare mejores vidas* y Green, M. y M. Lafuente. (2013). *Costa Rica: Estudio de Empleo Público y Política Salarial*. BID.

masa salarial que crecerá continuamente en términos reales³³, dado que el sistema de remuneración por desempeño no funciona de manera adecuada. La falta de una edad de retiro obligatoria³⁴ combinada con un sistema que premia por antigüedad indiscriminadamente y no la productividad, genera incentivos perversos para los servidores públicos.

- 1.18 **Control de incentivos salariales.** Adicionalmente, existen controles inadecuados para evitar que las instituciones descentralizadas acuerden aumentos salariales por encima de lo que puede pagar el Estado. La alta complejidad del sistema hace que sea difícil y costoso de administrar y controlar. Debido a que las remuneraciones complementarias (anualidades, cesantía, dedicación exclusiva, etc.)³⁵ 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 ejemplo de temas a resolver es el control de las llamadas anualidades que se dan a más del 99,5% de los empleados públicos sobre el salario base (aprox. 45% de la remuneración), 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.
- 1.19 **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.), pero en la actualidad generan ineficiencias en el proceso presupuestario violando el principio de unidad de caja y la flexibilidad del gasto ante nuevas demandas de la población. Las transferencias del GC al sector público casi se duplicaron de 2,8% del PIB en 2008 a 5,4% en 2018. Éstas tienen como principal destino otras instituciones del resto del sector público, por destinos específicos en su mayoría creados por ley³⁶ e incluyen rubros salariales. En efecto, la Contraloría General de la República (CGR)³⁷ 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. Esta práctica no es recomendable, pues no toma en cuenta la capacidad ejecutora de la institución, ni la magnitud del financiamiento respecto a las necesidades de cada institución a lo largo del tiempo.
- 1.20 **Diseño institucional.** El sistema de instituciones públicas se encuentra excesivamente fragmentado en Costa Rica, limitando el control sobre el presupuesto por parte del gobierno y generando duplicidad de funciones e ineficiencias. De acuerdo con Solera et al. (2016)³⁸, no parece haber una relación

³³ Sin asumir ningún cambio en el número actual de empleados, ni tampoco garantizando una mayor productividad del sector público.

³⁴ Esta práctica sólo existe en cinco países en la OCDE.

³⁵ Las anualidades son un premio anual por antigüedad sobre el salario base y la cesantía es una indemnización por terminación de la relación laboral.

³⁶ 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 (FODESAF) y Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

³⁷ Contraloría General de la República. (2017). [Presupuestos Públicos 2017: Situación y Perspectivas](#).

³⁸ Solera, M., Durán, E., Prat, J., Dumas, V., Lafuente, M., Ardanaz, M., Gutierrez, P., Vargas, J. & Beverinotti, J. (2016). Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013.

simple y directa entre el tamaño de la población, la economía y el desarrollo económico de los países en Centroamérica con la cantidad de instituciones públicas. Por ejemplo, Costa Rica tiene muchas más instituciones públicas que Panamá (330³⁹ versus 130), pero el PIB y desarrollo humanos son muy similares, incluso Panamá cuenta con un PIB per cápita mayor⁴⁰. En este contexto, parece necesario hacer una revisión de las instituciones públicas y sus funciones en Costa Rica, para identificar ahorros y ganancias en eficiencia sin afectar los programas de desarrollo prioritarios del gobierno.

- 1.21 En Costa Rica se han creado 49 instituciones desde el año 2000 hasta la actualidad, pasando de 281 a 330 en dicho período. Este crecimiento se ha dado principalmente en instituciones adscritas a ministerios, que comprende órganos desconcentrados y órganos con personería jurídica. En efecto, del total de instituciones creadas desde el año 2000, el 53% fueron instituciones de este tipo (26). La CGR (2011)⁴¹ 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 y duplicación de costos administrativos de apoyo, y no se ha reflejado en resultados tangibles de las políticas sociales que llevan a cabo. Aunado a la cantidad de instituciones, se suma la creación de unidades organizacionales dentro de los mismos ministerios. Solamente en el período 2007-2015 se han dado 518 modificaciones a las estructuras organizaciones dentro de los ministerios⁴². Por lo tanto, es crucial realizar una revisión de todas estas unidades y las funciones que cumplen de cara a eliminar posibles duplicidades, hacer el Estado más eficiente, y mejorar la efectividad del gasto.
- 1.22 **Régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial.** En la actualidad, el régimen cuenta con aproximadamente 3.600 pensionados y 12.800 cotizantes. Un estudio actuarial elaborado por el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas ([IICE, 2017](#)) muestra que para fines de 2015, el régimen presentó un déficit actuarial en valor presente de ¢5,3 billones (US\$8.700 millones), equivalente aproximadamente al 16% del PIB. Bajo este escenario y antes de la reciente reforma de 2018⁴³, el estudio preveía que en el año 2029 las contribuciones al Fondo serían insuficientes para pagar las pensiones y se tomarían los intereses generados por las inversiones de la reserva para hacerle frente al pago mensual de jubilaciones. El estudio señala que el Fondo se encontraba en ese momento en situación de insolvencia actuarial y que, en caso de no implementar reformas, las reservas comenzarían a disminuir en el 2040 y se agotarían en el 2048⁴⁴. El futuro de este régimen es relevante porque dicho fondo tiene garantía estatal. En caso de que el régimen no tenga recursos suficientes para pagar las pensiones, el Estado deberá asumir el pago.

³⁹ Dato actualizado a 2018 según el [Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica \(MIDEPLAN\)](#).

⁴⁰ US\$15.668 de Panamá contra US\$13.630 de Costa Rica en 2017.

⁴¹ CGR. 2011. [Memoria Anual 2011](#). San José, Costa Rica.

⁴² MIDEPLAN. 2017. [Estudio de duplicidades estructurales: Ministerios y órganos adscritos, segunda etapa](#). San José, Costa Rica.

⁴³ Reforma del Régimen de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial, Ley 9544.

⁴⁴ 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.

- 1.23 Con la reforma al Fondo aprobada en mayo de 2018 (Ley 9544)⁴⁵, las proyecciones sobre el gasto en pensiones se realizaron de acuerdo con el Estudio Actuarial del Fondo de Jubilaciones y pensiones del Poder Judicial realizado por el [ICE, 2017](#) de la Universidad de Costa Rica. De acuerdo con el estudio, los cambios propuestos superan las pruebas de solvencia actuarial, reduciendo el déficit actuarial en valor presente a un rango entre ¢0,31 y ¢0,14 billones (entre US\$517 y US\$230 millones), permitiendo de esta manera que las reservas comiencen a agotarse en el largo plazo (entre los años 2102 y 2109). Se consideró para este programa la reforma del régimen de retiro del Poder Judicial (2018), debido a que este régimen constituía un riesgo fiscal de mediano plazo (2029, ¶1.22). Sin embargo, existen otros regímenes con riesgos de más largo plazo, para los cuales el país ya está considerando medidas correctivas. Costa Rica se encuentra en un proceso de transición demográfica y financiera, caracterizado por un aumento en los costos sobre los salarios y un debilitamiento del cociente de reserva⁴⁶.
- 1.24 **Experiencia del Banco y acompañamiento a las reformas en el país.** El Banco viene acompañando las reformas impulsadas por el presente programa en su diagnóstico, diseño e implementación. Así, ha liderado el apoyo en el diagnóstico y la elaboración de propuestas para fortalecer el marco de gestión macrofiscal (regla fiscal) y modernizar el sistema tributario, con financiamiento de cooperaciones técnicas ATN/FI-12917-CR (2011) y la ATN/FI-14553-CR (2014). En particular, el Banco ha propuesto la implementación del IVA y el aumento de su base gravable y la modernización del IR aumentando sus tasas tanto en rentas personales como de capital. Asimismo, ha liderado la propuesta de regla fiscal incluyendo estudios y seminarios tanto con el MH como con la Asamblea Legislativa, academia, y expertos locales. Además, el Banco ha colaborado, junto a la OCDE y el CIAT, en el cumplimiento de los compromisos de transparencia fiscal asumidos por Costa Rica que le han valido la calificación de altamente cumplido en diciembre de 2017 (Informe Anual del Foro Global de Transparencia Tributaria). En empleo público, desde 2013 el Banco ha elaborado diferentes estudios en empleo público y política salarial, en especial, el primer trabajo propositivo de la metodología de salario único para Costa Rica⁴⁷, en el marco de cooperaciones técnicas regionales sobre el tema, y ha provisto asistencia técnica al país en diferentes instancias. Mediante una asistencia técnica en proceso de preparación (Apoyo a la Institucionalidad Fiscal) se apoyará el proceso de implementación de la reforma de empleo público, la capacidad institucional para uso de la FE y la formulación de la reforma administrativa. Adicionalmente, la ATN/OC-16528-CR está apoyando los esfuerzos del gobierno por mejorar el vínculo entre presupuesto y resultados en sectores seleccionados.
- 1.25 **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

⁴⁵ Los cambios en la reforma de pensiones judiciales incluyeron, entre otros: (i) aumento de la edad de jubilación de 60 a 65 años; (ii) tope a la pensión máxima en ¢4 millones; y (iii) cálculo de la pensión.

⁴⁶ Costa Rica tiene 3 regímenes: (i) régimen de pensiones del Poder Judicial con los problemas descritos; (ii) Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA), que se encuentra en equilibrio técnico pero que podría presentar problemas en el largo plazo (Evaluación Actuarial al Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), marzo 2019); y (iii) el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) cuya sostenibilidad podría verse afectada dentro de más de dos décadas (Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte administrado por la CCSS, diciembre 2015).

⁴⁷ Green, M. y M. Lafuente. (2013). Costa Rica: Estudio de Empleo Público y Política Salarial. BID.

fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y de consolidación del régimen de pensiones. Entre los programas de apoyo a reformas de política más recientes, se destacan el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (3590/BL-HO), el Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de México (3201/OC-ME, 3676/OC-ME), el Programa de Fortalecimiento para el Crecimiento Inclusivo de El Salvador (4542/OC-ES), el Programa de Finanzas para el Desarrollo Sostenible de Paraguay (4667/OC-PR) y el Programa de Apoyo a Reformas de Transparencia e Integridad en Argentina (4244/OC-AR). En tanto en materia de reforma fiscal (incluido gastos y subsidios), el Banco ha liderado el apoyo en Argentina (4500/OC-AR), Panamá (2473/OC-PN), El Salvador (2296/OC-ES y 2710/OC-ES), Honduras (2452/BL-HO y 3590/BL-HO) y República Dominicana (3110/OC-DR).

- 1.26 En modernización de las pensiones, el Banco ha apoyado diversas reformas, incluyendo 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 y trabajos analíticos⁴⁸ 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 Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo en El Salvador (4542/OC-ES), 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 Administración Tributaria en Honduras (3541/BL-HO).
- 1.27 **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 de políticas orientadas a la sostenibilidad fiscal. Asimismo, este programa deriva lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el sector de política y administración tributaria (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 y ATN/OC-16528-CR, 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 Cooperaciones Técnicas (CT) y los programas de apoyo a políticas. La experiencia con la aprobación de la reforma destaca la importancia del diálogo permanente del Banco con los distintos actores involucrados en materia fiscal, como son universidades, Asamblea Legislativa y expertos del sector privado para informar los aspectos técnicos más importantes de la reforma.

⁴⁸ BID (2018) Mejor Gasto para Mejores Vidas; BID (2016) Gestión de Recursos Humanos en el Estado: ¿Cómo lograr mejores resultados? en Una Mirada al Gasto Social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana financiado por la CT Mejorando la eficiencia de los recursos humanos del sector público (ATN/FI-14338-RG); y BID (2014) Al Servicio del Ciudadano: Una década de reformas del servicio civil (2004-2013).

- 1.28 En materia de reforma tributaria, la implementación de un IVA generalizado de base amplia, la eliminación de la tasa cero y la reducción de las exoneraciones, aumentando la recaudación y uniformidad del impuesto, fueron la base de los programas citados anteriormente (§1.25). En tanto, en el IR, la experiencia internacional y la academia, recomiendan tener un solo régimen para el impuesto a la renta personal y tasas uniformes para la renta de capital, para evitar el arbitraje entre tipos de ingresos⁴⁹. Asimismo, el Banco ha apoyado la aplicación de reglas fiscales para la implementación de consolidaciones fiscales (como los casos de las operaciones de Honduras y Jamaica antes citados, §1.26) o reafirmar procesos de disciplina fiscal (como México, Panamá y Paraguay)⁵⁰.
- 1.29 Las lecciones derivadas de las áreas previsional y fiscal incluyen 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. Las reformas fiscales, en particular la tributaria y la regla fiscal, incorporaron las recomendaciones del Banco después de un continuo esfuerzo de diálogo y apoyo técnico al país. Otra lección es 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 su asegurar su efectiva implementación.
- 1.30 Respecto a las lecciones aprendidas en materia de empleo público (§1.26) se encuentran: (i) la apropiación de las reformas y el apoyo al más alto nivel político son esenciales para el éxito de reformas al servicio civil; (ii) el riesgo de resistencia al cambio en reformas salariales en el sector público es mejor mitigado cuando las reformas se enmarcan en un enfoque más amplio de mejora del servicio civil; y (iii) la aplicación de los cambios de forma voluntaria para los servidores públicos existentes y de forma obligatoria a los nuevos ingresos de servidores públicos.
- 1.31 **Validación externa e interna.** Las reglas fiscales bien diseñadas han ayudado a los países de diferentes niveles de desarrollo a lograr mejores resultados fiscales ([Caselli y Reynaud, 2019](#)). Para medir la calidad del diseño de una regla fiscal, se toma en cuenta factores como amplia cobertura institucional, independencia de los entes de monitoreo, base legal, flexibilidad para responder a choques⁵¹, y existencia de mecanismos de corrección y sanciones⁵². Se encuentran una mejora promedio de 0,64 puntos porcentuales del PIB en el balance fiscal en países que fortalecen el diseño de la regla fiscal. Otros resultados afectados por la presencia de reglas fiscales incluyen los niveles de deuda pública, y la probabilidad de incurrir en crisis de deuda ([Asatryan et al. 2018](#)). Adicionalmente, [Cordes et al. \(2015\)](#) encuentran evidencia de que las reglas de gasto se relacionan con niveles menores de gasto y déficit primario. Finalmente, Ardanaz et al (2019) han obtenido para América Latina en el período 2015-2017 que los países con regla fiscal

⁴⁹ Agosin, M., Barreix, A., Machado, R., Sabaini, J., Cornick, J. Acevedo, C., González, M., Schenone, O., de la Torre, C. Recaudar para Crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica. BID, Washington, DC.

⁵⁰ Barreix, A. y Corrales, L.F. 2019. Reglas Fiscales Resilientes en América Latina. BID, Washington, D.C.

⁵¹ Dicha flexibilidad permite a los países reducir sesgos procíclicos del gasto público (Guerguil et al. 2017), y proteger la inversión pública de recortes abruptos (Ardanaz, Cavallo, Izquierdo, y Puig 2019).

⁵² De hecho, la regla fiscal de Costa Rica contiene todos estos elementos. Para mayor referencia, véase Agüero et al. (2019).

presentan un déficit fiscal un 76% menor y un endeudamiento (bruto) público inferior en un 85% que los que no la han aplicado⁵³.

- 1.32 Los Consejos Fiscales Independientes (CFI) potencian el compromiso con las finanzas públicas sostenibles y la prevención de posibles riesgos fiscales (Debrun et al. 2008). La integración de los CFI por técnicos independientes de alta calidad técnica es clave para cumplir su rol: velar por el cumplimiento de la regla y fortalecer la credibilidad del presupuesto. [Beetsma et al. \(2018\)](#) encuentran que los CFI 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. Entre las lecciones aprendidas, es importante que sean diseñadas de acuerdo con la realidad del país en cuestión, y que tengan una clara estrategia de comunicación ([Kopits, 2011](#)).
- 1.33 En materia de empleo público, la selección diferenciada de directivos públicos mediante criterios basados en mérito y adoptando procedimientos transparentes, con incentivos que los hacen responsables de su desempeño, son algunas de las recomendaciones para mejorar el liderazgo y capacidad del servicio civil aprobadas por los países de la OCDE ([OCDE, 2019](#)), que han llevado a una gestión más eficiente del sector público en países como Chile y Perú ([BID, 2016](#)). Por otro lado, 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, 2014](#)). Además, ha sido implementada en el BCCR y la CGR con buenos resultados en cuanto a eficiencia en el mediano plazo y en competitividad para atraer y retener personal idóneo.
- 1.34 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 comprado, aplicado en toda la región y Europa 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.

⁵³ Estudios recientes utilizando estrategias de identificación apropiados muestran efectos directos importantes de las reglas fiscales sobre el desempeño fiscal, tanto a nivel nacional como local (Caselli y Reynaud 2019; Guerguil et al. 2017; Grembi et al. 2016).

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.

- 1.35 Con respecto al Impuesto a la Renta Personal (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.
- 1.36 En relación con la FE, la cobertura y calidad de la información con la que cuenta la administración tributaria 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 administración tributaria adquirir mayor nivel de información sobre el universo de contribuyentes. En particular, la FE 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](#)).
- 1.37 La reforma administrativa es un proceso de revisión de duplicidades y funciones de todas las entidades del sector público. Su objetivo final es optimizar las funciones del sector público y, por lo tanto, eficientizar el gasto. La Presupuestación Base Cero (PBC) es una posible metodología para abordar este objetivo, la cual cuenta con experiencias tanto en el sector público como en el sector privado. En América Latina, se cuenta con la experiencia de México, que tuvo resultados esperados, pero que al mismo tiempo dejó muchas lecciones aprendidas, que vale la pena tomar en cuenta en otros ejercicios de esta naturaleza ([Durán et al., 2018](#)).
- 1.38 **Coordinación con otros organismos multilaterales y cooperantes, y adicionalidad del Banco.** En la preparación de esta operación, 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 CFI que forma parte de los requisitos de entrada del país a la OCDE. 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 prevista para el bienio 2019-2020 en apoyo a las reformas de política en curso (reforma tributaria, regla fiscal), y también con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el tema de ingresos. Los esfuerzos llevados a cabo hasta el momento se continuarán en la etapa de implementación del proyecto. Se ha previsto una evaluación TADAT (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*) conjunta entre el Banco, CIAT y FMI que incluirá recomendaciones en la aplicación de la FE (ciberseguridad, modelos de riesgo, etc.).
- 1.39 **Alineación estratégica.** El programa está alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al crear una política fiscal más

⁵⁷ Corbacho, A., Fretes, V. y Lora, E. Recaudar no basta.

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

distributiva, ya que el 80% de la reforma tributaria lo asumirá el 20% de los hogares de mayores ingresos⁵⁹; 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. El programa también moderniza a la administración tributaria a través de la FE para una gestión más eficiente y equitativa de los impuestos. Asimismo, la operación se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante la implementación de la regla fiscal, pilar de la sostenibilidad hacendaria y la estabilidad económica. A su vez, esto se refuerza con la creación del CFI, instrumento para afirmar la transparencia y credibilidad de la política fiscal. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante los indicadores: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; y (ii) países beneficiados por proyectos del Banco destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos. El programa es también consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), relacionado con el refuerzo del crecimiento en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad económica; y la movilización eficiente de recursos públicos para el desarrollo. Adicionalmente, esta operación está alineada con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), relacionado con las mejoras en la gestión y financiamiento del sector público por medio de la generación de ingresos (reforma tributaria) y gestión macrofiscal (reglas y consejos fiscales) y la gestión del sector público (reforma administrativa). Esta operación está alineada con la Estrategia de País con Costa Rica 2015-2018 (GN-2829-1) y los objetivos estratégicos de apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto, en particular, con las reformas a los incentivos salariales y la implementación de la Ley de Empleo Público que son cruciales para este logro.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.40 **Objetivo.** El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario. 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).
- 1.41 Las condiciones de política de la primera operación programática incluyen la aprobación de dos leyes⁶⁰. La primera es una reforma fiscal integral que contiene: (i) un mayor control del gasto mediante la regla fiscal; (ii) la racionalización de los destinos específicos; (iii) el control de las remuneraciones; y (iv) la modernización del sistema tributario. La segunda ley tiene como propósito lograr la sostenibilidad actuarial del sistema de pensiones del Poder Judicial. Esta combinación de acciones refleja una mezcla adecuada de medidas de gasto e ingresos con miras a lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas. La segunda operación buscará la reglamentación e implementación de estas leyes, así como la aprobación de

⁵⁹ MH, 2018. [¿Quién paga la reforma fiscal en Costa Rica?](#). Adicionalmente, el 92% del aumento del IR recae sobre el decil de mayores ingresos.

⁶⁰ Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (9635) y la Ley de Reforma del Régimen de Jubilaciones y pensiones del Poder Judicial (9544).

una ley de empleo público y la creación e implementación de un CFI como ente de monitoreo para el cumplimiento efectivo de la regla fiscal, entre otras medidas⁶¹.

- 1.42 La reforma tributaria aprobada, la regla fiscal y las medidas de control del gasto (salarios y transferencias), tienen un rendimiento estimado cercano al 4% del PIB, aunque la regla fiscal continua los ahorros fiscales a lo largo del tiempo⁶². Cuando la reforma impositiva esté en plena vigencia, dado que las medidas del IVA y Renta tiene un efecto paulatino, rendirían un 1,7% del PIB en 2023⁶³. En tanto, de la aplicación de la regla fiscal, el Banco estima un rendimiento de 2,1% del PIB para 2023. Este rendimiento incluye las medidas de contención del gasto prescritas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, descritas en el ¶1.18, estimadas en 0,68% PIB⁶⁴. Como resultado de estas medidas, la deuda empezaría a disminuir en el año 2023, cuando alcanzaría niveles cercanos al 60% del PIB para el GC. Los desafíos relevantes están en el cumplimiento de estas medidas, para lo cual en la segunda operación se ha previsto condicionar: (i) una correcta reglamentación de la regla fiscal, apoyada por la profundización de las medidas de incentivos salariales, mediante la aprobación de la Ley de Empleo Público; (ii) la puesta en marcha del CFI; y (iii) las medidas de reforma administrativa (reorganización institucional, que incluye eliminación, fusión y creación de entidades, y su implementación en al menos dos sectores). La aprobación de la Ley de Empleo Público establecerá cambios en la contratación y compensación de los funcionarios, así como su reclutamiento y evaluación con base a méritos, aplicando la metodología de salario único competitivo, según está previsto en las condiciones de la primera operación. Finalmente, se prevé la plena aplicación de la reforma al régimen de pensiones del Poder Judicial.
- 1.43 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo es el 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).
- 1.44 **Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos.** El objetivo es la aprobación de instrumentos legales de política y gestión fiscal que refuercen la sostenibilidad fiscal y la eficiencia tanto por el lado del gasto y como por el lado de los ingresos. Este componente se divide en cuatro subcomponentes:
- a. **Mejora del marco institucional macrofiscal.** Dentro de las mejoras al marco institucional macrofiscal, la primera operación de esta serie programática establece: (1) Aprobación de una regla fiscal (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) para el control del gasto, que incluya: (i) control del crecimiento del gasto corriente, en función del endeudamiento y el crecimiento

⁶¹ En efecto, en apoyo de la reglamentación de la reforma tributaria, y la regla y el consejo fiscal, así como la legislación de empleo público se apoyarán técnicamente mediante una CT en proceso de preparación (Apoyo a la Institucionalidad Fiscal).

⁶² En la parte tributaria, el IVA comienza a cobrarse a partir del 1 de julio de 2019. En la imposición a la renta, el aumento de las tasas al impuesto a la renta personal y de la renta de capital se inicia a partir del primero de julio del 2019. La regla fiscal regirá desde el 1 de enero de 2020 y las normas de empleo público comenzaron a regir a partir del 4 de diciembre de 2018.

⁶³ Este rendimiento de las medidas es sobre base de estática comparativa (base 2017), no incluye mayores rendimientos que puedan generarse por el crecimiento del PIB.

⁶⁴ Wolfe, A. 2018. Costa Rica: Análisis de las políticas de remuneración del Plan Fiscal. BID. Mimeo.

económico (mediano plazo); (ii) la cobertura a todo el SPNF⁶⁵; (iii) presentación de un marco fiscal de mediano plazo congruente con la regla fiscal y las mejores prácticas internacionales; y (iv) cláusulas de escape bien definidas para situaciones excepcionales y mecanismos de corrección⁶⁶; y (2) Propuesta de diseño de un Consejo Fiscal Independiente por parte del MH, que: (i) revise los parámetros macro fiscales del presupuesto y del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); y (ii) monitoree el cumplimiento de la regla fiscal⁶⁷. La segunda operación prevé: la creación por Decreto Ejecutivo y puesta en funcionamiento del CFI y el cumplimiento de la regla fiscal según los informes de la Contraloría General de la República y el CFI.

- b. **Modernización del diseño y gestión del sistema tributario.** Para mejorar el diseño del sistema tributario que contribuya al equilibrio fiscal en el mediano y largo plazo, la primera operación define las siguientes medidas de política: (1) Aprobación de una reforma tributaria (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) 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; y (b) deducción financiera permitiendo todos los créditos fiscales⁶⁸; y (ii) cambios en renta aumentando la recaudación y su progresividad: (a) creación de dos tramos en el impuesto de renta personal (20% y 25%); y (b) generalización y aumento de la tasa de renta de capital, incluyendo un sistema de retención; (2) La puesta en marcha de la FE para los grandes contribuyentes obligados a utilizarla⁶⁹. La segunda operación prevé la reglamentación y entrada en vigor de la reforma tributaria (IVA y Renta). En especial, se incluye en la normativa del IVA la ampliación de la base mediante la 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. Asimismo, se incluirá la normativa reglamentaria del impuesto de Renta incluyendo las condiciones del tramo 1, y la implementación del sistema de retención de rentas de capital. Por último, se prevé la utilización de la FE a nivel masivo (al menos, un 90% de los grandes contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales-GETES, obligados a emitirla).
- c. **Mejora en la gestión del gasto público.** Dentro de la primera operación de esta serie programática, se definen las siguientes medidas de política para la

⁶⁵ Excepto empresas públicas cuya razón de deuda a activos sea menor al 50% porque no representan un riesgo fiscal.

⁶⁶ Existen dos causales mayores para la aplicación de la cláusula de escape: (i) emergencia nacional cuando su costo para el Estado sea mayor al 0,3% del PIB; y (ii) cuando se proyecte un crecimiento menor al 1% del nivel de actividad.

⁶⁷ Para el monitoreo de la regla fiscal el Banco está apoyando, mediante la CT ATN/OC-16526-CR, la coordinación entre la CGR, la DPN del MH y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y las condiciones para la conformación del consejo fiscal: (i) criterios de idoneidad; (ii) el plazo de los nombramientos; (iii) interdicciones (que no haya conflicto de interés con otras actividades); y (iv) condiciones de remoción.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Los contribuyentes obligados no incluyen al sector financiero ni los del Régimen de Tributación Simplificada (RTS, Leyes 7092 y 6826).

mejora y control del gasto público: (1) Presentación a la Asamblea Legislativa de un proyecto de Ley de Empleo Público con, al menos, las siguientes características: (i) abarque al SPNF; (ii) contenga un régimen de empleo público aplicable a todos los subregímenes especiales, y que en todos los casos se aplique para nuevos funcionarios la metodología de salario único competitivo; (iii) reclute y seleccione basado en méritos con pruebas específicas para el puesto y competencias; y (iv) reclute, seleccione y evalúe de forma diferenciada a un segmento de directivos públicos (alta gerencia), con base en el principio de mérito; (2) Aprobación de medidas de control de gasto (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) incluyendo: (i) racionalización de incentivos salariales: anualidades, cesantías y dedicación exclusiva; y (ii) límites al crecimiento en las transferencias corrientes⁷⁰; (3) 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. La segunda operación prevé: (i) aprobación, reglamentación e implementación de Ley de Empleo Público que contenga los lineamientos de la primera operación; (ii) reglamentación e implementación de medidas de control de gasto descritos en el primer tramo con las siguientes características: 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 (iii) puesta en marcha de la reforma administrativa del Sector Público, incluyendo la presentación de un plan de acción y su cronograma de trabajo, y su implementación en dos sectores (Vivienda y Social).

- d. **Reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial.** La primera operación programática incluye la 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) la creación de una contribución especial y progresiva a las pensiones más altas; (ii) la ampliación de la base de contribución (aumento de tasa de aporte y número de contribuciones); (iii) el aumento de la edad de jubilación ordinaria y de la edad mínima para acogerse a la pensión anticipada; y (iv) la inclusión de una revisión actuarial periódica para evaluar la sostenibilidad del sistema⁷¹. La segunda operación programática apoyará la reglamentación y ejecución de los cambios al marco jurídico del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, que incluyan la vigencia de las medidas acordadas para la primera operación. Asimismo, se incluirá la contratación de un estudio actuarial para evaluar la sostenibilidad del sistema.

⁷⁰ Racionalización de destinos específicos, incluyendo la asignación al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la inclusión del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), y la educación preescolar en el mandato constitucional del 8% del PIB a educación.

⁷¹ Adicionalmente, se establecieron: (i) la disminución de la tasa de reemplazo; (ii) el establecimiento de un tope máximo de pensión; y (iii) el fortalecimiento de la institucionalidad mediante la separación administrativa del fondo.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.45 Para medir el impacto y resultados de las acciones de políticas y reformas contempladas en el programa se elaboró una Matriz de Resultados (Anexo III). Estos resultados serán monitoreados y evaluados de común acuerdo con el prestatario.
- 1.46 Los resultados principales esperados son: (i) el impacto de medio plazo de rendimiento de la reforma se estima en 3,8% del PIB al 2023, integrado por 1,7% de ingresos impositivos y el resto de racionalización de gasto, en particular la aplicación de la regla fiscal⁷²; y una mejora del balance primario del GC sobre el PIB que pasará de -2,3% del PIB para 2018 a +0,66% en 2023; (ii) en tanto los resultados previstos son: (a) que el porcentaje de años de cumplimiento de la regla fiscal para el período 2020-2023 sea del 100%; (b) que el porcentaje del aumento del Impuesto a la Renta Personal pagado por el quintil (20%) de mayores ingresos sea del 75%; (c) que el aumento de la presión impositiva pase del 13,2% en 2018 a 14,9% en 2023; (d) en la administración tributaria se espera que el porcentaje de grandes contribuyentes y GETES utilizando la FE sobre el número de obligados⁷³ alcance un 90% en 2023⁷⁴; y (e) 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%⁷⁵ del PIB en 2023.
- 1.47 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁷⁶ 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)⁷⁷, previsto 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 financieros⁷⁸, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo

⁷² El FMI (Artículo IV, 2019) ha calculado que la reforma rendiría un 4,03% del PIB. Adicionalmente, estimaron que por el impacto de la reforma fiscal en el año 2024 comienza a reducirse la deuda del GC y consideraron un esfuerzo fiscal adicional de corto plazo para rebajar el endeudamiento del GC a 50% del PIB en 2030. En tanto, el Banco han estimado que la deuda comienza a reducirse en 2023 y que el ajuste adicional es mayor, entre 1,25% y 1,5% del PIB, ya que incluye un aumento de la inversión pública del GC cercano al 0,5% del PIB para alcanzar, al menos, un 2% del PIB sobre los niveles actuales (1,4% del PBI en 2018 para el GC), para recomponer la infraestructura física.

⁷³ Los contribuyentes obligados no incluyen al sector financiero ni los del Régimen de Tributación Simplificada (RTS, Leyes 7092 y 6826).

⁷⁴ Debe recordarse que se espera la utilización de la FE por, al menos, un 90% exclusivamente de los grandes contribuyentes obligados a emitirla como condición para el segundo tramo.

⁷⁵ Wolfe, A. 2018. Costa Rica: Análisis de las políticas de remuneración del Plan Fiscal. BID. Mimeo.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ *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.

⁷⁸ 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.

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.

- 1.48 **Beneficiarios.** El presente proyecto 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 la 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 impuesto a la renta teniendo en cuenta 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 impuesto a la renta⁷⁹. También se beneficia al Gobierno de Costa Rica, especialmente el MH, a través de mejoras en la gestión de las finanzas públicas que contribuirán a su consolidación y a la sostenibilidad del Régimen de Pensiones del Poder Judicial.

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 primera operación de una serie programática a conformarse con 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 esta primera operación es de US\$350 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 SPNF de Costa Rica para 2019 se estiman en aproximadamente US\$8.235 millones. Esta operación supone un 4,3% de dichos requerimientos y un 12,6% del financiamiento externo previsto por el MH para 2019. El monto y la fecha de la segunda operación serán acordados con el gobierno considerando los avances en el cumplimiento de los mecanismos activadores y los parámetros que guían el ejercicio de programación del Banco con el país. Adicionalmente, se apoyará el proceso de implementación con una Cooperación Técnica (CT) que se encuentra en proceso de aprobación (Apoyo a la Institucionalidad Fiscal), descrita anteriormente (§1.24).

⁷⁹ MH. 2018. [¿Quién paga la reforma fiscal en Costa Rica?](#).

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, por lo que no se prevén riesgos socioambientales. En atención a la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa no requiere clasificación.

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 Cuenta Única de la Tesorería, 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 y temas claves

- 2.5 **Riesgos de sostenibilidad fiscal.** Se presentan dos riesgos de nivel medio. El primero consiste en el riesgo financiero originado en la falta de interés de los mercados domésticos e internacionales en financiar los servicios de deuda pública. Sin embargo, la reforma fiscal que apoya este programa ha fortalecido la sostenibilidad fiscal, contribuyendo a mitigar los eventuales efectos de este riesgo. A consecuencia de esto, hay dos acciones que contribuyen a cerrar parcialmente la brecha financiera de 2019 con un importante ahorro en costo de financiamiento: (i) el Gobierno de Costa Rica está coordinando operaciones de financiamiento, basados en la reforma, con otros organismos internacionales (CAF y BCIE); y (ii) la importante reducción en las tasas de interés favorecidas por la aprobación de la reforma fiscal⁸⁰.
- 2.6 El segundo riesgo consiste en la resistencia de organismos descentralizados al cumplimiento de los límites de gasto establecidos por la regla fiscal. Para controlar el cumplimiento de la reforma fiscal se constituirá un CFI de alto nivel técnico y representatividad política para el seguimiento periódico de la Regla Fiscal. A su vez, el Banco está brindando asistencia técnica (ATN/OC-16528-CR) al MH en apoyo a la reglamentación e implementación de la regla fiscal y el CFI. Adicionalmente, la reglamentación del CFI está siendo coordinada con la OCDE ya que es un requisito de adhesión del país a la misma (§1.38).
- 2.7 **Riesgos de gestión pública y gobernabilidad.** El riesgo de nivel medio dentro de esta categoría lo constituye la resistencia a la implementación de la reforma al empleo público. La presentación de una Ley de Reforma del Empleo Público (con la metodología de salario único) fue una condición del acuerdo parlamentario para la aprobación de la Ley 9635 que requirió mayorías especiales (66%), y por lo tanto se aumenta la probabilidad de su aprobación legislativa, mitigando este riesgo. Adicionalmente, el apoyo de las multilaterales (FMI, OCDE y CAF), respalda el contenido de la Ley, inclusive con apoyo técnico en el país. A su vez,

⁸⁰ En efecto, el riesgo soberano de Costa Rica medido por el *Emerging Markets Bonds Index* (EMBI) cayó 23% (132 puntos básicos) entre noviembre 2018 y mayo 2019, mientras que el riesgo de LAC cayó en promedio 10% (56 puntos básicos).

la Reforma Fiscal aprobada incluyó cambios relevantes en las remuneraciones del sector público, racionalizándose algunos beneficios (anualidades -premio anual por presencia-, cesantías -retribución de retiro por años trabajados-, etc.), y estos fueron refrendados in totum por unanimidad por la Sala Cuarta (Tribunal Constitucional). Por su parte el Banco continuará apoyando el diálogo de todos los actores involucrados a través de CT (Apoyo a la Institucionalidad Fiscal).

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.
- 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 primera 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 factura electrónica y la regla fiscal.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del Gobierno de Costa Rica con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de operaciones programáticas y la consistencia de las políticas nacionales para el logro del fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal para el crecimiento inclusivo.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Países beneficiados por los proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2829-1	Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
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		9.4
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		6.6
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.1
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
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
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)	Sí	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/FI-14553-CR y ATN/OC-16528-CR

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad: El objetivo principal de la operación es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario. Para lograr esos fines, la propuesta define tres objetivos específicos, a saber: (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). La propuesta diagnóstica que la sostenibilidad fiscal de Costa Rica está comprometida por retos de suficiencia, eficiencia y equidad en el Impuesto General de las Ventas; altos niveles de rigidez en el gasto corriente por remuneraciones y transferencias que son altamente inflexibles; y debilidades del marco institucional macrofiscal para consolidar las finanzas públicas. Para solventar estas debilidades se plantea: 1) la implementación de la Regla Fiscal a la cual se anexa el diseño de un Consejo Fiscal independiente que velaría por su cumplimiento; 2) la aprobación de una reforma tributaria que sustituye al IGV por un IVA y pone en práctica la factura electrónica para los grandes contribuyentes; 3) la aprobación de la Ley de Empleo Público, y de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que implementan el salario único competitivo y racionalizan incentivos salariales, y; 4) la reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial para darle sostenibilidad financiera y actuarial. Se proporciona la cuantificación de estos problemas / necesidades, y sus magnitudes se expresan cuantitativamente dados los conocimientos y datos existentes. La lógica vertical aparece robusta ya que los productos promovidos por la reforma permitirían el desarrollo de actividades medibles y cónsonas con el logro de los objetivos que el programa se plantea y que están reflejados en los indicadores de resultado. El monitoreo se basará en información proveniente de informes oficiales con fuentes identificadas apropiadamente. Los costos de monitoreo y evaluación son cuantificados adecuadamente. El plan de evaluación ex post incluye una evaluación de impacto para identificar los efectos de la factura electrónica utilizando el método de diferencias en diferencias y otra utilizando el método de control sintético para cuantificar el impacto de la regla fiscal. Los supuestos econométricos sobre la base de los cuales se fundamentan las estrategias de evaluación propuestas podrían fundamentarse mejor en el documento.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivo: El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario. 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).

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
Componente I. Estabilidad Macroeconómica			
Estabilidad macroeconómica	1.1 Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.	Cumplida	1.1 Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.
Componente II. Reformas de Políticas y Gestión de Gastos e Ingresos			
Mejora del marco institucional macrofiscal	2.1 Aprobación de una regla fiscal (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) para el control del gasto, que incluya: (i) Control del crecimiento del gasto corriente, en función del endeudamiento y el crecimiento económico (mediano plazo). (ii) La cobertura a todo el sector público no financiero ² .	Cumplida (IV Trimestre, 2018)	2.1 Cumplimiento de la regla fiscal según los informes de la CGR y el CFI y, además, su reglamentación que incluya: (i) Control del crecimiento del gasto corriente, en función del endeudamiento y el crecimiento económico (mediano plazo). (ii) La cobertura a todo el sector público no financiero.

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, 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	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
	(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. (iv) Cláusulas de escape bien definidas para situaciones excepcionales y mecanismos de corrección.
	2.2 Propuesta de diseño de un CFI por parte del MH, que: (i) Revise los parámetros macro fiscales del presupuesto y del MFMP. (ii) Monitoree el cumplimiento de la regla fiscal.	Por Cumplir (III Trimestre, 2019)	2.2 Creación por Decreto Ejecutivo y puesta en funcionamiento de un CFI que: (i) Revise los parámetros macro fiscales del presupuesto y del MFMP. (ii) Monitoree el cumplimiento de la regla fiscal puesta en vigencia.
Modernización del diseño y gestión del sistema tributario	2.3 Aprobación de una reforma tributaria (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) 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.	Cumplida (IV Trimestre, 2018)	2.3 Reglamentación y entrada en vigor de la reforma tributaria, en IVA y Renta (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), 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.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
	b. Deducción financiera permitiendo todos los créditos fiscales ³ . (ii) Cambios en renta aumentando la recaudación y progresividad: a. Creación de dos tramos en el impuesto de renta personal (20% y 25%). b. Generalización y aumento de la tasa de renta de capital, incluyendo un sistema de retención.		b. Deducción financiera permitiendo todos los créditos fiscales. En especial, estableciendo mecanismos de devolución para contribuyentes que tenga operaciones de débitos y créditos a tasas diferenciadas. (ii) La normativa del IR debe incluir las condiciones del tramo 1, y la implementación del sistema de retención de rentas de capital.
	2.4 Puesta en marcha de la FE para los grandes contribuyentes ⁴ obligados a utilizarla.	Cumplida (I Trimestre, 2018)	2.4 La FE es utilizada a nivel masivo (al menos un 90% de los grandes contribuyentes y GETES obligados a emitirla).
Mejora en la gestión del gasto público	2.5 Presentación a la Asamblea Legislativa de un proyecto de Ley de Empleo Público con, al menos, las siguientes características: (i) Abarque al SPNF. (ii) Contenga un régimen de empleo público aplicable a todos los subregímenes 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.	Cumplida (II Trimestre, 2019)	2.5 Aprobación, reglamentación e implementación de Ley de Empleo Público que contenga, al menos, las siguientes características: (i) Abarque al SPNF. (ii) Contenga un régimen de empleo público aplicable a todos los subregímenes 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.

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	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
	(iv) Reclute, seleccione y evalúe de forma diferenciada a un segmento de directivos públicos (alta gerencia), con base en el principio de mérito.		(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 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) incluyendo:</p> <p>(i) Racionalización de incentivos salariales: anualidades, cesantías y dedicación exclusiva.</p> <p>(ii) Límites al crecimiento en las transferencias corrientes (racionalización de destinos específicos, incluyendo la asignación al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la inclusión del INA y la educación preescolar en el mandato constitucional del 8% del PIB a educación).</p>	Cumplida (IV Trimestre, 2018)	<p>2.6 Reglamentación e implementación de medidas de control de gasto incluyendo:</p> <p>(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.</p> <p>(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>
	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.	Cumplida (III Trimestre, 2018)	<p>2.7 Puesta en marcha de la reforma administrativa del sector público que incluye:</p> <p>(i) Presentación por MIDEPLAN de un plan de acción para la reforma administrativa y su cronograma de implementación.</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
			(ii) Implementación de la reforma administrativa en dos sectores: Vivienda y Social ⁵ .
Reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> (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. 	Cumplida (II Trimestre, 2018)	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 de la primera operación y la contratación de un estudio actuarial para evaluar la sostenibilidad del sistema.

⁵ El sector social está integrado por: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE), Patronato Nacional de Ciegos (PANACI) Fondo Nacional de Becas (FONABE), Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Consejo de la Persona Joven, Viceministerio de Juventud, Programa Nacional de Empleo (PRONAE), Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (PRONAMYPE), FODESAF, Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), PANI. El sector vivienda está integrado por: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es fortalecer la sostenibilidad fiscal, por medio del control del gasto y la modernización del sistema tributario. 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).
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de base		Metas		Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
Impacto #1. Rendimiento de la Reforma Fiscal / PIB	%	0%	2018	3,8%	2023	MH, Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo y otros informes.	Línea de base: Rendimiento acumulado de reforma tributaria de 1,7% del PIB (2019-2023) + rendimiento acumulado de regla fiscal y medidas de gasto de 2,1% del PIB (2018-2023). Rendimiento basado en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (9635).
Impacto #2. Balance primario del GC / PIB	%	-2,3%	2018	+0,6%	2023	MH, Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo.	Estimaciones de la meta final de acuerdo con la reforma fiscal aprobada.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
Objetivo 1: Mejorar la efectividad del marco institucional macrofiscal							
Porcentaje de años de cumplimiento de la regla fiscal para el periodo 2020-2023	%	0	2018	100%	2023	Informes de monitoreo de la regla fiscal de la CGR, STAP y DPN del MH.	Asume que se cumple cada año la regla fiscal en el periodo 2020-2023.
Objetivo 2: Aumentar la eficiencia en la gestión del sistema tributario							
Presión tributaria / PIB	%	13,2%	2018	14,9%	2023	MH, Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo.	
Porcentaje del aumento del Impuesto a la Renta Persona pagado por el quintil (20%) de mayores ingresos	%	0%	2018	75%	2023	Datos oficiales de la DGT y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.	
Grandes contribuyentes y GETES utilizando la FE/Número total de grandes contribuyentes y GETES¹	%	0%	2017	90%	2023	Datos oficiales de la DGT.	
Objetivo 3: Mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público							
Ahorro derivado de las medidas de racionalización de incentivos de salarios públicos contenidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (anualidades, cesantía, dedicación exclusiva, etc.)	% del PIB	0%	2018	0,68%	2023	Informe del MH.	Metodología establecida en el informe de consultoría realizado en el contexto ATN/FI-14553-CR²

¹ Es importante destacar que no están obligados a emitir comprobantes electrónicos las siguientes entidades: contribuyentes del régimen simplificado, Caja Costarricense del Seguro Social, universidades estatales, Consejo Nacional de Vialidad, Corte Suprema de justicia, Banco Central de Costa Rica, Junta de Protección Social, Tribunal Supremo de Elecciones, Entidades Financieras, Instituto Nacional de Aprendizaje, Asociaciones Solidaristas, Consejo Nacional de Producción, Ministerios, Asamblea Legislativa y los sujetos mencionados en el artículo 11 del Reglamento de Ley del Impuesto de Renta.

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

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final (año)	Medios de Verificación	Comentarios ²
		Valor	Año			
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 aprobada (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas)	Ley	0	2017	1 (2018)	Publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Enlace.	El Título IV de esta ley trata sobre la creación de la regla fiscal con todas sus características: definiciones, variable objetivo, sanciones cláusulas de escape, etc.
Documento con propuesta de diseño de CFI elaborado	Documento	0	2018	1 (2019)	Informe del MH.	
b. Modernización del diseño y gestión del sistema tributario						
Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (9635) con modificaciones en IVA y el impuesto a la Renta aprobada	Ley	0	2017	1 (2018)	Publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Enlace.	
Informe detallando uso de FE en el sector de grandes contribuyentes	Informe	0	2018	1 (2019)	Informe de la Dirección General de Tributación remitido al Banco y la Resolución DGT-R-012-2018. Enlace.	
c. Mejora en la gestión del gasto público						
Proyecto de Ley de Empleo Público presentado ante Asamblea Legislativa	Proyecto de Ley	0	2018	1 (2019)	Remisión del Poder Ejecutivo del proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa.	
Medidas de control de gasto (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) aprobadas	Ley	0	2017	1 (2018)	Publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Enlace.	El Título III de esta ley trata sobre la contención de incentivos salariales de los empleados públicos.
Decreto que designa a MIDEPLAN como	Decreto	0	2017	1 (2018)	Publicación del decreto donde se designa al	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final (año)	Medios de Verificación	Comentarios ²
		Valor	Año			
Coordinador del proceso de Reforma Administrativa aprobado					MIDEPLAN como coordinador de la Reforma de Administración Pública. Enlace.	
d. Reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial						
Ley de Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial aprobada	Ley	0	2017	1 (2018)	Publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Enlace.	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/19

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

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. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$350.000.000, 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 2019)