

Documento Cooperación Técnica

CR-T1252

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al fortalecimiento de la gestión fiscal en Costa Rica
▪ Número de CT:	CR-T1252
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Carmen Montesinos Ibanez (IFD/FMM); Crespi, Gustavo Atilio (IFD/CTI); Elizondo Chinchilla, Maria Magdalena (CID/CCR); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Lozano, Raul Enrique (FMP/CCR); Mariana Ramirez (CID/CCR); Maricruz Vargas (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	22 Ago 2022.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses de desembolso y 24 meses de ejecución
▪ Fecha de inicio requerido:	Enero 2023
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CCR-Representación Costa Rica
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Inclusión social e igualdad; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 **Objetivo.** El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Ministerio de Hacienda de Costa Rica a fortalecer la gestión fiscal a través de la mejora en las instituciones presupuestarias, y el aumento de la eficiencia en la política y gestión de los ingresos tributarios y del gasto público.

- II.2 Justificación.** Costa Rica se encuentra avanzando un proceso de consolidación fiscal que inició con la aprobación de la reforma fiscal integral en 2018¹ y ha sido reforzado en los últimos años de la mano de un programa económico con el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobado en 2021². Por un lado, la reforma fiscal abarcó la transformación del impuesto sobre las ventas en un Impuesto al Valor Agregado (IVA), y la mejora en la progresividad del impuesto sobre la renta personal; la introducción de medidas de consolidación del gasto en rubros como salarios y transferencias corrientes; y a nivel institucional, se introdujo una regla fiscal para limitar el crecimiento del gasto público en función del crecimiento económico y el nivel de deuda. Por otro lado, en su pilar fiscal, el programa económico con el FMI apunta a alcanzar un superávit primario de 1% del PIB en 2023, para así lograr estabilizar la razón deuda PIB y que esta comience a decrecer a partir de ese año.
- II.3** Como resultado de estos esfuerzos, el déficit primario se redujo 2,4 puntos porcentuales (p.p.) en 2021 vis a vis 2019, apoyado por el buen desempeño de los ingresos y el control del gasto público. En particular, los ingresos alcanzaron un 16,3% del PIB en 2021, 2,07 p.p. por encima del 2019, explicado principalmente por el crecimiento en la recaudación de los impuestos de ingresos y utilidades (de 4,9% del PIB en 2019 a 5,3% en 2021), en valor agregado (de 4,3% a 5,3%) y en las contribuciones sociales (de 0,2% a 1,2%).³ Por otro lado, los gastos sin intereses registraron una reducción de 0,3 p.p. con respecto a 2019 (16,6% del PIB en 2021) debido a la disciplina de gasto bajo la regla fiscal. Entre 2021 y 2019, los gastos corrientes sin intereses crecieron un 4,0% en términos nominales, mientras que la tasa de crecimiento promedio entre 2008 y 2018 fue de 12,9%, lo que representa una desaceleración significativa desde la aprobación de la Ley del Fortalecimiento de la Finanzas Públicas. Además, recientemente se ha evidenciado una recuperación del gasto de capital, el cual alcanzó el 1,5% del PIB en 2021 (aumento de 0,3 p.p. con respecto al 2020), luego de una fuerte contracción en 2020. Se espera que, durante 2022 y de la mano de la recuperación económica, el balance fiscal continúe mejorando, contribuyendo a estabilizar y reducir la deuda en el mediano plazo.
- II.4** A pesar de estos avances recientes, la creación de espacio fiscal adicional para mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar el crecimiento inclusivo sostenido requiere continuar fortaleciendo la gestión de las finanzas públicas. Este esfuerzo se vuelve más relevante en el contexto internacional actual de mayores presiones

¹ En diciembre de 2018, el país aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), cuya implementación exitosa lograría disminuir el déficit del Gobierno Central (GC) y estabilizar la trayectoria de la deuda en el mediano plazo.

² El Gobierno de Costa Rica alcanzó un acuerdo técnico con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en marzo del 2021, para un Servicio Ampliado de 3 años por US\$1.778 millones (2,8% del PIB) debido a que las condiciones asociadas con la pandemia COVID-19 (contracción económica, incremento de las transferencias privadas y medidas fiscales de respuesta) aumentaron los déficits primario y fiscal en 2020 a 3,9% y 8,5% del PIB, respectivamente (2,7% y 6,7% en 2019).

³ Algunas de las circunstancias que fortalecieron los ingresos fiscales en este periodo incluyen: el periodo de 15 meses para el pago del impuesto sobre la renta (ISR) producto de la Ley 9635 y la entrada en vigor algunos ingresos pendientes de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

inflacionarias⁴ y el alza en las tasas de interés⁵. En particular, los desafíos fiscales clave incluyen: (i) robustecer las instituciones presupuestarias para garantizar mayor credibilidad en la política fiscal y (ii) aumentar la eficiencia en la gestión de los ingresos tributarios y del gasto público.

- II.5 En cuanto a la primera dimensión, el marco institucional macrofiscal es aún incipiente: si bien la regla fiscal ha contribuido a controlar el crecimiento del gasto, esta no provee una guía de mediano plazo para la política fiscal en su conjunto. A su vez, es necesario que el Ministerio de Hacienda (MH) fortalezca sus capacidades institucionales, mediante el desarrollo de capacidades técnicas para cumplir la función macro fiscal⁶ y la institucionalización de una unidad macroeconómica del MH. Finalmente, si bien se ha creado por Decreto Ejecutivo el Consejo Fiscal como observador independiente del estado de las finanzas públicas, es necesario dotarlo de capacidades operativas para cumplir su función.
- II.6 En la segunda dimensión, existe espacio para mejorar la eficiencia de la política de ingresos y gastos. Por un lado, las exoneraciones tributarias y otros beneficios fiscales (deducciones, diferimientos tributarios, créditos fiscales, tasas reducidas, entre otros) reducen la base impositiva y son recursos tributarios que el país deja de percibir. El MH estima que el gasto tributario en 2020 alcanzó un 4,2% del PIB, del cual 1,7% corresponde al Impuesto sobre la Renta (ISR) y 2,3% al IVA. Es necesario realizar una revisión de las exoneraciones y otros beneficios que mantiene el país con el fin de identificar aquellos que promueven la actividad económica y los que representan oportunidades para fortalecer la posición fiscal y aumentar la progresividad del sistema tributario.
- II.7 Con respecto al gasto público, el rubro de compras y contrataciones públicas presenta una serie de debilidades que deben ser atendidos para mejorar su eficiencia y transparencia. Según la Contraloría General de la República, para el 2019, se presupuestaron 5.651.966 millones para compras públicas⁷ del Sector Público⁸, lo que corresponde a un 15,1% del PIB para ese año. Las deficiencias en los procesos de compras y contrataciones como la alta concentración en procesos no competitivos, la

⁴ La inflación registró una variación interanual de 11,5% en julio (de agosto del 2021 a julio del 2022), de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Banco Central de Costa Rica.

⁵ La Reserva Federal de los Estados Unidos ha aumentado la tasa de interés de referencia de los préstamos en cuatro ocasiones en 2022 que actualmente se posiciona en 2,5%, después de permanecer en 0,25% desde marzo del 2020, para combatir la inflación.

⁶ La función macro-fiscal en los Ministerios de Hacienda alude a la preparación de un marco de política conducente a alcanzar metas consistentes con la sostenibilidad fiscal. Las tareas básicas macro fiscales incluyen el diseño de una estrategia fiscal de mediano plazo y el monitoreo cercano del cumplimiento con las metas fiscales agregadas.

⁷ Se aproximan presupuestariamente mediante la suma de tres partidas presupuestarias: materiales y suministros, servicios y bienes duraderos, y restándole a dicha suma lo correspondiente a compras de hidrocarburos (factura petrolera).

⁸ Empresas públicas financieras y no financieras, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Órganos Desconcentrados, Gobierno Central y Gobiernos Locales.

limitada participación de oferentes, y la fragmentación de la demanda conllevan a ineficiencias tales como mayores precios de adjudicación, cuya remoción podría generar ahorros potenciales de hasta 20% del gasto en compras.⁹ Si bien la entrada en vigor de la nueva ley de contrataciones¹⁰ aspira a atender estas problemáticas, se requiere fortalecer la capacidad institucional del ente rector y su órgano ejecutor (Dirección de Contrataciones del MH) para que la planeación, ejecución, control y evaluación del gasto público de contratación tenga la cobertura y calidad necesarias para lograr mayor eficiencia.

- II.8 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho, mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado para una mejor gestión fiscal; adicionalmente contribuiría al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12). Además, la CT es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2), apoyando acciones para mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión fiscal. También está alineada con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) al promover acciones para fortalecer la sostenibilidad fiscal en un marco de crecimiento inclusivo. Igualmente está acorde con la Estrategia de País del Grupo BID con Costa Rica (GN-2977), a través del área prioritaria de fortalecimiento de las finanzas públicas, y con los objetivos de mejorar las instituciones de control del gasto público y los niveles de recaudación. A su vez, la CT se alinea con los objetivos del Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14). Finalmente, la CT permitirá continuar apoyando la implementación de la reforma fiscal en el país, complementando la serie programática de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal aprobada entre 2019 (4819/OC-CR) y 2021 (5263/OC-CR).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- III.1 **Componente 1. Instituciones presupuestarias.** El objetivo de este componente es robustecer el marco institucional de responsabilidad fiscal en Costa Rica. Este componente financiará las siguientes actividades: (i) revisión del marco institucional macrofiscal vigente y propuesta para su fortalecimiento, incluyendo apoyo a la operacionalización del Consejo Fiscal; y (ii) diseño de una propuesta para consolidar la Unidad Macro-Fiscal dentro del Ministerio de Hacienda.
- III.2 **Componente 2. Gestión de ingresos y gasto público.** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia en la gestión de ingresos tributarios y gastos públicos, específicamente, en la concesión de beneficios fiscales y en la gestión de

⁹ World Bank. 2019. Costa Rica Public Finance Review

¹⁰ En mayo del 2021, se aprobó la nueva Ley de Contrataciones Públicas (Ley 9986). Esta nueva ley supone agilizar los procesos de contratación con el fin de que el Estado pueda responder con más rapidez a las diferentes necesidades en este ámbito; habilitará un proceso de contratación abreviado para las fases de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos de inversión pública; y establece que todas las instituciones del sector público estarán obligadas a utilizar el SICOP como plataforma para realizar sus compras.

las compras y contrataciones públicas. Este componente financiará las siguientes actividades: (i) revisión de los actuales regímenes de exoneraciones y plan de acción para su racionalización y control; y (ii) desarrollo de una hoja de ruta para el fortalecimiento institucional del órgano rector de las compras y contrataciones públicas en el MH.

- III.3 El coste total de la CT es de US\$ 150.000, los cuales serán financiados por el Banco a través a través del Área prioritaria de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario o “W2C”. El período de ejecución de la CT es de 24 meses, y el período de desembolso es de 24 meses.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente 1. Instituciones presupuestarias	Apoyo al fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal (consejo fiscal)	45.000	45.000
	Apoyo al diseño de Unidad Macro-Fiscal en el Ministerio de Hacienda	25.000	25.000
Componente 2. Gestión de ingresos y gasto	Apoyo a la revisión de exoneraciones y plan de acción	40.000	40.000
	Apoyo al fortalecimiento institucional del gasto en compras y contrataciones	40.000	40.000
Total		150.000	150.000

- III.4 El jefe de equipo de la CT será el responsable del monitoreo y evaluación, del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas, así como de la ejecución financiera, con base en el plan de ejecución que será presentado una vez al año. La evaluación de los resultados de la CT será consistente con el marco de resultados de la Estrategia para el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales del Banco (GN-2538-14). Los productos y resultados alcanzados con la CT serán comunicados y diseminados oportunamente con el MH y con todas las partes interesadas.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- IV.1 A solicitud del Gobierno de Costa Rica, el Banco realizará las contrataciones previstas en esta Cooperación Técnica, la CT será ejecutada por el Banco a través de la División de Gestión Fiscal (FMM). La ejecución de la CT se llevará a cabo en estrecha coordinación con el MH y sus principales direcciones. La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores o firmas, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto.

IV.2 La CT será ejecutada por el BID, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM); y en estrecha colaboración con el país. En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica debido a que: (i) el Gobierno de Costa Rica solicitó al Banco ser el ejecutor por la naturaleza del trabajo que se desarrollará; (ii) la División tiene liderazgo, capacidades técnicas; y operativas apoyando a los países en temas de diseño e implementación de medidas que contribuyan al fortalecimiento de la política fiscal; y (iii) la necesidad de asegurar coordinación intra e interinstitucional debido a los distintos actores beneficiarios de las actividades de esta CT (diferentes Direcciones del MH), y iv) baja capacidad institucional de las instituciones beneficiarias para ejecutar oportunamente las actividades previstas en la CT. Adicionalmente, el Banco cuenta con una amplia experiencia en las temáticas de esta CT, habiendo financiado préstamos y ejecutado cooperaciones técnicas en esta área en varios países de la región.

IV.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (iii) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Las actividades a ser financiadas serán coordinadas por el jefe de equipo designado para la ejecución de la CT por parte del Banco, en estrecha colaboración con los equipos técnicos de las instituciones beneficiarias.

V. Riesgos importantes

V.1 Los riesgos de este proyecto son bajos, siendo el principal riesgo que los productos de las consultorías no logren materializarse en la adopción de mejoras de gestión. Para mitigar este riesgo, el diseño de las propuestas será realizado en estrecha coordinación con un equipo específicamente designado por el Ministerio de Hacienda para revisar el alcance y contenido de los productos.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

VI.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

VII.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados - CR-T1252](#)

[Términos de Referencia - CR-T1252](#)

[Plan de Adquisiciones - CR-T1252](#)