

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Hacienda y Opciones de Política Fiscal para abordar los efectos de COVID-19
▪ Número de CT:	CR-T1226
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Barreix, Alberto Daniel (IFD/FMM); Baruzze, Miguel (VPC/FMP); Ching Vindas, David (IFD/FMM); Gonzalez Sosa, Nathalia (IFD/FMM); Gutierrez Juarez, Priscilla Grissel (CID/CCR); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Scartascini, Carlos (RES/RES)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	13 Abr 2020.
▪ Beneficiario:	
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2020
▪ Tipos de 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):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 El objetivo general de la CT es apoyar el fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda de Costa Rica a través del desarrollo de capacidades para mejorar la planificación fiscal de mediano plazo, la eficiencia del gasto público, y el cumplimiento tributario; y apoyar el diseño e implementación de medidas para retomar la senda de sostenibilidad fiscal en el periodo post pandemia.
- II.2 La sostenibilidad fiscal se ha visto comprometida en los últimos años en Costa Rica por niveles relativamente bajos de ingresos impositivos y un crecimiento acelerado del gasto corriente, en especial, los salarios y transferencias, que han erosionado el espacio para la inversión pública productiva<sup>1</sup>. Esta combinación de factores explica el deterioro sostenido del balance financiero del gobierno en la última década, que pasó

---

<sup>1</sup> Mientras que la recaudación tributaria disminuyó como porcentaje del producto entre 2008 y 2018, el gasto público corriente aumentó en más de cinco puntos porcentuales, reduciendo los niveles de inversión pública a niveles históricamente bajos (1,4% del PIB en 2018).

de un superávit del 0,2% del Producto Bruto Interno (PIB) en 2008 a un déficit del 5,9% del PIB en 2018, dejando como resultado un aumento en la carga de la deuda pública que pasó de 24% del PIB en 2008 al 54% en 2018.

- II.3 Con el objetivo de corregir estos desbalances, en diciembre de 2018, el país aprobó la [Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas](#), cuya implementación exitosa lograría disminuir el déficit del Gobierno Central (GC) y estabilizar la trayectoria de la deuda en el mediano plazo.<sup>2</sup> La reforma ha comenzado a implementarse gradualmente y empezado a materializar algunos resultados en términos de aumento de recaudación y control del gasto.<sup>3</sup> Sin embargo, el balance del GC empeoró respecto a 2018, obedeciendo en parte, a la desaceleración de la economía en 2019, por el aumento del pago de intereses de la deuda, que alcanzó 4,2% del PIB y por una serie de gastos extraordinarios<sup>4</sup>. El déficit primario y financiero alcanzaron 2,8% y 6,9% del PIB en 2019, respectivamente. Las necesidades de financiamiento sobrepasan 12% del PIB en 2020 y serán de 15% en 2021, con más del 37% de la deuda total venciendo al 2023.<sup>5</sup>
- II.4 Durante el primer trimestre 2020, el desempeño fiscal mostró claras señales de mejora. A finales de marzo el déficit primario acumulado alcanzó su nivel más bajo desde 2009 (0,1% del PIB vs 0,7% en 2010-2019). Este resultado estuvo asociado a un crecimiento de los ingresos totales de 12,2% (3,2% en mismo periodo de 2019) y una reducción del gasto sin intereses (-9,6% vs 12,9% en 2019), principalmente en el rubro de transferencias, así como una desaceleración en el gasto en remuneraciones<sup>6</sup>. Sin embargo, esta tendencia de mejoramiento en las finanzas públicas está siendo interrumpida por el impacto de la pandemia de la Enfermedad del Coronavirus 2019 (COVID-19).
- II.5 El COVID-19 afectará la economía de Costa Rica a través de diversos canales, con una estimación a la fecha de sus efectos en el crecimiento de entre -4,1% y -4,9% para 2020<sup>7</sup>. A nivel fiscal, se espera un aumento temporario del déficit primario (global), que pasaría de 2,8% (6,9%) del PIB en 2019 a por lo menos 3,7% (8,7%) en 2020. Como resultado, la deuda del GC se elevaría a 67% del PIB, siete puntos porcentuales por encima del nivel esperado a comienzo de año<sup>8</sup>. La ampliación del déficit refleja el aumento temporal de ciertos rubros de gasto para enfrentar la

---

<sup>2</sup> La reforma tiene tres grandes componentes: por el lado de los ingresos, se destaca 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. Por el lado del gasto, se introdujeron medidas de consolidación en rubros como salarios y transferencias corrientes. A nivel institucional, se introdujo una regla fiscal para limitar futuros aumentos del gasto público corriente, a la vez que un consejo fiscal independiente monitoreará su cumplimiento.

<sup>3</sup> En 2019, los ingresos del GC aumentaron de 14,2% del PIB en 2018 a 14,8%, creciendo 8,1% respecto a 2018, gracias a la introducción del IVA (crecimiento de 23% vs 3,2% en 2018 con el impuesto sobre ventas), los nuevos tramos de renta (9,2% en 2019 vs 8,8% en 2018) y el efecto de la amnistía tributaria (0,3% del PIB). Por su parte, el gasto corriente primario se desaceleró por la contención de remuneraciones, que crecieron al 3,1% (vs. 9% en promedio durante la última década) mientras que la inversión pública aumentó 0,61 p.p. del PIB (ubicándose en 2% del PIB).

<sup>4</sup> Estos incluyen: transferencias a la administración portuaria de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica para su restructuración (0,1% del PIB) y el cierre del Banco Crédito Agrícola (0,1% del PIB) y la capitalización de US\$100 millones a la CAF (0,2% del PIB).

<sup>5</sup> Esta situación recientemente derivó en una reducción de la calificación crediticia soberana, lo cual elevará los costos de financiamiento y el riesgo de refinanciamiento del país en el corto y mediano plazo.

<sup>6</sup> No obstante, el gasto en intereses creció 42% (vs 12% en 2019).

<sup>7</sup> Proyecciones provenientes de la OECD.

<sup>8</sup> Fuente: RFI: Costa Rica – Staff Report y MH.

emergencia (compra de bienes y servicios) y transferencias corrientes para proteger los ingresos y el empleo de hogares vulnerables que se compensa parcialmente con reasignaciones de gasto, gracias la contención de los salarios públicos en valores nominales así como también medidas por el lado de los ingresos para contrarrestar la caída en la recaudación tributaria dada la contracción de la actividad económica.

- II.6 En este contexto, para retomar la senda de consolidación fiscal y alcanzar los resultados propuestos por la reforma fiscal una vez superada la crisis del COVID-19, es clave fortalecer, por un lado, las capacidades del Ministerio de Hacienda para gestionar de manera eficiente la política fiscal y por otro, diseñar opciones de política fiscal para reducir de forma efectiva el déficit fiscal y a deuda pública. Sin embargo, en la actualidad el MH enfrenta una serie de retos que limitan su capacidad de gestionar la política fiscal de manera eficiente.
- II.7 En primer lugar, la planificación fiscal presenta espacios de mejora en cuanto al alcance y nivel de detalle del marco fiscal de mediano plazo, socavando su complementariedad con otras instituciones fiscales como la regla fiscal y el consejo fiscal independiente.<sup>9</sup> El marco presupuestario de mediano plazo elaborado por la Dirección de Presupuesto sólo tiene cobertura a nivel del Gobierno Central<sup>10</sup> y carece de lineamientos sobre metas cuantitativas de los principales agregados fiscales y acciones para cumplir con los objetivos de política fiscal, reduciendo la capacidad del MH para guiar el ciclo presupuestario hacia la disciplina fiscal.<sup>11</sup> Segundo, el MH no cuenta con herramientas de análisis para evaluar la efectividad y calidad del gasto público, en rubros importantes como son las compras públicas<sup>12</sup> y los programas de asistencia social<sup>13</sup>. En ambos rubros, hay espacio para hacer el gasto público más eficiente: a nivel de compras, la alta concentración en procesos no competitivos, la limitada participación de oferentes, y la fragmentación de la demanda conlleva a ineficiencias tales como mayores precios de adjudicación, y cuya remoción podría generar ahorros potenciales de hasta 20% del gasto en compras<sup>14</sup>. Por su parte, los programas de asistencia social tienen baja cobertura en los quintiles más pobres, y las filtraciones de beneficios hacia hogares no pobres son elevadas en términos comparativos<sup>15</sup>. Finalmente, por el lado de los ingresos el MH enfrenta el reto de mejorar el cumplimiento tributario: la evasión en IVA (Renta) se encuentra por encima

---

<sup>9</sup> En el pasado reciente, el Banco ha apoyado con el diagnóstico y la elaboración de propuestas para fortalecer el marco de gestión macrofiscal en Costa Rica (regla fiscal y consejo fiscal independiente). Esta CT apunta a fortalecer el tercer elemento de este conjunto de instituciones: el marco fiscal de mediano plazo.

<sup>10</sup> El Gobierno Central representa 45% del gasto del sector público no financiero.

<sup>11</sup> Sumado a los altos niveles de rigidez del presupuesto (las remuneraciones, transferencias, y servicio de la deuda representan casi el 97% del presupuesto), la formulación presupuestaria termina realizándose desde “abajo hacia arriba” socavando la disciplina fiscal.

<sup>12</sup> Al momento de preparación de este documento, se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa un proyecto para la Nueva Ley General de Contratación Pública. Dicho proyecto espera unificar el sistema de compras, implementar un sistema de umbrales para la selección de métodos de adquisición, incluir principios como valor por dinero y compra estratégica, eliminar el control previo, mejorar la cobertura del ciclo de adquisiciones desde la etapa de planificación hasta el cierre, y crear de un modelo organizacional que conecta a la compra pública dentro de una perspectiva de eficiencia de la calidad del gasto.

<sup>13</sup> Las compras públicas equivalen a más del 20% del gasto público (OECD 2015), y existen más de 45 programas de asistencia social que representan aproximadamente 2% del PIB (Banco Mundial 2015).

<sup>14</sup> *Costa Rica: Public Finance Review*, Banco Mundial.

<sup>15</sup> Ver *The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*

del 30% (60%), superior a los valores promedio regionales.<sup>16</sup> Por su parte, los experimentos de campo utilizando herramientas de la economía del compartimiento son un mecanismo efectivo recientemente utilizado por las administraciones tributarias para aumentar el cumplimiento tributario<sup>17</sup>. En particular, la evidencia empírica señala el potencial de dicho herramental para cambiar comportamiento tributario de manera costo efectiva y mejorar resultados<sup>18</sup>. La reciente implementación de la reforma tributaria en Costa Rica provee una oportunidad para explotar estas herramientas con el objetivo de mejorar el desempeño recaudatorio de la reforma.

- II.8 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco (AB- 3190-2) y se alinea con el área transversal de instituciones y Estado de derecho mediante el fortalecimiento de la gestión del gasto público. A su vez, la CT está alineada con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en el área del fortalecimiento de la gestión fiscal; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) al promover acciones para fortalecer la sostenibilidad fiscal. Además, la CT está alineada con el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1), contribuyendo al objetivo de apoyar el fortalecimiento de la capacidad del sector público para implementar sus políticas. Por último, la CT está alineada con la Estrategia del Grupo BID con Costa Rica 2019-2022 (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.
- II.9 Esta Cooperación Técnica (CT) se complementa con la serie programática de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (CR-L1081; 4819/OC-CR), la cual apoya los esfuerzos de la administración para avanzar con el proceso de consolidación fiscal, incluyendo la modernización del sistema impositivo, así como el control del gasto público. A su vez, se complementa con la ATN/OC-17557-CR en ejecución que apoya el proceso de implementación de la reforma fiscal, incluyendo la aprobación e implementación de la reforma de empleo público, la implementación de la factura electrónica, y la puesta en marcha del proceso de reforma administrativa (reingeniería de gasto público). Finalmente, la CT coordinará técnicamente con otras instituciones multilaterales involucradas en el apoyo al fortalecimiento de las finanzas públicas en el país, incluyendo Banco Mundial, CAF, y el Fondo Monetario Internacional.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- III.1 **Componente 1. Mejora de la planificación macrofiscal.** El objetivo de este componente es apoyar al MH a mejorar la planificación macrofiscal y delinear opciones de política para el fortalecimiento fiscal en el periodo post pandemia. Se prevé financiar la contratación de servicios de consultoría para desarrollar las

---

<sup>16</sup> Ver Ueda y Pecho (2018): Análisis de brechas tributarias en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto a la renta.

<sup>17</sup> Ver por ejemplo los casos de Argentina (Castro y Scartascini 2015), Chile (Marshall y Pomeranz 2011), Colombia (Ortega y Scartascini 2018), y Uruguay (Perez Truglia y Troiano 2018), entre otros. Para una revisión de los principales hallazgos de esta literatura, véase Rapoport, Mendez y Scartascini (2020).

<sup>18</sup> La evidencia muestra la efectividad de diversos mecanismos (mensajes, incentivos, información) para incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (ver Rapoport et al. 2020).

siguientes actividades: (i) el diseño de un marco macro-fiscal de acuerdo a las mejores prácticas internacionales; y (ii) el diseño de un plan incluyendo medidas de convergencia hacia un sendero de sostenibilidad fiscal a implementarse en el periodo pospandemia.

III.2 **Componente 2. Mejora de la eficiencia del gasto público y aumento del cumplimiento voluntario.** El objetivo de este componente es apoyar al MH en el desarrollo de herramientas de evaluación para mejorar la calidad del gasto público y diseñar e implementar intervenciones para aumentar el cumplimiento voluntario de los principales impuestos, haciendo uso de las herramientas de la economía del comportamiento. Se prevé financiar la contratación de servicios de consultoría para desarrollar las siguientes actividades: (i) diseño de metodologías y evaluaciones (*public spending reviews*) en sectores transversales del gasto público (compras, transferencias sociales) que informen mejoras en la gestión del gasto en dichas áreas e identifiquen espacios de ahorro para retomar la senda de sostenibilidad fiscal en el periodo post pandemia; y (ii) el diseño e implementación de un experimento piloto orientada a mejorar cumplimiento tributario utilizando las herramientas de la economía del comportamiento, con su respectiva diseminación de resultados.<sup>19</sup>

III.3 El presupuesto estimado de la operación asciende a US\$150.000. que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS).

### Presupuesto Indicativo

Componente	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local*	Financiamiento Total
<b>Componente 1. Mejora de la planificación macrofiscal</b>	<b>70.000</b>	<b>0</b>	<b>70.000</b>
Marco macrofiscal de mediano plazo mejorado	30.000	0	0
Plan de fortalecimiento fiscal diseñado	40.000	0	0
<b>Componente 2. Mejora de la eficiencia del gasto público y aumento del cumplimiento voluntario</b>	<b>80.000</b>	<b>0</b>	<b>80.000</b>
Metodologías y evaluaciones de gasto público diseñadas	30.000	0	0
Experimento de campo piloto y diseminación de resultados	50.000	0	0
<b>Total</b>			<b>150.000</b>

\* El proyecto no contempla contrapartida nacional.

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-

<sup>19</sup> En coordinación con la Dirección General de Tributación, se tiene pensado diseñar una intervención que explote la información proveniente de la factura electrónica en IVA para mejorar el cumplimiento de este y otros impuestos. La diseminación de resultados se realizará a través de talleres.

2538-14). Los productos y resultados alcanzados con la CT serán comunicados y disseminados oportunamente con el INS y con todas las partes interesadas.

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- IV.1 A solicitud del Gobierno de Costa Rica, la CT será ejecutada por el Banco, específicamente por la División de Gestión Fiscal (FMM), a través de la Representación del Banco en Costa Rica. La justificación se enmarca en los criterios para ejecución por el Banco descritos en el Anexo de las Directrices Operativas para Productos de CT (GN-2629-1), en particular la necesidad de asegurar coordinación intra e interinstitucional debido a los distintos actores beneficiarios de las actividades de esta CT: Dirección de Presupuesto, Tesorería, Adquisiciones de Bienes, Dirección General de Tributación, y el Despacho del MH.
- IV.2 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores o firmas, los cuales tendrán términos de referencia con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Apéndice 10 – Criterios aplicados a la contratación por el Banco de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1).
- 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: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

#### **V. Riesgos importantes**

- V.1 Los riesgos identificados para la ejecución de la CT son bajos y se describen a continuación:

<b>Riesgo</b>	<b>Medida de mitigación</b>
Atraso en la implementación de los productos debido a la falta de acceso a la información de manera oportuna.	Conformar una mesa técnica de trabajo y definir puntos focales a cargo de la entrega de información y recepción de los productos.
Falta de experiencia local para llevar adelante el experimento piloto	Conformar un equipo consultor internacional que con apoyo del equipo de proyecto <i>in situ</i> coordine la implementación del experimento.

#### **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

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

#### **VII. Salvaguardias Ambientales**

- VII.1 Dada la naturaleza de la CT, que apoyará el fortalecimiento institucional del MH, no se prevén impactos ambientales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de

Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP703), esta operación ha sido clasificada en la categoría "C".

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_8639.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_84839.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_46749.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_25784.pdf](#)

- \* Si el Documento de CT se enviará al Directorio para su aprobación, los únicos anexos que necesitan ser traducidos son la Matriz de Resultados y el Plan de Adquisiciones. La solicitud del cliente y los términos de referencia deberán incluirse como enlaces y no requieren traducción.