

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	137
Valoración general	139
Valoración del Vigésimoprimer Informe	140
Aspiraciones	140
Introducción	141
Oportunidades	141
Estancamiento en la generación de oportunidades para los ocupados	142
Dificultades estructurales para la creación de mayores oportunidades	150
Innovación y políticas públicas como herramientas para impulsar la economía	158
Reparto del valor agregado se concentra en el sector empresarial	163
Estabilidad y solvencia económicas	165
Se agudizó el desbalance financiero del Gobierno Central	166
Impuesto sobre la renta es regresivo y limita la recaudación	172
Mayor disposición ciudadana a pagar impuestos requiere mejoras en los servicios públicos	175
Coyuntura internacional favorece la estabilidad de precios	175
Población vulnerable excluida de la bancarización	184

HALLAZGOS RELEVANTES

- » La economía costarricense mantiene un crecimiento moderado, que en 2015 alcanzó un 3,7%. Este resultado contrasta con una tasa de desempleo superior al 9%. El país necesita mayores y sostenidos niveles de crecimiento para lograr mejoras en las oportunidades laborales para las personas.
- » Entre 2013 y 2015, los seis sectores que generaron el 84,9% del crecimiento económico fueron responsables de tan solo un 36,7% del aumento del empleo.
- » El sector agropecuario reportó el mayor decrecimiento de los últimos diez años (-3,9%), lo cual se explica en gran medida por factores climáticos que afectaron las exportaciones de banano (-8,6%) y piña (-6,7%).
- » Con el cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel, el peso de los circuitos integrados en las exportaciones totales de bienes del país se redujo de 26% en 2013 a 5% en 2015; sin embargo, con la anunciada reestructuración de esa compañía se espera un incremento en las ventas externas de servicios con mayor valor agregado.
- » En 2015 los productos médicos mantuvieron un crecimiento de 18% y se convirtieron en el principal bien de exportación de Costa Rica.
- » El crecimiento del ingreso real de los ocupados fue de 0,3%. Esta cifra da cuenta de las dificultades que tiene el aparato productivo para generar mayores y mejores oportunidades laborales.
- » La política de fomento a las exportaciones ha logrado impulsar las ventas externas de bienes y servicios no tradicionales, mientras que la producción tradicional muestra bajos niveles de innovación y un marco institucional disperso y rezagado.
- » Más del 80% de los ocupados del sector agropecuario y la industria tradicional pertenece a un “núcleo duro” del mercado laboral que tiene pocas posibilidades de movilizarse a otros sectores. Esto obedece en gran medida a los bajos niveles de escolaridad y la falta de capacitación técnica.
- » Se agudiza el desbalance financiero del Gobierno Central. Desde 2009 el país no tiene ingresos suficientes para cubrir sus gastos primarios. Esta situación hizo que el déficit fiscal alcanzara un 5,9% del PIB en 2015, el valor más alto de los últimos treinta años.
- » Las tarifas escalonadas del impuesto sobre la renta que se aplican a las empresas son regresivas, dado que, en promedio, los negocios pequeños y medianos pagan al fisco una mayor proporción de sus ventas. Además, el diseño impositivo incentiva el subreporte de ventas y el sobrerreporte de gastos, lo que a su vez afecta la recaudación.
- » Una mayor insatisfacción con los servicios públicos es un factor asociado a la justificación, por parte de los ciudadanos, de la evasión fiscal.
- » Un contexto internacional favorable ayuda a la estabilidad monetaria del país. La tendencia decreciente en los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, explica gran parte de la baja inflación del 2015 (-0,81%).
- » La efectividad de la tasa de política monetaria ha sido lenta y gradual. Ello muestra la leve incidencia que tiene este instrumento del Banco Central en el resto de tasas de interés del mercado y en la reducción del costo de los créditos en moneda nacional.
- » Entre 2005 y 2015, el promedio del índice de ineficiencia operativa del Sistema Financiero Nacional fue de 62%.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2011-2015^{a/}

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio 2004-2014
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,0	3,4	0,7	1,7	2,4	2,8
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	2,0	4,2	0,1	1,9	3,3	2,6
Formación bruta de capital/PIB (%)	19,6	20,6	20,0	19,8	20,7	20,2
Crédito al sector privado (% PIB)	37,4	38,5	40,5	43,9	46,0	36,3
Crecimiento de las exportaciones de bienes (\$ corrientes) ^{b/}	10,2	9,8	1,5	-20,7	0,1	4,4
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	10,5	9,8	8,3	9,7	9,6	9,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	115,4	117,4	118,7	121,4	125,7	111,9
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/}	455.722,0	465.326,0	481.855,0	465.914,0	467.275,0	413.183,0
Índice de términos de intercambio (2012=100) ^{f/}		100,0	100,6	102,6	108,0	101,1
Estabilidad						
Inflación (IPC 2015=100) (%)	4,7	4,6	3,7	5,1	-0,8	8,1
Déficit comercial/PIB (%) ^{g/}	13,7	13,2	12,9	12,8	11,2	13,1
Déficit de cuenta corriente/PIB (1997=100) ^{h/}	5,4	5,2	4,9	5,0	4,5	4,8
Tipo de cambio efectivo real multilateral con ponderadores móviles (1997=100) ^{i/}	87,0	83,8	80,5	83,9	78,9	95,9
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)	-4,0	-4,3	-5,4	-5,7	-5,9	-3,0
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,1	8,9	7,6	7,3	7,5	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{j/}	4,5	6,1	6,3	6,1	6,9	5,0
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{k/}	25,1	28,4	28,9	30,4	31,9	24,3
Deuda pública externa/PIB (%) ^{l/}	9,5	10,4	12,1	14,1	15,5	13,2
Gasto público en educación/PIB (%)	6,8	7,0	7,3	7,4	7,7	6,2

a/ Estimaciones con datos de cuentas nacionales correspondientes al 29 de junio de 2016.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Los datos corresponden a las cifras de la Encuesta Continua de Empleo para el cuatro trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2014.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el IPC de junio de 2015.

f/ Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2012-2014.

g/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

h/ Se utiliza el Manual de Balanza de Pagos MP6.

i/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se emplean ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

j/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

k/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

l/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en ediciones anteriores de este Informe.

VALORACIÓN GENERAL

En 2015 y los primeros meses de 2016, la economía costarricense siguió mostrando un patrón de crecimiento moderado, volátil y débil en la creación de empleo, al cual se agregó un nuevo y preocupante desgaste de la solvencia de las finanzas públicas. Este deterioro amenaza uno de los principales logros del desempeño económico de los últimos años: la estabilidad monetaria. En el largo plazo, este contexto podría erosionar las bases productivas y sociales del desarrollo humano sostenible. Por lo anterior, el foco de este capítulo es analizar a profundidad los factores que explican las limitaciones para dinamizar la producción y generar mayores oportunidades laborales, así como las implicaciones de esta situación.

El moderado crecimiento económico en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse hacia actividades que demandan mano de obra mejor formada. Además, el beneficio salarial que, precisamente por su relativa escasez, reciben los trabajadores más calificados o que cuentan con otras habilidades técnicas, como el dominio de un segundo idioma, incrementa la desigualdad entre los ocupados de los sectores dinámicos y los tradicionales.

La mejoría de las oportunidades laborales está ligada a aumentos generalizados de la productividad. Sin embargo, el crecimiento de este indicador ha sido persistentemente bajo, ya que el buen desempeño de las actividades más dinámicas ha sido neutralizado por los deficientes resultados de otros sectores, en los que labora la mayoría de la población. Este hecho, originado en las características de la estructura productiva, significa que la generación de empleo y la expansión económica seguirán siendo insuficientes y que en el largo plazo, si no varían las tendencias, el país sufrirá un deterioro en su desarrollo humano.

En estas circunstancias, una prioridad de política pública debe ser, sin duda, apoyar a los sectores menos dinámicos e impulsar una transformación que mejore su desempeño. No obstante, en la práctica,

la oferta institucional reproduce las diferencias que se observan en la productividad. Costa Rica ha desarrollado un conjunto de entidades e instrumentos modernos para la promoción de las exportaciones, en particular las de alto contenido tecnológico, mientras que los sectores más tradicionales, especialmente los que abastecen el mercado interno, son atendidos por una institucionalidad dispersa y rezagada.

En el sector privado, una opción para potenciar la productividad es impulsar la innovación; sin embargo, este Informe reporta que las empresas de manufactura, energía, telecomunicaciones y servicios que realizan esfuerzos en ese ámbito se concentran en los procesos o productos existentes, por lo que los cambios obtenidos son marginales y difícilmente impulsarán el crecimiento.

Un factor que complica el panorama de la economía es la falta de solvencia de las finanzas públicas, una amenaza para la estabilidad y el crecimiento en el corto plazo. Aunque el Gobierno logró mejoras en la contención del gasto, la falta de recursos frescos implica que los avances no se podrán sostener sin sacrificar la inversión en infraestructura, clave para el desarrollo. Además, el incremento de la recaudación en el 2015, producto del esfuerzo del Ministerio de Hacienda, tan solo generó un modesto aumento de la carga tributaria. En conjunto, estas medidas evitaron que se ampliara el déficit fiscal, un resultado importante en lo inmediato, pero no se frenó el crecimiento de la deuda pública.

En ocasiones anteriores este Informe ha señalado que Costa Rica necesita una reforma que incida simultáneamente sobre el gasto y los ingresos públicos, la administración tributaria y la gestión de la deuda, con una transición adecuada para prevenir que se contraiga la economía. Sin embargo, aún en el mejor escenario, esto es, que el Congreso apruebe una reforma de ese tipo en 2016, los efectos no empezarán a sentirse sino hasta el 2018. Ese desfase temporal agrava la magnitud del problema que el Gobierno Central enfrentará en 2017.

En el corto plazo, no actuar en el ámbito fiscal resultará en una erosión continua de las finanzas públicas. Ese deterioro eleva el riesgo de nuevas reducciones en las calificaciones internacionales, que afectarían no solo el peso de la deuda sino también la disponibilidad de financiamiento, y podría estimular una salida repentina de capitales, con la consecuente caída de la inversión. Por

ello, la inacción puede repercutir en el crecimiento económico y generar presiones sobre la capacidad del Banco Central para mantener la estabilidad de los precios. En 2015 el país registró una de las menores tasas de inflación de su historia y el tipo de cambio se mantuvo con pocas variaciones, en un régimen de flotación administrada. Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados se deben fundamentalmente a un contexto internacional favorable, en el que prevalecieron bajos niveles en los precios de las materias primas y las tasas de interés, es decir, factores que son ajenos al control de la autoridad monetaria y, por ende, imprimen vulnerabilidad a la economía. Esta última se acentúa ante riesgos manifiestos de origen interno, como una eventual crisis en las finanzas públicas.

Las herramientas de la política monetaria para atender cambios previsibles tienen un margen de acción limitado. El efecto de la tasa básica pasiva se da principalmente en el mercado de corto plazo en colones. Además, la ineficiencia operativa de la banca dificulta la reducción de los márgenes de intermediación, lo cual no solo genera un mayor costo de los créditos, sino que también le resta efectividad a la política monetaria.

En síntesis, la desconexión entre la estructura productiva y la creación de empleo refleja un estilo de desarrollo no incluyente, pues afecta sobre todo a las personas con las menores calificaciones educativas. En el largo plazo esto implica una pérdida para el país en su conjunto, porque se ponen en riesgo los logros en materia social. En momentos en que la población nacional inicia un proceso de envejecimiento, es crucial aumentar las habilidades de la fuerza laboral, para reducir las brechas entre sectores y lograr mejoras significativas y sostenidas en la productividad. Para ello es necesaria la inversión en capital, especialmente en infraestructura pública, pero esta ha sido sacrificada para contener el desbalance de las finanzas del Gobierno. Por varios años Costa Rica ha pospuesto una reforma que genere recursos frescos, una estructura de gasto sostenible y un crecimiento moderado de la deuda pública. Esta inacción tiene un alto costo, que repercutirá sobre todo en las futuras generaciones, que no tendrán la infraestructura ni las herramientas para procurar su propio bienestar y sostener a una población envejecida.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

Durante el 2014 e inicios de 2015 el país experimentó una creciente desarticulación entre la estabilidad monetaria y de precios, por una parte, y la falta de solvencia y la baja generación de oportunidades para el desarrollo humano, por otra. En el primer semestre de 2014 el Gobierno sorteó un episodio de turbulencia monetaria mediante políticas que lograron, en los meses subsiguientes, disminuir las presiones inflacionarias, revertir el alza en las tasas de interés y anclar el precio de la divisa con respecto al dólar estadounidense en un nivel prácticamente fijo. Esta estabilidad convergió con una nueva involución en el crecimiento económico, un alto

desempleo, la pérdida de dinamismo del sector externo y la contracción de la inversión pública y privada. Convergió también con un mayor deterioro en la posición fiscal del Gobierno Central, pues el crecimiento de su déficit y su endeudamiento provocaron una caída en las calificaciones internacionales de riesgo-país. La estabilidad no es capaz por sí misma de contrarrestar los impactos negativos del doble declive en las oportunidades y la solvencia económicas.

Con una perspectiva de mediano plazo, la estabilización de las variables monetarias lograda a fines de 2014 es inestable, pues está expuesta a cambios en las condiciones internacionales, ajenas al control del país,

como las tasas de interés en los mercados externos, y a un mayor deterioro de las finanzas públicas, un aspecto que en principio es de entera responsabilidad nacional, pero sobre el que cual no se actúa. Aunque en términos generales se conoce la severidad de la problemática que enfrenta el Gobierno Central, no hay un acuerdo político sobre los contenidos y alcances de la reforma fiscal que se requiere. El camino fácil del endeudamiento público es insostenible y tendrá serias consecuencias para las futuras generaciones, que se verán obligadas a destinar crecientes recursos a honrar los compromisos adquiridos, y a postergar la atención de las demandas del desarrollo.

ASPIRACIONES

■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”² y el uso racional de los recursos naturales.

■ INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

■ ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

■ DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

■ POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

■ ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2015 y los primeros meses del 2016, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido, el que a su vez es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades dan cuenta del acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país, con lo que también reflejan la equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones físicas y sociales requeridas para no poner en riesgo la estabilidad. Los ejes de análisis para valorar todos estos aspectos son

el crecimiento económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

El capítulo está estructurado en dos grandes secciones. La primera, denominada “Oportunidades”, da seguimiento a la evolución del PIB y sus principales componentes, el empleo y la generación de ingresos. Este año, con motivo de la publicación de la nueva matriz insumo-producto del Banco Central, se incluye un conjunto de investigaciones sobre encadenamientos productivos, dependencia de las importaciones y distribución del valor agregado. También se presentan aportes sobre el mercado laboral, la innovación empresarial y las políticas de fomento productivo. Por su parte, la sección “Estabilidad y solvencia económicas” explora lo acontecido en los campos monetario, cambiario y fiscal; en este último se ofrece además un análisis sobre las distorsiones que genera en la recaudación el diseño del impuesto sobre la renta a las empresas, y otro sobre la “moral fiscal” de los costarricenses. En el ámbito monetario se aborda el tema de la eficiencia del sistema financiero nacional, con base en una revisión de los gastos operativos de los intermediarios financieros, la cual se complementa con un estudio sobre el nivel de endeudamiento y la bancarización de los hogares del país.

Oportunidades

El desempeño de la economía en 2015 e inicios del 2016 fue una prolongación

de lo observado en los últimos años: un crecimiento moderado pero volátil, con una débil generación de empleo. Los incrementos sostenidos de la demanda interna explican buena parte de esa modesta expansión, aunque han sido insuficientes para dar un impulso vigoroso a la producción. En este contexto, la demanda externa, en vez de aportar al crecimiento, más bien agrega volatilidad al ciclo de la producción. Además, dada la falta de encadenamientos productivos, el dinamismo económico no tiene un efecto multiplicador en el empleo.

Esta desconexión se debe en gran medida a un problema estructural del aparato productivo: los sectores más dinámicos tienen un bajo impacto en la generación de empleo y las nuevas oportunidades laborales están limitadas a las personas con mayor calificación. La oferta de trabajo no se articula con la estructura productiva, y ello provoca una dualidad en el mercado: los trabajadores que cuentan con altos niveles educativos y capacitación técnica tienen las destrezas necesarias para insertarse en las actividades más exitosas y, con ello, obtener ingresos superiores. En cambio, los ocupados menos calificados solo tienen acceso a sectores que crecen poco o incluso decrecen, y además reciben bajas remuneraciones. En otras palabras, el estilo de desarrollo de Costa Rica no es incluyente y las moderadas mejoras en la producción agravan las brechas sociales. Además, para un país cuya población está iniciando un proceso de envejecimiento, es fundamental contar con una fuerza

laboral altamente productiva que permita satisfacer las crecientes demandas en materia de salud y pensiones.

Con este panorama de fondo, el primer apartado de esta sección da seguimiento a la evolución de la economía real: crecimiento del PIB, exportaciones, importaciones, balanza de pagos y empleo. El segundo examina en profundidad algunas fallas del aparato productivo y el mercado laboral que limitan la generación de oportunidades. El tercero analiza las políticas del fomento al desarrollo empresarial y la innovación como alternativas para alcanzar un mayor crecimiento. Finalmente, el último apartado explora las consecuencias de la fragmentación entre los sectores más dinámicos de la economía y las actividades tradicionales, así como su impacto en el reparto del valor agregado entre las empresas y los trabajadores.

Estancamiento en la generación de oportunidades para los ocupados

Como ya se mencionó, en 2015 e inicios de 2016 se observó la misma tendencia de años previos en el comportamiento de la economía costarricense: por un lado, un dinamismo modesto e inferior

al promedio de los últimos trece años y, por otro, una fuerte volatilidad interanual. En 2015 la variación del PIB real fue de 3,7%, 0,7 puntos porcentuales más que la cifra reportada en 2014 e inferior a las registradas luego de la crisis de 2008-2009 (gráfico 3.1). En el ámbito internacional hubo factores que influyeron de modo positivo en el país, como la recuperación económica de Estados Unidos y la caída de los precios de los hidrocarburos y otras materias primas. Desde mediados de 2014 y hasta enero de 2015, los precios del petróleo se redujeron en -69,3%, la mayor y más larga contracción desde la crisis de 2008. Sin embargo, un exceso de divisas en el sistema financiero dio lugar a una apreciación del colón que le restó competitividad a las exportaciones y a las empresas locales que compiten con el sector importador. El moderado crecimiento del PIB coincide con el contexto global de desaceleración económica. De acuerdo con las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, en 2015 el crecimiento mundial habría estado entre 2,4% y 3,1%, y se espera una leve mejora para el 2016 (FMI, 2016b).

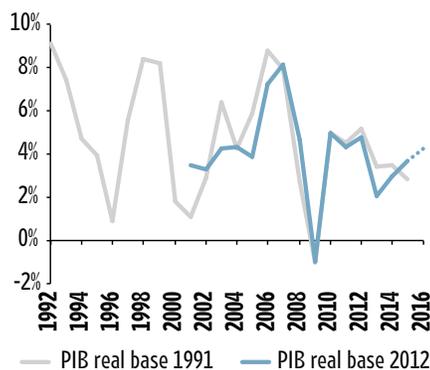
El crecimiento interanual del índice mensual de actividad económica (IMAE)

fue de 2,6% en el primer semestre de 2015, de 3% en el segundo semestre y siguió acelerándose en los cinco primeros meses de 2016, a un ritmo promedio de 4,9% (gráfico 3.2). Destaca el repunte de la industria manufacturera en los sectores de dispositivos médicos, plástico, papel y textil. Además, esta recuperación reciente también se debe a un mayor dinamismo de los servicios empresariales conocidos como *back office* (contabilidad, finanzas, centros de llamadas de servicio a clientes, investigación, entre otros). Por el contrario, desde mediados de 2015 la construcción muestra un descenso y cerró el año con una variación de 14 puntos porcentuales por debajo del valor alcanzado el año anterior. Esto se explica, en parte, por la finalización de desarrollos residenciales y proyectos de obra pública en materia de energía (BCCR, 2016c).

Según las proyecciones del Banco Central (BCCR) en 2016 la economía tendrá una expansión del 4,3%, cercana al promedio de los últimos catorce años. No obstante, esta recuperación debe ser vista con cautela, dado que puede estar influenciada por mejoras con respecto a épocas de bajo desempeño, lo cual se

GRÁFICO 3.1

Crecimiento real del PIB^{a/} (tasa de variación anual)

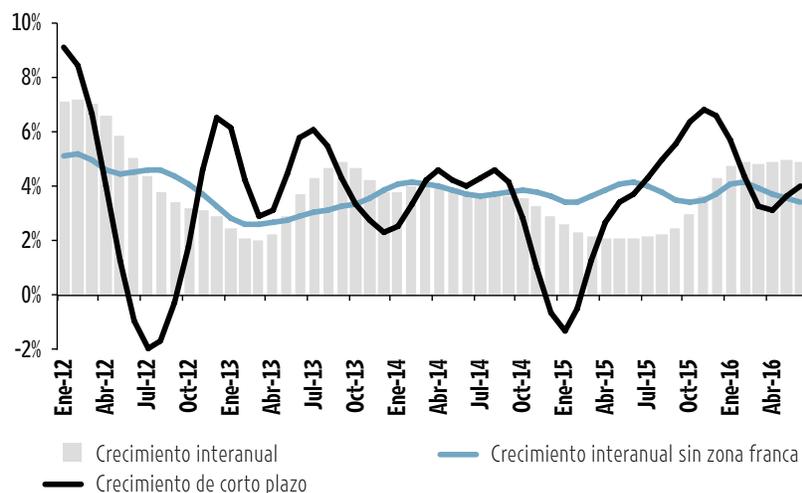


a/ Los datos de 2014 y 2015 son preliminares, y el nivel del 2016 es la proyección del BCCR de acuerdo con las cuentas nacionales año base 2012. En el gráfico se incluye la tasa de crecimiento año base 1991, dado que permite analizar la tendencia en el largo plazo y realizar comparaciones con ediciones anteriores de este Informe.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.2

Evolución del índice de actividad económica^{a/} (año de referencia 1991)



a/ El crecimiento interanual del IMAE corresponde a la tendencia ciclo. El crecimiento de corto plazo se estima como la variación trimestral anualizada móvil.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR.

mide a través de la tasa de variación interanual. Al analizar el crecimiento en el corto plazo (tasa de variación trimestral anualizada móvil) se notan reducciones a partir del mes de abril. Además cabe destacar que las mayores variaciones de la dinámica productiva obedecen a la variabilidad del sector exportador, dado que al excluir el desempeño de las zonas francas se observa un estancamiento. Esta vulnerabilidad es esperable en una economía pequeña y abierta a los flujos externos, como la costarricense.

El modesto y volátil desempeño económico obedece a comportamientos muy distintos y hasta contradictorios entre las demandas interna y externa. El ritmo de la primera determina la mayor parte del crecimiento, mientras que la volatilidad es resultado del dinamismo de la segunda. En promedio entre 2010 y 2015, el 76% del crecimiento de la producción fue resultado de mejoras en la demanda interna (consumo, inversión y gasto público). Por ejemplo, en 2015 la formación bruta de capital (inversión) aumentó un 8,3%, con lo cual más que se triplicó con respecto al 2014 y se situó por encima del promedio de largo plazo⁵ (cuadro 3.2). En tanto el sector exportador no logre incrementos sostenidos, difícilmente la economía podrá mostrar un desempeño más vigoroso. En los últimos cinco años, las exportaciones de bienes y servicios explicaron menos del 24% del crecimiento total.

El moderado crecimiento de la economía se refleja en los resultados de la mayoría de las actividades productivas. Los sectores agropecuario e inmobiliario, la manufactura y la administración pública reportaron variaciones inferiores a las de 2014 (gráfico 3.3). El agro registró el decrecimiento más severo de los últimos diez años (-3,9%), en gran medida por factores climáticos asociados al fenómeno de El Niño (BCCR, 2016a). La industria manufacturera muestra una tendencia decreciente desde su recuperación posterior a la crisis de 2008-2009, en parte por la reestructuración de las empresas del sector de circuitos integrados. Por el contrario, las actividades financieras y de seguros tuvieron un crecimiento cercano al 10%, un valor que sigue estando por debajo de las cifras del

CUADRO 3.2

Tasas de crecimiento de los componentes del PIB (año de referencia 2012)

Componente	Precrisis 2004-2007	Crisis 2008-2009	Poscrisis 2010-2013	2014	2015
Consumo de los hogares	5,0	3,4	5,0	3,5	4,5
Consumo del gobierno	1,8	5,6	2,2	2,9	2,3
Inversión	8,1	-1,5	4,1	2,2	8,3
Exportaciones de bienes	8,0	-4,6	6,3	4,1	0,2
Exportaciones de servicios	8,0	-0,5	6,3	1,5	4,5
Importaciones de bienes y servicios	7,4	-6,0	9,7	6,1	4,6

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.3

Contribución al crecimiento real del PIB por actividad económica^{a/} (año de referencia 2012)



a/ Excluye las actividades que representan menos de un 5% del PIB. El período precrisis incluye el promedio de los años 2004 a 2007.

b/ Incluye actividades científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo.

c/ Incluye planes de seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

período precrisis, pero alto en relación con los otros sectores. Además, los servicios de información y comunicaciones, el transporte, la construcción y las actividades profesionales, técnicas y científicas lograron tasas superiores al 5% en 2015. En estos casos la recuperación podría obedecer a una mejora en las expectativas de los empresarios sobre el desempeño de la economía (recuadro 3.1).

Aunque se han venido posicionando como uno de los sectores de mayor peso en el PIB, los servicios generan menores variaciones (correlación) en el ciclo económico⁷. Esto posiblemente se debe

a su baja exposición a *shocks* externos –dado que dependen menos de los cambios en los precios internacionales de las materias primas– así como a sus débiles encadenamientos con el resto de la economía, como se verá más adelante. Por el contrario, la manufactura y la agricultura muestran las mayores correlaciones y capacidad para determinar la trayectoria del ciclo económico (gráfico 3.5); como se sabe, estos sectores son más vulnerables a los cambios en el contexto internacional, como por ejemplo en los precios de los insumos importados.

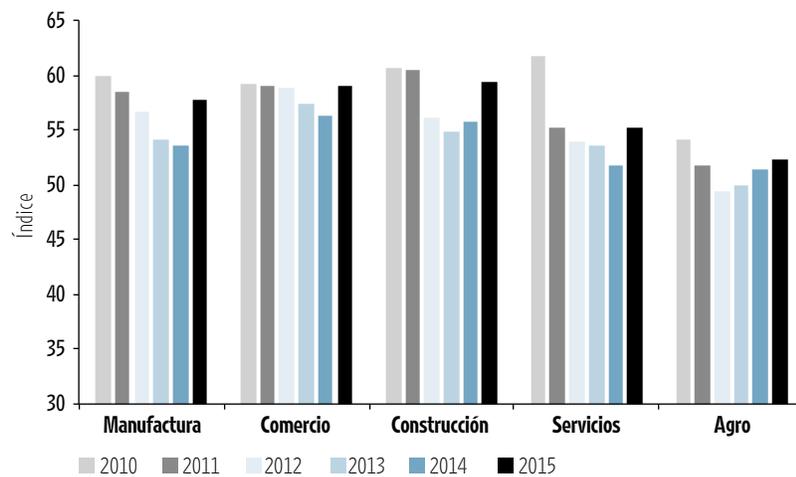
Aumento de ventas externas de servicios compensa desaceleración de exportaciones de bienes

En una economía pequeña y abierta, el desempeño del sector exportador es crucial para la generación de oportunidades. En los últimos años este sector ha mostrado una desaceleración, cuya magnitud no está clara en virtud de una serie de cambios metodológicos en la contabilidad nacional. Para estimar el PIB, el Banco Central lleva un registro del valor agregado que generan los sectores productivos al elaborar los bienes finales. Ese registro se denomina matriz insumo-producto (MIP) y sirve para definir la base de la estructura productiva del país. A partir de la MIP, todos los años se actualiza la contabilidad nacional. Hasta el 2015, para realizar esta labor se utilizaba la estructura económica de 1991, pero en enero del 2016 el BCCR publicó una nueva MIP con año base 2012. Esto significa que, por mucho tiempo, las cuentas nacionales no registraron la profunda transformación ocurrida en la economía costarricense, por lo que el peso real de las distintas actividades, y las relaciones entre ellas, no estaban adecuadamente reflejados.

Como parte de esta actualización, el Banco Central implementó el Manual de Balanza de Pagos MBP6, del Fondo Monetario Internacional (FMI), que emplea nuevos criterios para el registro de las exportaciones de bienes y servicios. Con el nuevo manual, el BCCR contabiliza las exportaciones de bienes agregadas por principales productos y las ventas externas de servicios. Por su parte, la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) mantiene un registro histórico más detallado, por producto, destino y contenido tecnológico de todas las exportaciones de bienes (excluyendo los servicios); sin embargo, al cierre de edición de este Informe sus estadísticas estaban basadas en el manual anterior (MBP5). Las diferencias metodológicas y las ventajas de cada una de estas fuentes de información representan un desafío institucional para el análisis del desempeño de la economía. De acuerdo con Procomer, en 2015 las exportaciones de bienes decrecieron -14,4%, mientras que para el Banco Central la tasa fue

GRÁFICO 3.4

Evolución del índice de expectativas empresariales, por sector económico



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de IICE-UCR, 2016.

RECUADRO 3.1

Mejoras en las expectativas empresariales

El consumo y la inversión son determinados en buena medida por las expectativas de los hogares y las empresas (Blanchard et al., 2012). Un ambiente de incertidumbre y desconfianza desincentiva el crecimiento económico, dado que las personas y los negocios serán más cautos en sus decisiones. Desde 2010 el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE-UCR) estima el índice de expectativas empresariales, a partir de encuestas que valoran la percepción de los empresarios en torno a variables como empleo, ventas, producción, inversión, utilidades y posición competitiva. En 2015 este indicador mostró una reversión en su tendencia de los últimos cinco años, lo cual es consistente con el mejor desempeño que tuvo la economía a finales de 2015 y las proyecciones de crecimiento para 2016 (BCCR, 2016c). La manufactura, la construcción y los servicios son los sectores más optimistas, con aumentos de 4,1, 3,8 y 3,4

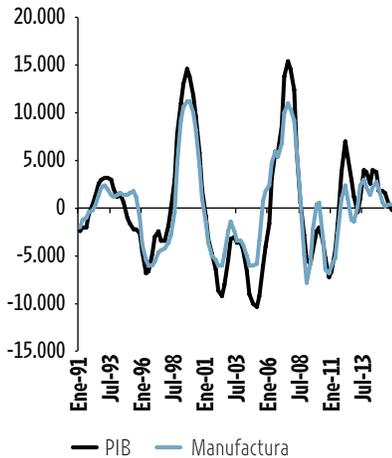
puntos porcentuales con respecto al año anterior, mientras que en el sector agropecuario el incremento fue leve (gráfico 3.4).

Meneses y Anda (2016) exploraron⁶ el impacto de las expectativas de las empresas (IICE-UCR, 2016) y el índice de confianza de los consumidores (Madrigal, 2015) sobre la formación bruta de capital, para los trimestres de los años 2010 a 2015. Su principal hallazgo es que la inversión aumenta conforme mejoran las expectativas empresariales y la confianza de los hogares. El mayor efecto sobre la inversión se observa en las expectativas del sector servicios. En el caso del comercio el impacto es rezagado, es decir, la inversión crece cuando en el trimestre anterior mejoraron las expectativas de los empresarios.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de IICE-UCR, 2016, y Madrigal, 2015.

GRÁFICO 3.5

Ciclo económico del PIB y la manufactura^{a/} (año de referencia 1991)

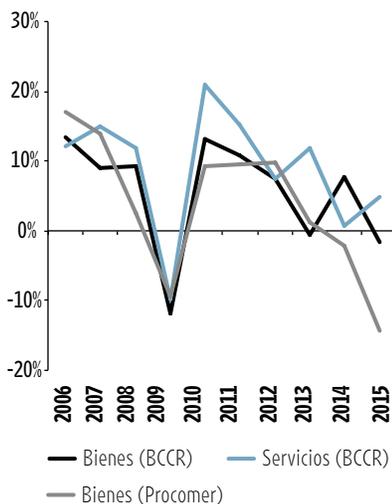


a/ Para la obtención del ciclo se utilizó el filtro Hodrick-Prescott. El coeficiente de determinación (R^2) entre el ciclo del PIB y el de manufactura es de 0,865.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.6

Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer y el MBP6 del BCCR.

de -1,5%. Esta discrepancia obedece en gran medida al cambio de metodología, pues este implicó una reasignación de las exportaciones de bienes que ahora se contabilizan como ventas externas de servicios. El gráfico 3.6 muestra que las

RECUADRO 3.2

Cambio metodológico en las cuentas nacionales hace visibles los servicios de transformación

Hasta 2015, para contabilizar las transacciones que el país realiza con el sector externo se usaba el Manual de Balanza de Pagos MBP5, del Fondo Monetario Internacional. En 2016 el Banco Central decidió implementar la nueva edición de ese instrumento, el MBP6, a fin de modernizar sus registros y estimar con mayor precisión las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Este cambio metodológico generó un impacto sustancial en la estructura del sector exportador, especialmente en las empresas dedicadas a los servicios de transformación. Estos servicios se generan cuando la casa matriz o una compañía relacionada envía a su filial en Costa Rica la mayor parte de los insumos para llevar a cabo un proceso de ensamblaje o reparación. La empresa nacional transforma el producto, pero no adquiere su propiedad; tanto los insumos como el bien final le pertenecen a la casa matriz. En las aduanas costarricenses, los insumos que envía la casa matriz se consideran importaciones. Posteriormente, la empresa ensambla la materia prima y envía de vuelta el producto transformado, en una transacción que se registra como una exportación. Sin embargo, el valor agregado que se genera en Costa Rica es el servicio que transformó el producto, dado que ni la materia prima ni el bien final le pertenecieron en ningún momento a la empresa instalada en suelo nacional.

Al analizar los registros aduaneros, se constata que algunas empresas reportan importaciones por valores superiores al monto exportado, lo cual carece de sentido desde el punto de vista de la razonabilidad financiera. Lo que sucede es que las compañías declaran un precio bajo del producto enviado, usualmente inferior al de mercado, que más bien representa el costo de transferencia para enviar los bienes a las empresas relacionadas fuera del

país. Dado que muchas de estas firmas operan bajo el régimen de zona franca, la aplicación del precio de transferencia no tiene la intención de subvalorar las ventas para pagar menos impuestos en Costa Rica, aunque sí puede ser un incentivo de esta índole para la casa matriz establecida en el exterior. Por ello en muchos casos el valor de los servicios de transformación no es igual a la diferencia entre el monto de los insumos recibidos y el valor de los productos transformados.

Con la implementación del MBP6, el Banco Central ya no considera la materia prima recibida como una importación, ni el producto enviado como una exportación, dado que el valor agregado que se genera en Costa Rica es el servicio de transformación. Para estimarlo, el BCCR utiliza registros administrativos de las empresas que detallan el costo del servicio.

El impacto de este cambio se refleja en los flujos comerciales que finalmente son contabilizados en la balanza de pagos y en las cuentas de producción. Para 2012 y 2013, los registros provenientes de aduanas se ajustaron, en promedio, en 2.525 millones de dólares para las exportaciones y 2.537 millones para las importaciones. Estas cifras representaron más del 20% de los flujos asociados a las ventas externas de bienes y más del 14% de las compras procedentes del resto del mundo. Al mismo tiempo se agregaron 643,9 millones de dólares en 2012 y 570,9 millones en 2013, por concepto de exportaciones de servicios de transformación por encargo de terceros no residentes.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Estadística Macroeconómica del BCCR.

diferencias se hacen más notables tras el cierre parcial de las operaciones de la empresa Intel, pues con el manual anterior parte de sus exportaciones se

registraban como ventas de circuitos integrados, y con la nueva metodología se consideran exportaciones de servicios de transformación (recuadro 3.2).

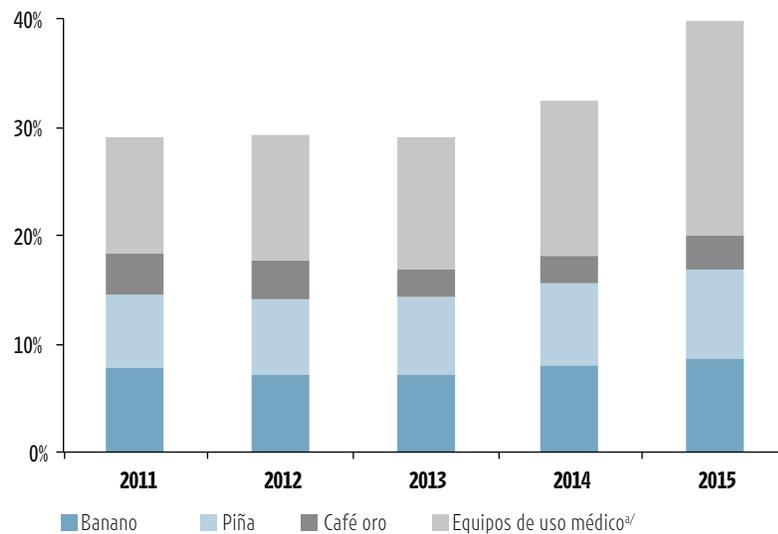
Como se señaló anteriormente, los registros históricos de Procomer no utilizan la metodología vigente, con año base 2012; sin embargo, permiten analizar con detalle la evolución y estructura de las exportaciones de bienes. Según esa entidad, en 2015 las ventas del sector agropecuario se contrajeron -4,5% y las industriales en -17,7%. Parte de la caída en la actividad agrícola se debe a los efectos del fenómeno de El Niño. Las ventas externas de banano disminuyeron en -8,6% y las de piña, segundo producto agrícola de mayor relevancia, se redujeron en -6,7%. El café, en cambio, mostró una recuperación de 11%, gracias a un incremento en el precio promedio del quintal, aunque el volumen exportado cayó por tercer año consecutivo. Y en lo que concierne a los productos no tradicionales se observa un comportamiento disímil. Como resultado de la reestructuración de la empresa Intel⁸, el grupo de productos eléctricos y electrónicos pasó de representar el 26% de las exportaciones de bienes en 2013, al 5% en 2015. En consecuencia, los dispositivos médicos se convirtieron en el grupo más importante en las exportaciones de bienes (20%) (gráfico 3.7) y en 2015 mantuvieron un crecimiento de 18%.

Desde 2005 los productos de alto y medio contenido tecnológico⁹ representaban un 45% del total de bienes vendidos en el exterior, pero en 2015 se produjo una drástica caída que llevó su participación a un 33%, lo cual se explica por el decrecimiento del sector de circuitos integrados. Entre 2013 y 2015, el valor de las exportaciones de alto y medio contenido tecnológico pasó de 5.146 a 3.185 millones de dólares (gráfico 3.8). Pese a que una tercera parte de la oferta exportable tiene contenido tecnológico, existe una alta concentración en pocos sectores. Las tres principales industrias en este campo son: electrónica, óptica y computación (29,4% de las exportaciones de bienes), farmacéutica (1,6%) y aeroespacial (0,04%).

La caída en las ventas de bienes fue compensada por las exportaciones de servicios, que en 2015 tuvieron un crecimiento de 4,9%, cifra superior en 4,2 puntos porcentuales a la de 2014¹⁰, lo cual además revirtió la tendencia decre-

GRÁFICO 3.7

Principales productos de exportación con respecto al total de ventas externas de bienes

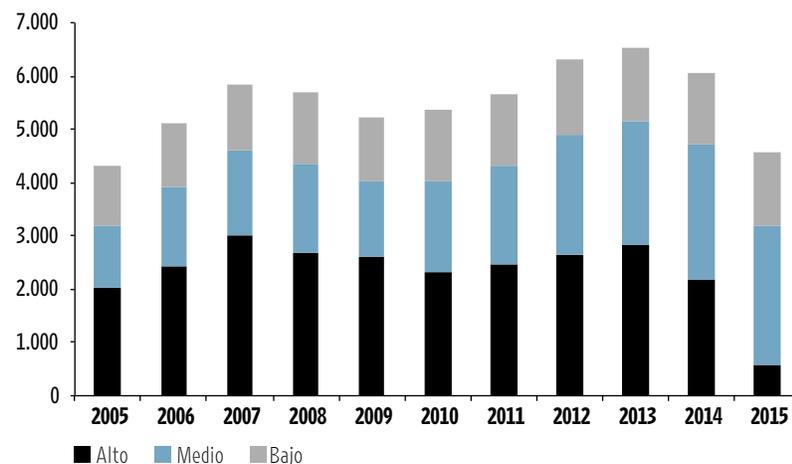


a/ Equipos de uso médico incluye los siguientes rubros: otros dispositivos de uso médico, prótesis de uso médico, otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares y equipos de infusión y transfusión de sueros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

GRÁFICO 3.8

Valor de las exportaciones de bienes, según contenido tecnológico



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de Procomer.

ciente que venía mostrando este sector desde 2013. Los servicios, como ventas externas no tradicionales, han incrementado significativamente su peso en la economía (gráfico 3.9). Desde 1998, pero con mayor fuerza desde 2006, se observa una expansión continua del turismo, los “otros servicios empresariales” y las exportaciones de telecomunicaciones,

informática e información. Entre 2005 y 2015, el ingreso de divisas por concepto de otros servicios empresariales pasó de 368 a 2.382 millones de dólares. Otro sector que ha cobrado relevancia es el de los servicios de transformación, cuyo crecimiento se redujo con el cierre de las operaciones de circuitos integrados de Intel, pero se mantiene como el quinto

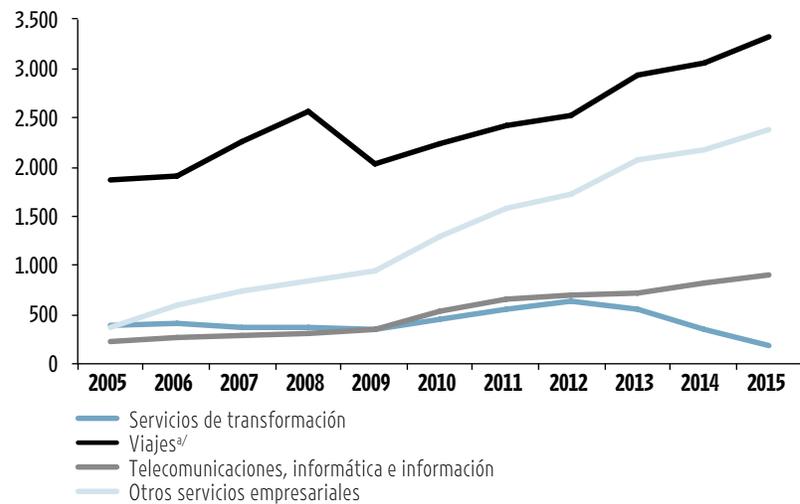
rubro más importante en las exportaciones de servicios. Los segmentos de viajes, servicios empresariales, telecomunicaciones, informática e información concentran el 90% de la oferta de este sector. Cabe señalar que este dinamismo ocurre a pesar de que solo un 35,5% de las empresas de servicios están instaladas en zonas francas; el resto opera fuera de este régimen y, por tanto, no recibe incentivos fiscales (Procomer, 2015).

Las exportaciones de servicios también están contribuyendo a la estabilidad de la economía frente al sector externo. Entre 2013 y 2015, el promedio anual de la brecha entre las exportaciones y las importaciones de bienes fue de -5.060 millones de dólares (balanza de bienes; gráfico 3.10). Para cubrir este déficit el país utiliza primordialmente dos fuentes de divisas: i) el excedente generado por la brecha entre exportaciones e importaciones de servicios (balanza de servicios), que fue equivalente al 91% de la balanza de bienes en 2015, y ii) la inversión extranjera directa (IED), que en el mismo año ascendió a 2.805 millones de dólares y representó cerca del 55% de la balanza de bienes. La mejora en la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones totales de bienes y servicios) se debe sobre todo a una disminución en el peso de las importaciones, gracias a la menor presión de los precios de las materias primas, y no a una expansión significativa de la oferta exportable de bienes o una reducción en la dependencia de las importaciones para consumo y producción. Entre 2014 y 2015, el crecimiento de las importaciones de bienes pasó de 3,5% a -3,1%.

Para determinar en qué medida los frutos de la expansión económica se mantienen dentro de Costa Rica, este Informe da seguimiento a la brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) real y el PIB real. El PIB muestra la producción total que se genera en el territorio nacional, mientras que el IND estima lo que efectivamente permanece en el país. Si el IND es inferior al PIB, significa que los recursos que se quedan son menores que el valor de la producción. Cuando esto sucede, la diferencia corresponde a las transferencias y rentas enviadas al exterior (lo que se conoce como pago de factores externos). De modo

GRÁFICO 3.9

Valor de las principales exportaciones de servicios (millones de dólares)

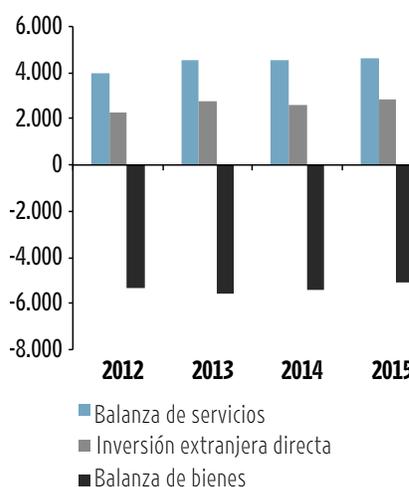


a/ El turismo se incluye en el rubro de viajes.

Fuente: Elaboración propia con datos del MBP6 del BCCR.

GRÁFICO 3.10

Balanza de servicios, balanza de bienes e inversión extranjera directa (millones de dólares)

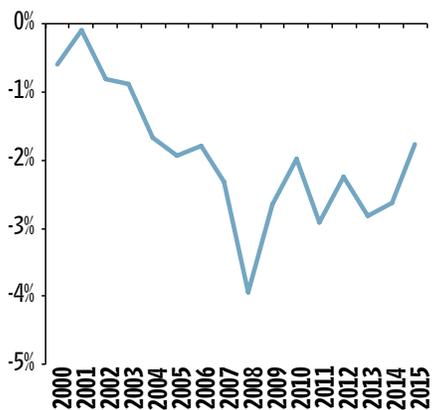


Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del MBP6 del BCCR.

consistente con el estilo de desarrollo del país, sustentado en la apertura comercial y el fomento de la inversión extranjera directa, el IND se ha mantenido por debajo del PIB, por el pago de factores externos que las firmas transnacionales establecidas en Costa Rica envían a sus

GRÁFICO 3.11

Brecha entre el IND y el PIB real (porcentajes del PIB)



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR.

países de origen. Entre 2013 y 2015 la brecha entre ambos indicadores disminuyó en 1,1 porcentuales (gráfico 3.11), lo cual obedece a un menor envío de utilidades de las empresas extranjeras (BCCR, 2016c) y no a mejoras en los encadenamientos productivos que hayan dinamizado la economía local. El dato más reciente revela que la diferencia pasó de 2,6% en 2014, a -1,8% en 2015.

Una manera de cerrar la brecha entre el PIB y el IND es fomentar los encadenamientos productivos entre las empresas nacionales y la IED. Una mayor provisión local de bienes y servicios para la producción aumentaría el porcentaje de los ingresos generados en el país que se quedan en él. Sin embargo, la conformación del parque empresarial costarricense es una fuerte barrera para lograr este cometido, dado que solo el 44% está compuesto por empresas formales (recuadro 3.3).

Desconexión entre el crecimiento económico y la generación de oportunidades

El desempeño de la producción es otro factor determinante en la generación de oportunidades, pero en Costa Rica, el moderado crecimiento del aparato productivo no está ayudando en ese sentido. La capacidad del mercado para crear puestos de trabajo es inferior a la cantidad de personas que ingresan a la fuerza laboral. De acuerdo a la Encuesta Continua de Empleo, la tasa de desempleo viene creciendo desde inicios de 2014 y en la actualidad supera el 9%. Luego de la última crisis económica, este indicador ha mostrado una tendencia contraria a la de coyunturas pasadas. Tanto a mediados de los años ochenta como después de 2001, la dinámica productiva logró reducir los altos niveles de desocupación ocasionados por la caída del crecimiento, pero después de la crisis de 2008-2009 el desempleo, lejos de empezar a mejorar, sigue deteriorándose: entre 2011 y 2015 su tasa promedio fue de 9,8%, superior a la reportada en 2010 (8,9%). En anteriores ediciones este Informe ha señalado que ese comportamiento podría ser reflejo de un desajuste entre el desempeño de los sectores productivos en un contexto de crecimiento moderado con fases cortas del ciclo económico, por un lado, y el mercado laboral, por el otro.

Los sectores que más contribuyen al crecimiento de la economía no muestran una alta capacidad de absorción de mano de obra. Entre 2013 y 2015, las seis actividades que explicaron el 84,9% de la expansión económica tan solo fueron responsables del 36,7% del empleo (cuadro 3.3). Desde este punto de vista destacan

RECUADRO 3.3

El parque empresarial está compuesto principalmente por actividades de comercio al por menor

Conocer la dinámica empresarial cantonal es indispensable para el diseño de políticas orientadas a fomentar el crecimiento económico de las comunidades (Brenes Bonilla y Bermúdez Mesén, 2016). Con el propósito de contribuir al logro de ese objetivo, el Observatorio de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ompime), de la UNED, da seguimiento a la evolución del parque empresarial por medio de las patentes municipales, a fin de registrar los negocios formales y semiformales activos en el país. Esta metodología permite contabilizar las empresas que no están inscritas en la CCSS como patronos y, por ello, usualmente no son visibles en los registros oficiales.

Para el año 2015 Ompime reporta la existencia de 152.812 empresas, cifra que contrasta de manera notoria con los 67.272 establecimientos formales registrados por la CCSS a partir del número de patronos inscritos. En otras palabras, el tamaño real del parque empresarial más que duplica los registros oficiales. Además se debe tener en cuenta que

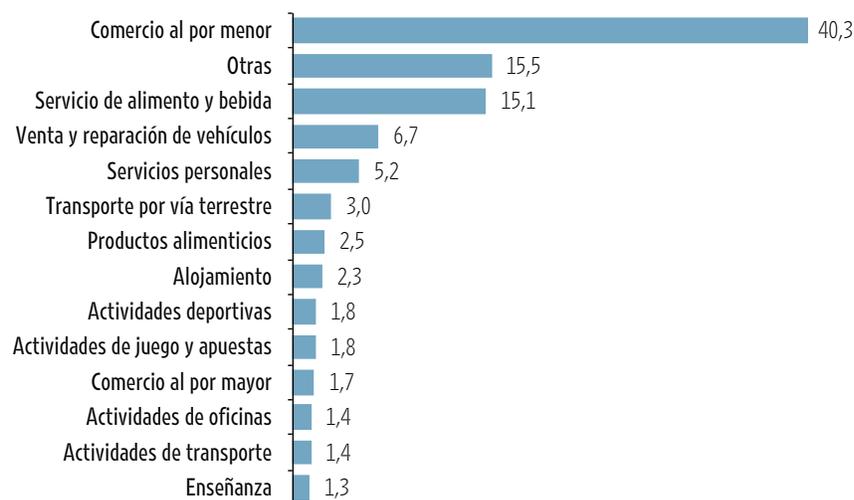
incluso el dato de Ompime subestima la magnitud del tamaño del parque empresarial, pues no incluye los negocios completamente informales, que no tienen siquiera patente municipal.

Para este *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, Ompime analizó en profundidad la distribución de las patentes por actividad económica, y determinó que la mayoría de las empresas se dedica al comercio al por menor, que representa un 40,3% del total de patentes (gráfico 3.12). Dentro de ese sector, el mayor peso lo tienen las pulperías, supermercados y abastecedores (31,4%), seguidos por las tiendas, farmacias, ferreterías y otros tipos de pequeños negocios (26,9%). Estos hallazgos reafirman la necesidad de diseñar políticas públicas que consideren el verdadero tamaño y composición del parque empresarial que configura la estructura productiva del país.

Fuente: Brenes Bonilla y Bermúdez Mesén, 2016, con datos de Ompime-UNED.

GRÁFICO 3.12

Distribución de las patentes municipales otorgadas por actividad económica^{a/}. 2015 (porcentajes)



a/ Actividades codificadas a dos dígitos del CIU 4. El gráfico incluye 136.436 patentes y excluye 16.376 en las que no se especifica la actividad económica.

Fuente: Brenes Bonilla, y Bermúdez Mesén, 2016 con datos de Ompime-UNED.

las actividades profesionales, científicas y técnicas, cuyo dinamismo aportó un 20% del crecimiento de la producción total en el mismo período, pero generó apenas un 3,2% en el empleo.

De hecho, a lo interno de la mayoría de los sectores, mientras la producción crece, el empleo decrece (signos opuestos; gráfico 3.13). Tal es el caso de las actividades de información y comunicaciones, que se incrementaron en un 7,4% en promedio entre 2013 y 2015, pero perdieron un 2,3% de participación en el empleo. La única excepción son las actividades profesionales, científicas y técnicas, en las cuales la producción y el empleo se han comportado de manera congruente y mostraron tasas positivas en ambos indicadores en los últimos tres años.

Tras la crisis de 2008-2009, el crecimiento de los nuevos puestos de trabajo ha sido lento, lo cual podría obedecer a decisiones empresariales de recortes de gasto para enfrentar la coyuntura de desaceleración. Bajo la actual estructura económica, los sectores que más generan empleo deben crecer a tasas altas y sostenidas para que su dinamismo se traduzca en mejoras en el mercado laboral.

Manteniendo el enfoque utilizado en anteriores ediciones de este Informe, en este apartado también se examina la evolución del empleo según tipo de economía. Este análisis fue creado como una herramienta complementaria para entender la interacción entre el mercado laboral y el estilo de desarrollo productivo del país. Se basa en una clasificación alternativa, que divide a los ocupados en tres grandes grupos: i) la vieja economía, a la cual pertenecen los sectores agrícolas e industriales tradicionales, que ya estaban consolidados en la estructura económica en la década de los setenta del siglo pasado, ii) la nueva economía, conformada por las exportaciones no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios, que han sido los sectores de punta del estilo de desarrollo implementado en Costa Rica a partir de los años noventa, y iii) los servicios de apoyo, es decir, los sectores que brindan soporte a los demás, como el comercio y el gobierno (PEN, 2015).

La participación relativa de los ocupados en la vieja economía se ha ido

CUADRO 3.3

Contribución al crecimiento y distribución del empleo, por rama de actividad (promedios 2013-2015)

Rama de actividad	Distribución del empleo	Contribución al crecimiento de la producción
Actividades profesionales ^{a/}	3,2	20,2
Comercio ^{b/}	18,0	15,5
Enseñanza y salud	10,5	14,4
Actividades financieras y seguros	2,5	16,5
Información y comunicaciones	1,8	10,2
Sector inmobiliario	0,6	8,2
Total	36,7	84,9

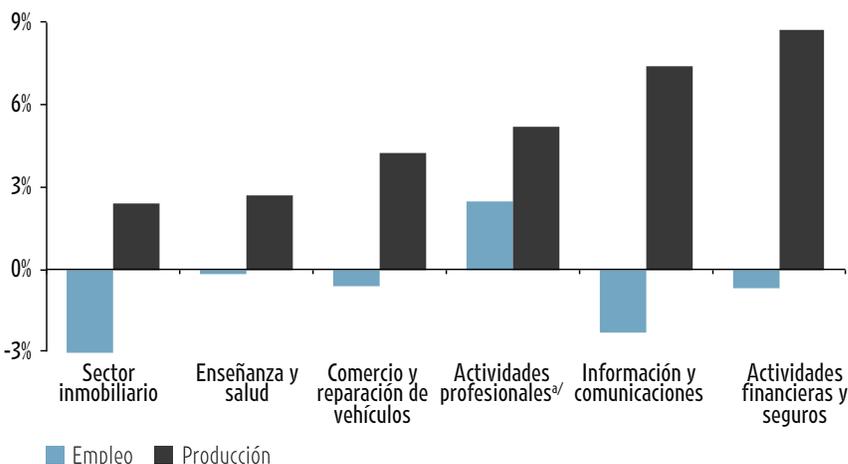
a/ Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo.

b/ Incluye reparación de vehículos.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR y de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.13

Tasa de crecimiento del empleo y la producción, por rama de actividad (promedios 2013-2015)



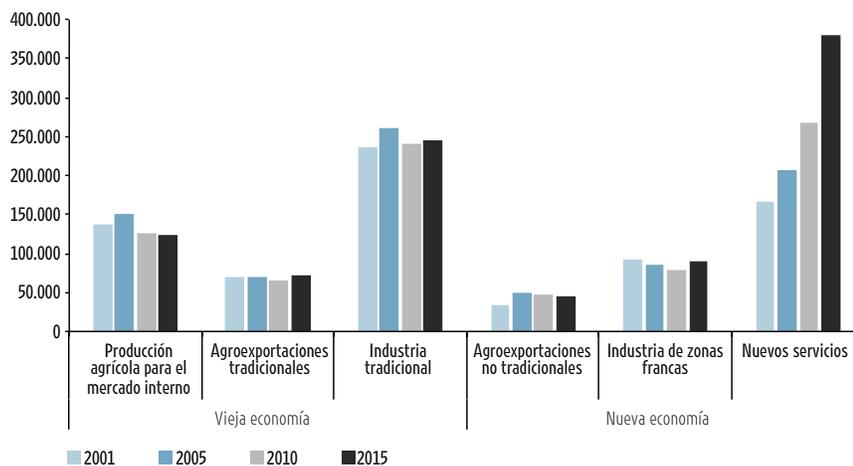
a/ Actividades codificadas a dos dígitos del CIU 4. El gráfico incluye 136.436 patentes y excluye 16.376 en las que no se especifica la actividad económica.

Fuente: Brenes Bonilla, y Bermúdez Mesén, 2016 con datos de Omipyme-UNED.

reduciendo en forma paulatina: pasó de 27,1% en 2001, a 19,4% en 2015, por efecto de la mayor generación de empleo en los demás sectores (Alonso, 2016). Un aspecto relevante es que, en términos de creación de puestos de trabajo, los sectores más importantes de la vieja economía son la industria tradicional y la producción agrícola dirigida al mercado interno; sin embargo, desde 2001 no se registran incrementos significativos

en el empleo en estas actividades (gráfico 3.14). El mayor crecimiento en esta materia se observa en los servicios de apoyo y los nuevos servicios. Por su parte, la industria de zonas francas no es una fuente de empleo masivo, al igual que el sector agroexportador no tradicional; en ambos casos la absorción de mano de obra se ha mantenido en niveles muy similares en los últimos quince años (Alonso, 2016).

GRÁFICO 3.14

Personas ocupadas en la vieja y la nueva economía

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso, 2016, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

De acuerdo a las encuestas de hogares, en 2015, el total de ocupados en la economía costarricense fue de 2.077.348, un 1% más que en 2014, lo que representa un aumento de 20.978 personas, según las encuestas de hogares. El crecimiento promedio de la población desocupada es mayor que el de la población ocupada, es decir, el incremento de la fuerza laboral sigue estando levemente por encima de la generación de empleo. La dificultad del aparato productivo para crear puestos de trabajo se refleja en el aumento de la ocupación informal, como una alternativa ante el desempleo. En Costa Rica, solo seis de cada diez personas ocupadas pertenecen al sector formal. En 2015, el empleo formal se contrajo un 1%, y el informal creció en la misma proporción. La mayor reducción de la formalidad se observa en los servicios de apoyo, donde al mismo tiempo creció el número de ocupados informales. En 2015, la nueva economía fue el único sector en el cual se incrementó el número de ocupados formales.

El desempeño del mercado laboral se refleja en los ingresos de la población. En 2015 el ingreso real de los ocupados creció un 0,3%, pero con marcadas diferencias entre sectores. Para los empleados en la vieja economía el incremento real fue de 5%, con lo cual se revirtió la tendencia observada en los últimos cuatro años

(gráfico 3.15). No obstante, conviene destacar que en este sector el ingreso real promedio es 120.000 colones menor que el de los otros grupos. En la nueva economía y los servicios de apoyo la variación fue menor, -5% y 1%, respectivamente. En el primer caso el deterioro fue sustancial, dado que en los dos años previos se habían reportado crecimientos positivos del ingreso real. En los servicios de apoyo la tendencia a la baja observada desde el 2014 mostró una leve mejora. Pese a que en 2015 disminuyó levemente la brecha en el ingreso real entre los ocupados de la vieja y la nueva economía, las diferencias se mantienen y siguen generando desigualdad (PEN, 2015).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO ECONOMICO
Y EMPLEO**

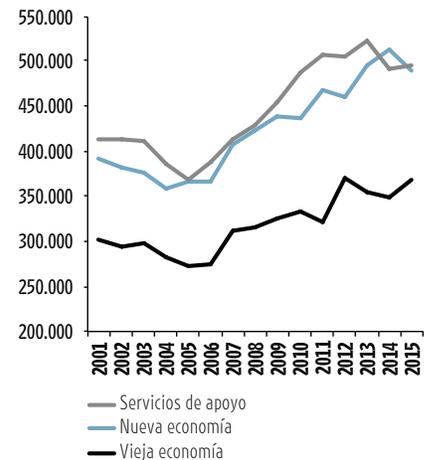
véase Meneses y Anda, 2016, en www.estadonacion.or.cr

**Dificultades estructurales para la
creación de mayores oportunidades**

Como se documentó ampliamente en la sección anterior, la economía costarricense sigue sin generar suficientes

GRÁFICO 3.15

**Evolución del ingreso real,
según tipo de economía**
(colones constantes
de junio de 2015)^{a/}



a/ Deflactados con el IPC de junio de cada año (base junio 2015).

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

oportunidades para la población y el desempeño de los sectores más dinámicos no se traduce en un menor desempleo o mejoras en el ingreso real de los ocupados. En vista de ello, en esta sección se analiza a profundidad algunas de las fallas estructurales de la economía, como la falta de encadenamientos y la baja productividad de las actividades que más generan empleo.

En las siguientes páginas se exponen los hallazgos de cuatro estudios. El primero indaga acerca de los encadenamientos productivos y la dependencia de las importaciones para el consumo y producción. El segundo analiza las brechas salariales entre los ocupados y las ventajas que brinda en este ámbito la calificación educativa. El tercero examina la evolución de la productividad en los últimos veinte años y la relación entre los sectores más dinámicos y la generación de empleo. Finalmente, dadas las diferencias de desempeño entre sectores económicos, se explora la posibilidad que tienen los ocupados de movilizarse hacia las actividades más exitosas.

Estructura productiva concentrada en los servicios tiene bajos encadenamientos productivos

Para determinar la contribución de los distintos sectores al dinamismo económico es fundamental conocer en detalle el aparato productivo del país. La nueva matriz insumo-producto, o MIP (año base 2012) ofrece una fotografía actualizada de este y una visión más precisa del aporte de cada actividad. Aunque por cambios metodológicos esta MIP no es estrictamente comparable con la anterior (año base 1991), las discrepancias entre grandes agregados reflejan la transformación estructural que ha experimentado la economía costarricense (cuadro 3.4). Las cuentas nacionales obtenidas a partir de la nueva MIP evidencian el mayor peso de los servicios en la producción y en la generación de empleo. Este sector pasó de representar un 28% del PIB en 1991, a un 40% en 2012. Otra actividad que mostró una fuerte variación es la agricultura, cuya participación pasó de un 13% del PIB en 1991, a un 6% en 2012. De acuerdo con las estimaciones basadas en la MIP de 1991, el sector manufacturero aportó un 14,4% del crecimiento del 2014, pero según los nuevos cálculos en realidad solo contribuyó con un 1,8%.

El notable aumento en el peso relativo de los servicios ocurrido en los últimos veinte años se mantiene aún cuando no se consideren las actividades de salud, educación y administración pública. Además, 9 de las 32 ramas que conforman este sector (actividades inmobiliarias, intermediación monetaria, apoyo a empresas, servicios de comida y bebida, telecomunicaciones, información e informática, personal doméstico, consultorías y alquiler de activos) concentran el 69,2% del valor agregado en servicios; las actividades inmobiliarias, por sí solas, representan el 27% (gráfico 3.16).

A la concentración del valor agregado se suma el hecho de que la mayor parte de la producción está desvinculada del resto de la economía. Los encadenamientos se miden como la capacidad que tienen los sectores para demandar insumos (encadenarse hacia atrás) u ofrecer insumos para la producción (encadenarse hacia adelante). A partir de la MIP del 2012, Meneses y Anda (2016) clasificaron

CUADRO 3.4

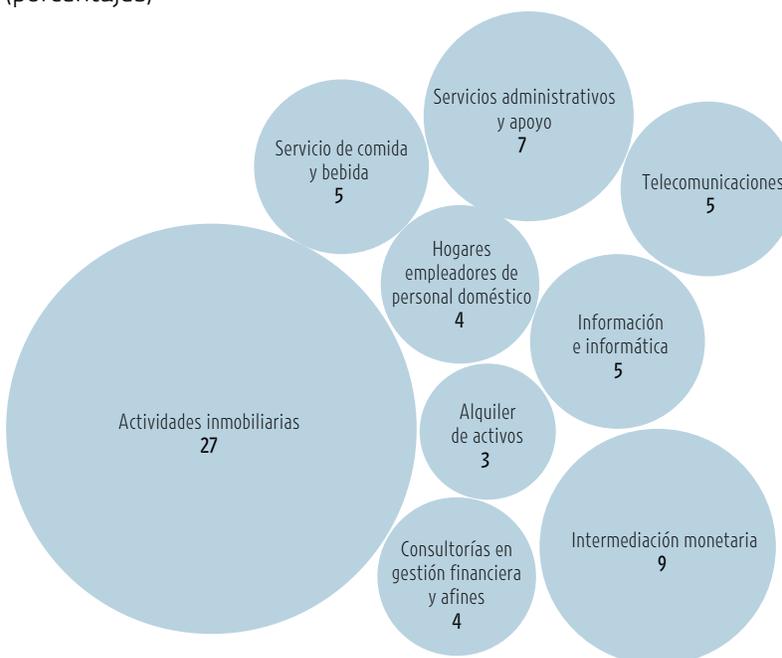
Estructura del PIB por año base, según sector económico (porcentajes)

	Año base	
	1991	2012
Agropecuario	13	6
Manufactura	23	15
Comercio	16	10
Servicios	28	40
Otros	20	29
Total	100	100

Fuente: BCCR, 2016b.

GRÁFICO 3.16

Actividades de mayor peso en el PIB de servicios (porcentajes)



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

los bienes y servicios en cuatro grupos según su nivel de encadenamiento: claves, estratégicos, impulsores e independientes (cuadro 3.5; para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Además, el estudio diferencia entre los sectores que pertenecen al régimen definitivo¹¹ y los que están bajo el régimen especial y gozan de beneficios fiscales¹². Ese análisis evidenció que sigue siendo un desafío para el país vincular las empresas locales con los sectores más dinámicos, usualmente ligados a la actividad exportadora.

De los 255 bienes y servicios que se generan en Costa Rica, 102 pertenecen al grupo independiente, que es el de más baja capacidad de encadenamiento. En cambio, solo 34 se producen en el grupo clave (cuadro 3.6).

En términos del valor agregado, un 39% de la producción nacional proviene del grupo independiente y solo un 22% corresponde a bienes y servicios clave (gráfico 3.17). Esto plantea un reto en el ámbito de las políticas públicas, dado que el fomento de las actividades que mues-

CUADRO 3.5

Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento

Sector	Detalle
Clave	Tienen capacidad de arrastre y de empuje en la actividad productiva, dado que demandan insumos intermedios de otros sectores y sirven como insumo intermedio para la elaboración de otros bienes finales.
Estratégicos	Sirven de insumo intermedio para la producción de bienes finales, es decir, empujan la economía.
Impulsores	Demandan insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales, dado que tienen una fuerte capacidad de arrastre.
Independientes	Demandan y ofrecen pocos insumos al resto de las actividades.

Fuente: Elaboración propia a partir de Meneses y Anda, 2016.

tran mayores encadenamientos tendrá un impacto moderado en la economía, en virtud de su bajo peso en la producción total. Al analizar según regímenes, se observa que el grupo independiente genera un 40% de los bienes y servicios del régimen definitivo, en contraste con un 26% en el régimen especial. En otras palabras, el 74% de la producción de las empresas que gozan de incentivos fiscales tiene distintos niveles de encadenamiento con el resto de la economía, mientras que en los negocios que no cuentan con este tipo de beneficios la proporción es de apenas un 60%. Un dato sobresaliente es que el 59% de la producción asociada a beneficios fiscales (zonas francas y perfeccionamiento activo) pertenece al grupo impulsor, es decir, tiene una fuerte capacidad de arrastre. Estos resultados reafirman la necesidad de reducir las brechas de productividad entre las empresas

CUADRO 3.6

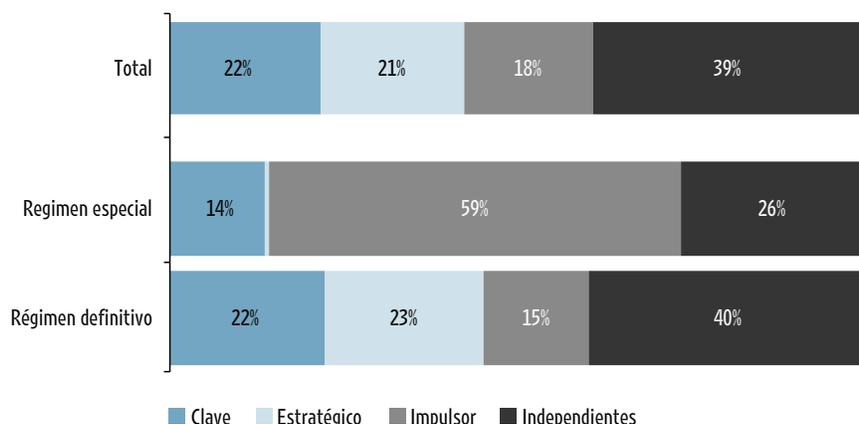
Clasificación de los principales bienes y servicios, según nivel de encadenamiento y régimen

Tipo de encadenamiento	Régimen	Número de productos	Productos
Clave	Especial	14	Servicios de información, programación y consultoría informática; servicios de investigación científica y desarrollo; pescados, crustáceos y moluscos conservados, productos de caucho.
	Definitivo	20	Caña de azúcar; ganado bovino; leche cruda; servicios de comercio, servicios de telefonía, servicios de la construcción, servicios jurídicos, de intermediación monetaria y financiera; suministro de comidas y bebidas, servicios especiales y generales de la construcción.
Estratégicos	Especial	4	Limpieza de edificios y cuidado del paisaje y mantenimiento; alquiler y arrendamiento de licencias, derechos de autor, patentes y franquicias; naranja y productos de papel.
	Definitivo	26	Servicios de alquiler de inmuebles no residenciales y otros inmobiliarios; servicios de intermediación financiera; servicios administrativos, otras actividades de apoyo a las empresas y de apoyo de oficina; servicios de información e informática; servicios de consultoría en gestión financiera, recursos humanos y afines; energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; café en fruta y arroz.
Impulsores	Especial	28	Instrumentos y suministros médicos y dentales; servicios de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a empresas; servicios de consultoría en gestión financiera, recursos humanos, mercadeo y afines.
	Definitivo	61	Edificaciones residenciales y no residenciales, construcción de proyectos de servicio público y otras obras de ingeniería civil, cemento, cal y yeso; cerveza, malta y bebidas no alcohólicas y agua embotellada; café oro, carnes, flores y follajes; melón; productos lácteos, piña, productos de panadería, servicios de peluquería y tratamientos de belleza, servicios de alojamiento; servicio de internet.
Independientes	Especial	31	Servicios de manufactura; otros servicios profesionales, científicos y técnicos; aceites vegetales crudos y refinados; otros productos de plástico; componentes y tableros electrónicos y computadores; motores y generadores transformadores eléctricos
	Definitivo	71	Banano, chayote, plátano, servicios de manufactura, servicios de enseñanza; servicio de alquiler de vivienda; servicios de atención de salud humana y asistencia social, servicios públicos generales del gobierno; servicios a la comunidad en general; servicios de transporte terrestre de pasajeros; servicios artísticos, de entretenimiento y recreativos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Meneses y Anda, 2016.

GRÁFICO 3.17

Distribución del valor agregado bruto^{a/} por régimen y tipo de encadenamiento. 2012



a/ Corresponde al PIB a precios básicos de 2012. En promedio, el 93% del PIB se produce en el régimen definitivo, que no goza de beneficios fiscales como las zonas francas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Meneses y Anda, 2016 y del BCCR

locales y los sectores más dinámicos, usualmente relacionados con las exportaciones de zonas francas.

Como se señaló en el párrafo anterior, el grupo de los bienes y servicios clave (encadenados hacia atrás y hacia adelante) representa un 22% de la producción. De ese total, la mitad está concentrada en los servicios de comercio, seguros, publicidad, telefonía, jurídicos y otros servicios especiales y generales de la construcción. Algunos productos del sector primario también forman parte de este grupo, como la caña de azúcar y la leche cruda. En el régimen especial destacan como servicios clave los de información e informática y los de investigación científica y desarrollo. En el grupo estratégico, cuyos bienes pueden constituirse en “cuellos de botella” ya que sirven como insumos a otros sectores (Schuschny, 2005) sobresalen el alquiler de inmuebles no residenciales, la energía eléctrica, el café en fruta y el arroz.

Los sectores con alta capacidad de arrastre, pero que no generan encadenamientos hacia adelante (impulsores) representan un 18% de la producción. En este grupo se observa una importante participación del sector de construcción, público y privado, además de bienes de exportación como café oro, piña, flores y follajes, y melón. Un hallazgo interesante

es que un mismo producto puede estar en distintos grupos de encadenamiento según el régimen del que proviene, lo cual podría obedecer a las diferencias en los respectivos marcos institucionales. Es el caso de los servicios de información, programación y consultoría informática, que en el régimen especial pertenecen al grupo clave y en 2012 generaron 59.010 millones de colones, mientras que en el régimen definitivo forman parte del grupo estratégico y en el mismo año produjeron 344.914 millones de colones. Otro ejemplo es el de los otros servicios profesionales, científicos y técnicos: en el régimen especial no están encadenados (independientes), pero en el definitivo sirven de insumo para otros sectores y empujan la economía (estratégicos). Finalmente, los servicios administrativos y de apoyo a oficinas, así como la consultoría en gestión financiera, en el régimen definitivo se ubican en el grupo estratégico, en tanto que en el régimen especial son fuertes demandantes de insumos de otros sectores (grupo impulsor).

El análisis con base en la matriz insumo-producto del BCCR arroja una conclusión relevante: la participación en el empleo muestra una relación inversa con los encadenamientos productivos; es decir, los sectores con menor capacidad de empuje y/o arrastre de la economía

absorben mayores proporciones de ocupados. Los sectores del grupo clave generan el 16% de los puestos de trabajo, los independientes el 27%, los estratégicos un 30% y los impulsores un 27% (Vargas, 2016).

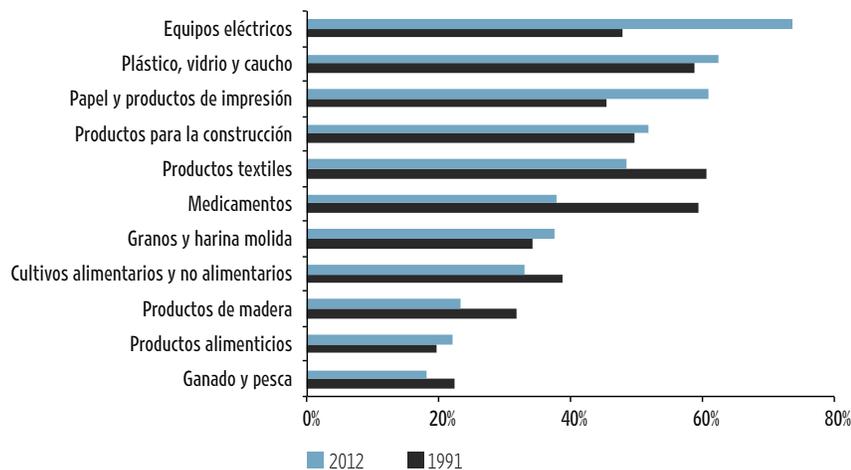
El desafío del país es –como se ha venido reiterando– impulsar la vinculación entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía, así como fomentar las pequeñas empresas con alto potencial de encadenarse con las más grandes, pero que aún no han logrado hacerlo. Para ello es necesario garantizar que exista la mano de obra que demandan los sectores con mayor capacidad de encadenamiento, lo cual implica, a su vez, mejoras en la calificación educativa y las habilidades técnicas de la fuerza laboral.

La dependencia de las importaciones para la producción explica en parte el débil encadenamiento de las empresas más dinámicas con los negocios locales. Esa dependencia se puede clasificar en tres intervalos: baja (menos del 30%), media (entre 30% y 60%) y alta (más del 60%). En los últimos veinte años, el sector agropecuario y la manufactura se mantuvieron en el nivel medio, alrededor del 37%, lo cual significa que su necesidad de importar insumos no ha variado. Los cultivos alimentarios y no alimentarios y las actividades ganadera y maderera redujeron su dependencia, contrario a lo sucedido en los sectores de equipos electrónicos y eléctricos, papel y plásticos (gráfico 3.18). Un 44% de la producción de manufactura y agrícola se encuentra en el rango bajo. El 37% de los bienes tiene una dependencia media y se trata, principalmente, de manufacturas. El 19% restante corresponde a la dependencia más alta, que se da sobre todo en la industria del plástico y los productos médicos y dentales.

Además de insumos extranjeros para producir, el país necesita importaciones para el consumo final de los hogares. Entre 1991 y 2012 se logró que la dependencia en este ámbito pasara de alta (64%) a media (48%), por un mayor abastecimiento local de productos agrícolas y manufacturados. Un 34% de los bienes tiene una alta dependencia, e incluso en algunos casos el consumo es atendido en un 100% con importaciones, como

GRÁFICO 3.18

Dependencia de insumos intermedios importados del sector agrícola y manufactura, por grupo de productos



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las matrices insumo producto del BCCR.

CUADRO 3.7

Consumo de bienes importados, por nivel de dependencia

Categoría	Productos
Alta	Frijol, legumbres, productos de pesca, medicamentos, instrumentos y suministros médicos y dentales, textil, prendas de vestir y calzado, combustible, sustancias químicas y pesticidas, materiales para la construcción y equipo eléctrico y electrónico.
Media	Plantas y raíces vivas, alimentos en conserva, molinería y derivados, jabones y detergentes, muebles y productos de confitería, tabaco, cuero, madera y corcho, papel, plástico, vidrio.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de la MIP 2012 del BCCR.

sucede con la gasolina, equipos de irradiación, electrónicos, eléctricos, médicos y terapéuticos, plásticos y caucho sintético en formas primarias y perfiles, tubería y conexiones de plástico rígido sin soporte (cuadro 3.7). En el otro extremo, hay bienes con baja dependencia gracias al alto consumo de insumos locales, como chayote, caña de azúcar, banano, café en fruta, ganado, huevos y leche cruda. Por lo anterior, es importante que la política pública fomente los bienes y servicios nacionales, no solo para lograr mayores encadenamientos, sino también por su impacto en la generación de empleo.

Sectores más productivos no tienen efecto multiplicador en el empleo

La productividad es un factor

determinante de la competitividad internacional y el motor fundamental del crecimiento en cualquier economía (OCDE, 2015). El grado de avance que se logre en este ámbito depende de la calidad y disponibilidad de la mano de obra. A su vez, el valor agregado por trabajador (productividad laboral) influye en el crecimiento de los salarios, pues en mercados competitivos y flexibles, los aumentos en la productividad laboral se traducen en mayores remuneraciones. En el caso de Costa Rica, diversos estudios han reportado que, desde hace más de dos décadas, la productividad promedio mantiene una tendencia hacia la desaceleración y divergente con respecto a los países líderes en tecnología (Finlandia, Japón y Estados Unidos) y

las naciones emergentes (Corea del Sur, Irlanda y Singapur; Beverinotti, 2016; Monge-González, 2016). Sin embargo, esta no es una tendencia generalizada; de acuerdo con Alfaro y Vindas (2015), el sector servicios ha tenido el comportamiento inverso desde inicios de los años sesenta del siglo XX. Lo anterior podría responder al desarrollo de subsectores más expuestos a la competencia internacional, como los servicios prestados a empresas y los servicios financieros. Este resultado es de suma importancia, ya que, como se vio en apartados anteriores, el sector servicios se ha constituido en el más dinámico de la economía nacional.

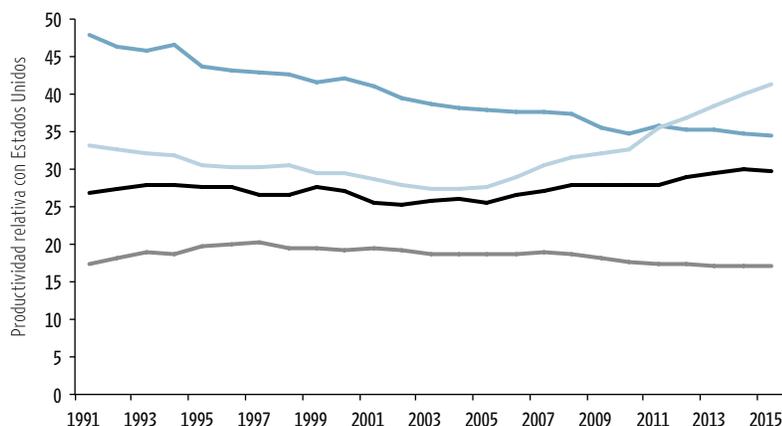
Para explorar los factores que han impulsado el crecimiento de Costa Rica en los últimos quince años, Mulder et al. (2016) analizaron la productividad por sector económico y efectuaron una descomposición de los elementos que explican las variaciones (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los autores utilizaron los datos de las cuentas nacionales del Banco Central y las estadísticas de empleo del INEC. Por limitaciones de información, solo estudiaron la productividad laboral y no el impacto de otros factores, como el capital. En términos generales determinaron que, con respecto a Estados Unidos, la productividad laboral de Costa Rica se mantiene estable desde 1990 (gráfico 3.19). En perspectiva regional, solo Panamá y República Dominicana muestran comportamientos convergentes con el de Estados Unidos.

La misma investigación examinó los niveles de la productividad laboral según los datos de la MIP 2012 del Banco Central¹³, agrupados en 31 sectores, y su relación con el empleo. Se encontró que las actividades menos productivas son las que generan más puestos de trabajo. El comercio y el agro proveen un tercio del empleo nacional, pero tienen una productividad que equivale al 50% del promedio de la economía. En cambio, los diez sectores más productivos tan solo aportan un 5% de las oportunidades laborales. En otras palabras, existe una relación negativa entre el empleo y la productividad laboral de los sectores (Mulder et al., 2016; gráfico 3.20).

En el período 2001-2015, la produc-

GRÁFICO 3.19

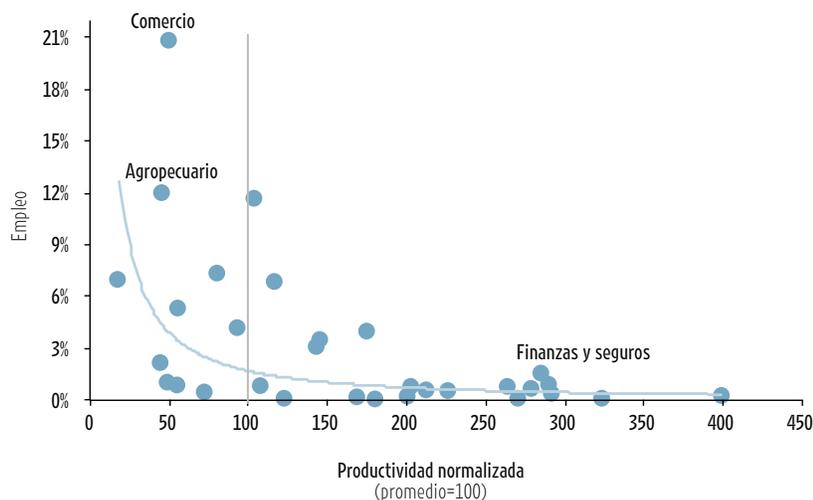
Productividad laboral de varios países con respecto a Estados Unidos (precios constantes de 2005)



Fuente: Mulder et al., 2016, con datos de la OIT.

GRÁFICO 3.20

Importancia relativa del empleo y la productividad laboral, por sectores económicos. 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Mulder et al., 2016.

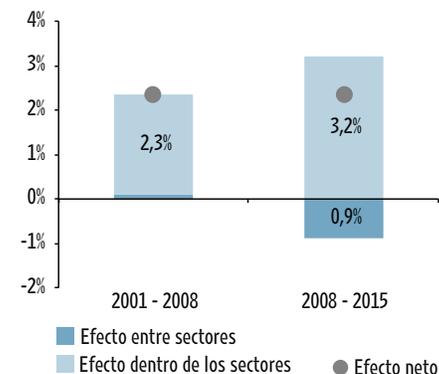
tividad laboral de Costa Rica creció en promedio un 2,4% anual, como resultado de dos factores: i) cambios internos en los sectores, como mejoras tecnológicas o mayor innovación, y ii) variaciones derivadas de la movilización de los ocupados entre sectores. Esto evidencia la heterogeneidad en el desempeño de las actividades económicas. Entre 2001 y 2008, el primer factor fue responsable de 2,3 puntos porcentuales del aumento (gráfico 3.21). Por el contrario, entre 2008 y 2015, si bien 3,2 puntos porcentuales del

incremento de la productividad se debieron a mejoras internas, especialmente en los servicios para empresas, financieros, seguros, transporte y comunicaciones, fueron contrarrestados por una expansión en el peso relativo del empleo en los sectores menos productivos, como los servicios públicos, comunales, sociales y personales (-0,9 puntos porcentuales). El efecto neto del crecimiento anual en el subperíodo fue de 2,3%.

Los hallazgos de este estudio sugieren que existe una dualidad en el sector

GRÁFICO 3.21

Descomposición del crecimiento de la productividad laboral. 2001-2015



Fuente: Mulder et al., 2016

servicios. Mientras algunas actividades exhiben crecimientos sostenidos en su productividad, otras contrarrestan ese buen desempeño. Esta situación supone un reto para la competitividad del país, ya que para incrementar la productividad laboral es necesario fomentar la movilización de los ocupados a los sectores más dinámicos, pero ello a su vez demanda una mayor capacitación, que brinde a los trabajadores las herramientas técnicas y educativas que requieren esos sectores. Además conviene investigar las fallas que reducen la productividad de los servicios y limitan el crecimiento del resto de la economía.

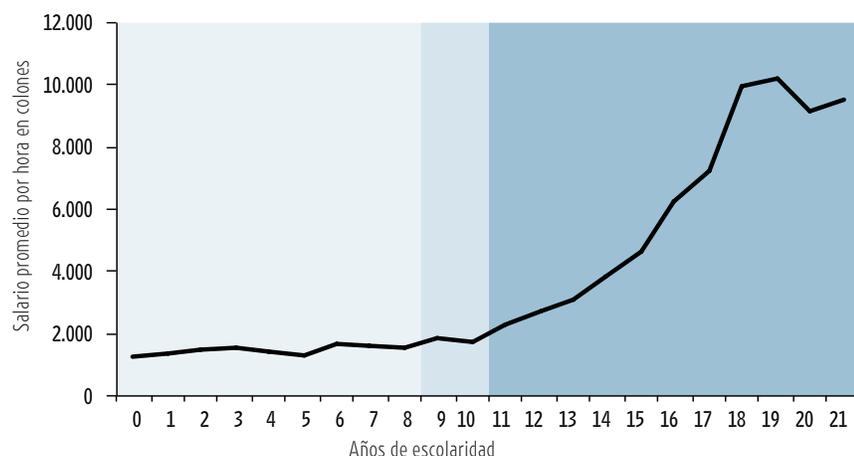
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO DE LA
PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA**
véase Mulder et al., 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Escolaridad incrementa las oportunidades de los ocupados

Con el propósito de conocer las diferencias y beneficios salariales según calificación educativa y formalidad, Meneses y Anda (2016) estimaron un modelo de salarios por hora con datos de las encuestas de hogares¹⁴ (véase el Anexo Metodológico). Encontraron que, en

GRÁFICO 3.22

Salario promedio esperado por años de escolaridad



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

CUADRO 3.8

Efectos esperados en el salario por hora, debido a mejoras en capital humano^{a/}

	1991	2003	2010	2015
Escolaridad postsecundaria ^{b/}	9,29	10,93	7,47	10,94
Segundo idioma			18,36	20,79
Edad	2,59	2,52	3,08	4,36
Efecto marginal de la edad ^{c/}	-0,02	-0,02	-0,03	-0,04

a/ El cuadro incluye las variables que resultaron significativas al 1% en 2010 y 2015. b/ Estima el crecimiento en el salario esperado por cada año adicional de educación por encima de los once primeros años. c/ Se estima como la variable edad elevada al cuadrado.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

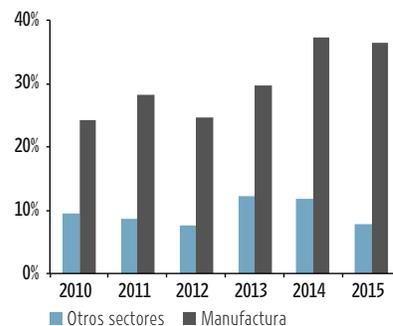
promedio, un ocupado que tiene entre seis y diez años de escolaridad recibe un incremento salarial inferior al 2% por cada año adicional de estudio, mientras que para un trabajador que tiene entre once y diecisiete años de escolaridad el aumento es de 24% (gráfico 3.22). En otras palabras, el retorno de la educación es mayor después de completar la enseñanza secundaria y, además, el peso de este factor ha crecido con el tiempo (cuadro 3.8). Estos resultados confirman algo que este Informe ha señalado ya en varias de sus ediciones: para mejorar los ingresos de los trabajadores es fundamental elevar su nivel educativo.

La calidad de la educación genera diferencias en la productividad y, por tanto, en el salario esperado. Así por ejem-

plo, se estima que cuando un trabajador domina un segundo idioma su salario se incrementa en un 20%, en promedio. Esta habilidad es atractiva en el mercado laboral, en particular para algunos de los sectores más dinámicos de la nueva economía (Meneses y Anda, 2015). Bajo el supuesto de que los años sin estudio son años de experiencia laboral, un año adicional en la edad de un trabajador se asocia a un mayor salario esperado (4%); sin embargo, este tipo de aumento tiende a reducirse en edades superiores (efecto marginal de la edad negativo).

Por otra parte, en Costa Rica, como en todas las economías en desarrollo, históricamente la participación laboral masculina ha sido superior a la femenina. En 2015 el 74% de los hombres en edad

GRÁFICO 3.23

Diferencia^{a/} estimada en el salario por hora entre hombres y mujeres, según sector económico

a/ Diferencia estadísticamente significativa desde 2010.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

de trabajar estaba ocupado o buscando empleo, en contraste con un 48% en el caso de las mujeres, proporción que no ha tenido mayores cambios en los últimos seis años. Este estancamiento de la fuerza laboral femenina obedece en gran parte a la carga del trabajo doméstico no remunerado, cuyo peso recae sobre todo en las mujeres (Jiménez-Fontana, 2016). Además de la disparidad en la participación, los ingresos promedio difieren significativamente entre sexos, tal como ha reportado este Informe en múltiples ocasiones. Aunque se ha reducido en más de diez puntos porcentuales en las dos últimas décadas, en 2015 la brecha era de 18% a favor de los hombres. Asimismo, al estimar la diferencia considerando otras variables, como educación, edad y características del empleo, se observa que en 2015 aún existía una ventaja de 7,9% en el salario por hora de los hombres. Es decir, en igualdad de condiciones en cuanto a escolaridad, edad y características demográficas y laborales, es probable que el hombre gane en promedio casi ocho colones más por cada cien colones de salario que recibe la mujer. Esta brecha se redujo en más de cinco puntos porcentuales entre 1991 y 2010, y en 1,5 puntos hasta 2015. El análisis por sector económico revela que la diferencia más marcada se da en el sector industrial, donde asciende a 36,4% (gráfico 3.23).

Dualidad del mercado genera menos oportunidades para ocupados de sectores tradicionales

El país puede incrementar su productividad si fomenta la expansión de los sectores más dinámicos y favorece la movilización de trabajadores hacia ellos. Sin embargo, la baja calificación de las personas ocupadas en los sectores tradicionales dificulta ese traslado (PEN, 2015). La evidencia empírica señala tres rasgos fundamentales que caracterizan el mercado de trabajo en Costa Rica: i) las nuevas opciones laborales están concentradas en un segmento reducido de la población que posee las destrezas educativas que demanda el mercado, ii) se necesitan ritmos de crecimiento económico sostenidos, que permitan brindar oportunidades a los distintos grupos, especialmente a los menos calificados y iii) el análisis de la matriz de insumo-producto muestra que la estructura productiva no tiene el potencial para generar altos niveles de empleo.

En el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, a partir de un modelo logístico, se construyeron los perfiles promedio de los ocupados, y se determinó que las personas jóvenes con baja calificación educativa tienen mayores probabilidades de encontrar trabajo en sectores tradicionales, donde las remuneraciones son bajas (perfil desventajoso), mientras que las personas con mejor calificación o dominio de un segundo idioma tienen mayores probabilidades de insertarse

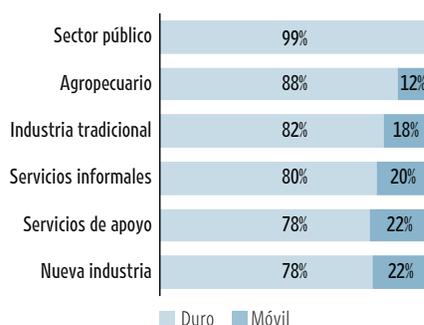
en las actividades más dinámicas y que ofrecen salarios más altos (perfil ventajoso). Con el objetivo de profundizar en este tema, Jiménez-Fontana et al. (2016) analizaron las barreras que dificultan el acceso de las personas desempleadas al mercado laboral, o su movilización a los sectores más exitosos. Con la técnica predictiva de minería de datos denominada “vecino más cercano”, se identificaron las siguientes variables sociodemográficas que explican la pertenencia de los ocupados a seis sectores económicos: sexo, edad, habilidades educativas¹⁵, región y zona de residencia, estructura del hogar, acceso a computadora e internet en la

vivienda, si la persona es migrante o no, y condición de aseguramiento (véase el Anexo Metodológico). El cuadro 3.9 presenta un resumen de las variables que resultaron significativas en al menos dos de los sectores.

Con el método de predicción se determina cuáles son los ocupados que tienen posibilidad de movilizarse a otros sectores productivos, con base en sus características y el perfil que demanda cada actividad. Luego se confronta la predicción con el sector en que realmente están los trabajadores. La proporción de ocupados cuyo perfil no se ajusta a la demanda de otras actividades (predicción del modelo igual a la realidad) se identifica como el “núcleo duro” en el gráfico 3.24 y la diagonal en el cuadro 3.10. Los trabajadores que sí tienen el perfil requerido se denominan “móviles” y están fuera de la diagonal en el cuadro 3.10. La proporción de ocupados en cada situación es variable. El sector público tiene menos empleados móviles (1%), lo cual podría obedecer a que se trata de personas sobrecalificadas o que no tienen las habilidades técnicas (como el dominio de un segundo idioma) para ser absorbidos por otros segmentos de la economía. El segundo sector con una baja proporción de ocupados móviles es el agropecuario, lo cual se explica, en gran medida, por una baja calificación educativa o falta de destrezas técnicas. Por otra parte, los servicios de apoyo y la nueva industria tienen capacidad de absorber o contratar mano de obra, dado

GRÁFICO 3.24

Núcleo duro y posibilidad de movilización de los ocupados, por sector económico. 2015



Fuente Jiménez-Fontana et al., con datos de la Enaho, del INEC.

CUADRO 3.9

Rasgos sociodemográficos más importantes del empleo, por sector económico^{a/}. 2015

	Agropecuario	Industria tradicional	Nueva industria	Servicios de apoyo	Sector público	Servicios informales
Hombres	+	+		-	+	-
Jóvenes ^{b/}	-		+	+	-	+
Región Central urbana	-	+			-	+
Educación no regular ^{c/}	-		+			
Con habilidades educativas		-	+	+	+	-

a/ Para cada sector, la tabla incluye variables significativas en al menos dos sectores. Los espacios en blanco corresponden a variables no significativas.

b/ La variable “jóvenes” muestra la tendencia de la edad para cada modelo, es decir, a menor edad hay mayor probabilidad de estar en el sector, sobre todo antes de los 35 años. En los modelos se incluyó la edad como variables dicotómicas para grupos quinquenales.

c/ Educación no regular incluye personas con títulos o cursos en una institución de carácter privado o que no sigue lineamientos oficiales del Ministerio de Educación Pública. Usualmente se refiere a cursos de capacitación o actualización.

Fuente Jiménez-Fontana et al., con datos de la Enaho, del INEC.

CUADRO 3.10

Predicción de movilidad con respecto a la ubicación real de los ocupados, por sector económico^{a/}. 2015
(porcentajes)

	Predicción						Total
	Agropecuario	Industria tradicional	Nueva industria	Servicios de apoyo	Sector público	Servicios informales	
Real Agropecuario	88	2	2	6	0	2	100
Industria tradicional	2	82	5	8	0	3	100
Nueva industria	1	3	78	9	5	4	100
Servicios de apoyo	2	4	9	77	3	5	100
Sector público	0	0	0	1	99	0	100
Servicios informales	1	2	5	11	1	80	100

a/ La diagonal corresponde a la proporción de ocupados cuya predicción en el modelo es igual al sector real, lo cual se identifica como el "núcleo duro".

Fuente: Jiménez-Fontana et al., con datos de la Enaho, del INEC.

que la mayoría de los ocupados podría movilizarse hacia esas actividades.

El crecimiento de los servicios podría tener un impacto más fuerte en el empleo, dado que la mayor parte de los ocupados que se podrían movilizar lo haría hacia ese sector. Sin embargo, no se debe descuidar el núcleo duro de ocupados en el sector agropecuario y la industria tradicional, considerando sobre todo que esas actividades han perdido competitividad y cuotas de mercado en el sector externo (PEN, 2015). Para los empleados en esos sectores, un eventual crecimiento en los servicios no les generará mayores oportunidades. Esto refleja la dualidad del mercado laboral costarricense: por una parte, los ocupados de los sectores tradicionales tienen remuneraciones bajas y pocas posibilidades de movilizarse a actividades más dinámicas, debido a su escasa calificación; por otra parte, los trabajadores de los sectores más exitosos, como la nueva industria y el sector servicios, no solo tienen salarios más elevados, sino además un perfil sociodemográfico que les permite movilizarse a otros sectores. Esto plantea un reto para el desarrollo humano sostenible, dado que, como el crecimiento económico se concentra principalmente en las actividades no tradicionales, la generación de oportunidades no es inclusiva. En otras palabras, el crecimiento de los sectores más dinámicos no está beneficiando a los ocupados de baja calificación, lo cual genera mayores presiones sobre la desigualdad y la pobreza.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MOVILIZACIÓN INTERSECTORIAL DEL TRABAJO

véase Jiménez-Fontana et al., 2016, en www.estadonacion.or.cr

Innovación y políticas públicas como herramientas para impulsar la economía

Dadas las dificultades estructurales de la economía para generar mayores encadenamientos productivos, y las barreras de los ocupados para movilizarse a los sectores más dinámicos, en esta sección se examina la respuesta de las empresas y el Estado para mitigar o minimizar esas debilidades. En primera instancia se analizan las inversiones que realizan las empresas de manufactura y servicios en materia de innovación, entendida como un mecanismo que puede potenciar el crecimiento y el empleo. En el caso del Estado, es indispensable contar con un marco institucional y un conjunto bien articulado de políticas que fortalezcan los sectores productivos más rezagados, impulsen los encadenamientos y aseguren que los ocupados tengan la preparación y las habilidades que demanda el mercado laboral. En ese tema se enfoca el segundo apartado de esta sección.

Innovación empresarial está concentrada en mejorar los productos existentes

La innovación no solo es crucial en la competitividad de las empresas, también es una fuente de crecimiento económico

y empleo (Lam, 2010; Benneworth y Charles, 2005). En Costa Rica desde hace varios años se realizan esfuerzos por generar indicadores en esta materia, y uno de los instrumentos creados con ese fin son las encuestas de ciencia, tecnología e innovación (Micitt, 2016), desarrolladas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt). A partir de las bases de datos de estas encuestas, Orozco y Ruiz (2016) elaboraron una caracterización de las iniciativas de innovación en dos grupos: i) sectores de servicios (2012) y ii) manufactura, energía y telecomunicaciones (2013), con muestras de más de 300 y 400 empresas, respectivamente. Su principal hallazgo es que la innovación es una actividad marginal, cuyos resultados no son novedosos desde el punto de vista internacional, aunque sí para la empresa que los produjo o para el mercado local.

Se entiende por innovación los cambios o mejoras introducidos en productos, servicios y procesos, así como en la organización y la comercialización. En general, los porcentajes de empresas costarricenses que dicen haber realizado algún tipo de innovación son elevados: el 68% en promedio (cuadro 3.11), aunque los valores son más bajos en los negocios pequeños. También son altos (mayores al 50%) los reportes de innovaciones al interior de las empresas; este es un dato al que se debe prestar especial atención, no solo por su magnitud, sino porque evidencia la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia productiva. Sin embargo, son pocas las empresas que generan

CUADRO 3.11

Empresas innovadoras por sector y tamaño de la empresa, según tipo de innovación (porcentajes)

Tipo de Innovación	Sector servicios			Sectores manufactura, energía y telecomunicaciones		
	Pequeñas	Medianas	Grandes	Pequeñas	Medianas	Grandes
Innovación de producto o servicio	67,2	68,2	81,5	62,0	72,0	83,9
Innovación de proceso	53,7	58,8	66,7	60,2	67,8	73,2
Innovación organizacional	34,1	48,2	77,8	38,8	49,0	51,8
Innovación en comercialización	50,2	63,5	53,8	36,9	46,2	41,1

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con datos del Micitt.

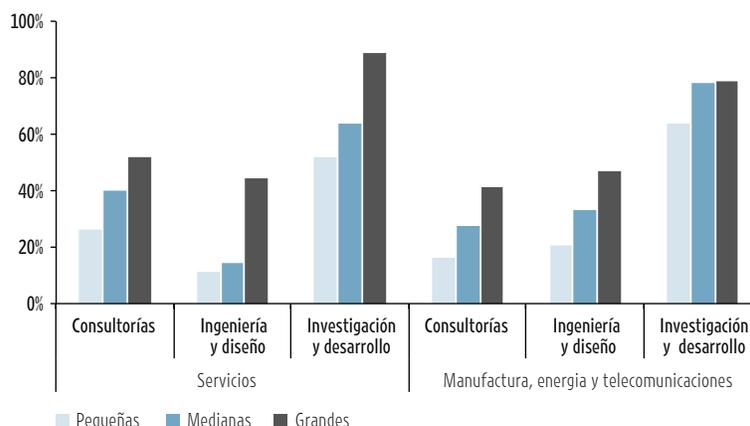
productos o servicios novedosos para el mercado internacional (entre 3% y 9% en servicios y de 8% a 38% en manufactura, energía y telecomunicaciones).

Pese a los esfuerzos por innovar, una característica de los sectores estudiados es que los ciclos de vida de sus productos y servicios son muy prolongados; los principales se mantienen por más de nueve años. Si las empresas están realizando innovaciones y los productos tienen una permanencia tan larga en el mercado, esto significa que gran parte de la innovación es marginal, lo que a su vez sugiere que lo que se busca es mejorar el producto que ya se tiene, y no necesariamente desarrollar nuevas opciones (Orozco y Ruiz, 2016) o, en todo caso, que los productos innovadores no logran desplazar a los tradicionales en las ventas. A esto se agrega el hecho de que la mayoría de las innovaciones solo son novedosas para la misma empresa o para el mercado nacional, lo cual indica que se está copiando o adaptando conocimiento ya existente. En otras palabras, es muy poco el conocimiento nuevo que se está generando y llevando al mercado, por lo que será difícil que las iniciativas de innovación logren potenciar el crecimiento económico.

Otro aspecto relevante es que, a pesar de que las universidades estatales y los organismos públicos de innovación generan la mayoría de las actividades de investigación y desarrollo en el país, solo un 30% de las empresas innovadoras tiene interacciones con esas entidades, lo cual podría ser indicativo de una baja cobertura en la transferencia del conocimiento a los sectores empresariales. El uso del conocimiento ya existente no es negativo

GRÁFICO 3.25

Inversión en consultorías, ingeniería y diseño, e investigación y desarrollo, por sector^a y tamaño de empresa. 2013 (porcentaje de empresas)



a/ En el sector servicios se incluyen 246 empresas pequeñas, 85 medianas y 28 grandes, con información del año 2012. En los sectores manufacturero, energía y telecomunicaciones se incluyen 245 empresas pequeñas, 143 medianas y 56 grandes, con datos de 2013.

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con información del Micitt.

o impropio, pero hay que propiciar las condiciones para que poco a poco los actores se apropien de la dinámica de crear cosas nuevas.

Estos hallazgos se confirman al observar el bajo registro de patentes, sobre todo en el sector servicios: 0% en empresas grandes, 4,7% en las medianas y 2% en las pequeñas. En el sector manufacturero, aunque los porcentajes son significativamente mayores, ni siquiera un tercio de las empresas grandes ha obtenido patentes y menos de un 11% de las medianas y pequeñas. Esto evidencia que el tipo de innovación que se realiza no siempre es novedoso para el mercado.

El nivel de inversión es creciente según aumenta el tamaño de la empresa, es decir, el tamaño incide en la capacidad de cada sector para invertir en las actividades dirigidas a generar innovación. Esto podría ser reflejo de que el costo es un obstáculo para realizar innovaciones, como se verá más adelante. Las principales brechas entre empresas pequeñas y grandes se observa en la inversión en consultorías (para cambios novedosos) en los sectores de manufactura, energía y telecomunicaciones, y en la inversión en ingeniería y diseño en los servicios (gráfico 3.25).

CUADRO 3.12

Impacto más relevantes a partir de la innovación de las empresas^{a/}, por sector (porcentajes)

	Manufactura, energía y telecomunicaciones	Servicios
Permitió mantener participación de empresa en el mercado	68,6	60,7
Mejóro la calidad de los productos	65,6	66,9
Amplió la participación de la empresa en el mercado	54,5	55,1
Aumentó la capacidad productiva	50	43,3
Amplió la gama de productos ofrecidos	49,8	48,5
Permitió abrir nuevos mercados	41,7	42
Mejóro el aprovechamiento de las competencias del personal	41	52,1
Amplió la participación y creatividad de la fuerza laboral	38	49,5
Aumentó la flexibilidad de la producción	37	26,6
Mejóro la gestión de procesos de innovación	36,8	43,3
Mejóro aspectos relacionados con el ambiente, la salud y/o la seguridad	33,8	37,7
Alcanzó estándares nacionales	24,9	26,9
Redujo los costos de la mano de obra	22,6	16,4
Alcanzó estándares internacionales	16,6	17

a/ Promedio de empresas en servicios, manufactura, energía y telecomunicaciones. En el sector de servicios se incluye información de 209 empresas pequeñas, 73 medianas y 22 grandes. El segundo grupo incluye 223 empresas pequeñas, 137 medianas y 56 grandes.

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con datos del Micitt.

Aunque este tipo de inversión es marginal para el mercado, su impacto es tangible para las empresas. Aproximadamente el 68% de ellas reporta que la innovación ha tenido un alto impacto en la calidad de los productos (cuadro 3.12). También se han logrado mejoras en áreas como la capacidad productiva, el aprovechamiento de las competencias del personal, la participación y la creatividad de la fuerza laboral, aspectos ambientales y apertura de nuevos mercados, entre otras.

Aun cuando la innovación que realiza la mayoría de las empresas tiene un carácter marginal, y se dirige sobre todo a mejorar productos existentes o los procesos productivos, es fundamental analizar los factores que limitan mayores esfuerzos en este ámbito. A nivel interno, los principales obstáculos tienen que ver con la falta de recursos financieros y de personal calificado, así como la rigidez organizacional (cuadro 3.13). En el mercado las mayores dificultades son el acceso a financiamiento y las escasas posibilidades de cooperación con otras empresas y organizaciones. Esto no significa que no hay instrumentos financieros o asociaciones de productores, sino que

CUADRO 3.13

Factores que obstaculizan la innovación en el sector empresarial, por sector y tamaño^{a/} (porcentajes de empresas)

Factores	Servicios			Manufactura, energía y telecomunicaciones		
	Pequeña	Mediana	Grande	Pequeña	Mediana	Grande
Empresariales						
Falta de recursos financieros propios	47,6	48,2	28,5	62,5	57,9	20,5
Escasez de personal capacitado	45,5	51,8	53,6	49,6	53,9	23,1
Inconvenientes períodos de retorno de la innovación	24,2	33,8	17,9	37,5	41,2	33,3
Rigidez organizacional	25,8	32,6	32,3	30,7	30,9	30,7
Mercado						
Facilidad de imitación por terceros	21,7	47,0	17,8	54,4	42,9	30,7
Dificultades de acceso al financiamiento	44,9	45,8	21,4	53,2	46,8	15,4
Reducido tamaño del mercado	37,8	37,4	25,0	46,0	42,0	33,3
Estructura del mercado	32,9	40,9	32,1	45,6	44,4	25,6
Escasas posibilidades de cooperación con otras empresas/instituciones	40,3	49,4	21,4	43,5	42,8	28,2
Macroeconómicos						
Políticas públicas inadecuadas para la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación	36,6	37,1	17,9	46,4	48,4	33,3
Escaso desarrollo de organizaciones relacionadas con ciencia, tecnología e innovación	35,0	41,5	25,0	43,2	53,2	38,5
Altos costos de capacitación	43,9	53,0	35,7	36,3	46,8	23,1

a/ Incluye información de 312 empresas de servicios para los años 2011 y 2012, y de 414 empresas de manufactura, energía y telecomunicaciones para 2012 y 2013. Considera tanto a las empresas que realizaron innovaciones como a las que no, dado que los reportes sobre los obstáculos son muy similares.

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con datos del Micitt.

el acceso y los recursos disponibles son limitados. De acuerdo con Orozco y Ruiz (2016), el financiamiento es uno de los componentes clave para la innovación, pero solo un 6,5% de las empresas de servicios lo consigue, y en el grupo de manufactura, energía y telecomunicaciones solo un 1,1%.

Al indagar acerca de las razones para no tratar de acceder a los fondos existentes, aproximadamente un 35% de las empresas del sector servicios manifiesta no haber tenido interés, mientras que alrededor de un 30% menciona que no tiene suficiente información sobre los fondos y sus requisitos. En las empresas grandes, los factores que limitan la innovación están relacionados sobre todo con el tamaño y la estructura de mercado y no tanto con los temas financieros o de cooperación, porque estas compañías sí tienen la posibilidad de costear sus propios departamentos de investigación y desarrollo y otros procesos de innovación (Orozco y Ruiz, 2016). Un dato llamativo es que, para las empresas grandes de manufactura, energía y telecomunicaciones (30,7%), un problema es la facilidad de imitación en el mercado costarricense. A nivel macroeconómico, los principales obstáculos son la falta de políticas adecuadas para la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, y el escaso desarrollo de organizaciones relacionadas con esas áreas. Estos factores reafirman la importancia de crear una entidad que facilite y propicie la interacción y vinculación entre los actores relacionados con el Sistema Nacional de Innovación.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**INNOVACIÓN DE LAS EMPRESAS
DE MANUFACTURA Y SERVICIOS**
véase Orozco y Ruiz, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

El país requiere una política de fomento al desarrollo productivo

El propósito de las políticas de fomento al desarrollo productivo es impulsar la economía hacia mayores niveles de

crecimiento y progreso, que se expresen en más oportunidades de empleo y mejores ingresos para la población. Para ello es necesario elevar la productividad de los bienes y servicios, tanto los actuales como los que en el futuro vengán a agregar mayores grados de sofisticación a la estructura productiva.

De acuerdo con la Cepal (2014), la transformación productiva, entendida como la transición hacia actividades y sectores más dinámicos e intensivos en tecnología, demanda un conjunto amplio de políticas públicas. Algunas de ellas inciden directamente en el desempeño de los sectores productivos, como los incentivos fiscales, la asistencia técnica y la información para la toma de decisiones; otras están fuera del ámbito de las políticas de fomento, pero son decisivas para impulsar la transformación, como la infraestructura, el acceso a financiamiento y la capacitación de la mano de obra. Además se requiere una institucionalidad con altos grados de eficiencia y eficacia, personal altamente capacitado, suficiente presupuesto y flexibilidad administrativa, articulada tanto con el sector privado como con el académico, bajo arreglos institucionales transparentes, participativos, que tomen decisiones basadas en las necesidades de los sectores productivos, y que rindan cuentas de sus acciones (Hausmann y Rodrick, 2006; BID, 2014).

Luego de la crisis de los años ochenta, Costa Rica optó por aplicar políticas de liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación, en las que las fuerzas del mercado serían las responsables de la asignación de los recursos productivos para impulsar el crecimiento y el desarrollo. No obstante, el país complementó esas políticas con una estrategia deliberada de promoción de las exportaciones, basada en el otorgamiento de subsidios fiscales a las empresas, nacionales y extranjeras, que produjeran y exportaran bienes y servicios no tradicionales a los mercados extrarregionales¹⁶. Con esta política se estableció un nuevo marco institucional, conformado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas

de Desarrollo (Cinde). También fue relevante en ese proceso la creación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco).

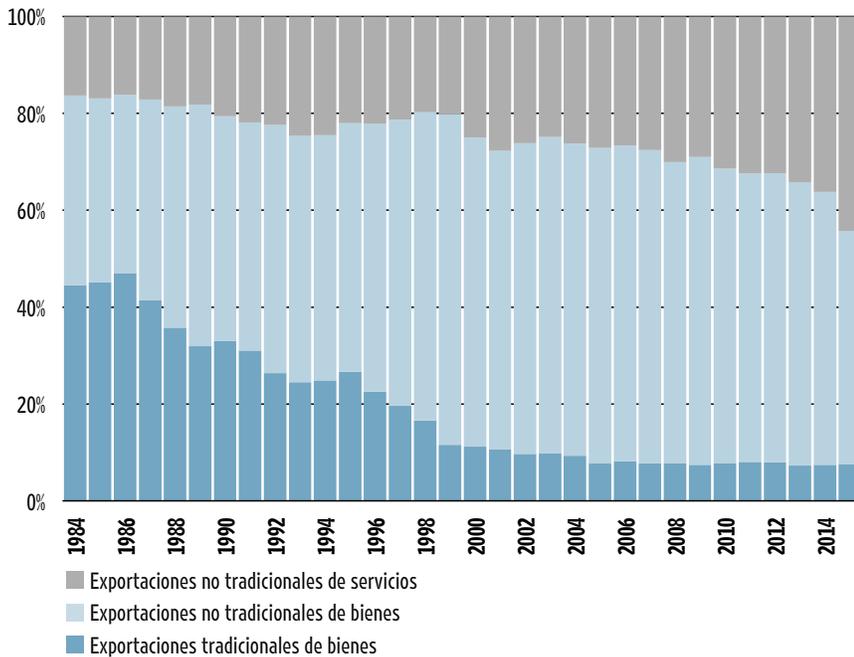
Como resultado de estas acciones, el país logró un notable aumento y diversificación de sus exportaciones. Entre 1984 y 2015, las ventas externas de bienes no tradicionales pasaron de 527 a 8.280 millones de dólares. Las exportaciones de servicios, igualmente no tradicionales, también se incrementaron de modo significativo, impulsadas al inicio por el auge de la actividad turística y complementadas luego por los servicios empresariales y de informática e información. En total, las exportaciones de servicios se expandieron de 220 a 7.595 millones de dólares en el período de estudio¹⁷. Esto significó un cambio estructural en el sector externo costarricense (gráfico 3.26), que se expresó en el surgimiento del sector agrícola de exportación no tradicional, la expansión de la inversión extranjera directa (IED) dirigida al establecimiento de empresas de manufactura bajo el régimen de zonas francas y el auge en la exportación de servicios dentro y fuera de zonas francas (turismo y servicios de *back office*, de proveeduría, contabilidad y finanzas, centros de llamadas de servicio a clientes, pedidos por internet y diseño de productos, entre otros). En los últimos diez años, en promedio, las exportaciones de bienes no tradicionales crecieron un 3,3%, en tanto que las de servicios lo hicieron a un ritmo del 11,6% anual.

Además del aumento de las exportaciones de bienes no tradicionales, a partir de 1998 las ventas externas de productos manufacturados crecieron significativamente. Esto vino acompañado de una mayor intensidad tecnológica incorporada, debido, sobre todo, al establecimiento de la compañía Intel en aquel año, así como al incremento de la IED en sectores con mayor nivel de sofisticación, como el de dispositivos médicos. Esta evolución fue resultado del cambio en la política de atracción de inversiones, que en esa época comenzó a priorizar la instalación de empresas extranjeras de alta tecnología, aprovechando la calidad del recurso humano existente en el país.

La notable transformación productiva del sector externo en los últimos treinta

GRÁFICO 3.26

Distribución de las exportaciones totales de bienes y servicios^{a/}, tradicionales y no tradicionales



a/Todas las exportaciones de servicios se consideran no tradicionales.

Fuente: Alonso, 2016, con datos del BCCR.

años demuestra que la política de fomento aplicada fue exitosa, en tanto contribuyó a su crecimiento y modernización. Ese proceso se puede dividir en tres etapas: i) incremento y diversificación de las exportaciones de bienes entre 1984 y 1998, ii) crecimiento de las exportaciones de manufactura de media y alta tecnología, y iii) auge de las exportaciones de servicios informáticos y de información, así como de otros servicios empresariales, a inicios de 1997 y con mayor fuerza a partir de 2006.

La principal actividad del sector de servicios es el turismo, en cuyo desarrollo fueron determinantes los estímulos fiscales, aunque en la actualidad se han reducido de modo sustancial. Hoy en día, alrededor de una tercera parte de las exportaciones de servicios proviene de empresas establecidas bajo el régimen de zonas francas¹⁸, mientras que el resto no recibe incentivos fiscales (Procomer, 2015). De hecho, la importancia creciente de los servicios de informática e información en zonas francas, lo ha convertido en el segundo generador de divisas, después del turismo. Ese avance se dio

por un impulso propio, favorecido por las capacidades desarrolladas en el país y, en particular, por la tecnificación y la incorporación de la tecnología y el idioma inglés en la educación, que proporcionaron una masa crítica de capital humano adecuado. Los orígenes de ese esfuerzo se relacionan con la academia y los primeros graduados en estas materias, quienes facilitaron la colaboración para la internacionalización de los servicios y para llevar adelante iniciativas de mayor tamaño y complejidad. El dinamismo de este sector también se debe a la articulación efectiva de las empresas agrupadas alrededor de la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), en la ejecución de la Estrategia Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación, cuyo objetivo principal es la consolidación del ecosistema digital nacional impulsado por la innovación, el emprendimiento y la alta productividad¹⁹.

La transformación productiva del sector exportador de Costa Rica no se puede atribuir exclusivamente a la ejecución de políticas públicas. También contribuyó la IED, que atraída por la ubicación geográ-

fica y los incentivos fiscales detectó capacidades sociales acumuladas, en especial el componente de la educación, y las aprovechó para construir una plataforma de exportación de componentes electrónicos, dispositivos médicos, servicios de informática e información y otros servicios empresariales. Esas mismas capacidades acumuladas sirvieron al desarrollo de servicios similares (informática, información y otros servicios empresariales) por parte de empresas nacionales fuera de las zonas francas.

Ahora bien, el cambio en el estilo de desarrollo impulsado a partir de 1984 no fue acompañado de políticas de fomento orientadas a generar y fortalecer las capacidades en la producción para el mercado interno. Esto generó una fragmentación entre la “vieja economía” y los sectores más dinámicos del aparato productivo. A ello se agrega el hecho de que las instituciones responsables de la economía interna –el MEIC, el MAG y las entidades adscritas a esos ministerios– no se modernizaron y, más bien, fueron debilitadas. Operan con regímenes laborales y de contratación administrativa inflexibles, lo que dificulta el reclutamiento de personal idóneo y repercute en el quehacer institucional. Adicionalmente, los recursos dirigidos a la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en las actividades empresariales son exiguos, desde el punto de vista de la generación de impactos en el sector productivo.

Además, muchas de estas instituciones han estado sometidas a fuertes restricciones presupuestarias. En 2014, el presupuesto asignado a las entidades responsables de la promoción productiva interna y el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, MEIC, Micitt y Conicit, en conjunto, fue el equivalente a 20.000 millones de colones, mientras que los recursos disponibles para Comex, Procomer y Cinde fueron de aproximadamente 21.000 millones de colones.

El sector agropecuario es un buen ejemplo de la fragmentación, la escasa cobertura y la falta de coordinación que impera en el ámbito de las políticas de fomento productivo, pues existe una multiplicidad de instituciones que hace muy compleja la labor de rectoría y dirección de las políticas y directrices que

emite el MAG. En un inventario realizado por el Programa Estado de la Nación en 2008 se identificaron veintisiete entidades a cargo de 337 programas, proyectos y servicios dirigidos a los productores agropecuarios. Además, pese a que el sector tiene un presupuesto superior al de las instituciones encargadas del comercio exterior, esto no se refleja en una mayor competitividad. Solo el presupuesto del MAG en 2014 fue cercano a 40.000 millones de colones.

En los últimos años se ha procurado mejorar la coordinación interinstitucional. El MEIC, el Micitt y el Conicit han unido esfuerzos a fin de canalizar los recursos disponibles para financiar proyectos de innovación. Por otra parte, en 2010 se creó la Comisión Nacional de Encadenamientos Productivos, con una amplia participación de los sectores público, privado y académico, que también ha hecho posible una mejor coordinación y la promoción de proyectos²⁰. El resultado de este trabajo evidencia una tendencia creciente en la vinculación entre firmas extranjeras del régimen de zonas francas y empresas nacionales. El valor de los encadenamientos es modesto (poco más de once millones de dólares en 2015) y para lograr que se expandan se requiere un sólido sistema que fomente el desarrollo de las pymes, de manera que las empresas adquieran las capacidades necesarias para convertirse en proveedoras de las compañías transnacionales establecidas en el país.

En síntesis, en Costa Rica existe una economía dual en la que, por una parte, se ha desarrollado una institucionalidad de primera línea para la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera y, por otra parte, se ha mantenido una institucionalidad encargada de fomentar la producción local, que se caracteriza por ser débil, ineficaz, dispersa y descoordinada. En otras palabras, prevalece una política de fomento a la producción no integral, focalizada en las exportaciones y la atracción de inversiones en actividades de alta tecnología y servicios, con un peso relativo mayor al de las políticas dirigidas a aumentar las capacidades endógenas que permitirían impulsar un cambio estructural en las empresas costarricenses y una mayor

interacción entre los sectores tradicionales y los más modernos. La dualidad o fractura de la estructura productiva y la ausencia de un conjunto articulado de políticas públicas, obstaculiza el avance hacia una economía que potencie el crecimiento y propicie el desarrollo humano sostenible²¹.

Para que la transformación productiva en el sector externo “arrastre” al resto de la economía, genere mayores tasas de crecimiento y empleo, y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad, deben existir capacidades locales en las empresas para absorber nuevas tecnologías y forjar encadenamientos productivos. Esas capacidades locales son los denominados activos basados en el conocimiento: educación, inversiones en ciencia y tecnología, y fomento de la innovación tecnológica (Paus, 2005). En la medida en que un país impulse el desarrollo de esos activos, mayores probabilidades tendrá de atraer empresas transnacionales de mayor complejidad tecnológica, de lograr la transferencia de conocimiento y de iniciar un movimiento ascendente y sostenido en las cadenas globales de valor, con una participación creciente de las empresas nacionales. Sin embargo, como se documenta en este capítulo, la debilidad en la creación de capacidades endógenas para la innovación, y con ello para el incremento de la productividad, es lo que ha ocasionado y acentuado la fragmentación de la estructura económica. Las actividades de exportación de la nueva economía se caracterizan por ser dinámicas y modernas, y por ofrecer empleos de calidad y bien remunerados. En cambio, los sectores de la vieja economía se caracterizan por contar con mano de obra poco calificada, por su bajo rendimiento y sus rezagos de competitividad, lo cual se traduce en empleos de menor calidad y escasa remuneración. Es por estas razones que muchos emprendimientos del país generan un bajo valor agregado y niveles de innovación marginales o nulos, especialmente en las zonas rurales (recuadro 3.4).

Dada la relevancia de la vieja economía, tanto en el empleo como en el aporte al PIB, es de suma importancia emprender acciones dirigidas a su transformación, con el propósito de reducir las brechas que

la separan de la nueva economía y propiciar una mayor interacción entre ambas. Si a lo anterior se agrega el establecimiento de una entidad que fortalezca el Sistema Nacional de Innovación, entendido como un conjunto integral de políticas que promueva las invenciones y su aplicación en la producción, se estaría ante el potencial de un mayor desarrollo de capacidades locales que, permitirían la transición hacia actividades más dinámicas e intensivas en conocimiento. Esto implica diseñar políticas enfocadas en el impulso a los sectores productivos tradicionales y crear una institucionalidad capaz de ejecutarlas de manera efectiva. Además es importante alinear otras acciones, no directamente relacionadas con las instituciones encargadas de la toma de decisiones en este ámbito, pero sin las cuales la transformación no será exitosa, como las políticas de educación, capacitación y entrenamiento, así como en materia de infraestructura, entre otras.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**POLÍTICA DE FOMENTO
AL DESARROLLO PRODUCTIVO
EN COSTA RICA**

véase Alonso, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Reparto del valor agregado se concentra en el sector empresarial

El valor agregado de la producción se distribuye entre el ingreso asociado al trabajo (remuneraciones) y las ganancias asociadas al capital, estimadas como el excedente bruto de explotación y los ingresos mixtos²². Esa distribución tiene implicaciones sobre las estructuras de costos de las empresas. Los sectores que concentran gran parte del valor agregado en el trabajo son más afectados por las variaciones en los salarios. Además, una elevada concentración del valor agregado genera presiones sobre la desigualdad. Si los sectores más dinámicos son poco intensivos en trabajo, los ocupados se verán menos beneficiados con el crecimiento económico. En el caso de Costa Rica, al promediar datos del 2012 de todos los sectores se obtiene que el beneficio de las empresas es de 46%, un valor

RECUADRO 3.4

Proyecto *€mprende* apoya iniciativas productivas de mujeres en regiones vulnerables

Para mejorar el desempeño de las micro y pequeñas empresas es importante que tengan un capital humano y tecnológico que se adapte a las necesidades del mercado y les ayude a generar ingresos que no solo garanticen su subsistencia, sino que además les permitan invertir más en el negocio. Dado el limitado crecimiento económico de las zonas rurales del país, el proyecto *€mprende*, “Fortalecimiento de las capacidades empresariales de las mujeres para potenciar su autonomía económica” es una iniciativa de cooperación con la Unión Europea que da seguimiento a 950 unidades productivas (ideas de negocios o mipymes) lideradas por mujeres en la regiones Pacífico Central, Huetar Caribe y Chorotega, donde existen altos niveles de pobreza e informalidad, y una baja participación femenina en el mercado laboral. Este proyecto está en marcha desde el 2013, en coordinación con el Inamu, el MAG y el MEIC, y tiene como objetivos apoyar negocios e ideas productivas de mujeres, ampliar la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial, y trabajar por un entorno favorable para el avance de estas iniciativas. La articulación entre ministerios, instituciones públicas y el sector privado ha sido parte de los pilares que han facilitado la implementación del proyecto.

Las unidades productivas adscritas a *€mprende* se concentran en los sectores de artesanía (42%), agroindustria (37%), agropecuario (10%) y turismo rural (7%). La mayoría de los productos y servicios (82%) se vende en la misma zona y tiene un bajo valor agregado, o se comercializa en mercados inestables. En el sector de artesanía se utilizan materiales naturales o reciclados, para elaborar bisutería y manualidades. En la agroindustria, el 90% de los negocios brinda servicios de alimentación y compra insumos preparados, por lo que el valor agregado es escaso. Las empresas de turismo rural tienen ventas fluctuantes con poco mercado, y su oferta consiste en visitas guiadas y hospedaje en fincas o casas campesinas.

Las mujeres que participan en el proyecto están limitadas por sus bajos niveles educativos: solo un 17% de ellas tiene secundaria completa. Además, el trabajo doméstico no remunerado es un obstáculo para dedicar tiempo a los negocios; el 76% de las mujeres tiene uno o más

dependientes y poco más de la mitad realiza labores de cuidado sin recibir pago. Dado este contexto, la mayoría de las actividades del proyecto son informales (75%), especialmente las agropecuarias (83%), las de turismo rural (78%) y la artesanía (76%). La reducida competitividad de estas unidades productivas se refleja en un bajo desempeño. Más de la mitad de los negocios (54%) reportó ingresos apenas suficientes para subsistir y por lo general no se deducen salarios para las propietarias. Aún más grave es que las empresas no parecen mejorar con el tiempo, dado que el 66% de las que han operado por más de cinco años tan solo genera lo necesario para subsistir, o del todo no produce ganancias. Esto plantea una situación complicada para las mujeres emprendedoras, que viven en hogares con ingresos bajos y en un entorno carente de oportunidades laborales.

Un aspecto fundamental para el crecimiento de las empresas es el acceso a recursos económicos. Llama la atención que casi una cuarta parte de las mujeres que participan en el proyecto ha recibido algún tipo de financiamiento, en su mayoría (63%) fondos no reembolsables del Estado y un 20% de créditos de la banca nacional. A pesar de ello, ninguna de las empresas dispone de capital tecnológico especializado, lo cual se refleja en la baja innovación y el escaso valor agregado.

El proyecto *€mprende* ha identificado varios obstáculos para el desarrollo de estas unidades productivas: i) negocios que parten de iniciativas personales no sustentadas en consideraciones técnicas de viabilidad o mercado, ii) uso limitado de tecnologías, iii) estructuras informales de organización, iv) burocracia dispersa, descoordinada y poco complementaria, y iv) bajo acceso a crédito para la inversión. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de impulsar un modelo de “emprededurismo” adaptado a las necesidades de los negocios y las realidades de la zona, lo cual a su vez demanda una mayor coordinación entre las instituciones encargadas de liderar este tipo de proyectos.

Fuente: Petry y Gayle, 2016, con datos del proyecto *€mprende*.

alto si se considera que, en 2007, en la Unión Europea y Estados Unidos las proporciones del valor agregado que se destinaron al capital fueron de 39% y 37%, respectivamente (Blanchard et al., 2012). En cambio, si se compara con la región centroamericana (52%)²³, el promedio de Costa Rica es bajo.

Aunque en términos generales los beneficios de la economía se destinan al capital, hay diferencias entre sectores. El agro y la industria manufacturera son más intensivos en trabajo que los servicios. La producción de banano y follajes, la fabricación de equipos de transporte y las actividades domésticas, por ejemplo, tienen una fuerte concentración en remuneraciones, mientras que los sectores de café, arroz y elaboración de grasas son los que tienen el mayor porcentaje del valor agregado, superior al 70%, dirigido a las empresas (cuadro 3.14).

Las actividades inmobiliarias, además de representar casi una tercera parte de los servicios, concentran casi la totalidad de los beneficios en las empresas (inversionistas): 88% para el capital y 6% para las remuneraciones. La importancia de la repartición de los beneficios radica en el

Costa Rica requiere acciones urgentes en materia de oportunidades

Costa Rica requiere acciones urgentes en materia de oportunidades

i) Para reducir la desarticulación entre la producción y el empleo, el país debe elevar la calificación educativa y técnica de la oferta laboral. Esto no solo permitiría mejorar los ingresos de los ocupados, sino que además reduciría la brecha de productividad entre los sectores más dinámicos y los tradicionales, y fortalecería la capacidad de innovación de las empresas domésticas.

ii) Para reducir las brechas en la productividad y los niveles de innovación entre los sectores más dinámicos y los tradicionales es fundamental modernizar y articular la institucionalidad encargada de atender a estos últimos

CUADRO 3.14

Concentración del valor agregado^{a/} en el trabajo o el capital^{b/}

Mayor concentración del valor agregado en el trabajo	Porcentajes
Actividades de los hogares en calidad de empleadores de personal doméstico	99,4
Actividades de asociaciones	77,5
Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas	77,0
Actividades de seguridad e investigación	73,5
Actividades de consultoría en gestión financiera, recursos humanos, mercadeo, oficinas principales y afines	73,2
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques y otros tipos de equipos de transporte	69,9
Actividades de investigación científica y desarrollo	69,0
Actividad de intermediación monetaria	65,1
Actividades de sociedades de cartera, fondos y sociedades de inversión y otras actividades de servicios financieros	65,0
Cultivo de follajes	64,3
Actividades de alojamiento	63,2
Mayor concentración del valor agregado en el capital	
Actividades inmobiliarias	88,4
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	82,1
Elaboración de café oro	74,0
Beneficio de arroz	73,9
Cultivo de melón	73,8
Actividad de seguros, reaseguros y fondos de pensiones ^{c/}	72,0
Fabricación de metales comunes	69,1
Fabricación de cemento, cal, yeso y artículos de hormigón, cemento y yeso y otros minerales no metálicos	68,6
Gestión de desechos y de descontaminación	67,1

a/ Concentración superior al 60%. Excluye los servicios de la administración pública, enseñanza, salud y seguridad social.

b/ Se estima como el excedente bruto de explotación y el ingreso mixto.

c/ Excepto los planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

efecto que tienen los incrementos salariales sobre los costos. En los sectores donde el trabajo representa una mayor proporción de los costos de producción, se espera que las modificaciones salariales incidan fuertemente en la estructura de costos de las empresas. Por el contrario, en los sectores donde el capital se apropia de la mayor parte del valor agregado, los ajustes salariales podrían tener un menor impacto en el bien final. Como se indicó anteriormente, la distribución del valor agregado tiene repercusiones en la desigualdad. Los sectores más dinámicos y con mayores beneficios destinados al capital, como el inmobiliario, tienen un bajo impacto en la reducción del empleo y podrían contribuir al aumento de la desigualdad. Estos resultados muestran la necesidad de contar con políticas públicas que fomenten la productividad en los sectores que más aportan a la generación de empleo.

Estabilidad y solvencia económicas

La estabilidad y la solvencia económicas son pilares indispensables para el con-

sumo y la inversión, y dependen en gran medida de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. La estabilidad es determinada principalmente por tres factores: i) el desempeño del mercado cambiario y su impacto sobre la competitividad del sector exportador, los flujos de capital y el consumo de bienes importados, ii) el costo de los créditos y el ahorro (tasas de interés) y iii) la evolución de los precios de los bienes y servicios que forman parte del consumo de los hogares y la competitividad de los productores.

En 2015, en un contexto de escasas presiones en los precios de las materias primas y una mayor disponibilidad de divisas, los indicadores monetarios y cambiarios más importantes se mantuvieron estables: inflación baja, un régimen cambiario flexible, pero con un tipo de cambio rígido, y reducciones graduales en las tasas de interés. Esas condiciones son necesarias, pero insuficientes, para estimular la expansión económica y generar mayores oportunidades de empleo. En el corto plazo, la disminuciones en

la inflación y la estabilidad del tipo de cambio obedecen sobre todo a la caída en los precios de las materias primas, en particular del petróleo, una coyuntura internacional que es impredecible y ajena al control de la autoridad monetaria. Con respecto al tipo de cambio, aunque a nivel nominal ha permanecido estable, el colón en términos reales se ha apreciado, lo cual reduce la competitividad del sector exportador y de las empresas locales que compiten con las importaciones, otra limitación para un mayor crecimiento de la economía. En lo que concierne al principal instrumento de política del Banco Central, la tasa de política monetaria, su impacto es débil, y se expresa en un lento ajuste de las tasas de interés del mercado, especialmente en colones, lo cual encarece la inversión.

Por otra parte, para que haya solvencia se requiere un balance de las finanzas públicas, a partir de un grado de endeudamiento prudente, que no arriesgue los servicios públicos ni la inversión social y en infraestructura. Este no es el caso de la

economía costarricense, que desde 2009 experimenta problemas de solvencia con una tendencia ascendente que solo podrá revertirse a través de cambios estructurales en las finanzas públicas. El déficit fiscal se debe, en gran medida, a la insuficiencia de ingresos para hacer frente a los crecientes gastos del Gobierno. Ante la falta de recursos frescos, el país ha apostado por un mayor endeudamiento, que hoy se acerca a niveles insostenibles y agrega presiones sobre el déficit fiscal. Por ello, para equilibrar las finanzas públicas se requiere un esfuerzo mayor, que vaya más allá de la obtención de ingresos para cubrir los gastos primarios, pues hay que considerar el crecimiento de la deuda adquirida en el pasado. En este contexto, el diseño de una reforma fiscal debe tener en cuenta las distorsiones que se pueda generar sobre los agentes económicos y su impacto en la recaudación y el crecimiento. Reformas abruptas pueden desincentivar la producción y la creación de oportunidades. De igual modo, la inacción pone en riesgo la sostenibilidad de los programas sociales y los avances en materia de desarrollo humano.

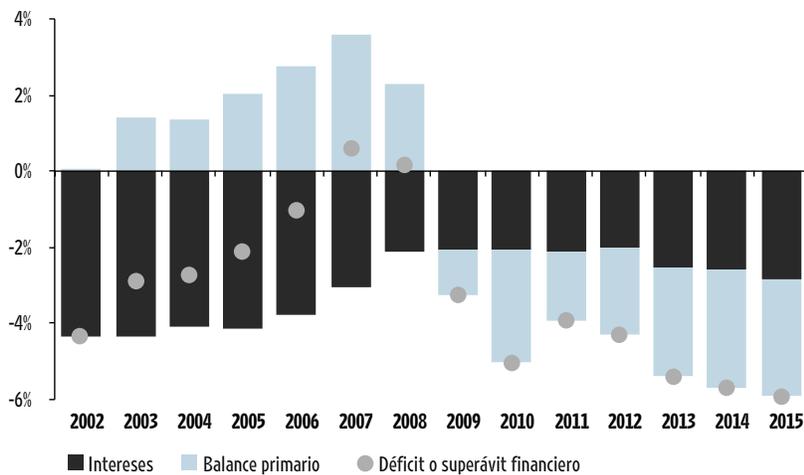
Con este panorama de fondo, esta sección da seguimiento a los principales indicadores que evalúan la estabilidad y la solvencia económicas: déficit fiscal, deuda pública, inflación, tipo de cambio, tasas de interés y crédito. Además se incluyen cuatro estudios. El primero analiza las distorsiones que genera el actual diseño del impuesto sobre la renta, el segundo explora algunos de los factores que explican la disposición ciudadana para pagar impuestos, y los otros dos evalúan el desempeño del sistema financiero desde dos perspectivas: uno se centra la eficiencia operativa de los intermediarios y el otro en la cobertura de la bancarización y el servicio de la deuda de los hogares.

Se agudizó el desbalance financiero del Gobierno Central

En los últimos años, la insuficiencia de ingresos y los crecientes gastos del Gobierno Central han acelerado el crecimiento del déficit fiscal, que en 2015 llegó a un -5,9% del PIB, la cifra más alta en tres décadas (gráfico 3.27). Aunque el país ha tenido elevados déficits en el

GRÁFICO 3.27

Déficit financiero, déficit primario y gasto por intereses del Gobierno Central^{a/}
(porcentajes del PIB)



a/ Cifras estimadas con los datos de cuentas nacionales, año base 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

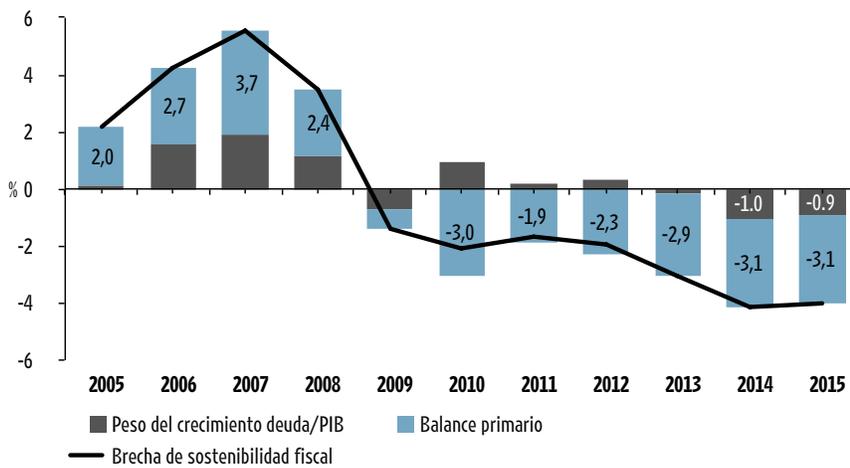
pasado, desde 2009 el desequilibrio obedece a un cambio en la estructura de las finanzas públicas. En 2002 el Gobierno tenía ingresos suficientes para pagar remuneraciones, transferencias, bienes, servicios y capital (gasto primario). En ese año, el déficit de -4,4% era producto del pago de intereses de la deuda. Entre 2002 y 2008, el país incluso tuvo una bonanza fiscal, con ingresos superiores al gasto primario, gracias a una coyuntura económica favorable. La insostenibilidad de las finanzas públicas inició en 2009, debido a una política de aumentos en las remuneraciones y las transferencias. El objetivo de esa política era, en principio, contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica mundial; sin embargo, al expandir el gasto corriente y no la inversión pública, generó presiones permanentes sobre el déficit primario (gastos menos ingresos, sin incluir el pago de intereses). Como resultado de ello, entre 2009 y 2010 el déficit primario más que se duplicó. En síntesis, la expansión del gasto no fue temporal o contracíclica y más bien agudizó la insostenibilidad de las finanzas públicas a partir de 2012.

Un instrumento que se utiliza para medir el desbalance financiero del Gobierno Central es la brecha de sostenibilidad fiscal (FMI, 2011), también

conocida como balance primario que estabiliza la deuda. Este concepto parte de una idea básica, pero importante: para hacer sostenibles las finanzas públicas no basta con cerrar las brechas actuales entre ingresos y gastos; también se debe lidiar con el peso del endeudamiento adquirido en el pasado. Esas deudas implican que hoy se deben destinar recursos al pago de intereses y amortizaciones. Si no existieran, sería suficiente con equilibrar la diferencia entre gastos e ingresos pero, como existen, deben ser consideradas al estimar la magnitud del esfuerzo que debe hacerse para sanear las finanzas públicas.

La brecha de sostenibilidad fiscal se compone de la suma del déficit primario (gastos menos ingresos, excluyendo intereses) y un segundo componente que estima el peso del crecimiento de la deuda ya emitida con respecto al PIB. Cuando la deuda crece más rápido que la economía, la brecha es negativa, es decir, existe un déficit de sostenibilidad fiscal mayor al déficit primario. Cuando la economía crece más rápido que la deuda, ocurre lo contrario: la brecha de sostenibilidad fiscal es menor que el déficit primario. Costa Rica se encuentra en el primer caso, lo cual significa que el tamaño del ajuste fiscal deberá ser tan alto como

GRÁFICO 3.28

Brecha de sostenibilidad fiscal^{a/}

a/ Crecimiento de la deuda emitida con respecto al PIB estimado con la serie histórica de cuentas nacionales con año base 1991.

Fuente: Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

para reducir a cero el déficit primario y además generar un superávit que permita amortizar parte de la deuda.

La brecha negativa inició en 2009, debido al aumento del déficit primario. Para 2013, cuando la deuda ya emitida empezó a crecer a un ritmo mayor que la economía, la brecha de sostenibilidad lo hizo aún más. En 2015 fue de -4% del PIB, distribuido en -3,1 puntos porcentuales generados por el déficit primario y -0,9 puntos porcentuales por el incremento de la deuda emitida (gráfico 3.28). Si el déficit primario se sigue expandiendo, implicará mayores necesidades de financiamiento y, por tanto, de endeudamiento. Además, si las tasas de interés crecen más rápido que la economía, esto reducirá los ingresos del Gobierno y elevará todavía más el déficit primario. Esta dependencia entre el endeudamiento, el crecimiento económico, la recaudación fiscal y el gasto público debe considerarse a la hora de impulsar una reforma. Estos resultados evidencian que el ajuste fiscal requerido para estabilizar la deuda del Gobierno Central no solo debe lograr un superávit primario y una buena gestión de la deuda, sino que también debe procurar que el crecimiento económico no sea perjudicado (Soto, 2016).

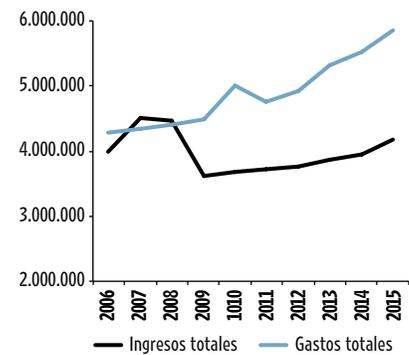
Ingresos insuficientes y expansión del gasto presionan el déficit fiscal

El problema estructural del déficit fiscal es la falta de ingresos para cubrir el acelerado incremento del gasto público. En los últimos diez años este ha crecido en términos reales un 3,6% anual, mientras que los ingresos lo han hecho solo un 0,9%. La mayor parte del gasto se concentra en el pago de remuneraciones y transferencias, y con la política fiscal expansiva del 2009 el país inició un período de rápido crecimiento en esos rubros (gráfico 3.29). No fue sino hasta el 2011 que el gasto primario decreció, por efecto de medidas administrativas como el congelamiento de plazas vacantes, procesos de reorganización institucional, subejecución de un 20% del presupuesto aprobado, reducción de las transferencias a entidades con capacidad de financiamiento y menor aumento salarial al sector público (BCCR, 2012). Sin embargo, algunas de estas medidas dejaron de tener vigencia en 2012²⁴. La inflexibilidad en el esquema de remuneraciones del sector público (pluses salariales) y la imposibilidad legal o constitucional de reducir el gasto, hacen que sea difícil reducir las presiones que generan los salarios sobre el déficit fiscal (recuadro 3.5).

GRÁFICO 3.29

Evolución de los ingresos y gastos reales del Gobierno Central

(millones de colones constantes del 2015)^{a/}



a/ Deflactados con el índice implícito de consumo final del Gobierno General (año base 2015).

Fuente: Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

El acelerado crecimiento del gasto primario reduce la capacidad del Gobierno Central para invertir en capital, especialmente en infraestructura pública. La importancia de esa inversión radica en su impacto para estimular el crecimiento económico y la productividad. De acuerdo con Esquivel y Loaiza (2016), un incremento de un punto porcentual en la formación bruta de capital eleva el crecimiento del PIB por trabajador entre 0,23 y 0,29 puntos porcentuales. En 2015, mientras el gasto de capital representó un 1,9% del PIB, las remuneraciones y transferencias significaron un 15,3% (gráfico 3.30). Pese a ello, en los últimos años se observa una leve mejora en la ejecución de obra pública financiada con empréstitos externos. En parte, esto se debe a la aprobación de la reforma a la Ley de Expropiaciones (n° 9286), que agilizó la apropiación de terrenos de interés público legalmente comprobado. Al cierre de edición de este Informe, los 2.883 millones de dólares que sumaban los veintiún proyectos aprobados estaban distribuidos de la siguiente forma: 44% en infraestructura vial, 24% en proyectos energéticos, 14% en educación, 12% en ambiente y 6% en el rubro "otros" (programa de prevención de la violencia

RECUADRO 3.5

Mandatos generan inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno

Diversas normas constitucionales y legales limitan la reducción del gasto en destinos específicos por un monto equivalente a un 9,6% del PIB. Aunque en la práctica el Gobierno no ha cumplido con la totalidad de esos mandatos, especialmente en lo que concierne a la educación pública y las transferencias al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), estas obligaciones restringen el margen de acción del Gobierno para invertir en capital. A continuación se detallan cuatro de los principales mandatos constitucionales y legales que generan inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno:

- El Gobierno debe destinar un 8% del PIB a la educación pública; sin embargo, a finales de 2015 le faltaba cumplir con un incremento de 0,7 puntos porcentuales que debió hacerse en 2014, pero que no fue posible dada la falta de solvencia fiscal.

- Un 6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central debe ser transferido al Poder Judicial; no obstante, en la práctica se ha girado más de lo establecido, hasta un 8,8%, lo cual representa cerca de un 1% del PIB.
- En 2009 se reformó la Ley del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, que establece transferencias a esta institución por un monto cercano a un 1% del PIB .
- El Gobierno debe girar al PANI un 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta, equivalente a alrededor de un 0,3% del PIB²⁵, aunque en la práctica las transferencias a esta institución son menores. En mayo de 2016 una resolución de la Sala Primera ordenó al Gobierno incluir en su presupuesto todos los recursos que por ley corresponden a la citada institución.

Fuente: Soto, 2016.

RECUADRO 3.6

Nuevas exoneraciones se aplican a "impuestos indefinidos"

Desde 2012, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación realizan un esfuerzo conjunto para registrar las exoneraciones fiscales vigentes en el país. De acuerdo con la última actualización del inventario, hasta abril del 2016²⁶ existían 1.292 beneficios de este tipo. Durante el período legislativo del 1º de mayo de 2015 al 31 de abril de 2016 (segunda legislatura) se crearon trece. La administración Solís Rivera acumula casi la misma cantidad de exoneraciones aprobadas durante todo el gobierno Chinchilla Mirada (gráfico 3.31). Del total promulgado en la actual administración (mayo de 2014 a abril de 2016), casi la mitad (48%) corresponde a leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. De acuerdo con Vega (2016), este es un comportamiento inusual con respecto a años anteriores, cuando la iniciativa legislativa marcaba la pauta. Además, solo un 23% de las exoneraciones aprobadas durante esta administración tienen mecanismos de control, muy por debajo del promedio (44%) de los últimos cinco gobiernos.

Pese al mandato establecido en los artículos 62 y 63 del Código de Normas Tributarias, ninguna de las trece nuevas exoneraciones cumple con requisitos mínimos como la especificación de beneficiarios, mercancías y tributo exonerados, y plazo de vigencia. Solo una de ellas se aplica a un impuesto explícito (timbres) y las doce restantes corresponden a lo que se ha denominado "impuesto indefinido", es decir, las exoneraciones en las que no se indica explícitamente el tipo ni la cantidad de tributos exonerados.

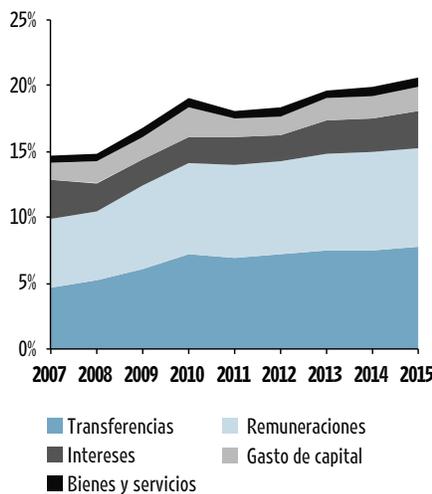
Fuente: Vega, 2016, con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

y proyecto de mercado mayorista de la región Chorotega).

En el último quinquenio el crecimiento en la recaudación tributaria ha sido modesto. Además, pese a la falta de solvencia, se siguen creando exoneraciones que implican pérdidas para el fisco (recuadro 3.6). Dada la lenta expansión de los ingresos en años previos, el aumento de 2015 parece excepcional: 5,8%. Esta mejora obedece principalmente a la recaudación del impuesto a los ingresos y las utilidades, que creció en términos reales un 10,2%, muy por encima del nivel alcanzado en 2014 (cuadro 3.15). Uno de los factores que podrían explicar este incremento es la retención del 2% en las compras con tarjetas de débito y crédito, que se considera un adelanto del impuesto sobre la renta. Esta política entró en vigencia el 13 de enero de 2015 y permite que el Ministerio de Hacienda ejerza un mayor control tributario, en un contexto de alto incumplimiento. Si en el país no se evadiera el citado impuesto,

GRÁFICO 3.30

Composición del gasto del Gobierno Central (porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.15

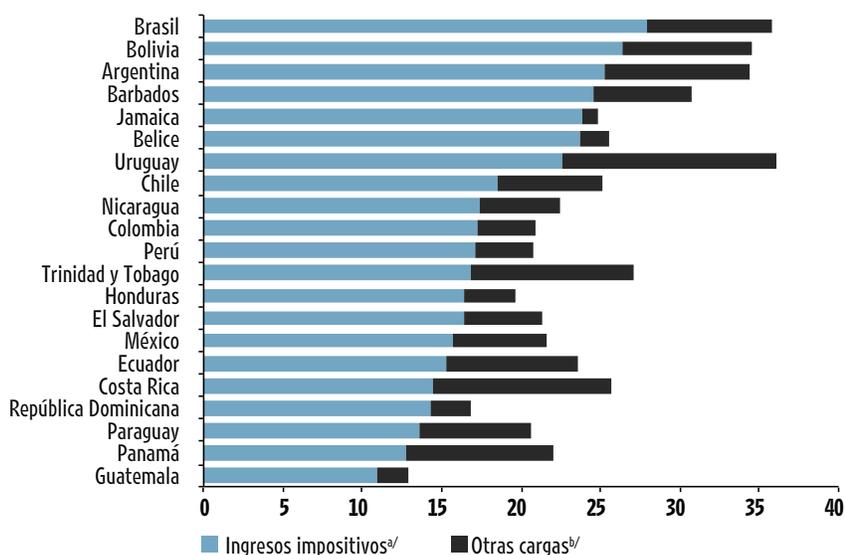
Crecimiento real de los ingresos tributarios y los impuestos de ventas e ingresos y utilidades (porcentajes)

	2012	2013	2014	2015
Ingresos tributarios	1,6	3,7	1,7	5,8
Impuesto de ventas	2,0	-0,7	2,3	1,7
Impuesto a los ingresos y utilidades	0,7	7,8	2,3	10,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.32

Cargas fiscales en Latinoamérica. 2013 (porcentaje del PIB)



a/ En los ingresos impositivos se incluyen tributos cuya administración corresponde a gobiernos subnacionales, como las municipalidades.

b/ La categoría "Otras cargas" incluye cargas sociales e ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales.

Fuente: Soto, 2016, con datos del BID y CIAT, 2015.

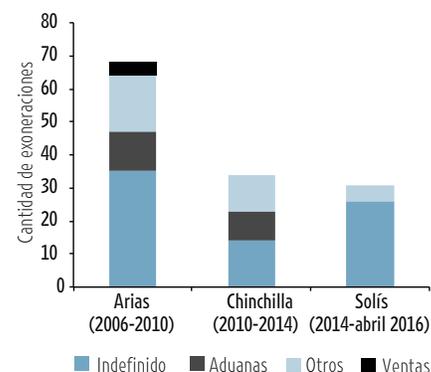
la retención no mejoraría los ingresos del Gobierno; solo representaría un adelanto en la recaudación. Otros factores asociados al crecimiento de los ingresos son el positivo desempeño de los sectores económicos que pagan impuesto sobre la renta y la implementación del nuevo sistema de Administración Tributaria Virtual para la declaración de impuestos.

La mayor recaudación significó una mejora de 0,5 puntos porcentuales del PIB en la carga tributaria, que pasó de 13,2% en 2014 a 13,6% del PIB en 2015. No obstante, es necesario redoblar esfuerzos para que los incrementos sean

sostenidos, lo cual se lograría mediante reformas legales que amplíen la base imponible, de modo que una mayor parte de los agentes económicos contribuya al financiamiento público, sin generar distorsiones en la distribución del ingreso ni nuevas presiones sobre la pobreza. Por ejemplo, si se ensanchara la base imponible en el impuesto sobre la renta, se tendría que gravar sectores hoy exentos, como el régimen de zona franca y las cooperativas; algunas empresas en estos grupos tributan 0%, mientras que las del régimen tradicional soportan tasas de hasta 30%. Por ello, para ampliar la base tributaria se debe considerar la

GRÁFICO 3.31

Exoneraciones indefinidas^{a/} aprobadas, por legislatura



a/ Exoneraciones en las que no se indica explícitamente el tipo ni la cantidad de impuestos exonerados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

tasa máxima del régimen tradicional, a fin de que el salto no sea abrupto para los sectores que gozan de exoneraciones parciales o totales. Esto permitiría minimizar efectos negativos en el resto de la economía, como desincentivar la inversión extranjera directa, generar desempleo y afectar proyectos de inversión que ya están en marcha.

El "desgravamen" de la economía (sectores cada vez más grandes con impuestos parciales o nulos) genera la necesidad de gravar por encima del nivel óptimo a los sectores que no se encuentran exentos, para mantener la recaudación. Desde esta perspectiva, la carga tributaria (sin cargas sociales) ha llevado a que Costa Rica se ubique en la posición 17 entre 21 países de Latinoamérica (gráfico 3.32). Sin embargo, es importante considerar que la baja carga tributaria no es sinónimo de baja presión fiscal, ya que si se suman otras cargas, como la seguridad social, el país sube diez escalones (a la posición 7; recuadro 3.7). La presión fiscal reduce los grados de libertad para aumentar las tasas impositivas sin afectar el resto de la economía.

Deuda del Gobierno Central se acerca al límite sostenible

Como se ha venido comentando, el mayor déficit fiscal de la economía costarricense ha generado mayores necesi-

RECUADRO 3.7

Diferencias metodológicas en indicadores de carga fiscal

La carga tributaria se define como la cantidad de ingresos que recibe el Estado en determinado período, expresada como porcentaje del PIB. En 2015 este indicador fue de 13,6%. En ocasiones se incluye en su cálculo, además de los impuestos que recibe el fisco, los aportes obligatorios para financiar la seguridad social, los tributos subnacionales (municipalidades) y los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Esta forma de medir la carga tributaria es denominada por el BID como presión fiscal equivalente (PFE) y, en el caso de Costa Rica, fue de 21,5% del PIB entre 2005 y 2010 (BID y CIAT, 2015),

Recientemente, el Banco Mundial incluyó entre los instrumentos de medición del proyecto *Doing Business* otro indicador de presión fiscal, conocido como tasa tributaria total (total tax rate), el cual consiste en calcular la totalidad de los impuestos y otras contribuciones u obligaciones que paga una empresa hipotética, como porcentaje de su utilidad comercial²⁷. En 2015, la tasa tributaria total de Costa

Rica fue de 58% de la utilidad comercial de las empresas (Banco Mundial, 2016). Este indicador considera varios supuestos de la empresa, tales como los siguientes:

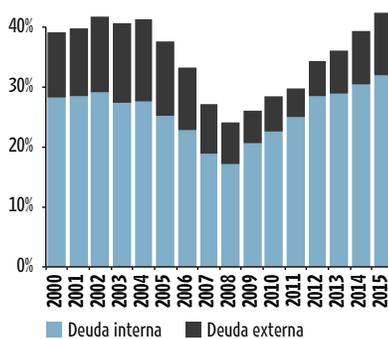
- Paga todas las cargas fiscales.
- No se aplica a las empresas en régimen de zona franca ni a las cooperativas.
- Tiene 60 empleados, 4 gerentes, 8 asistentes y 48 operarios.
- Tiene ventas de 1.050 veces el ingreso per cápita del país.
- El margen bruto antes de impuestos es del 20%.

Dado lo anterior, los indicadores de carga tributaria y PFE no son comparables con la tasa tributaria total. Se trata de mediciones distintas. Las dos primeras consideran datos macroeconómicos observables, dado que se construyen a partir de la recaudación del Estado como porcentaje del PIB. Por su parte, la tasa tributaria total es un indicador microeconómico teórico, que se aplica solo a cierto tipo de empresas, bajo los supuestos antes mencionados.

Otro aspecto relevante es que la carga tributaria y la PFE también son instrumentos de política pública distintos. La carga tributaria mide los ingresos fiscales que tiene a disposición el Gobierno Central para sus diversas instituciones y programas. En cambio, las cargas sociales que se incluyen en la PFE solo cubren los programas de salud y pensiones de la CCSS, que no están bajo la égida del Gobierno Central aunque formen parte de las políticas del Estado visto en su conjunto. Así pues, a pesar de que las cargas sociales son parte de la capacidad extractiva del Estado y generan presión sobre el aparato productivo, no están a disposición del Gobierno Central. En síntesis, aunque la PFE del país es la séptima más alta de la región latinoamericana, un 44% de ella se destina a programas específicos de salud y pensiones, mientras que el resto financia la mayor parte de los programas públicos.

Fuente: Banco Mundial, 2016.

GRÁFICO 3.33

Deudas interna y externa del Gobierno Central
(porcentajes del PIB)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

dades de financiamiento. Entre 2010 y 2015, la deuda del Gobierno Central pasó de 28% a 42% del PIB (gráfico 3.33). En ese período el aumento se dio sobre todo en el endeudamiento externo, que casi se duplicó, al pasar de 6% a 10% del PIB. La

deuda interna también creció, aunque a un ritmo menor, y en 2015 representó un 32% del PIB. Las pocas presiones inflacionarias y el contexto favorable de las tasas de interés en los mercados local e internacional contribuyeron a que las crecientes necesidades financiamiento del Gobierno en el mercado interno no se tradujeran en un mayor costo del endeudamiento. Sin embargo, este efecto favorable fue compensado por la adquisición de más deuda interna, por lo que el resultado neto en 2015 fue un incremento en el servicio de la deuda interna.

A diferencia del costo de financiamiento interno, las tasas de interés externas sí crecieron, producto de mayores plazos de maduración y la sistemática caída en la calificación de riesgo-país (Ramos, 2015). El deterioro en la calificación ha sido generalizado entre las principales agencias internacionales. La más pesimista fue Standard & Poor's, que la redujo al nivel de "sin grado de inversión" (BB-), tan solo a un escalón de la categoría "altamente especulativo". El declive en

el riesgo-país tiene dos efectos negativos: incrementa el costo del financiamiento externo y luego ese aumento puede trasladarse al costo del endeudamiento interno. Este panorama hace imperativo efectuar reformas estructurales en la gestión de la deuda, especialmente porque la coyuntura favorable del 2015 podría llegar a su fin.

La gestión de la deuda tiene dos objetivos: i) reducir o contener el crecimiento de las tasas de interés y ii) disminuir el riesgo de refinanciamiento. El primero depende de los instrumentos que se utilicen. El mecanismo de oferta pública de la deuda pretende generar mayor competitividad en el mercado y, de este modo, reducir las presiones sobre las tasas de interés. Sin embargo, aunque el Gobierno coloca una proporción cada vez más alta de su deuda en subastas públicas, la mayor parte se sigue ofreciendo de forma privada en instituciones públicas, sin la posibilidad de que intervengan terceros. Este método, conocido como venta directa, limita la competitividad

del costo de endeudamiento en el mercado. En los últimos meses de 2015 y los primeros de 2016, la venta directa fue el principal mecanismo empleado por el Gobierno.

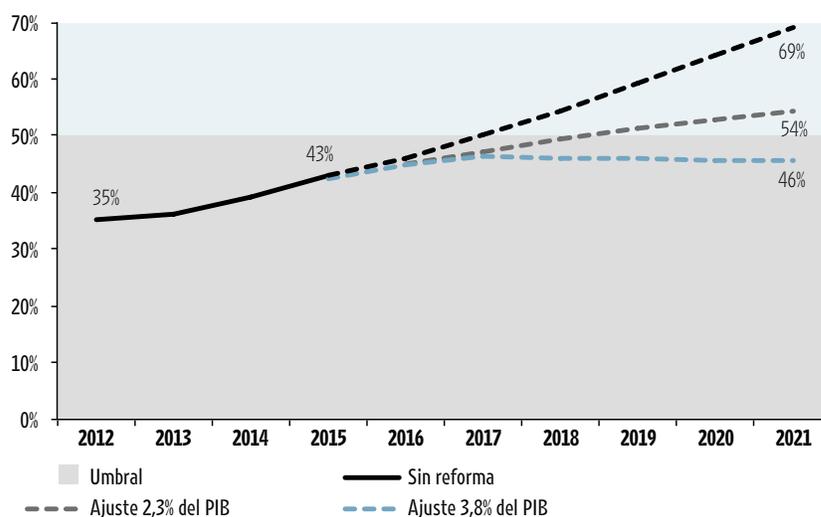
En cuanto al riesgo de refinanciamiento, su disminución se logra mediante un mayor endeudamiento de largo plazo, con lo cual se pretende evitar concentraciones excesivas de los vencimientos. Con ese propósito el Gobierno realiza canjes de deuda (se cancelan títulos cercanos a vencer con nueva deuda a plazos más prolongados) o vencimientos anticipados (se paga el título en efectivo antes de su vencimiento). Uno de los problemas que enfrenta la gestión de deuda en Costa Rica es que el mercado crece a un menor ritmo que las necesidades del Gobierno, y existe una baja demanda por títulos de largo plazo (Soto, 2016). En el pasado esto obligó a recurrir a financiamiento externo de mayor plazo, por un monto de 4.000 millones de dólares entre 2012 y 2015.

Actualmente, el nivel de endeudamiento del Gobierno se mantiene cerca del límite sostenible para economías emergentes: 50% del PIB (FMI, 2016a). Una deuda creciente y cercana a este umbral crítico es un escenario de riesgo para la sostenibilidad fiscal. Entre 2009 y 2015, su crecimiento promedio como proporción del PIB fue de 2,6 puntos porcentuales por año. El FMI proyecta que en 2021 la deuda llegará a un 69,1% del PIB, casi veinte puntos porcentuales por encima del nivel crítico (gráfico 3.34). Para anular la brecha de sostenibilidad se requiere eliminar el déficit primario y además lograr un superávit que compense la expansión de la deuda, lo cual implica en total un ajuste de 3,8% del PIB. Con ello se alcanzaría un endeudamiento de 46% del PIB en el 2021. De acuerdo con Soto (2016), un punto porcentual adicional en el costo de financiamiento aumentará el esfuerzo requerido para cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal, de 3,8 a 4,3 puntos porcentuales del PIB (Soto, 2016).

Para cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal, el Ministerio de Hacienda ha planteado una serie de medidas administrativas, reducción del gasto y reformas de los ingresos, cuyo objetivo final es generar

GRÁFICO 3.34

Evolución de la deuda del Gobierno Central y proyecciones (porcentaje del PIB)



Fuente: Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.16

Medidas de ajuste fiscal propuestas por el Gobierno y el FMI^{a/} (porcentajes del PIB)

	Plan del Gobierno		Escenarios del FMI	
	Total	Proyectos ^{b/}	Reforma parcial ^{c/}	Ajuste necesario
Total	4,1	2,9	2,3	3,8
Ingresos	2,8	2,5	1,7	2,5
Incumplimiento tributario	0,5	0,2	0,2	0,2
Impuesto al valor agregado (IVA)	1,3	1,3	0,5	1,3
Renta	0,6	0,6	0,6	0,6
Impuesto a las personas jurídicas	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuesto a vehículos y bienes raíces	0,2	0,2	0,2	0,2
Gasto	1,3	0,4	0,6	1,3
Transferencias	0,4	0,4	0,4	0,4
Remuneraciones ^{d/}	0,6			0,6
Recortes presupuestarios	0,2		0,2	0,2
Bienes y servicios	0,1			0,1

a/ Los espacios en blanco corresponden a reformas que no fueron consideradas o aplicadas en cada uno de los escenarios.

b/ Incluye los ajustes generados con la aprobación de los proyectos de ley presentados por el Gobierno.

c/ Considera ajustes probables en el mediano plazo y excluye incremento al 15% de la tasa del IVA, reformas a las remuneraciones, recortes presupuestarios y disminuciones en las compras de bienes y servicios.

d/ Incluye medidas para contener el crecimiento de las remuneraciones, congelamiento de plazas (excepto en el sector educación) y recortes de los pluses salariales.

Fuente: FMI, 2016a.

un ajuste de 4% del PIB (cuadro 3.16). Al cierre de edición de este Informe, la Asamblea Legislativa había aprobado en primer debate cuatro proyectos para disminuir las transferencias a las pensiones, los cuales forman parte de un conjunto

de iniciativas de ley incluidas en la agenda de fortalecimiento de la hacienda pública presentada por el Gobierno. Si todos esos proyectos fueran aprobados, se lograría un ajuste de 2,9% del PIB en el déficit primario, por lo que, para

alcanzar el 4% del PIB, se requerirían acciones para reducir los pagos en remuneraciones, bienes y servicios, así como el Presupuesto Nacional. Cabe señalar que varias de estas propuestas no han tenido apoyo en el Congreso, e incluso en el reporte del FMI sobre Costa Rica (FMI, 2016a) se parte de un escenario de reforma parcial equivalente a un 2,3% del PIB, en el que se solo se incluyen las iniciativas viables en el mediano plazo y se excluyen cuatro: i) incremento gradual de la tasa impositiva del impuesto al valor agregado (IVA), del 13% actual al 15%, ii) descenso del incumplimiento tributario, iii) menor crecimiento de las remuneraciones, congelamiento de plazas y recorte de pluses salariales, y iv) disminución de las compras de bienes y servicios. A pesar de lo anterior, el FMI insiste en la importancia de estabilizar la senda de crecimiento de la deuda pública, con el objetivo de no superar el límite de 50% del PIB, y para ello estima necesario realizar el ya mencionado ajuste de 3,8% del PIB.

Un factor que se debe considerar durante un proceso de reforma fiscal es que muchos de los cambios propuestos no tendrán impacto sino hasta varios años después de su aprobación. Además, su efectividad dependerá de que el país no autorice nuevos gastos sin asegurar recursos frescos para su financiamiento. Ante este panorama, cobra relevancia la aplicación de una regla fiscal para reducir del déficit primario y mantener bajos los riesgos de refinanciamiento de la deuda. Este tipo de instrumento tiene dos funciones esenciales: i) reducir el carácter procíclico de la política fiscal²⁸ y ii) aumentar la credibilidad de la política fiscal en el largo plazo. Las reglas fiscales pueden establecer límites al endeudamiento público y/o forzar el balance presupuestario mediante distintas restricciones al gasto (Ramos, 2015).

Otro aspecto fundamental es que se debe otorgar un plazo prudencial para la preparación previa a la entrada en vigencia de la regla, de modo que el ajuste no sea abrupto y no se ponga en riesgo su cumplimiento. Una opción es establecer una regla de contingencia que señale las pautas para el crecimiento de las remuneraciones y las transferencias, lo cual,

en el caso de Costa Rica, supone prever el impacto sobre mandatos constitucionales y legales. Una vez que se alcance el nivel deseado de gasto con respecto al PIB, se podría aplicar una regla basada en la brecha de sostenibilidad fiscal que fije límites al déficit primario y al crecimiento de la deuda con respecto al PIB, que considere el ciclo económico y que estipule que el gasto debe ir en línea con la evolución de los ingresos. También se debe evitar que el crecimiento económico resulte afectado, lo cual traería consigo no solo menores oportunidades de empleo, sino también una menor recaudación tributaria.

La experiencia latinoamericana con las reglas fiscales ha sido diversa. En Chile han contribuido a reducir el costo de financiamiento de la deuda y le han otorgado mayor credibilidad a la política fiscal (Crispi, 2003). En Uruguay se ha señalado como una debilidad la falta de instrumentos financieros para manejar la política pública de acuerdo con la fase del ciclo económico en que se encuentre el país (Berganza, 2013), pero a pesar de ello se pretende mejorar el diseño de la regla fiscal, no eliminarla. En términos generales, según Meneses y Chaves (2014) la experiencia de América Latina en esta materia no ha sido favorable, por problemas en los diseños y en la aplicación de las reglas. El principal desafío es lograr finanzas públicas contracíclicas, lo cual se dificulta por el crecimiento y el ciclo político del gasto público, la estructura de la deuda y los bajos niveles de recaudación (Berganza, 2013).

En Costa Rica, en mayo de 2016 el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal (expediente 19952), que consiste en una regla fiscal para reducir el crecimiento del gasto corriente. El Gobierno reconoce que el éxito de este proyecto depende de la aprobación total de la agenda de fortalecimiento de la hacienda pública, dado que la regla fiscal es un instrumento que brinda estabilidad de mediano y largo plazos, una vez que se haya realizado el ajuste fiscal necesario. Al cierre de edición de este Informe, el proyecto citado estaba en discusión en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

Costa Rica no ha realizado un ajuste fiscal significativo en los últimos treinta años²⁹. En la presente coyuntura es fundamental reducir el costo económico y social de una reforma, por lo que se debe asegurar que esta sea gradual (con una adecuada distribución de los ajustes en el tiempo) e integral (con efectos en los ingresos, los gastos, la gestión de la deuda y la administración tributaria), y que no desincentive el crecimiento económico, a fin de evitar un descenso en las oportunidades para las personas y las empresas. Si el ajuste es parcial, no logrará disminuir el déficit primario lo suficiente para compensar la expansión de la deuda. Si del todo no se hace una reforma, en 2019 la deuda superará el 60% del PIB, lo cual probablemente generará mayores reducciones en la calificación de riesgo-país, una caída en la IED y menores flujos de capital. La inacción en materia fiscal tendría consecuencias en la productividad y el crecimiento económico, y pondría en riesgo la sostenibilidad de los programas sociales (educación, salud, pensiones y pobreza), en detrimento de los avances del país en materia desarrollo humano.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS**

véase Soto, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Impuesto sobre la renta es regresivo
y limita la recaudación**

Una recaudación tributaria efectiva depende en gran medida de un adecuado diseño de los impuestos. Si ese diseño establece facilidades para que las empresas distorsionen sus reportes de gastos e ingresos, será difícil para un gobierno aumentar sus ingresos fiscales. Además, un mal diseño impositivo puede generar mayor regresividad en la distribución de los ingresos entre la población. Este es, precisamente, el caso del impuesto sobre la renta en Costa Rica.

El proyecto de impuesto sobre la renta presentado en 1981 (expediente 8975) establecía una tarifa impositiva de 30% para todas las rentas empresariales. El

propósito de gravar con la misma tarifa, de modo que el monto pagado fuera proporcional a la renta de las empresas, era evitar distorsiones en el proceso productivo y, con ello, maximizar los excedentes por distribuir entre las personas físicas, dueños o beneficiarios finales. Además, se proponía consolidar las diversas fuentes de renta y, sobre esa base, lograr una tasa progresiva; es decir, el proyecto pretendía gravar el total de los ingresos percibidos por las personas físicas (renta global) independientemente del lugar en que se ubicara la fuente generadora (renta mundial). El objetivo era tener un impuesto sobre la renta integrado, que considerara los efectos sobre las empresas y las personas. Este balance entre el impuesto a las empresas y a las personas desapareció en el proyecto que al final se aprobó. Después de una serie de discusiones en el Congreso, y cambios en la propuesta inicial, se eliminó la tarifa proporcional de 30% para todas las unidades productivas y se incorporaron tarifas preferenciales para las pequeñas y medianas. Además, para el impuesto a la renta de las personas se implementó un esquema cedula, que grava cada tipo de renta sin considerar el beneficiario final y de acuerdo con la fuente territorial. En otras palabras, los principios, tanto de renta global como de renta mundial, no fueron incluidos en la ley que a la postre se promulgó.

La creación de un impuesto repercute directamente sobre las decisiones de consumo e inversión, pero también puede tener efectos negativos sobre la recaudación. En este Informe, a partir de la investigación realizada por Bachas y Soto (2016), se analiza el impacto que generan las distorsiones de las tarifas preferenciales (diferentes intervalos impositivos) en el impuesto sobre la renta a las empresas. Este es un estudio novedoso, que utiliza microdatos del total de empresas que declararon impuestos sobre la renta entre 2008 y 2014, con el objetivo de conocer la sensibilidad (elasticidad) de sus utilidades a la tasa impositiva³⁰.

La legislación actual establece tres intervalos determinados por la renta bruta de las empresas, con base en la cual se define la tarifa impositiva que debe pagar cada una de ellas (cuadro 3.17).

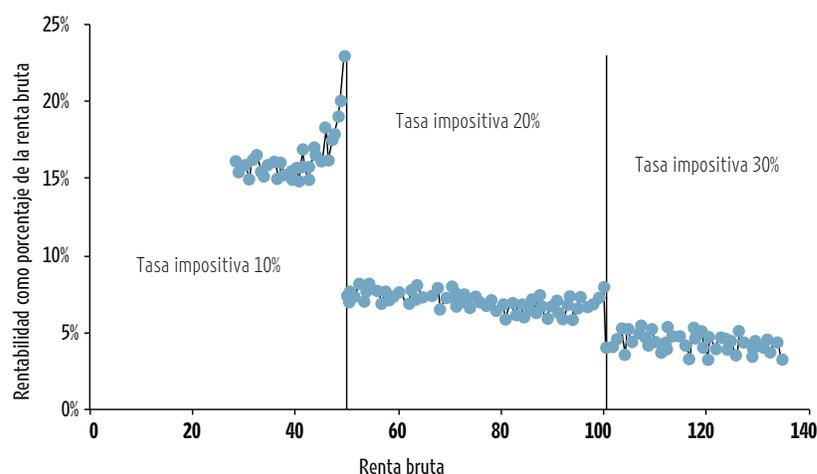
CUADRO 3.17

Intervalos del impuesto sobre la renta de las empresas

Intervalo	Intervalos de renta bruta (millones de colones)		Tarifa
	2014	2016	
Primero	0 - 50,0	0 - 52,3	10%
Segundo	50,0-100,5	52,3-105,2	20%
Tercero	Más de 100,5	Más de 105,2	30%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.35

Rentabilidad promedio de las empresas por intervalo impositivo. 2014

Fuente: Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

Estos intervalos se actualizan todos los años por decreto ejecutivo, de acuerdo con la evolución de los precios en la economía. Un aspecto fundamental es que el impuesto se aplica sobre el total de la renta neta (base imponible), pero la pertenencia a cada rango se define según la renta bruta. Por lo tanto, si una empresa pasa del primer intervalo al segundo, la tarifa se duplica. Este diseño podría incentivar al no reporte de la renta bruta adicional que implica pasar a un rango superior, o al subreporte de la renta neta, mediante un sobrerreporte de gastos deducibles.

El gráfico 3.35 muestra la relación entre la rentabilidad (renta neta como proporción de la renta bruta) y el ingreso por ventas (renta bruta) y evidencia que las empresas compensan el incremento en la tasa impositiva con una reducción

de casi el 67% de la renta neta. Las empresas a las que les corresponde la tasa impositiva de 10% registran una rentabilidad promedio de 16%; con la tasa de 20% la rentabilidad disminuye a 7%, y con la tasa de 30% es inferior al 4%. En el umbral entre el primer y segundo intervalo la rentabilidad se incrementa, y después de ese umbral cae drásticamente. Lo mismo ocurre, aunque con menor intensidad, entre el segundo y el tercer intervalo. Si no existiera el cambio en la tasa impositiva, las empresas que elevan la rentabilidad justo a la izquierda del umbral en realidad estarían a la derecha. Dos mecanismos explican este fenómeno. Por un lado, se puede subdeclarar el monto total de las ventas (menor renta bruta) para no pasar al segundo intervalo impositivo, lo cual aumenta la rentabilidad. Bachas y Soto (2016) estiman que

algunas empresas podrían estar reduciendo su renta bruta hasta en ocho millones de colones para quedar justo antes del segundo umbral. Por otro lado, se puede sobrerreportar el gasto, para ajustar la rentabilidad. Esto permite pagar menos impuestos en términos absolutos. Este sería el mecanismo preferido por las empresas que no pudieron reducir su renta bruta para quedar a la izquierda del umbral, pero que al incrementar el gasto disminuyen la renta neta y, por ende, el tamaño de la base imponible.

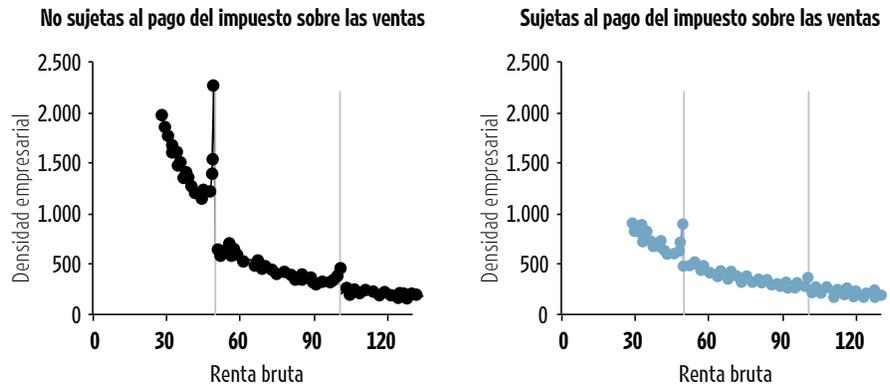
Con la subdeclaración de ventas y la sobredeclaración de gasto, Bachas y Soto (2016) calculan que, ante un aumento de un punto porcentual en el impuesto, las empresas disminuyen en 3% la renta neta reportada. A partir de esta elasticidad, se estima que la tasa impositiva óptima que maximiza la recaudación es de 25%³¹. En otras palabras, la tasa que establece la Ley del Impuesto sobre la Renta podría estar por encima del nivel que maximiza su recaudación, dada la alta capacidad de reacción de las empresas. Si se redujera la tasa impositiva a 25% para todas las empresas, la recaudación aumentaría marginalmente de 2,01% a 2,05% del PIB. La mayor parte de las ganancias se lograría por la reducción de las distorsiones en la producción (Bachas y Soto, 2016).

Otra debilidad de las tarifas preferenciales actuales (distintos intervalos impositivos) es que tampoco logran un trato preferencial para las micro, pequeñas y medianas empresas. Por el contrario, las mipymes pagan una proporción más alta de sus ventas en impuestos. Las empresas ubicadas antes del primer intervalo pagan en impuesto sobre la renta, en promedio, 1,63% de sus ventas, en el segundo 1,41% y en el tercero 1,32%. La evidencia apunta a que las tarifas preferenciales no aportan a la progresividad del sistema impositivo, sino que inducen un comportamiento de las empresas que genera regresividad. Esto subraya la importancia de un correcto diseño impositivo, que evite una caída en la recaudación y fortalezca la progresividad del sistema.

Por otra parte, el diseño del impuesto sobre la renta genera distorsiones de magnitud variable, según si los sectores están exentos o no del tributo sobre las ventas.

GRÁFICO 3.36

Impacto en la recaudación del impuesto sobre la renta, según tipo de empresas



Fuente: Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

Hoy en día el país tiene un impuesto sobre el valor agregado que no permite una deducción contable-financiera completa y exonera a una gran parte de la economía, como los servicios. Aun con esas limitaciones, el impuesto sobre las ventas actual propicia una mayor fiscalización del impuesto sobre la renta. El exceso de empresas y rentabilidad previo al salto del umbral es significativamente menor en los sectores sujetos al pago del impuesto sobre las ventas que en los exentos (gráfico 3.36). Lo anterior evidencia que un mejor diseño, con una base impositiva más amplia, podría complementar los esfuerzos de fiscalización.

Por sectores, existen grandes variaciones en la rentabilidad antes y después del umbral (cuadro 3.18). Los mayores cambios se observan en los bienes raíces, las actividades financieras y las consultorías económicas y legales. También hay diferencias en el comportamiento de los sectores: algunos parecen ser intensivos en la subdeclaración de la renta bruta (las consultorías legales y económicas, por ejemplo) y otros en la sobredeclaración de gastos (el comercio detallista, entre otros; Bachas y Soto, 2016). Este análisis podría ayudar a las autoridades a optimizar la fiscalización según las características de cada actividad económica.

El estudio aquí reseñado evidencia que los agentes económicos podrían estar reaccionando estratégicamente a las tasas impositivas, lo que resalta la importancia de un diseño que no genere efectos

indeseados en la recaudación y la progresividad. Si se imponen tasas máximas más altas a las personas físicas que a las empresas, se podría incentivar que los grupos de altos ingresos eludan los impuestos haciendo pasar sus ingresos personales como los de una empresa. En el caso de las empresas, el incumplimiento parece estar vinculado a los problemas de diseño del impuesto sobre la renta empresarial. Por ello es necesario atender otras deficiencias del sistema impositivo, mediante acciones como la migración a un impuesto al valor agregado completo (con deducción contable-financiera). Además, la manera más efectiva de alcanzar la progresividad es consolidar todas las rentas de las personas físicas (renta global) y luego aplicar una tarifa progresiva. Si primero se establecen nuevas tarifas progresivas, sin ampliar la base, los resultados pueden ser contraproducentes. Aumentar la recaudación, atenuar la regresividad del sistema y mejorar el cumplimiento tributario son retos del sistema impositivo costarricense, sobre todo en lo que concierne al impuesto sobre la renta.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CUMPLIMIENTO, PROGRESIVIDAD
Y RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA**

véase Bachas y Soto, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 3.18

Rentabilidad en el primer umbral del impuesto sobre la renta, por sector económico^{a/}
(porcentaje de la renta bruta)

	Antes del umbral en el intervalo de tasa impositiva de 10%	Después del umbral en el intervalo de tasa impositiva de 20%
Bienes raíces	36	23
Actividades financieras	22	12
Consultorías	17	8
Otros servicios	15	5
Salud	17	9
Construcción	10	4
Comercio al detalle	9	4
Transporte	10	6
Agricultura	8	4
Venta mayorista	7	4
Hoteles y restaurantes	7	4
Manufactura	7	4

a/ Mide la rentabilidad de las empresas que están en el límite entre el primer intervalo, con tasa impositiva del 10%, y el segundo intervalo, con tasa del 20%.

Fuente: Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

Mayor disposición ciudadana a pagar impuestos requiere mejoras en los servicios públicos

Las últimas cuatro administraciones políticas en Costa Rica se han visto enfrascadas en intensas discusiones sobre reformas fiscales. En ese debate, sin embargo, hay un factor que ha sido subvalorado: la “moral fiscal” de los ciudadanos. Este concepto hace referencia a las actitudes que, en un mismo espacio geográfico y temporal, tienen los contribuyentes con respecto al pago de impuestos, y que determinan que algunos cumplan y otros evadan. Una baja moral fiscal debe ser objeto de atención, especialmente en una coyuntura de alto déficit y acelerado crecimiento de la deuda pública. En este contexto, las políticas de transparencia y las garantías sobre la calidad del gasto son esenciales para incentivar la disposición ciudadana a cumplir con las obligaciones tributarias.

Dado que nuevamente el país se encuentra inmerso en una discusión sobre esa temática, este *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* aporta un análisis de la moral fiscal de los costarricenses según perfiles sociodemográficos (Botey, 2016), como un insumo que

podría ser de utilidad para los tomadores de decisiones. En Costa Rica no existe una fuente de información especializada en medir la disposición o no de los contribuyentes a pagar impuestos. Por este motivo, se acudió a la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), del 2015, para realizar un estudio exploratorio que busca aproximar el tema a partir de dos preguntas: i) ¿cuán justificable cree usted que es evadir impuestos? y ii) ¿cuán dispuesto está a que se aumenten los impuestos y/o que el país se endeude para financiar obras de infraestructura que favorezcan la integración de su país con el mundo (puentes, autopistas, aeropuertos, puertos)?

Los resultados muestran diferentes patrones según variables sociodemográficas, políticas y de percepción (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Las personas de mayor edad justifican menos la evasión fiscal y no son proclives a aceptar el aumento de impuestos para financiar obras de infraestructura. Este hallazgo es coherente con el concepto de votante de edad media expuesto por Persson et al. (2001), según el cual las personas de mayor edad están dispuestas a soportar una mayor carga tributaria

que les asegure una más amplia retribución en servicios de salud y pensiones, mientras que la infraestructura no es una prioridad para ellas, dado que disfrutarán menos de las obras que las personas más jóvenes.

Por otra parte, la justificación de la evasión fiscal está relacionada con una mayor insatisfacción con los servicios públicos. Específicamente, un aumento de un punto en la escala de insatisfacción, incrementa la justificación de la evasión en 0,2% (cuadro 3.19). En cambio, hay otras variables que tienen potencial para reducir la evasión: la politización de los individuos y su mayor participación en actividades de la comunidad, por ejemplo, disminuyen la tendencia a excusar el no pago de impuestos.

La disposición a aceptar un aumento de impuestos para financiar infraestructura pública decae en la medida en que crece la percepción de corrupción y falta de transparencia del gobierno, lo cual coincide con los hallazgos de otros estudios efectuados en América Latina (Castañeda, 2015). Este resultado señala la necesidad de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer de las autoridades políticas, sobre todo en el contexto de un país cuya población comienza a envejecer y en el cual la inversión en capital público es fundamental para incrementar la productividad e impulsar el crecimiento económico y la competitividad.

Finalmente, las personas que le asignan al medio ambiente un rol importante en el desarrollo nacional no están de acuerdo con el aumento de impuestos para infraestructura, lo cual podría estar asociado a la preocupación por el impacto ambiental de tales obras.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CULTURA TRIBUTARIA EN COSTA RICA

véase Bachas y Soto, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Coyuntura internacional favorece la estabilidad de precios

El 2015 cerró con una inflación anual acumulada de -0,81%. Esta tendencia a

CUADRO 3.19

Perfiles ciudadanos asociados a la justificación de la evasión y el aumento de impuestos para financiar infraestructura

Variable	Probabilidad marginal	
	Justificación total de la evasión	Desacuerdo con el aumento de impuestos para financiar infraestructura ^{a/}
Mayor edad ^{b/}	Disminuye en 0,7%	Aumenta en 0,4%
Educación básica o menos ^{c/}		Aumenta en 11,7%
Mayor politización ciudadana ^{d/}	Disminuye en 0,2%	
Mayor insatisfacción con los servicios ^{e/}	Aumenta en 0,2%	
Mayor participación en actividades sociales ^{f/}	Disminuye en 9,0%	
Mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso ^{g/}	Disminuye en 8,6%	Aumenta en 9,6%
Mayor importancia del medio ambiente para el desarrollo ^{h/}		Aumenta en 6,4%
Mayor percepción de falta transparencia del gobierno ^{i/}		Aumenta en 4,6%
Mayor percepción de corrupción ^{j/}		Aumenta en 3,15%

a/ Escala de 1 a 10, donde 1 significa "nada de aumento" y 10 "todo el aumento necesario".

b/ Por cada incremento en un año de vida.

c/ Variable dicotómica en la que 1 corresponde a los entrevistados que solo tienen educación básica o menos y 0 a personas con mayor nivel educativo.

d/ Escala ascendente de 1 a 100, donde 100 mide la mayor politización.

e/ Escala ascendente de 1 a 100, donde 100 mide la mayor insatisfacción con los servicios públicos.

f/ Escala de 1 a 3, donde 3 mide la mayor participación en actividades sociales.

g/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso.

h/ Variable dicotómica en la que 1 corresponde a los entrevistados que consideran que el medio ambiente es importante para el desarrollo del país y 0 a los que opinan lo contrario.

i/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de falta de transparencia del gobierno.

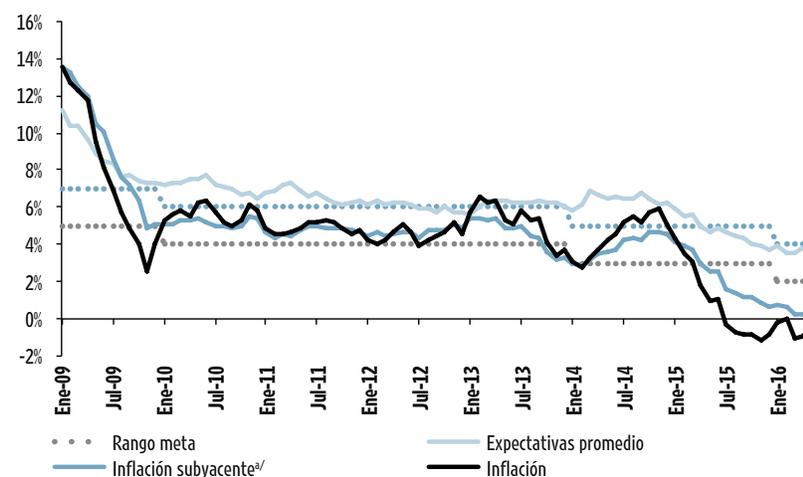
j/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de corrupción.

Fuente: Botey, 2016, con datos del *Latinobarómetro* 2015.

la baja se observa desde finales de 2014 y se mantuvo durante el año siguiente. En el corto plazo, la baja inflación no obedece a una política monetaria restrictiva (BCCR, 2016c); por el contrario, es resultado de un contexto mundial favorable y ajeno al control del BCCR. Las reducciones en los precios internacionales del petróleo y otras materias primas han generado menores presiones en los costos internos de producción. Sumado a ello, la estabilidad en el tipo de cambio evitó un "efecto traspaso" sobre los precios. A pesar de que la inflación de 2015 fue inferior al rango meta (3%-5%), la tendencia de largo plazo sí se mantuvo dentro del intervalo. Para la toma de decisiones de política monetaria, el Banco Central considera la tendencia de largo plazo de indicadores subyacentes de inflación que excluyen los cambios abruptos en el corto plazo. Durante la mayor parte de 2015, la inflación subyacente y las expectativas inflacionarias permanecieron dentro del rango meta (gráfico 3.37). Dadas las bajas presiones inflacionarias, a principios de 2016 la

GRÁFICO 3.37

Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias e inflación subyacente^{a/}



a/ Para aproximar los movimientos de mediano y largo plazo de la inflación se utiliza el índice denominado inflación subyacente de exclusión fija por volatilidad (IEV).

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

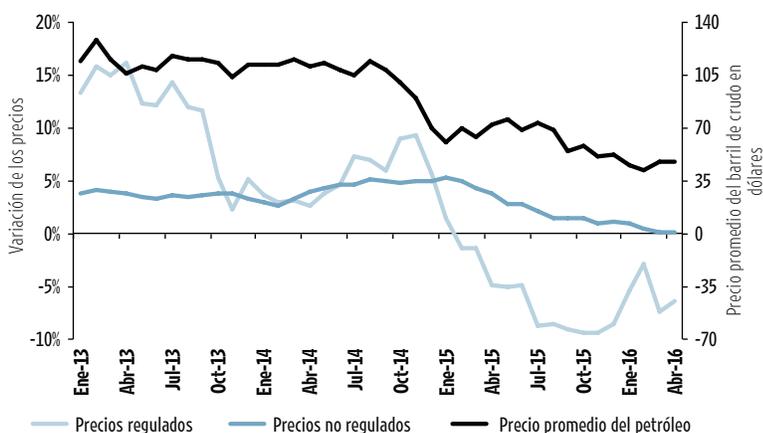
CUADRO 3.20

Ponderador, variación y efecto de los grupos de bienes y servicios del IPC. Segundo semestre de 2015

Grupos	Ponderador	Variación del semestre	Efecto neto sobre el IPC
Alimentos y bebidas no alcohólicas	21,4	0,98	0,21
Transporte	15,04	-4,6	-0,69
Alquiler y servicios de la vivienda	10,08	-2,32	-0,23
Comidas fuera del hogar y servicio de alojamiento	9,08	1,23	0,11
Bienes y servicios diversos	7,8	-0,32	-0,03
Entretenimiento y cultura	7,18	-0,02	0
Educación	6,86	0,16	0,01
Muebles, artículos para la vivienda y servicio doméstico	6,84	-0,56	-0,04
Salud	5,22	0,34	0,02
Prendas de vestir y calzado	4,92	-2,05	-0,1
Comunicaciones	4,9	-2,78	-0,14
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	0,68	-0,72	0

Fuente: INEC, 2015.

GRÁFICO 3.38

Precio promedio del petróleo y variación interanual de los precios regulados y no regulados

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del INEC y el Consejo Monetario Centroamericano.

autoridad monetaria redujo en un punto porcentual el rango meta³².

Aunque en términos agregados el país experimentó una inflación negativa en 2015, ello no significa una tendencia a la baja en los precios de todos los bienes y servicios. Los grupos que conforman la canasta del índice de precios al consumidor (IPC) tienen distintas ponderaciones según su importancia relativa en el consumo de los costarricenses. El grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas tiene la mayor ponderación (21,4%) y en

el segundo semestre de 2015 registró un crecimiento de 0,98%, lo cual generó un incremento de 0,2 puntos porcentuales en el IPC (cuadro 3.20). Otros grupos de bienes y servicios que también aumentaron fueron educación, salud y comidas fuera del hogar. En el segundo semestre de 2015, cuatro de los doce grupos que componen el IPC experimentaron incrementos; sin embargo, estos no fueron suficientes para contrarrestar las reducciones en los demás grupos.

La reducción en el menor costo de las

materias primas en el mercado internacional se reflejó de forma rezagada en el índice de precios de bienes y servicios regulados. Desde agosto de 2014 el valor promedio del petróleo inició una tendencia a la baja, pero no fue sino hasta enero de 2015 que el índice de precios regulados comenzó a disminuir (gráfico 3.38). Por su parte, los bienes y servicios no regulados se mantuvieron estables, dado que no son tan afectados por las variaciones en las materias primas.

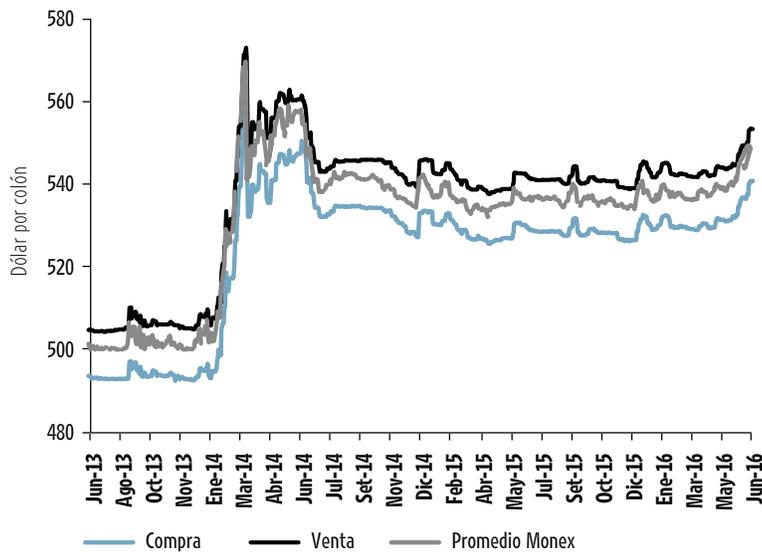
Estabilidad del mercado cambiario es vulnerable

Desde mediados de 2014 el tipo de cambio mantiene una tendencia estable y durante el 2015 fue de alrededor de 540 colones por dólar (gráfico 3.39). Las pocas variaciones se explican fundamentalmente por una mayor disponibilidad de divisas, asociada a la reducción de los precios de las materias primas. Esta mejora en los términos de intercambio significó una menor demanda de divisas para financiar el déficit de cuenta corriente, especialmente un menor costo de la factura petrolera. Sumado a lo anterior, el Banco Central mantiene un régimen de flotación administrada que implica su intervención en el mercado para evitar fluctuaciones violentas.

Otro factor que contribuye a la estabilidad del tipo de cambio es un contexto internacional favorable. Aunque la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos puso fin a su programa de estímulo económico a finales del 2014, no fue sino hasta el 2015 que de manera paulatina varió la tasa de interés, con incrementos de entre 0,25% y 0,50% anual. El aumento en la tasa de referencia de la FED fue tan pequeño que no afectó el balance de los flujos de capital del país. Las bajas tasas de interés en el mercado externo han generado una mayor afluencia de dólares a la economía costarricense, esencialmente por tres factores: i) los agentes económicos se endeudan fuera del país e invierten en Costa Rica (BCCR, 2016c), ii) el Gobierno recurrió al endeudamiento externo para financiar su desbalance fiscal, y iii) las tasas de interés nacionales, más altas que las internacionales, han atraído a los agentes que buscan colocar sus recursos en fondos de inversión.

GRÁFICO 3.39

Tipo de cambio promedio de compra, venta y en Monex



Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

El exceso de dólares en la economía ha sido absorbido por el BCCR mediante la acumulación de reservas netas internacionales (RNI), las cuales pasaron de 7.323 a 8.444 millones de dólares entre enero y abril de 2015 (gráfico 3.40). De acuerdo con el Plan Macroeconómico del Banco Central (enero de 2016), esta acumulación de RNI procura un blindaje financiero para atender eventuales choques externos. Si el BCCR no hubiera comprado el excedente de divisas y el tipo de cambio se hubiera determinado según las fuerzas del mercado, el exceso de dólares habría provocado una mayor apreciación de la moneda nacional. Por lo anterior, la acumulación de reservas también contribuyó a mantener estable el tipo de cambio. Otra situación que se podría considerar como un factor que aporta al exceso de dólares en la economía es el ingreso de capitales ilícitos que usan la estructura productiva del país para el lavado de dinero (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2016).

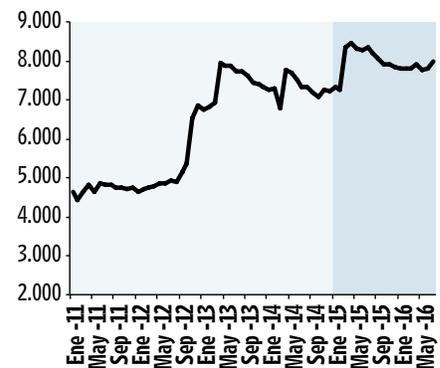
Durante el 2015, la estabilidad del tipo de cambio de Costa Rica coincidió con la de otros países de Centroamérica. En cambio, otras economías latinoamericanas, como las de Argentina, Brasil, Colombia, y México, cuya estructura productiva es dependiente de los precios de las materias primas, experimentaron

depreciaciones nominales de sus monedas como respuesta del mercado a la pérdida de competitividad. En Costa Rica, que no produce materias primas, la reducción en los precios de estas disminuye el costo de las importaciones, pero resta competitividad a las exportaciones. Por ello, para elevar de modo sostenido el desempeño del sector externo es necesario incrementar la productividad, lo cual a su vez requiere un uso adecuado de los factores de producción, la adopción de nuevas tecnologías y mejoras en la calidad de la infraestructura pública y la eficiencia de las instituciones.

Una indicador que permite medir la competitividad del sector exportador es el tipo de cambio real, que estima las diferencias en el costo de una canasta de bienes y servicios que pueden ser adquiridos en la economía nacional, con respecto al costo de la misma canasta en una economía extranjera, para lo cual se consideran las variaciones en el tipo de cambio nominal y la inflación. Esto se aproxima mediante el índice de tipo de cambio efectivo real (Icfer). Cuando el Icfer aumenta (una depreciación real), los bienes y servicios locales se abaratan con respecto al exterior, pero los consumidores del país sufren una reducción en su ingreso real, ya que deben gastar más de su ingreso en moneda nacional para

GRÁFICO 3.40

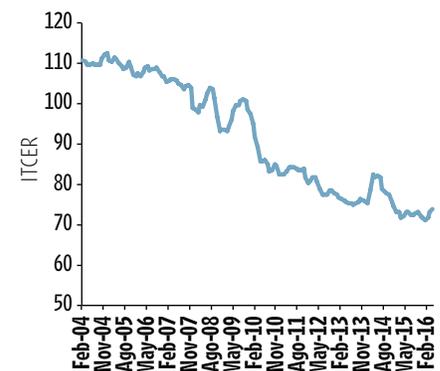
Reservas netas internacionales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.41

Índice de tipo de cambio efectivo real de Costa Rica con respecto a sus principales socios comerciales



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

consumir los mismos bienes producidos en el exterior. Una apreciación de la moneda (reducción en el Icfer) encarece los bienes y servicios de la economía doméstica, pero incrementa el ingreso real de los consumidores. En el caso de Costa Rica, entre 2009 y 2014 se observó una apreciación real de la moneda³³ (gráfico 3.41), lo que causó un encarecimiento relativo de los bienes y servicios producidos en el país. Aunque la mayoría de las naciones centroamericanas también experimentó una apreciación real, en Costa Rica la reducción del Icfer fue superior. Pese a ello, según Barquero y Muñoz (2015), en 2015 el tipo de cambio real en el país se mantuvo estable y

RECUADRO 3.8

De la paridad ajustable a la flexibilidad cambiaria

El artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) indica que uno de los principales objetivos de la institución es mantener una inflación baja y estable para facilitar el crecimiento y el desarrollo del país. Luego de la crisis de los años ochenta, el BCCR adoptó un régimen de paridad ajustable (minidevaluaciones) que estuvo vigente por casi un cuarto de siglo. En ese período el precio nominal de la divisa se incrementaba a diario, con el objetivo de que el tipo de cambio real permaneciera estable a lo largo del tiempo³⁵. Esa política garantizaba que los costos relativos fueran más o menos constantes, lo que dio un impulso a los sectores vinculados con la economía internacional. Sin embargo, con este régimen el BCCR no lograba cumplir su objetivo de propiciar una inflación baja: entre 1982 y 2006 el valor promedio anual de este indicador fue 18,7%. Las presiones de los precios y la devaluación programada del colón incentivaron, además, un proceso de dolarización financiera que le restaba libertad a la autoridad monetaria.

En 2006 la Junta Directiva del BCCR tomó la decisión de migrar del régimen de paridad ajustable a uno de banda cambiaria, bajo la premisa de que este sería un movimiento de transición y que la flexibilidad sería progresiva. Esta decisión se enmarcó en un proceso de modernización de la política monetaria con el cual se buscó controlar el crecimiento de los precios y, de esta forma, promover la estabilidad macroeconómica. Como resultado, el impacto de las variaciones del tipo de

cambio sobre la inflación interna, conocido como “efecto traspaso” disminuyó, hecho que se expresó en una menor inflación.

Durante la mayor parte de la vigencia del régimen de banda cambiaria, el tipo de cambio se ubicó en el límite inferior, lo cual fomentaba la percepción de que el BCCR proveía un “seguro cambiario”. Además, las intervenciones en defensa de los límites de la banda introducían movimientos no previstos en los agregados monetarios, con efectos directos sobre el resultado financiero del BCCR. Este esquema afectaba la credibilidad de esa institución ante los agentes económicos, ya que ponía en duda su compromiso con la estabilidad interna de la moneda. Nueve años después, en enero de 2015, se adoptó oficialmente un régimen de flotación administrada, en el que se prevé que la participación del BCCR esté orientada a moderar la volatilidad excesiva y satisfacer sus propios requerimientos, sin afectar la tendencia. Bajo este régimen se busca que se manifiesten las fuerzas de oferta y demanda de divisas en el mercado, con la posibilidad de que la autoridad monetaria entre a mediar si se dieran movimientos abruptos.

En los últimos diez años hubo dos períodos en los que el tipo de cambio registró variaciones relevantes: el primero entre abril y agosto de 2008, cuando se observó un aumento de alrededor de 12,1% en el precio del dólar, y el segundo entre los meses de enero y mayo de 2014, cuando el tipo de cambio nominal presentó un incremento cercano a 8,1%.

Para analizar el impacto de las depreciaciones, Laverde (2015) analizó un conjunto de escenarios para estimar lo que habría sucedido en una serie de variables macroeconómicas si el BCCR no hubiera modificado el régimen cambiario a finales del año 2006. Determinó que, si se hubiese mantenido el régimen cambiario de paridad ajustable entre 2007 y 2014, la inflación habría sido cerca de seis puntos porcentuales superior a la observada, debido a la inflación importada y a un mayor efecto traspaso de los aumentos en el tipo de cambio hacia los precios (cuadro 3.21). En cuanto al crecimiento económico, aunque no se observa un impacto significativo, por componentes del gasto se aprecia que las exportaciones habrían crecido a una tasa media superior a la actual, pero su repercusión en el crecimiento habría sido compensada por un aumento de las importaciones. Estos resultados ilustran cómo una depreciación nominal de la moneda local se manifiesta en tasas de inflación más altas, en detrimento del poder adquisitivo. Por ello, para incrementar de forma sostenida la competitividad de las exportaciones en el largo plazo, es necesario reducir la brecha entre las tasas de interés locales e internacionales, elevar la productividad y generar mayores encadenamientos productivos del sector externo con el resto de la economía local.

Fuente: Alfaro et al., 2016, con información del BCCR y de Laverde, 2015.

dentro de una zona de equilibrio³⁴. Sin embargo, es importante considerar que esa zona de equilibrio puede modificarse en el tiempo y depende de variables fundamentales como el gasto del gobierno, la brecha entre las tasas de interés locales y las internacionales, diferencias en la productividad y variaciones en los términos de intercambio.

El régimen de flexibilidad cambiaria tiene como objetivo que el BCCR use sus instrumentos de política monetaria

para cumplir su objetivo inflacionario (recuadro 3.8). Con este régimen el tipo de cambio se ajusta en gran medida por la acción de las fuerzas del mercado, con intervenciones del Banco Central ante fluctuaciones violentas, por lo que la flexibilidad del sistema implica que la autoridad monetaria ya no provee el denominado “seguro cambiario”. El objetivo de esta política es que los agentes económicos incorporen en sus decisiones el riesgo cambiario, pero ello depende en

parte de la volatilidad efectiva del mercado. Dada la estabilidad de los últimos años, los agentes económicos mantienen una percepción de rigidez cambiaria.

En los últimos meses se ha generado en el país un amplio debate acerca de las ventajas y desventajas de la migración de la paridad ajustable a la flexibilidad cambiaria administrada. En esa discusión es importante considerar las implicaciones que tienen las fluctuaciones cambiarias sobre los agentes económicos (hogares,

CUADRO 3.21

Tasas de crecimiento promedio observadas^{a/} y simuladas^{b/} de varios indicadores económicos (porcentajes)

Variable	Observada	Simulada
PIB doméstico	4,0	4,1
Consumo privado	4,1	4,2
Inversión privada	6,7	7,4
Exportaciones	3,9	4,3
Importaciones	4,8	5,2
Tipo de cambio nominal	0,8	7,2
Precios domésticos	6,9	11,5

a/ Durante el período de vigencia de la banda cambiaria.

b/ Supone paridad ajustable.

Fuente: Laverde, 2015.

empresas y Gobierno) y el posible impacto del nuevo régimen sobre el crecimiento económico. La apreciación registrada desde que el país efectuó esa migración ha generado, entre otros efectos, un mayor endeudamiento en dólares y una reducción en la competitividad del sector exportador (recuadro 3.9)

Limitada efectividad de la tasa de política monetaria

La efectividad de la tasa de política monetaria (TPM) ha sido limitada. Este es un instrumento que el BCCR usa para intervenir en el mercado de dinero conocido como mercado integrado de liquidez (MIL), mediante préstamos a un día plazo. Las bajas presiones inflacionarias

RECUADRO 3.9

Variables determinantes en la fijación del tipo de cambio nominal

Tras la implementación del régimen de flotación administrada, en Costa Rica las variaciones del tipo de cambio obedecen a las fuerzas de oferta y demanda, sujetas a posibles intervenciones del Banco Central (BCCR) para evitar fluctuaciones violentas sin contradecir la tendencia del mercado. De este modo, se espera que los movimientos en el precio real de la divisa respondan a cambios en las variables fundamentales de la economía (términos de intercambio, tasas de interés, productividad, gasto público, entre otros; Barquero y Muñoz, 2015), que generan movimientos de capital y variaciones en los flujos comerciales.

Dado que las exportaciones de bienes y servicios son inferiores a las importaciones, en el país existe una demanda neta de dólares, la cual ha sido más que compensada por la afluencia de capitales foráneos, como la inversión extranjera directa. En 2015 la economía mantuvo un excedente de más de 800 millones de dólares, que al ser convertidos en moneda local generaron presiones a la baja en el tipo de cambio. Este comportamiento explica gran parte de la apreciación nominal del colón en los últimos años. Otro sector que ha contribuido a la entrada de divisas es el sector público. El financiamiento externo del déficit fiscal ha permitido reducir el impacto de la deuda interna sobre las tasas de interés y el estrujamiento en el crédito al sector privado, aunque -de nuevo- cuando estos dólares se convierten a colones presionan

a la baja el precio de la divisa. Además, existen otras fuentes desconocidas que también inciden en el tipo de cambio, las cuales son registradas por el BCCR como “errores, omisiones y capitales de origen no identificado”, y que entre 2013 y 2015 representaron un promedio anual de aproximadamente 500 millones de dólares.

Aparte de las variables fundamentales de la economía, la presencia de distorsiones en el mercado puede afectar el tipo de cambio. De acuerdo con Corrales (2016a), existen cinco factores que no responden a variaciones del sector real y que tienen efectos en este indicador. El primero es el elevado margen de intermediación de las tasas de interés según la moneda. En vista de la apreciación cambiaria, y de que el costo del crédito es mayor en colones, existe una preferencia a endeudarse en dólares. Si este dinero luego se convierte en colones, se refuerza la apreciación del tipo de cambio. En el caso de los ahorros, la diferencia entre tasas favorece a la moneda nacional, lo cual estimula a los ahorrantes internos a convertir sus dólares a colones y podría atraer capitales especulativos del exterior.

La segunda distorsión es la elevada diferencia entre el tipo de cambio de venta y compra que establecen las entidades financieras, y que afecta el costo de las divisas para los exportadores e importadores de bienes y servicios. Al 7 de julio de 2016, el margen de intermediación cambiaria anunciado en las ventanillas de los bancos comerciales era de 12,69 colones. Este margen representa no solo un beneficio para

el intermediario, sino también ingresos para el Banco Central, dado que este grava con un impuesto de 25% las utilidades del diferencial. En 2015 el sistema financiero percibió por este concepto cerca de 206 millones de dólares, lo cual se tradujo en una recaudación de 50 millones de dólares para el BCCR.

La tercera distorsión es generada por la existencia de dos mercados de negociación con distintos flujos de transacción. El mercado cambiario en ventanillas tiene un comportamiento relativamente estable, que obedece en gran medida a las variables fundamentales de la economía; durante el 2015 su promedio neto de negociación diario fue superavitario. Por otra parte, en el mercado mayorista -Monex- interactúan otras fuerzas con un mayor grado de especulación; su promedio de negociación diario es de 15,6 millones de dólares, es decir, 2,5 veces más que el primer mercado.

La cuarta distorsión se relaciona con las transacciones que realizan los bancos en Monex para modificar su posición en divisas (diferencia entre activos y pasivos totales en dólares). La regulación actual permite una variación diaria máxima de 4% en la conversión del patrimonio en moneda; sin embargo, si se estima ese monto para los seis intermediarios financieros más grandes, esto representaría 33,8 millones de dólares, más del doble del promedio de negociación diario total en ese mercado. Esto significa que, por razones de política interna de cada

RECUADRO 3.9 >> CONTINUACIÓN

Variables determinantes en la fijación del tipo de cambio nominal

entidad o por arbitraje (especulación), los principales intermediarios bancarios podrían incidir en el tipo de cambio.

Finalmente, la quinta distorsión tiene que ver con las intervenciones del BCCR en el Monex. El promedio diario de participación de la autoridad monetaria representa cerca de un 20% del volumen total negociado, por lo que sus acciones influyen sobre la fijación y la volatilidad cambiarias. Ni los criterios para evitar fluctuaciones violentas ni las reglas de intervención han sido publicados, hecho que podría generar mayor arbitraje o especulación en el mercado.

Otro aspecto importante es que, desde mediados de 2014, el Banco Central retiró del Monex la gestión de divisas del sector público no bancario (SPNB), para reducir las volatilidades que causaba y el desfase con respecto a la estacionalidad del resto del mercado. Por lo tanto, el BCCR utiliza

sus reservas para suplir las necesidades de este sector y luego, de manera ordenada, repone en el mercado los dólares que vendió o compró con este fin. Durante los primeros siete meses de 2016, la autoridad monetaria intervino en el Monex con compras netas totales de 529 millones de dólares, pero usó 925 millones de sus reservas para el financiamiento del SPNB. En otras palabras, en el neto, el Banco Central dispuso casi 400 millones de dólares para atender estas demandas, sin equilibrar sus intervenciones en el mercado en ese período. Por el contrario, durante los primeros siete meses de 2015, el BCCR hizo compras netas en el Monex por 1.121 millones de dólares y solo vendió 806 millones. En términos netos, para atender los requerimientos del SPNB, entre junio de 2014 y el 5 de septiembre de 2016 el Banco había comprado y vendido 3.184 y 3.177 millones de dólares, respectivamente. Aunque en el mediano plazo el

resultado neto podría estar balanceado, en el corto plazo las intervenciones representan fuerzas de oferta y demanda de divisas que se posponen o que del todo podrían no estar regresando al mercado.

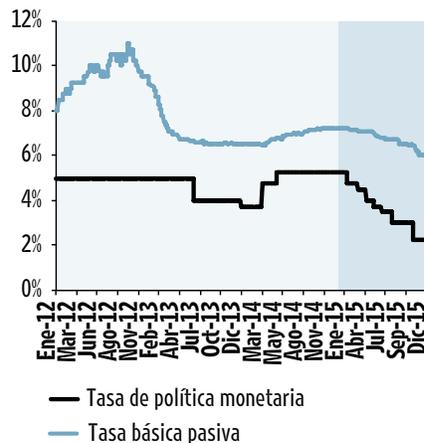
En los últimos años el Banco Central ha concentrado sus instrumentos en el control de las variaciones de los precios, pero el objetivo secundario de su Ley Orgánica, referente a la búsqueda del pleno empleo de los recursos considerando la inflación, no ha tenido prioridad. El objetivo de que la tasa de política monetaria fomente la reactivación económica ha tenido un impacto limitado. Además, el tipo de cambio es un factor determinante de la competitividad del país, junto con elementos ya conocidos, como la estabilidad macroeconómica y las mejoras en infraestructura y educación, entre otros.

Fuente: Corrales, 2016a.

internas y externas de 2015 fueron favorables para que el BCCR disminuyera en ocho ocasiones la TPM, hasta acumular un descenso de 350 puntos base. El objetivo es que estas reducciones se trasladen al resto del mercado y se reflejen, por ejemplo, en la tasa básica pasiva, que mide el costo de captación de fondos en moneda nacional de los intermediarios financieros. Sin embargo, entre enero y diciembre de 2015 la tasa básica pasiva bajó un 17%, mientras que la TPM lo hizo en un 57% (gráfico 3.42). La brecha entre estos indicadores incluso aumentó: de 195 puntos base a inicios de 2015, a 370 al final del año. Esto evidencia la dificultad que tiene el Banco Central para transmitir al mercado los efectos de su principal mecanismo financiero. Según Barquero y Mora (2014), el tiempo que toma la transmisión de la TPM al resto del sistema es de entre cinco y once meses. Es claro que la autoridad monetaria necesita contar con instrumentos nuevos y de mayor plazo, que le permitan ejercer un mejor control sobre los agregados monetarios y la inflación.

El mayor margen de acción de la TPM se da en el mercado en colones. Entre las principales dificultades para lograr una mayor vinculación de esta tasa con el sistema financiero están la elevada dola-

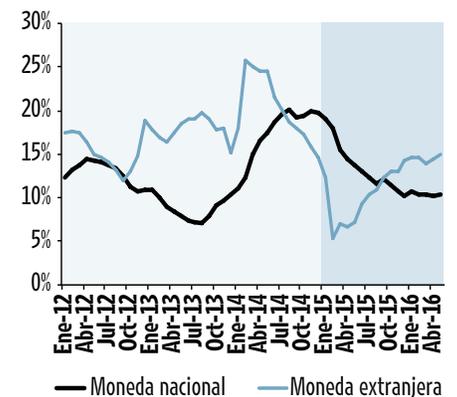
GRÁFICO 3.42

Evolución de la tasa de política monetaria y la tasa básica pasivas

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

rización del crédito del sector privado y el riesgo cambiario (BCCR, 2016a). Aunque el crédito en colones es superior, se observa un acelerado crecimiento del endeudamiento en dólares. En diciembre de 2015, el total de créditos del sistema financiero en moneda nacional fue de 9.481.872 millones de colones y en moneda extranjera fue equivalente a 6.836.315 millones de colones. No

GRÁFICO 3.43

Variación interanual del crédito del sistema financiero nacional, por tipo de monedas

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

obstante, a finales de ese año el crecimiento interanual de los créditos en colones fue de 10,3%, mientras que en dólares fue de 14,2% (gráfico 3.43).

Las bajas tasas de interés en dólares incentivan a los agentes a endeudarse más en moneda extranjera. El costo de recibir un crédito se refleja en la tasa activa promedio, que en 2015 fue de 15,5% en colones, frente a 9,6% en dólares

(gráfico 3.44). El mayor endeudamiento en dólares también es estimulado por la percepción de que el país mantiene un tipo de cambio fijo; esto minimiza el riesgo cambiario que deben asumir los agentes, especialmente aquellos que reciben ingresos en moneda nacional. Si los deudores no están considerando ese riesgo, una eventual depreciación podría aumentar la morosidad. Además, el elevado déficit fiscal genera presiones sobre las tasas de interés locales, por el incremento en la prima por el riesgo-país y las mayores necesidades de endeudamiento del Gobierno en el mercado interno. En el pasado, Costa Rica apostó por el endeudamiento externo para reducir las presiones sobre el mercado local; sin embargo, nueva emisión de deuda en el extranjero requeriría la autorización del Congreso. Otro factor que explica la brecha entre las tasas de interés nacionales y extranjeras son los elevados costos operativos de la banca pública, tema que se desarrolla en el siguiente apartado.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICA MONETARIA DURANTE EL 2015

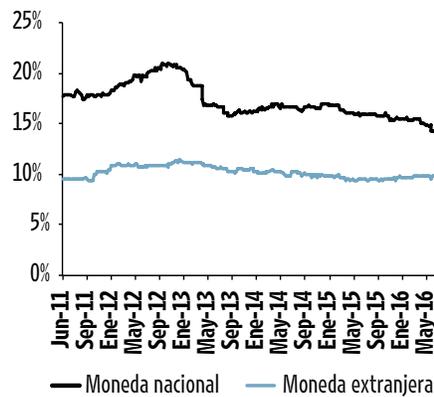
véase Muñoz, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Ineficiencia operativa de la banca explica rigidez en las tasas de interés

Veinte años después de la ruptura del monopolio de las cuentas corrientes, Costa Rica logró un notable crecimiento de su sector bancario. Sin embargo, algunos de los beneficios prometidos con la liberalización, como menores costos de endeudamiento y mejores tasas para el ahorro, siguen pendientes (PEN, 2015). De acuerdo con Villamichel (2015), en el país los bancos públicos se especializan en el mercado en colones, mientras que los privados se concentran en las operaciones en dólares. Además, pese a que el objetivo de la reforma era fomentar la competencia bancaria, esta se encuentra estancada desde el año 2000, al tiempo que la banca pública mantiene un comportamiento oligopólico en el mercado de intermediación en colones (Villamichel, 2015). Por otra parte, como se vio anteriormente, las altas tasas de

GRÁFICO 3.44

Tasas de interés activas promedio del sistema financiero nacional, por moneda



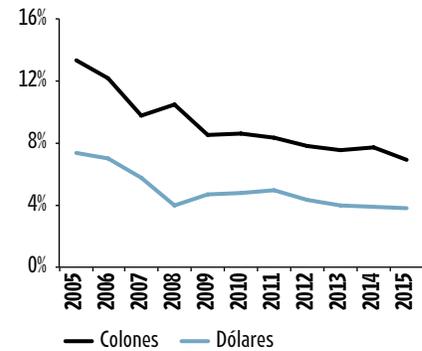
Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

interés en moneda nacional incentivan a los agentes económicos a endeudarse en dólares, aunque ello implique un riesgo cambiario. Dado este contexto, el presente Informe profundiza en el tema del desempeño del sector bancario, con un análisis sobre la evolución de la eficiencia operativa de los principales intermediarios financieros en el período 2005-2015. El objetivo es encontrar explicación a las rigideces de las tasas de interés del mercado, que al mismo tiempo restringen la efectividad de la política monetaria del Banco Central.

Un sistema bancario eficiente se caracteriza por tener márgenes de intermediación bajos; en otras palabras, la diferencia entre lo que se cobra por los créditos (tasa activa) y lo que se paga a los ahorrantes (tasa pasiva) debe ser lo más baja posible. Un margen de intermediación reducido fomenta el ahorro y la inversión, lo que a su vez incentiva la producción y la generación de empleo. Desde 2005 en Costa Rica se observa una modesta disminución en estos márgenes, tanto en colones como en dólares (gráfico 3.45), aunque la brecha entre ambas monedas se mantiene. Actualmente las tasas de interés en colones son altas, lo cual dificulta la inversión en proyectos por parte de las empresas y el consumo de las familias. En perspectiva internacional, el margen de intermediación en Costa Rica casi duplica el promedio de los principales

GRÁFICO 3.45

Márgenes de intermediación por moneda



Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

bancos de referencia³⁶, sobre todo en el mercado en colones.

El comportamiento oligopólico de la banca pública se refleja en el hecho de que sus entidades tienen menos costos de captación, dado que controlan más del 70% de las cuentas corrientes y de ahorro del país. La Ley del Sistema Bancario Nacional garantiza los depósitos del público solo en los bancos estatales, y no existe la figura de un seguro de depósitos para los bancos privados. Estos últimos dependen más de la captación de fondos en la bolsa de valores, lo cual impide que la intermediación financiera en colones sea más competitiva. En la intermediación en dólares la participación es más equitativa, ya que la banca privada representa el 55%.

Durante el proceso de intermediación, los bancos tienen que incurrir en gastos de operación que se reflejan en los precios que cobran a los usuarios (tasas de interés). De acuerdo con Corrales (2016b), una transacción en una sucursal tradicional cuesta entre 2 y 3 dólares, mientras que en medios electrónicos, como los cajeros automáticos, su valor es inferior a 0,5 dólares y por internet o banca telefónica el valor es mínimo. Para lograr más eficiencia es indispensable promover un mayor uso de los canales electrónicos de bajo costo.

Para medir la eficiencia de los intermediarios financieros se utiliza el índice de

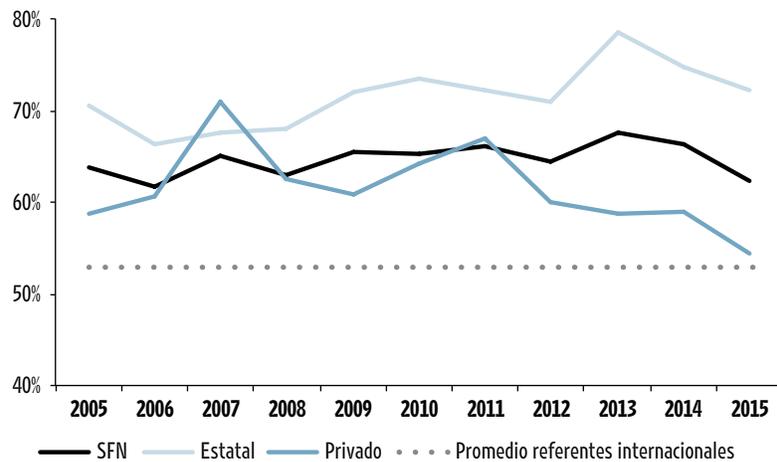
eficiencia operativa, que estima los gastos administrativos como proporción de los ingresos netos (ingresos financieros netos e ingresos operativos netos). Cuanto menor es este indicador, mayor es la eficiencia de la entidad, la cual tendrá más capacidad de reducir el costo de los préstamos (tasas de interés activas) o aumentar el rendimiento pagado por ahorrar (tasas pasivas). La eficiencia operativa de un banco depende de factores como la tecnología, la competencia del mercado, los costos de supervisión e inspección y las cargas impositivas, entre otros. El promedio de este índice en el sistema financiero nacional entre 2005 y 2015 fue de 62%, muy por encima del promedio internacional (52,9%; gráfico 3.46). No se observa una tendencia a la baja del indicador durante el período de estudio, lo cual podría obedecer a la falta de una política nacional que fomente la automatización de los procesos operativos del sector y la migración de los servicios tradicionales de alto costo (sucursales físicas) a medios electrónicos (cajeros automáticos, centros de atención telefónica, datáfonos, banca telefónica, entre otros). La inflexibilidad de los gastos operativos, o la falta de generación de nuevos ingresos, limita la capacidad de los intermediarios para subsistir con márgenes de intermediación más bajos.

En el caso de la banca estatal, entre 2005 y 2015 el índice pasó de 70,5% a 72,2%. Aunque los bancos han hecho esfuerzos para reducir los gastos de personal (de 71% a 66% como proporción del gasto total en el período indicado), ello no ha sido suficiente para lograr mayor eficiencia. Por su parte, la banca privada muestra una eficiencia operativa cercana al promedio de los principales referentes internacionales.

Aunque ambos sectores tienen márgenes de intermediación similares, las diferencias en los gastos administrativos y operativos explican la disparidad en los niveles de eficiencia. Los mayores gastos por empleado o la menor productividad laboral en los bancos públicos (gráfico 3.47) están ligados a las brechas de eficiencia con respecto al sector privado. Esta situación podría ser reflejo de la falta de economías de escala (menores costos ante mayor producción) en el sector estatal.

GRÁFICO 3.46

Evolución de la eficiencia operativa^{a/} del sistema financiero nacional, la banca estatal y la banca privada



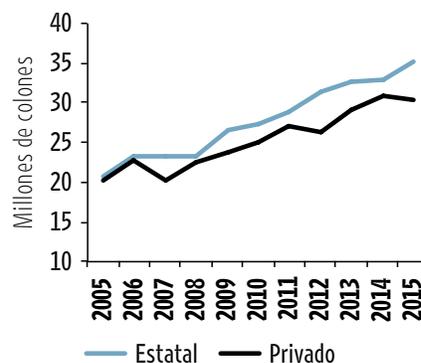
a/ Cuanto menor es el indicador, mayor es la eficiencia operativa de la entidad.

Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

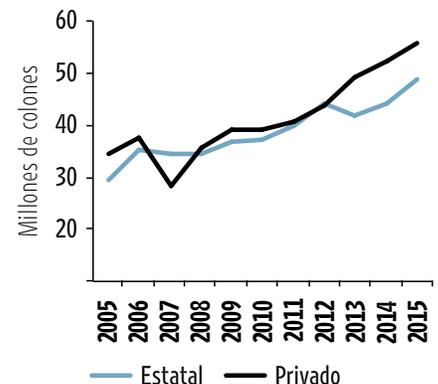
GRÁFICO 3.47

Evolución de los gastos administrativos^{a/} y los ingresos netos^{b/} por empleado y tipo de banco

a. Gastos administrativos^{a/}



b. Ingresos netos^{b/}



a/ Indicador Opex (*operating expenses*) por empleado.

b/ Se estima como el margen de contribución por empleado.

Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

Una tendencia contraria se observa al analizar los ingresos netos por empleado. En 2013, los bancos públicos lograron en promedio mayores ingresos netos, como resultado de un incremento de las comisiones, pero estos no les han permitido alcanzar la eficiencia de la banca privada. Entre 2005 y 2015, esta última mejoró su eficiencia operativa en 4,3 puntos porcentuales y redujo el peso de sus gastos de personal a 56,5%; sin embargo, ello no se ha traducido en menores tasas en

los préstamos o mayores tasas de ahorro para los clientes.

En el período analizado, la rentabilidad de la banca costarricense –estatal y privada– tendió a desmejorar. En términos generales han disminuido la competitividad y el rendimiento para los clientes del sistema financiero. Las reformas iniciadas en los años ochenta lograron reducciones parciales en los costos de la intermediación, pero no han generado el impacto previsto en términos de

mayores inversiones, producción, ingresos, empleo y pago de impuestos. Los bancos estatales tienen restricciones de contratación administrativa que elevan sus costos, y el desarrollo de los bancos privados se ha visto restringido al tener que competir con entidades públicas mucho más grandes. Las oportunidades para mejorar la operación de los bancos del Estado apuntan a aumentar los ingresos por comisiones de servicios con mayor innovación, reducir gastos de personal per cápita, impulsar la modernización tecnológica e incrementar la venta de productos financieros per cápita. Los bancos privados son más competitivos, pero existe un espacio de mejora en beneficio del usuario en el mercado de intermediación en colones.

Al considerar el resto de los intermediarios³⁷ se observa una gran variabilidad en la eficiencia operativa del sistema financiero nacional. Las mutuales registran el nivel más alto de ineficiencia, muy por encima del promedio nacional, con una diferencia superior a diez puntos porcentuales (gráfico 3.48). Por el contrario, las cooperativas de ahorro y crédito muestran el mayor nivel de eficiencia.

Dada la relevancia de los bancos públicos en la intermediación en colones, así como su peso en el cálculo de la tasa básica pasiva, las limitaciones de la política de reducción de las tasas de interés del BCCR podrían deberse a una lenta respuesta de los bancos del Estado en disminuir sus márgenes de intermediación, ya que esto implicaría bajar sus costos operativos. Dicho de otro modo, la ineficiencia operativa de la banca estatal y su poder oligopólico en la intermediación en colones constituyen una barrera para superar la rigidez de los ajustes a la baja en las tasas de interés que promueve el Banco Central. En ese sentido, pareciera que la banca privada se ampara en la menor eficiencia operativa de la banca pública para mantener márgenes superiores a los que existirían en un escenario de competencia más abierta y agresiva. Si hubiese un mayor grado de competencia y distribución del mercado en colones, se esperaría que la transmisión de la tasa de política monetaria a las tasas de mercado fuera mucho más efectiva en términos de tiempo y magnitud, en beneficio del

GRÁFICO 3.48

Índice de eficiencia operativa^{a/} por tipo de intermediario financiero. 2015



a/ Cuanto menor es el valor del indicador, mayor es la eficiencia operativa de la entidad.

b/ Banco Popular y Banhvi.

Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

crecimiento económico, el empleo y el bienestar humano. Sumado a lo anterior, se requiere un proceso de educación financiera para que la población haga un uso más intensivo de medios electrónicos, que reducen los costos de operación. Esto evidencia la necesidad de nuevas reformas financieras que promuevan la competencia y la reducción en los márgenes de intermediación. La situación actual está restringiendo las oportunidades de un mayor y más barato acceso a los recursos financieros, para que tanto los ciudadanos como las empresas puedan realizar sus proyectos de consumo e inversión.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFICIENCIA DE LA BANCA EN COSTA RICA

véase Corrales, 2016b, en www.estadonacion.or.cr

Población vulnerable excluida de la bancarización

El crédito es un componente fundamental del crecimiento económico, ya que facilita la inversión y el consumo de los hogares, sobre todo si se da en un ambiente de competencia entre entidades financieras, lo cual amplía las posibilidades de que la población acceda al crédito y permite una distribución más

equitativa de los recursos. En este contexto son muy relevantes las políticas que fomentan la bancarización, concepto que a nivel macroeconómico se entiende como el acceso de los agentes económicos a todos los servicios financieros formales disponibles (Tafur, 2009).

A pesar del acelerado crecimiento del crédito privado en Costa Rica, hay rezagos en la cobertura de la bancarización en los grupos y sectores más vulnerables, como las zonas rurales, las personas que tienen bajo nivel educativo y los adultos mayores. A partir del trabajo realizado por Jiménez y Retana (2014), García et al. (2016) analizaron el acceso al crédito, el servicio de la deuda y los medios de pago de los hogares del país. Dado que no existe una encuesta de alcance nacional especializada en bancarización, los autores utilizaron como fuente de información la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2013, del INEC. Esta investigación es novedosa porque aborda el tema desde una óptica microeconómica, con datos de los hogares, en lugar de registros agregados a nivel nacional. Para efectos de este estudio se define la bancarización, desde una perspectiva microeconómica, como la proporción de personas que tienen acceso a créditos formales, que reciben ingresos financieros o que usan tarjetas de crédito o débito para realizar gastos de consumo.

Además, esta investigación analiza el endeudamiento a partir de la clasificación de los hogares según perfiles sociodemográficos presentada en el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* (2015). Esta tipología permite considerar la diversidad de las estructuras familiares y sus patrones de consumo, los cuales no necesariamente están determinados por los ingresos. Así, según sus patrones de gasto se identifican seis tipos de hogares: i) alto poder adquisitivo, ii) independientes, iii) nucleares jóvenes, iv) nucleares mayores, v) adultos mayores, y vi) rurales (cuadro 3.22).

En promedio, el 61,1% de los hogares costarricenses está “bancarizado”³⁸. Los grupos que no están cubiertos son principalmente mujeres, adultos mayores de 65 años, personas no casadas (solteros, viudos, divorciados, separados) con bajo nivel educativo, desocupados o fuera de

CUADRO 3.22

Perfiles sociodemográficos de los hogares por grupo de gasto. 2013

Tipo	Porcentaje de la población	Gasto mensual per cápita ^{a/}	Promedio de miembros en el hogar	Característica de la jefatura
Alto poder adquisitivo	2	2.125.000	2-4	En su mayoría hombres casados de entre 40 y 49 años.
Independientes	13	509.000	1	Principalmente mujeres menores de 40 años, solteras, divorciadas o separadas, que tienen diez años o más de educación y realizan labores profesionales, administrativas o de ventas.
Nucleares jóvenes	27	377.000	2-3	Predominan hombres menores de 40 años, en unión libre o casados, con diez años o más de educación y ocupaciones diversas.
Nucleares mayores	31	273.000	4 o más	Jefatura puede ser masculina o femenina, con una edad promedio de entre 40 y 64 años. Su escolaridad es menor de nueve años y se desempeña como operario o técnico.
Adultos mayores	15	258.000	1-2	Son encabezados en su mayoría por mujeres viudas, mayores de 64 años y sin ocupación.
Rurales	12	156.000	4 o más	En su mayoría hombres de entre 30 y 49 años, en unión libre o casados, con menos de seis años de escolaridad y ocupaciones elementales.

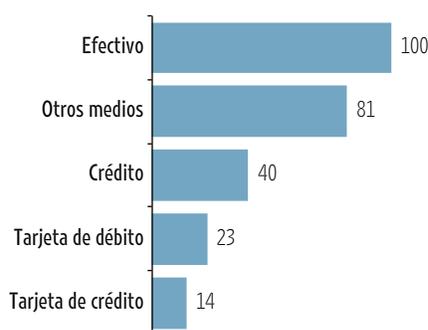
a/ El gasto mensual per cápita se estimó sin valor locativo. Las características de la jefatura corresponden a la moda de cada variable.

Fuente: PEN, 2015.

la fuerza de trabajo, empleados de ocupaciones elementales, pensionados del régimen no contributivo y los hogares rurales.

Uno de los rasgos de la bancarización es el uso de tarjetas de débito y crédito para realizar pagos, lo cual a su vez reduce los costos de transacción de las entidades financieras. En Costa Rica, el 100% de los hogares utiliza efectivo para pagar algunos de sus gastos de consumo, mientras que solo un 23% y un 14% emplean tarjetas de débito y crédito, respectivamente (gráfico 3.49). La manera en que se distribuye el uso de los medios de pago muestra notables diferencias y refleja los retos de la bancarización. El 69% se paga en efectivo (gráfico 3.50), mientras que las tarjetas de débito y crédito, en conjunto, cubren solo un 15% del gasto de consumo. Esto se podría explicar porque, aunque tienen acceso a otros medios de pago, las personas retiran efectivo de cajeros automáticos para hacer sus compras. Según tipos de hogar, los rurales y los de adultos mayores son los que menos usan

GRÁFICO 3.49

Uso de los medios de pago^{a/}. 2013 (porcentajes de hogares)

a/ El gráfico muestra la proporción de personas que han utilizado al menos una vez el medio de pago.

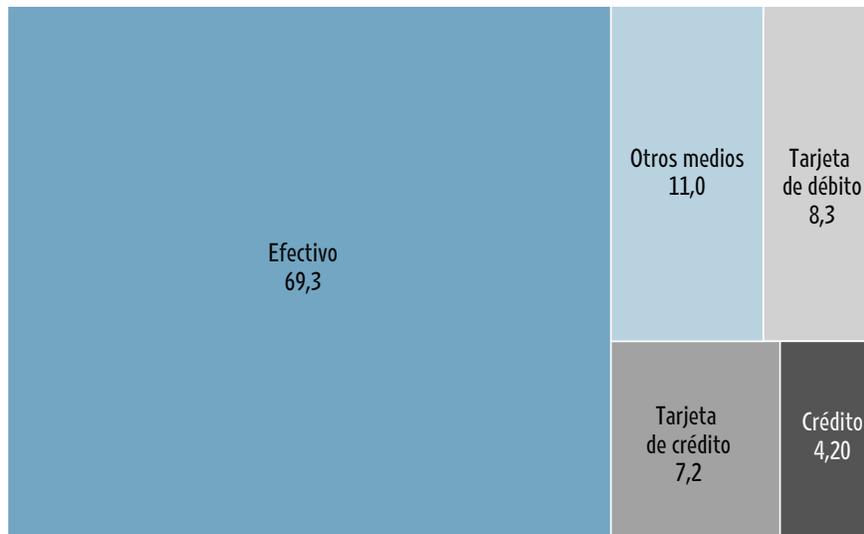
Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

tarjetas de débito (menos del 13%) y crédito (menos del 7%).

Según el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central (n° 7558), solo están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) los bancos, empresas, cooperativas y asociaciones autorizadas para realizar intermediación financiera. Hay empresas comerciales que brindan otras alternativas a hogares cuyo acceso al crédito formal es limitado. Esas transacciones se consideran informales porque los negocios que las ofrecen no tienen como principal objetivo la intermediación financiera, y en su mayoría se dedican a la venta de diversos artículos, en particular electrodomésticos (Camacho y Jiménez, 2010). Estas empresas, que no son supervisadas por la Sugef, se han convertido en un importante mecanismo de consumo, especialmente para sectores de bajos recursos. El 69,5% de los hogares del país tiene acceso al crédito³⁹; sin embargo, si se excluyen los pagos a empresas comerciales, el indicador desciende a 47,1%. Entre los hogares que más acceden a este tipo de

GRÁFICO 3.50

Distribución promedio del gasto de consumo de los hogares según medio de pago^{a/}. 2013 (porcentajes)

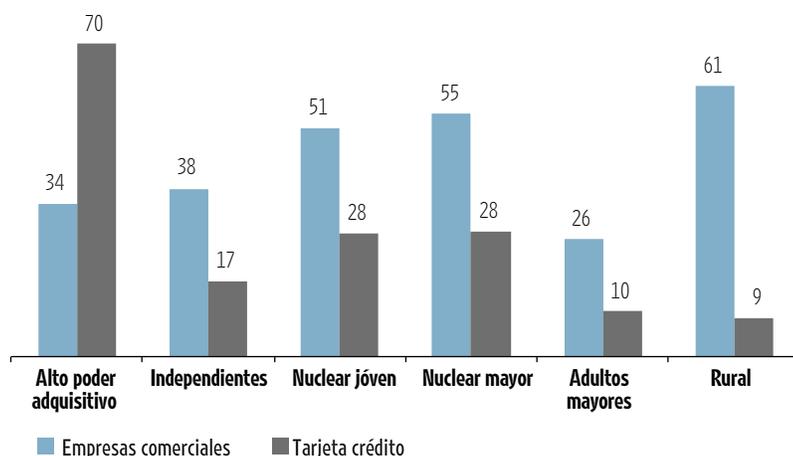


a/ El gráfico muestra la proporción de personas que ha utilizado al menos una vez el medio de pago.

Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

GRÁFICO 3.51

Hogares que realizaron pagos con tarjeta de crédito y recibieron financiamiento de empresas comerciales. 2013 (porcentajes)



Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

uso de préstamos informales. Por otra parte, el menor uso de créditos en hogares de adultos mayores podría obedecer a una resistencia a la bancarización.

Aunque el crédito es un instrumento para aumentar el consumo de los hogares, elevados niveles de endeudamiento podrían generar un alto servicio de la deuda (cuotas para el pago del préstamo y sus intereses) y más bien limitar el consumo. En los hogares costarricenses el servicio de la deuda es de 12,8%⁴⁰, lo cual significa que por cada 100.000 colones que los hogares reciben como ingreso total⁴¹, 12.800 se destinan al pago de préstamos⁴². El tamaño de la deuda en términos absolutos es mayor cuanto más elevado es el ingreso del hogar: los hogares del quintil más alto pagan en promedio 263.455 colones mensuales por este concepto, mientras que los de menores ingresos pagan 43.973 colones. No obstante, si se considera el servicio de la deuda como proporción de los ingresos se observa una relación inversa, es decir, los hogares de los quintiles inferiores destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al pago de las deudas⁴³ (gráfico 3.52): 16%, en contraste con un 11% en el quintil más alto.

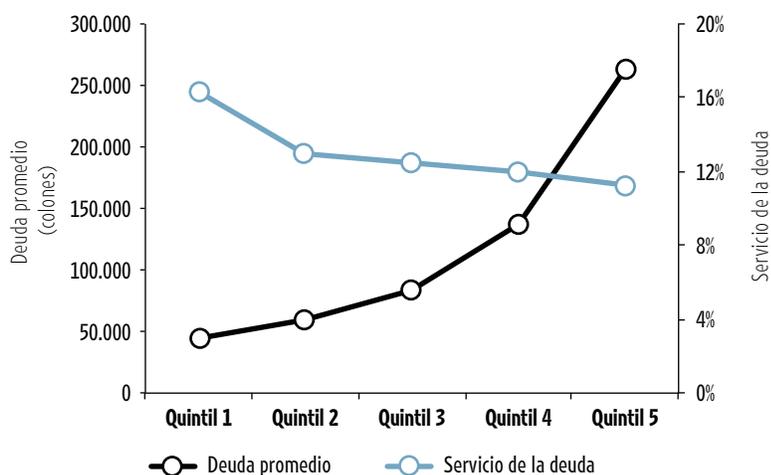
Por tipos de hogar, los que tienen los mayores niveles de servicio de la deuda son los rurales, los independientes y los nucleares jóvenes, fenómeno que podría evidenciar el uso de créditos de alto costo, como los de las empresas comerciales. Al analizar las características de las personas con mayor riesgo de no pago, o con probabilidad de tener un servicio superior al 20% de sus ingresos⁴⁴, destacan las que tienen bajo nivel educativo (primario o menos), entre 30 y 39 años de edad y viven en zonas rurales. Estas personas están accediendo a financiamiento en condiciones de alto costo (dado su mayor riesgo de no pago), lo cual podría generar un círculo vicioso que incremente el servicio de la deuda y limite aún más el consumo.

En síntesis, a pesar del crecimiento del sistema financiero en los últimos años, los grupos más vulnerables tienen dificultades para ser parte de la bancarización nacional. Esto podría estar presionándolos a utilizar instrumentos no supervisados y de alto costo. Ante este pano-

endeudamiento destacan los que tienen jefes o jefas menores de 50 años y con educación secundaria. Asimismo, más del 50% de los hogares rurales y los nucleares han recibido créditos de empresas comerciales (gráfico 3.51). Los hogares rurales,

aunque reportan una alta proporción de créditos comerciales, son los que menos usan instrumentos formales como las tarjetas de crédito. Pareciera entonces que la baja cobertura de la bancarización en este grupo se compensa con un mayor

GRÁFICO 3.52

Deuda pagada por los hogares y servicio de la deuda, por quintil de ingreso^{a/}

a/ El gráfico muestra la proporción de personas que han utilizado al menos una vez el medio de pago.

Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

rama, García et al. (2016) plantean tres retos para las políticas públicas. Primero, es fundamental mejorar la educación financiera, a fin de ampliar el uso de los medios disponibles en segmentos de la población que por factores sociales y culturales se han resistido a ello. Segundo, el bajo uso de tarjetas de débito y crédito en los hogares rurales sugiere que existen barreras geográficas para la bancarización. Además, la insuficiencia de ingresos

podría ser un obstáculo para acceder a los créditos formales. Finalmente, se debe considerar la posibilidad de supervisar a las empresas comerciales cuyo objetivo primario no es la intermediación pero que sirven como alternativas de financiamiento, para controlar los riesgos de morosidad y lograr que la información respectiva esté disponible para las entidades reguladoras.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ENDEUDAMIENTO Y
BANCARIZACIÓN DE LOS HOGARES**

véase García et al., 2016,
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Pamela Jiménez Fontana y Eduardo Alonso.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Crecimiento económico, encadenamientos y empleo*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador) y Daniela Anda; *Análisis del crecimiento de la productividad en Costa Rica, 2001-2015*, de Nanno Mulder, Isabel Patiño-Pascumal y Ricardo Monge-González; *Caracterización de las empresas costarricenses en el marco de la innovación*, de Jeffrey Orozco y Keynor Ruiz; *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica*, de Eduardo Alonso; *¿Cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?*, de Mauricio Soto; *El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación*, de Pierre Bachas y Mauricio Soto; *Un análisis sociodemográfico de cultura tributaria*, de Montserrat Botey; *Análisis de la política monetaria durante el 2015 y los primeros meses del 2016*, de José Alfonso Muñoz; *Estilos de endeudamiento de los hogares costarricenses*, de Catalina García, Pamela Jiménez-Fontana y Esteban Durán; *La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés y Análisis de la estabilidad cambiaria y su impacto en la economía*, de Gerardo Corrales.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Análisis de la actividad empresarial cantonal: hacia el crecimiento inclusivo*, de Lizette Brenes-Bonilla y Ligia Bermúdez-Mesén; *Exoneraciones aprobadas por el Plenario legislativo*, de Hannia Vega; *Efectos macroeconómicos de una depreciación*, de Alonso Alfaro, José Pablo Barquero, Jorge León y Evelyn Muñoz; *Resultados y lecciones aprendidas del proyecto Emprende*, de Petra Petry y Shirley Gayle; *Movilidad intersectorial de los ocupados en Costa Rica*, de Pamela Jiménez-Fontana, Rafael Segura y Esteban Durán.

Un agradecimiento especial a Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Edgar Ayales, Vladimir González, Miguel Gutiérrez,

María Estelí Jarquín, Ronulfo Jiménez, Marcelo Lebediker, Jennyfer León, Miguel Loría, Karla Meneses, Leonardo Merino, Susan Rodríguez, Julio Rosales, Ottón Solís, Jorge Vargas y Pablo Villamichel, por sus comentarios como lectores críticos. Al Observatorio de Mipymes, el INEC, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Hacienda, la Sugef, Procomer, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y el Micitt, por el acceso a sus bases de datos. A Alonso Alfaro, Nelson Castillo, Ivania García, Miguel Gutiérrez, Luis Loría, Gabriela Saborío y Jacqueline Zamora, por la información aportada. A Hannia Vega y José Antonio Ventura, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Esteban Durán, Natalia Morales, Rafael Segura y Ariel Solórzano por el procesamiento y edición de información.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, Leonardo Merino, Jorge Vargas Cullell, Eduardo Alonso, Miguel Gutiérrez Saxe y Esteban Durán.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 10 y 11 de mayo, 6 y 9 de junio y 18 de julio de 2015, con la participación de: Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Daniela Anda, José L. Arce, José Pablo Barquero, Javier Benecinotti, Margarita Bolaños, Reyner Brenes, Edna Camacho, Wilson Campos, Rafael Carrillo, José R. Castillo, Carlos Chaverri, Gerardo Corrales, Luis Carlos Delgado, Esteban Durán, Ivania García, Vladimir González, Felipe Guevara, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Pamela Jiménez, Marcelo Lebediker, Luis E. Loría, Miguel Loría, Karla Meneses, Leonardo Merino, Mauricio Meza, Ricardo Monge, Roxana Morales, Evelyn Muñoz, Jorge R. Muñoz, Priscilla Piedra, Marcelo Prieto, Álvaro Ramos, Keylor Ruiz, María Santos, Otton Solís, Mario Soto, Mauricio Soto, Susan Rodríguez, Jorge Vargas, Roberto Vargas, Rodolfo Vargas, Sofía Vargas, Pablo Villamichael, Fernando Zumbado y Norberto Zúñiga.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Se considera largo plazo el período 1992-2014.
- 6** Se trata en efecto de un estudio exploratorio, ya que, dada la disponibilidad actual de datos, no cumple con el requisito teórico de al menos treinta observaciones, lo cual hace el que modelo pierda grados de libertad.
- 7** Estimaciones realizadas a partir de las cuentas nacionales año base 1991, por la disponibilidad de datos trimestrales.
- 8** Luego del cierre de sus operaciones de manufactura, la empresa anunció que ofrecerá servicios relacionados con tecnologías de información y comunicación, investigación y desarrollo, finanzas y recursos humanos.
- 9** El contenido tecnológico es estimado por Procomer con la metodología de la OCDE. De acuerdo con esa fuente, las exportaciones de alto contenido tecnológico incluyen: procesamiento de datos y equipos, aparatos de televisión, transistores, turbinas, equipos de generación de energía, productos farmacéuticos, aeroespaciales, instrumentos de óptica y cámaras de telecomunicaciones. Las de medio contenido tecnológico incluyen: vehículos de pasajeros y piezas, vehículos comerciales, motocicletas y repuestos, fibras sintéticas, productos químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, tuberías y tubos, motores, maquinaria industrial, bombas, barcos y relojes.
- 10** Estas cifras no coinciden con las reportadas en el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, dado el cambio metodológico en la contabilidad de la balanza de pagos.
- 11** Está compuesto por todas las empresas que no están en un régimen especial y no reciben incentivos fiscales.
- 12** Incluye empresas en zonas francas y el régimen de perfeccionamiento activo.
- 13** La productividad laboral se estimó considerando el valor agregado y la población ocupada por sector económico, a partir de la matriz insumo producto del año 2012.
- 14** Para estimar el modelo, se utilizó como variable dependiente la transformación logarítmica del salario por hora, el cual se obtuvo de multiplicar el ingreso mensual reportado por 12/52 y dividirlo entre el número de horas trabajadas por semana.
- 15** Incluye el dominio de un segundo idioma como una habilidad técnica.
- 16** Esa política se reforzó con la aplicación de una política cambiaria de minidevaluaciones, buscando que el tipo de cambio real se mantuviera neutral.
- 17** Las estadísticas de las exportaciones de servicios para el 2015 fueron elaboradas a partir del nuevo manual de balanza de pagos (MBP6), que modifica la clasificación de los diferentes servicios. Por lo anterior, las cifras de 2015 no son comparables con las de los años anteriores, y no se dispone aún de la actualización de los cálculos respectivos. Esta situación no se presenta en las cifras de exportaciones FOB por principales productos, aunque sí en las de balanza de pagos, ambas del BCCR.
- 18** Entre los servicios bajo el régimen de zonas francas están las nuevas actividades de la firma Intel. Luego del cierre de sus operaciones de manufactura, la empresa anunció su continuidad en el país para el desarrollo de actividades de servicios, como tecnologías de información y comunicación (TIC), investigación y desarrollo, finanzas y recursos humanos. En el campo de las TIC se pasó del nivel 1 al nivel 3, para atender consultas de mayor complejidad; se elaboran programas de cómputo; se asumió el desarrollo y la administración de la página web de la organización a nivel mundial y se estableció un centro de ciberseguridad. En el Centro de Investigación y Desarrollo se diseñan microprocesadores y se realizan las pruebas antes de autorizar la manufactura de alto volumen.
- 19** Sin embargo, actualmente el sector enfrenta una escasez de recursos humanos. El flujo sostenido de IED en el sector de alta tecnología ha intensificado la competencia por el capital humano disponible en el país y ha incrementado los costos laborales.
- 20** En la actualidad existen varios programas de financiamiento para proyectos de innovación: el Programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa (Propyme), con una disponibilidad de recursos de aproximadamente 400.000 dólares por año; el Fondo de incentivos para el desarrollo tecnológico, con recursos de entre dos y tres millones de dólares anuales, y el Programa de innovación y capital humano para la competitividad, con diez millones de dólares provenientes de un préstamo del BID. Como se puede constatar, los recursos disponibles para el fomento de la innovación son bastante modestos.
- 21** A este respecto, el Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PEN, 2014) señala que la política de fomento productivo impulsada en las últimas décadas ha sido insuficiente para promover el desarrollo tecnológico, por las debilidades observadas en el campo de la innovación en las empresas, la escasa oferta de personal técnico y científico en relación con la demanda, los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo y las pocas patentes generadas por costarricenses.
- 22** Los ingresos mixtos son los ingresos de las empresas que no están constituidas como sociedades. Se les llama mixtos porque una parte corresponde a ganancias del capital y otra a las del trabajo.
- 23** Datos de la Cepal, el Banco Central de Honduras, la Contraloría General de la República de Panamá y el Banco de Guatemala.
- 24** En febrero de 2011, mediante la directriz 013-H, el Poder Ejecutivo dispuso la aplicación de una serie de medidas de contención del gasto público. En 2012 emitió la directriz 033-H, que incrementaba el número de instituciones que no estaban sujetas a esas medidas. Luego, a finales del mismo año, se promulgó la directriz 040, que eliminó el congelamiento de plazas.
- 25** La norma fija el aporte estatal al Fodesaf en 593.000 salarios del Poder Judicial, cuyo monto unitario en la actualidad es de 424.200 colones. Esto significa alrededor de un 1% del PIB.

26 En la actualización de este año se identificaron tres nuevas leyes que contienen exoneraciones y no fueron incluidas en la matriz de 2015 porque su publicación estaba pendiente. Esas leyes son: n° 7983, con cuatro exoneraciones; n° 9274, con dos exoneraciones, y n° 9292, con dos exoneraciones.

27 A diferencia de la utilidad de una empresa antes de impuestos, la utilidad comercial es la ganancia neta antes del pago de cualquier impuesto o contribución obligatoria.

28 Una política procíclica implica el aumento del gasto del Gobierno o la disminución de los impuestos en etapas expansivas, y la reducción del gasto o el incremento de los impuestos en etapas de recesión.

29 A mediados de los años noventa se llevó a cabo la reforma fiscal más fuerte de las últimas décadas: el impuesto de ventas pasó de 10% a 15% por dieciocho meses, para luego quedar en la tarifa actual de 13%.

30 Los datos incluyen 222.352 empresas y un total de 617.929 observaciones en el período de estudio.

31 La tasa óptima se estima como $1/(1+\text{elasticidad})$.

32 El BCCR fija el rango meta con base en la inflación de los principales socios comerciales del país (2%-4%). El ajuste se realiza según la importancia relativa del comercio bilateral con cada socio. El 46,5% de la composición de la inflación de los socios comerciales está ligado a la inflación de Estados Unidos.

33 Se observó una apreciación real a pesar de que en esos mismos años hubo períodos de apreciación y depreciación nominal.

34 Se parte del supuesto de que la economía se encuentra en situación de pleno empleo.

35 El ajuste en el tipo de cambio nominal se basó en el diferencial observado entre la inflación local y la de los principales socios comerciales del país. En los últimos años el régimen tomó como referencia la meta inflacionaria.

36 Incluye Scotiabank, HSBC, Santander, Citigroup y BBVA.

37 Se excluye la Caja de ANDE debido a que es un ente gremial que opera mediante deducciones y transacciones automáticas para la atención de los préstamos y la captación de recursos. Tampoco se incluyen las casas de cambio.

38 Se consideran "bancarizadas" las personas que cumplen con alguna de las siguientes características: i) tienen acceso al crédito formal, dado que realizan pagos por concepto de: abonos a tarjetas de crédito, créditos de vivienda y otros préstamos (excluye créditos de casas comerciales), ii) reciben algún tipo de ingreso por concepto de préstamos de vivienda, créditos para desarrollo de actividades, ingresos por otros préstamos y depósitos o ahorros a la vista, o iii) usan tarjetas de débito o crédito para realizar gastos de consumo. Por la disponibilidad de datos de la Enigh, se consideran "no bancarizadas" las personas que tienen cuenta de ahorro en un banco y no utilizan tarjeta de débito.

39 Se considera que un hogar tiene acceso al crédito si, en el mes anterior a la realización de la encuesta, utilizó una tarjeta de crédito para pagar un gasto de consumo, o bien reportó un pago o abono por concepto de tarjeta de crédito, créditos de empresas comerciales, crédito de vivienda y otros préstamos con entidades financieras.

40 Esta estimación coincide con la presentada por Jiménez y Retana (2014).

41 Ingreso bruto sin valor locativo.

42 Incluye el financiamiento del hogar con tarjetas de crédito y los pagos mensuales por créditos de vivienda, con empresas comerciales y otros préstamos (no de vivienda).

43 Solo se consideran los hogares con acceso a crédito, que representan el 69,5% del total.

44 De acuerdo con la literatura especializada, un agente se considera en riesgo de no pago si su servicio de la deuda es superior al 30% de su ingreso.