

## CAPÍTULO

## 9

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## BALANCE

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

## INDICE

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Hallazgos relevantes                  | 295 |
| Valoración general                    | 297 |
| Valoración del Balance económico 2019 | 298 |
| Aspiraciones                          | 298 |
| Introducción                          | 299 |

### La pandemia golpea en un momento de debilidad económica y de problemas de solvencia en las finanzas públicas

|  |            |
|--|------------|
| Costa Rica cerró el año 2019 con una débil dinámica económica y pocas oportunidades laborales  | 300        |
| A pesar de la reforma fiscal, en el 2019 aumentaron los desafíos para lograr solvencia en las finanzas públicas                        | 306        |
| Durante el 2019 el Banco Central mantuvo la estabilidad monetaria favorecida por bajas presiones externas a los precios                | 313        |
| <b>2020: Costa Rica se enfrenta a un shock de oferta y demanda agregada que desestabiliza su frágil economía</b>                       | <b>316</b> |
| Crisis económica mundial inducida por la pandemia del covid-19 con previsiones de una recuperación gradual e incierta                  | 317        |
| Las presiones desinflacionarias y limitaciones de la política monetaria se acentúan como respuesta al covid-19                         | 324        |
| La crisis derivada del Covid-19 minimiza el margen de error en el manejo de las finanzas públicas                                      | 325        |
| Deterioro de las expectativas de los consumidores y de los empresarios refleja uno de los estados de mayor pesimismo económico en años | 330        |
| <b>Las respuestas institucionales a la crisis económica inducida por el shock pandémico: una sistematización preliminar</b>            | <b>331</b> |
| Respuestas institucionales introducen nuevos actores en la definición de condiciones de la actividad económica                         | 331        |
| La simplificación de trámites gana presencia retórica como estrategia para la reactivación   | 333        |

## HALLAZGOS RELEVANTES

- Antes del *shock* económico producido por la pandemia del covid-19 en 2020, la actividad económica venía mostrando una clara tendencia a la desaceleración desde el año 2015. En el 2019 se registró la tasa de crecimiento más baja (2,1%) de las dos últimas décadas (con excepción del periodo 2008-2009). La desaceleración se acompañó de una pérdida de puestos de trabajo, resultado no solo del bajo dinamismo económico, sino, también, de la falta de conexión entre la estructura productiva y el mercado laboral.
- En 2019, únicamente las actividades de electricidad, transporte y enseñanza reportaron tasas de crecimiento mayores a las del 2018; por el contrario, el agro, la construcción, minas y comercio decrecieron, el resto de las actividades se desaceleraron en relación con el año anterior.
- En 2019, las exportaciones de bienes crecieron en términos nominales 2,4%, porcentaje menor al reportado en 2018 (5,7%) y en la última década (4,7%). La menor tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes se acompañó de un estancamiento en el dinamismo de las ventas externas de servicios, que registraron un crecimiento nominal de 4,5%, similar al del 2018, pero menor al promedio de la década (6,8% entre 2007 y 2018).
- En 2019 la actividad productiva asociada a la IED continuó siendo un factor dinamizador de la economía, aunque marcó una tendencia hacia una menor participación respecto del PIB.
- Con la aprobación de la *Ley 9635* (reforma fiscal), el país inició el 2019 con una menor incertidumbre en relación con las finanzas públicas, situación que mejoró la confianza de los inversionistas, generó mayores facilidades para la colocación de deuda, y una mejor liquidez. Sin embargo, el año cerró con un déficit fiscal superior al esperado, debido a un significativo aumento en el gasto, lo cual generó alertas en el mercado local e internacional sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Los factores que presionaron el fuerte aumento del gasto público en 2019 son: el servicio de la deuda, las transferencias corrientes y el gasto de capital.
- A partir de marzo 2020, el impacto económico en términos de producción ocasionado por la crisis del Covid-19, generó una contracción del 5% de la actividad económica, un nivel de actividad similar al que registró la economía costarricense en el 2017. La tasa de decrecimiento de la economía, en su conjunto, alcanza un nivel extraordinariamente bajo, solamente comparable con el decrecimiento registrado en la crisis de los ochenta.
- En los primeros meses del 2020, el déficit financiero acumulado del Gobierno Central, corregido por la estacionalidad, se incrementó del 6,6% al 8,2% del PIB en comparación con el mismo período de 2019.
- En los primeros tres trimestres del 2020 hubo un fuerte declive en el nivel de confianza de los consumidores de según el Índice de Confianza del Consumidor, pues pasó de 36,6 a 28,3 en una escala de 100. Este último puntaje expresa uno de los estados de pesimismo más acentuados desde que se registra este índice.

## Cuadro 9.1

Resumen de indicadores económicos. 2013-2019<sup>a/</sup>

| Indicador   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | Promedio 2009-2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| <b>Oportunidades</b>  |       |       |       |       |       |       |       |                    |
| Crecimiento del PIB real por persona (%)                                      | 1,0   | 2,2   | 2,4   | 3,0   | 2,7   | 1,5   | 1,0   | 1,9                |
| Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)              | 0,3   | 2,3   | 4,0   | 4,1   | 1,5   | 0,1   | 1,0   | 2,0                |
| Formación bruta de capital/PIB (%)  | 20,1  | 20,0  | 19,9  | 20,0  | 18,8  | 18,9  | 17,0  | 19,5               |
| Crédito al sector privado (% PIB)   | 40,4  | 43,1  | 44,5  | 46,9  | 47,2  | 47,3  | 44,0  | 42,2               |
| Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) <sup>b/</sup> | -1,1  | 5,6   | 0,7   | 7,9   | 6,9   | 6,1   | 1,6   | 4,6                |
| Tasa de desempleo abierto (%) <sup>c/</sup>                                   | 8,3   | 9,7   | 9,6   | 9,5   | 9,3   | 12,0  | 12,4  | 9,5                |
| Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>              | 118,7 | 121,4 | 125,7 | 127,5 | 127,2 | 127,5 | 128,6 | 121,3              |
| Ingreso promedio real, mensual, de los ocupados <sup>e/</sup>                 | 508,0 | 492,0 | 493,0 | 502,0 | 507,0 | 503,0 | 511,0 | 491,0              |
| Índice de términos de intercambio (2012=100)                                  | 100,6 | 102,1 | 109,1 | 112,6 | 110,4 | 107,4 | 108,6 | 104,1              |
| <b>Estabilidad</b>  |       |       |       |       |       |       |       |                    |
| Inflación (IPC 2015=100) (%)  | 3,68  | 5,13  | -0,81 | 0,77  | 2,57  | 2,03  | 1,52  | 3,1                |
| Déficit comercial/PIB (%) <sup>f/</sup>                                       | 12,9  | 12,7  | 10,1  | 9,3   | 9,1   | 8,8   | 7,4   | 9,6                |
| Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>g/</sup>                             | 4,9   | 4,9   | 3,5   | 2,2   | 3,4   | 3,3   | 2,4   | 3,6                |
| Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>h/</sup>            | 80,4  | 83,9  | 78,8  | 79,8  | 83,8  | 85,8  | 85,8  | 85,3               |
| Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) <sup>i/</sup>               | -5,4  | -5,6  | -5,7  | -5,2  | -6,1  | -5,8  | -6,9  | -5,2               |
| <b>Solvencia</b>  |       |       |       |       |       |       |       |                    |
| Ahorro nacional neto/PIB (%)  | 7,7   | 7,6   | 8,8   | 10,0  | 9,7   | 10,0  | 9,0   | 9,1                |
| Reservas internacionales netas como % del PIB                                 | 14,74 | 14,26 | 14,30 | 13,25 | 12,23 | 12,38 | 14,42 | 13,39              |
| Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>j/</sup>                      | 28,8  | 29,8  | 30,9  | 34,7  | 38,2  | 42,5  | 45,7  | 31,6               |
| Deuda pública externa/PIB (%) <sup>k/</sup>                                   | 7,1   | 8,7   | 10,1  | 10,4  | 10,2  | 10,7  | 12,8  | 8,4                |
| Gasto público en educación/PIB (%)  | 7,3   | 7,3   | 7,4   | 7,5   | 7,6   | 7,3   | 7,3   | 7,2                |

a/ Estimaciones hechas con base en datos de Cuentas Nacionales del 30 de julio 2020.

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

c/ Los datos de empleo corresponden al cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el promedio IPC 2019. Cifra en miles de colones.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos obtenidos en el balance comercial acumulado. No incluye el ajuste de balanza de pagos.

g/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

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

i/ El promedio del déficit financiero se estima a partir del 2006, debido a los cambios metodológicos generados en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

k/ Las reservas netas del BCCR hasta diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de las zonas francas.

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

k/ 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 informes anteriores.

## Valoración general

Este capítulo valora la evolución de la economía costarricense en el periodo previo a la pandemia del covid-19, que golpea al país en marzo de 2020, así como los efectos productivos y fiscales que ese *shock* produjo en los seis meses posteriores. Este análisis se sustenta en las tendencias de mediano plazo que ediciones anteriores del Informe había identificado. Desde esta perspectiva, la pandemia afectó al país en un momento de gran fragilidad en su dinamismo económico y de una crítica situación en las finanzas públicas.

En efecto, la capacidad de la economía de aportar al desarrollo humano por medio de la generación de oportunidades laborales y empresariales venía en declive durante la última década. Esta tendencia se había agudizado aún más en los últimos años y el 2019 fue reflejo de ello. En ese año se registró un bajo crecimiento económico, inferior a la tendencia de largo plazo; mal desempeño del mercado laboral y la agudización del desbalance en las finanzas del gobierno central, limitando espacio fiscal para implementar respuestas ante una eventual crisis.

La situación en el ámbito de las oportunidades, estabilidad y solvencia económicas durante el periodo bajo análisis puede sintetizarse en tres constataciones generales.

La primera es que Costa Rica cerró el 2019 con la más débil dinámica económica y las menores oportunidades laborales del último lustro. La economía mantuvo su tendencia a la desaceleración, con mini-ciclos de recuperación y reversión de tendencia en ciertas áreas y periodos puntuales. A nivel nacional, la tasa de crecimiento del PIB presentó la cifra más baja (2,1%) de las últimas dos décadas (con excepción de la observada en 2008-2009). La desaceleración se dio en la mayor parte de las ramas productivas inclusive en las que habían destacado por su alto dinamismo, como el turismo. Este bajo crecimiento presionó al alza la tasa de desempleo, lo cual se agrava aún más por la desconexión entre la estructura productiva y la capacidad de creación de empleo, que ha sido analizado en ediciones anteriores del Informe. El consumo de los hogares, las exportaciones de bienes y la inversión (pública y privada) presentaron importantes bajas en su crecimiento con respecto al año anterior, con una amplia brecha en el dinamismo entre los sectores cobijados por el régimen especial (zonas francas) y el resto de las actividades.

La exportación de bienes había sido una de las fuentes de dinamismo en los últimos años, pero la caída en los precios de algunos bienes agrícolas y la crisis política y

social de Nicaragua impactaron negativamente el desempeño. La exportación de servicios, el elemento más dinámico del sector externo cerró el año con resultados mixtos. Estos resultados impulsaron un enfriamiento de la actividad económica, que redujo también las importaciones totales.

La segunda constatación es que, a pesar de la reforma fiscal aprobada a finales de 2018, en el 2019 aumentó la insolvencia en las finanzas públicas del gobierno central. Una tímida mejora en la recaudación tributaria se vio opacada por las malas condiciones del endeudamiento en que se incurrió para hacer frente a las necesidades de liquidez, en el corto plazo, del Gobierno y la expansión del gasto. Esto condujo a un cierre del año con un déficit fiscal de 6,9% del PIB, muy superior al presupuestado, y crecientes necesidades de financiamiento y de acceso a mercados para reducir el costo del endeudamiento.

Uno de los principales avances tributarios fue la implementación del impuesto sobre el valor agregado (IVA). Esto permitió aumentar la base tributaria de la mayor parte de los bienes y servicios de la economía. El impuesto de ventas internas pasó de un crecimiento del 3,2% a un 23% entre el 2018 y 2019, uno de los mayores desde que se tienen registros. Además, se logró reducir el crecimiento de uno de los rubros más grandes, las remuneraciones del Gobierno Central, que pasaron del 4,6% al 3,4% en el mismo periodo. No obstante, el servicio de la deuda mostró un fuerte aumento del 23,5%. En su conjunto, el aumento en el gasto por intereses, las transferencias y el gasto en capital explican el aumento del déficit fiscal al cierre del año.

Este capítulo dedica especial atención a la gestión que hace el Gobierno de la deuda pública, dado el gran peso que ésta tiene en la insolvencia en las finanzas públicas. En este sentido, se documenta que las buenas prácticas establecidas por organismos internacionales tienden a incumplirse. Se dieron leves mejoras en aspectos muy puntuales como en la estructura de la deuda, aumentando los plazos de vencimiento promedio de la deuda estandarizada entre el 2018 y el 2019 (el largo plazo pasó de representar un 26% a un 69%). Esto implica una mejora al reducir las concentraciones de vencimientos en periodos cortos. En general, esta y otras mejoras que se detallan en el capítulo eran altamente vulnerables a una mayor incertidumbre fiscal, por lo que no comprendían un contexto adecuado para afrontar una crisis como la que se terminó desarrollando por la pandemia del covid-19.

La tercera constatación general es que el *shock* de oferta y demanda agregada derivado de la pandemia desestabilizó una frágil economía y minimizó el margen de error en el manejo

de las finanzas públicas. Este *shock* paralizó una parte del sistema productivo del país y ha presionado aún más las finanzas públicas para hacer frente a las necesidades de contención sanitaria y posteriores esfuerzos de reactivación y reconstrucción económica. A mayo de 2020, el nivel de actividad económica, medido por el índice mensual de actividad económica (IMAE), indicaba que la reducción había sido de tal magnitud que, en únicamente tres meses la economía retrocedió, en capacidad productiva, aproximadamente un quinquenio, pues los niveles llevaron el indicador a los reportados en el 2015.

Un estudio de redes productivas que analiza las transacciones del sector privado y formal a nivel nacional y regional permitió identificar la existencia de una gran dependencia de la mayor parte de la actividad económica del país al sector de comercio de la región Central-GAM. Por ello, un *shock*, como lo ha sido la paralización de actividades de comercio en esta región tiene graves consecuencias en el resto de los sectores y regiones, ya que este es el principal proveedor y comprador del resto de la economía (véase Capítulo 2).

Este *shock*, junto con un aumento en la incertidumbre y los procesos recesivos de los principales socios comerciales, generó una importante destrucción de puestos de trabajo. Como consecuencia, se afectó fuertemente los ingresos de los hogares, como se documenta con en el Capítulo 8. Ello, a su vez, terminó reduciendo los ingresos tributarios, lo que profundizó aún más la crisis fiscal. Los requerimientos para atender la pandemia, en términos de transferencias y de gasto sanitario, forzaron aún más el gasto del gobierno y obligó a un nuevo y rápido endeudamiento público. Al cierre de la edición de este capítulo, el país se encuentra en discusiones sobre las condiciones de un acuerdo de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional, las cuales ponen a prueba la capacidad de concretar compromisos entre distintos sectores y poderes del Estado.

En síntesis, impacto del *shock* vino a desnudar las precarias condiciones de la economía costarricense al cierre del 2019. La urgencia de tomar decisiones con respecto a la difícil situación fiscal puede impactar el proceso de reconstrucción económica que se espera en el 2021, y a su vez, los recursos que el país posea para financiar áreas claves del desarrollo humano. La complejidad de la situación se agrava cada día, mientras esas decisiones sigan sin tomarse.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2019

Durante el 2018 y la primera mitad del 2019, la evolución de la economía costarricense fue negativa debido a factores estructurales y coyunturales. El riesgo de sufrir retrocesos en las oportunidades de desarrollo humano de la población y del país aumentó en un contexto de desaceleración económica, y como consecuencia de una desconexión estructural entre producción y empleo. Aunado a lo anterior, el sector exportador costarricense se vio afectado por las tensiones comerciales y políticas existentes entre las principales economías mundiales, y por la crisis sociopolítica de Nicaragua.

El espacio del Gobierno para estimular la producción mediante inversión públi-

ca y gasto se ve limitado por los desbalances fiscales. Fue necesario actuar de manera simultánea sobre el crecimiento, los encadenamientos productivos y el mercado laboral, sin recursos públicos, y en un entorno externo desfavorable. Ante tal panorama, el país aprobó, a finales del 2018, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y la emisión de 1.500 millones de dólares en eurobonos, a mediados del 2019. Ambas acciones tenían el objetivo de darle sostenibilidad a las finanzas públicas en el corto y mediano plazo. Además, el Banco Central pudo mantener la estabilidad monetaria y cambiaria, y empezó a crear mejores condiciones para la reactivación económica al reducir el encaje mínimo legal y la tasa de política monetaria.

Aun así, la economía mantuvo una situación inestable: la producción presentó una baja tasa de crecimiento y siguió existiendo un alto desbalance en las finanzas públicas. Esta situación solo se habría podido resolver si, a corto plazo, la economía hubiera crecido con mayor dinamismo y se hubiera aplicado la reforma fiscal. Sin embargo, la secuencia entre la aprobación de la reforma y la reactivación económica no se dio, lo que mantuvo al país en una posición negativa. La confianza de los consumidores e inversionistas se erosionó de manera importante, y provocó el aumento de la desconfianza ciudadana en las instituciones y el rumbo del país.

## Aspiraciones

### » CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”<sup>1</sup> y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los niveles crecientes de competitividad “auténtica”<sup>2</sup> 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 controlado<sup>3</sup>, pero no por causa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

### » ESTABILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente, y de 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, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país<sup>4</sup>.

### » NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones del 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; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de 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; dispuesto 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 proyección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## BALANCE

## 9

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

**Introducción**

El presente capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas durante los años 2019 y 2020, hasta el momento en que la información disponible lo permitió, al cierre de este Informe en setiembre; se parte de una visión de mediano y de largo plazo, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con ese propósito, se analizan diversos indicadores de tipo económico, social e institucional con el fin 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 cual 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 evidencian el 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 en las distintas zonas del país, lo que también refleja equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos los 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 de realizar inversiones físicas y sociales. Para valorar todos estos aspectos se usan como ejes de análisis el crecimiento económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

En este Balance de la economía se estudian los principales indicadores en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia: inflación, tipo de cambio, tasas de interés; así como la evolución del PIB y sus componentes: empleo, ingresos, exportaciones, déficit fiscal, exoneraciones y deuda pública, además de los principales indicadores económicos. Este Informe realiza, también, un seguimiento extraordinario de la situación económica durante el primer semestre del 2020 en materia de crecimiento económico y finanzas públicas, sobre todo por el impacto que tuvo la pandemia del covid-19 sobre la economía. Las cifras publicadas son preliminares y corresponden a los datos disponibles hasta la fecha de cierre de edición del Informe (setiembre del 2020), pero permiten dimensionar parte del impacto que tuvo esta crisis sobre el país en materia económica.

Debido a que durante el período objeto de análisis, se produjo un abrupto cambio en las condiciones del país como consecuencia del *shock* inducido por la pandemia del covid-19, este capítulo se divide en tres apartados para analizar la situación económica del país. La primera es el diagnóstico de la situación prevale-

ciente en el momento en que la pandemia golpea al país (período pre-pandemia). A partir de un recorrido de los principales indicadores, se muestra el estado en que la economía costarricense cerró el 2019, y se describen los primeros meses del 2020. Se analiza el crecimiento de la actividad costarricense de acuerdo con sus componentes, la problemática de la desconexión entre la estructura productiva y el empleo, así como los primeros efectos producidos por los ajustes en las finanzas gubernamentales, derivados de la entrada en vigor del componente tributario de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas y la gestión de la deuda. La segunda parte describe la naturaleza y los primeros impactos económicos del *shock* inducido por la pandemia. Específicamente, en esta sección se describen las áreas más afectadas, y los mecanismos de transmisión del impacto productivo y fiscal. Se evidencian, además, algunas de las mayores consecuencias, derivadas del golpe a la economía, la productividad y las finanzas públicas. La tercera parte contiene un primer esfuerzo de sistematización de los tipos de respuesta que han brindado las distintas instituciones, hasta el mes de agosto de 2020.

**La pandemia golpea en un momento de debilidad económica y de problemas de solvencia en las finanzas públicas**

Esta primera parte del capítulo se enfoca en la valoración de las tendencias y la

situación económica prevaleciente en el momento en que Costa Rica se enfrentó al *shock* inducido por la pandemia del covid-19. Los insumos principales corresponden a dos análisis en profundidad, uno del sector real y empleo (Meneses y Córdova, 2020a) y otro del sector fiscal (Lankester y Villamichel, 2020a). Además, se estudian los principales indicadores en materia monetaria y sector financiero.

La principal conclusión es que la economía costarricense se encontraba en una situación frágil y vulnerable debido a la convergencia de tendencias negativas, tanto de corto plazo como de largo plazo. En 2019 continuó la tendencia a la desaceleración del crecimiento económico; se presenta la tasa de crecimiento más baja (2,1%) de las dos últimas décadas (con excepción del periodo 2008-2009). Este nivel se aproxima a la mitad del umbral de crecimiento potencial de largo plazo y se asocia a una destrucción neta de puestos de trabajo. Esta situación, sin embargo, no es puramente coyuntural; es consecuencia de una debilidad estructural de la economía costarricense: la desconexión entre la estructura productiva y la generación de empleo que el Informe ha venido reportando durante los últimos años.

A este mal desempeño de la economía real se agrega una profundización del desbalance en las finanzas públicas. A pesar de la aprobación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas a finales del 2018, y de mejoras puntuales en la recaudación impositiva, el déficit de Gobierno cerró en 6,9% en el 2019.

En este panorama de fragilidad productiva y fiscal la estabilidad del sector monetario fue una buena noticia. Sin embargo, en el período que se analiza quedó de manifiesto la limitada capacidad de la Autoridad Monetaria para incidir en la reactivación de la economía mediante la política monetaria.

Esta confluencia de factores indica que la economía costarricense se encontraba en una coyuntura especialmente frágil y, por tanto, tenía una débil capacidad de respuesta productiva y fiscal en el caso de un cambio abrupto en las condiciones internacionales.

### Recuadro 9.1

#### Desaceleración del crecimiento mundial se mantiene en 2019 y muestra debilidad de la región latinoamericana

Los resultados del año 2019 mostraron una desaceleración del crecimiento mundial, con una tasa de 2,9% frente al 3,6% de 2018, como respuesta a desempeños negativos no esperados (sobre todo en la India) y al impacto económico del malestar social en algunos países, que originaron la reducción de las estimaciones de las economías de mercados emergentes (FMI, 2020a).

Las estimaciones de Naciones Unidas (WESP, 2020) señalan que la desaceleración de 2019 coincidió con el descontento relativo a la calidad del crecimiento económico y la incertidumbre generada por las tensiones comerciales (sobre todo entre Estados Unidos y China). Lo anterior redujo el dinamismo de las inversiones e impactó al comercio mundial que, en 2019, alcanzó el nivel más bajo de crecimiento en los últimos diez años (0,3%). En particular, el volumen del comercio mundial de bienes se redujo en 0,4%, y fue la primera caída desde la crisis financiera mundial del periodo 2008-2009 (Cepal, 2020b). En las economías avanzadas la desaceleración fue generalizada, con un crecimiento de 1,7% en 2019 frente al 2,2% registrado en 2018. Esta ralentización se explica por el menor crecimiento de Estados Unidos y la zona euro. En las economías de los mercados emergentes también se observa una baja en el crecimiento como respuesta a *shocks* de demanda interna, sobre todo en India<sup>5</sup>. China experimentó una nueva desaceleración económica, al pasar del 6,6% en 2018 al 6,1% en 2019, como

consecuencia del endurecimiento de las condiciones financieras y los problemas generados por las tensiones comerciales con Estados Unidos (FMI, 2020a).

A este panorama se suma el incremento del descontento social en varios países latinoamericanos, situación que plantea mayores desafíos en materia económica en una región que también muestra menor dinamismo de la demanda interna, externa, y fragilidad de los mercados financieros (Cepal, 2019). Este resultado determina que en el periodo 2014-2019, la región latinoamericana presenta la menor tasa de crecimiento económico (0,4%), desde la década de los cincuenta (Cepal, 2020a).

Al igual que en el resto del mundo, el crecimiento promedio de los países de Centroamérica y República Dominicana muestra una desaceleración en el 2019, con una tasa de 3,1% (frente al 3,9% experimentado en 2018). Este resultado se presenta en un ambiente externo adverso, junto con un menor dinamismo de las exportaciones y de la demanda interna. En Nicaragua, la crisis se profundizó por las crecientes tensiones políticas y sociales, y alcanzó una contracción del 5,4%, en 2019 (Cepal, 2020c). Los disturbios sociales y políticos que se generan a partir del 2018 y sus secuelas han tenido importantes repercusiones económicas en ese país.

Fuente: Meneses y Córdova, 2020a.

#### Costa Rica cerró el año 2019 con una débil dinámica económica y pocas oportunidades laborales

La economía costarricense cerró el 2019 con desafíos sin resolver y en un escenario de desaceleración (Meneses y Córdova, 2020a). El país revelaba una proyección de bajo crecimiento para el 2020, así como deteriorados indicadores de pobreza y desigualdad (ver capítulo "Balance de equidad e integración social" de este Informe).

Estos resultados concordaban con lo ocurrido en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Algunos factores internos: las crisis sociopolíticas, inestabilidad fiscal e incertidumbre, y factores externos como la caída en el comercio mundial habían generado efectos negativos sobre el crecimiento de la región latinoamericana. El recuadro 9.1 describe las principales proyecciones para la región latinoamericana y centroamericana.

La tendencia a la pérdida de dinamismo de la economía costarricense es clara. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) se ha venido desacelerando desde el 2016. En 2019, se registró la tasa de crecimiento más baja (2,1%) de las últimas dos décadas (con excepción de la registrada en 2008-2009; gráfico 9.1). Esta tendencia se acompañó de una pérdida neta de puestos de trabajo del orden del 0,8% durante el 2019, con respecto al año anterior. Sin embargo, como lo ha demostrado el Informe en anteriores ediciones, lo anterior no solo es resultado del bajo dinamismo económico, sino también de la falta de conexión entre la estructura productiva y el mercado de trabajo (PEN, 2018 y 2019).

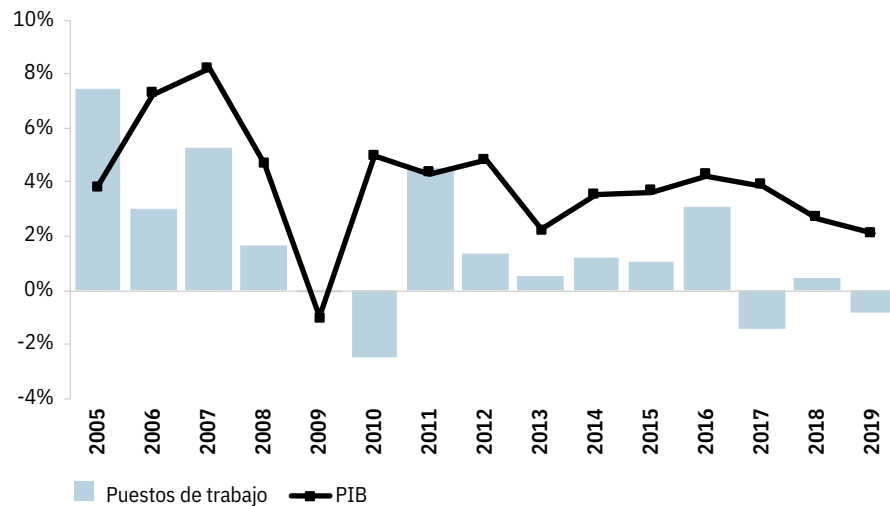
En 2019 se prolongó, también, el comportamiento de mini-ciclos con duraciones inferiores a un año, que configuran un patrón de crecimiento errático (denominado técnicamente *stop and go*). Las cifras trimestrales del PIB también mostraron una fuerte desaceleración durante todos los trimestres del 2018 y hasta el segundo trimestre del 2019. En los dos últimos trimestres del año pasado, la economía mostró señales de recuperación. Sin embargo, estas fueron débiles. La recuperación se situó en niveles muy inferiores al promedio de crecimiento de largo plazo (4,4), y las tasas de crecimiento fueron menores al 3%, la tendencia a la desaceleración no se modificó.

Una segunda característica del crecimiento económico en Costa Rica es el creciente dualismo entre el dinamismo de la “nueva economía” y la “vieja economía”, categorías que este Informe ha empleado para distinguir los sectores vinculados al sector externo no tradicional, de los relacionados con la producción para el mercado doméstico y la agroexportación tradicional. Para aproximarse a la profundización de ese dualismo se examina el indicador de actividad económica IMAE, según el tipo de régimen en el que operan las empresas (gráfico 9.2)

Desde finales de 2018 y durante la mayor parte del 2019 el *régimen especial* (actividades que operan bajo el régimen de Zona Franca y el perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos)<sup>6</sup> reportó tasas de crecimiento interanuales altas,

Gráfico 9.1

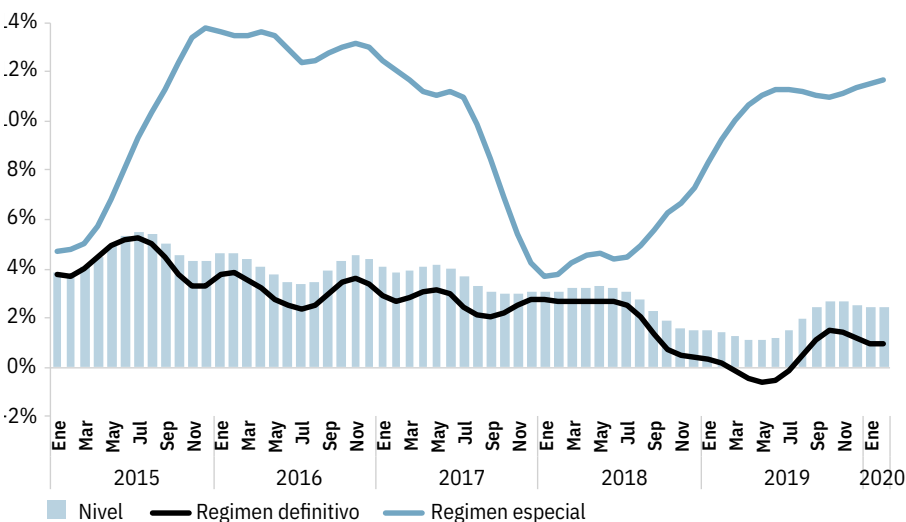
Crecimiento del PIB y de la generación de puestos de trabajo



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos de Cuentas Nacionales del BCCR a enero del 2020 y de las Encuestas de Hogares del INEC.

Gráfico 9.2

Variación interanual del IMAE<sup>a/</sup>, según régimen (porcentajes)



a/ La variación interanual se estima a partir de la serie de tendencia ciclo del IMAE. Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR.

de dos dígitos, que oscilaron entre el 10% y el 12%, muy por encima de las que ha experimentado el resto del parque productivo en los últimos veinte años. Por el contrario, el *régimen definitivo* (empresas que no están operando bajo ningún régimen especial), durante ese mismo periodo, mostró tasas bajas e, incluso, negativas (durante cinco meses) en la primera parte del 2019 y una leve recuperación en el segundo semestre del mismo año. Esta recuperación se observó específicamente en las áreas correspondientes a las actividades de enseñanza y salud, después de la huelga que se presentó en los últimos meses del 2018 (BCCR, 2020b); la manufactura, el sector inmobiliario e información y comunicaciones.

El nivel de dinamismo del régimen especial tuvo un impacto moderado en el resto de la economía. No se produjo un contagio de este mayor dinamismo del régimen especial en la economía; más bien, la tendencia estuvo determinada por el comportamiento que registra el régimen definitivo. Estos resultados evidencian la dualidad de la economía costarricense, y la debilidad en materia de encadenamientos productivos, aspectos ya señalados en las ediciones anteriores del Informe.

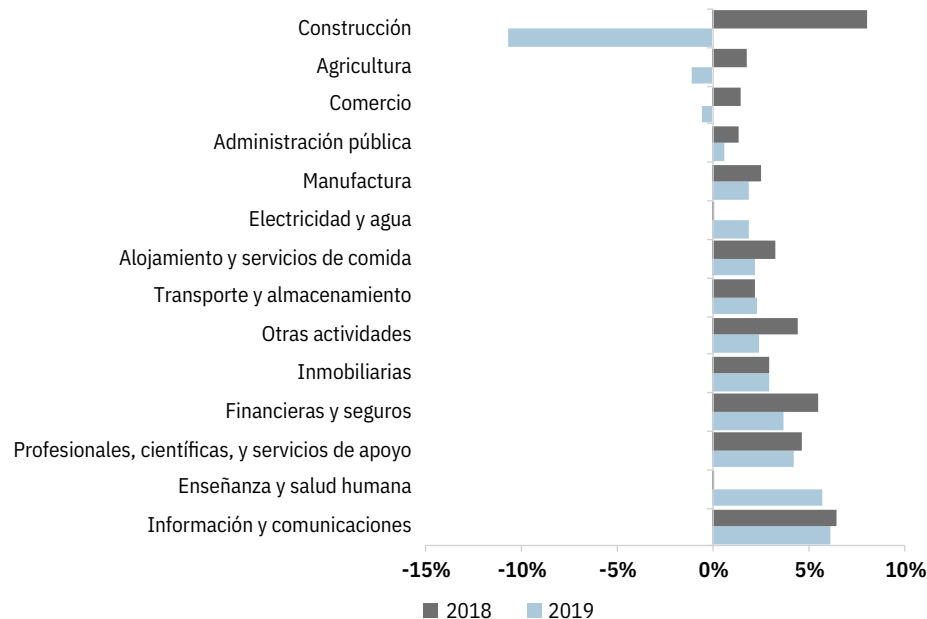
En los dos primeros meses del 2020, antes del golpe de la pandemia, la actividad económica siguió aumentando, pero ya mostraba una pérdida de impulso en el débil proceso de recuperación que se había iniciado en el segundo semestre del año anterior (BCCR, 2020b).

### Desaceleración económica en la mayor parte de las ramas productivas y en los componentes de la economía

Durante el 2019 la desaceleración económica fue generalizada en casi todas las áreas; incluso, varias de ellas experimentaron decrecimientos. Únicamente la electricidad, el transporte y la enseñanza reportaron tasas de crecimiento mayores a las del año 2018. Por el contrario, la agricultura, la construcción, minas y comercio decrecieron, y el resto de los sectores se desaceleraron en relación con el año anterior (gráfico 9.3).

Gráfico 9.3

### Tasa de crecimiento del PIB según rama de actividad



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos de Cuentas Nacionales del BCCR a enero del 2020.

La desaceleración económica puede analizarse, también, de acuerdo con los componentes de la demanda. En términos generales, la demanda interna tuvo una tasa de crecimiento menor al 2%, y estuvo impulsada por el bajo dinamismo en el consumo de los hogares, que representa aproximadamente el 66% de la demanda interna. El aumento en el consumo del Gobierno general no varió sustancialmente la situación imperante, aunque reportó una tasa de crecimiento (4,9%) mayor a la del 2018, y al promedio de la última década, este componente representa solo el 19% de la demanda interna (gráfico 9.4). Por el contrario, la inversión<sup>7</sup> (pública y privada) mostró la caída más fuerte de las últimas tres décadas (-6,4%), solo superada por la contracción de 2009 (-12,6%). Ambos tipos de inversión constituyen el 18% de la demanda interna.

En relación con la inversión pública<sup>8</sup>, la contracción fue producto de una combinación de factores: recortes presupuestarios, complejos procesos de apropiación, adjudicación y revisión de carteles (BCCR, 2020b). Es importante recordar

que la inversión es el componente de la economía que influye en su trayectoria de mediano y de largo plazo, porque refleja la reposición y el mantenimiento de capital que esta necesita para robustecer los procesos productivos, especialmente en el sector privado. En consecuencia, este comportamiento negativo tendrá implicaciones en el crecimiento de largo plazo del país.

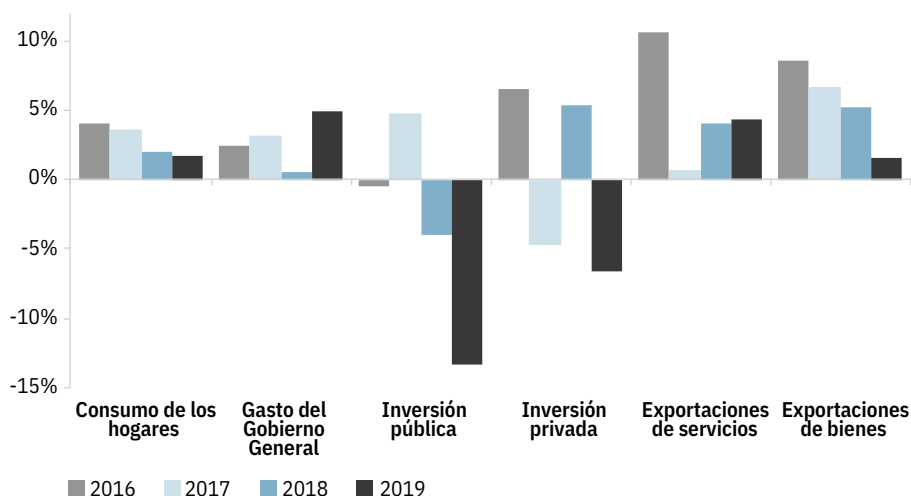
En cuanto a la demanda externa, se registró una tasa de crecimiento real menor a la reportada el año anterior; en 2019, según las cifras de Cuentas Nacionales del Banco Central, las exportaciones de bienes y servicios crecieron 2,7%, la mitad del crecimiento reportado en 2018 (4,7%), producto de un menor crecimiento de las ventas externas de bienes y de un estancamiento de las exportaciones de servicios. En términos generales, la dinámica de la demanda externa estuvo lejos de alcanzar el promedio de crecimiento de largo plazo (1991-2018).

Es importante indicar que el rápido crecimiento del sector amparado al régimen especial, señalado en el apartado



Gráfico 9.4

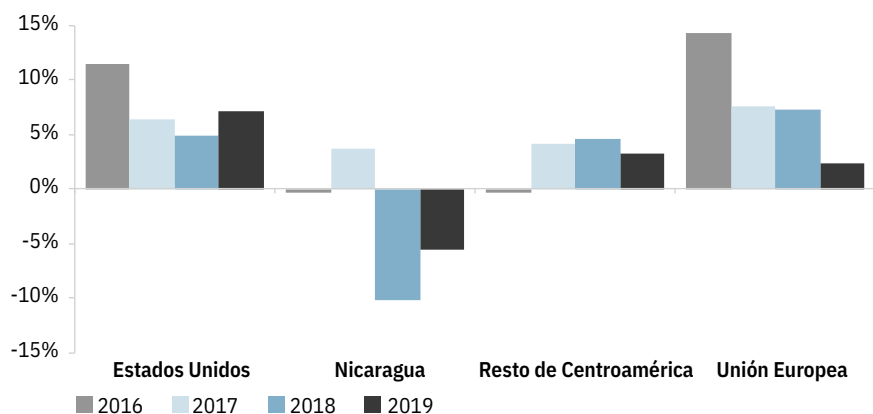
## Crecimiento porcentual de los componentes de la demanda



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos de Cuentas Nacionales del BCCR a julio del 2020.

Gráfico 9.5

## Crecimiento de las exportaciones de bienes, según destino



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020 con datos de Procomer.

anterior, fue insuficiente para compensar la pérdida de dinamismo del régimen definitivo. Debe recordarse que muchas exportaciones tradicionales se realizan fuera de este régimen, que está asociado a las zonas francas. Algunos hechos externos, que afectaron especialmente la producción de bienes exportables no incluidos dentro del régimen definitivo, fueron el conflicto político de Nicaragua, que perjudicó, en gran medida, uno de los principales destinos comerciales del

país, el impacto del fenómeno climático de El Niño y la caída en los precios de algunos bienes agrícolas de exportación (BCCR, 2020a).

De acuerdo con Meneses y Córdova (2020a), la ralentización del sector exportador podría explicarse a partir de dos fuentes: el desfavorable contexto mundial de la última década, y la consolidación del proceso de transformación de la oferta exportable, que estabiliza la cuota de participación de los servicios.

### Cuatro años de enfriamiento del sector exportador presionaron una estabilidad externa que ya estaba en riesgo

La dinámica de las exportaciones durante la última década mostró, desde 2015, un comportamiento irregular, pero con una clara tendencia hacia la desaceleración. En 2019, según cifras de Procomer, las exportaciones de bienes crecieron en términos nominales 2,4%, cifra menor a la reportada en 2018 (5,7%) y, en la última década (4,7%). La menor tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes se acompañó de un estancamiento en el dinamismo de las ventas externas de servicios, según la balanza de pagos: en 2019, se registró un crecimiento nominal de 4,5%, similar al 2018, pero menor al promedio de la década (6,8% entre 2007 y 2018).

Las exportaciones según destino siguen mostrando una alta concentración. Estados Unidos se mantiene como el principal destino de las ventas externas de bienes, seguido por varios países de Centroamérica y República Dominicana (CARD: Panamá, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador, y República Dominicana). Además, durante el periodo 2015 y 2019, se evidencia un aumento en las exportaciones hacia Holanda y Bélgica. También se da el ingreso de Japón como uno de los principales destinos de exportación. Respecto a este último, la tendencia se explica principalmente por el crecimiento de la demanda de productos médicos: agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares, prótesis, aparatos de electro diagnóstico y otros dispositivos.

El descenso que revela el dinamismo de las exportaciones de bienes se explica, en gran parte, por la tendencia hacia la baja de las ventas externas hacia Nicaragua, que, por segundo año consecutivo, reportaron tasas de crecimiento negativas (gráfico 9.5). Las exportaciones a ese país representaron el 4,2% del total de la oferta exportable, tendencia que obedeció a la crisis política y social que se vivía en el país vecino. Respecto al resto de destinos, se observa que, hasta el 2019, el crecimiento de las exportaciones fue positivo, pero con menor dinamismo excepto en el caso de Estados Unidos.

Por otra parte, el sector exportador de servicios, que se había caracterizado por ser el eje de dinamismo exportador desde la crisis 2008-2009, experimentó resultados mixtos en 2019 (gráfico 9.6). De acuerdo con los registros de Balanza de Pagos del BCCR, cuatro servicios (viajes, financieros, telecomunicaciones, informática e información y bienes y servicios de gobierno<sup>9)</sup> que representaron el 57% del total mostraron un mayor crecimiento entre el 2018 y 2019. En cambio, sectores claves como el financiero, propiedad intelectual y otros empresariales<sup>10)</sup>, cuyo peso en el total exportado de servicios fue del 36,2%, crecieron menos que el año anterior, mientras que el resto de los servicios de exportación reportaron tasas de decrecimiento en 2019.

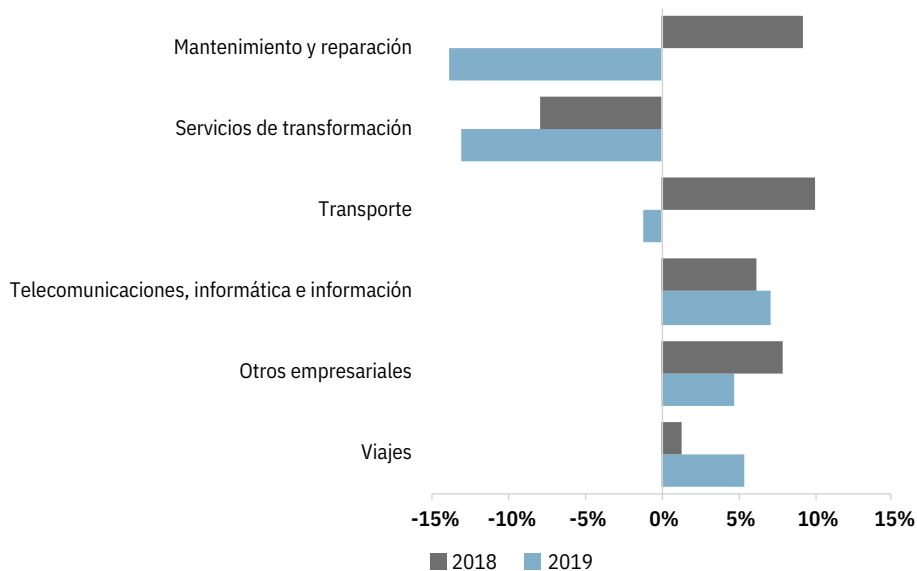
El debilitamiento del dinamismo del sector externo determinó un enfriamiento general de la actividad económica que redujo las importaciones totales. Estas razones explican un resultado aparentemente favorable en 2019: una reducción en el déficit de la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones), que pasó de 3,3% a 2,5% del PIB. Esta mejora no es, por tanto, resultado de un fortalecimiento de las ventas externas, sino, más bien, de una menor demanda de importaciones.

Con la entrada de divisas, las exportaciones de servicios y la inversión extranjera directa contribuyen a fortalecer la sostenibilidad externa del país. Lo anterior es especialmente relevante en un contexto de desaceleración y vulnerabilidad de las ventas externas de bienes. En términos netos el país importa más bienes de los que exporta, pero en el caso de servicios sucede lo contrario. En 2019, el superávit de la cuenta de servicios fue 1,4 veces el déficit de la balanza de bienes, y la entrada de inversión extranjera directa equivale 1,6 veces el saldo de la cuenta corriente. Esto es un buen resultado en un panorama general desalentador, pues indica que, en el momento del golpe de la pandemia, la economía no dependía solo de los flujos de inversión extranjera para compensar el déficit comercial de bienes.

La actividad productiva asociada a la IED continuó impulsando la economía durante el 2019, aunque, al igual que la

Gráfico 9.6

### Tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios, según sectores<sup>a/</sup>



a/ A continuación se detalla la participación de cada sector: viajes 42%, otros empresariales 35%, telecomunicaciones 14%, transporte 5%, servicios de transformación 1%, y mantenimiento y reparación 1%. Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos de Balanza de pagos del BCCR a mayo del 2020.

trayectoria de desaceleración económica, mostró una tendencia hacia una menor participación respecto al PIB. En ese año la IED representó 4,1% del PIB (gráfico 9.7), del promedio de los últimos cinco años, pero sin lograr recuperar el posicionamiento que alcanzó en los años previos a la crisis financiera de 2008-2009 (7,5%). Lo anterior no necesariamente es negativo, sino que podría estar reflejando una normalización de los flujos de IED después de un periodo de auge en los años anteriores a esa crisis. Además, su estructura registró cambios: aunque se mantuvieron como sectores principales las zonas francas, el régimen definitivo y el sector inmobiliario; parece estar más concentrada que antes, con un mayor aporte de la IED de zonas francas y una clara reducción del peso del sector turístico e inmobiliario, sectores altamente vulnerables ante *shocks* externos.

El Informe da seguimiento a un indicador que ayuda a valorar la proporción de los recursos producidos en el país que, efectivamente, se mantienen en la economía nacional. Este seguimiento

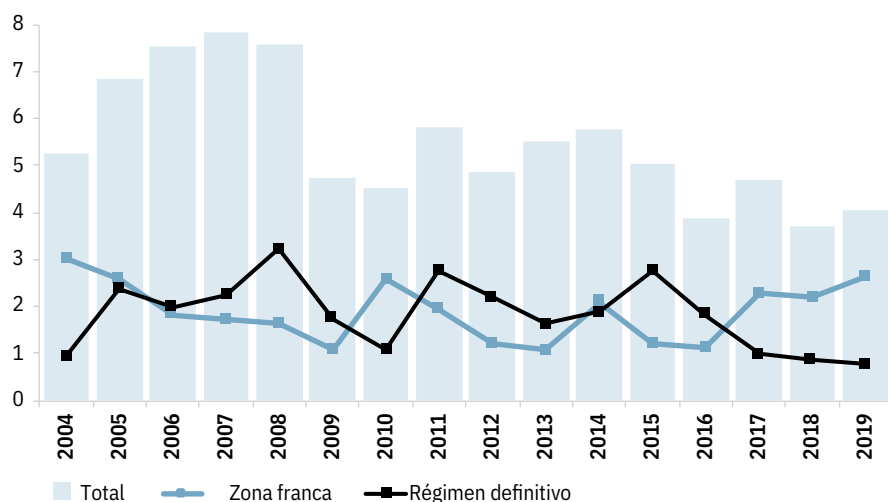
es importante en el caso costarricense por ser una economía pequeña con una importante apertura y pagos a factores externos. Lo anterior se estima mediante el Ingreso Nacional Disponible (IND), que descuenta del PIB las transferencias pagadas al resto del mundo, entre ellas, a la casa matriz. Posteriormente, el IND se compara con el PIB para estimar la brecha existente entre ambos.

La apuesta económica que hizo el país, a finales del siglo XX, de atraer inversión extranjera directa y propiciar una mayor apertura comercial hizo que la brecha imperante entre el PIB y el IND mantuviera una tendencia creciente, sin variaciones en 2019, en relación con el año anterior (gráfico 9.8). Esta estrategia económica generó una mayor instalación de empresas extranjeras en el país, que envían sus utilidades y recursos a la casa matriz, por lo tanto, el PIB crece más rápido que el IND. No obstante, es importante destacar un resultado positivo: el aumento en la reinversión de utilidades de empresas extranjeras en el país. El último trimestre del 2019 cerró

Gráfico 9.7

### Inversión extranjera directa total, en zonas francas y en régimen definitivo

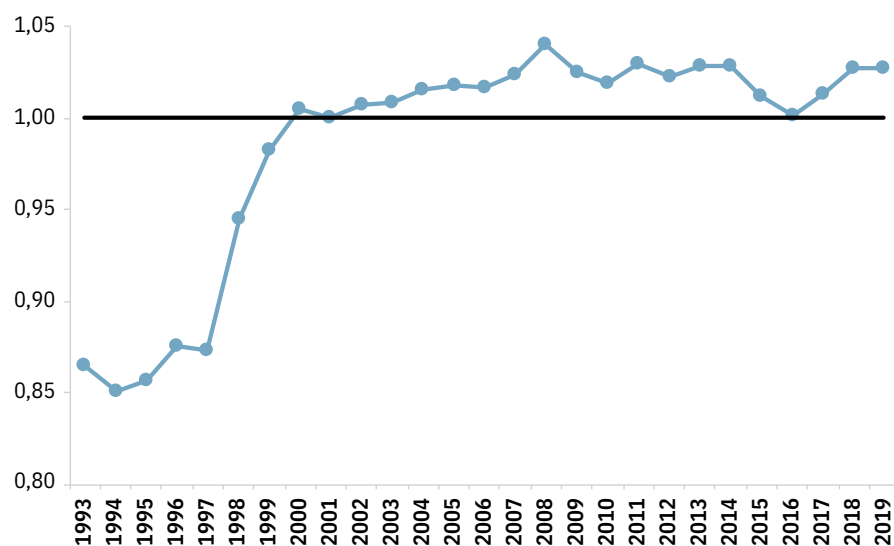
(porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos de Balanza de Pagos del BCCR a mayo del 2020.

Gráfico 9.8

### Brecha entre el PIB real y el ingreso nacional disponible (IND) real<sup>a/</sup>



a/ Si el indicador es mayor que 1, significa que el PIB es mayor que el IND.

Fuente: Guzmán y Pastrana, 2020, con datos de Cuentas Nacionales del BCCR a julio del 2020.

con un valor de 618,4 millones de dólares en reinversión de utilidades, mayor al mismo período del 2018 que registró una cifra de 473,2 millones de dólares.

### El deterioro generalizado de las oportunidades laborales en 2019 se acompañó de un creciente desempleo

En 2019, según las cifras anuales de la Enaho, del INEC, se registró una pérdida neta de empleo. Esta pérdida de empleo se acompañó de un incremento sostenido del total de desempleados (gráfico 9.9.a), mientras que la fuerza de trabajo seguía en aumento, es decir, las personas que intentaron ingresar al mercado laboral no encontraron trabajo y quedaron desempleadas (gráfico 9.9.b).

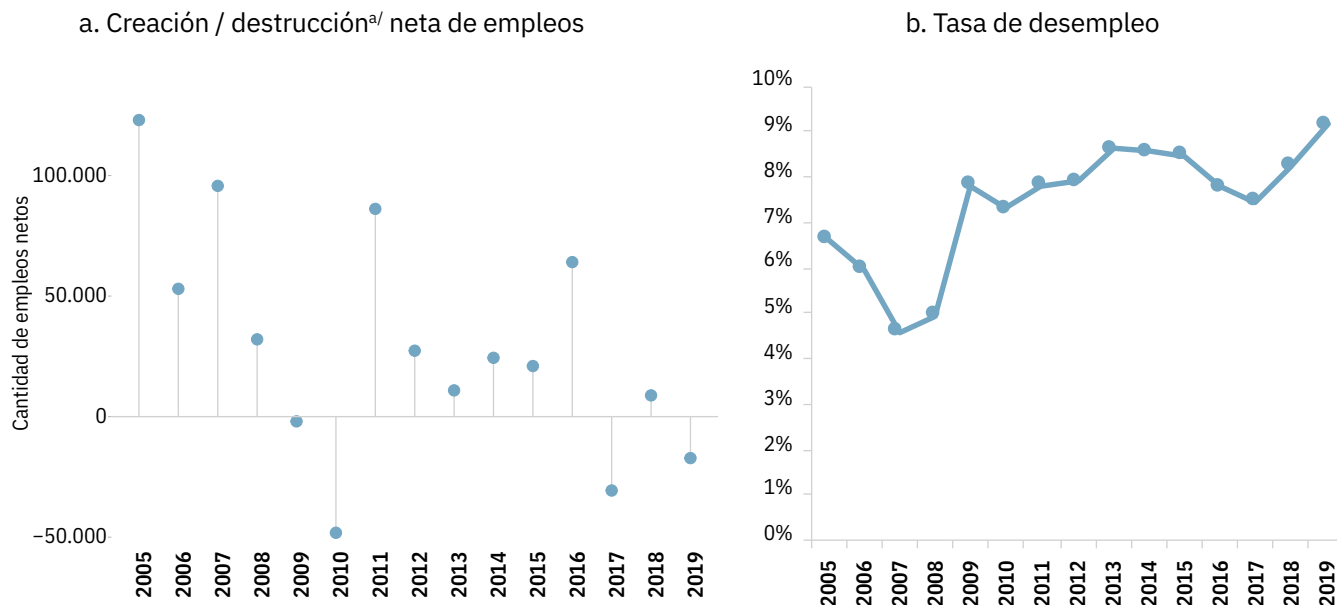
Esta situación se constituyó en una tendencia a partir de 2017, año en que la fuerza de trabajo experimentó un fuerte aumento. La creación de empleo no logró absorber el ingreso de las personas al mercado laboral e, incluso, se registraron pérdidas netas y, por tanto, el desempleo se intensificó desde ese año; en consecuencia, se genera un escenario de desempleo creciente posterior a la crisis 2008-2009. En síntesis, en los años anteriores a la pandemia, la economía costarricense no estaba generando las suficientes oportunidades laborales; más aún, en 2019 se experimentó una destrucción neta de empleos.

La mayor parte de las actividades económicas experimentaron pérdidas de empleo, y solo algunas crearon empleo neto. Entre las que perdieron puestos de trabajo se encuentran las actividades agropecuarias, financieras, seguros, alojamiento, comidas, electricidad, información, comunicaciones y manufactura. Aunque hubo unas que experimentaron un crecimiento neto de empleo, este fue menor al observado en 2018, entre ellas: las actividades inmobiliarias, transporte, almacenamiento, enseñanza, salud, construcción, comercio, actividades profesionales y administración pública.

Desde el 2015 se registran pérdidas netas de empleo en relación con la mano de obra no calificada, caso contrario al de la mano de obra calificada y, el 2019 no fue la excepción. El modesto crecimiento

## Gráfico 9.9

## Cantidad de empleos creados o destruidos y tasa de desempleo



a/ En el gráfico, la destrucción de empleos se refleja con los puntos por debajo del eje cero.

Fuente: Guzmán, 2020, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

de la ocupación permitió una creación neta de plazas para personas con secundaria completa o más (20.560), y una pérdida de empleos para personas que no lograron terminar la secundaria (-37.764).

Además del creciente desempleo se develan otros retos. Los hallazgos del último *Informe Estado de la Educación* señalan importantes desafíos en la calificación de la mano de obra residente en el país, pues tiene implicaciones directas en la dinámica del mercado laboral. Entre estos desafíos se plantea el lento avance de la universalización de la educación secundaria, el crecimiento de la matrícula en educación técnica, aunque sigue muy por debajo de los indicadores alcanzados por los países desarrollados. Lo anterior determina la necesidad de agilizar los procesos de innovación en la educación superior como eje estratégico para ampliar las oportunidades.

Finalmente, con respecto a los ingresos laborales, el deterioro o desaceleración en su ritmo de crecimiento fue generalizado, independientemente de la clasifica-

ción laboral que se considere. La profundidad del deterioro fue mayor en algunos grupos específicos, como los ocupados de la vieja economía con un decrecimiento promedio entre 2015-2019 de -0,4%, los obreros de servicios (-2,2%), pequeños propietarios (-2,8%) e, incluso, la clase alta (-3,9%) y los medianos empresarios (-5%).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO, EMPLEO E INGRESOS,

véase Meneses y Córdova, 2020a, y Capítulo 10 Balance equidad e integración social, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### A pesar de la reforma fiscal, en el 2019 aumentaron los desafíos para lograr solvencia en las finanzas públicas

En diciembre del 2018, el Congreso aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635). Esta incluyó cambios sustanciales en los ingresos, los gastos y la gobernanza fiscal. Con esta nueva ley, se logró evitar de manera temporal el estallido de una crisis por falta de pagos de parte del Gobierno Central (PEN, 2019).

Esta sección describe el estado de las finanzas públicas hasta el cierre del 2019 y, cuando fue posible, se incluyó un detalle a los primeros dos meses del 2020. Analiza los primeros efectos y ajustes realizados por causa de la entrada en vigor de la Ley 9635. Entre estos primeros efectos, se evidenciaron mejoras en la recaudación, gracias a los ingresos tributarios, también se observaron mejoras en los ingresos no tributarios, a pesar de una coyuntura de enfriamiento económico. Sin embargo, esta evolución positiva ocurrió paralelamente a un crecimiento

significativo del gasto, y pocas mejoras en la gestión de la deuda. En parte, lo anterior es reflejo de la implementación de la Ley pues se aplicó más lentamente por el lado del gasto que por el de los ingresos. El mejoramiento de los ingresos fue contrarrestado con el fuerte aumento del endeudamiento externo y, en parte, por la gestión de la deuda. A pesar de los resultados positivos en los ingresos, el 2019 concluyó con un déficit financiero más de medio punto porcentual del PIB mayor al proyectado a inicios del año.

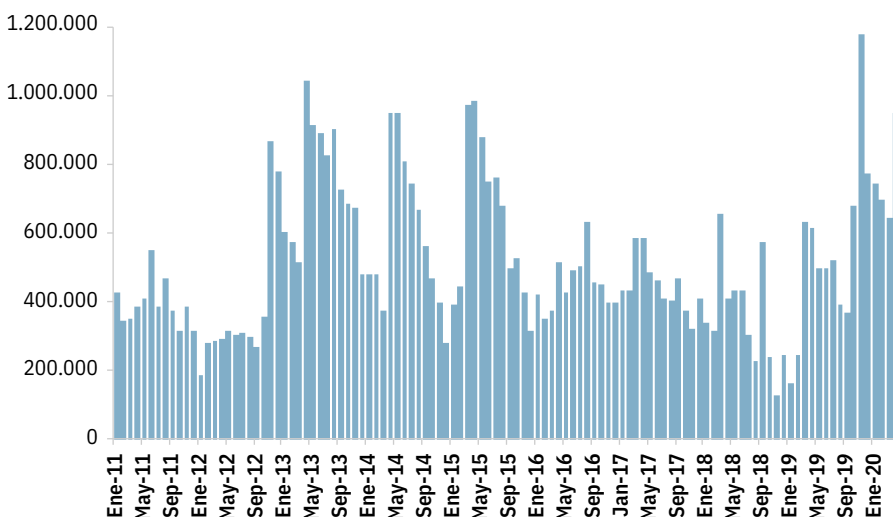
Las mejoras obtenidas en la recaudación durante el 2019 fueron insuficientes para cubrir la expansión del gasto

Desde la crisis financiera del 2008-2009, el déficit en las finanzas públicas del Gobierno Central ha sido cubierto con endeudamiento. Esta situación aumentó rápidamente el servicio de la deuda y agravó el desbalance financiero, hasta llegar a un momento crítico en 2018. En setiembre de ese año, el Ministerio de Hacienda vendió 500 mil millones de colones en "letras del Tesoro"<sup>11</sup> al BCCR, una solución de muy corto plazo para solventar las necesidades financieras del momento; en noviembre del 2018, el nivel de liquidez del Gobierno Central llegó a uno de los niveles más bajos de la historia (gráfico 9.10). Como lo reportó la última edición del Informe, en ese momento el país estuvo cerca de enfrentar una de las crisis fiscales más complejas, con alta posibilidad de impago de la deuda, y de cumplir sus compromisos con remuneraciones y transferencias.

Con la aprobación de la Ley 9635, el país inició el 2019 con un panorama de menor incertidumbre para las finanzas públicas que se reflejó en una leve mejora en la confianza de los inversionistas, mayores facilidades para la colocación de deuda, y un aumento de la liquidez. Además, en el segundo semestre del 2019 entró en vigor la parte más sustanciosa de la Ley. Con la implementación de los cambios tributarios definidos en la Reforma Fiscal, los ingresos del Gobierno aumentaron. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, el país

Gráfico 9.10

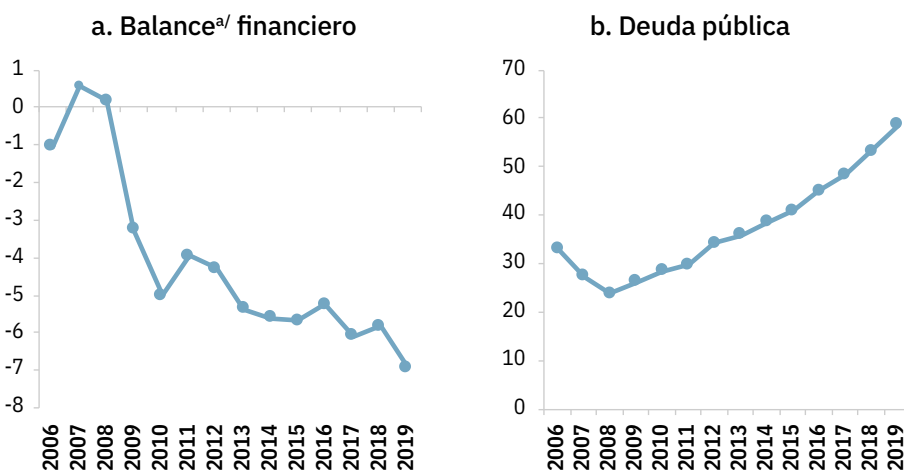
### Saldos del Gobierno Central en el BCCR y otras sociedades de depósito (millones de colones)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana 2020, con datos del BCCR.

Gráfico 9.11

### Balance financiero y deuda pública del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



a/ Los valores por debajo de la línea de cero reflejan déficit, es decir, que los ingresos son menores que el gasto.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana 2020, con datos del BCCR.

cerró el año con un déficit fiscal muy superior al esperado, lo cual generó alertas en el mercado local e internacional sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El déficit fue de 6,9% del PIB, mayor

al proyectado (6,3%) y al experimentado el año anterior (5,8%; gráfico 9.11.a). Entre el 2018 y el 2019, el gasto corriente que representó más de 87% del gasto total, incrementó en 9,4%, mientras que el gasto de capital, que era cercano al

10%, aumentó en 49%. La insuficiencia de ingresos para atender el acelerado crecimiento del gasto fue cubierta, una vez más, con deuda pública del Gobierno Central. Es importante manifestar que este rubro dio un salto muy fuerte, pues no solo se duplicó, sino que pasó de significar 24% a 58% del PIB entre el 2008 y 2019 (9.11.b).

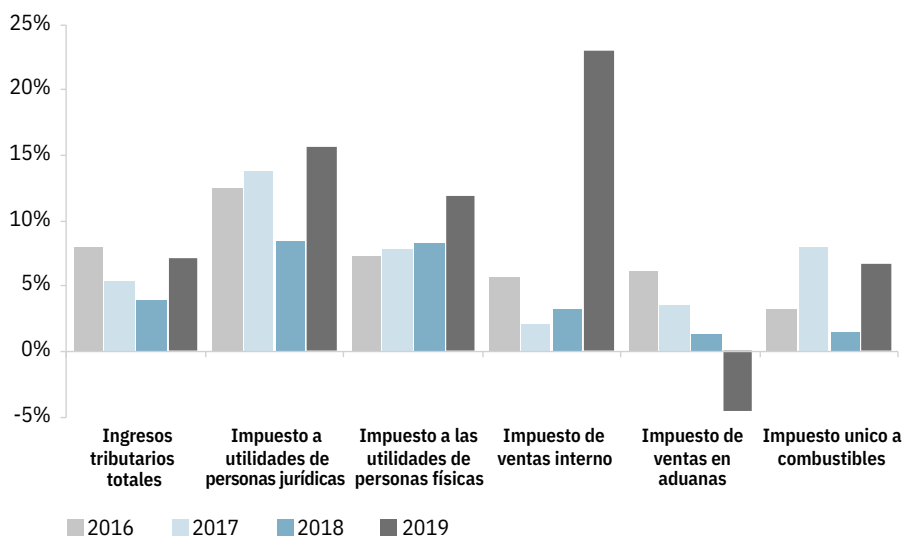
La creciente insostenibilidad de las finanzas públicas de Costa Rica se evidenció en el deterioro de las evaluaciones de riesgo de organismos internacionales. A pesar de la nueva Ley, las tres principales calificadoras de crédito redujeron la calificación de la deuda del Gobierno de Costa Rica por considerarla de alta vulnerabilidad ante las condiciones financieras o económicas imperantes en el país. Se consideró que esta vulnerabilidad podría limitar la capacidad de cumplir con los compromisos financieros adquiridos. De acuerdo con Lankester y Villamichel (2020a), una interpretación es que las correcciones introducidas por la reforma fiscal fueron consideradas tardías.

Las finanzas públicas mostraron, como se ha dicho, dos tendencias contrapuestas: se observó un crecimiento récord en la recaudación, en un contexto de desaceleración económica y menor inflación (gráfico 9.12). Estas mejoras pueden asociarse a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Algunas son de carácter coyuntural (no se espera que se repitan) y otras, estructurales (aumentos en las tasas o en la base tributaria). El más importante de los efectos coyunturales fue la amnistía tributaria, que se mantuvo vigente entre el 4 de diciembre de 2018 y el 4 de marzo de 2019. Esta condonación generó ingresos en la recaudación de los impuestos de renta y ventas de 114.227 y 10.517 millones de colones, respectivamente.

En el plano estructural, uno de los principales avances tributarios fue la implementación del impuesto sobre el valor agregado (IVA). Esto permitió aumentar la base tributaria de la mayor parte de los bienes y servicios de la economía. El impuesto de ventas internas generó un crecimiento de 3,2% a 23% entre el 2018 y 2019, uno de los mayores aumentos desde que se tienen registros.

Gráfico 9.12

### Crecimiento real de los ingresos tributarios, y sus principales componentes



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del Ministerio de Hacienda.

Otro factor que contribuyó al crecimiento de la recaudación del IVA fue la implementación de la factura electrónica, que permitió una mayor trazabilidad de las transacciones financieras.

Otro de los progresos significativos que originó la reforma fiscal fue el aumento en la tasa y en la base del impuesto sobre la renta. En el 2019, la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades para personas físicas y jurídicas creció 12% y 16%, respectivamente, nivel mucho mayor que los experimentados el año anterior (8%). Es importante tener claro que los cambios en materia de renta fueron reformas puntuales en artículos específicos de la Ley existente, por lo que el país aún mantiene un esquema cedula en cuanto a la renta, cuando la mayor parte de los organismos internacionales y, la evidencia científica, recomiendan migrar a un esquema de renta global que permita reducir con mayor efectividad la elusión y la evasión (Ortiz y Carvajal, 2019).

En el 2019 también se acentuó un aumento importante en los ingresos no tributarios y de capital, como resultado de la recuperación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda, por la

absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago, por un monto de 50 millones de dólares, y el aumento en el traspaso del 25% de las utilidades del Instituto Nacional de Seguros (INS), de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 8653. Estos aumentos en ingresos no tributarios, los adelantos implementados en la recaudación y la amnistía tributaria explicaron que el crecimiento real de los ingresos totales fuera de 6%, el más alto desde el 2016.

Es importante destacar que, aunque la reforma fiscal amplió la base tributaria de una mayor parte de bienes y servicios, están vigentes gran cantidad de exoneraciones que representan una pérdida de ingresos para el fisco, conocida como gasto tributario. Para efectos del periodo en discusión, de acuerdo con Achoy (2020a), entre mayo del 2019 y abril 2020, se aprobaron 23 exoneraciones nuevas elevando el total de exoneraciones fiscales vigentes a 1.388 y no se identifican avances respecto al cumplimiento de los requerimientos mínimos en materia de exoneraciones<sup>12</sup>: 46% no especificaron el impuesto que se exoneraba, 61% carece de mecanismos de control, y 78% no ha definido un plazo de vigencia.

Llama la atención, que, aunque el país experimentó un grave desbalance financiero en las finanzas públicas, durante la administración Alvarado Quesada, el Congreso de la República aprobó la mayor cantidad de exoneraciones en los dos primeros años de legislatura, suma solo comparable con los dos primeros años de la administración Pacheco (gráfico 9.13). Es importante señalar que la reforma fiscal, además de ampliar la base tributaria del impuesto de ventas, incluyó una serie de nuevas exoneraciones. Específicamente, la Ley 9635 aportó 12 de las 51 exoneraciones aprobadas en este período.

Por el lado del gasto, la Ley 9635 generó expectativas en cuanto a la sostenibilidad. Sin embargo, el progreso en la contención del gasto tardó más tiempo en concretarse. Además, se debe considerar que el gasto corriente<sup>13</sup> está definido en gran medida por mandatos legales o constitucionales, lo que determina que, si no se hacen cambios en el marco normativo, la asignación de fondos en este rubro es prácticamente fija. A pesar de que no todos los años se cumple de manera estricta con los porcentajes designados, estas sumas son las que representan la mayor proporción en la distribución del gasto. Finalmente, debe señalarse que la implementación de las nuevas reglas ligadas a este factor fue objeto de importantes resistencias institucionales (entre ellas destacan las de las universidades públicas y el Poder Judicial), que llevaron a un litigio en sede judicial, que aún no ha sido resuelto.

Las transferencias y las remuneraciones en conjunto representan 68% del gasto total en 2019 (gráfico 9.14), y si a esto se le agrega el ineludible servicio de la deuda (19%), el margen de maniobra del Gobierno es mínimo. Las disposiciones constitucionales de asignar el 8% del PIB al Ministerio de Educación y el 6% de los ingresos ordinales al Poder Judicial son las más representativas, junto con la disposición de asignar el 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI)<sup>14</sup> y los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).

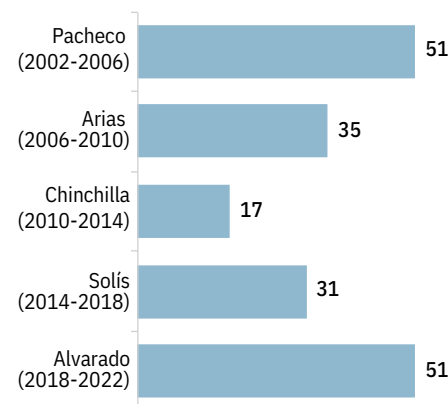
Aunque es claro que estos mandatos garantizan la estabilidad de sectores clave para el desarrollo social, una buena parte de los recursos se asignan al crecimiento de las remuneraciones y las transferencias corrientes en estas instituciones. Por ejemplo, incentivos salariales, pago de anualidades, la prohibición o dedicación exclusiva<sup>15</sup> que representan una parte importante de los recursos asignados.

A pesar de la rígida distribución del gasto público debido a los mandatos constitucionales y legales, uno de sus disparadores se ha contenido: las remuneraciones a los funcionarios del Gobierno Central. Aunque representaban una parte importante del gasto total (31%), este factor es el que menos ha crecido en los últimos años, y su tendencia ha sido a la baja. En una perspectiva de más largo plazo es importante que entre el 2009 y 2019, la tasa de crecimiento de las remuneraciones del Gobierno Central pasó de 4,6% a 3,4% (gráfico 9.15).

Los factores que generaron mayores presiones sobre el gasto público y que explicaron en gran medida el fuerte aumento en el déficit fiscal del 2019

Gráfico 9.13

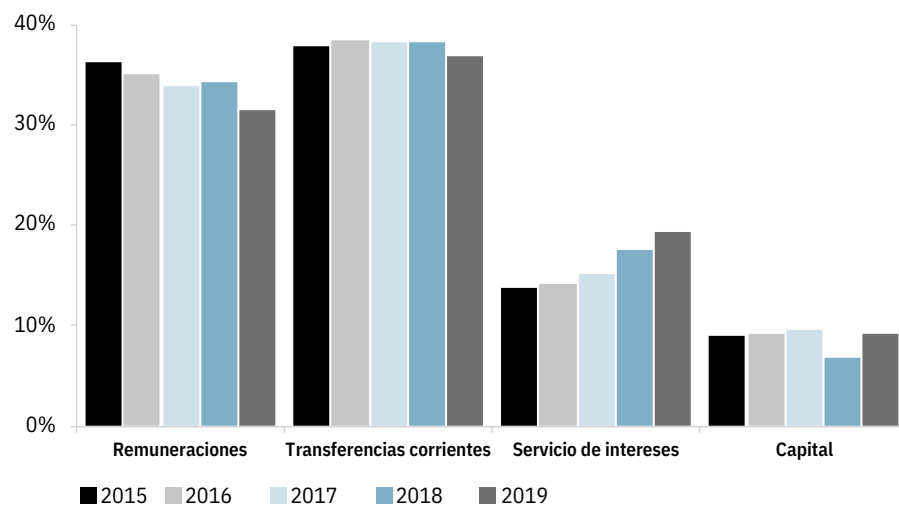
**Exoneraciones fiscales aprobadas durante los primeros dos años de legislatura. 2002-2020**



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, a partir de la base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.

Gráfico 9.14

**Estructura de los principales rubros<sup>a/</sup> del gasto del Gobierno Central**



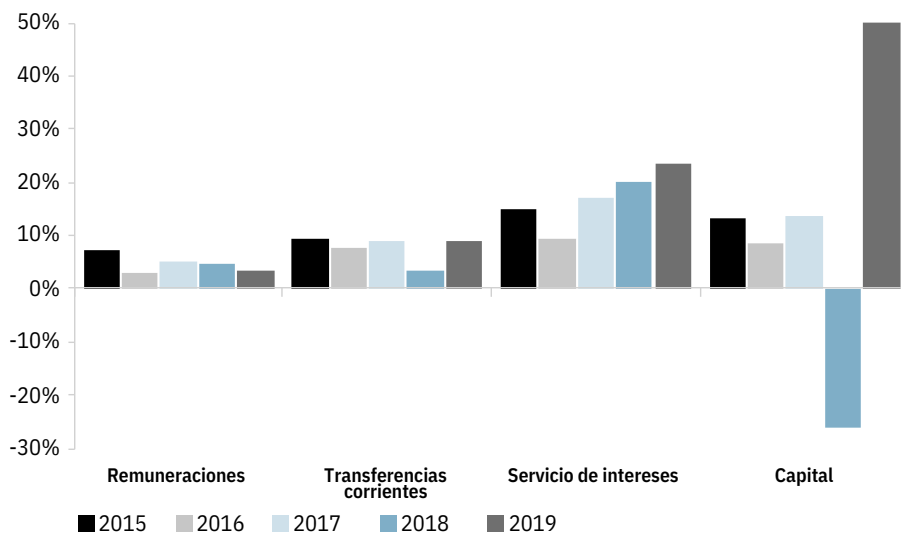
a/ Se excluye el gasto en bienes y servicios que representa 3% del total.

Fuente: Lankester y Villamichel, 2020a, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9.15

### Tasa de variación interanual de los principales rubros<sup>a/</sup> del gasto del Gobierno Central

(porcentaje)



a/ Se excluye el gasto en bienes y servicios que representa 3% del total.

Fuente: Lankester y Villamichel, 2020a, con datos del Ministerio de Hacienda.

fueron el servicio de la deuda, las transferencias corrientes y el gasto de capital. El primero de los factores creció rápidamente: entre el 2016 y 2019, pasó de un crecimiento anual del 9,3% al 23,5%, lo que generó un aumento de su peso relativo del 14% al 19% del gasto total. En cuanto al desembolso en transferencias, las transferencias corrientes mantuvieron una tendencia a la baja hasta el 2018; en el 2019 se observó un aumento significativo (8,8%) debido a la asignación de 22 mil millones de colones a Japdeva para su proceso de reestructuración (0,06% del PIB), y al aumento de 12 mil millones de colones que se le hizo a las Juntas de Educación (0,03% del PIB).

Finalmente, el Gobierno incurrió en una serie de gastos de capital que causaron un aumento de -26,1% a 49,9% en la tasa de variación interanual de este rubro. Históricamente, el rango de variación del gasto de capital ha sido muy amplio, desde -30% hasta 70%. Según los estudios sobre el tema, este comportamiento obedece al hecho de que, se trata de una variable de ajuste (Roubini y Sachs, 1989, Calderón, et al., 2003).

Cuando se responde a un choque en la economía con una política fiscal restrictiva de reducción del gasto, la variable de compensación es el gasto de capital porque obedece a un ajuste flexible.

De acuerdo con el BCCR (2020a) el aumento del gasto de capital respondió a cuatro rubros: i) transferencias al Conavi para financiar la implementación del diseño, rehabilitación y ampliación del proyecto de la ruta nacional 32 (0,2% del PIB), ii) transferencias a la Comisión Nacional de Emergencias para financiar la atención de los problemas provocados por la tormenta tropical NATE, iii) Capitalización del Banco de Costa Rica (0,08% del PIB) tras el cierre del Banco Crédito Agrícola de Cartago, y iv) el aporte para la capitalización de la Corporación Andina de Fomento (0,16% del PIB).

En general, se puede atribuir el deterioro de la situación fiscal a una combinación de factores que incluyen el costo y las malas condiciones en que se ha contraído la deuda para hacer frente a las necesidades de ingresos y a la estructura del gasto, lo que contrarrestó las mejora

en los ingresos obtenidos mediante la reforma fiscal. Lo último se dio tanto por los efectos graduales de la Ley 9635 sobre el gasto, como por las consecuencias de decisiones coyunturales específicas: la posposición de gastos en 2018, reflejados en el 2019, la discrecionalidad en el pago de algunos desembolsos que, en principio, se podían hacer hasta en el 2020, y la necesidad de realizar algunos gastos no anticipados hacia el final de 2019.

La regla fiscal contenida en la Ley 9635 procura disuadir el comportamiento discrecional del gasto. Traza límites al incremento del gasto corriente de acuerdo con el crecimiento del PIB de los últimos cuatro años y el saldo de la deuda del Gobierno como porcentaje del PIB, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal. Si la deuda supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB, se pueden flexibilizar los recursos con destinos específicos legales de conformidad con la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias. Hasta inicios de 2020 se preveía que el escenario de la regla fiscal se ubicaría en el rango correspondiente al aumento del gasto en un 75% del crecimiento del PIB, lo que permitiría la flexibilización de las erogaciones definidas por Ley. Además, la aplicación de la regla fiscal puede ser suspendida por un máximo de dos años ante una emergencia nacional o una recesión económica (recuadro 9.2).

La implementación de la reforma fiscal se produjo en un momento de inestabilidad organizacional en puestos estratégicos del Ministerio de Hacienda. Entre octubre del 2019 y junio del 2020, el Ministerio de Hacienda estuvo dirigido por tres jerarcas: Rocío Aguilar, Rodrigo Chaves, y Elián Villegas; mientras que los cargos de viceministro estuvieron ocupados por seis personas<sup>20</sup> en ese mismo periodo. Sumado a lo anterior, durante la gestión de Rodrigo Chaves como Ministro de Hacienda se realizaron múltiples cambios en puestos estratégicos; específicamente se destituyó a las personas encargadas de las siguientes direcciones: Dirección de Tributación, Dirección de Aduanas, Dirección de Policía de Control Fiscal, Oficial Mayor,



## Recuadro 9.2

### Decisiones del Ministerio de Hacienda como complemento de la reforma fiscal

La aprobación de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas no soluciona de manera inmediata la situación financiera del Gobierno. De hecho, los cambios que dispone son paulatinos y sus rendimientos son esperados en el mediano plazo. Diferentes estimaciones realizadas por organismos internacionales y por el BCCR con base en la mejor información disponible y el supuesto de que se cumpla estrictamente la regla fiscal, señalan que el cambio de tendencia en el comportamiento de la razón deuda a PIB del Ministerio de Hacienda se observaría entre el 2022 y el 2024, y no es sino hasta el 2040 cuando se lograría retomar la senda de la sostenibilidad. En razón de lo anterior es importante realizar acciones complementarias a la recaudación que contribuyan a mejorar el equilibrio financiero del Gobierno.

De acuerdo con Lankester y Villamichel (2020a), es necesario darle continuidad a las medidas para reducir la evasión fiscal señaladas por la OECD (2018): la introducción de la factura electrónica para grandes contribuyentes, el endurecimiento de los criterios para penalizar el contrabando, el incremento en la cantidad de empresas que pagan impuesto sobre la renta para cubrir a todas las inscritas en el Registro Nacional, y la facilitación del acceso de la administración tributaria a información de los contribuyentes almacenada por instituciones financieras.

Otra oportunidad de acción para el Ministerio de Hacienda es el aprovechamiento de los recursos que se logren obtener como resultado de la aplicación de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (“Caja Única”), aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto del 2016. Esta Ley le permite al Ministerio recuperar transferencias obligatorias a instituciones autónomas que se especifiquen como saldo no comprometido y, en consecuencia, reducir las necesidades de emisión de deuda.

Con la aprobación de la Ley 9635 quedaron en firme y se extendieron a todo el sector público las medidas de la propuesta denominada “Sostenibilidad fiscal por el bienestar de Costa Rica”<sup>16</sup>, que se enfocan en la disminución de las remuneraciones, el empleo y la compra de bienes y servicios en el sector público<sup>17</sup>. Es importante considerar que las normas sobre remuneraciones no han sido aplicadas, en forma generalizada, en todas las instituciones públicas (Achoy, 2019a).

En el 2019, el Gobierno mantuvo en vigencia la directriz No. 098-H<sup>18</sup> que, entre otras medidas, limitaba la contratación de funcionarios en los ministerios, poderes y entidades públicas sujetas a la Autoridad Presupuestaria, y endureció la medida que restringía el uso de las vacantes mediante la directriz No.46-H<sup>19</sup>. De acuerdo con el BCCR (2019), en el 2019, estas medidas administrativas, así como las disposiciones sobre remuneraciones de la Ley 9635, provocaron un menor crecimiento de las remuneraciones y cargas sociales del sector público (3,4% contra 4,6% de 2018).

Aunado a todo lo anterior, es importante mencionar el Proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario (proyecto de Ley No. 9075-CR). Este consiste en un préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que se utilizaría para modernizar y digitalizar los sistemas del Ministerio de Hacienda, facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto y favorecer la gestión de la deuda. Lo anterior requiere de un sistema moderno que permita la interoperabilidad entre los distintos sistemas del Ministerio y de otras dependencias del Estado, con flujos de información eficientes y rápidos.

Fuente: Lankester y Villamichel, 2020a, con datos del Ministerio de Hacienda.

Dirección Administrativa y Financiera, y Dirección de Bienes y Contratación Administrativa. De acuerdo con Lankester y Villamichel (2020a), esta reorganización organizacional puede haber generado algún grado de discontinuidad en la estrategia e implementación de la reforma fiscal, dificultades en la gestión de las finanzas públicas, y un período de adaptación que limita la gestión de la política fiscal.

### Se logran mejoras en la gestión de la deuda durante el 2019, pero vulnerables ante mayor incertidumbre fiscal

Una adecuada gestión de la deuda, por parte del Gobierno, en los mercados de capital impacta de forma positiva no solamente el costo del endeudamiento, sino, además, su buen funcionamiento y, quizá, el desarrollo de los mercados de valores, condiciones necesarias para el Estado costarricense. En esta sección del capítulo se actualizan varios de los indicadores sobre gestión de la deuda: la moneda de denominación, los eventos de colocación de deuda y número de emisiones, los plazos de vencimiento y la gestión de información durante el 2019. Los resultados de estos indicadores impactaron el nivel de déficit con el que el país cerró el 2019 y, en consecuencia, con el que ha debido enfrentar la crisis derivada del covid-19, circunstancia que se profundizará posteriormente.

Los criterios para analizar la gestión de la deuda no son subjetivos. Existen mejores prácticas internacionales, y recomendaciones específicas correspondientes al caso de Costa Rica hechas por organismos internacionales como el FMI y la OCDE. Esquivel y Lankester (2019) realizaron un análisis exhaustivo sobre este tema e, identificaron que se incumple la mayor parte de las buenas prácticas internacionales. El recuadro 9.3 resume los criterios de buenas prácticas para los indicadores de gestión a los que se les da seguimiento.

La primera buena práctica, mantener la mayor proporción de deuda en moneda nacional, se incumple. El indicador de *moneda de denominación* tuvo un comportamiento negativo: la tasa de cre-

### Recuadro 9.3

#### Criterios de buenas prácticas para indicadores de gestión de deuda

(1) **Moneda de denominación:** la moneda de denominación de la deuda es uno de los aspectos relevantes en relación con la gestión de la deuda. Una parada súbita de las divisas o una depreciación significativa de la moneda local elevan el costo significativamente, y arriesgan la capacidad de pago. Entre mayor sea la proporción de deuda en moneda extranjera, mayor es la vulnerabilidad frente a choques cambiarios.

(2) **Eventos de colocación y número de emisores:** de acuerdo con las buenas prácticas internacionales, el Gobierno debería llevar a cabo pocas actividades de colocación de deuda, y ofrecer el menor número de emisiones distintas. Esto propiciaría que la mayor cantidad de demandantes de la deuda se concentre en momentos específicos y, por

tanto, que el precio se refleje la verdadera escasez relativa de recursos.

(3) **Plazos de colocación:** altas concentraciones de vencimientos en periodos cortos de tiempo, así como una alta dependencia de la moneda extranjera, se consideran perjudiciales debido a la presión que pueden generar choques negativos externos. La acumulación de vencimientos en el muy corto plazo aumenta el riesgo de liquidez y pone al emisor en una situación de urgencia por recursos que es inconveniente al negociar las nuevas colocaciones. Al no tener espacio para una apropiada negociación, se termina accediendo a condiciones de precio poco favorables para el Gobierno.

(4) **Gestión de información:** es recomendable que, según la estrategia de endeu-

damiento, los posibles demandantes tengan la mejor información posible, y concentren la mayor demanda en cada evento que realicen. Las estrategias preanunciadas suelen fortalecer estos mecanismos porque los demandantes definen sus expectativas con base en la mejor información que tengan, planean con antelación y realizan sus mejores ofertas. Si el emisor tiende a anunciar su estrategia, pero se reconoce que generalmente no la cumple, va perdiendo credibilidad y los demandantes desvalorizan los incentivos para presentar sus ofertas, entonces, lo que se toma en cuenta son las circunstancias o la necesidad de liquidez del emisor.

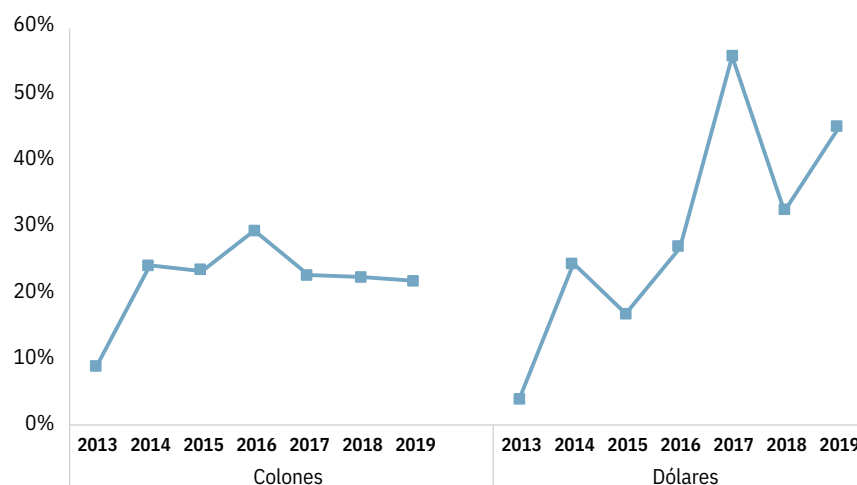
Fuente: Lankester y Villamichel, 2020a y Esquivel y Lankester, 2019.

cimiento de la deuda emitida en moneda extranjera pasó de 4% a 45% entre el 2013 y 2019 (gráfico 9.16). Ese aumento obedeció a la colocación de bonos de deuda externa que se realizó durante este período. Entre el 2012 y 2019 se emitieron en el extranjero 5.500 millones de dólares a plazos que oscilan entre 10 y 30 años. Esto se canalizó por esta vía principalmente porque en el mercado internacional prevalecen condiciones más favorables de financiamiento. No obstante, el costo de estas colocaciones también ha aumentado (entre el 2012 y 2019 la tasa facial de los eurobonos se incrementó de un 4,25% a un 7,25%), como resultado de la falta de sostenibilidad de las finanzas públicas y del consecuente deterioro de las calificaciones. Las recomendaciones indican que la estrategia de gestión de la deuda en moneda extranjera debe balancear el riesgo<sup>21</sup> de la moneda con las condiciones favorables que puedan ofrecer los mercados financieros internacionales.

La segunda buena práctica fue realizar pocos eventos de colocación lo cual pro-

Gráfico 9.16

#### Tasa de crecimiento de la deuda bonificada del Gobierno Central, según moneda



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana 2020, con datos del Ministerio de Hacienda.

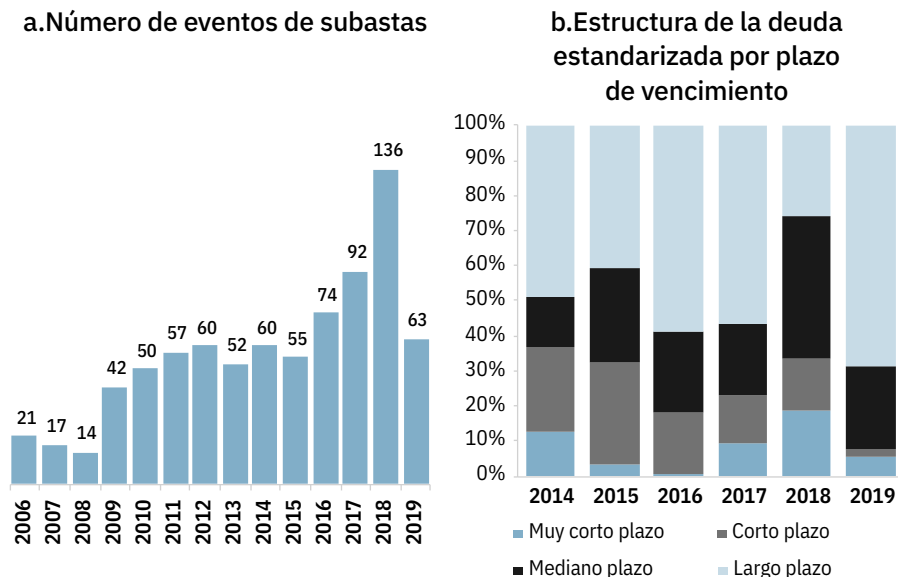
dujo resultados positivos, pero con un nivel de progreso insuficiente. El indicador *eventos de colocación y número de emisores* experimentó una significativa caída: el número de subastas pasó, entre el 2018 y 2019, de 136 a 63 (gráfico 9.17A), según lo revelan las plataformas de la Bolsa Nacional de Valores y del BCCR. La mejora en el 2019 fue provocada por una menor incertidumbre en el mercado financiero, y menor presión dentro del mercado interno por el ingreso de recursos que generó la emisión de deuda externa. El Ministerio de Hacienda cuenta con otro mecanismo de colocación en el mercado primario de títulos estandarizados: las ventanillas. Durante el 2019, esta entidad realizó 39 eventos de ventanilla, por lo que su convocatoria de títulos estandarizados fue de 102 eventos. A pesar de los logros alcanzados, se trata del segundo resultado más alto, desde 2006, solamente superado por el 2018.

La tercera buena práctica: concentrar la mayor parte del vencimiento a largo plazo también propició una mejoría. El indicador *plazos de colocación* revela que, en el 2018, cuando el Ministerio de Hacienda se enfrentó con una mayor necesidad de financiamiento que debía satisfacer en el mercado local, su estrategia fue subastar bonos a diferentes plazos, pero concentrado en vencimientos de corta duración. Con la aprobación de la Reforma Fiscal<sup>22</sup> y una incertidumbre menor, se observó una significativa mejora en la estrategia de colocación durante el último año. Mientras que, en el 2018, un 19% y un 15% de la deuda estandarizada estaban colocados en periodos muy cortos (un año o menos) o cortos (entre dos y tres años); por el contrario, en el 2019, estos mismos indicadores se redujeron a 6% y 2%, respectivamente (gráfico 9.17B). Además, entre el 2018 y el 2019, la deuda estandarizada en largos plazos (seis años o más) pasó de representar un 26% a un 69%. No obstante, según los términos de vencimiento la estructura de la colocación mejoró: una cifra mayor que el 30% de la deuda no se pudo colocar en los plazos sugeridos por el Banco Mundial (2012).

En términos generales, con la aprobación de la reforma fiscal, se observaron avances en la gestión de la deuda del

Gráfico 9.17

### Número de eventos de subastas y estructura de la deuda estandarizada por plazo de vencimiento



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con base en Lankester y Villamichel, 2020a y datos del Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda: el plazo promedio de la deuda, la cantidad de eventos de subasta y el número de títulos ofrecidos. A pesar de lo anterior, los logros fueron leves y vulnerables a la sostenibilidad de las finanzas públicas. En el momento en que se produzca una mayor incertidumbre o el Ministerio de Hacienda tenga una necesidad urgente de financiamiento en el mercado interno, es probable que el plazo promedio de colocación disminuya, ocurran más eventos de subasta, la tasa promedio de asignación sea mayor y la cantidad de títulos ofrecidos aumente. Pareciera que la estrategia de colocación está supeditada a satisfacer las necesidades de flujo de caja, antes que a seguir con las mejores prácticas y recomendaciones de organismos especializados.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE BALANCE FISCAL Y GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA,

véase Lankester y Villamichel, 2020a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Durante el 2019 el Banco Central mantuvo la estabilidad monetaria favorecida por bajas presiones externas a los precios

Desde el 2018 el Banco Central ha concentrado esfuerzos por mantener la estabilidad monetaria. En términos generales puede afirmarse que logró su cometido. Sin embargo, es menester reconocer que esa estabilidad se favoreció, también, por el descenso en el ritmo de crecimiento económico en el mundo, menores presiones externas en relación con los precios y un relajamiento de las condiciones monetarias en algunas economías avanzadas y emergentes (BCCR, 2020b).

Entre el 2018 y el 2019, la variación en el nivel general de inflación presentó una disminución de 2% a 1,5% (gráfico 9.18). En general, fluctuó en el rango meta que la Autoridad monetaria ha establecido: entre 2% y 4%, tomando como referencia la tasa de inflación de Estados Unidos. En julio y agosto del 2019 la inflación se incrementó como consecuencia, en buena medida, de la entrada en vigor del impuesto al valor agregado (IVA). Sin embargo, el aumento fue de corta

duración, pues a partir de setiembre la inflación mostró una clara tendencia a la baja.

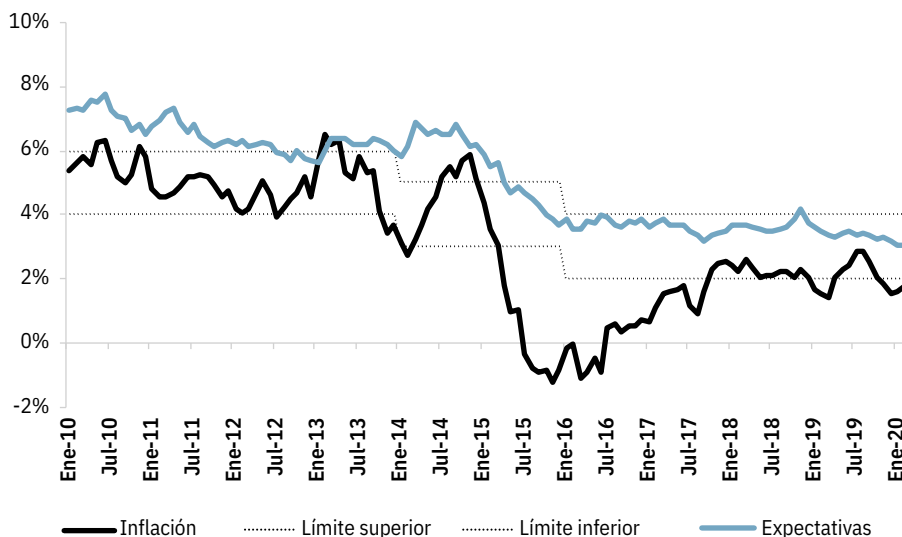
El nivel de inflación esperado por el público también se mantuvo estable, así como el anunciado por el Banco Central, lo cual muestra que, durante un amplio periodo, desde finales del 2015, existe una brecha importante entre el nivel esperado de inflación y el nivel de inflación (gráfico 9.18).

La tendencia a la baja de la inflación, medida por la variación interanual del IPC, no se presentó en todos los bienes y servicios. De los siete grupos de productos con mayor peso,<sup>23</sup> para medir la inflación, solo dos (entretenimiento y transporte) experimentaron una reducción en el nivel de precios entre el 2018 y el 2019 (gráfico 9.19). Por el contrario, el costo de los alquileres, la educación, los alimentos, y los servicios de comida fuera del hogar mostraron un aumento en el último año. A pesar de lo anterior, la inflación se redujo entre el 2018 y el 2019 en gran medida debido a la fuerte contracción en el costo del transporte, un servicio que tiene un gran peso relativo en la canasta del IPC (15%). Si en el 2019, el crecimiento de los precios del transporte hubiera sido igual al promedio de los últimos dos años (6%), la inflación habría llegado al 2,5%. Estos resultados evidencian la vulnerabilidad de la estabilidad monetaria, sobre todo en las variaciones de los precios internacionales de las materias primas<sup>24</sup>, aunque debe resaltarse que, aún bajo este supuesto, la inflación hubiera estado dentro del rango meta del BCCR.

El otro macro precio determinante para la estabilidad económica, además de la inflación, es el tipo de cambio. Durante la mayor parte del 2019, el colón tendió a la apreciación (gráfico 9.20). Entre enero y diciembre del 2019, el tipo de cambio pasó de 600 a 565 colones por dólar, situación que contrasta con lo ocurrido durante los últimos meses del 2018, cuando el tipo de cambio se depreció de forma acelerada, en gran medida por la incertidumbre y los conflictos generados durante el proceso de discusión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. La menor incertidumbre se

Gráfico 9.18

### Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta

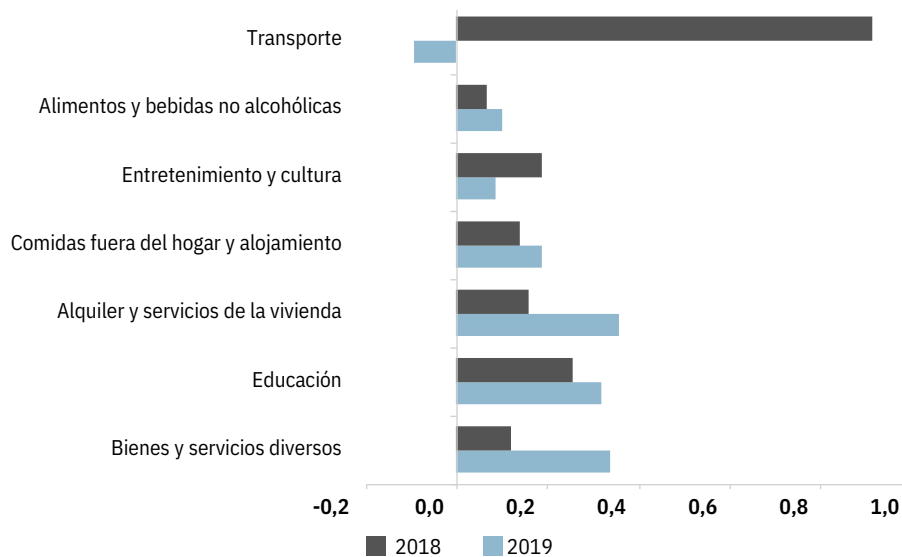


Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR y el INEC.

Gráfico 9.19

### Aporte de los principales grupos de bienes y servicios<sup>a/</sup> a la inflación

(puntos porcentuales)

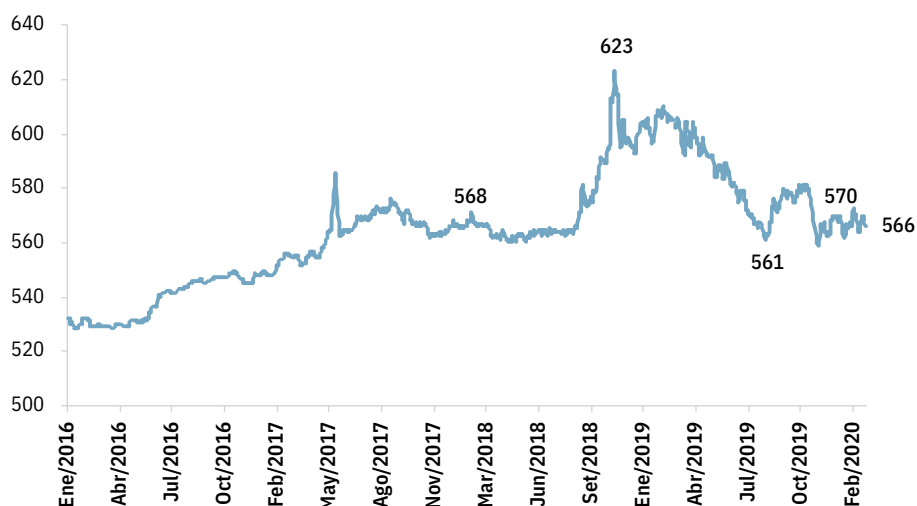


a/ Se consideraron los grupos de bienes y servicios con ponderación mayor al 5% en la canasta del IPC.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del INEC.

Gráfico 9.20

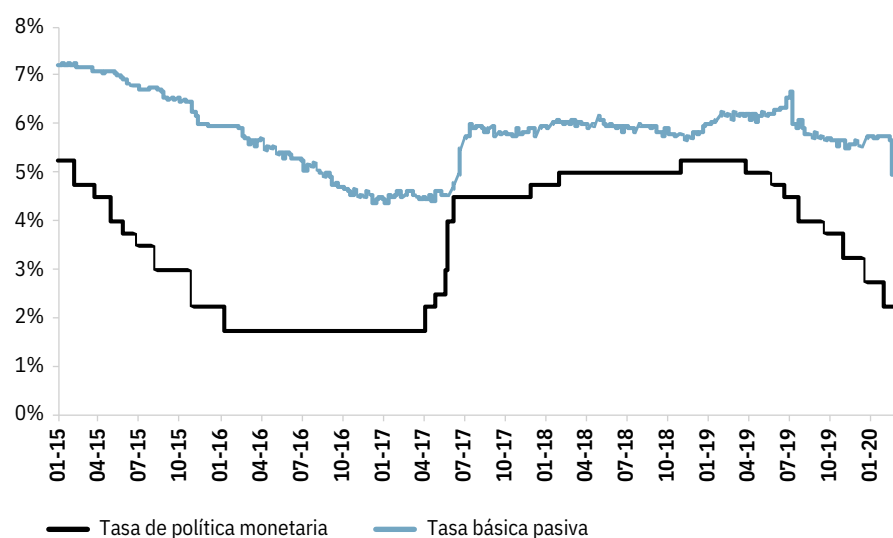
### Tipo de cambio nominal (colones por dólar)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR y el INEC.

Gráfico 9.21

### Tasa de interés de política monetaria y tasa básica pasiva



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR.

experimentó en el 2019, y se sumó a la desaceleración de la economía, que genera menor demanda de importaciones y, por tanto, de divisas; esto explicó, en gran medida, el debilitamiento de las presiones sobre la depreciación del tipo de cambio (BCCR, 2020a). El tipo de cambio cerró en 570 colones en diciembre del 2019.

El descenso en las presiones sobre la depreciación del tipo de cambio generó un excedente de divisas que permitió, al BCCR, satisfacer los requerimientos de divisas del sector público no bancario (BCCR, 2020a). Debido a lo anterior, la Autoridad Monetaria realizó menos intervenciones en el mercado cambiario.

Además de mantener la estabilidad económica, el BCCR implementó medidas de política monetaria para atenuar y, de ser posible, revertir la desaceleración económica. Estableció acciones contra cíclicas que pretendían generar mejores condiciones para estimular las condiciones crediticias y, de esa manera, contribuir a la reactivación económica. Entre las principales medidas estaban la reducción del encaje mínimo legal (EML) del 15% al 12%, que se produjo en junio del 2019. Además, en 2019, se redujo de forma continua la tasa de política monetaria (TPM), uno de los principales instrumentos de política (gráfico 9.21). Este indicador se redujo de 5,25% a 2,75% entre enero y diciembre del 2019, lo que reflejó las intenciones del BCCR de mantener una política monetaria expansiva que fomentara el crédito y la inversión.

Las reducciones en la TPM procuraban reducir las tasas de interés en el resto del mercado, impactaron la tasa básica pasiva, que pasó de 6% a 5% entre enero y diciembre del 2019. Sin embargo, como se documentó en el *Informe Estado de la Nación 2019*, la mayor parte de estas medidas buscan favorecer el crédito y, en caso de que llegaran a tener el impacto deseado, concretarían sus efectos en el mediano plazo.

El BCCR implementó otras medidas como la modificación en el encaje quincenal requerido por las entidades financieras, y modificó las tasas de interés para propiciar facilidades permanentes en el mercado integrado de liquidez (MIL)

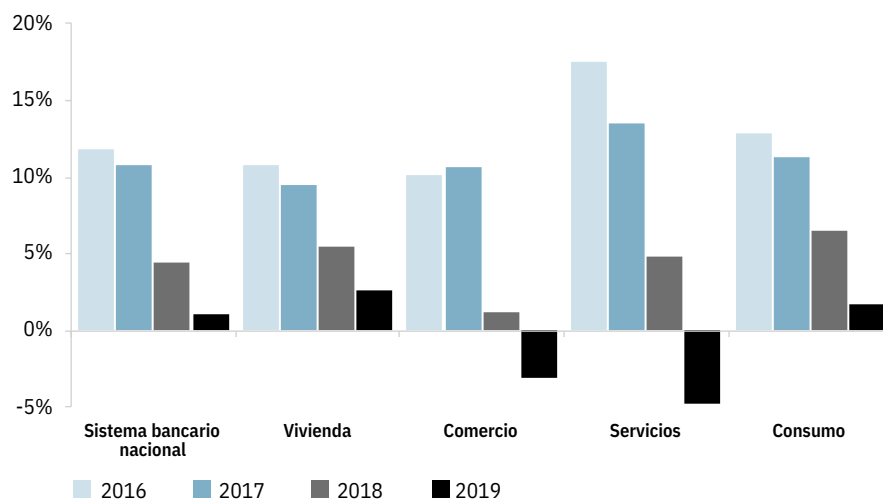
que pasó de 77.131 millones de colones en los primeros cinco meses del 2019 a 332.031 millones de colones en los siete meses restantes. Esto sugiere que los fondos liberados a partir de la reducción del encaje mínimo legal no se habían canalizado por medio de las entidades financieras, sino que se mantenían, especialmente, en el BCCR (BCCR, 2020b).

Las medidas de política monetaria del Banco Central dirigidas a la reactivación económica no tuvieron los efectos esperados. La tasa de crecimiento del crédito total del sistema bancario nacional pasó de 11,9% a 1,1% entre el 2016 y 2019, pese a los estímulos del BCCR fue arrastrada por la desaceleración generalizada de la economía, la incertidumbre de los agentes económicos y el deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas (gráfico 9.22). Entre las actividades económicas con mayor peso en el sector crediticio se encuentran la vivienda (29%) y el consumo (24%), que también redujeron su dinamismo. Además, el comercio y los servicios, que representan un poco más del 10% del crédito total, mostraron una contracción superior al 3% en el 2019. Estos resultados refuerzan lo planteado por el Informe Estado de la Nación en ediciones anteriores: aunque la Autoridad Monetaria tiene la capacidad de mantener la estabilidad monetaria y cambiaria esta es una condición necesaria, pero no suficiente para reactivar la economía.

En síntesis, a febrero de 2020, Costa Rica tenía bajos niveles de crecimiento y altas tasas de desempleo, que reflejan la desconexión entre la estructura productiva y la capacidad de creación de empleo para absorber la demanda laboral. A pesar de leves repuntes en el crecimiento de ciertos sectores, seguía dependiendo altamente del dinamismo del sector económico que produce bajo el régimen especial, así como del crecimiento que han tenido actividades de sectores relacionados con el turismo. A inicios del 2020 se daba una tímida mejora en la estabilidad fiscal, producto de los progresos de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas, pero con mejoras insuficientes en gestión de la deuda y malas condiciones de endeudamiento.

Gráfico 9.22

### Crecimiento del crédito del sistema bancario al sector privado no financiero, total y principales actividades económicas<sup>a/</sup> (porcentaje)



a/ El gráfico incluye las cuatro principales actividades económicas que representan en conjunto el 81% del crédito total.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR.

### 2020: Costa Rica se enfrenta a un shock de oferta y demanda agregada que desestabiliza su frágil economía

El 6 de marzo del 2020 se confirma el primer caso de covid-19 en Costa Rica y, a partir de ese momento, el Gobierno aplica medidas para enfrentar la pandemia; esas disposiciones tienen efectos directos en la actividad económica. Asimismo, la emergencia sanitaria es mundial y ha determinado que los gobiernos reaccionen imponiendo regulaciones y restricciones a la población para reducir el riesgo de contagio. Estos preceptos han tenido efectos globales debido a los canales de transmisión que representan los flujos financieros, comerciales, productivos y de población.

Esta segunda parte del capítulo examina los primeros impactos de la pandemia durante el primer semestre del 2020 en el sector real y el empleo, a partir de los estudios elaborados por Meneses y Córdova (2020b) y, en las finanzas públicas (Lankester y Villamichel, 2020b). Se incluye, además, una

contribución especial del Observatorio de Mipymes (Omipyme) de la UNED y de la *Digepyme* del MEIC (León et al., 2020). En esos análisis se reconoce que los impactos reportados concluyen en el momento de la edición del Informe (setiembre) y, en algunos casos, aluden a datos preliminares.

Los primeros efectos observables del shock inducido por la pandemia se manifiestan a partir de marzo del 2020 y reflejan importantes caídas en la actividad económica en casi todas las actividades y, en consecuencia, provocaron una fuerte disminución de los empleos. Estos efectos se dieron en el contexto de la desaceleración descrita en la sección anterior, y generaron nuevas presiones sobre las finanzas públicas: caídas en la recaudación tributaria y en los ingresos, y aumento en el gasto público para hacer frente a las necesidades de atención de la crisis, entre ellas, el gasto sanitario y las transferencias. Esta situación disparó, consecuentemente, nuevas necesidades de financiamiento por medio de la deuda que, en el momento de la edición del Informe, no han sido resultados. Aunado a

lo anterior se evidencian las limitaciones de la política monetaria para reforzar la reconstrucción y reactivación de la economía, además de que se genera un descenso en el nivel de confianza de los agentes económicos, lo que incrementa el reto de mejorar las condiciones económicas del país.

### Crisis económica mundial inducida por la pandemia del covid-19 con previsiones de una recuperación gradual e incierta

La actualización de las proyecciones del FMI (hasta junio, 2020) muestra un elevado grado de incertidumbre mundial, como resultado de los diferentes impactos de la pandemia en todos los países. En las economías con tasas de infección decrecientes se prevé una ralentización en el proceso de recuperación, consecuencia de los efectos que producen las políticas de distanciamiento social sobre la oferta, así como de las repercusiones negativas en la productividad de las empresas sobrevivientes ante la necesidad de adoptar medidas de seguridad e higiene. En economías con tasas de infección aún no controladas, el prolongamiento de las restricciones que imponen los estados, puede provocar resultados aún más desfavorables en la actividad económica. Lo anterior requiere del apoyo de políticas públicas para amortiguar la pérdida prolongada de ingresos de los hogares y colaborar con las empresas productivas (FMI, 2020b). Tanto el FMI (2020c) como la Cepal (2020d) mencionan como riesgo adicional la pérdida de optimismo de los mercados financieros en relación con la economía real de las naciones, lo que podría suponer un endurecimiento de las condiciones financieras.

Contrariamente a lo que ha sucedido en la mayoría de las recesiones, en las que el consumo se ha visto menos afectado que la inversión, porque los consumidores utilizan sus ahorros o redes de protección para suavizar el gasto, durante esta crisis, tanto el consumo como la inversión se han reducido de forma sustancial y simultánea, pues se han combinado factores como: severas pérdidas de ingreso; reducción de la confianza de los consumidores; interrupciones del suministro

de las empresas e incertidumbre respecto a las perspectivas de rentabilidad (FMI, 2020b). Es decir, se observa un *shock* generalizado en la demanda agregada, que se agrava también en relación con la oferta como consecuencia de las medidas que limitaron la actividad económica para reducir el riesgo de contagio.

En América Latina las proyecciones se han planteado a la baja conforme ha avanzado la pandemia; además, el panorama se torna adverso debido a las debilidades estructurales de las economías y la prolongación de las altas tasas de contagio. Cepal (2020d) identifica los cinco principales canales externos de transmisión del *shock* provocado por la pandemia del covid-19 en la región. En primer lugar, el comercio de bienes genera una fuerte contracción de la demanda externa por la reducción de la actividad económica. En segundo término, el turismo, ha sufrido la mayor afectación en los países dependientes de esta actividad medida por su contribución al PIB y el empleo. En tercer lugar, los precios de los productos primarios han perdido valor, y se han reducido, por lo tanto, la afectación en los términos de intercambio será de gran impacto en los países que dependen fuertemente de la exportación de estos productos. En cuarto lugar, las remesas, se han visto reducidas por el deterioro de la actividad económica en los países de destino de los migrantes. Por último, la alta incertidumbre y la permanente vulnerabilidad financiera no permiten descartar el aumento del temor al riesgo ni el empeoramiento de las condiciones financieras a la que los mercados emergentes tendrían que hacer frente en una situación de mayor inseguridad e incrementar los niveles de deuda. Estos canales de transmisión son más profundos en unos países que en otros. El recuadro 9.4 describe los posibles efectos de la pandemia del Covid-19 en el contexto de la pobreza y desigualdad latinoamericanas.

En Costa Rica, los datos registrados durante los primeros seis meses del año 2020 configuraron un escenario muy adverso debido a la combinación de expectativas y pronósticos pesimistas, revisiones a la baja de las proyecciones de crecimiento económico, un escenario

fiscal crítico y una reactivación vulnerable frente a los nuevos rebrotes del virus que podrían endurecer las medidas de distanciamiento social o de aislamiento.

### Los efectos de la pandemia profundizan las debilidades estructurales de la economía

Tanto la pandemia del covid-19, como las medidas de restricción de movilidad vehicular y regulación de horarios aplicadas a los comercios en Costa Rica, y las disposiciones de confinamientos en el resto del mundo para enfrentarla, impactaron fuertemente la economía nacional: congelaron la actividad económica de varios sectores y actividades con el fin de contener la transmisión del virus. Estos hechos golpearon una economía que había iniciado el 2020 en una situación frágil y vulnerable.

El estado de la economía costarricense en el momento de la pandemia es contrario al que tenía el país antes de la última crisis mundial importante: la crisis financiera de 2008-2009. En esa ocasión los años precedentes habían mostrado un importante crecimiento económico: entre 2005 y 2007, el PIB creció (7,7%), el doble de la expansión del de largo plazo (4,4%); y todos los componentes de la demanda, tanto interna como externa, registraban tasas superiores al 5%. Además, el gasto de Gobierno crecía moderadamente: tasas inferiores al 3%. Es muy importante subrayar que el shock que recibió la economía costarricense en esa ocasión fue de naturaleza distinta al que está viviendo en el 2020, pues afectó la demanda externa, y, posteriormente, una recesión golpeó el nivel de crecimiento, situación de la cual aún la economía nacional no se ha podido recuperar.

Por el contrario, en los años anteriores a la actual crisis sanitaria global, el incremento promedio del PIB entre 2015 y 2019 estaba, como ha sido dicho, por debajo del promedio de largo plazo y todos los componentes, tanto de demanda interna como externa, reportaban tasas de crecimiento muy por debajo de las que tenían antes de la crisis 2008-2009 e, incluso, la mayoría de los componentes presentaban una tendencia hacia la desaceleración (gráfico 9.23). Estas

## Recuadro 9.4

### América Latina frente a la pandemia del covid-19: otra posible década perdida con graves efectos en la pobreza y desigualdad

La reducción de la actividad en América Latina y el Caribe, en 2020, será probablemente mayor a la prevista por la Cepal en abril, cuando apenas iniciaba la afectación por la pandemia. La región no solo se encuentra en el epicentro de la pandemia, sino que, además, los impactos negativos externos se reflejan en los resultados comerciales adversos, el empeoramiento de los términos de intercambio, turismo y remesas. Todo esto determinó que las proyecciones de crecimiento para el año 2020 pasaran de -1,8% en marzo<sup>25</sup> a -9,1% en julio. La magnitud del efecto de esta reducción se observa claramente en la caída proyectada del PIB *per cápita* regional del -9,9%, que en el 2020 sería similar al registrado en 2010. La región experimentaría un retroceso de 10 años en sus niveles de ingreso por habitante, con

los consecuentes efectos en el desempleo, la pobreza y la desigualdad (Cepal, 2020d).

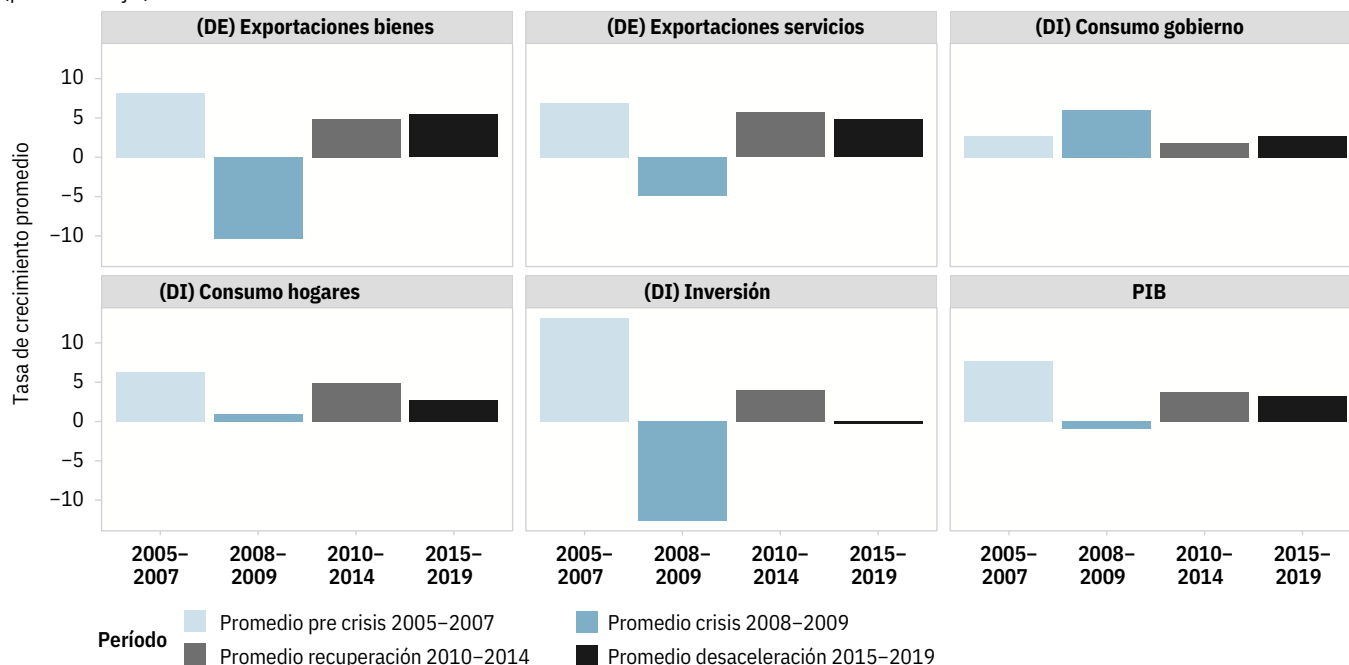
Los efectos en el nivel de pobreza son significativos. La Cepal estima que, en el año 2020, el 37,3% de la población latinoamericana (230,9 millones de personas) se encuentra en situación de pobreza, con un incremento de 45,4 millones de personas, frente al 30,2% del 2019. De igual forma, se aumentó el número de personas en pobreza extrema, cuya tasa alcanza un 15,5% frente al 11% de 2019, es decir, 96,2 millones de personas estarían en esta situación, con un aumento de 28,5 millones de personas respecto al 2019. De igual forma, la Cepal proyecta un incremento de la desigualdad en todos los países de la región, con crecimientos del coeficiente de Gini que oscilarían entre un 1% y 8% en los 17 países analizados.

Los efectos de la mayor contracción económica junto con las pérdidas de empleos se traducen en un acrecentamiento de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema en los países CARD<sup>26</sup>. Además, la Cepal (2020d) proyecta un aumento de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, que se incrementaría entre un 1% y un 5,9% en los países CARD. La mayor expansión se produciría en El Salvador (entre el 5% y 5,9%) que, como se mencionó, es el país que presenta los más altos índices en la tasa de pobreza. Guatemala, por el contrario, sería el país con un crecimiento inferior en la desigualdad (entre 1% y 1,9%).

Fuente: Meneses y Córdova, 2020b.

## Gráfico 9.23

### Crecimiento promedio de los componentes de la demanda<sup>a/</sup> y del PIB, según periodos (porcentaje)



a/ DE: demanda externa y DI: demanda interna.

Fuente: Guzmán, 2020, con datos del BCCR.



cifras generales subrayan el análisis efectuado en la sección anterior: el país carecía de una situación económica fuerte que le permitiera enfrentar los impactos extraordinarios del shock derivado de la pandemia (Meneses y Córdova, 2020b).

En julio del 2020, el Banco Central de Costa Rica presentó los resultados de la revisión macroeconómica correspondiente a los años 2020 y 2021. La contracción económica proyectada para el año 2020 era del orden del -5%, mayor al -3,6% calculado en abril y al 2,5% supuesto en enero, proponía una pérdida en el crecimiento cercana a 7,5 puntos porcentuales respecto a las proyecciones iniciales para ese año. Los factores de revisión se sustentan en los constantes reconocimientos a la baja de las proyecciones del FMI, la intensificación de la tasa de contagio en los meses de junio y julio, así como en la incertidumbre inusual que planteaban las proyecciones económicas que afectan sustancialmente las expectativas de los consumidores e inversionistas (BCCR, 2020a).

Para dimensionar el impacto producido en el nivel de producto debe señalarse que la contracción del 5% es similar al nivel de producto que registró la economía costarricense en el año 2017. La tasa de decrecimiento de la economía en su conjunto alcanza un grado comparable únicamente con el decrecimiento registrado en la crisis de los ochenta: 1980-1981. Este resultado es poco alentador y plantea la necesidad de realizar discusiones de fondo para evitar una nueva década perdida, como lo sugiere Cepal en sus últimas proyecciones de crecimiento para la región latinoamericana (Meneses y Córdova, 2020b).

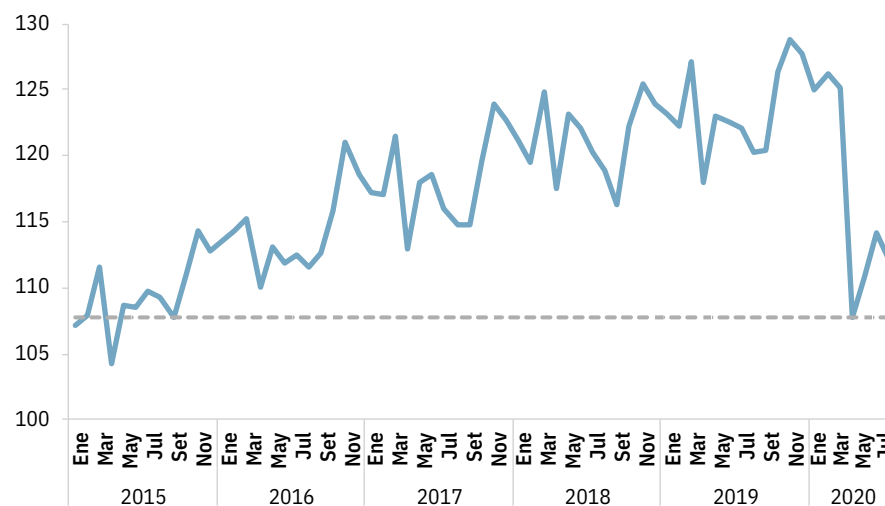
El impacto inmediato del *shock* pandémico experimentado por la economía en el primer semestre del 2020 (que prosigue al promediar el segundo semestre) es de tal magnitud que exige dar seguimiento al nivel de producción y no solo a la evolución de las tasas de crecimiento. Una manera de hacerlo es comparando el nivel que reportó la actividad económica durante el primer y segundo trimestre de 2020, con en el que se registraba en el pasado.

En mayo de 2020, el nivel de actividad

Gráfico 9.24

### Evolución del IMAE

(nivel, serie original, base 2012=100)



Fuente: Meneses y Córdova, 2020b con datos del BCCR.

económica, medido por el IMAE, indica que la reducción fue de tal magnitud que, solo en tres meses, la economía retrocedió en capacidad productiva aproximadamente un quinquenio, pues los niveles llevaron el indicador de evolución del IMAE a posiciones reportadas en 2015. Después de esta primera caída, el comportamiento de la actividad productiva es inestable y se ubica en niveles inferiores a los mostrados en los meses previos a la pandemia (gráfico 9.24). Esta comparación es útil para dimensionar el esfuerzo que deberá realizarse para retomar los niveles de producción, y vencer los desafíos, aún mayores, de lograr una distribución más equitativa de los ingresos cuando los recursos para distribuir son escasos.

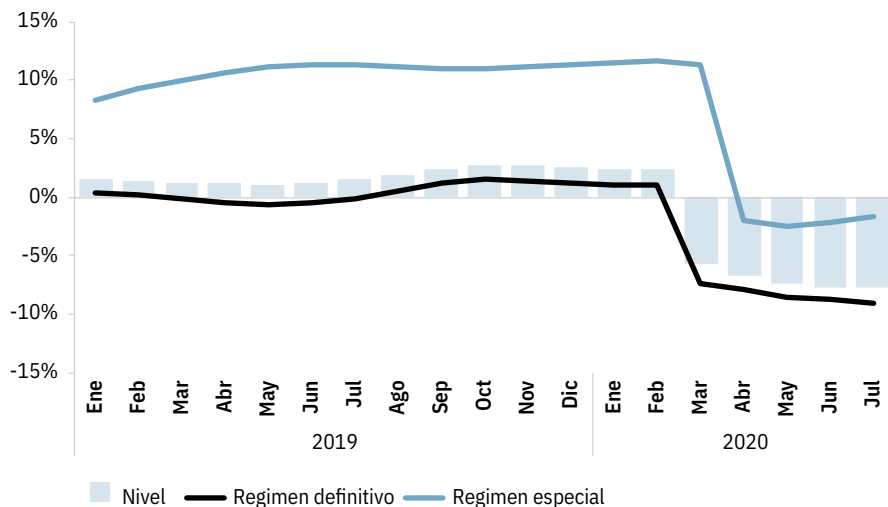
En cuanto al régimen productivo, la implementación de las restricciones y el impacto del shock externo acentuó, aún más, las diferencias estructurales que se reflejaban en la dualidad operativa de las empresas en el país. Hasta julio, el régimen especial mostró una caída que llegó a -1,6%, su punto más bajo, mientras que el régimen definitivo cerró el mes de julio con una caída del -9% (gráfico 9.25). Este

último terminó generando un mayor impacto en el país pues la totalidad de la actividad económica experimentó una caída del -7,8%. Además, el régimen especial evidenció una leve recuperación después de mayo, impulsada, en parte, por la resiliencia manifestada por algunos sectores exportadores que producen bajo esa modalidad.

El *shock* sobre la actividad económica se puede describir con base en dos tipos de impacto: una especie de golpe de martillo, que redujo abruptamente el nivel productivo, y lo llevó, en algunos casos, a los niveles más bajos desde que se tienen registros en el país, y se mantienen lejos del lugar donde se ubicaban antes de la pandemia. La recuperación en estos casos es muy incierta en el corto plazo. El segundo, es un golpe fuerte, aunque no muy profundo y más distribuido a lo largo de varios meses.

Desde esta perspectiva, en términos de *variación interanual* del IMAE, en julio del presente año, se reflejó la mayor caída en el sector de alojamiento y servicios de comida (-62%), altamente ligado al turismo, así como en el transporte y almacenamiento (-35%) y, en tercer

Gráfico 9.25

Variación interanual del IMAE<sup>a/</sup>, según régimen

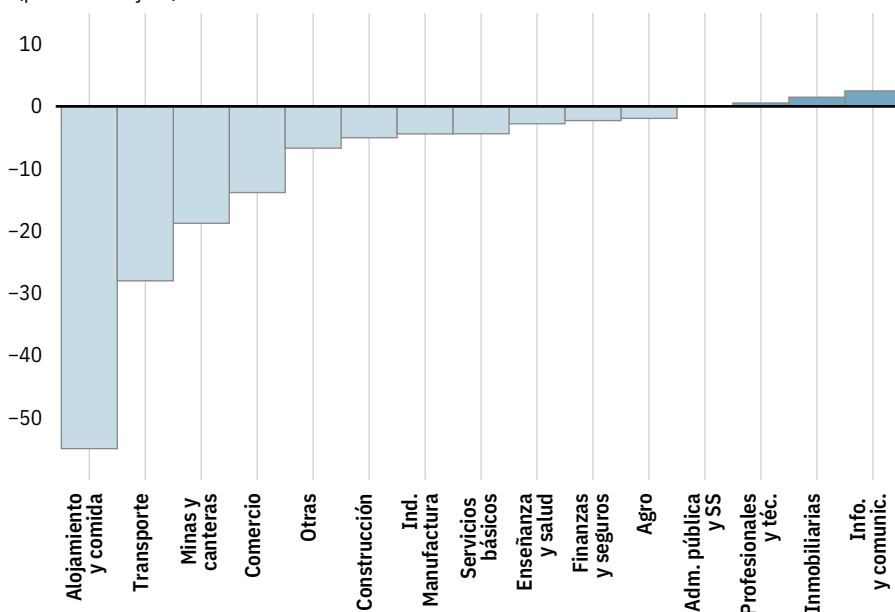
a/ La variación interanual se estima a partir de la serie de tendencia ciclo del IMAE. Régimen especial incluye empresas que producen en zonas francas o en perfeccionamiento activo. Fuente: Guzmán, 2020, con datos del BCCR.

lugar, el comercio (-16%). Este último y la manufactura se han mantenido en el mismo nivel desde que iniciaron las restricciones y regulaciones por parte del Gobierno, es decir, operan, pero su ritmo productivo es mucho menor y no presenta signos de recuperación. Otros sectores mostraron caídas más graduales como el agro (-1,5%), las actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo (-2,5%), las inmobiliarias (-1,7%). Sobresale el caso del sector de información y comunicaciones que fue el único que cerró el mes de julio con una tasa positiva de crecimiento (2,3%).

Por otro lado, al comparar el crecimiento del nivel de actividad económica promedio entre marzo y julio del 2019 y 2020, se constata que el sector asociado al turismo ha sido el más impactado, en promedio, en este período, mientras que algunos sectores como inmobiliarios y el de información y comunicaciones han tenido, resultados positivos, pero leves, de crecimiento (gráfico 9.26).

Además del impacto en las actividades, el sector exportador sufrió importantes contratiempos como consecuencia de los atrasos que se generaron en los procesos productivos, materias primas, y cambios en la demanda externa. El recuadro 9.5 resume la situación reportada a partir de una consulta realizada por Procomer a empresas del sector exportador.

Gráfico 9.26

Variación<sup>a/</sup> del IMAE por actividad económica, marzo-julio del 2019 y 2020 (porcentajes)

a/ A partir del índice desestacionalizado con año base 2012 se calcula el promedio de IMAE entre marzo y julio 2020 y se divide entre el promedio de marzo a julio del 2019. El gráfico refleja la diferencia (cambio porcentual) entre el promedio del primer periodo (2019) y el segundo periodo (2020). Fuente: Guzmán, 2020 con datos del BCCR

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SECTOR REAL EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

véase Meneses y Córdova, 2020b en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### El deterioro en el empleo y el producto es mucho más profundo que el de la crisis financiera del 2008-2009

Los efectos de la pandemia se expresan de manera profunda en los mercados laborales. Los perjuicios han sido catastróficos en el mundo por la gran trascendencia que ha tenido la pérdida

## Recuadro 9.5

## Impacto de la pandemia en el sector de exportaciones de bienes y servicios

A finales de marzo, ante las primeras señales del posible impacto de la pandemia en las exportaciones, Procomer consultó a las empresas exportadoras de bienes y servicios (exceptuando turismo de ocio o negocios) para anticipar cuáles serían las áreas específicas de afectación y elaborar un plan de apoyo. Esta iniciativa incluyó la creación de la Mesa Ejecutiva del Sector Comercio Exterior, liderada por la ministra de Comex e integrada por funcionarios del sector público y privado. Esta Mesa Ejecutiva se dividió en grupos de trabajo con el fin de analizar y resolver temas específicos: logística, migración, talento humano, apoyo a sectores, continuidad del negocio y zonas francas. La consulta se realizó en dos momentos diferentes a empresas de servicios ubicadas dentro de las zonas francas y fuera de ellas, así como a empresas de bienes de grandes exportadores y de otra condición.

Los resultados señalaron que, en las fechas iniciales de la pandemia, las empresas de servicios en general reportaron variaciones, sobre todo en la ralentización de sus operaciones, ya fuera por la suspensión de viajes internacionales de negocios, por la restricción de la movilidad del personal debida a los cierres decretados localmente, por la adaptación al teletrabajo o por la disminución del personal cuando debieron acogerse a la disminución de jornadas (no tanto a despidos pues estos sectores indicaron menos despidos que los sectores de bienes). Adicionalmente, se informó de impactos ocasionados por el aumento de costos

operativos (incluidos los correspondientes a la adopción del teletrabajo) y por la disminución de la demanda internacional; en este caso, los prestatarios de servicios de salud y educación (a clientes internacionales) fueron los más afectados, así como todo el sector turismo. Los servicios en telecomunicaciones, cómputo e información (TIC), reflejaron, desde el inicio, mayores posibilidades de continuar desarrollando los negocios, entre otras razones por su conocimiento y facilidad para adoptar rápidamente el teletrabajo. Hasta el momento muchas de las empresas ligadas a estas actividades muestran, incluso, crecimientos exponenciales en las ventas dirigidas hacia otros países.

Desde el inicio de la pandemia el principal impacto reportado en las empresas de bienes fue la disminución de la demanda internacional. Por ejemplo, cuando la pandemia se agravó en Europa (que representa el 22% del valor exportado), se afectó el sector de plantas, flores y follajes; los envíos a Europa decrecieron -16%, acumulado hasta agosto del 2020 en comparación con el 2019.

La llegada de la pandemia a América Central perjudicó progresivamente los sectores industriales de metalmecánica (i.e. láminas de hierro y acero y otros), química (i.e. pinturas y otros) y eléctrica y electrónica. El rompimiento de las cadenas de suministros nacionales e internacionales también repercutió en las empresas, haciendo que tardara el recibo de insumos o, incluso, la entrega de sus

productos en los diferentes destinos; inclusive en las empresas de equipo de precisión y médico que usan los vuelos comerciales para traer suministros o exportar sus productos. Adicionalmente se informó que el atraso en los pagos internacionales fue originado por el aumento de gastos operativos, asociados a la disminución de la movilidad del personal, insumos, adaptación al teletrabajo, entre otros.

A pesar de lo anterior, el acumulado correspondiente al valor de las exportaciones de bienes hasta agosto de 2020 solo decreció -1.5% en relación con el mismo período del 2019. Algunos sectores mostraron cierto nivel de resiliencia, como por ejemplo, a) el sector agrícola como un todo (creció un 2% con respecto al año anterior), aunque el sector de plantas, flores y follajes aún no muestra signos de recuperación; b) el sector de equipo de precisión y tecnología médica (igual valor hasta agosto vs. el año anterior); c) pecuario y pesca (3% vs. el año anterior) sin embargo, hay que tener en cuenta que el sector pecuario continúa exportando carne a Asia, pero el de pesca no ha iniciado su recuperación y d) alimentaria (6% vs. año anterior). En el macro sector de manufactura todavía no hay evidencias de recuperación y, los más afectados son los sectores de metalmecánica (-14%); seguido de plástico (-10%), eléctrica y electrónica (-7%), químico (-1%) entre otros.

Fuente: Esquivel, 2020, con base en datos de Procomer.

de empleos en las diferentes sociedades. Además del aumento en la desocupación, se espera un deterioro en la calidad del empleo, sobre todo en los países en desarrollo, donde el sector informal generalmente es considerable y carece de protección social.

Adicionalmente, la pandemia produce un resultado asimétrico en el empleo poco calificado -que, tanto en los paí-

ses desarrollados como en los países en desarrollo, es realizado por minorías: inmigrantes, mujeres y otros grupos desfavorecidos- lo que recrudecerá, aún más, la desigualdad de ingresos dentro de los países y entre ellos (Meneses y Córdoba, 2020b).

Durante la pandemia, el INEC ha estado actualizando los principales indicadores laborales de la Encuesta

Continua de Empleo (ECE), a partir de la estimación trimestral de los promedios móviles. Estos datos permiten identificar la significativa reducción de las personas ocupadas que empezó a registrarse en el segundo trimestre del 2020.

Si se compara el total de ocupados del segundo trimestre de este año (abril-junio) con el mismo trimestre del año anterior, las cifras muestran una

reducción de 437.938 puestos de trabajo. Al utilizar una fuente alternativa para dimensionar la magnitud de esta disminución, como las encuestas de hogares, aunque no son cifras estrictamente comparables, se identifica que entre 1989 y 2019 la economía costarricense tuvo seis años en los que se perdieron puestos de trabajo: 1991, 1996, 2009, 2010, 2017 y 2019. En conjunto, en 2009 y 2010 se había dado la contracción más alta: -50.150 puestos de trabajo. De este modo, solo en los meses iniciales del shock pandémico el empleo disminuyó 8,7 veces más que el empleo perdido en los dos años de la crisis financiera internacional. Es importante recalcar que este dato se refiere solo al primer impacto disponible al cierre de edición de este capítulo. Tomando en cuenta que los puestos de trabajo presentan un rezago en la actividad económica, es de esperar que este valor sea mayor en el tercer y cuarto trimestre de 2020.

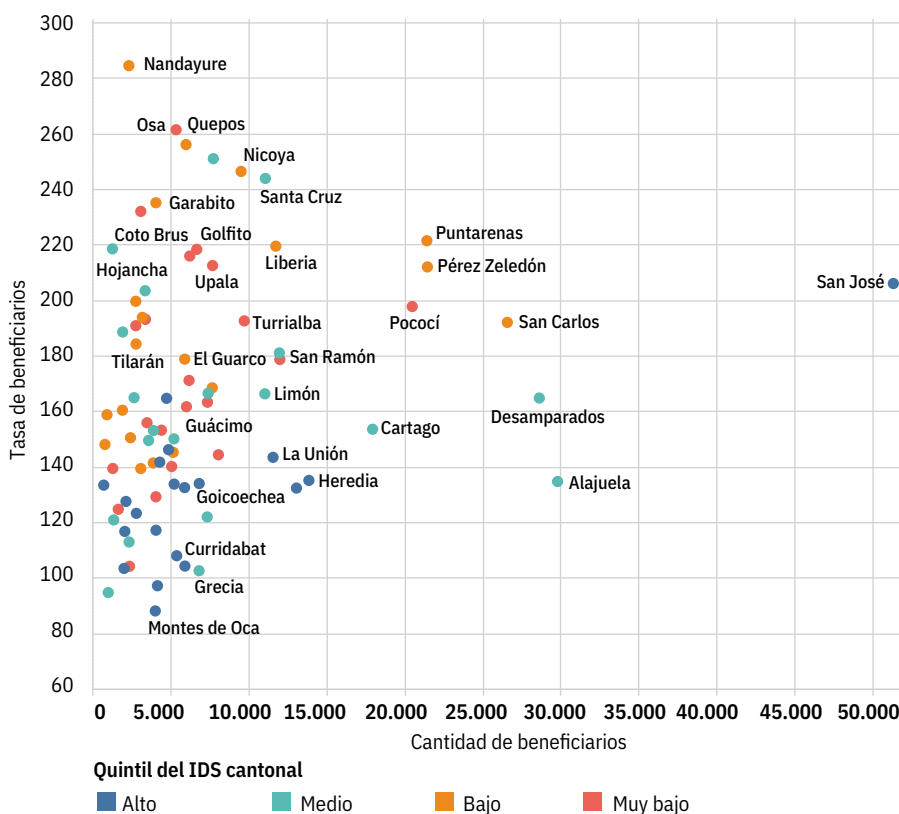
Para aproximar el impacto en el empleo se utiliza, como fuente alternativa, las cifras de las personas que solicitaron la transferencia del “Bono Proteger”, que el Estado costarricense decretó para mitigar de manera temporal la afectación en los ingresos. Este consiste en un depósito económico temporal a personas que vieron sus ingresos afectados por despido, reducción de jornada laboral, contratos suspendidos o trabajadores independientes, informales y temporales.

Hasta el mes de agosto del 2020 un total de 587.734 personas habían sido receptoras de estas transferencias, y se generaron solicitudes de todas partes del país. La mayor cantidad de beneficiarias fueron de los cantones de San José (8,7%), Alajuela (5,1%), Desamparados (4,9%), San Carlos (4,5%) y Pérez Zeledón (3,6%). Por otro lado, en términos relativos a la población<sup>27</sup> del cantón con edades entre 18 y 65 años, es decir, en edad de trabajar, destacan zonas más alejadas de los centros poblacionales de las provincias de Guanacaste y Puntarenas. La tasa de beneficiarios por cada mil habitantes fue más alta en los cantones de Nandayure (285), Osa (262), Quepos (256), Carrillo (251) y Nicoya (257). El mayor impacto en cantidad de empleo

Gráfico 9.27

### Tasa de beneficiarios y cantidad de beneficiarios del Bono Proteger. Agosto 2020

(tasa por 1.000 habitantes)



Fuente: Guzmán, 2020 con datos de Bono Proteger hasta agosto 2020.

se evidencia dentro de la GAM, pero tuvo mayor profundidad en términos relativos en las regiones fuera de ella, sobretudo en cantones costeros (gráfico 9.27). Estos cantones con mayor intensidad de afectación además se caracterizan por tener un índice de desarrollo social bajo o muy bajo.

### Empresas recortan personal e implementan ventas en línea para sobrevivir a la crisis

La crisis económica provocada por la pandemia plantea enormes desafíos para el sector productivo. En este contexto, el Observatorio de Mipymes (Omipyme) de la UNED y la *Digepyme* del MEIC realizaron una encuesta para explorar los efectos provocados sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (León et al., 2020). La encuesta fue aplicada por el MEIC en las empresas activas del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) de la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme), y se obtuvo respuesta de 2.718 empresas. El 82% de ellas corresponde al sector de servicios y comercio y,

### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INDICADORES LABORALES EN 2020

véase capítulos de Equidad e Integración Social (6 y 8), en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

en su mayoría (77%), cuentan con cinco empleados o menos.

El instrumento fue aplicado en el mes de abril del 2020, cuando se inició el reporte de casos infectados en el país. En ese momento ya se había implementado una serie de medidas de política pública para contener la propagación del virus. Desde una fecha temprana, un 98% de las empresas indicó que había experimentado reducciones en las ventas mensuales. Esta disminución presentaba diferencias significativas según el tamaño de las Mipymes: las microempresas registraban, en términos relativos, la mayor reducción y, las medianas, menor afectación con una distribución más uniforme en los distintos rangos de caída en las ventas mensuales. Lamentablemente, esta información no se ha actualizado, por lo que no es posible compararla con la situación actual a pesar de que han transcurrido varios meses.

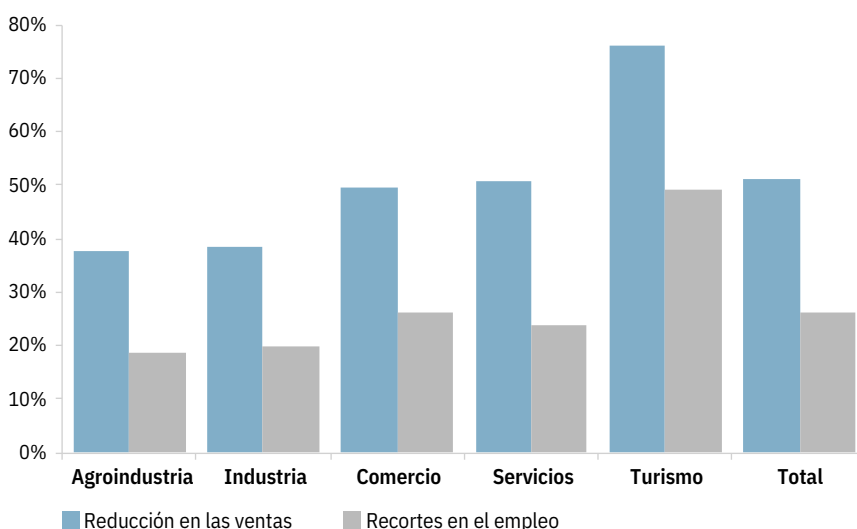
El impacto inicial de la crisis económica varía según el sector económico al que pertenecen las empresas. El sector turístico es el más afectado según los reportes del MEIC. Un 76% de los negocios vinculados al turismo señaló que había tenido reducciones del 75% al 100%, mientras que en el sector comercial y servicios este indicador fue del 50% (gráfico 9.28). Por el contrario, la agroindustria y la industria fueron los sectores que demostraron la menor afectación hasta el mes de abril del 2020.

La fuerte afectación sobre el sector turístico era de esperar, porque varias de las medidas sanitarias establecidas por las autoridades a raíz de la pandemia, impedían el ingreso de personas extranjeras no residentes en el país y, en el caso específico de los hoteles, se prohibió la admisión de nuevos huéspedes.

La reducción en las ventas generó, también, una pérdida de puestos de trabajo en las empresas, en algunos casos se recurrió al cierre de los negocios y, en otros, se disminuyeron las jornadas laborales. Con base en los lineamientos emitidos por el Gobierno, las personas propietarias tomaron medidas relacionadas con el número de trabajadores (planilla). En abril del 2020 un 49% de las mipymes mantenía su planilla. Las empresas

Gráfico 9.28

### Proporción de empresas que reportaron reducción en las ventas y recortes en la planilla por el impacto del Covid-19, según sector económico. Abril 2020



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos de León et al., 2020, y el MEIC.

pequeñas fueron las que despidieron a la mayor parte de sus colaboradores, solo un 41% logró mantener su planilla; mientras que las empresas medianas permanecieron más estables en congruencia con el menor efecto producido en relación con las ventas.

Como se dijo anteriormente, el sector turismo es el que ha enfrentado mayores problemas en el empleo: un 49% de las empresas reportó que había reducido su personal entre un 75% y 100%. No obstante, en la agroindustria, comercio y servicios la distribución es similar al promedio (26%). Es importante considerar que estas estimaciones no incluyen el empleo indirecto, por lo que la repercusión general sobre los puestos de trabajo es mayor (ver más detalles sobre el impacto del empleo en el contexto covid-19 en Balance de Equidad e Integración Social 2020).

El Gobierno implementó una serie de regulaciones en torno de la política laboral para reducir el impacto económico del sector productivo, asunto que se trata posteriormente con mayor profundidad. Por el momento, basta decir que la medida más generalizada entre las empresas encuestadas fue la reducción de jornadas

laborales, pues se aplicó en un 48% de las mipymes, mientras que los despidos y la suspensión temporal de contratos fueron reportados aproximadamente por un 26%.

De acuerdo con León et al. (2020), las empresas también implementaron estrategias para mantenerse en operación. Con las restricciones vehiculares y de operación comercial (véase capítulo 6 de este Informe), uno de los principales retos era enviar los productos o servicios al cliente. En este contexto, las modalidades de venta en línea (27%) y de servicio a domicilio (15%) fueron adoptadas por gran parte de los negocios. Además, un 16% indicó que estaba rediseñando sus operaciones para emplear la modalidad digital. Algunas empresas no pudieron reinventarse o transformar sus operaciones, porque un 28% consideró que su producto no podía venderse en línea, y un 25% manifestó que en el momento de la consulta ya había cerrado su negocio.

Aunque la mayoría de las empresas consultadas por el MEIC realizaba esfuerzos para mantener sus operaciones, las expectativas de continuar operando en el caso de que la crisis se extendiera por más tiempo eran negativas. Un 69% de los

establecimientos estimó que si persistían las condiciones que tenía el país en abril no podrían mantenerse activas en un plazo mayor de tres meses. Estos resultados sugieren que las medidas adoptadas eran temporales y de sobrevivencia, pero no sostenibles durante mucho tiempo. León et al. (2020) plantean que los esfuerzos que las mipymes puedan realizar son insuficientes ante las repercusiones de una crisis tan severa como la provocada por esta pandemia. Es importante señalar, también, que los resultados adversos, probablemente se han agravado más al avanzar el año y aumentar el deterioro de la economía.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFECTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LAS MIPYMES,

véase León et al., 2020, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

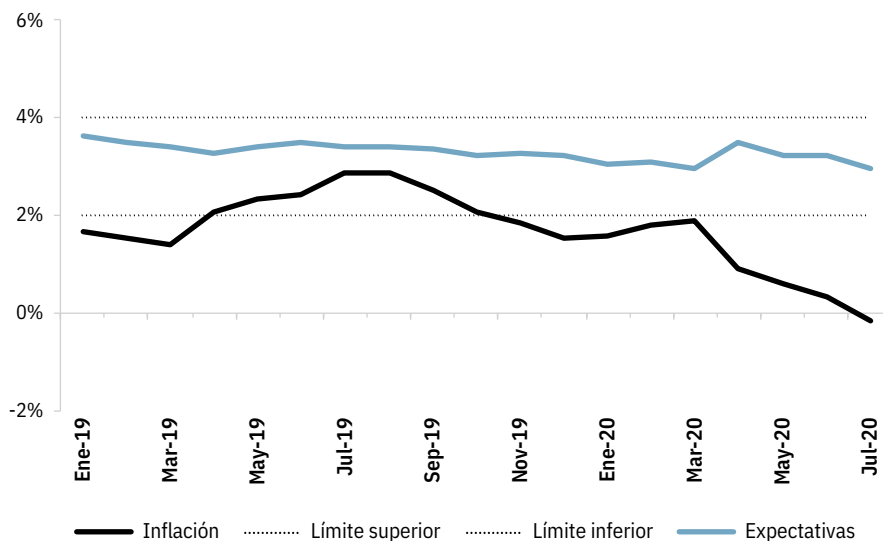
#### Las presiones desinflacionarias y limitaciones de la política monetaria se acentúan como respuesta al covid-19

Costa Rica ha tenido presiones desinflacionarias desde el 2019; y se acentuaron a partir del segundo trimestre del 2020: el nivel general de precios fue inferior al rango establecido por la Autoridad Monetaria para la meta de inflación. Durante el primer semestre del 2020 el promedio fue de 1,2%, pero en julio descendió a -0,17%, la tasa más baja obtenida desde julio del 2016 (gráfico 9.29).

De acuerdo con el BCCR las presiones obedecieron a tres factores (BCCR, 2020d): el comportamiento a la baja en los precios de las materias primas de importación y, especialmente, de los derivados del petróleo. En segundo lugar, el aumento en la brecha negativa del producto que refleja la fuerte caída de la actividad económica del país y de sus socios comerciales. En tercer lugar, el estancamiento en el crédito al sector privado y, en consecuencia, una acumulación de liquidez. El deterioro de las expectativas, tanto de los consumidores

Gráfico 9.29

#### Tasa de inflación, expectativas inflacionarias, y rango meta



Fuente: Guzmán, 2020, con datos del BCCR y el INEC.

como de los empresarios, producto de la disminución de las actividades, también afectó significativamente las decisiones de los agentes económicos.

No obstante, las expectativas inflacionarias se han mantenido dentro del rango de tolerancia de la autoridad monetaria durante un amplio período, lo que sugiere que están fuertemente ancladas en el rango meta (BCCR, 2020d). Este aspecto, junto con los factores descritos anteriormente, permitieron que el Banco Central continuara apostando por una política expansiva y contra cíclica.

Desde inicios de 2020 se redujo, tres veces, la tasa de política monetaria hasta situarse en el nivel de 0,75% anual en setiembre 2020, el más bajo desde que, en junio del 2011, se introdujo esta tasa de referencia. Esta caída tuvo como objetivo generar una reducción en las tasas de interés del sistema financiero con el fin de que mejoraran las condiciones de los nuevos créditos y que se propiciaran mejoras en los créditos de los deudores que poseían préstamos con tasas de interés variables.

En cuanto a la mitigación de los efectos de la pandemia, el Banco Central dirigió parte de sus medidas hacia

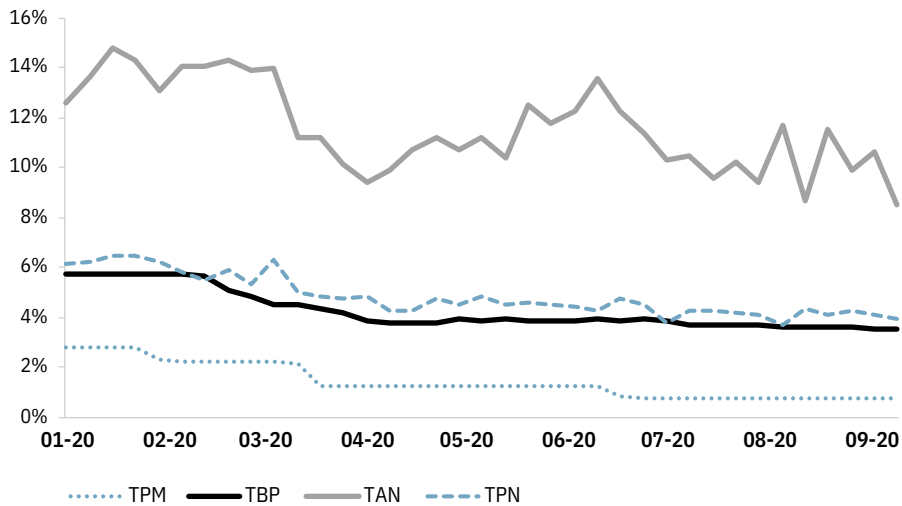
reducción del costo del financiamiento. Específicamente, tanto la tasa de interés activa (TAN) como la pasiva (TPN), mostraron reducciones de 306 y 337 puntos base respectivamente, mientras que la tasa básica pasiva (TBP) cerró en 3,7% en julio del presente año (gráfico 9.30). Es importante resaltar, además que, de acuerdo con el Banco Central, la transmisión de la política monetaria tarda entre 12-18 meses, por lo que no es de esperar que sus consecuencias se traduzcan en el corto plazo.

Para garantizar la liquidez de un pequeño grupo de entidades que enfrentaron tensión de liquidez se establecieron otras medidas. En conjunto con el Conassif y la Sugef se adoptaron decisiones prudentiales para facilitar la readequación de créditos (moratorias para principal e intereses) y mejorar las condiciones de acceso al crédito.

Durante el primer semestre del 2020, el mercado cambiario presentó un superávit que se distribuyó de manera distinta entre cada trimestre. A partir del segundo trimestre, los impactos producidos por la pandemia se vislumbraron claramente, así como los que derivaron de consideraciones estacionales. El exce-

Gráfico 9.30

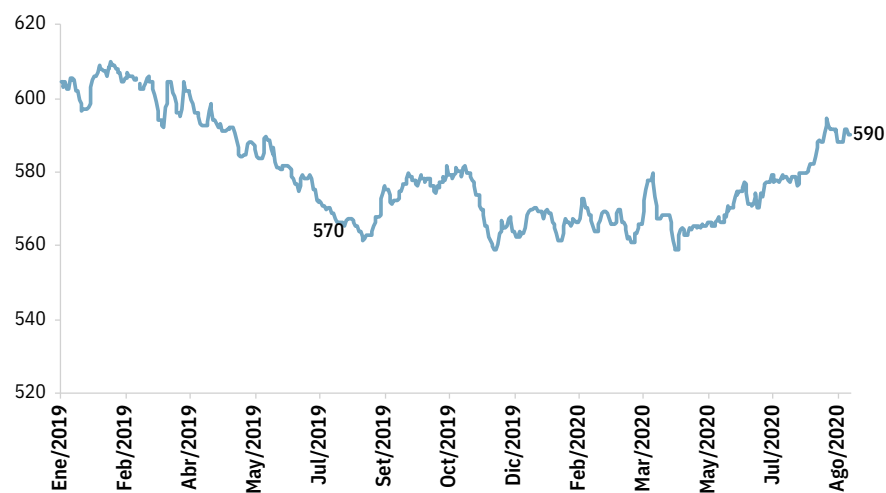
### Tasa de Política Monetaria (TPM) y tasas del sistema financiero nacional<sup>a/</sup>



a/ TBP: tasa básica pasiva, TAN: tasa activa negociada, TPN: tasa pasiva negociada.  
Fuente: Guzmán y Pastrana, 2020 con datos del BCCR.

Gráfico 9.31

### Tipo de cambio nominal (colones por dólar)



Fuente: Guzmán, 2020, con datos del BCCR.

dente semestral le permitió a la autoridad monetaria hacerse cargo de las necesidades de divisas por parte del sector público no bancario y anticipar requerimientos a futuro, además de que las necesidades netas se redujeron debido al desembolso de crédito de apoyo presupuestario por

parte de organismos multilaterales hacia el Gobierno Central (BCCR, 2020c). La dinámica del mercado además reflejó una relativa estabilidad, con tendencia a la depreciación y para el 31 de agosto, el tipo de cambio cerró en 590 colones (gráfico 9.31).

### La crisis derivada del covid-19 minimiza el margen de error en el manejo de las finanzas públicas

La pandemia repercutió profundamente en las ya deterioradas finanzas del Gobierno Central. Los resultados fiscales adversos no son exclusivos de Costa Rica, pero el país tiene el reto adicional de establecer un balance entre las débiles finanzas públicas y las urgencias coyunturales que, al menos en el corto plazo, parecen generar presiones contradictorias. No se cuenta con el espacio fiscal para tomar decisiones que puedan mitigar los efectos de la pandemia con base en la expansión del gasto y la inversión pública y, al mismo tiempo, contener su elevado déficit financiero. Esta situación estructural de las finanzas públicas aunada a las condiciones coyunturales de la pandemia ha propiciado reducciones adicionales en la calificación soberana de riesgos del país.

Esta sección describe los primeros impactos derivados de la emergencia generada por el covid-19 sobre las finanzas públicas. Para lograrlo se utilizó como insumo principal una actualización del seguimiento de las finanzas públicas (Lankster y Villamichel, 2020b), además de una actualización de la base de exoneraciones fiscales (Achoy, 2020b).

### El balance financiero del Gobierno se vio fuertemente impactado por la reducción en los ingresos tributarios y las transferencias

Las regulaciones aplicadas para disminuir el contagio del covid-19 disminuyeron la actividad económica y, también, requirieron de gasto público adicional. Este escenario coincidió con la fase de transición relativa a la implementación de la reforma fiscal, la cual, como se detalló en apartados anteriores, estaba empezando a mostrar algunos resultados positivos. Las consecuencias directas sobre el resultado financiero del Gobierno fueron provocadas por la contracción de los ingresos tributarios, así como por el aumento de las transferencias que se hicieron con el propósito de contrarrestar las urgentes necesidades sociales debido al *shock* pandémico.

La comparación de los déficits acumulados durante los primeros seis meses del 2020 con los del mismo período del 2019; muestra un fuerte incremento, pues pasó del 6,0% al 7,6% del PIB semestral. No obstante, se debe tomar en cuenta que esta medición no permite dimensionar el verdadero impacto del cambio sufrido porque sus resultados se moderan cuando se agregan datos que permitan corregir el alto grado de estacionalidad. Este fenómeno ocurre porque los ingresos y los gastos del Gobierno se concentran en algunos meses del año<sup>28</sup>.

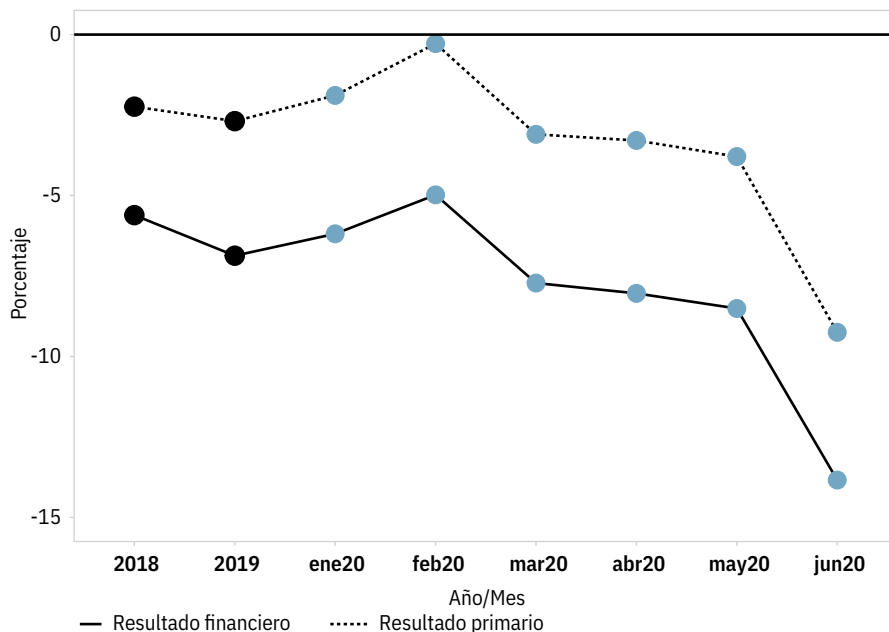
El cambio en la estacionalidad producido por la normativa propia de la reforma fiscal provocará un impacto adicional sobre la economía. Al realizar la corrección con base en la estacionalidad, los déficits acumulados en los primeros seis meses del 2020 en comparación con el mismo período de 2019 muestran un incremento aún mayor: del 6,6% al 8,2% del PIB, respectivamente. Entre marzo y junio del 2020, los ingresos fiscales se redujeron en más de 5% del PIB, mientras que los gastos aumentaron en aproximadamente un 3% del PIB. Hasta junio los resultados financieros y primarios mensuales desestacionalizados alcanzaron un 13,8% y un 9,3% del PIB, respectivamente (gráfico 9.32).

Los ingresos tributarios reportaron una reducción acumulada por la caída en la recaudación de los impuestos sobre las rentas y utilidades (gráfico 9.33). En junio del presente año la Ley 9830 de Alivio Fiscal ante el covid-19 eliminó temporalmente el adelanto parcial del impuesto sobre la renta. Adicionalmente, esa misma Ley también fijó una moratoria de tres meses sobre el impuesto sobre el valor agregado (IVA), así como una exención del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para arrendamientos comerciales por un periodo de tres meses. La caída de las ventas tendrá graves consecuencias en las utilidades imponibles, además, la normativa vigente prevé la posibilidad de solicitar la modificación de los adelantos trimestrales ante condiciones imprevistas como la actual (Lankester y Villamichel, 2020b).

La Asamblea Legislativa reformó el transitorio IX de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las finanzas públicas.

Gráfico 9.32

**Resultados del gobierno<sup>a/</sup> central desestacionalizado como porcentaje del PIB**

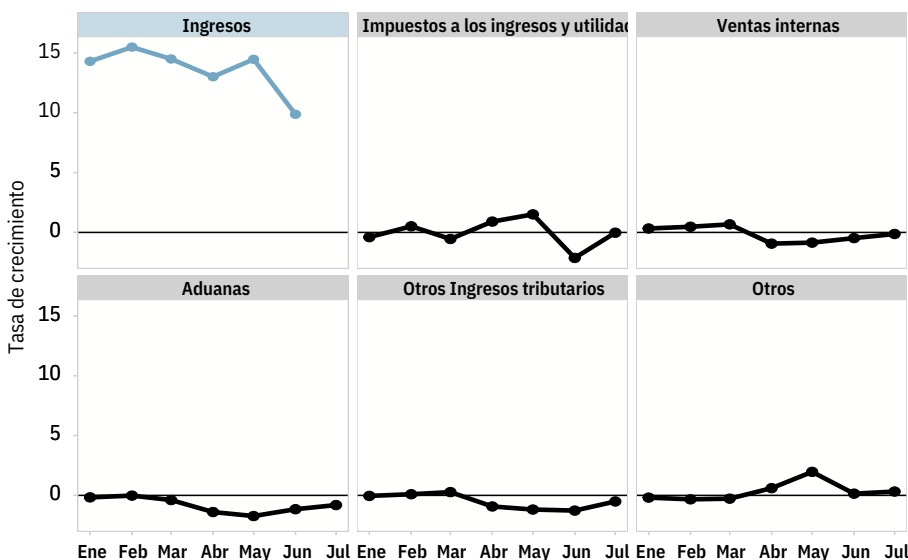


a/ El resultado primario contempla los ingresos tributarios menos gastos, sin contar los intereses de la deuda. El resultado financiero incluye los intereses.

Fuente: Guzmán, 2020, con datos del Ministerio de Hacienda y del BCCR.

Gráfico 9.33

**Ingresos del Gobierno Central como porcentaje del PIB y tasa de crecimiento de los componentes del ingreso como porcentaje del PIB, desestacionalizado. Enero 2020 -Julio 2020**



Fuente: Guzmán, 2020 con datos del Ministerio de Hacienda y BCCR.



Esta norma transitoria exoneraba temporalmente a las actividades turísticas del pago del impuesto sobre el valor agregado. La reforma extendió la moratoria por dos años más, a partir de la aprobación legislativa. En el momento de cierre de esta edición no hay datos que indiquen alguna otra aprobación o exoneración de tributos con motivo de la emergencia nacional por Covid-19 (Achoy, 2020b).

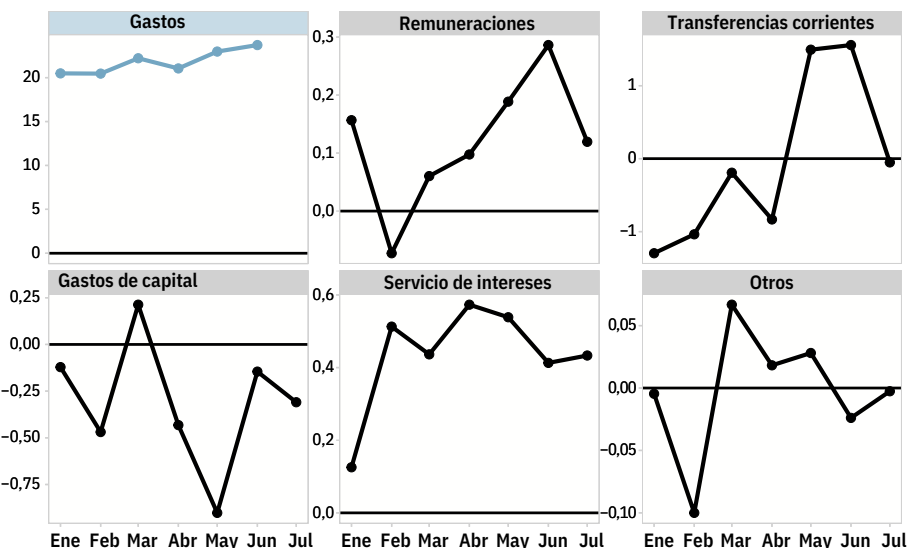
Además, el Poder Legislativo aprobó otras exoneraciones que no están directamente relacionadas con la pandemia; dos de ellas se incorporan en leyes gestadas por el Poder Ejecutivo, y corresponden a los créditos internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa: (i) Ley 9846, con la Agencia Francesa para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, que dispensa de cualquier tipo de tributo los costos de formalización del crédito entre el Poder Ejecutivo y las entidades financieras; y (ii) Ley 9895 con el Fondo Monetario Internacional, que exime de cualquier tipo de tributo los costos para la formalización del crédito entre el Poder Ejecutivo y las entidades financieras.

Entre mayo y setiembre del 2020, se aprobaron, también, dos exoneraciones correspondientes al traspaso de bienes y, además, se aprobó la relativa al impuesto sobre el valor agregado que se aplicaba a la base imponible del nuevo impuesto del 5% sobre la producción, importación y venta de cemento en Costa Rica. Esta iniciativa había sido planteada desde el mes de octubre de 2015 y, finalmente, fue publicada en el mes de mayo de 2020. Aunado a lo anterior, en el texto de la Ley 9872, se estableció la dispensa de cuatro tipos de impuestos específicos a favor del Instituto del Café de Costa Rica: el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado, los impuestos territoriales y los impuestos municipales.

Otro tema importante en relación con las cifras fiscales del 2021 en adelante es el transitorio<sup>29</sup> II de la Ley 9524, que dispone la obligación de agregar al presupuesto el balance financiero de los órganos desconcentrados. Esto influye en la aplicación de la regla fiscal en lo concerniente a los montos de gastos y deuda. En el año 2022 la aplicación de la

Gráfico 9.34

**Gastos del Gobierno Central como porcentaje del PIB y tasa de crecimiento de los componentes del gasto como porcentaje del PIB, desestacionalizado. Enero 2020 -Julio 2020.**



Fuente: Guzmán, 2020 con datos del Ministerio de Hacienda y BCCR.

regla fiscal deberá considerar el resultado del gasto y el nivel de deuda del año 2021 con base en los resultados del Gobierno Central y los órganos desconcentrados.

El mayor efecto sobre el gasto fue ocasionado por el incremento de las transferencias. Estas explican dos terceras partes de ese aumento como porcentaje del PIB (acumulado hasta junio): un total de 1,6% del PIB (gráfico 9.34). De estas transferencias, una buena parte corresponde a los desembolsos del Programa Bono Proteger, que otorga subsidios temporales por desempleo durante tres meses. Los pagos realizados hasta el mes de agosto representan aproximadamente el 0,4% del PIB del 2020 y, al completarse, podrían llegar a representar el 0,6%.

Hasta junio de 2020 no se observaba un repunte significativo por concepto de pago de intereses sobre la deuda. Sin embargo, es de esperar que, hacia finales de año, el déficit se traduzca en la necesidad de concretar un nuevo financiamiento, por lo que este pago tiende a incrementarse. Esta situación podría originarse en la reducción del plazo de

captación del Gobierno. Es importante mencionar, además, que se han presentado tres proyectos de presupuestos extraordinarios, dos fueron aprobados y uno rechazado.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANZAS PÚBLICAS Y GESTIÓN: EFECTO DEL COVID-19,

véase Lankester y Villamichel, 2020b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Las proyecciones del Gobierno son muy inciertas; las relativas al del déficit financiero del Ministerio de Hacienda para finales del 2020 pasaron del 8,6% a un 9,3% del PIB. Sobre el particular, Moody's, en el último informe disponible hasta la fecha de edición de este Informe (setiembre), espera que alcance un 9,7% del PIB y disminuya moderadamente en el 2021 al 8,4% del PIB. Esta situación ha determinado que el Gobierno negocie

un crédito por más de 2.500 millones de dólares o 4.2% del PIB con organismos internacionales en el 2020. En setiembre del 2020, se anunció una negociación de la Facilidad de Servicio Ampliado con el FMI en este sentido. Al respecto, la Contraloría General de la República (CGR) estimó que el déficit presupuestario por el Gobierno Central para este año será de 11,2% del PIB, sin acciones correctivas significativas, lo que implica un incremento en la captación y el crecimiento de la deuda. Como parte de la negociación de la deuda estatal no conciliada entre la CCSS y el Gobierno, por aproximadamente 1.9% del PIB, el Poder Ejecutivo asumirá un préstamo de 500 millones de dólares para la infraestructura de esa institución, además, se comprometió a destinar el 10% de los créditos de apoyo presupuestario que se tramiten en la Asamblea Legislativa durante este semestre. Lo anterior equivale a una cifra que oscila entre 750 y 800 millones de dólares, o 1.3% del PIB; de esta manera también se amplía la deuda del Gobierno. La negociación del resto de la deuda está pendiente en el momento en que se cierra la edición de este Informe.

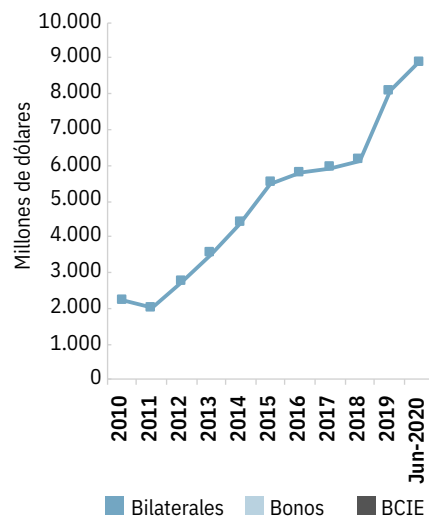
Los mayores déficits fiscales han incrementado las necesidades de financiamiento en casi un 15% del PIB. La Tesorería Nacional se enfrenta a la dificultad de financiar el déficit y, además, definir una estrategia de colocación que permita refinanciar la concentración de vencimientos en los años 2021 y 2022. Durante este año el Gobierno cuenta con opciones de financiamiento externo (los créditos de apoyo presupuestario suman 2.975 millones de dólares), y con el uso de parte de sus depósitos en el BCCR. Esto le da espacio para que no desatar presiones sobre la tasa de interés en el mercado local.

Como parte de los créditos de apoyo presupuestario ingresaron quinientos millones de dólares del CAF y 230 millones de dólares del BID durante el primer semestre. A estos montos se suman 150 millones de dólares del crédito contratado con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y 508 millones de dólares del FMI mediante la figura de Instrumento Rápido de Financiamiento (gráfico 9.35).

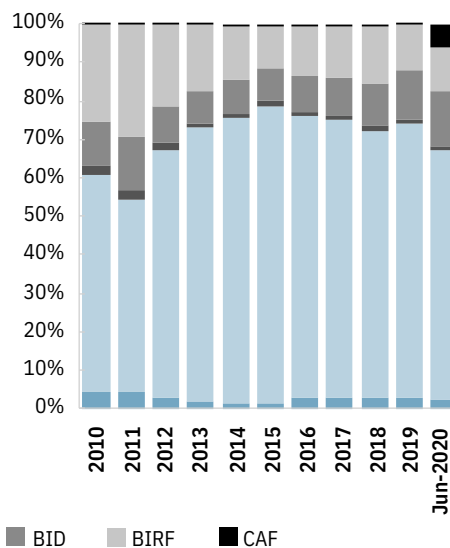
Gráfico 9.35

### Deuda Externa del Gobierno Central total y por composición según organismo de financiamiento

a. Deuda externa en millones de dólares



b. Composición de la deuda externa por organismo de financiamiento



Fuente: Guzmán, 2020, con datos del Ministerio de Hacienda.

En los primeros tres meses del 2020, el Gobierno Central se financió por medio del uso de fondos depositados en el Banco Central, y la colocación neta de títulos de deuda interna en el sistema financiero. Consecuentemente, el saldo de la deuda del Gobierno Central y del sector público global, como proporción del PIB, aumentó en 4,4 y 3,2 puntos porcentuales respectivamente con respecto a marzo del 2019, y alcanzó el 59,9% y 76,6% del PIB.

El gráfico 9.36 muestra que, al comparar las negociaciones de finales de febrero con las de finales de julio, los agentes del mercado se han inclinado por instrumentos de más corto plazo (dos años o menos) en comparación con los de mediano y largo plazo. Además, se ha tendido a incrementar su rendimiento en alrededor de 50 puntos base, cifra concordante con el aumento de la incertidumbre.

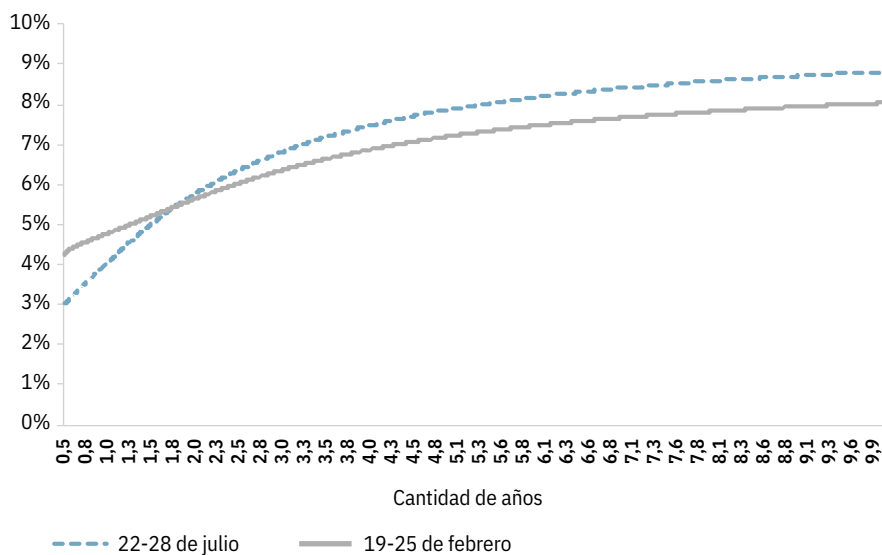
Durante la primera parte del 2020 el Gobierno recibió fondos provenientes de préstamos de apoyo presupuestario, por lo que sus necesidades de financia-

miento no eran perentorias. Sin embargo, al comparar el plazo promedio de vencimiento de los títulos subastados en moneda nacional, tanto por el sistema de la Bolsa Nacional de Valores (BNV) como por el sistema del BCCR, se observa una disminución a lo largo de los primeros siete meses del año (de enero a julio), en relación con el plazo promedio de los títulos subastados durante esos mismos meses del año 2019.

La respuesta de corto plazo de la Tesorería Nacional ha sido el financiamiento de corto plazo (menor de un año) en el mercado interno con la expectativa de consolidar préstamos por 2,500 millones de dólares provenientes de entidades financieras en la segunda parte del año, y reemplazar deuda cara por deuda más barata (gráfico 9.37). Esta estrategia de captar recursos con instrumentos de corto plazo reduce el costo del servicio de la deuda, pero compromete la disposición de liquidez en el futuro; asimismo, condiciona la renovación de estos instrumentos a tasas de interés potencialmente más altas.

Gráfico 9.36

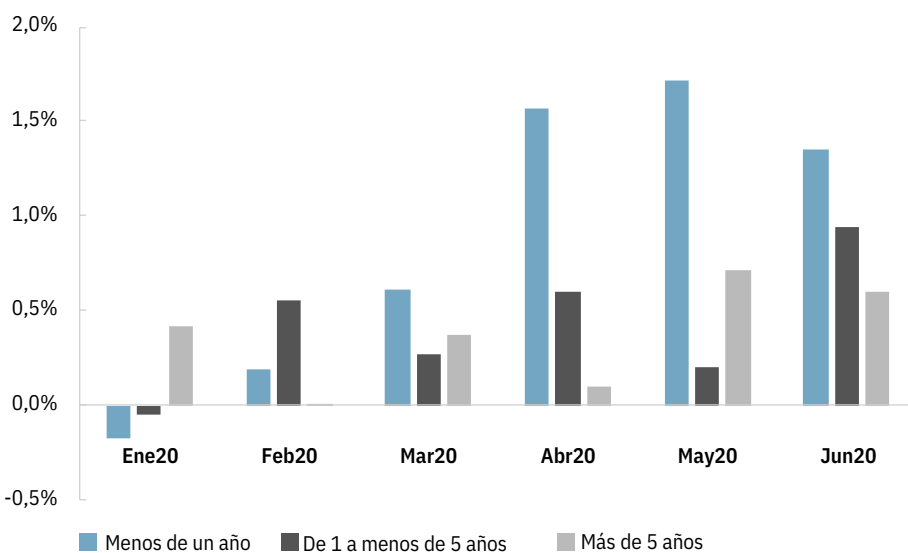
**Estructura temporal de tasas de interés de negociaciones de bonos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica. Julio y febrero 2020**



Fuente: Lankester y Villamichel, 2020b con datos del BCCR.

Gráfico 9.37

**Deuda acumulada del Gobierno Central en 2020, según plazo de vencimiento (porcentaje del PIB)**



Fuente: Guzmán, 2020, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

El Ministerio de Hacienda prevé la colocación de bonos de deuda externa entre el 2021-2024, hasta por 4,500 millones de dólares, iniciando el primer año con 1,500 millones de dólares y aumentando, en cada uno de los tres años restantes, 1,000 millones de dólares. La tasa de interés de estas colocaciones en el mercado internacional dependerá de la percepción del riesgo soberano que se tenga en el momento de su emisión. Un aumento en la percepción de riesgo de las emisiones costarricenses impedirá aprovechar, la disminución observada en las tasas internacionales para el refinanciamiento fiscal y, por el contrario, el Ministerio se enfrentaría a eventuales emisiones externas con tasas más elevadas que las de inicios del año.

Lankester y Villamichel (2020b), señalan la necesidad de controlar y reducir la carga de intereses sobre el presupuesto del Gobierno. El monto de intereses, como porcentaje del PIB, podría duplicarse en el 2021 (gráfico 9.38). El saldo de la deuda, como porcentaje del PIB, llegó al 61,4% en junio 2020, y pronostica un rápido endeudamiento adicional, según se indicó anteriormente. Además, se estima que el monto de intereses como porcentaje del PIB llegará a un 5,6% en 2021, en comparación con el 2,7% del 2015.

La reducción de ingresos y el aumento de transferencias han aumentado la presión sobre el servicio de los intereses de la deuda. Además, la necesidad de financiamiento, y la toma de decisiones riesgosas en relación con la gestión del déficit pueden reducir, aún más, la calificación de riesgos; y aumentar el costo del acceso a los mercados internacionales de deuda. Esta situación propiciaría que el acceso al financiamiento se torne más caro y restrictivo. Por esa razón, el Gobierno ha iniciado conversaciones con varias instituciones multilaterales, para obtener fondos de apoyo presupuestario durante el 2020.

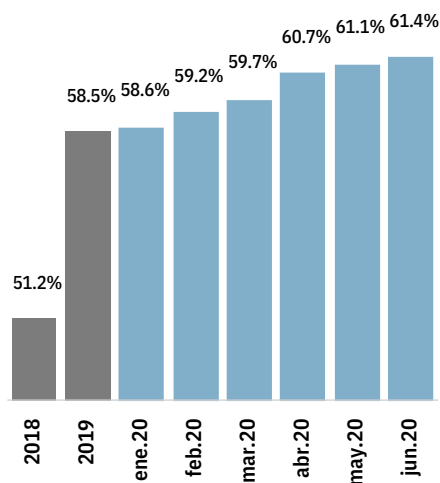
**Reducciones en las calificaciones de riesgo país podrían debilitar la fortaleza de Costa Rica para atraer la IED**

Al inicio de 2020, las tres principales calificadoras internacionales de crédito

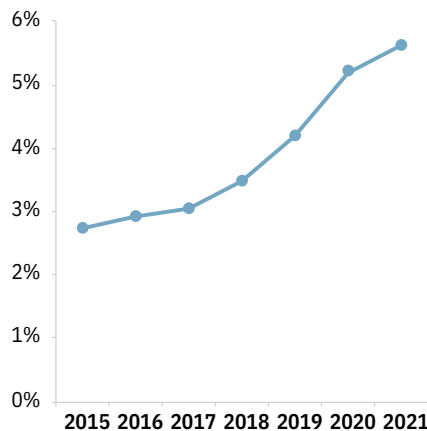
## Gráfico 9.38

## Deuda Externa del Gobierno Central total y por composición según organismo de financiamiento

a. Saldos e intereses de la deuda el Gobierno Central



Fuente: Lankester y Villamichel, 2020b con datos de Ministerio de Hacienda, BCCR.

b. Intereses como porcentaje del PIB<sup>a/</sup>

a/ Los resultados del 2020 y 2021 son las proyecciones del Ministerio de Hacienda publicadas en la Revisión del Programa Macroeconómico del BCCR, julio 2020.

Fuente: Guzmán, 2020, con datos del Ministerio de Hacienda.

consideraban las condiciones financieras del Gobierno como proclives a una evolución adversa. Desde finales del 2018, habían entregado las calificaciones con perspectiva negativa, a pesar de la aprobación de la reforma fiscal en ese año. Los efectos del *shock* inducido por la pandemia han presionado, aún más, estas perspectivas pues la nueva coyuntura agrega incertidumbre a la capacidad del país para cumplir con los compromisos financieros adquiridos.

En el caso de que no puedan atraerse nuevos, la percepción de los mercados internacionales acerca de las fortalezas institucionales de Costa Rica, que ha sido fundamental en la atracción de IED, podría empeorar y reducir el acceso al financiamiento del mercado con bajas tasas de interés. Lo anterior dificultaría la posibilidad de controlar la carga de intereses en el presupuesto nacional, presionaría al alza las tasas de interés locales,

dificultaría el financiamiento del sector privado y condicionaría la reactivación económica (Lankester y Villamichel, 2020b).

Ciertamente, durante el primer semestre del 2020 las calificadoras de riesgo rebajaron sus mediciones a niveles considerados de alto riesgo crediticio, con perspectiva negativa. En marzo, S&P había advertido sobre el riesgo a la baja de la calificación si se presentaban signos de menor compromiso gubernamental con las acciones fiscales correctivas. A inicios de junio, esta misma entidad decidió reducir su calificación ante el efecto negativo que se produjo por las medidas que tomó el Gobierno para mitigar la pandemia de covid-19, tanto en el nivel local como en el internacional. Esto significó un deterioro adicional del perfil fiscal del Gobierno, y se asoció a una contracción del PIB más profunda de lo proyectado. Asimismo, en junio

del 2020, Moody's anunció el cambio en la perspectiva de la calificación y la consideró negativa. Fundamentó esta decisión en los riesgos de financiamiento que planteaban las crecientes necesidades ocasionadas por la pandemia, así como el incremento del riesgo social asociado.

La respuesta de política pública ante el choque de la pandemia requiere de un mayor endeudamiento público. Las perspectivas para el 2021 dependen, en buena medida, del resultado de las negociaciones del Gobierno con diversas fuentes de financiamiento, entre ellas el FMI, y de la aprobación de legislación relevante por la Asamblea Legislativa, en medio de posiciones encontradas en la sociedad costarricense. El desbalance fiscal con el que se inició esta crisis determina que el margen de error para imprecisiones en el manejo de la política fiscal sea casi nulo. Específicamente, la gestión de la deuda pública debe ser prospectiva, cautelosa, y buscar un balance para que la situación financiera de la Tesorería no se agrave. La disponibilidad coyuntural de fuentes de financiamiento externo con condiciones especialmente atractivas es especialmente necesaria (Lankester y Villamichel, 2020b).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANZAS PÚBLICAS Y GESTIÓN: EFECTO DEL COVID-19,

véase Lankester y Villamichel, 2020b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Deterioro de las expectativas de los consumidores y de los empresarios refleja uno de los estados de mayor pesimismo económico en años

La crisis ha deprimido las expectativas de los consumidores y de los empresarios. En efecto, la gran pérdida de empleo y el deterioro de las ventas ha impactado profundamente la confianza de los agentes económicos. Sin embargo, es importante señalar que esta tendencia negativa se venía gestando desde el 2018. El índice de confianza del consumidor (ICC;

Madrigal 2020) refleja una caída desde el segundo trimestre del 2018, con leves e intermitentes recuperaciones a inicios del 2019 e inicios del 2020 (gráfico 9.39). Entre el primer y el tercer trimestre del 2020 se pasa de un nivel de confianza de 36,6 a 28,3. Este último refleja uno de los estados de pesimismo más acentuados desde que se registra el ICC.

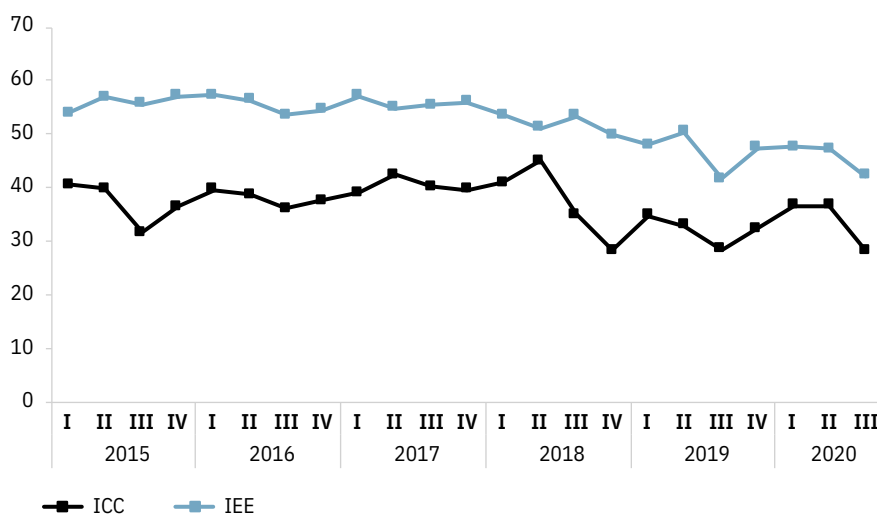
De acuerdo con Madrigal (2020), el deterioro es generalizado en los distintos estratos de la población, y revela un comportamiento progresivamente pesimista. En los inicios de la emergencia sanitaria, las expectativas no se habían deteriorado tanto e, incluso, en mayo de este año los consumidores esperaban un impacto menor del Covid-19 sobre la economía. En ese momento, confiaban en la capacidad de superar los problemas económicos que se desatarían como producto de la pandemia. Con el aumento de casos, la pérdida de empleos y empresas, y las medidas sanitarias restrictivas, la confianza se fue deteriorando. El índice de expectativas empresariales refleja, también, una caída, pero no con la misma intensidad. Desde finales del 2019 hasta el segundo trimestre del 2020, las probabilidades se mantuvieron en un nivel similar, a pesar de la emergencia sanitaria. En el tercer trimestre se pasó de un nivel de 47,2 a 42,2, lo que indicaba un mayor pesimismo. Al analizar todos los sectores, se observa un empeoramiento generalizado (IICE-UCR, 2020). De igual forma que ocurrió en el caso de las expectativas de los consumidores, el valor reportado en este último trimestre es uno de los más bajos desde que la serie se inició en 2010.

A pesar del pesimismo, los resultados de la Encuesta Trimestral sobre Opinión de Empresarios ETOE (IICE-UCR, 2020; González, 2020) señalan algunas contrataciones de personal fijo realizadas entre abril y julio; no obstante, como consecuencia de las restricciones sanitarias, muchos empresarios contrataron personal por periodos cortos para realizar entregas a domicilio de sus productos, y continuar con sus operaciones, aunque en el tercer trimestre no se anunciaron nuevas contrataciones.

En síntesis, el *shock* de oferta y deman-

Gráfico 9.39

### Índice de confianza del consumidor<sup>a/</sup> (ICC) e índice de expectativas empresariales<sup>b/</sup> (IEE)



a/ El índice de confianza del consumidor es un indicador trimestral (febrero, mayo, agosto y noviembre) que registra el grado de confianza de los consumidores hacia la economía. Este indicador varía en una escala entre 0 y 100 puntos, en la cual 100 indica el mayor grado de optimismo (Madrigal, 2020).

b/ El índice de expectativas empresariales lo estima el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) a partir de la Encuesta Trimestral sobre Opinión de Empresarios (ETOE). Este índice varía en una escala entre 0 y 100, donde 100 refleja el mayor optimismo (IICE-UCR, 2020).

Fuente: Guzmán, 2020, con datos de Madrigal, 2020, y el IICE-UCR.

da agregada derivado de la pandemia destabilizó una frágil economía y minimizó el margen de error en el manejo de las finanzas públicas. Este *shock* paralizó una parte del sistema productivo del país y ha presionado aún más las finanzas públicas para hacer frente a las necesidades de contención sanitaria y posteriores esfuerzos de reactivación y reconstrucción económica. Esta situación junto con un aumento en la incertidumbre y los procesos recesivos de los principales socios comerciales generó una importante destrucción de puestos de trabajo. Como consecuencia, se afectó fuertemente los ingresos de los hogares. Ello, a su vez, terminó reduciendo los ingresos tributarios, lo que profundizó aún más la crisis fiscal. Los requerimientos para atender la pandemia, en términos de transferencias y de gasto sanitario, forzaron aún más la par-

tida del gasto del gobierno y obligó a un nuevo y rápido endeudamiento público.

### Las respuestas institucionales a la crisis económica inducida por el shock pandémico: una sistematización preliminar

En esta sección final se efectúa una primera sistematización de las respuestas del Gobierno costarricense ante el *shock* inducido por la pandemia del covid-19. Se trata de un balance parcial y limitado pues la situación todavía es incierta; se excluye cualquier valoración de los méritos o esfuerzos que puedan atribuirse a las medidas tomadas, pero se argumenta que, ante la situación económica descrita, las autoridades disponen de un espacio fiscal mínimo y de poco margen de error para sus respuestas.



También se incluyen los créditos que implican arreglos de pago, es decir el compromiso que adquiere un individuo ante una entidad bancaria con el fin de pagar sus deudas dentro de un plazo convenido entre ambas partes; la flexibilización de cuotas de préstamos e intereses de créditos que implicó, por ejemplo, reducir la tasa de interés en créditos vigentes y futuros del 6% al 5,5%, a partir de 1 de abril próximo por parte de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape, 2020) y la creación de nuevos créditos, como el anuncio por parte de los bancos de que ponían a disposición 84 mil millones de colones para conceder avales y garantías de créditos productivos con tasas preferenciales. Todas estas resoluciones se proponen impulsar la recuperación económica y laboral del país (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020a).

Un cuarto paquete incluye los subsidios y donaciones, que representan el 1% del total de las condiciones establecidas por el Gobierno. Se identificaron 19 subsidios agrupados en tres categorías: (i) para la producción de bienes y servicios, como es el caso del programa Alivio Fiscal, una plataforma de 5,6 millones de dólares que brinda herramientas y asesoría a empresas seleccionadas (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020d); (ii) para servicios de capacitación y formación profesional como las becas para trabajadores que quieran aprender inglés durante un año (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020c) y (iii) subsidios por desempleo, suspensión de contratos y reducción de jornadas laborales: entre los que se encuentra el bono Proteger, que consiste en una transferencia monetaria extraordinaria y temporal para contribuir con la protección social de los hogares afectados por el cambio en sus condiciones laborales o de ingresos (Presidencia de la República et al., 2020).

Desde una perspectiva geográfica, Jarquín et al. (2020) identifican que la gran mayoría de estas regulaciones (77%) fueron diseñadas con un alcance nacional; únicamente un 16% de las normas registradas se dirigen a una región o localidad específica. En términos de población objetivo, un 27% de las medidas se

orientan a la población en general, y el resto tiene como objetivo un público específico, entre estas destaca un 16% focalizado en personas trabajadoras, un 13% en empresas y un 44% en poblaciones determinadas. Es posible identificar la gran diversidad de poblaciones consideradas, entre las cuales hay tres entidades jurídicas: grandes empresas, medianas y pequeñas empresas (mipymes) y cooperativas.

Con respecto a los preceptos relacionados con créditos de la banca estatal, la flexibilización de cuotas en préstamos e intereses de créditos ha sido el más utilizado, pues se dirige principalmente a deudores; no obstante, también pudieron acceder a estas oportunidades cooperativas y usuarios de instituciones. Además, se pusieron a disposición seis normas relacionadas con nuevos créditos para mipymes, tres para deudores de préstamos en general y una para cooperativas. Con respecto a los subsidios, la mayor cantidad de ellos se otorgaron por desempleo y en seis tipos de poblaciones distintas, entre las que destacan personas en condición de pobreza y asalariados del sector privado. Quedará para la próxima edición efectuar una valoración sobre el alcance real de las regulaciones económicas adoptadas por el Gobierno costarricense para enfrentar el *shock* derivado de la pandemia.

Esta sistematización, sin embargo, reporta un balance preliminar: el énfasis se ha puesto en la mitigación de los contagios por covid-19, mediante restricciones de las actividades cotidianas y económicas de la población en general y de sus efectos, por medio de moratorias, subsidios y otros. La fuente de información no parece registrar concentraciones similares de acciones tendientes a fomentar la producción. Esta apreciación debe ser fundamentada conforme se actualicen los registros y se logren efectuar estudios en profundidad sobre las acciones contenidas en esta base de datos.

---

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ¿CÓMO RESPONDIÓ EL ESTADO COSTARRICENSES?,

véase Jarquín et al., 2020, en  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

#### La simplificación de trámites gana presencia retórica como estrategia para la reactivación

En mayo de este año el Poder Ejecutivo firmó la Directriz 085 Mideplan-MEIC como parte de las medidas tomadas para reactivar la economía por medio de la simplificación de trámites. Esta estrategia contempla tres herramientas principales: la declaración jurada, la Ventanilla Única de Inversión (VUI) y los planes de mejora regulatoria. Todas son de instrucción obligatoria para la administración central y se solicita su aplicación por parte de la administración descentralizada. La implementación obligatoria de la declaración jurada tiene como base el Decreto 41795-MP-MEIC.

La puesta en práctica de esta medida agilizaría trámites en varias instituciones, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Seguridad Pública, además de instituciones como el ICE, AyA, INVU, etc. Otro aspecto relevante de la Directriz es que, mediante la Ventanilla Única de Inversión se pretende que en un plazo no mayor de seis meses ingresen en la plataforma al menos 22 trámites simplificados. De ellos, se priorizarán los relacionados con el sector construcción o los relativos a la apertura de un negocio. Algunos cambios relevantes son la disminución de la Licencia Ambiental de 528 a 126 días hábiles (ver Balance de Armonía con la naturaleza del Informe 2020) y el Permiso Sanitario de funcionamiento de Categoría A y B del Ministerio de Salud, que pasará de 91 a 7 días hábiles.

Se establece que el MEIC dará seguimiento a los procesos de mejora en los trámites y los resultados se publicarán en el Sistema de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria. Un aspecto relevante de esta disposición es que en el decreto se presentó la declaración jurada como cláusula necesaria para la simplificación de trámites en la administración pública, aunque no se indica que tenga carácter obligatorio. Una de las dificultades que ha enfrentado el MEIC en el pasado es que las mejoras alcanzadas en cuanto a la simplificación de trámites son de carácter obligatorio solo para el

Gobierno Central, lo que exime a gran parte de la institucionalidad pública (recuadro 9.6).

En este contexto, en mayo de 2020, se anunció la iniciativa “Costa Rica Fluye”, una alianza público-privada entre el

Gobierno de la República y la asociación empresarial “Horizonte Positivo” orientada a perfeccionar la calidad regulatoria y la simplificación de trámites.

## Recuadro 9.6

### El país mantiene baja la digitalización de trámites

El Informe Estado de la Nación 2019 realizó un estudio exploratorio sobre el estado de los trámites en Costa Rica a partir de una nueva fuente de información: el Catálogo Nacional de Trámites. Esta base de datos es administrada por el MEIC, y en ella se registra gran parte de los trámites realizados por los ministerios del país, y algunas instituciones públicas; sin embargo, la mayor parte del aparato estatal no forma parte de este registro.

En términos generales el Catálogo Nacional de Trámites se mantuvo prácticamente invariable desde el 2019 hasta el 2020. Para el Informe del presente año, se eliminaron 10 trámites en el Catálogo, además, Procomer salió de él, y se incorporaron

la Municipalidad de Cartago y Migración y Extranjería. Por segundo año consecutivo llama la atención la alta concentración de trámites relacionados con la agricultura. De acuerdo con el descriptor reportado en el CNT, la mayor parte de los trámites corresponden al área de “Agricultura” y “Mecanismos remediales del comercio” con 53 y 45 registros respectivamente. La digitalización aumentó en una institución, el MEIC, y pasó de cuatro a cinco instituciones, en ellas el nivel más alto corresponde a Comex con un 50%. Tampoco se observan variación en los ministerios, superintendencias, no bancos estatales incluidos en el CNT, solamente hubo un cambio en las municipalidades, ya que, como se mencionó antes, se incorporó la Municipalidad de Cartago<sup>30</sup>. El desafío en

términos de información y transparencia de la gestión pública se mantiene en este Informe. Como los datos relativos a las entidades públicas registradas en el CNT son insuficientes —no alcanzan el 20% del total de las instituciones— la comparación interanual de muchas estadísticas es infructuosa (no se alcanza un nivel estadístico significativo). Debido a lo anterior, se recomienda promover la participación de más instituciones públicas, requisito fundamental para generar análisis estadísticos más confiables, así como para obtener un panorama mucho más completo de la estructura de trámites en el país.

Fuente: Pastrana, 2020, con datos del MEIC.



**Investigadores principales:**

Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides, Karla Meneses Bucheli, Gabriela Córdova, Valerie Lankester y Pablo Villamichel.

**Insumos:** *Crecimiento, empleo y sector externo*, de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador); y *Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda en 2019*, de Valerie Lankester Campos y Pablo Villamichel; *Evolución de los indicadores del sector real de la economía costarricense al primer semestre de 2020 en el contexto de covid-19* de de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador) y *Complemento al seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda en 2019 y primeros meses del 2020: Efecto del covid-19* de Valerie Lankester Campos y Pablo Villamichel.

**Contribuciones especiales:** *Efectos de la pandemia covid-19 en las Mipymes de Costa Rica*, de Gabriela León Segura, Cecilia Cordero Solano, Cinthya Monge Castro, Lizette Brenes Bonilla, Ligia Bermúdez Mesén, Agustín Gómez Meléndez, y Daniela Jiménez Obando; *Balace de las exoneraciones fiscales aprobadas en Costa Rica al 2020 y una actualización de los datos a setiembre 2020*, de José Mario Achoy Sánchez; *Análisis del Catálogo Nacional de Trámites en Costa Rica: actualización al año 2020*, de Guillermo Pastrana Torres; y *Covid-19 en Costa Rica: ¿Cómo respondió el Estado costarricense y a quienes llegó?*, de María Estelí Jarquín, Guillermo Pastrana Torres, Karlissa Calderón y Ronald Alfaro Redondo; e *Impacto en las exportaciones* a cargo de Marta Esquivel.

**Borrador del capítulo:** Pamela Jiménez Fontana y Marisol Guzmán Benavides

**Coordinación:** Pamela Jiménez Fontana y Marisol Guzmán Benavides.

**Edición técnica:** Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

**Asistente de investigación:** Guillermo Pastrana Torres.

**Asesoría metodológica:**

Pamela Jiménez Fontana y Natalia Morales Aguilar.

**Actualización y procesamientos de datos:**

Pamela Jiménez Fontana, Guillermo Pastrana Torres, Marisol Guzmán Benavides, Karlissa Calderón, José Mario Achoy y Rafael Segura.

**Visualización de datos y gráficos:**

Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides y Guillermo Pastrana Torres.

**Lectores críticos:** José Luis Arce, Eduardo Alonso, Ronald Alfaro, Jennyfer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Daniel Ortiz, Steffan Gómez y Susan Rodríguez.

**Revisión y corrección de cifras:**

Guillermo Pastrana Torres.

**Un agradecimiento especial a:** Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el MEIC, a Omipymes-UNED, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Presidencia, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos; a Silvia Lara (Viceministerio de la Presidencia), Joselyne Sánchez del (Viceministerio de la Presidencia), y María Estelí Jarquín (consultora en asesoramiento científico) por su apoyo en la elaboración de la base de datos de medidas en el contexto covid-19; y, a Sandro Zolezzi (Cinde) y Adriana Chacón (Cinde) por su colaboración en materia de inversión extranjera directa.

**El taller y sesión de consulta:** se realizó el martes 22 de setiembre de 2020 con la participación de: José Luis Arce, Jorge Vargas, Guillermo Pastrana, Leonardo Merino, Eduardo Alonso, Ricardo Monge, Miguel Gutiérrez, Rodrigo Aguilar, Álvaro Ramos, Gloriana Ivankovich, José Montero Flores, Juan Robalino, Mauricio Monge, Natalia Morales, Pablo Sauma, Ronald Alfaro, Steffan Gómez, Sofía Guillén, Monserrat Ruiz, Manuel Alfaro, Vera Brenes, Susan Rodríguez, Guido Barrientos y Marisol Guzmán.

## Notas

1 Por empleo decente se entiende el 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 que constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 En India, la desaceleración del consumo y la inversión se exacerbó por las debilidades en el sector financiero no bancario y un menor crecimiento del crédito.

6 De acuerdo con Procomer, el régimen especial se compone de actividades que se generan bajo una serie de beneficios e incentivos tributarios, otorgado por el Gobierno de Costa Rica a empresas que deciden invertir en el país.

7 En este caso, se refiere a la tasa de crecimiento de la Inversión como formación bruta de capital fijo (la cual incluye inversión pública e inversión privada).

8 En el caso de la formación bruta de capital pública, la tendencia difiere significativamente del gasto de capital del Gobierno Central que se presenta más adelante en el Informe. Esta diferencia obedece a tres factores principalmente. Primero, las cifras no son comparables, dado que la formación bruta de capital pública incluye, además de la inversión del Gobierno Central, a otras entidades como municipalidades, sociedades no financieras públicas, sociedades monetarias de depósito públicas, entre otros. Segundo, la formación bruta de capital pública incluye créditos externos y fideicomisos que no están incorporados en los presupuestos ni en los estados financieros de las instituciones. Tercero, el gasto de capital del Gobierno Central incluye transferencias de capital, de las cuales una parte no se destina a construcción y maquinaria.

9 Incluyen el suministro de bienes y servicios a embajadas, consulados, unidades o bases militares, agencias de defensa y otras entidades oficiales de gobiernos extranjeros ubicados en la economía compiladora (BCCR, 2020)

10 Incluye los call center.

11 Este tipo de instrumentos tienen tres limitaciones: i) un plazo máximo de 90 días o no exceder el período presupuestario vigente, ii) una tasa de interés mínima no menor a la tasa básica pasiva (TBP) y iii) un monto que no puede exceder el 5% del Presupuesto General Ordinario de la República y sus modificaciones.

12 Desde el 2014, el Informe Estado de la Nación, junto con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, registra y actualiza un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país desde 1953. Aunque las exoneraciones son una herramienta para realizar política fiscal, la base de datos documenta que, en su mayoría, por mala práctica legislativa, se aprueban exoneraciones que no cumplen lo establecido en el Código de Normas y Procedimientos Parlamentarios.

13 Se define como el gasto total sin considerar el servicio de la deuda.

14 Otro rubro significativo es el que define la transferencia al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fodesaf, el equivalente a 593.000 salarios base.

15 La anualidad es una bonificación anual acumulativa al salario base que oscila entre el 2% y el 5%, y el monto de prohibición se estima al multiplicar el salario base por 65% (prohibición) o 55% (dedicación exclusiva). Entre los principales pluses salariales también están los puntos que se otorgan por carrera profesional. Estos se remuneran de acuerdo con el valor asignado a cada uno de ellos. Además, existen otros incentivos salariales que varían según cada Ministerio u órgano de desconcentración máxima dentro del Gobierno Central, usualmente vinculados al salario base. Soto (2017:7-8).

16 Los respectivos decretos ejecutivos son: 41157-H, 41161-H y 41162-H, y las directrices son: 003-H, 007-H, 008-H, 009-H, 011-H, 012-H y 013-H. Se publicaron en la Gaceta del 6 de junio de 2018

17 Específicamente, se identifican siete medidas fundamentales: i) se decreta un monto fijo idéntico de aumento salarial para todos los empleados públicos, ii) se limita la ocupación de plazas vacantes a un 25% del total, iii) el pago de la anualidad, a partir del 1 de junio de 2018, será un monto fijo en lugar de un porcentaje sobre el salario base, iv) el incentivo de los puntos por carrera profesional queda sin variación, pero a los nuevos funcionarios no se les reconocerán puntos por carrera profesional, v) los pluses de prohibición y dedicación exclusiva, para los nuevos funcionarios, se reconocerán sobre el salario base, el 10% por bachillerato y 25% para licenciatura, vi) se reduce el presupuesto de pago de horas extra en 50%, y vii) se solicitan, además, reducciones en el gasto en publicidad, asesorías, alquileres, actividades protocolarias y viajes.

18 Alcance No.17 de la Gaceta No.15 del 26 de enero de 2018 que fue modificado, posteriormente, por la directriz No.003-H de junio, 2018

19 Alcance No.117 del 24 de mayo de 2019.

20 Nogui Acosta, Rodolfo Cordero Juan Gerardo Alfaro, y Jorge Rodríguez ocuparon el cargo de viceministros, y tras un periodo determinado renunciaron. Al cerrar la edición de este Informe, Isaac Castro y Alejandra Hernández fungían como viceministros.

21 Es necesario que el Gobierno considere escenarios de volatilidades cambiarias para poder balancear de manera adecuada los riesgos que implicaría el aumento de este porcentaje de deuda en el total del portafolio (Lankester y Villamichel, 2020a).

22 El mensaje enviado al mercado financiero con la aprobación de la Reforma Fiscal le permitió a Hacienda ofrecer títulos de más largo plazo en menos subastas; sin embargo, si aumenta la incertidumbre o se profundiza la insostenibilidad fiscal, esta estrategia dejaría de ser sostenible, y Hacienda podría verse obligado a volver ofrecer más instrumentos de menor plazo (Lankester y Villamichel, 2020a).

23 Se consideraron los grupos de bienes y servicios con ponderación mayor al 5% en la canasta del IPC. Específicamente, se excluyeron: bebidas alcohólicas y cigarrillos; prendas de vestir y calzado; muebles, artículos para la vivienda y servicio doméstico; salud; y comunicaciones.

24 Choques de oferta externos.

25 Cepal realizó una actualización de las proyecciones en marzo, que correspondieron al total de la región del -1,8% y que se hicieron públicas el 3 de abril en el Informe especial No.1. América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19. Efectos económicos y sociales.

26 Centroamérica y República Dominicana.

27 Se utilizan las proyecciones de población cantonales del Centro Centroamericano de Población, entre los 18 y los 64 años.

28 El caso más evidente es el pago de aguinaldos en diciembre. En general, el déficit fiscal es mayor en el segundo semestre del año en comparación con el primero. También hay que recordar que el cambio que se dio a partir del 2020 en el periodo fiscal implica que la recaudación del impuesto sobre la renta ya no se registrará en diciembre sino en marzo.

29 Específicamente, este transitorio dice: “El Ministerio de Hacienda, los ministros rectores y los jefes de los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente deberán tomar las medidas (...) que les correspondan de acuerdo con sus competencias técnicas, legales y administrativas, para asegurar que la formulación para el periodo económico 2021 se realice incorporando los recursos al presupuesto nacional.”

30 Las municipalidades de Liberia y Montes de Oca ya están incorporadas en el catálogo, pero sus trámites no han sido revisados formalmente por el MEIC, por lo que no presentan registros en la presente investigación. En el caso de las municipalidades de Orotina y Grecia, fueron incluidas después de la fecha de corte de este Informe.

