

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	127
Valoración general	129
Valoración del Vigésimo Informe	130
Aspiraciones	130
Introducción	131
Oportunidades	131
Balance del sector real durante el 2014 y los primeros meses de 2015	132
Miradas en profundidad	137
Nota especial: Gran parte del parque empresarial es semiformal	144
Estabilidad y solvencia económicas	145
Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica	146
Alternativas para el saneamiento de las finanzas públicas	152
Nota especial: Impacto de distintas reformas fiscales en los hogares	154
Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014	158
Nota especial: Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país	161
Aporte especial: Variaciones en los precios regulados y el ciclo electoral	163
Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización	165

HALLAZGOS RELEVANTES

» El país consolidó un proceso de desaceleración de su crecimiento económico. En 2014 el incremento del PIB (3,5%) fue similar al del año previo, pero inferior a la tendencia de largo plazo. Se proyecta que en 2015 esta tasa será incluso menor y que no será sino hasta 2016 que la economía comenzará una lenta recuperación.

» Las exportaciones totales no crecieron en el año bajo análisis. Ello se debió, principalmente, al descenso de -3% en los bienes, el menor nivel de la década con excepción de la crisis del 2009. Por su parte, las ventas externas de servicios aumentaron un 5%, con lo cual compensaron de manera parcial la caída en el rubro de bienes. El turismo, los servicios informáticos y otros servicios prestados a empresas fueron los sectores que más se expandieron en 2014.

» Las oportunidades laborales en los sectores punta de la economía están restringidas a las personas que dominan un segundo idioma o tienen una alta calificación educativa. Esto dificulta el acceso de los desempleados de baja escolaridad a las actividades más dinámicas en la generación de empleo.

» El parque empresarial costarricense está compuesto por más de 160.000 empresas, de las cuales solo el 40% son formales.

» Pese a que se aplicaron medidas de contención del gasto público, en 2014 el déficit fiscal fue de 5,7%, el más alto de los últimos trece años. Además, si no se realizan reformas fiscales, la deuda pública alcanzará el 60% del PIB en 2019.

» Los problemas en el diseño del impuesto de renta y las exoneraciones fiscales dificultan que el país pueda incrementar significativamente sus ingresos tributarios.

» La volatilidad del tipo de cambio, el aumento en las expectativas inflacionarias y el incremento de los precios en el primer semestre de 2014 obligaron al Banco Central a intervenir activamente en el mercado de dinero. Sus medidas lograron estabilizar la inflación en 5,13%, por encima del rango objetivo de la política monetaria.

» A inicios del 2014 la inestabilidad cambiaria generó incertidumbre en los agentes económicos, sobre todo en aquellos endeudados en dólares; sin embargo las intervenciones del BCCR lograron que este indicador retornara a un nivel prácticamente fijo a finales del año.

» Desde mediados de 2014 el Banco Central enfrenta la llamada “trinidad imposible”; esto significa que la combinación de un tipo de cambio rígido y un mercado en el que los capitales se movilizan libremente podría hacer que, en el mediano plazo, la efectividad de la política monetaria tenga limitaciones para el control de la inflación.

» Desde 1995, con la eliminación de los obstáculos para la entrada al Sistema Bancario Nacional se generó un dinámico proceso de competencia; sin embargo, a partir de 2005 esta tendencia disminuyó.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2010-2014

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014 ^{a/}	Promedio 2003-2013
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,5	3,2	3,8	2,1	2,2	3,3
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	3,7	2,7	3,2	1,8	2,9	2,7
Formación bruta de capital/PIB (%)	22,1	23,0	23,6	25,7	25,9	22,4
Crédito al sector privado (% PIB)	37,2	38,3	39,5	40,8	44,0	35,3
Crecimiento de las exportaciones de bienes (%) ^{b/}	7,6	10,2	9,8	1,5	-3,0	7,7
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,2	10,5	9,8	8,3	9,7	9,5
Índice de salarios mínimos reales (promedio del año, base enero 1995)	113,9	115,4	117,4	118,7	121,5	110,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/}	423.646	437.413	447.266	461.954	453.968	396.592
Índice de términos de intercambio (año base 1991)	88,9	86,9	87,3	87,7	88,7	87,9
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	5,8	4,7	4,6	3,7	5,1	8,6
Déficit comercial/PIB (%) ^{e/}	11,4	14,1	13,6	13,0	12,0	13,0
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)	3,5	5,4	5,3	5,0	4,8	5,1
Tipo de cambio efectivo real multilateral (año base 1997)	83,1	78,8	75,2	73,5	77,2	92,1
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-5,7	-2,8
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,3	9,4	9,6	9,1	8,7	10,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/} (%)	5,3	4,5	6,1	6,3	6,1	4,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	23,2	25,7	29,1	29,1	30,4	24,4
Deuda pública externa/PIB (%) ^{h/}	10,5	9,7	10,7	12,2	14,2	14,0
Gasto público en educación/PIB (%)	7,2	7,0	7,2	7,4	7,4	6,1

a/ Estimaciones con datos del Sistema de Cuentas Nacionales correspondientes a julio de 2015.

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

c/ Los datos corresponden a las cifras de la Encuesta Continua de Empleo para el cuarto trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2013.

d/ Promedio del ingreso principal bruto total de los ocupados de las encuestas de hogares deflactado con el IPC de junio del 2014.

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

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

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

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

VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2014 y a inicios de 2015 el país experimentó una creciente desarticulación entre la estabilidad monetaria y de precios, por una parte, y la falta de solvencia y la baja generación de oportunidades para el desarrollo humano, por otra. En el primer semestre de 2014 el Gobierno sorteó un episodio de turbulencia monetaria mediante políticas que lograron, en los meses subsiguientes, disminuir las presiones inflacionarias, revertir el alza en las tasas de interés y anclar el precio de la divisa con respecto al dólar estadounidense en un nivel prácticamente fijo. Esta estabilidad convergió con una nueva involución en el crecimiento económico, un alto desempleo, la pérdida de dinamismo del sector externo y la contracción de la inversión pública y privada. Convergió también con un mayor deterioro en la posición fiscal del Gobierno Central, pues el crecimiento de su déficit y su endeudamiento provocaron una caída en las calificaciones internacionales de “riesgo país”. Hoy en día el gasto corriente se financia sobre todo con deuda y, por ello, si no se hacen reformas a los ingresos, los gastos y la administración tributaria, la estabilidad económica puede llegar a ser insostenible en el mediano plazo.

En síntesis, la estabilidad no es capaz por sí misma de contrarrestar los impactos negativos del doble declive en las oportunidades y la solvencia económicas, como muestra el presente Informe. De no haber cambios de rumbo en los próximos años, las nuevas generaciones enfrentarán una situación muy comprometida en sus esfuerzos para lograr mayores cotas de desarrollo humano.

Un análisis minucioso del desempeño del sector externo, uno de los motores del desarrollo, muestra que los principales productos de exportación perdieron cuotas de mercado, tanto por la aparición de nuevos competidores en el entorno mundial como por la pérdida de competitividad nacional. Aunque en los últimos veinte años Costa Rica diversificó su oferta exportable, varios de los productos más exitosos son elaborados por pocas empresas y esa concentración ha generado que el crecimiento de las exportaciones sea

vulnerable a decisiones individuales de las compañías. Este riesgo se materializó con el cierre de las operaciones de manufactura de la firma Intel; la producción de circuitos integrados dejará de ser uno de los “sectores estrella” de la economía nacional.

En este escenario de debilitamiento generalizado, las ventas externas de servicios mostraron un progreso excepcional, que permitió mitigar parcialmente el decrecimiento de los demás sectores. El turismo siguió creciendo y se mantiene como uno de los mayores generadores de divisas del país. El mayor dinamismo de los servicios podría estar incubando nuevos motores de desarrollo; los servicios de informática e información aportaron una cantidad de divisas muy similar a la del turismo, por lo que esta actividad también ha sido clave para atenuar el decaimiento de la producción nacional.

A cinco años de haber superado la crisis económica, el país no logra ritmos de crecimiento y generación de empleo que brinden mayores oportunidades a todos los sectores. Una dinámica de ciclos cortos de expansión y contracción dificulta la creación de nuevos puestos de trabajo, en especial para la población de baja escolaridad. En el contexto actual, los primeros en quedar desempleados son quienes tienen menores niveles educativos y la relativamente escasa oferta laboral se dirige sobre todo a ocupados de media o alta calificación. Las personas que no dominan un segundo idioma o tienen una baja calificación enfrentan serios problemas para incorporarse a las actividades más exitosas. Así las cosas, no cabe esperar mejoras en la ocupación, el desempleo o el abatimiento del subempleo.

La inversión extranjera directa se mantiene como una de las principales fuentes para cubrir el desbalance de la cuenta corriente, lo que hace al país particularmente vulnerable a la evolución del sector externo y a salidas repentinas de capitales, en un mercado en el que estos se movilizan con total libertad. En 2014 no aumentó el desbalance de esta cuenta, pero no como resultado de un mejor desempeño de las exportaciones, sino de un menor dinamismo económico, que generó una fuerte y más intensa caída en las importaciones.

Para impulsar el crecimiento y la generación de empleo se requiere un rendimiento mucho mayor de las empresas. Y a su vez, el logro de ese objetivo demanda el desarrollo de programas que ayuden a incrementar la productividad de todos los establecimientos, en especial los más pequeños. Sin embargo, parte del problema es que las políticas públicas se restringen a los negocios formales. Un estudio realizado para este Informe reveló que, al contemplar los negocios semiformales, el tamaño del parque empresarial triplica el estimado por los registros oficiales. Esto sugiere que los esfuerzos de fomento podrían estar dejando de lado a una gran proporción de los comercios costarricenses.

Con perspectiva de mediano plazo, la estabilización de las variables monetarias lograda a fines de 2014 es inestable, pues está expuesta a cambios en las condiciones internacionales, ajenas al control del país, como las tasas de interés en los mercados externos, y a un mayor deterioro de las finanzas públicas, un aspecto que en principio es entera responsabilidad del país, pero sobre el que cual no se actúa. En este ámbito, Costa Rica está inmersa en el círculo vicioso que implica financiar el gasto corriente y la deuda pública con mayor endeudamiento. En un escenario sin reforma fiscal, se estima que la deuda del Gobierno Central alcanzará el 60% del PIB en 2019. Pese a la crítica situación existente, las y los legisladores no han cesado de crear exoneraciones fiscales ambiguas, que incrementan el gasto tributario e irrespetan la normativa en la materia.

Aunque en términos generales se conoce la severidad de la problemática que enfrenta el Gobierno Central, no hay un acuerdo político sobre los contenidos y alcances de la reforma fiscal que se requiere. El camino fácil del endeudamiento público es insostenible y tendrá serias consecuencias para las futuras generaciones, que se verán obligadas a destinar crecientes recursos a honrar los compromisos adquiridos, y a postergar la atención de las demandas del desarrollo.

VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

El 2013 no fue “un año más” en un proceso de lenta recuperación. En los últimos meses e inicios del 2014 se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas, con la acumulación de malos resultados en varios frentes. En 2013 la tasa de crecimiento del PIB fue la más baja del último cuatrienio y la inflación registró la tasa más baja de los últimos veinte años, pero con serios problemas de costos internos. El buen desempeño de las exportaciones de servicios, y en especial del turismo, no logró compensar la desaceleración de las ventas externas de bienes. La población ocupada se incrementó en

aproximadamente un 0,5%, cifra muy lejana a la necesaria para absorber el aumento de la población activa. El mercado laboral sigue castigando a los ocupados de baja escolaridad y premiando a los más calificados, por lo que se amplió la desigualdad. El país tiene dificultades para reducir el más alto déficit fiscal de los últimos doce años, con un Presupuesto Nacional rígido en la mayoría de sus componentes. Ante tal situación, el Gobierno ha recurrido a más endeudamiento, que a futuro implica aumentos en el servicio respectivo, sobre todo si se incrementan las tasas de interés internacionales.

El 2013 marcó el final de una época de

tipo de cambio “fijo”, anclado en el límite inferior de la banda cambiaria. A inicios de 2014 se registró una depreciación del colón que implicó una fuerte intervención pública y se inició la migración hacia un régimen de flotación administrada. Los eventos documentados en el Vigésimo Informe muestran que la economía costarricense está al final de un largo ciclo. La posibilidad de relanzar el desarrollo humano dependerá de ajustes internos sobre los que todavía no hay acuerdos mayoritarios, pero que serán inevitables.

ASPIRACIONES

■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

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

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

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

■ ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

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

■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

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

■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

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

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

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

■ POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

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

■ ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

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

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

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2014 y los primeros meses del 2015, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

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

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

Los ejes de análisis para valorar todos

estos aspectos son el crecimiento económico, el mercado laboral, el sector externo, las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria. El capítulo está estructurado en dos grandes secciones. La primera de ellas, denominada “Oportunidades”, da seguimiento a la evolución del PIB y sus principales componentes, el empleo y la generación de ingresos. Esa información es complementada con un conjunto de investigaciones sobre el mercado laboral, las exportaciones y el parque empresarial. Por su parte, la sección “Estabilidad y solvencia económicas” se enfoca en lo acontecido en los ámbitos fiscal, monetario y cambiario. Además, da continuidad al estudio de las exoneraciones fiscales presentado en el Informe anterior y ofrece un análisis de incidencia tributaria en distintos escenarios de reforma. En el tema monetario se exploran los factores que explican el costo de vida en el país y se realiza un estudio exploratorio sobre los ciclos políticos en los precios de los bienes y servicios regulados. Finalmente, al cumplirse veinte años de la apertura del monopolio estatal sobre los depósitos en cuentas corrientes, el capítulo incluye un estudio sobre la competitividad y la concentración de las entidades bancarias.

Oportunidades

Durante el 2014 y los primeros meses de 2015, los indicadores de desempeño del sector real de la economía mostraron deterioro. Se contrajo la inversión, con el consecuente y negativo impacto sobre el crecimiento económico y la generación

de oportunidades laborales. Además, en 2014 el sector externo no creció. Los principales productos de exportación perdieron cuotas de mercado ante la aparición de nuevos competidores en el entorno mundial. Aunque en los últimos veinte años Costa Rica diversificó su oferta exportable, varios de los productos más exitosos son elaborados por pocas empresas y esa concentración ha hecho que el crecimiento de las exportaciones sea vulnerable a las decisiones individuales de las compañías. En el pasado, la salida de unas cuantas firmas productoras de medicamentos hizo que esa actividad se convirtiera en una de las menos competitivas de la oferta exportable. Y en la actualidad, tras el cierre de las operaciones de manufactura de la compañía Intel, la producción de circuitos integrados dejará de ser uno de los “sectores estrella” de la economía nacional.

En contraste con este escenario de debilitamiento generalizado, las ventas externas de servicios mostraron un progreso excepcional. El turismo siguió creciendo y se mantiene como uno de los mayores generadores de divisas del país. Costa Rica ha incrementado levemente su competitividad en este ámbito; sin embargo, las carencias de infraestructura podrían limitar el aumento de las visitas internacionales. Otras actividades, como los servicios de informática e información, también contribuyeron a mitigar el decaimiento de la producción nacional. La desaceleración económica tiene serias implicaciones para la generación de nuevos puestos de trabajo. Las relativamente

escasas oportunidades laborales se dirigen sobre todo a ocupados de media o alta calificación educativa. Las personas que no dominan un segundo idioma o tienen una baja calificación enfrentan serias dificultades para incorporarse a los sectores más dinámicos.

Con este panorama de fondo, el primer apartado de esta sección da seguimiento a los principales indicadores del sector real: crecimiento económico, sector externo, producción y mercado laboral, durante el 2014 y los primeros meses de

2015. Los apartados siguientes analizan en profundidad la estructura del sector real y sus implicaciones de largo plazo. Por último se presenta un estudio que utiliza una metodología novedosa para estimar el tamaño del parque empresarial costarricense.

Balance del sector real durante el 2014 y los primeros meses de 2015

El estancamiento del sector externo, la ralentización del crecimiento y el descenso en la inversión limitaron la generación

de oportunidades laborales y empresariales en el país. Desde finales de 2013 Costa Rica experimenta una desaceleración que se refleja en las variaciones del índice mensual de actividad económica (IMAE). Al mes de mayo de 2015, este indicador registró una variación interanual de apenas 1,9%, inferior al cambio interanual reportado en enero del mismo año.

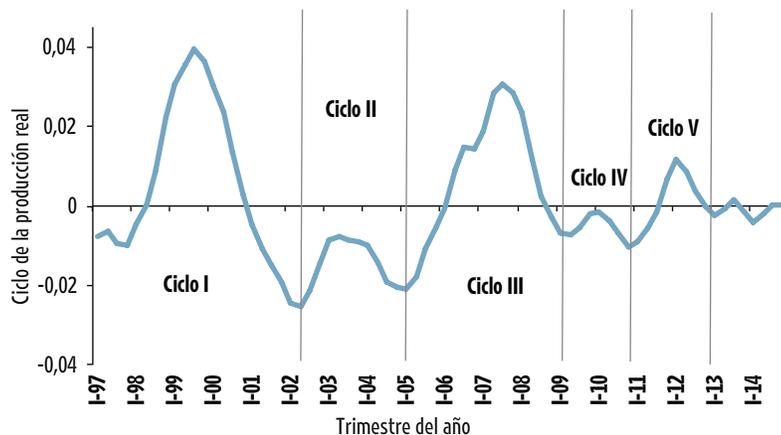
Debe recordarse que, cuando un país ha experimentado períodos largos de crecimiento económico, tiene mayor capacidad para reducir el desempleo y sostener el mercado laboral en épocas de contracción. Sin embargo, desde la crisis de 2009 el crecimiento mensual de Costa Rica es muy volátil, y se manifiesta como una serie de “microciclos” con fases de expansión y contracción cada vez más cortas (Meneses y Anda, 2015). Entre 1992 y 2008 las etapas de expansión tuvieron una duración promedio de 23,7 meses, cifra que disminuyó casi a la mitad en el período 2009-2014 (gráfico 3.1). La combinación de estos dos factores, volatilidad y reducción del ritmo de crecimiento, limita la capacidad de generar mayores oportunidades, en una coyuntura en la que amplios contingentes de población joven están ingresando al mercado laboral.

La desaceleración que vive Costa Rica coincide con la tendencia global de crecimiento moderado. Previa a la crisis de 2009, el promedio de expansión de la economía mundial era superior al 5%, pero a partir de ese año se observan dificultades para alcanzar ese nivel. Actualmente, Estados Unidos y las naciones europeas muestran tasas inferiores al 3%, mientras que Asia y los países emergentes lideran este indicador. Por su parte, las economías de América Latina y el Caribe no logran repuntar y se mantienen con un incremento promedio de 1,3%, hecho que señala el final de la década de rápido crecimiento que experimentó la región, gracias, sobre todo, a sus exportaciones de productos primarios a los mercados asiáticos.

En 2014, la actividad económica de Costa Rica se expandió en términos reales un 3,5%, cifra muy similar a la registrada el año anterior e inferior al promedio de largo plazo (4,9%; gráfico 3.2). La proyección del Banco Central

GRÁFICO 3.1

Evolución del ciclo de crecimiento económico^{a/} (por trimestres)

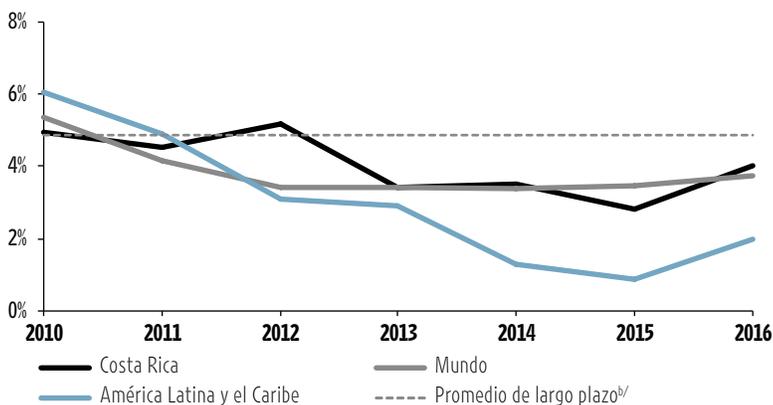


a/ Para la obtención del ciclo se utiliza la descomposición Hodrick-Prescott del componente cíclico del logaritmo natural de la producción real trimestral.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.2

Tasa de crecimiento del PIB, por regiones del mundo^{a/}



a/ Los datos de 2016 para América Latina y el Caribe, y los del mundo para 2014, son proyecciones. Para Costa Rica las proyecciones corresponden a los años 2015 y 2016.

b/ El promedio de largo plazo corresponde al crecimiento promedio anual de Costa Rica entre 1992 y 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el FMI.

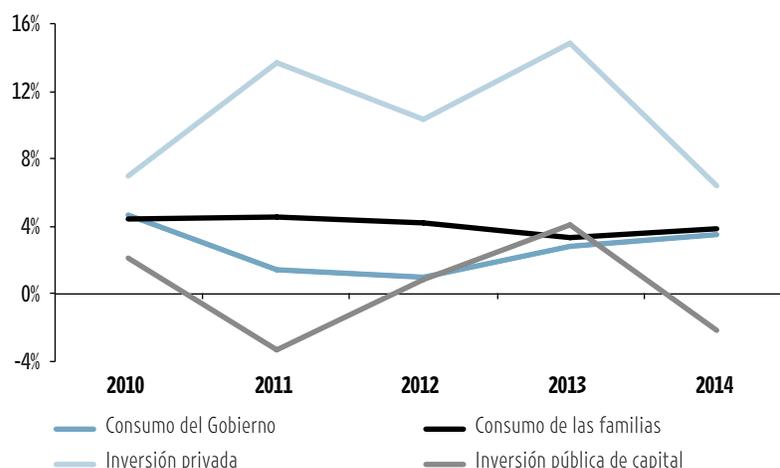
es que el crecimiento de 2015 será el más bajo de los últimos catorce años, con excepción del período de crisis de 2009. No será sino hasta el 2016 que la economía comenzará una gradual reactivación. La dificultad que tiene el país para sostener altas tasas de crecimiento (superiores al 5%) se evidencia en la lentitud del aumento del producto per cápita. Entre 2005 y 2007 el crecimiento promedio real de este último indicador fue del 7% y desde 2010 se reporta un promedio de 3%.

Para identificar las causas de esta situación es necesario analizar el desempeño de los componentes de la demanda. El principal factor asociado a la desaceleración interna es la caída de la inversión. En 2014 la inversión privada se redujo casi a la mitad y se acercó al promedio de largo plazo (7%; gráfico 3.3). Esta disminución es preocupante, pues implica la ralentización de una de las mayores fuentes generadoras de empleo y una pérdida de ingresos en el largo plazo. Por su parte, la inversión pública en capital descendió un 2%, luego de alcanzar un “pico” en 2013. El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* reportó que las medidas de contención del gasto público han recaído principalmente sobre la inversión de capital. En 2014, la nueva construcción pública decreció un 3% y la compra de maquinaria y equipo se mantuvo igual que el año anterior. De los componentes de la demanda interna, solo el consumo del Gobierno y el de las familias mostraron leves repuntes en 2014.

La desaceleración económica no afectó a todos los sectores por igual. La actividad agrícola, que había experimentado una severa contracción en 2013, reactivó su crecimiento con una tasa de 3,7% (cuadro 3.2), gracias a un incremento en las ventas a América del Sur, América del Norte y la Unión Europea. En cambio la construcción, el comercio y los otros servicios prestados a empresas mostraron reducciones. Destaca el bajo desempeño del sector manufacturero y de los servicios empresariales. En el primer caso el descenso obedeció fundamentalmente al cierre paulatino de las operaciones de manufactura de la empresa Intel, mientras que el segundo grupo fue afectado por una menor demanda externa

GRÁFICO 3.3

Tasas de variación de los componentes de la demanda interna



Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

CUADRO 3.2

Variación real de la producción, por sectores económicos. 2013-2014

Sector	Variación real		Variación de largo plazo	
	2013	2014	Promedio ^{a/}	Desempeño ^{b/}
Aumento en el crecimiento				
Agricultura, silvicultura y pesca	-0,3	3,7	3,2	+
Transporte, almacenaje y comunicaciones	4,8	5,8	8,7	-
Establecimientos financieros y seguros	7,1	7,2	6,8	+
Bienes inmuebles	3,8	3,9	3,1	+
Reducción en el crecimiento				
Industria manufacturera	4,2	2,4	5,1	-
Construcción	3,6	3,1	5,7	-
Comercio, restaurantes y hoteles	3,8	3,7	4,1	-
Otros servicios prestados a empresas	6,6	3,9	9,4	-

a/ El promedio de largo plazo se estima como el desempeño del sector en los últimos veintidós años.

b/ El desempeño es positivo si el crecimiento de 2014 fue superior al promedio de largo plazo, y negativo si fue inferior.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

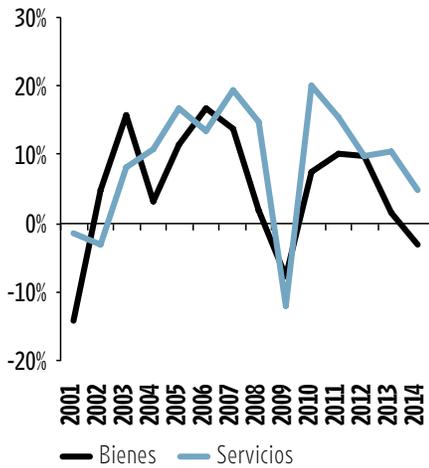
(BCCR, 2015b). En términos generales, la mayoría de los sectores económicos no logró alcanzar su nivel promedio de largo plazo. Solo la agricultura, los establecimientos financieros y los bienes inmuebles superaron, por poco, el crecimiento promedio de los últimos veintidós años.

En una economía abierta como la costarricense, el buen desempeño del sector externo es crucial para acelerar el progreso económico. En 2014, y luego de alcanzar una tasa de 3,8% en 2013, las

exportaciones totales de bienes y servicios no crecieron. En gran medida, el menor dinamismo de los últimos años ha sido producto del descenso de las ventas externas de bienes (gráfico 3.4). En 2014 estas últimas decrecieron en -3%, el peor resultado desde la crisis de 2009. Por su parte, las exportaciones de servicios crecieron menos que el año anterior, un 5%; pese a ello, su positivo comportamiento compensó parcialmente la caída en el rubro de bienes.

GRÁFICO 3.4

Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



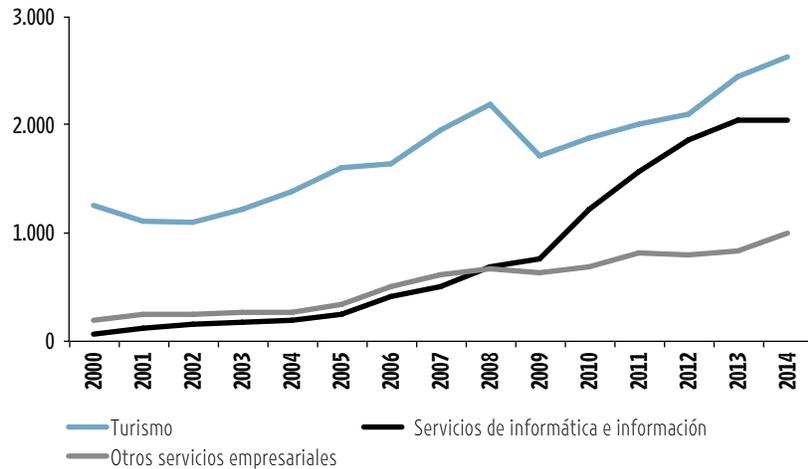
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En un contexto de bajo rendimiento en la mayor parte de las actividades económicas, el crecimiento de las exportaciones de servicios ha sido excepcional. El turismo y otros servicios prestados a empresas fueron los sectores más dinámicos en 2014. Las ventas externas de servicios informáticos e información (*software*, *call centers* y otros) no aumentaron, pero desde 2009 constituyen una importante fuente de divisas (gráfico 3.5). En el 2014 este sector trajo al país 2.045 millones de dólares, equivalentes al 78% de los ingresos generados por el turismo.

Aunque las exportaciones totales no crecieron, el desbalance de la cuenta corriente no aumentó, en principio un buen resultado dada la situación crónicamente deficitaria del país en esta materia. Por el contrario, en 2014 el déficit de cuenta corriente fue de -4,9% del PIB, diez puntos base por debajo del nivel de 2013. Sin embargo, al examinar las razones que explican este hecho se encuentra que fue producto de una caída en las importaciones (-5%), generada a su vez por una menor demanda interna y la reducción de los precios internacionales. Es decir, la leve disminución en el déficit de la cuenta corriente se debió a la pérdida de dinamismo de la economía y no a una menor dependencia de

GRÁFICO 3.5

Exportaciones de turismo, servicios informáticos y otros servicios empresariales (millones de dólares)



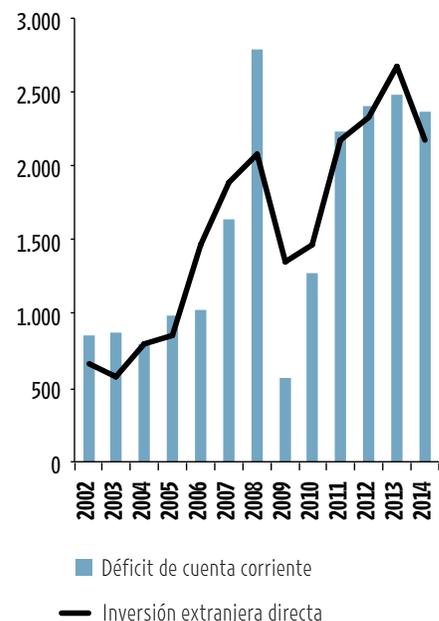
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

las importaciones. En efecto, la mayor contracción se observó en las compras de materias primas y bienes intermedios (-13%), seguidas por los combustibles y los bienes de capital (-4% y -2%, en cada caso). Este fenómeno se hace evidente en la factura petrolera (importaciones de petróleo y derivados como porcentaje del PIB), que pasó de representar un 4,4% del PIB en 2013, a un 4,2% en 2014.

En reiteradas ocasiones este Informe ha señalado que el país ha podido soportar un déficit alto en la cuenta corriente por la afluencia de inversión extranjera directa (IED; gráfico 3.6). En 2014 ese flujo se redujo en 498 millones de dólares y, pese a que su magnitud sigue siendo similar a la del déficit, la disminución es un recordatorio de que usar la IED para equilibrar la balanza de la cuenta corriente pone al país en una situación de vulnerabilidad, ante eventuales y repentinas salidas de capitales. No obstante la evolución negativa de 2014, Costa Rica destaca entre los principales destinos de IED de Centroamérica. De acuerdo con la Cepal (2015b), la IED como porcentaje del PIB nacional supera en casi dos puntos porcentuales el indicador reportado para América Latina entre 1999 y 2014 (4,7% y 2,8% del PIB, respectivamente; recuadro 3.1)⁵.

GRÁFICO 3.6

Evolución de la inversión extranjera directa y el déficit de cuenta corriente^{a/} (millones de dólares)



a/ Durante todo el período el balance de cuenta corriente fue deficitario.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

RECUADRO 3.1

Inversión extranjera directa en Costa Rica

En el 2014, los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) tuvieron una tendencia decreciente. América Latina y el Caribe no fueron la excepción: la IED se redujo un 16% en las grandes economías de la región, excepto en Chile. Ello se explica principalmente por la desaceleración económica y por la disminución en los precios de los metales y el petróleo, que mermó la afluencia de inversión hacia las actividades relacionadas con los recursos naturales. En este contexto, cabe destacar que Costa Rica es el segundo mayor receptor de IED en términos absolutos de Centroamérica, después de Panamá. Su promedio anual de entradas fue de 2.300 millones de dólares entre 2011 y 2014, lo que equivale a un 5% del PIB.

En los últimos catorce años, los flujos de IED hacia Costa Rica pasaron de 400 millones de dólares anuales a 2.100 millones. El destino de las inversiones también ha cambiado. A partir del 2005 se ha reducido considerablemente el peso relativo de las manufacturas, en tanto que los servicios y la construcción han aumentado de modo significativo su participación, y en 2014 captaron el 78% de

la inversión (gráfico 3.7). Según régimen, y a pesar de que ofrecen un conjunto de incentivos y beneficios fiscales, las zonas francas pasaron de representar el 57% en 2000, al 31% en 2014. El origen de la IED es sobre todo Estados Unidos, que aportó el 50% de los flujos recibidos entre 2011 y 2014.

Además de ser un importante receptor de IED, Costa Rica ha dado pasos importantes como emisor de inversión fuera de su territorio. Varias empresas nacionales han alcanzado un nivel de desarrollo que las ha motivado a invertir en otros países, en busca de nuevos mercados, recursos específicos o eficiencia en los procesos productivos. Cepal (2015b) identificó cerca de 49 inversiones de firmas costarricenses en el exterior entre 2003 y 2013, cuyo valor asciende a 1.401 millones de dólares. Las operaciones en el extranjero no significan, en general, que las empresas cierren sus actividades en el país, sino más bien que invierten en el exterior como estrategia para fortalecer su competitividad.

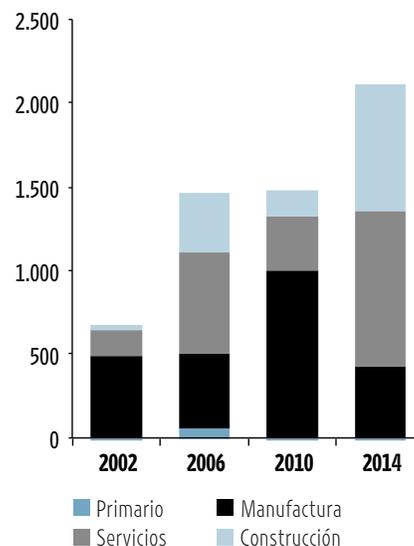
Fuente: Cepal, 2015a.

Sumado al pobre desempeño del sector externo y la inversión, la diferencia entre el PIB y el ingreso nacional disponible (IND) se ha incrementado. El Informe de seguimiento a la evolución de esta brecha como un primer indicador global y aproximado de la existencia de encadenamientos entre las compañías extranjeras radicadas en Costa Rica y las empresas locales. El PIB revela la dinámica productiva que ocurre dentro del territorio nacional, mientras que el IND muestra cuánto del ingreso generado efectivamente permanece en el país. La diferencia obedece al pago a factores externos que realizan las firmas transnacionales a sus países de origen. A partir de 2004, la brecha entre ambos indicadores comenzó a crecer de forma acelerada y se ha mantenido estable en los últimos diez años.

Solo ha disminuido en tres ocasiones (1999, 2008 y 2013), por efecto de la desaceleración del sector externo, debida a su vez al impacto de las crisis internacionales (gráfico 3.8; Meneses y Anda, 2015). Lo anterior señala la necesidad de elevar la proporción de la producción que se queda en el país y, para ello, el reto que sigue enfrentando la economía costarricense es incrementar la productividad y los encadenamientos de las empresas nacionales (recuadro 3.2).

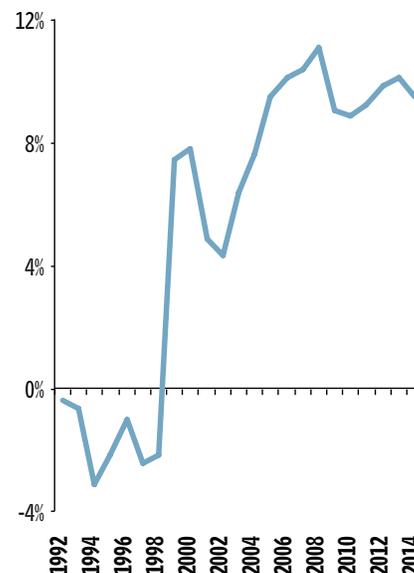
»
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO, INGRESOS, EMPLEO
Y SECTOR EXTERNO**
véase Meneses y Anda, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 3.7

Inversión extranjera directa por sector
(millones de dólares)

Fuente: Cepal, 2015a, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.8

Evolución de la brecha entre el PIB y el ingreso nacional disponible (IND)
(porcentaje del PIB)

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

RECUADRO 3.2

Productividad empresarial en Costa Rica

En Costa Rica existe una alta dispersión en la productividad de las empresas, tanto entre sectores como por tamaño. A partir de un panel de establecimientos registrados ante la CCSS entre 2001 y 2012, Monge-González y Torres-Carballo (2014) determinaron que, aparte de la agricultura, las actividades de servicios son las segundas con menor productividad. La diferencia entre empresas grandes y pequeñas es la más alta en este sector. También existe una gran brecha entre el rendimiento de las compañías costarricenses y las de Estados Unidos (frontera tecnológica). El estudio encontró que los negocios de mayor tamaño y los más jóvenes son los que más impulsan el crecimiento de la productividad. Además, las firmas exportadoras o encadenadas a multinacionales que operan en zonas francas tienen mayor probabilidad de alcanzar altos rendimientos, con

respecto a las que no tienen acceso a estas condiciones.

Los negocios que más crecen son los que tienen mayores niveles de productividad. El estudio señala que los esfuerzos en este ámbito impactan en forma positiva el crecimiento de las empresas y, con ello, sobre la generación de nuevas fuentes de trabajo. Como reportó el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, es necesario fomentar programas de innovación, transferencia de tecnología y mejora del clima de negocios, a fin de incrementar el rendimiento empresarial. Esas iniciativas deberían ser parte de una política industrial moderna, que permita reducir la pobreza y la desigualdad, mediante la creación de oportunidades de empleo.

Fuente: Monge-González y Torres-Carballo, 2014.

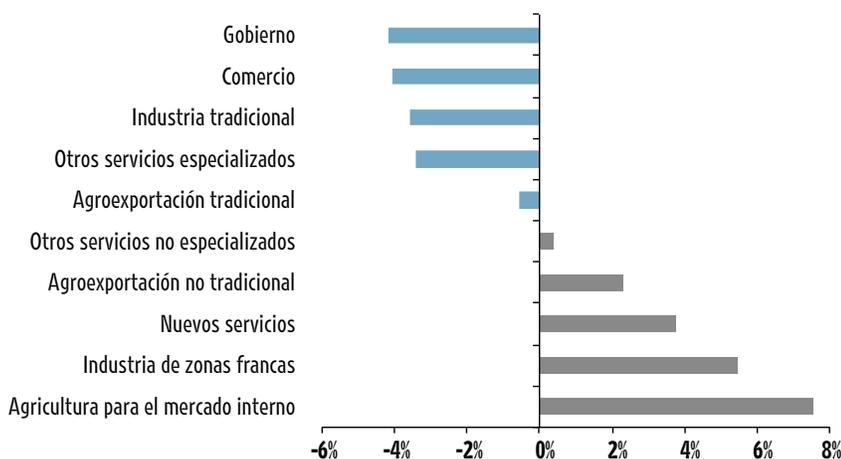
la integración social (capítulo 2). En el presente caso, desde hace seis años el tema se estudia desde una perspectiva estructural, procurando vincular el comportamiento del mercado laboral con el estilo de desarrollo del país. Para tal efecto se subdividió la economía en tres grupos, organizados por rama de actividad. El primero, denominado “vieja economía”, agrupa a los sectores agrícolas e industriales tradicionales. El segundo, llamado “nueva economía”, abarca las exportaciones no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios, que han sido los sectores de punta del estilo de desarrollo vigente. El tercer grupo, “servicios de apoyo”, incluye a los sectores que brindan soporte a los demás, tales como el comercio y el Gobierno.

A partir de este enfoque, se observa que el declive en el desempeño de los motores de crecimiento económico debilita la generación de oportunidades para los distintos grupos sociales. Entre 2013 y 2014 el ingreso real de los ocupados decreció en promedio un -2% pues, a pesar de que su ingreso aumentó en términos nominales, el incremento general de los precios fue mayor. Esta reducción no fue generalizada, pero sí afectó a las personas empleadas en el sector gobierno, un hallazgo destacable habida cuenta de la positiva evolución que han tenido los ingresos de estos funcionarios en años recientes. En la vieja economía, los ocupados del sector agroexportador y la industria tradicional experimentaron una caída en sus ingresos reales. En este segmento, solo los ocupados del sector agrícola que produce para el mercado interno mostraron una mejoría, pero ese progreso apenas representa un 40% del ingreso promedio de las personas insertas en la nueva economía. En contraste, el ingreso real de estas últimas se incrementó. Finalmente, en el sector de servicios de apoyo, solo los ocupados de otros servicios no especializados tuvieron un leve aumento en su ingreso real (gráfico 3.9).

La reducción de las oportunidades económicas se evidencia en la dificultad que ha tenido el país para incrementar la generación de empleo de forma sostenida. Costa Rica es la única nación centroamericana que no ha logrado bajar la tasa de desempleo desde la crisis del

GRÁFICO 3.9

Variación del ingreso real^{a/} de los ocupados, por sectores de la economía. 2013-2014



a/ Ingreso de los ocupados en la ocupación principal. Deflactado con el IPC de junio del 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho, del INEC.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, interesa dilucidar en qué medida la economía genera oportunidades para la población, en especial empleo. De

ahí el énfasis que el *Informe Estado de la Nación* da al desempeño del mercado laboral, tanto en este capítulo como en el dedicado al análisis de la equidad y

2009. Entre 2012 y 2014, el promedio anual de nuevos puestos de trabajo fue de aproximadamente 19.600, menos de la mitad del promedio de largo plazo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2014 el número de ocupados nuevos fue de 26.000⁶.

Además, las oportunidades laborales no beneficiaron a todas las actividades. En la vieja economía disminuyó el número de nuevos ocupados en el sector agrícola que produce para el mercado interno. En la nueva economía solo los nuevos servicios incrementaron la cantidad de ocupados, mientras que las zonas francas reportaron una fuerte reducción (-7,7%; cuadro 3.3). Por último, la mayoría de los servicios de apoyo aumentaron su personal. En términos generales, en 2014 se incrementó el número de ocupados en gran parte de los tres tipos de economía; sin embargo, en casi todos los casos ese crecimiento fue inferior al promedio de mediano plazo (2011-2013). Esto refleja el impacto de la desaceleración económica en la generación de empleo.

Un factor determinante en el acceso a las oportunidades laborales es el perfil educativo. Desde la crisis de 2009, el empleo no calificado ha tenido serias dificultades para recuperarse. Entre 2013 y 2014 se perdieron en promedio más de 35.000 puestos para trabajadores no calificados, pero se crearon 54.000 para personal calificado (gráfico 3.10). Es por ello que las tasas de desempleo más altas corresponden a personas de baja calificación. Esto resalta la necesidad de implementar políticas de formación y de empleo que incrementen el perfil educativo y las oportunidades laborales de los grupos más vulnerables (Meneses y Anda, 2015).

Miradas en profundidad

La evolución negativa de los principales indicadores del sector real obliga a analizar en profundidad algunas debilidades de la economía que explican esos resultados. Por ejemplo, en el sector externo, y pese a un notable proceso de diversificación, la oferta exportable se mantiene concentrada en varios de los llamados “productos estrella”, situación que, como se mencionó, hace que esa oferta sea vulnerable a las decisiones individuales de

CUADRO 3.3

Personas ocupadas y variación anual, según tipo de economía. 2014 (absolutos, crecimiento en porcentajes)

Tipo de economía	Personas ocupadas 2014	Variación anual 2013-2014	Desempeño de mediano plazo ^{a/}
Vieja economía			
Agricultura para el mercado interno	115.791	-14,0	-
Agroexportación tradicional	94.729	10,4	+
Industria tradicional	249.206	6,4	+
Nueva economía			
Agroexportación no tradicional	38.426	-2,2	+
Industria de zonas francas	93.674	-7,7	-
Nuevos servicios	338.885	2,3	-
Servicios de apoyo			
Comercio	328.234	1,8	-
Gobierno	279.478	-1,7	-
Otros servicios no especializados	295.522	6,6	+
Otros servicios especializados	210.330	0,6	-

a/ Si la variación anual entre 2013 y 2014 fue superior al promedio del período 2011-2013 el desempeño se considera bueno, y viceversa.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos de la Enaho, del INEC.

las empresas. Esta vulnerabilidad se hizo evidente con el cierre de las operaciones de manufactura de la compañía Intel. En este, como en otros casos, es necesario tener un mejor conocimiento de los factores que subyacen al comportamiento de los indicadores agregados.

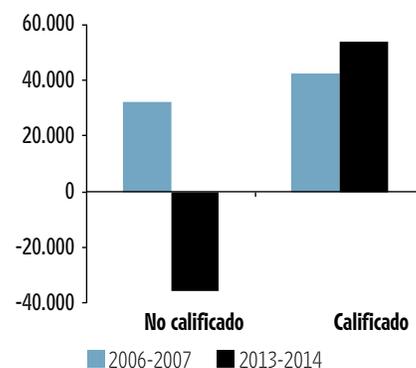
En este apartado se reseñan tres estudios que examinan en detalle fortalezas y debilidades estructurales de la economía costarricense. El primero sigue la evolución de los diez principales productos de exportación. El segundo explora el tema del turismo, uno de los sectores que más ha contribuido a amortiguar la contracción de las exportaciones de bienes. Finalmente, dado el impacto de la desaceleración en la generación de oportunidades laborales, el tercer estudio analiza el perfil de los ocupados según la clasificación por tipos de economía desarrollada por el Programa Estado de la Nación.

Exportaciones de bienes son vulnerables a competencia y concentración empresarial

En virtud de la contracción en las ventas externas de bienes, Gamboa (2015) analizó la evolución de los diez principa-

GRÁFICO 3.10

Promedio anual de nuevos puestos de trabajo^{a/}, según nivel de calificación^{b/}



a/ Se estima con la variación anual de las personas ocupadas según las encuestas de hogares.

b/ Calificados: secundaria completa o más. No calificados: secundaria incompleta o menos.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

les productos⁷ de exportación de Costa Rica entre 2005 y 2014. Como se dijo, el resultado del 2014 en el sector de bienes es el más negativo desde la crisis

económica de 2009. Debe recordarse que en aquel momento el crecimiento en este rubro fue de -8%. En los tres años posteriores las ventas externas de bienes se recuperaron rápidamente. No obstante, a partir del 2013 se observa una nueva desaceleración y, al mismo tiempo, un cambio en el peso relativo de los productos de exportación.

En 2005 el principal producto de exportación eran los componentes electrónicos para microprocesadores, que ese año generaron ingresos por 1.482 millones de dólares; sin embargo, este sector ha venido decreciendo, incluso desde antes del cierre de las operaciones de manufactura de Intel. En 2014 la mayor participación relativa correspondió a los dispositivos médicos, con un aporte de 1.679 millones de dólares. Otros productos que también ganaron importancia entre 2005 y 2014 fueron el banano, la piña y los jarabes para gaseosas (gráfico 3.11), mientras que el café oro, los textiles y los medicamentos disminuyeron su contribución al total exportado.

Los componentes electrónicos para microprocesadores representaron una quinta parte del total de exportaciones nacionales durante la última década. En 2014, el inicio del cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel resultó en una caída de 30% en las ventas externas de esos productos, lo cual fue una de las causas del 3% de reducción en

las exportaciones de ese año (Gamboa, 2015). El efecto de la decisión tomada por Intel se reflejará enteramente en los registros administrativos del 2015, cuando no se observen más envíos de este tipo de artículos. Para ese momento se espera que su participación sea mínima.

Con el retroceso de los componentes electrónicos, los dispositivos médicos se convirtieron en el principal producto de exportación. En la última década, las ventas externas en este rubro, que incluye una amplia variedad de artículos⁸, han crecido a tasas que superan el 5% todos los años; incluso en 2008, cuando inició la crisis económica mundial, el aumento en relación con el año anterior fue del 26%. Una diferencia importante con respecto a los componentes electrónicos, es que este sector está conformado por más empresas –75 registradas en 2014–, por lo que es menos vulnerable a decisiones individuales. Pese a ello, existe una fuerte concentración: 6 de las 75 empresas acumulan el 75% de las exportaciones.

La concentración empresarial también explica el bajo dinamismo de las ventas externas de medicamentos. Entre 2005 y 2014 el crecimiento anual de este sector fue de -4,1%, lo cual se debió principalmente al cierre de dos compañías que en 2009 eran responsables del 52% de las exportaciones totales de este tipo de productos. Esta es una de las actividades menos competitivas de la oferta exportable nacional.

Los jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseosas también son vulnerables a la concentración empresarial: toda la producción de este sector es generada por una sola firma. A pesar de ello, las ventas externas de estos productos duplicaron su participación relativa en los últimos diez años y han crecido de modo constante, por lo que es vital para el país cuidar las condiciones que hacen posible la radicación continua de la empresa que los manufactura.

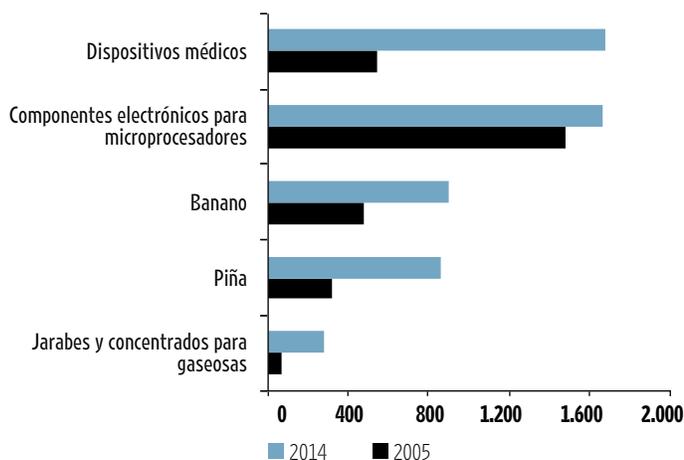
Otro sector destacado de la oferta costarricense al exterior es el de los cables eléctricos, que también duplicaron su participación en las exportaciones totales, aunque se vienen desacelerando desde 2012. Esta reducción se explica principalmente por el abaratamiento del cobre como materia prima y la aparición de China como proveedor del producto a precios más bajos que los de sus competidores.

El banano ocupa el tercer lugar en importancia como producto de exportación. En los últimos diez años ha perdido competitividad, debido fundamentalmente a la vulnerabilidad climatológica de los cultivos. Las caídas que registraron sus ventas externas entre 2005 y 2009 se explican por las inundaciones que afectaron a la provincia de Limón en esos años. Si bien la actividad se recuperó después de 2009, las exportaciones aumentan a ritmos menores que en el pasado y se ha reducido la participación de Costa Rica como proveedor de la fruta a nivel internacional. Según datos de la organización TradeMap, la proporción de la demanda mundial abastecida por el banano costarricense pasó de 13% en 2005, a 10% en 2013. Además, este descenso ocurre en el contexto de un mercado que crece, y a precios mayores. En otras palabras, pese a la recuperación de la actividad bananera, el país participa menos en un mercado más grande de un producto más valorado.

La piña es el cuarto producto más importante en la oferta exportable nacional. En la última década ha crecido a una tasa promedio superior al 11% anual (cuadro 3.4). Este desempeño ha hecho de Costa Rica el principal proveedor mundial de esta fruta, con una participación relativa que alcanzó el 69% en 2014⁹. Sin embargo, desde el 2011 la

GRÁFICO 3.11

Valor de las exportaciones de los cinco principales productos (millones de dólares)



Fuente: Gamboa, 2015, con datos de Procomer.

producción se ha reducido levemente, a consecuencia de una menor demanda de la Unión Europea.

Como es sabido, el proceso de apertura comercial y la consecuente diversificación de las exportaciones transformaron de manera radical la estructura productiva costarricense. Como resultado de ello, la importancia relativa del café oro se redujo de 30% en los años setenta, a 2,4% en 2014. Las repercusiones de la crisis económica de 2009 y una serie de enfermedades que afectaron las plantaciones –en especial la roya– generaron una contracción del 8,6% en las ventas externas de este grano en 2014, el peor año de la década para la cafcultura nacional (Icafé, 2014). En el mercado global, la demanda de café se ha incrementado a un ritmo anual de 11,7%, pero la participación de Costa Rica ha descendido hasta llegar a un 1,7% en 2013. Además de las plagas en los cultivos, a esta situación ha contribuido la presencia de competidores que comercializan grandes volúmenes de café, como Vietnam, Indonesia, Honduras, Nicaragua, Etiopía y Uganda. El país tiene posibilidades de defenderse de este embate, e incluso de aumentar su cuota de mercado, pues la calidad y las propiedades del café costarricense son reconocidas en todo el mundo y con frecuencia el producto recibe primas o sobreprecios que en alguna medida lo protegen de los vaivenes de la oferta y

de los precios internacionales (Gamboa, 2015).

En el caso de los jugos y concentrados de frutas, las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio de 9,9% entre 2005 y 2014, aunque en los últimos dos años su expansión fue negativa. Las ventas de jugo de piña han sido afectadas por la mayor participación de otros proveedores, como Tailandia y Filipinas. A su vez, el jugo de naranja ha sufrido un descenso no solo de sus exportaciones, sino también de la demanda mundial, lo que sugiere un desplazamiento del consumo a jugos de otras frutas (Gamboa, 2015). La competencia de China en Estados Unidos ha reducido el crecimiento del jugo de naranja costarricense en su principal mercado.

Por último cabe anotar que las ventas externas de productos textiles y de confección fueron las menos competitivas en la década analizada. Su crecimiento anual promedio fue de -11,8%, la tasa más baja entre los diez principales bienes de exportación. El costo de la mano de obra explica en gran parte la salida de las empresas de este sector. La mayoría de las compañías maquiladoras que se habían instalado en Costa Rica trasladaron sus operaciones a países en los que los costos relativos son menores (Gamboa, 2015).

En términos generales, el dinamismo de las exportaciones se ha visto afectado por dos factores: las decisiones internas

de las empresas y la pérdida de competitividad internacional. En el primer caso, el cierre de las operaciones de manufactura de Intel y su efecto sobre las ventas de componentes electrónicos para microprocesadores, como se ha dicho, pone de manifiesto la vulnerabilidad que supone para el país la concentración empresarial. Este fenómeno también se observa en las exportaciones de medicamentos y constituye un riesgo para el sector de cables eléctricos y el de jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseosas. Es necesario reducir esta fragilidad a través del fortalecimiento de las políticas de atracción de inversiones, de modo que se logre diversificar las operaciones productivas y asegurar la supervivencia de las existentes.

Con respecto a la pérdida de competitividad y la creciente participación de otros suplidores en los mercados internacionales, es indispensable desarrollar acciones para hacer más competitivas las exportaciones agrícolas y agroindustriales, por ejemplo, mediante la diferenciación de calidad, la obtención de certificaciones, la búsqueda de nuevos nichos y un mejor aprovechamiento de los mercados en los que se tienen preferencias arancelarias.

La expectativa para los próximos años es un mayor dinamismo en el volumen del comercio mundial de bienes, aunque en Costa Rica se espera una recuperación paulatina de este sector (Gamboa, 2015). No obstante, ya sin las operaciones de manufactura de Intel, el principal reto del país es recuperar el dinamismo de esas exportaciones y reforzar las ventas externas de servicios, cuyo desempeño ha sido excepcional en las últimas décadas (recuadro 3.3).

CUADRO 3.4

Variación anual y participación relativa de los diez principales productos de exportación. 2005-2014 (porcentajes)

Producto	Variación anual promedio 2005-2014	Participación relativa	
		2005	2014
Dispositivos médicos	12,8	7,7	14,9
Componentes electrónicos	5,7	21,2	14,7
Banano	6,0	6,8	8,0
Piña	13,3	4,6	7,7
Jarabes y concentrados para gaseosas	21,3	1,1	2,6
Café oro	6,7	3,3	2,4
Cables eléctricos	25,2	1,1	2,3
Jugos y concentrados de frutas	9,9	1,1	1,4
Textiles y confección	-11,8	7,5	1,3
Medicamentos	-4,1	3,3	1,1

Fuente: Gamboa, 2015, con datos de Procomer.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**DINAMISMO DE LAS
EXPORTACIONES DE BIENES**
véase Gamboa, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

El turismo es el principal exportador de servicios

Dada la desaceleración en el crecimiento y la contracción de las ventas externas de bienes, las exportaciones de servicios han sido claves para mejorar

RECUADRO 3.3

Los servicios como determinantes del desempeño del sector industrial

Entre 1950 y 2000, más de la mitad de la economía de Costa Rica se concentró en los servicios. Después de ese período, este sector incrementó aun más su peso relativo en la producción total, tanto para la exportación como para el consumo interno, al mismo tiempo que las manufacturas redujeron su dinamismo. Este crecimiento de los servicios, conocido como “tercerización”, coincidió con la apertura y desregulación de la economía.

El régimen de zonas francas, creado en 1981, contribuyó en gran medida al desarrollo de este proceso mediante la subcontratación de ciertas etapas de la actividad productiva, lo cual estimuló la creación de nuevos emprendimientos. Actualmente, además de subcontratar funciones como limpieza, logística y alimentación, las compañías delegan en proveedores externos otros servicios “modernos”, como telecomunicaciones, operaciones inmobiliarias, alquiler de maquinaria, soporte informático, investigación y desarrollo. Entre 1991 y 2013, las maquiladoras, el sector textil y de cuero y las zonas francas fueron los que más subcontrataron parte de sus procesos productivos. En ese período, los servicios prestados a otras empresas incrementa-

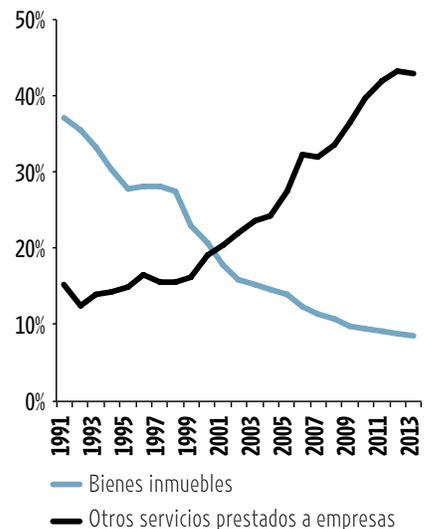
ron de 15% a 43% su participación en el consumo de la industria manufacturera (gráfico 3.12).

Un dato relevante es que en el sector industrial existe una baja subcontratación de servicios de investigación y desarrollo: por ejemplo, las empresas no contratan a universidades o centros tecnológicos para llevar a cabo este tipo de actividades.

En perspectiva internacional, Costa Rica ocupa un puesto intermedio en el aporte de servicios a la competitividad en la producción de bienes. Aunque la subcontratación como porcentaje del valor bruto de la producción en la industria manufacturera es relativamente alta, su costo es elevado en comparación con otros países. Entre 2007 y 2014, las telecomunicaciones, la informática, los servicios financieros, los seguros y el transporte fueron los que más incrementaron sus costos (Lücke y Loría, 2014). En Brasil, por ejemplo, los servicios caros y de baja calidad contribuyen a la pérdida de competitividad de la industria (Arbache, 2015).

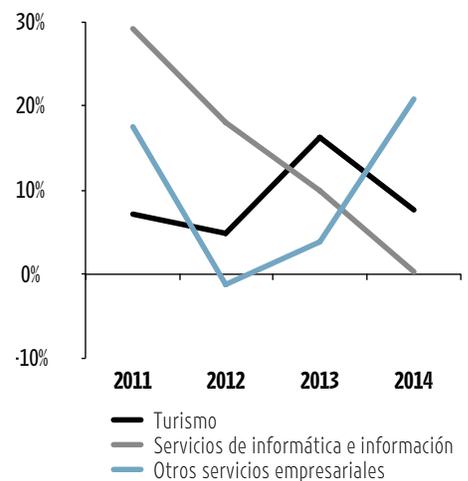
Fuente: Arbache et al., 2015, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.12

Participación de los bienes inmuebles y otros servicios prestados a las empresas en el consumo intermedio de la industria total

Fuente: Arbache et al., 2015, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.13

Tasa de crecimiento de las exportaciones en turismo, servicios informáticos y otros servicios empresariales

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

el desempeño de la economía. En 2014 éstas aumentaron un 5%, producto del repunte de los sectores de informática e información, turismo y otros servicios prestados a empresas (gráfico 3.13). En esta sección se analiza el principal motor de este grupo de actividades: el turismo, cuyos aportes en 2014 representaron un 41% de las exportaciones totales de servicios y un 5,3% del PIB. Este sector se mantiene como el mayor generador de divisas por concepto de servicios, pese a que en el último año su crecimiento disminuyó. La participación del turismo en la economía nacional está todavía dos puntos porcentuales por debajo de los niveles previos a la crisis de 2009.

La llegada de turistas muestra una tendencia creciente desde hace cinco años, y

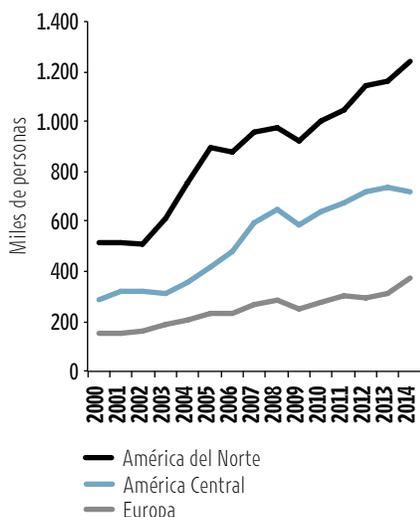
en 2014 ascendió a 2,5 millones de personas. La mayoría de ellas (49%) provino de Norteamérica, en especial de Estados Unidos. El mercado centroamericano es el segundo origen más relevante, con una entrada superior a 700.000 visitantes (gráfico 3.14). Si bien el número de extranjeros que ingresan al país se redujo únicamente en 2009, no fue sino hasta 2014 que se recuperó el nivel promedio de divisas generadas por cada visita internacional, que es de 1.041 dólares. Otro indicador que ha crecido a lo largo de los años es la estadía media, que pasó de seis días en la década de los ochenta, a casi doce días a partir del 2000 (ICT, 2015). Este incremento podría reflejar una mejora del producto turístico nacional. La estadía media del turista en

Costa Rica es superior a la de Panamá, Nicaragua, Cuba, España y México.

En 2014 esta actividad generó aproximadamente 150.000 empleos directos (ICT, 2015), que representan cerca del 7% de la población ocupada del país.

GRÁFICO 3.14

Llegadas de turistas internacionales, según región de origen



Fuente: ICT, 2015.

Entre 2013 y 2014 los subsectores de alojamiento y servicios relacionados con el turismo aportaron la mayor cantidad de puestos de trabajo (12.857). La importancia del turismo como empleador se refleja, por ejemplo, en el inventario empresarial de la región Caribe Sur, realizado por la Cámara Nacional de Turismo (Canatur) y la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (Fedecatur), en el cual se identificó un promedio de seis puestos de trabajo por cada empresa (recuadro 3.4).

En términos de posicionamiento internacional, en la actualidad Costa Rica ocupa el puesto 42 entre 141 países en el índice de competitividad en turismo que calcula el Foro Económico Mundial (FEM). En la región latinoamericana el país es superado por México, Brasil y Panamá.

Si bien la posición nacional en este índice viene mejorando desde 2013, existen rezagos en algunas áreas. De los catorce temas analizados por el FEM, Costa Rica obtiene muy bajas calificaciones en infraestructura terrestre y portuaria, lo cual tiene implicaciones directas en la facilidad con que el turista llega

RECUADRO 3.4

El turismo como generador de empleo en la región Caribe Sur

En Costa Rica existe poca información sobre los encadenamientos productivos del turismo y la generación de empleo en las diversas regiones del país. Para este Informe, en colaboración con la Cámara Nacional de Turismo (Canatur), se analizó la oferta turística de la región Caribe Sur, cuyo territorio se extiende desde la desembocadura del río Banano hasta la desembocadura del río Sixaola en la frontera con Panamá, incluyendo Cahuita, Puerto Viejo y Manzanillo (ICT, 2005). Esta zona se caracteriza por tener bajos niveles educativos -casi dos años de escolaridad menos que el promedio nacional- y una de las menores tasas netas de participación femenina.

La fuente de información para el análisis fue un inventario de la oferta turística elaborado por la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica en coordinación con Canatur (Fedecatur, 2013), que contabilizó 92 empresas privadas y un área silvestre protegida: el Parque Nacional Cahuita. En la base de datos derivada de esta iniciativa se registran seis tipos de establecimientos: alojamiento (51), alimentos (19), agencias de viajes (9), ventas de artesanías (8), centros recreativos (3) y arrendamientos de vehículos (3).

Pese a la importancia del turismo en la zona, existe poca conexión entre los establecimientos y las cámaras o asociaciones del sector. Solo el 23% de las empresas está afiliado a alguna cámara, en especial la de Comercio. El estudio también determinó que el tipo de negocio varía según el origen del capital. Aunque la mayor parte de la inversión (66%) es nacional¹⁰, solo el 54% se dedica al alojamiento, en contraste con el 80% del

capital extranjero, que es sobre todo europeo. En cambio, los negocios de artesanía son principalmente de costarricenses.

Los servicios financieros son una herramienta para impulsar el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), pero los empresarios de la zona los utilizan poco. Solo un 18% de las empresas, en su mayoría de los subsectores de alojamiento y alimentos, reportó haber obtenido un préstamo. Con respecto a los medios de pago, el dinero en efectivo es el más usado y destaca que el 90% de los establecimientos acepta moneda extranjera.

El turismo es un importante generador de trabajo en la zona. Se contabilizó un total de 549 empleos directos, equivalentes a un promedio de 5,9 por empresa. Los principales empleadores son los subsectores de alojamiento (284), alimentos (146) y agencias de viajes (60). La mayor parte de los negocios tiene ventas anuales inferiores a 150.000 dólares. Estos datos de empleo y ventas permiten concluir que cerca del 84% de los establecimientos turísticos del Caribe Sur son microempresas, las cuales generan 347 puestos de trabajo. Otro hallazgo relevante del estudio es el predominio del empleo femenino y de personas jóvenes. El 55% de los puestos es ocupado por mujeres. El reto de las políticas públicas es lograr un mayor encadenamiento de estas empresas y vincularlas a los programas dirigidos a las mipyme.

Fuente: Jiménez-Fontana y Durán, 2015, con datos de Fedecatur.

se desplaza por el país (cuadro 3.5). Las mejores calificaciones corresponden a seguridad y protección, recursos naturales, infraestructura turística y salud e higiene. Sin embargo, en ninguno de estos indicadores Costa Rica se acerca a

la puntuación máxima, hecho que subraya la necesidad de redoblar esfuerzos para incrementar la inversión en capital en este sector.

De acuerdo con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT, 2015),

CUADRO 3.5

Indicadores de competitividad mundial en turismo para Costa Rica^{a/}. 2015

Categoría	Índice
Seguridad y protección	5,6
Priorización de viajes y turismo	5,4
Infraestructura turística	5,3
Recursos naturales	5,1
Salud e higiene	5,0
Fuerza y mercado laboral	4,8
Entorno empresarial	4,6
Competitividad de precios	4,4
Preparación en TIC	4,2
Sostenibilidad ambiental	4,1
Apertura internacional	4,0
Infraestructura aérea	3,0
Infraestructura terrestre y portuaria	2,9
Recursos culturales ^{b/}	1,7

a/ El indicador asume valores entre uno y siete; este último es el que representa el mejor desempeño.

b/ La baja calificación obedece en buena medida a la escasez de sitios declarados como patrimonio de la humanidad.

Fuente: ICT, 2015, con datos del FEM, 2015.

para mejorar la posición relativa del país es preciso expandir y consolidar este sector como una de las principales actividades productivas. En el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016 (ICT, 2009) se proyectó un crecimiento del 5% en la cantidad de visitantes internacionales entre 2010 y 2016. Según esa estimación, en 2016 se estarían recibiendo cerca de 2,7 millones de turistas extranjeros (ICT, 2014) y, dado que la proyección se basa en el crecimiento promedio de los últimos tres años, es probable que efectivamente se alcance ese nivel. Sin embargo, para atender esta creciente demanda es necesario fortalecer la inversión pública y privada en la oferta turística.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO Y DESARROLLO
DEL TURISMO**

véase ICT, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

**Deficiencias en el perfil de los
ocupados limitan las oportunidades
laborales**

En anteriores ocasiones el *Informe Estado de la Nación* ha documentado la dificultad estructural que existe en el

mercado laboral costarricense para reducir el número de desempleados, quienes en su mayoría tienen una baja calificación educativa. En un contexto de desaceleración económica con ciclos cortos de expansión y contracción, la capacidad del país para generar nuevos empleos es reducida. Por lo general las personas calificadas son las primeras en encontrar trabajo en las fases de crecimiento, y las últimas en quedar desempleadas en las de decrecimiento. La situación de las personas con baja calificación es la opuesta: son las primeras en quedar desempleadas cuando hay contracción y las últimas en encontrar trabajo en fases de expansión. Se necesitan períodos de crecimiento más prolongados para que este grupo efectivamente logre incorporarse al mercado laboral.

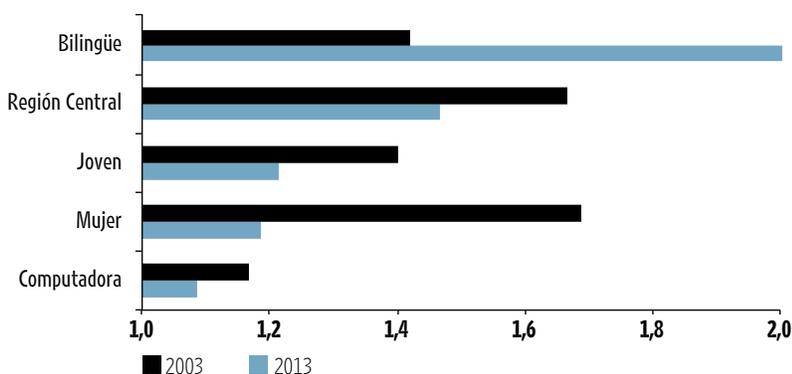
Dado lo anterior, es importante determinar si, en la práctica, la dinámica de empleo varía o no según los niveles de capacitación de la población trabajadora, utilizando los años de escolaridad como variable de análisis. Una primera aproximación al tema consiste en estudiar el perfil educativo de los empleados en los diversos sectores de la economía. El hallazgo más relevante son las grandes diferencias que existen entre los

ocupados de la nueva y la vieja economía, tanto en términos de escolaridad promedio como de ingresos. En el período 2003-2013 los primeros superaron a los segundos en dos años de formación y su ingreso principal fue 1,4 veces más alto.

Para complementar los hallazgos reportados en las últimas siete ediciones de este Informe, Meneses y Anda (2015) estimaron un modelo logístico utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEC, con el propósito de identificar las características que aumentan la probabilidad de que una persona logre insertarse en la nueva economía y los servicios especializados, que son los sectores que generan las mejores oportunidades laborales. Para ello organizaron los segmentos de los tipos de economía en dos grupos: i) los sectores especializados, compuestos por las zonas francas, los nuevos servicios y los servicios especializados y ii) los sectores tradicionales o no especializados, como el agropecuario, el comercio y los servicios no especializados. Se excluyó el sector público con el fin de concentrar el análisis en la dinámica propia de los principales sectores productivos¹¹ (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los resultados muestran que la probabilidad de estar en el sector especializado es mayor si se cuenta con características específicas como: mayor nivel educativo, dominar un segundo idioma, tener computadora, residir en la región Central, ser joven y mujer. La probabilidad de pertenecer a la economía especializada se incrementa conforme se suman años a la educación del trabajador.

Si se compara el modelo en dos momentos, 2003 y 2013, se observa que en la última década el dominio de un segundo idioma avanzó como la característica que ofrece mayores ventajas. Por el contrario, el efecto positivo de vivir en la región Central y ser joven se ha reducido (gráfico 3.15). La tenencia de computadora fue un factor relevante para todos los años analizados, con excepción de 2013. Esto último puede deberse a la mayor cobertura de las tecnologías de información y comunicación que se ha logrado en el país; la proporción de ocupados que reportó tener computadora pasó de 20,3% en 2001, a 34,1% en 2013.

GRÁFICO 3.15

Factores que favorecen la inserción laboral en los sectores especializados^{a/}

a/ Los sectores especializados están integrados por las zonas francas, los nuevos servicios y los servicios especializados. No incluyen al sector agropecuario, el comercio y los servicios no especializados. El gráfico muestra la ventaja estimada de pertenecer al primer grupo.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

CUADRO 3.6

Factores que favorecen la inserción laboral, por sectores^{a/}.
Cuarto trimestre de 2014

Características	Agricultura	Industria tradicional	Nueva industria	Servicios de apoyo
Hombre	4,0	6,7	0,7	0,4
Joven	-	1,1	1,1	0,8
Bilingüe	0,4	-	2,5	0,7
Extranjero	1,6	-	-	0,7
Calificado	0,2	0,4	1,0	2,7
Región Central	0,7	1,7	1,0	-
Constante	0,1	0,0	0,2	1,6

a/ El cuadro muestra la razón de ventaja de una regresión de probabilidad. Cifras mayores a uno indican que la asociación entre la variable y el hecho de estar ocupado es positiva, es decir, la variable se asocia a una mayor ocurrencia del evento. Lo contrario ocurre si la razón es inferior a uno. Todos los coeficientes son significativos al 95%.

Fuente: Jiménez-Fontana y Segura, 2015, con datos de la ECE, del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO, INGRESOS, EMPLEO Y SECTOR EXTERNO

véase Meneses y Anda, 2015
www.estadonacion.or.cr

Desde su decimoquinta edición, este Informe reporta las diferencias estructurales del mercado laboral según los tipos de economía. Esas discrepancias limitan la movilidad de los trabajadores hacia los sectores más dinámicos. A partir del modelo de Meneses y Anda (2015),

Jiménez-Fontana y Segura (2015) utilizaron la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del período comprendido entre el primer trimestre de 2011 y el cuarto de 2014, para estimar un modelo logístico que calcula las probabilidades de estar ocupado en cuatro sectores: agrícola¹², industria tradicional, nueva industria¹³ y servicios de apoyo¹⁴. El análisis incluyó las variables sexo, dominio de un segundo idioma, nacionalidad extranjera, calificación educativa (secundaria completa o más) y residencia en la región Central. Si bien el ejercicio permitió identificar

un perfil básico que aumenta la probabilidad de laborar en una actividad específica, ello no implica que ese perfil es único para todo un sector o que no varía entre sectores, ya que el modelo valora las características individuales que potencian las oportunidades de acceder a empleos en el sector, no las necesidades concretas de personal de las empresas (véase el Anexo Metodológico).

El estudio confirma la segmentación del mercado laboral costarricense: el sector agrícola y la industria tradicional tienen mayores probabilidades de tener ocupados jóvenes, hombres y con baja calificación educativa, mientras que la nueva industria y los servicios de apoyo son más proclives a contratar mujeres y personas altamente calificadas o que dominan un segundo idioma.

Específicamente en el sector agrícola, las variables que potencian el acceso a él son ser hombre y extranjero. Frente a un trabajador nacional, un foráneo tiene una probabilidad 1,6 veces mayor de estar ocupado en esa actividad. Por su parte, un hombre joven con baja calificación educativa que reside en la región Central tiene una alta probabilidad de laborar en el sector industrial. Según sexo, aun presentando las mismas características, un hombre tiene una ventaja seis veces mayor que una mujer para emplearse en la industria. Estos dos sectores concentran una gran cantidad de hombres jóvenes con baja calificación educativa. La principal diferencia es geográfica, dado que el sector industrial se ubica sobre todo en la región Central, y fuera de ella el sector agrícola es el que ofrece mayores oportunidades laborales (cuadro 3.6).

Los otros sectores económicos –nueva industria y servicios de apoyo– tienen mayores probabilidades de emplear a mujeres y personas calificadas o con dominio de un segundo idioma. Ser bilingüe más que duplica la posibilidad de estar ocupado en la nueva industria, lo cual podría estar asociado al perfil que demandan las zonas francas. Llama la atención que ser un trabajador calificado no incrementa la probabilidad de inserción en la nueva industria, tal vez porque este sector tiene una alta demanda de técnicos especializados con niveles medios

de formación. En los servicios de apoyo, la calificación educativa casi triplica la probabilidad de obtener un puesto de trabajo. Una diferencia importante es la variable edad; la nueva industria prefiere a los jóvenes, mientras que los servicios de apoyo acogen más a las personas mayores de 35 años. Esto podría deberse a que una gran parte del sector servicios pertenece al Gobierno y, tal como reportó el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, las políticas de contención de gasto aplicadas en 2010 “congelaron” plazas en muchos ámbitos del sector público, lo que limita la posibilidad de que personas jóvenes se incorporen a ellos.

Los resultados del análisis confirman que el perfil del trabajador determina las oportunidades laborales a las que tendrá acceso. Las actividades económicas están segmentadas según perfiles específicos. La industria tradicional y el sector agrícola se caracterizan por emplear a personas de niveles educativos bajos, mientras que la nueva industria y los servicios de apoyo buscan perfiles más altos. Un desempleado del sector agrícola difícilmente podrá trasladarse a los sectores más dinámicos en la generación de empleo, como los nuevos servicios. Una mujer mayor de 35 años, bilingüe y residente en la región Central, tiene dos veces más posibilidades de estar ocupada en los nuevos servicios, que una mujer de la misma edad que no domina un segundo idioma y vive fuera de la región Central.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MOVILIDAD EN EL MERCADO LABORAL

véase Jiménez-Fontana y Segura, 2015
www.estadonacion.or.cr

Nota especial: Gran parte del parque empresarial es semiformal

El crecimiento del sector privado es responsable de gran parte del dinamismo de una economía. Por ello es indispensable que, al diseñar las políticas públicas, se conozca e incorpore a todos los establecimientos que conforman el parque empresarial. Tradicionalmente, para estimar el tamaño de este conglomerado

se usan registros oficiales; sin embargo, estos suelen restringirse a los negocios formales. En respuesta a esa situación, el Observatorio de Mipymes (Omipymes-UNED) realizó una estimación novedosa utilizando como unidad de medida el número de patentes comerciales otorgadas por las municipalidades¹⁵ (Brenes et al., 2015). Los comercios deben contar con ese permiso para poder operar en sus respectivos cantones, independientemente del cumplimiento en el pago de cargas sociales o impuestos.

La fuente de información del estudio son las municipalidades de los 81 cantones del país y siete concejos municipales de distrito que también otorgan estas licencias¹⁶. Las patentes son una fuente de información que contabiliza todas las empresas registradas en las municipalidades. Este instrumento presenta varias limitaciones que conviene mencionar. Una de ellas es que podría contabilizar patentes que no estén siendo utilizadas, pero dado que estas tienen un costo, es probable que la sobreestimación sea baja. Otra dificultad se deriva del hecho de que una misma empresa pueda tener dos o más patentes en un mismo cantón o en varios municipios. No se conoce a ciencia cierta la magnitud de la sobreestimación resultante y en próximas ediciones de este Informe será necesario hacer precisiones al respecto. Aun así, es poco probable que la base de datos de Omipymes esté compuesta total o mayormente por casos duplicados. Por último, esta información no incluye a las empresas del todo infor-

males, que ni siquiera se registran en las municipalidades. Esto podría llevar a subestimar el tamaño del parque empresarial y compensar posibles sobreestimaciones.

Otra fuente de datos sobre este tema es el MEIC, que utiliza el Directorio de Establecimientos y Empresas (DEE) del INEC para estimar el número de empresas existentes en el país. Sin embargo, ese registro está basado en un marco muestral para zonas específicas que podría dejar por fuera a una parte importante del parque empresarial.

Según la base de datos de Omipymes, en Costa Rica hay 161.996 empresas, más del triple de las reportadas por el MEIC (2015). Entre 2012 y 2014, el crecimiento promedio anual del parque empresarial fue de 3% (cuadro 3.7). Si se toma como referencia el número de negocios formales registrados en la CCSS, la diferencia con la estimación de Omipymes corresponde a los establecimientos semiformales¹⁷. En 2014, solo el 41% de las empresas eran formales; por cada una de ellas había 2,4 emprendimientos semiformales. Estos datos reflejan que muchos comercios no se encuentran inscritos en la CCSS como patronos. Dado que las políticas públicas limitan sus beneficios a los establecimientos formales, podrían estar excluyendo a casi el 60% del parque empresarial. Otro aspecto por considerar es que si gran parte de las empresas se mantiene en la semiformalidad, los incentivos de las políticas públicas para mipyme son insuficientes para estimular la formalización.

CUADRO 3.7

Parque empresarial y tasa de semiformalidad en Costa Rica. 2012-2014

Año	Parque empresarial ^{a/}	Formales ^{b/}	Tasa de semiformalidad ^{c/}
2012	151.879	65.473	2,3
2013	156.794	65.987	2,4
2014	161.996	66.645	2,4

a/ Total de patentes otorgadas según la base de datos de Omipymes-UNED.

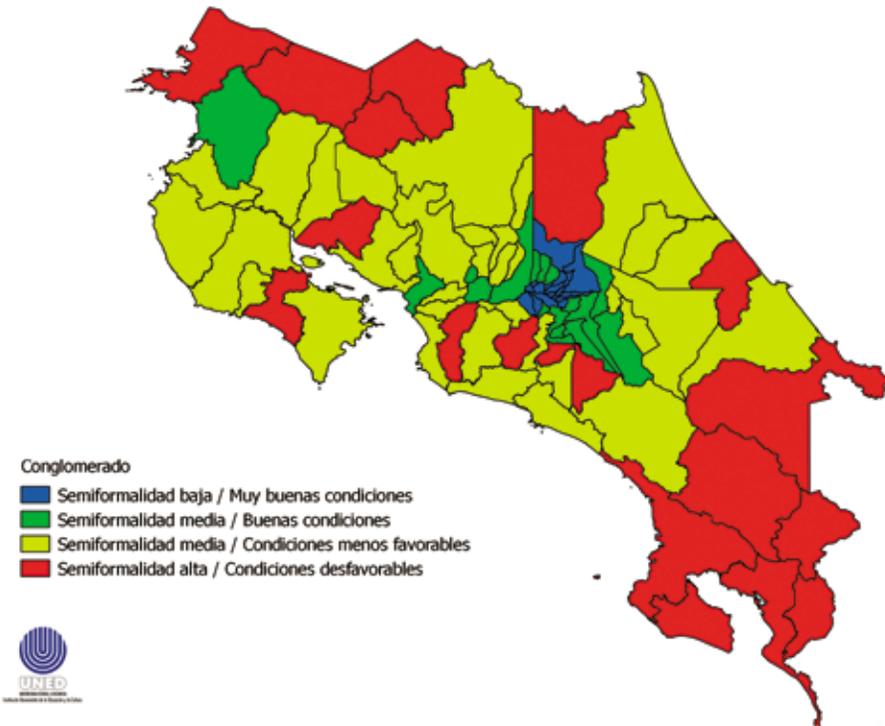
b/ Número de empresas inscritas como patronos en la CCSS a junio de cada año.

c/ Se estima como la relación entre el tamaño del parque empresarial y las empresas formales.

Fuente: Brenes et al., 2015, con datos de la CCSS y la base de datos de patentes comerciales de Omipymes-UNED.

MAPA 3.1

Perfiles de los cantones según sus niveles de semiformalidad empresarial y desarrollo social. 2013



Fuente: Geovisión/Omipymes, UNED, 2015.

En vista de que más de la mitad del parque empresarial es semiformal, Brenes et al. (2015) analizaron si existe relación entre la formalidad y el desarrollo social de los cantones, con el fin de construir perfiles de la semiformalidad empresarial. Las variables utilizadas fueron el índice de desarrollo humano cantonal, el índice de competitividad cantonal, el índice de desarrollo social, la proporción de población urbana, el porcentaje de personas con educación superior y los hogares en situación de pobreza¹⁸. El principal hallazgo es la correlación negativa entre la semiformalidad y los indicadores sociales. A mayores tasas de semiformalidad, menor desarrollo cantonal, competitividad, urbanización y proporción de personas con educación superior, y más hogares en condición de pobreza. Los cantones con menor semiformalidad y mejores condiciones de desarrollo se ubican hacia el centro del país, y los cantones con mayor semiformalidad y condiciones desfavorables están en zonas

alejadas de la GAM, especialmente en las fronteras (mapa 3.1).

El primer perfil está compuesto por quince cantones con la mayor formalidad empresarial y desarrollo social, con tasas de semiformalidad de entre 1,0 y 2,7. En este grupo destacan Belén, con el valor más alto en el índice de competitividad, y Escazú, con el mayor índice de desarrollo social. Todas las comunidades de este segmento pertenecen a la GAM y tienen altos porcentajes de población urbana y bajos niveles de pobreza.

El segundo perfil incluye quince cantones con semiformalidad media y buenas condiciones sociales, donde la semiformalidad varía entre 1,9 y 4,9. Las diferencias más importantes con respecto al primer grupo son la mayor proporción de hogares pobres, un menor índice de desarrollo humano y mayor semiformalidad.

El tercer grupo está compuesto por 33 cantones y es el que posee la mayor variabilidad en la semiformalidad: entre 0,9 y 8,4. La mayoría de ellos está fuera

de la GAM. En comparación con los dos anteriores, este grupo muestra mayores limitaciones en su desarrollo humano.

Finalmente, el cuarto perfil, compuesto por dieciocho cantones, registra una tasa de semiformalidad de entre 2,7 y 7,7; la mayoría de estas comunidades se ubica lejos de la GAM y presenta las condiciones más desfavorables para el desarrollo y la competitividad, con una baja proporción de personas con estudios superiores. En términos generales se observa que la zona sur del país y gran parte de los cantones cercanos a la frontera con Nicaragua tienen alta semiformalidad y bajo desarrollo social.

Las estimaciones de Brenes et al. (2015) evidencian la necesidad de adoptar nuevas políticas de fomento productivo que no solo privilegie a las empresas formales.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARQUE EMPRESARIAL EN COSTA RICA

véase Brenes et al., 2015, www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

La estabilidad y la solvencia económicas son fundamentales para el desarrollo humano en la medida en que, como se argumentó al inicio del capítulo, ofrecen un marco de certidumbre a la producción y el consumo y crean mejores condiciones para la equidad intergeneracional. Es claro que la estabilidad *per se* no es necesariamente positiva: hay situaciones inconvenientes que pueden prolongarse, como un abultado déficit fiscal o una alta inflación. Sin embargo, cuando se combina con la solvencia genera un círculo virtuoso: si la estabilidad se asocia con reducidos desequilibrios internos y externos, la sociedad puede cubrir sus gastos sin poner en riesgo su presente ni las oportunidades de las generaciones futuras.

Esta sección examina el grado en que la estabilidad y la solvencia se acoplan, o no, para promover el desarrollo humano. Con ese propósito se abordan cuatro áreas temáticas: i) las finanzas públicas

del Gobierno Central, claves para el fortalecimiento de la inversión social y el apoyo a la producción, ii) el mercado cambiario, de gran importancia en una economía abierta como la costarricense, pues el precio del colón afecta la competitividad y puede incidir sobre los flujos de capital, iii) las tasas de interés, ya que el costo del dinero puede incentivar la inversión y el consumo, y iv) el comportamiento de los precios de los bienes y servicios, que inciden directamente sobre el poder adquisitivo de las personas y, también, sobre la competitividad internacional del país. Un entorno en el que las finanzas públicas están sanas, el tipo de cambio está en equilibrio y tanto las tasas de interés como la inflación son bajas, define el mejor horizonte posible para la estabilidad y la solvencia económicas.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que en 2014 e inicios de 2015 en Costa Rica prevaleció la estabilidad sin solvencia o, más precisamente, la estabilidad con deterioro en la solvencia económica. La escogencia del verbo “prevalecer” es intencional: a inicios de 2014 hubo turbulencias en el mercado cambiario; una oscilación brusca en el tipo de cambio trajo un aumento en las principales tasas de interés, lo que a su vez generó presiones inflacionarias. La situación fue controlada por el Banco Central en el segundo semestre del año, al menos en el corto plazo, mediante intervenciones que estabilizaron el tipo de cambio, apaciguaron la inflación y revirtieron el alza en las tasas de interés. Aunque a la postre la inflación de 2014 se salió del rango de la programación monetaria, el desalineamiento fue poco relevante y tanto las expectativas de inflación como el índice subyacente se comportaron a la baja. Al momento de redactarse este Informe, el país experimentaba, más bien, presiones deflacionarias.

El punto débil de la estabilidad económica es que sigue sin aparejarse con la solvencia. El problema fundamental es la deteriorada posición fiscal del Estado, en particular la del Gobierno Central, que se mantuvo sin mayores cambios. Pese a los esfuerzos de contención del gasto, el déficit se volvió a incrementar debido al escaso dinamismo de los ingresos y a

la mayor expansión del gasto público, aun cuando el país se beneficia de las muy bajas tasas de interés internacionales. El resultado es que hoy en día Costa Rica se endeuda para cubrir su operación corriente, un curso de acción muy riesgoso y que ha implicado un descenso en las calificaciones internacionales. Más aun, la mayor parte del déficit fiscal proviene del desbalance primario. En síntesis, la operación normal del Gobierno Central no es sostenible en el mediano y largo plazos y, además, como se señala en esta sección, el sendero de rápido endeudamiento público no es viable. Sin reformas fiscales, producto de un acuerdo político que combine medidas para incidir tanto en los gastos como en los ingresos y la administración tributaria, la situación puede tener altos costos económicos, sociales y políticos.

En la actualidad Costa Rica parece enfrentarse al dilema de la llamada “trinidad imposible”. La literatura económica sugiere que es imposible lograr al mismo tiempo tres objetivos: un tipo de cambio fijo, libre movilidad de capitales y una política monetaria independiente para el control de la inflación. En el corto plazo, las autoridades monetarias y hacendarias han conseguido equilibrar los tres ámbitos: en la práctica hay un tipo de cambio “fijo”, pese al régimen de flotación administrada vigente desde enero de 2015; hay libre movilidad de capitales y un flujo importante de ahorro externo y, finalmente, la inflación está controlada. Sin embargo, en el mediano plazo este equilibrio es inestable, muy expuesto a las presiones de un mayor deterioro de las finanzas públicas y a cambios no deseables en las condiciones internacionales, ajenas al control del país.

En otro orden de cosas, esta sección incluye una nota especial sobre el sistema bancario, un componente clave para la estabilidad económica del país, al cumplirse veinte años de la reforma que rompió el monopolio público sobre las cuentas corrientes.

Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica

En 2014 continuó el deterioro de la situación financiera del Gobierno

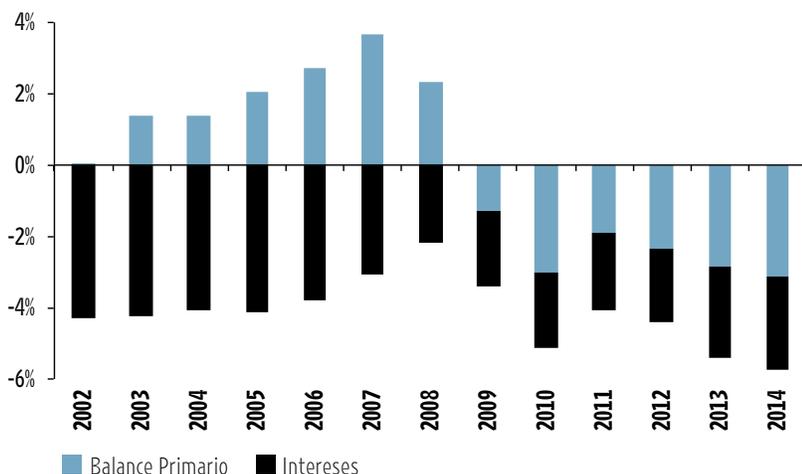
Central, sin mayores cambios con respecto a los años recientes. Desde 2009 los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos públicos y, como consecuencia, el déficit pasó de 4,1% a 5,7% del PIB entre 2011 y 2014. Aunque en el pasado Costa Rica ya ha tenido altos desbalances fiscales, el problema es que la actual estructura del déficit, muy distinta a la de hace una década, refleja una situación de fondo más compleja.

En 2002, la mayor parte del desequilibrio correspondía al pago de intereses; los ingresos del Gobierno Central alcanzaban a cubrir el gasto primario (remuneraciones, transferencias y gasto de capital). En cambio, al finalizar el 2014 más de la mitad del déficit (-3,1% del PIB) era resultado de ingresos insuficientes para hacer frente al gasto primario (gráfico 3.16). En estas condiciones el crecimiento de la deuda pública es inevitable y acelerado, pues el Gobierno necesita endeudarse para seguir operando, y ya no solo para pagar la deuda acumulada de años anteriores. Por fortuna el otro componente del déficit, originado precisamente en el pago de intereses, no ejerce mayor presión debido a las bajas tasas de interés internacionales. Sin embargo existe el riesgo de que estas aumenten en el futuro, lo que sin duda abultará aun más el elevado déficit fiscal.

El déficit fiscal es el resultado de un bajo crecimiento real en los ingresos del Gobierno y el sostenido incremento en sus gastos. Desde hace siete años, los ingresos aumentan más lentamente que la economía y 2014 no fue la excepción: el crecimiento real de los ingresos fue de 1,7%, mientras que el del PIB fue de 3,4%. Este bajo dinamismo se entiende mejor cuando se analizan las principales fuentes de recursos del Gobierno. El impuesto general de ventas representa casi una quinta parte de los ingresos tributarios, pero en 2014 su expansión fue de -2,2% (cuadro 3.8). Esta evolución negativa se debe en buena medida a la desconexión entre la recaudación y los sectores productivos más exitosos. Así lo evidencia, por ejemplo, el hecho de que hoy en día la mayor parte de los servicios está exenta de ese impuesto; por lo tanto, aunque ese sector sea uno de los grandes impulsores del crecimiento económico,

GRÁFICO 3.16

Balance primario^{a/} y pago de intereses del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



a/ El balance primario corresponde a los ingresos fiscales menos los gastos, excluyendo intereses.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.8

Composición y crecimiento de los ingresos tributarios del Gobierno Central. 2013-2014 (porcentajes)

	Composición 2014	Variación real 2013-2014 ^{a/}
Total	100,0	1,7
Impuesto sobre las ventas	36,0	2,3
Interno	18,4	-2,2
Aduanas	17,5	7,6
Impuesto a los ingresos y utilidades	31,0	2,3
Impuesto selectivo de consumo	5,6	5,5
Impuesto único a los combustibles	11,5	-4,8
Impuesto sobre la propiedad	4,9	7,4
Otros	11,1	1,0

a/ Deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

como fue visto en la sección anterior, su buen desempeño no se refleja en las arcas del Estado. Por su parte, el impuesto a los ingresos y las utilidades aporta una tercera parte de la recaudación tributaria y también creció menos que la producción nacional. La constatación de que las mayores fuentes de ingresos del Gobierno se mueven más despacio que la economía ilustra la dificultad de balancear las finanzas públicas con esfuerzos

centrados solo en mejorar la recaudación de impuestos.

El desbalance de las finanzas públicas no solo se explica por un pobre aumento de los ingresos tributarios, sino también por el creciente gasto público. A pesar de las medidas de contención aplicadas en 2011, este sigue aumentando a tasas superiores a los recursos disponibles. Entre 2011 y 2013 el gasto real se expandió más rápidamente que los ingresos del

Gobierno y que la economía. Y aunque en 2014 disminuyó a la mitad del año anterior y se colocó en un nivel cercano 4%, no fue suficiente para mejorar de modo significativo el desbalance de las finanzas públicas. En los últimos años, las remuneraciones y las transferencias han sido factores decisivos en el aumento del gasto público, aunque en el bienio 2013-2014 tuvieron un crecimiento más moderado que el gasto total (gráfico 3.17).

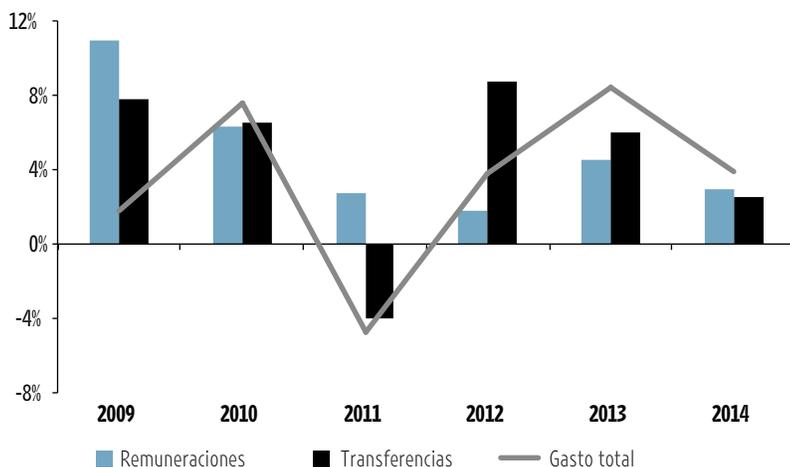
No es fácil reducir el gasto público. Como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, gran parte de él responde a mandatos constitucionales y legales, y ello hace que, en buena medida, su composición no cambie sustancialmente a lo largo del tiempo. La mayor proporción del gasto (74%) se destina a remuneraciones y transferencias, mientras que un 13,5% se usa para pagar intereses (cuadro 3.9). En otras palabras, el país dedica la mayoría de sus ingresos a gasto corriente, al tiempo que sacrifica la inversión pública en capital, clave para mejorar las oportunidades laborales y empresariales. En la actualidad esa inversión tan solo representa un 1,7% del PIB.

Ante el desbalance entre ingresos y gastos fiscales, y urgido de recursos para honrar sus compromisos, el país ha recurrido cada vez con más apremio al endeudamiento. Así, entre 2008 y 2014 la deuda del Gobierno Central pasó del 25% al 39% del PIB (gráfico 3.18). La mayor parte de ella es interna (30% del PIB). Sin embargo, como más de la tercera parte de la deuda está denominada en dólares, la vulnerabilidad ante variaciones en el tipo de cambio no se limita al componente externo (alrededor del 9% de PIB) y, por ello, una eventual depreciación de la moneda nacional afectaría directamente el servicio de cerca de la mitad de la deuda total.

Por otra parte, en los últimos años ha venido creciendo el peso de la deuda externa en el endeudamiento total del Gobierno Central. En el *Vigésimo Informe* se documentó que el incremento de las obligaciones en el exterior obedece a una estrategia para reducir las presiones en el mercado interno. Si un Gobierno emite deuda interna, esta compite con el sector privado y genera presión sobre las

GRÁFICO 3.17

Crecimiento real^{a/} del gasto total, las transferencias y las remuneraciones del Gobierno Central

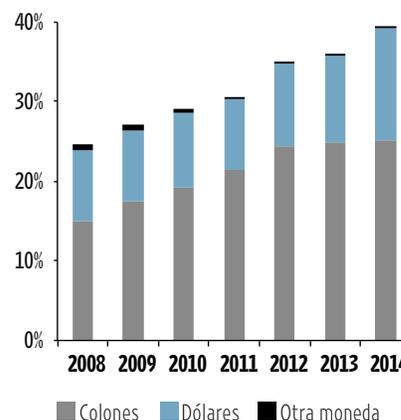


a/ Deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Los gastos están ajustados a partir de 2010 para evitar doble contabilización de las transferencias brutas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.18

Deuda del Gobierno Central por tipo de moneda (proporción del PIB)



Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

de condiciones cuyo cumplimiento acarrearía costos sociales y políticos.

De acuerdo con proyecciones del Ministerio de Hacienda (2014), en un escenario sin mayores ingresos fiscales, la deuda del Gobierno Central alcanzará casi el 60% del PIB en 2019. El país tendrá que endeudarse aun más para cumplir con el pago de los préstamos actuales y mantener su operación. En otras palabras, Costa Rica se encuentra inmersa en un círculo vicioso: debe asumir más deudas para poder pagar sus deudas.

Si el país no realiza ningún tipo de ajuste fiscal, el déficit llegará al 8,2% del PIB en 2019 (gráfico 3.19). Incluso en un escenario de reformas en los ingresos tributarios, como medidas administrativas y la introducción de cambios a la Ley de Impuesto General sobre las Ventas, el Ministerio de Hacienda estima que hasta 2019 no cabe esperar una reducción del déficit del Gobierno Central por debajo de 4,4%, ya que seguirían existiendo un déficit primario y un comportamiento inercial en el servicio de la deuda. Debido a las tendencias crecientes de estos pasivos y del déficit del Gobierno, varias agencias especializadas han disminuido la calificación de riesgo de Costa Rica, lo cual podría obligar a ofrecer tasas de interés más altas y, por ende, asumir un mayor servicio de la deuda (recuadro 3.5).

CUADRO 3.9

Gasto desagregado^{a/} del Gobierno Central. 2014 (porcentajes)

	Proporción del PIB	Composición
Total	19,3	100,0
Gasto corriente	17,6	91,0
Remuneraciones	7,4	38,2
Bienes y servicios	0,7	3,5
Intereses	2,6	13,5
Transferencias	6,9	35,8
Gastos de capital	1,7	9,0

a/ Los gastos están ajustados a partir de 2010 para evitar doble contabilización de las transferencias brutas.

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

tasas de interés locales. Acorde con esta estrategia, y en condiciones ventajosas, en marzo de 2015 el país realizó la última colocación de eurobonos por 1.000 millones de dólares, los cuales han sido utilizados para pagar algunos compromisos externos que llegaron a su vencimiento, pero también para amortizar la deuda interna y financiar gasto corriente.

Sin eurobonos o reformas, el Gobierno tiene tres opciones para hacer frente a sus compromisos: aumentar su endeudamiento en el mercado nacional, aprobar

nuevas colocaciones en el extranjero y obtener préstamos con organismos internacionales. En el primer caso, una mayor emisión de deuda interna podría incrementar las tasas de interés locales, lo que desincentivaría la inversión privada. La segunda alternativa mejoraría el flujo de caja del Gobierno de forma inmediata, pero al mismo tiempo el crecimiento de la deuda obligaría al país a ofrecer tasas de interés más atractivas. Por último, probablemente los préstamos con organismos internacionales estarían acompañados

RECUADRO 3.5

Reducción en las calificaciones de la deuda pública

La calificación de riesgo es la estimación que las agencias especializadas utilizan para indicar la capacidad de pago de un país ante una deuda que contrae. Cuando un país posee “grado de inversión” significa que la probabilidad de repago del endeudamiento es alta, lo que incentiva a los agentes económicos a comprarle bonos con poco temor de perder su inversión. En septiembre de 2014 Costa Rica perdió el “grado de inversión”, según la agencia calificadora Moody’s, y recibió la calificación de “grado especulativo”. Lo mismo hicieron las agencias Standard and Poor’s y Fitch, que además realizaron proyecciones negativas sobre la deuda y el déficit fiscal costarricenses.

Perder el “grado de inversión” tiene consecuencias financieras ya que, en la normativa regulatoria, muchos bancos y fondos de pensiones internacionales tienen como requisito que los activos de su portafolio cuenten con esa calificación en al menos una de las agencias calificadoras. En la medida en que Costa Rica pasa

a un nivel especulativo, los demandantes de activos de calidad deben reducir la cantidad de bonos costarricenses que tienen, lo que obliga al país a ofrecer una mayor tasa de interés.

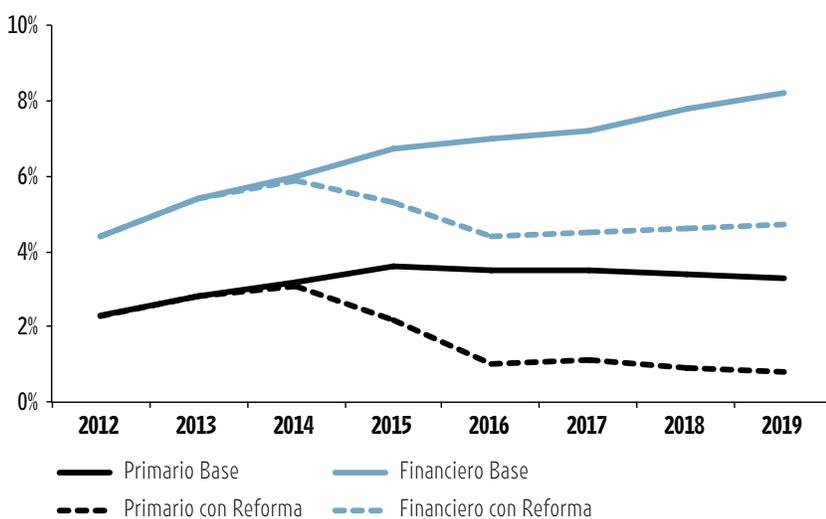
Jaramillo y Tejada (2011) estiman que perder el “grado de inversión” puede implicar un aumento de hasta 160 puntos base en el margen de los intereses que debe pagar un país sobre la tasa de referencia. En la última emisión de eurobonos de Costa Rica, de marzo de 2015, el alza fue de 104 puntos base, pero en ese momento los mercados anticipaban que Moody’s reduciría el puntaje del país, es decir, la pérdida del “grado de inversión” era previsible. Con este impacto de 104 puntos base, el perjuicio para Costa Rica será de 10,4 millones de dólares anuales durante treinta años, en comparación con el escenario de haber conservado el margen anterior.

Fuente: Ramos, 2015.

Los bajos niveles en las tasas de interés nacionales e internacionales han ayudado a reducir las presiones del servicio de la deuda pública sobre el déficit fiscal. Sin embargo, el endurecimiento de las calificaciones de riesgo, los aumentos en las tasas internacionales y posibles salidas repentinas de capitales, pueden llegar a amenazar la estabilidad fiscal del Gobierno Central. En el corto plazo (aproximadamente dos años) los riesgos aún son bajos: las agencias calificadoras han estimado que la calidad de los bonos costarricenses ha bajado, pero el castigo de los mercados de valores no ha sido tan severo. Los 1.000 millones de dólares en eurobonos emitidos en marzo de 2015 se colocaron a una tasa de 7,16%, mayor a la de ofertas previas, pero manejable. La coyuntura de muy bajas tasas de interés internacionales ha permitido que el pago de la deuda pública no sea tan elevado, pero cuando esa coyuntura pase, el servicio de la deuda crecerá, en detrimento del déficit fiscal del Gobierno Central (Ramos, 2015). Por ejemplo, en mayo de 2015 el banco JP Morgan Chase sugirió a sus inversionistas tener cautela con los bonos de Costa Rica, pues los riesgos fiscales y económicos de mediano plazo se han incrementado.

Mientras las condiciones internacionales se mantengan relativamente inalteradas, la estabilidad de Costa Rica no enfrentará una amenaza severa. No obstante, en el mediano plazo (entendido como un período superior a dos años) el balance económico podría ser afectado por una eventual y repentina salida de capitales (inversión extranjera directa, capital especulativo o flujos ilegales), incluso por razones fuera del control de las autoridades monetarias y hacendarias. Tal situación provocaría un mayor deterioro de la cuenta corriente. Además, como parte del déficit fiscal se financia con ahorro externo, una salida de capitales también impondría un riesgo en ese ámbito y daría lugar al fenómeno conocido como “déficits gemelos” (Cavallo, 2005). Se debe tener en cuenta, asimismo, que la presencia de bancos transnacionales en el país hace más fácil la movilización de capitales. La salida repentina podría generar una crisis cambiaria con una rápida depreciación (Calvo, 1998).

GRÁFICO 3.19

Proyecciones de los déficits primario y financiero del Gobierno Central

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

Si bien es cierto que la vulnerabilidad de los “déficits gemelos” se puede controlar con la política de flotación administrada, dada la potestad del BCCR para intervenir ante fluctuaciones violentas, al estar Costa Rica parcialmente dolarizada, las deudas en esa moneda se verían afectadas por la depreciación real de la divisa nacional.

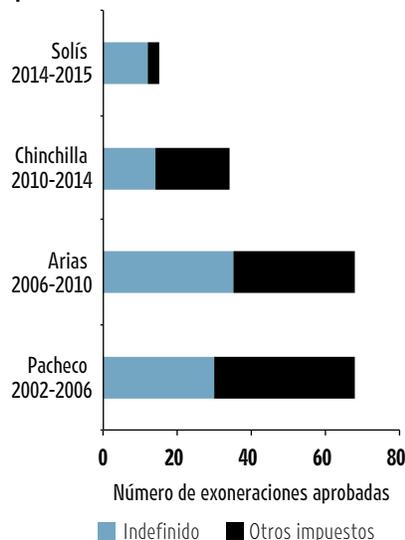
En el largo plazo, el principal reto para la hacienda pública es el envejecimiento de la ciudadanía. El país se acerca al final de la transición demográfica, lo que implica una inversión de la pirámide poblacional. En otras palabras, la proporción de adultos mayores aumentará más rápidamente que la de personas jóvenes y en edad productiva. Este fenómeno compromete las finanzas públicas, dado que, como la fuerza de trabajo crecerá cada vez menos, también disminuirá el ritmo de la recaudación de impuestos provenientes de los ingresos laborales. Sumado a lo anterior, el envejecimiento genera presiones sobre el gasto público. El crecimiento de la población adulta mayor implica incrementos en la demanda de pensiones y servicios públicos de salud (por lo general caros). Una de las medidas más importantes que se deben tomar para enfrentar los desafíos del envejecimiento es aumentar la productividad de la economía, a fin de elevar la recaudación tributaria (Rosero Bixby y Jiménez-Fontana, 2011).

El país sigue aprobando exoneraciones indefinidas

En un contexto como el descrito en los párrafos anteriores, la aprobación de nuevas exoneraciones debe hacerse con cuidado, puesto que toda medida de este tipo implica una pérdida de ingresos para el fisco, conocida como gasto tributario. Este sacrificio se justifica si se cumplen a cabalidad objetivos de fomento de determinados sectores productivos, o de mejora de la calidad de vida de grupos vulnerables. Sin embargo, por lo general las exoneraciones que se crean en el país son ambiguas y permiten la filtración de otros grupos de interés, por lo que el costo social y la pérdida de ingresos pueden ser superiores a sus beneficios. Este instrumento debería ser parte de una política fiscal integral, articulada a su vez

GRÁFICO 3.20

Exoneraciones de impuestos indefinidas y otros^{a/}, por administración^{b/}



a/ La categoría “Otros” agrupa el resto de impuestos, como los de renta, ventas y municipales, así como los timbres.

b/ Las exoneraciones de la administración Solís Rivera corresponden al período mayo 2014-abril 2015.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

con un plan de desarrollo económico, y no un ejemplo más de la práctica de aprobar leyes sin prever el debido control en su ejecución.

En el 2013, el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa unieron esfuerzos para elaborar un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país. Este año se dio continuidad a esa iniciativa, cuyas fuentes principales son el Sistema de Información Legislativa (SIL) y los registros históricos de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento (Vega, 2014). Hoy en día se cuenta con una base de datos de todas las leyes que contemplan algún tipo de exoneración fiscal, exceptuando los certificados de abono tributario, las exenciones establecidas en los tratados de libre comercio y las “normas atípicas” que en el pasado se solía adjuntar a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Ya se ha avanzado

en la investigación sobre estas últimas y para 2016 se espera mejorar el inventario con esa nueva información. Este aspecto es relevante, pues las normas atípicas fueron una vía muy utilizada para crear exoneraciones que hasta el momento no habían sido registradas.

El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* reportó que, históricamente, en Costa Rica este instrumento ha tenido serios problemas de diseño y poca regulación. Un hallazgo preocupante es que, a pesar del creciente déficit fiscal, el país continúa sacrificando recursos mediante la promulgación de exoneraciones sin los debidos controles. Cabe recordar que el artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Ley 4755) establece que toda exención debe especificar el impuesto exonerado, los beneficiarios y el plazo de vigencia. Pese a ello, entre mayo de 2014 y abril de 2015 se aprobaron quince nuevos beneficios, y en doce de ellos no se señala con claridad el impuesto involucrado. Para efectos de análisis, estas exoneraciones se denominan “indefinidas”. En el primer año de la administración Solís Rivera se creó casi la misma cantidad de incentivos indefinidos que entre 2011 y 2014. Vistas por períodos gubernamentales, en promedio, poco menos de la mitad de las exoneraciones aprobadas en gestiones anteriores fueron indefinidas, mientras que en el primer año del presente Gobierno el 80% fue de ese tipo (gráfico 3.20).

En el *Vigésimo Informe* también se señaló que este ha sido un instrumento de uso frecuente en la legislación costarricense. Para el período comprendido entre el año 1953 y el mes de abril de 2015, la base de datos del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios registra 1.272 exoneraciones fiscales vigentes, derivadas de 423 leyes, lo que representa un incremento de 1% con respecto a la cifra reportada en el Informe anterior. De ese total, un 45% corresponde a incentivos indefinidos, algunos de los cuales contemplan impuestos futuros o “cualquier tipo de impuesto”. Esto indica que la base de datos subestima el total de exoneraciones existentes en el país.

Casi un tercio de las entidades o personas beneficiarias son organismos internacionales, miembros del cuerpo

diplomático y sus familiares, es decir, una parte importante de las exoneraciones responde a compromisos internacionales (Vega, 2014). Los sectores público y privado, en conjunto, reciben un 13% del total. Sin embargo, la información de la base de datos no permite estimar los montos efectivamente exonerados a cada uno de ellos. En lo que concierne al cumplimiento del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la tendencia por beneficiario es variable; el sector privado y los organismos internacionales tienen los mayores porcentajes de exenciones con plazos definidos (cuadro 3.10). Llama la atención que el 80% de los incentivos para el sector privado (comerciantes, empresas privadas y zonas francas) tienen mecanismos de control, en contraste con solo una cuarta parte en el sector público (instituciones, empresas y municipalidades). Además, los beneficios dirigidos al sector privado son los que en mayor proporción se ajustan a las disposiciones del Código.

Alternativas para el saneamiento de las finanzas públicas

Es incuestionable la necesidad de implementar acciones que alivien el desbalance en las finanzas del Gobierno Central. El problema es el desacuerdo político que existe desde hace décadas, sobre las medidas adecuadas para mejorar la situación y la secuencia en que deberían aplicarse. En términos generales, hay sectores que enfatizan en incrementar los ingresos mediante una reforma tributaria; otros señalan la importancia de recortar el gasto y establecer reglas que a futuro impidan su crecimiento por encima de ciertos niveles y están también quienes proponen cambios en la administración tributaria para fortalecer la recaudación de los impuestos vigentes. El presente Informe reconoce que ninguna política es, por sí sola, suficiente para resolver la crisis fiscal y que se requiere una combinación de medidas en diversos frentes. Ciertamente es que las reformas en los ingresos y las exenciones pueden aliviar en el corto plazo el déficit, pero si no se impulsan acciones también en el gasto público, los recursos adicionales podrían ser consumidos rápidamente sin que se resuelva el desequilibrio fiscal. Este

CUADRO 3.10

Exoneraciones fiscales por beneficiario. 1953-2015^{a/}

Beneficiario	Número de exoneraciones	Porcentaje con		
		Impuesto definido	Plazo de vigencia	Mecanismos de control
Población	146	64,4	8,9	38,4
Sector público	164	57,3	2,4	25,6
Sector privado	177	67,8	21,5	80,2
Otros	217	56,7	6,9	47,2
Organizaciones sociales	219	46,1	3,2	27,4
Organismos internacionales	349	48,7	60,7	31,0

a/ El registro contabiliza las exoneraciones fiscales hasta abril de 2015.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 3.11

Incumplimiento y gasto tributario en Costa Rica (porcentaje del PIB)

	Incumplimiento tributario 2012	Gasto tributario 2013
Impuesto general sobre las ventas	2,2	3,8
Impuesto sobre la renta	5,6	1,9
Otros		0,3
Total	7,8	5,9

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

punto fue ya señalado por el Ministerio de Hacienda durante el proceso de diálogo social que se llevó a cabo entre 2013 y 2014 (Ministerio de Hacienda, 2013).

Se debe reconocer que el efecto de cada alternativa sobre las finanzas públicas es variable: unas tendrían resultados casi inmediatos, mientras que el impacto de otras se vería en el largo plazo; algunas buscan mejorar la eficiencia del sector público, pero no reducen el déficit. Con base en el estudio de Ramos (2015), en este apartado se discuten las fortalezas y debilidades de algunas de las propuestas que han sido parte de la discusión nacional en el último año.

Fallas en el diseño de la legislación tributaria dificultan incremento de la recaudación

Una de las propuestas para reducir el déficit fiscal es la mejora de la recaudación tributaria dentro del marco de la legislación vigente. Ciertamente es posible lograr ese objetivo; sin embargo, los

serios problemas de diseño en los impuestos actuales dificultan un aumento de los ingresos de magnitud suficiente para tener un impacto sustantivo en el déficit fiscal. En este sentido, los dos principales problemas son el incumplimiento y el gasto tributario.

El incumplimiento tributario comprende las figuras de la evasión y la elusión. La primera consiste en incurrir, ilegalmente, en el no pago de impuestos, por ejemplo al no transferir al Ministerio de Hacienda los ingresos recaudados por el impuesto de ventas. Esta práctica es usada sobre todo por el sector informal, cuya fiscalización resulta difícil, pero también puede ser empleada por empresas formales. A su vez, la elusión fiscal consiste en el uso de vacíos en la normativa para, legalmente, evitar el pago de impuestos. Según las últimas estimaciones disponibles, el incumplimiento tributario en Costa Rica equivale a un 7,75% del PIB (cuadro 3.11; Molina y Muñoz, 2014).

La evasión y la elusión se dan sobre todo en el impuesto sobre la renta, que en Costa Rica tiene un carácter cédular y territorial, lo cual significa que la legislación estipula distintas tasas según la fuente¹⁹. La literatura especializada asocia esta situación con la falta de equidad horizontal (personas con ingresos iguales pagan igual) y vertical (los que ganan más pagan más). El principal problema de la normativa actual es que establece tres diferencias fundamentales entre los asalariados y las personas físicas que realizan actividades lucrativas, en términos de: i) la escala y la base impositiva, ii) la capacidad de eludir y iii) la fiscalización y control de la renta. De esta forma, los primeros pagan impuestos sobre su sueldo mensual bruto, mientras que las segundas tributan sobre una renta imponible anual, de la cual pueden descontar gastos que por lo general están sobreestimados. Por lo tanto, aunque un asalariado y una persona física con actividad lucrativa tengan la misma renta bruta anual, probablemente esta última paga menos impuestos, dada su posibilidad de eludir. Además, para el Estado es fácil conocer la renta de los asalariados, a través de la regulación de los patronos, mientras que su capacidad para ejercer control sobre las personas que trabajan por su cuenta es muy baja. Estas diferencias se reflejan en el alto nivel del incumplimiento tributario de las personas físicas con actividad lucrativa (hasta el 91%), mientras que entre los asalariados este problema es mínimo.

No obstante lo anterior, la mayor parte del incumplimiento tributario no se origina en las personas físicas, sino en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Por ello se podría pensar que un mayor control y fiscalización sobre la renta de este grupo podría aliviar el déficit. Sin embargo, la normativa vigente contiene portillos legales que hacen de la elusión fiscal una práctica recurrente para evitar el pago de este impuesto. Según estimaciones de Ramos (2015), con las leyes actuales, mejoras en la fiscalización de la renta no lograrían una recaudación mayor al 1% del PIB.

La legislación permite a las personas jurídicas minimizar el pago del impuesto fraccionando una empresa en varias de menor tamaño, lo cual implica que cada

RECUADRO 3.6

Alternativas al impuesto sobre la renta

Uno de los medios más utilizados para obtener ingresos tributarios consiste en gravar las rentas de las empresas y las personas. Con ese propósito se han creado distintos esquemas, que generan diversos impactos sobre la producción y el consumo. En Costa Rica, se ha propuesto cambiar el régimen vigente y establecer el denominado “impuesto de la renta global”. Este gravamen se basa en la suma de todos los ingresos, sin importar su naturaleza o fuente, por lo que todas las rentas se tasan a una escala progresiva. No obstante, en países que tienen libre movilidad de capitales, como Costa Rica, la renta global pura puede causar el retiro de inversiones importantes, lo que más bien haría decrecer la recaudación. Los grandes capitales pueden verse incentivados a migrar hacia países con niveles impositivos menores. Para evitar ese riesgo existen varias alternativas:

- la renta global dual, que unifica en una sola tasa los capitales y grava en tramos progresivos los ingresos laborales y productivos. Este esquema es frecuente en los países nórdicos,
- el régimen de repatriación, en el que la renta obtenida en el extranjero solo paga el impuesto al entrar al país; esto incrementa la recaudación, pero puede desestimular el retorno del dinero,
- el régimen de exención, que impide la doble tributación internacional al exonerar los dividendos repatriados, y
- el régimen de diferimiento, que no grava la renta hasta tanto no se distribuyan los dividendos.

Fuente: Ramos, 2015.

“pequeño negocio” estará sujeto a tasas impositivas más bajas que las que pagaría si la compañía más grande no se fragmentara. Ello ocurre así porque la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes escalas impositivas según los ingresos brutos. En el primer umbral, de aproximadamente 52 millones de colones en ingresos brutos, una empresa debe pagar un 10% sobre las ganancias netas, mientras que si sobrepasa este nivel y obtiene hasta 106 millones de colones pagará un 20%.

Bachas y Soto (2015) encontraron que en el límite del primer umbral existe más del doble de las empresas que se esperaría según proyecciones realizadas, y al inicio del segundo umbral el número se reduce de manera drástica. En otras palabras, la cantidad de negocios es inesperadamente grande justo antes de que la tasa impositiva se duplique. Tanto en la primera como en la segunda escala impositiva, las empresas pagan en promedio un monto equivalente al 1,25% de sus ingresos brutos. El hecho de que el impuesto implícito pagado sea igual para ambos

rangos es un indicio de que las firmas utilizan estrategias de elusión para pagar un monto fijo. Dicho de otro modo, los comercios evitan pasar al segundo umbral mediante una “sobredeclaración” de costos por encima de los reales y, en los casos en que ello no es posible, “inflan” sus gastos para compensar el aumento en la tasa impositiva. Resulta difícil fiscalizar esta práctica sin reformas que doten a la administración tributaria de mejores herramientas de control (recuadro 3.6).

El impuesto general de ventas (IGV) ocupa el segundo lugar como fuente de incumplimiento tributario. Se estima que equivale a un 30,5% de las ventas (2,18% del PIB). Si bien esta cifra podría sugerir que existe un alto margen de maniobra para aumentar la recaudación, cabe mencionar que es similar al promedio de Latinoamérica y la evidencia disponible muestra que los países de esta región tienen grandes dificultades para reducir el nivel de incumplimiento por debajo del 20% (Corbacho et al., 2012). En Costa Rica el problema de la insuficiencia recaudatoria es agravado por

RECUADRO 3.7

Consideraciones para migrar de un impuesto general de ventas a uno al valor agregado

Uno de los grandes cambios que se han planteado en la discusión nacional sobre el tema tributario es el establecimiento de un impuesto al valor agregado (IVA). El actual impuesto general de ventas permite deducciones fiscales únicamente para los bienes que fueron utilizados en los procesos productivos, mientras que en el IVA se permite la acreditación del impuesto sobre el valor agregado de todo producto o servicio que esté registrado como parte de los costos en la contabilidad de una empresa.

Al migrar de un IGV a un IVA hay tres aspectos que se deben considerar:

- El IVA permite deducciones contables de bienes y servicios, mientras que el impuesto actual excluye a los últimos. Por ello, si se migrara al IVA sin cambiar la tasa impositiva la recaudación sería menor, por las nuevas deducciones permitidas.
- La ampliación de la base de productos y servicios sujetos al IVA supone aplicar el impuesto a la compra de alimentos y otros bienes de primera necesidad, muchos de los cuales hoy están exentos. Siempre es posible dejar sin gravar algunos artículos, o se puede optar por tarifas preferenciales o reducidas, mayores a cero pero menores a la tasa estándar, o bien por establecer una tasa cero para ciertos productos; este sistema implica que el bien o servicio no pagará el impuesto, pero sí se puede descontar los gravámenes pagados por insumos. La tasa cero, a diferencia de la exoneración, permite la acreditación, promueve la for-

malidad y el control cruzado, y elimina la posibilidad de que los vendedores de productos exentos busquen proveedores que no facturen y no les cobren el impuesto.

- La tasa impositiva que se fijará al IVA. Como este impuesto es uno de los mejores mecanismos para obtener ingresos en el corto plazo, los gobiernos suelen establecer tasas altas para aumentar rápidamente la recaudación. Sin embargo, esta pretensión puede tener efectos sociales y económicos y enfrentar resistencias políticas.

El principal cuestionamiento que se hace a la migración del IGV al IVA es la regresividad que genera este último al gravar el consumo, dado que las personas de menores recursos son las que consumen una mayor proporción de sus ingresos. Sin embargo, en realidad la exoneración recae en particular sobre quienes más tienen, porque son los que más consumen en términos absolutos. Además, en Costa Rica se exoneran servicios que son demandados especialmente por los deciles más altos, por lo que incluso en términos relativos se estaría exonerando un porcentaje mayor del consumo de los grupos más adinerados. Es por ello que en algunos países se aplica el IVA personalizado, que consiste en eliminar todas las exoneraciones y compensar con transferencias directas a las personas de los tres deciles más bajos (Barreix et al., 2011).

Fuente: Ramos, 2015.

el hecho de que el IGV es objeto de múltiples exoneraciones y deducciones parciales. Para alcanzar el nivel más bajo de incumplimiento de la región (20% en Chile) serían necesarias reformas legales para modernizar el impuesto con menos exenciones y mayores controles cruzados (recuadro 3.7).

Un segundo componente por examinar cuando se procura aumentar los ingresos del Gobierno es el gasto tributario. Como se explicó en el acápite anterior, este gasto corresponde a los ingresos que el Estado deja de percibir debido a las exoneraciones. La Dirección General de Hacienda estima que en 2013 el gasto

tributario fue equivalente un 5,9% del PIB²⁰. Para reducir el gasto tributario es necesario reformar la legislación actual en dos sentidos. Por una parte, hay que dotar al Gobierno de instrumentos que mejoren su capacidad de supervisar el buen uso de las exoneraciones y valorar la relación costo/beneficio del sacrificio fiscal. La manera en que están diseñados muchos de estos incentivos (de tipo indefinido) y la debilidad institucional para evaluar su funcionamiento impiden que el Estado conozca sus efectos reales. Por otra parte, entre las 1.272 exoneraciones registradas hasta el momento, hay un subconjunto relativamente pequeño, asociado sobre todo al impuesto de ventas, que tiene un fuerte impacto fiscal. Su eliminación no es una tarea sencilla y requiere pensar en medidas alternativas, ya que podría afectar el consumo de los hogares de más bajos ingresos, como se discutirá en la siguiente sección.

Alternativas de reforma del gasto público no reducen el déficit en el corto plazo

En la actualidad, el Gobierno no genera suficientes ingresos (sin considerar endeudamiento) para cubrir el gasto primario (incluye la inversión en capital, pero no el pago de intereses) ni, por supuesto, el gasto corriente (solo excluye los gastos de capital). Por el lado del gasto público, la principal problemática es no solo su estructura, que como se ha visto es bastante inflexible, sino los “disparadores” que alimentaron su fuerte expansión después de 2009: las remuneraciones y transferencias públicas. De acuerdo con Ramos (2015) en el debate nacional se han sugerido tres políticas para hacer frente a esta situación: reducción de la subejecución presupuestaria, establecimiento de reglas fiscales y reformas al empleo público. Estas políticas no son excluyentes entre sí, es decir, se puede aplicar más de una simultáneamente.

La propuesta de reducir la subejecución presupuestaria pretende sanear las finanzas públicas, pero en primera instancia más bien aumentaría el déficit, al exigir la ejecución máxima del Presupuesto Nacional. Por ello, la gestión del gasto debería ser acompañada por indicadores de desempeño y una mayor supervisión,

a fin de garantizar que los objetivos se cumplan, sin necesidad de sobreestimar el Presupuesto.

Por su parte, las reglas fiscales han sido planteadas como una alternativa para controlar los incrementos en el gasto público. Estos instrumentos son útiles para evitar expansiones excesivas, aunque no necesariamente implican un uso más eficiente de los recursos. Además debe tomarse muy en cuenta que, en un contexto de alto déficit, el hecho de establecer una regla fiscal obliga a crear normas con transitorios prudentiales pues, de lo contrario, se podría caer en un incumplimiento inmediato de la regla, lo que le restaría credibilidad política (recuadro 3.8).

Finalmente, la tercera estrategia para el recorte o la contención del gasto es modificar las normas que regulan las remuneraciones de los funcionarios públicos. La dificultad de controlar este rubro es que, aunque se prohíba la contratación de nuevos empleados, el salario promedio de las personas contratadas sigue creciendo por acumulación de incentivos salariales que constituyen derechos adquiridos. Una de las reformas que se ha propuesto es la implementación de un salario único. En este sistema, el ingreso salarial se ajustaría únicamente por inflación, es decir, los funcionarios que se mantengan en sus puestos seguirían ganando lo mismo en términos reales.

Para migrar a un esquema de salario único, por lo general se ofrecen sueldos significativamente superiores al original y se respetan los derechos adquiridos, de manera que el cambio sea atractivo para los trabajadores. Esta migración implica que, para trasladar a los funcionarios al nuevo esquema, se les deben liquidar todos los beneficios y anualidades acumulados hasta ese momento, en concordancia con la jurisprudencia en materia laboral. Por lo anterior, esta estrategia ayudaría a frenar el crecimiento de las remuneraciones en el mediano y largo plazos, pero al inicio generaría un considerable incremento del gasto. Un problema de este régimen es que, si las jerarquías son inamovibles, los empleados jóvenes entran a las instituciones atraídos por los altos salarios pero, ante la falta de oportunidades de crecimiento profesional, con el tiempo se retiran. En

RECUADRO 3.8

Las reglas fiscales como medidas de control del gasto

Las reglas fiscales son un instrumento de estabilidad macroeconómica (Schaechter et al., 2012). Existen cuatro tipos principales de reglas:

- Reglas de deuda: definen un límite explícito o un nivel objetivo como porcentaje del PIB.
- Reglas de balance presupuestario: obligan a un equilibrio presupuestario, aunque en ocasiones se permite ajustar por ciclos económicos o cambios estructurales. En unos casos se busca el balance presupuestario, es decir, ingresos totales iguales a gastos totales, exceptuando los de capital, fórmula que es conocida como la “regla de oro”. En otros casos se establecen reglas de pago inmediato (*pay as you go*), según las cuales todo gasto nuevo debe ser neutro en el déficit, o sea, todo aumento debe ser compensado por la reducción de otro gasto o un aumento en los ingresos.
- Reglas de gasto sobre el total, primario o corriente: una regla sobre el gasto primario afectará la capacidad del país para expandir la inversión pública, mientras

que una regla de gasto corriente sí permite el crecimiento de la inversión.

- Reglas de ingreso: consisten en establecer un monto objetivo de recaudación; sin embargo, son difíciles de manejar porque los ingresos fiscales tienen un componente cíclico y fluctúan con el crecimiento económico.

Actualmente, los artículos 176 y 179 de la Constitución Política de Costa Rica contienen elementos de una regla fiscal que corresponden a una “regla de oro” modificada, al estipular que los gastos corrientes solo pueden financiarse con ingresos probables. No obstante, el artículo 179 ha sido interpretado en el sentido de que cualquier entrada financiada con deuda puede considerarse “probable”, en lugar de permitir financiamiento solo para inversión. Esto explica, en parte, el desbalance financiero del Gobierno Central, pese a que desde hace sesenta años existe una regla fiscal (Ramos, 2015).

Fuente: Ramos, 2015.

consecuencia, el salario único tendría que complementarse con un sistema de ascenso laboral para evitar la fuga de cerebros. Dada la complejidad de este tipo de reforma, resulta difícil estimar el efecto neto en las finanzas públicas que tendría su implementación.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

véase Ramos, 2015, 2015
www.estadonacion.or.cr

Nota especial: Impacto de distintas reformas fiscales en los hogares

Cualquier reforma fiscal, sin importar su diseño, tiene efectos sobre la

población, en la medida en que cambia la manera en que se reparte el peso de financiar al Estado o se distribuyen los bienes y servicios públicos entre los diversos grupos sociales. Por ello es de gran importancia estimar, con base en la información disponible, los eventuales impactos de las opciones de reforma propuestas en los últimos años, para así determinar si los costos tendrían un carácter progresivo (los más ricos asumen la mayor parte de la nueva carga), neutro o regresivo (la carga recae sobre los más pobres). Idealmente se debería efectuar la estimación tanto en el ámbito de los ingresos como en el del gasto público. Sin embargo, dado que a la fecha de elaboración de este Informe no se habían planteado acciones específicas de recorte del gasto, en esta edición el análisis se concentra en las opciones de reforma en materia de ingresos fiscales.

Para realizar un ejercicio de este tipo es necesario clasificar a la población según diversos criterios y, posteriormente, estimar los efectos de la reforma para cada grupo, de acuerdo con los respectivos niveles y estructuras de ingresos y gastos. Cabe recordar que en el Decimotercer Informe (2007) el PEN examinó los patrones de consumo de los hogares costarricenses y encontró una gran heterogeneidad en el gasto, reflejo de una sociedad cada vez menos integrada. Esos patrones son muy importantes en el análisis del impacto fiscal, ya que una de las propuestas que se discuten en la actualidad es la modificación del impuesto de ventas. En su decimoséptima edición, a partir del estudio de Meneses y Segura (2011) este Informe también analizó el impacto en la pobreza, la equidad y la recaudación, de las medidas planteadas en el fallido proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

En esta ocasión se actualiza el estudio del 2011, pero poniendo el énfasis en las variables demográficas y el consumo.

Estos aspectos son muy relevantes para la discusión sobre el impacto de una política pública. A menudo se utilizan los efectos sobre los ingresos como criterio principal para medir las repercusiones de una reforma fiscal en los hogares. Este aspecto es importante, pero omitir variables sociales y demográficas puede conducir a errores. Por ejemplo, una modificación del impuesto de ventas incide sobre el consumo de las personas, que no depende exclusivamente del ingreso. Las preferencias individuales tienen un mayor peso sobre las decisiones de gasto y son determinadas en gran parte por la edad, dado que las personas ajustan sus patrones de consumo a lo largo del tiempo (Deaton, 2005). Todos los días los hogares deben decidir, con base en sus niveles de ingreso, cuáles bienes y servicios consumir, influenciados por las estructuras familiares y la etapa de la vida en que se encuentren sus miembros.

Este apartado presenta los resultados de un estudio efectuado por García-Santamaría y Jiménez-Fontana (2015),

con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) 2013, del INEC. Los objetivos de la investigación fueron visibilizar la heterogeneidad del consumo de los hogares y conocer el impacto que tendrían sobre ellos algunas de las propuestas de reforma fiscal que se han discutido en los últimos años. Se buscó medir el efecto no solo en los ingresos, sino también en cada tipo de hogar. Como la Enigh se concentra en las personas y no contiene datos sobre las cadenas de producción, el modelo no determina el impacto total del establecimiento de un impuesto al valor agregado (IVA).

En este análisis se tipificó los hogares según sus perfiles de gasto, considerando una serie de variables socioeconómicas, a saber: región, zona, edad de los miembros del hogar, sexo, escolaridad del jefe y número de ocupados (el detalle de la metodología se presenta en el Anexo Metodológico). Se identificaron seis grupos (cuadro 3.12): i) hogares de alto poder adquisitivo, ii) hogares independientes,

CUADRO 3.12

Características de los grupos de hogares según su perfil de gasto^{a/}

Tipos de hogares	Características
Alto poder adquisitivo	Representan el 2% de la población. Tienen un gasto total mensual per cápita de 2.125.000 colones y un promedio de dos a cuatro miembros. Los jefes en su mayoría son hombres casados de entre 40 y 49 años, con trece años o más de educación, que ocupan puestos gerenciales o profesionales.
Independientes	Representan el 13% de la población y tienen un gasto total mensual per cápita de 509.000 colones. En su mayoría son hogares de un solo miembro. Están constituidos sobre todo por mujeres menores de 40 años, solteras, divorciadas o separadas, que tienen diez años o más de educación y realizan labores profesionales, administrativas o de ventas.
Nucleares jóvenes	Tienen dos o tres miembros y un gasto mensual per cápita de 377.000 colones. Representan un 27% de la población. En las jefaturas predominan hombres menores de 40 años, en unión libre o casados, con diez años o más de educación y ocupaciones diversas.
Nucleares mayores	Representan el 31% de la población y tienen un gasto mensual per cápita promedio de 273.000 colones. Tienen cuatro o más miembros. La jefatura puede ser masculina o femenina, con una edad promedio de entre 40 y 64 años. Su escolaridad es menor de nueve años y se desempeña como operario o técnico.
Adultos mayores	Están compuestos por uno o dos miembros y tienen un gasto mensual per cápita promedio de 258.000 colones. Representan el 15% de la población. Son encabezados en su mayoría por mujeres viudas, mayores de 64 años y sin ocupación.
Rurales	Estos hogares representan el 12% de la población y, como su nombre lo indica, se ubican principalmente en zonas rurales. Tienen cuatro o más miembros y un gasto mensual per cápita promedio de 156.000 colones. Los jefes son en su mayoría hombres de entre 30 y 49 años, en unión libre o casados, con menos de seis años de escolaridad y ocupaciones elementales.

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

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

iii) hogares nucleares jóvenes, iv) hogares nucleares mayores, v) hogares compuestos por adultos mayores, y vi) hogares concentrados en zonas rurales. Esta tipificación refleja la heterogeneidad de las estructuras familiares y los patrones de consumo en Costa Rica, los cuales no están determinados por la distribución del ingreso; por ejemplo, el gasto total mensual del grupo de alto poder adquisitivo es catorce veces superior al del grupo rural.

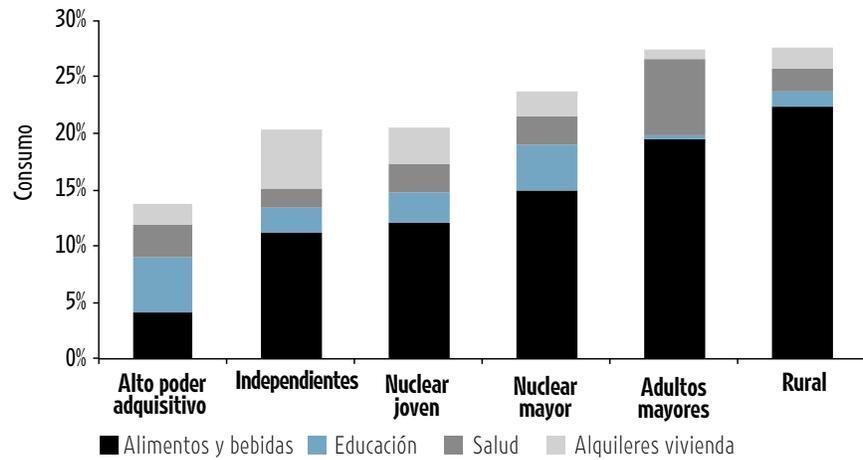
Los patrones de gasto de cada uno de estos grupos muestran grandes diferencias. Por ejemplo, los hogares rurales destinan casi todo su gasto a alimentación y bebidas no alcohólicas, por lo que son muy sensibles a las decisiones que se tomen sobre los impuestos a estos bienes, mucho más que los hogares de alto poder adquisitivo, para los cuales este es un rubro menor. Entre los adultos mayores destaca el gasto en salud, con un peso claramente superior al de los demás grupos, mientras que para los hogares independientes el alquiler de la vivienda tiene una gran importancia (gráfico 3.21). De esta manera, opciones como gravar más los alimentos, o menos los servicios de salud, tendrían impactos diferenciados en los hogares costarricenses.

Todos los grupos, excepto el de alto poder adquisitivo, contienen hogares de los cinco quintiles de ingreso, pero en distintas proporciones (gráfico 3.22). Esto lleva a una primera constatación importante: dos hogares con diferentes niveles de ingresos y gastos pueden tener patrones de consumo y estructuras familiares similares. Por ejemplo, el grupo de alto poder adquisitivo y el rural destacan por gastar más que el promedio en transacciones no financieras, a pesar de tener ingresos muy distintos. De ahí la relevancia de tomar en cuenta no solo los ingresos, sino también los patrones de gasto, al implementar una política fiscal que impacte de manera directa el consumo.

Una vez determinados los perfiles de hogares según sus patrones de consumo y niveles de ingreso, el paso siguiente fue estimar el impacto que tendrían distintas opciones de reforma fiscal sobre cada uno de ellos. El estudio contempló cinco escenarios (cuadro 3.13)²¹. El primero supone la eliminación de todas las exoneraciones

GRÁFICO 3.21

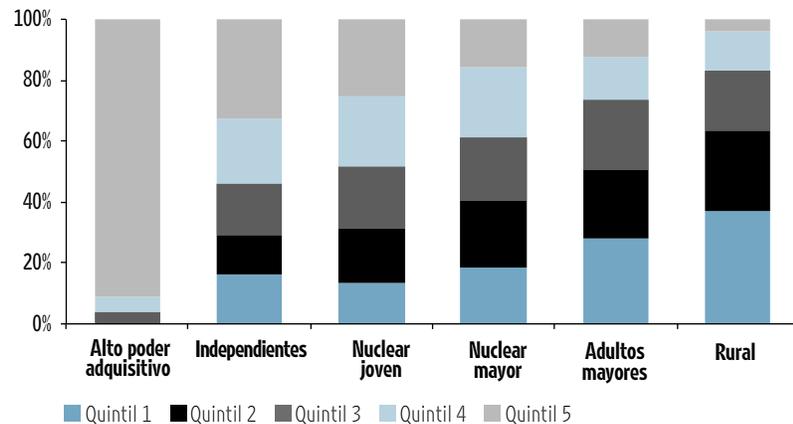
Distribución del consumo, por perfil de gasto de los hogares. 2013



Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

GRÁFICO 3.22

Distribución porcentual de los perfiles de gasto de los hogares, según quintiles^{a/}. 2013



a/ Ordenados según su gasto total mensual per cápita sin valor locativo.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

del impuesto general de ventas (IGV) y la aplicación de una tasa de 15% a todos los bienes y servicios. En este caso la recaudación crecería por efecto de la disminución del gasto tributario; sin embargo, es la opción más regresiva de todas. Según perfiles de consumo, el gasto como proporción del ingreso se incrementaría en un 11% para los hogares nucleares y en 12,4% para los rurales. Por deciles, para las personas del primer decil el cambio

representaría un 20% de gasto adicional, mientras que para las del último decil el aumento sería de un 8%. En vista de lo anterior, este escenario generaría más pobreza (cuadro 3.14).

La segunda simulación pretende aproximarse a la implementación de un “IVA personalizado”. En este escenario también se eliminan todas las exenciones del IGV y se aplica una tasa del 15% a todos los bienes y servicios, pero se inclu-

ye una compensación para los tres deciles más bajos. La compensación se estima como el monto promedio de impuesto de ventas que paga una persona del segundo decil. En este caso la ganancia para el fisco sería menor dado que, junto al aumento en la tasa impositiva, crecerían las transferencias sociales. Sin embargo, el principal objetivo de un IVA personalizado es incrementar la capacidad del Estado para conocer las actividades del mercado. En este escenario, los grupos menos afectados serían los hogares rurales y de adultos mayores, en tanto que el impacto más fuerte lo recibirían los hogares nucleares, pero en menor medida que en la primera simulación. Pese a que incluye una compensación, esta reforma

tendría efectos en todos los hogares, aunque menos que el primer escenario, con excepción del grupo de alto poder adquisitivo. Por deciles, el cambio sería progresivo, ya que recaería sobre los hogares de mayores ingresos (gráfico 3.23) y no tendría repercusiones en la pobreza. Al establecer un IVA personalizado el reto es implementar una política efectiva de compensación, con las menores filtraciones posibles.

Los últimos tres escenarios no tendrían efecto en la pobreza ni en la equidad medida por ingresos. El cuarto escenario, que valora las repercusiones de un impuesto del 15% sobre los servicios de cirugía y hospitalarios, incrementaría en 0,3% el gasto como proporción del ingreso

de los hogares de alto poder adquisitivo y de adultos mayores. Estos dos grupos tienen ingresos per cápita muy distintos, pero similares preferencias o necesidades de gasto en salud. Dado el envejecimiento de la población, con el tiempo esta reforma podría afectar a una mayor parte de la ciudadanía. En cuanto al impacto

CUADRO 3.13

Escenarios de reforma fiscal. 2013

Escenario Descripción

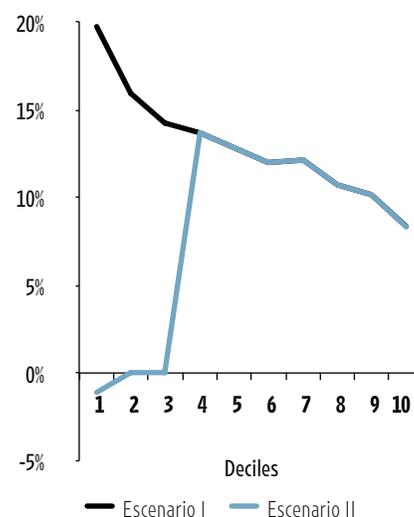
I	Eliminación de todas las exoneraciones del IGV ^{a/} . Nuevo impuesto con tasa del 15% para todos los bienes y servicios.
II	Eliminación de todas las exoneraciones del IGV. Nuevo impuesto con tasa del 15% para todos los bienes y servicios, pero con compensación ^{b/} .
III	Impuesto de 15% a alquileres superiores a un salario base.
IV	Impuesto de 15% a servicios de cirugía y hospitalarios.
V	Impuesto del 5% a servicios de educación superiores a un 35% de un salario base.

a/ IGV: impuesto general de ventas.

b/ La compensación se destinaría a los tres primeros deciles de ingreso.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

GRÁFICO 3.23

Incremento en el gasto de los hogares para dos escenarios de reforma^{a/}. 2013
 (como porcentaje del ingreso^{b/})


a/ Los escenarios de reforma corresponden a los descritos en el cuadro 3.13.

b/ Ingreso corriente neto.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC

CUADRO 3.14

Impacto de cinco reformas fiscales en los hogares, la equidad y la pobreza. 2013

Grupos de hogares	Escenarios				
	I	II	III	IV	V
Incremento del gasto como proporción del ingreso (porcentajes)					
Alto poder adquisitivo	8,8	8,8	0,3	0,3	0,4
Independientes	11,5	10,0	0,0	0,1	0,1
Nuclear joven	11,5	10,1	0,0	0,2	0,1
Nuclear mayor	10,7	9,2	0,0	0,1	0,1
Adultos mayores	10,4	8,5	0,0	0,3	0,1
Rural	12,4	6,8	0,0	0,1	0,0
Impacto en pobreza y equidad^{a/}	Regresivo y aumenta la pobreza	Progresivo y no afecta pobreza	Sin impacto	Sin impacto	Sin impacto

a/ Los efectos sobre la equidad se miden a partir del cambio en el ingreso promedio de cada decil.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

en los hogares de adultos mayores, según Xirinachs-Salazar et al. (2015), las personas que utilizan servicios de hospitalización y cirugía privada pertenecen a los quintiles más altos; sin embargo, para descartar que el impuesto actúe en detrimento de sus condiciones de vida por la reducción en el ingreso, sería necesario realizar un análisis más profundo. En términos generales, la aplicación de medidas de reforma fiscal que no consideren la heterogeneidad de los hogares y a los grupos sociales más vulnerables, puede implicar un sacrificio del desarrollo humano sostenible.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERFILES DE GASTO E INCIDENCIA TRIBUTARIA

véase García-Santamaría
y Jiménez-Fontana
www.estadonacion.or.cr

Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014

El 2014 comenzó con fuertes incrementos en los principales indicadores de precios. El tipo de cambio se depreció significativamente al inicio del año, la inflación se elevó y las tasas de interés mantuvieron una tendencia al alza. En medio de un proceso electoral, estos aumentos causaron incertidumbre en los agentes económicos y restringieron la generación de oportunidades dado que, en esas circunstancias, las personas posponen o limitan sus decisiones de consumo e inversión. Además, el desfase entre las necesidades de divisas de diversas instituciones provocó mayores variaciones en el tipo de cambio y más incertidumbre. Ante esta situación, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) intervino desde distintos frentes, con el propósito de controlar la liquidez en el mercado en colones y reducir las fluctuaciones del tipo de cambio. Hacia el final de año, el BCCR había logrado controlar la inestabilidad y demostró, al menos en el corto plazo, la efectividad de su política monetaria, en un contexto internacional favorable para la misma. No obstante, una vez controlada la turbulencia

del primer semestre de 2014, la excesiva estabilidad del precio de las divisas incrementa la percepción de que, pese a estar en un régimen de flotación administrada, el mercado se comporta como en un régimen de tipo de cambio fijo. Por lo tanto, si no se establecen controles sobre el flujo de capitales internacionales, en el futuro la estabilidad del tipo de cambio podría dificultar un control efectivo de la inflación, especialmente en el actual escenario de alto déficit fiscal.

Fluctuaciones del tipo de cambio aumentaron intervenciones del BCCR

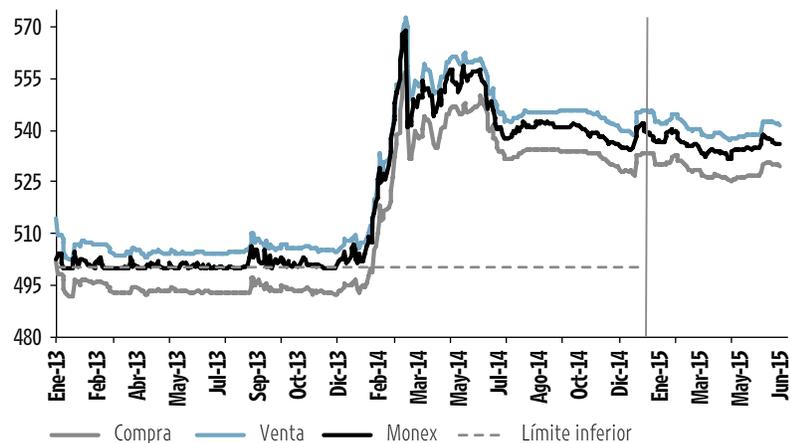
Hasta finales del 2013 la economía nacional operaba con un tipo de cambio prácticamente fijo. Esta estabilidad relativa incentivó mayores operaciones crediticias en dólares. Sin embargo, a partir de diciembre de ese año y hasta finales del primer semestre de 2014 el tipo de cambio se depreció de manera drástica, cerca de un 10% (gráfico 3.24). Las fuertes oscilaciones diarias generaron incertidumbre entre los agentes económicos, sobre todo entre aquellos endeudados en moneda extranjera. Además, los incrementos en el precio de la divisa encarecieron las importaciones, lo que afectó los costos de las empresas que utilizan bienes importados, así como el consumo de las personas. De acuerdo con Castro

(2014), los principales factores que explican la volatilidad de este período son el retiro de estímulos monetarios en las economías desarrolladas, la inseguridad sobre el resultado del proceso electoral costarricense, la incertidumbre sobre la solvencia del sector público no bancario (SPNB), el elevado déficit del Gobierno Central y algunos factores técnicos propios del mercado cambiario.

Parte de la volatilidad del tipo de cambio se debió a las intervenciones que hizo el BCCR en el Monex²², para cubrir las demandas del SPNB. Hasta el 2014, el Banco negociaba en este mercado las divisas requeridas por entidades como Recope o el Ministerio de Hacienda; sin embargo, la magnitud de sus transacciones era desmedida en comparación con el resto de participantes, y generó fuertes variaciones en el tipo de cambio. Por ello en junio de ese año, la autoridad monetaria decidió sacar las operaciones SPNB del Monex, con el objetivo de reducir las fluctuaciones. Como resultado de esta medida, en el segundo semestre de 2014 se observó un intervalo de negociación más estrecho. Además, durante ese período el BCCR también intervino en Monex para evitar cambios abruptos que pudieran dificultar el cumplimiento de su política monetaria. Estos movimientos ocurrieron en un sistema de flotación

GRÁFICO 3.24

Tipo de cambio promedio de compra, venta y Monex^{a/}



a/ El Monex es un mercado mayorista para la compra y venta de monedas extranjeras que funciona desde noviembre del 2006.

RECUADRO 3.9

Banco Central oficializa sistema de flotación administrada

Como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, en 2014 el mercado cambiario operó bajo un sistema de flotación administrada de facto. Este consiste en que el precio de la divisa “flota” según las fuerzas de mercado, pero el Banco Central puede intervenir mediante la compra o venta de dólares en el Monex (Mishkin, 2008), sin indicar cuál dirección busca favorecer. En enero de 2015 el BCCR oficializó la migración del régimen, de bandas cambiarias al de flotación administrada. Por lo dicho antes, el anuncio no implicó cambios significativos en el mercado, dado que el mismo ya había anticipado que el tipo de cambio operaba en este régimen.

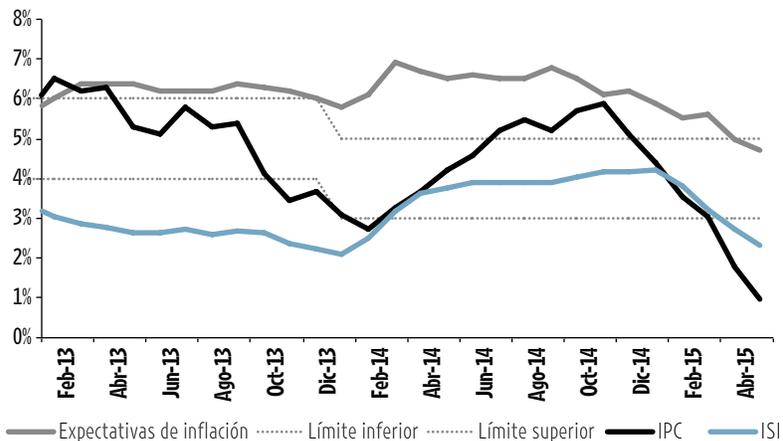
Como parte del proceso de migración, el BCCR manifestó que intervendrá en el mercado mediante dos tipos de operaciones: “intradía”, para disminuir las fluctuaciones en un mismo día, e “interdía”, que se ejecutan durante varios días y pretenden reducir las desviaciones de las tendencias de mediano y largo plazo.

Fuente: Lankester, 2015a, y Castro, 2014, con información del BCCR.

administrada de facto, dado que no fue sino hasta enero de 2015 que se oficializó ese régimen (recuadro 3.9).

La coyuntura internacional de bajos precios de materias primas y tasas de interés ayudó a que las intervenciones del BCCR fueran efectivas para estabilizar las fluctuaciones del tipo de cambio. No obstante, es menester recalcar que, en la medida en que este macroprecio retomó el comportamiento de un tipo de cambio fijo, a futuro ello podría complicar la política monetaria. Un aspecto que podría reducir la relativa estabilidad en el precio de la divisa es la afluencia de dólares por el endeudamiento público externo. Por ejemplo, las emisiones de abril de 2014 y marzo de 2015 fueron

GRÁFICO 3.25

Variación interanual del IPC, el ISI^{a/} y las expectativas^{b/} y metas inflacionarias

a/ El índice subyacente de inflación (ISI) mide la inflación interanual de mediano y largo plazo, excluyendo las variaciones de los precios más volátiles en el corto plazo.

b/ Se miden a través de una encuesta mensual de expectativas de inflación y variación del tipo de cambio, que se aplica a diversos agentes económicos.

Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

parte importante de la oferta de divisas. El ingreso de estos fondos a través de los depósitos del Gobierno en las reservas monetarias internacionales podría generar un exceso de oferta que presionaría por una apreciación cambiaria.

Inflación del 2014 fue la más alta de los últimos cuatro años, pero dio paso a una fuerte reducción en 2015

El encarecimiento de los bienes y servicios regulados, el efecto del tipo de cambio y las expectativas de los agentes económicos fueron determinantes para que el cierre inflacionario de 2014 ascendiera a 5,13%, el más alto desde 2010. El aumento en los precios, sumado a la apreciación cambiaria de los últimos meses del año, redujo el poder adquisitivo de las personas, en un contexto de bajo crecimiento de los ingresos reales de los ocupados. De acuerdo con Lankester (2015a), para mantener la inflación dentro de la meta establecida es necesario tener bajo control cuatro factores: las presiones en la demanda agregada, el “efecto traslado” del tipo de cambio, las expectativas de inflación y los agregados monetarios. En este apartado se examina el comportamiento de estos factores. En términos generales, la desaceleración eco-

nómica del país, al contener la expansión de la demanda agregada, no generó presiones sobre la inflación; en cambio, los demás factores sí incidieron en el nivel general de precios.

A principios del 2014, la volatilidad del tipo de cambio encareció las importaciones y provocó un efecto indirecto en los precios de otros productos. Esto es lo que se conoce como *pass through* o “efecto traslado”. Además, el incremento en los precios de los bienes y servicios regulados aumentó la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) y las expectativas inflacionarias²³. Pese a que durante el primer semestre de 2014 la variación interanual del IPC se ubicó dentro del rango meta, las expectativas se mantuvieron alrededor del 6% (gráfico 3.25). Doce meses después la situación se invirtió: mientras a inicios de 2014 el país enfrentaba presiones inflacionarias, en los primeros meses de 2015 se empezaron a observar presiones deflacionarias.

En respuesta a la depreciación cambiaria y el incremento en las expectativas de inflación, durante el primer semestre de 2014 el BCCR llevó a cabo acciones para reducir las presiones inflacionarias. Utilizó su principal instrumento para controlar el dinero en la economía²⁴:

la tasa de política monetaria (TPM). Los cambios en esta tasa se transmiten al resto de las tasas de interés, lo cual incide sobre las decisiones de ahorro e inversión de los agentes económicos. Esta interacción ocurre principalmente en el mercado integrado de liquidez (MIL), una plataforma de negociación de dinero (recuadro 3.10). El aumento de la TPM, de 3,75% a inicios de 2014 a 5,25% en mayo de ese año, elevó la tasa promedio que se negocia en el MIL, lo cual contuvo el exceso de dinero. Dado este control de la política monetaria, no se dieron presiones sobre la demanda agregada y, por ende, se evitaron mayores incrementos en los precios. Un aspecto que debe considerarse es que en este mercado se realizan operaciones de corto plazo, por lo que, para neutralizar la liquidez por más tiempo, es necesario establecer instrumentos de largo plazo.

Pese a que en los últimos meses de 2014 las variaciones interanuales del IPC²⁵ superaron el 5%, el BCCR no modificó su meta de inflación. Esta decisión, como otras en materia de política monetaria, se basó en las variaciones estimadas de los precios de mediano y largo plazo, las cuales permanecieron dentro del rango. Para tal fin el BCCR utiliza el índice subyacente de inflación (ISI)²⁶, que excluye cambios generados por factores temporales. Además de que no hubo presiones en la demanda agregada, en 2015 las tasas de interés se mantuvieron bajas, el tipo de cambio fue estable y la inflación no tuvo presiones internas ni externas. De esta manera, las expectativas inflacionarias modificaron su tendencia hacia una mayor alineación con el objetivo de la política monetaria, aunque tardaron prácticamente un año.

El BCCR logró efectividad en su política monetaria en un contexto internacional favorable. Sin embargo, esta institución enfrenta la llamada “trinidad imposible”, que pone en riesgo su política de control de la inflación. Esta imposibilidad consiste en la dificultad de controlar los precios de consumo, si el tipo de cambio es fijo y existe movilidad de capitales, sumado a un escenario de alto déficit fiscal. Precisamente por esa dificultad el BCCR migró del régimen de minidevaluaciones al de flotación

RECUADRO 3.10

El mercado de liquidez dentro del objetivo inflacionario

El mercado integrado de liquidez (MIL) opera desde agosto del 2009, como una plataforma segura para la negociación de operaciones crediticias de corto plazo (de uno a noventa días), en moneda nacional o extranjera, para las entidades del sistema financiero nacional. En otras palabras, en el MIL los agentes económicos con excesos de dinero negocian con otros que demandan dinero.

Esta es una herramienta del Banco Central para estabilizar el mercado de dinero según sus objetivos de política monetaria (BCCR, 2015a). En el MIL se ofrecen préstamos a una tasa denominada “facilidad permanente de crédito” (FPC), que se ubica un punto porcentual por encima de la tasa de política monetaria. Además, las entidades financieras pueden optar por realizar depósitos a una tasa que está un punto porcentual por debajo de la TPM y se conoce como

“facilidad permanente de depósito”. Tal como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, de acuerdo con su objetivo inflacionario el BCCR procura, mediante operaciones y subastas de liquidez, que la tasa efectiva en este mercado se acerque lo más posible a la TPM. Por ello el MIL es el espacio donde la TPM tiene un primer efecto como mecanismo de transmisión hacia las demás tasas del mercado. Durante el primer año y medio de operación del MIL, el monto diario negociado fue, en promedio, de alrededor de 72.000 millones de colones. Actualmente esta cifra se ha duplicado, lo que muestra la utilidad de esta instancia para el sector financiero, como recurso para calzar sus posiciones de corto plazo, y para el BCCR como instrumento de política monetaria.

Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

administrada; pese a ello, exceptuando la depreciación en el primer semestre del 2014, el tipo de cambio se ha mantenido prácticamente fijo.

Alza de las tasas de interés se revierte en los primeros meses del 2015

Después de un período de constantes reducciones en las tasas de interés, el 2014 se caracterizó por una moderada tendencia al alza que, como en el caso de los precios de bienes y servicios, se revirtió en el primer semestre de 2015.

Las tasas de interés son importantes para la estabilidad monetaria, pues miden el costo de oportunidad de los consumidores e inversionistas de ahorrar o solicitar un crédito y, por tanto, pueden crear mayores o menores condiciones para el crecimiento económico. Aumentos en las tasas de interés desincentivan el consumo y limitan la generación de oportunidades laborales, al restringir la inversión.

En Costa Rica la tasa básica pasiva (TBP) sirve de referencia para determinar el costo de captación en el sistema finan-

ciario nacional (SFN), es decir, la rentabilidad que obtendrán los ahorrantes. Este indicador se estima como el promedio ponderado de las tasas de interés brutas en colones de los intermediarios financieros. En el 2013 la TBP mantuvo una tendencia a la baja; sin embargo, la volatilidad del tipo de cambio generó incrementos en la tasa durante todo el 2014 (gráfico 3.26). En consonancia con la estabilidad que el BCCR logró en materia cambiaria, a partir del segundo semestre de ese año la TBP logró estabilizarse.

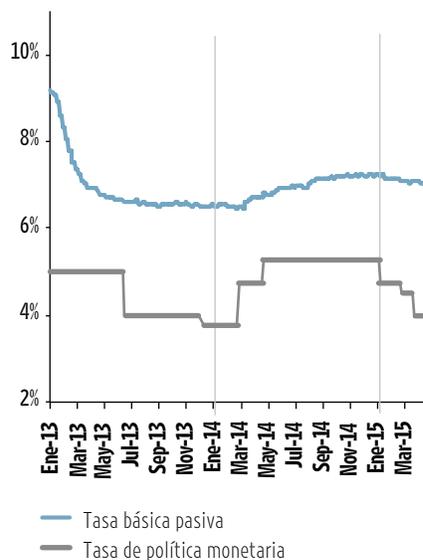
Por su parte, los primeros meses de 2015 se caracterizaron por leves disminuciones en la TBP, explicados en parte por los bajos niveles de inflación, la estabilidad cambiaria y la colocación de bonos de deuda externa. Además, en ese período el Banco Central redujo la TPM con el fin de disminuir las presiones sobre la TBP y las demás tasas de interés de corto plazo del sistema financiero, aunque el efecto de este instrumento monetario es moderado y ocurre de manera rezagada.

Además de las acciones del BCCR, hay tres factores que explican la reducción de las tasas de interés en 2015: i) la estrategia de colocación del Ministerio de Hacienda, ii) el crecimiento del crédito al sector privado, y iii) un retraso en el aumento de la tasa de referencia de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Hacienda no tuvo necesidad de utilizar los fondos de la última emisión de deuda externa de 2014 y optó por captar recursos en el mercado secundario durante los primeros cinco meses de 2015, con instrumentos de más largo plazo y con menores tasas, dada la coyuntura de precios bajos (Lankester, 2015a). Por su parte, el crédito al sector privado ha tenido un crecimiento menor (colonos y dólares) desde el segundo semestre de 2014, con lo cual se han reducido las presiones sobre las tasas de interés. Finalmente, dado que la tasa de política monetaria de los Estados Unidos no ha aumentado, los costos de los títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda no se han ajustado al alza.

Un indicador relevante de la estabilidad monetaria es la tasa de interés activa, que refleja el costo promedio de solicitar un préstamo en el SFN. Esta tasa, en colonos y en dólares, se ha comportado de manera similar a la TBP, con aumentos en 2014 y reducciones en 2015 (gráfico 3.27). Un fenómeno importante es que, dada la coyuntura nacional, la brecha entre la tasa activa promedio en moneda nacional y extranjera ha disminuido levemente. Esto podría incentivar a las personas a asumir créditos en dólares –con tasas más bajas–, sobre todo en un contexto con poca variabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, esto conlleva el riesgo de enfrentar fuertes depreciaciones, en especial para los agentes económicos que no han tomado las previsiones necesarias ante la posibilidad de esta amenaza.

GRÁFICO 3.26

Tasa básica pasiva y tasa de política monetaria



Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

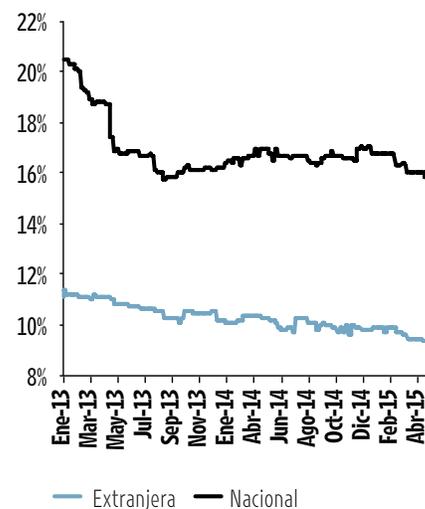
Nota especial: Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país

El desempeño del desarrollo humano sostenible depende de una distribución equitativa de las oportunidades entre todos los ciudadanos y ciudadanas. Para garantizar esa equidad no es suficiente una política monetaria de control de precios. Aunque Costa Rica mantiene una inflación de un dígito desde finales de 2006, por varios años ha existido la percepción de que el costo de vida se ha incrementado. Con el fin de ahondar en este tema, una investigación efectuada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* utilizó la base de datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, del 2011, y determinó que Costa Rica es más cara que varias naciones de América Latina. En esta edición, a partir de un estudio realizado por Mata (2015), se profundiza el análisis para identificar los principales factores que explican el encarecimiento relativo del país en los últimos años.

Conviene recordar que, antes del 2006, Costa Rica tenía inflaciones altas y un régimen cambiario de minidevaluaciones que depreciaba la moneda todos los días.

GRÁFICO 3.27

Tasa de interés activa en moneda nacional y extranjera



Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

Desde una perspectiva internacional, el abaratamiento de la moneda más que compensaba los incrementos en los precios; en otras palabras, el tipo de cambio nominal era depreciado de tal manera que los precios internos se mantuvieran relativamente constantes con respecto a los externos (gráfico 3.28). Entre 2000 y 2006 se observaron comportamientos muy similares en la variación nominal del tipo de cambio y la del poder adquisitivo (PPA), que mide las diferencias en el costo de los bienes y servicios entre países eliminando las distorsiones que introducen las diferencias de precios entre ellos.

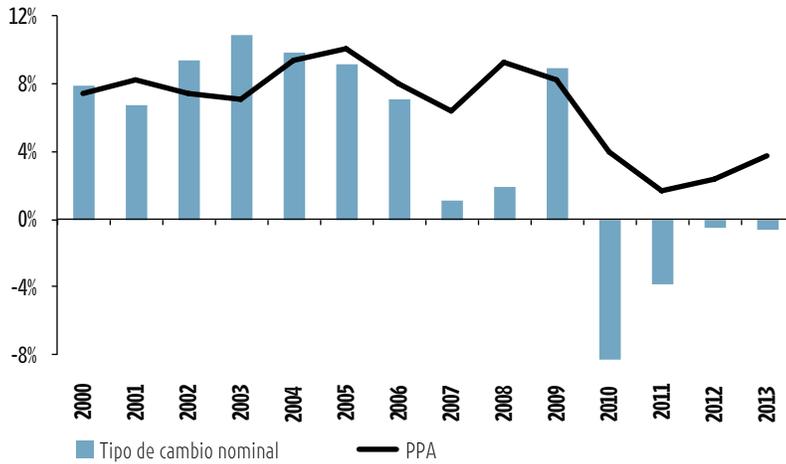
A finales del 2006, con la entrada del régimen de bandas cambiarias, el tipo de cambio se comenzó a ajustar según el mercado, aunque dentro de unos límites establecidos por el Banco Central. El precio de la divisa disminuyó y a partir de entonces se mantuvo anclado a la banda inferior, lo que implicó una apreciación de la moneda. Como puede verse en el gráfico 3.28, en la última década solo en un año (2009) el tipo de cambio nominal varió por encima del PPA. Nótese que las diferencias son especialmente amplias en el período 2010-2013. De ahí que pueda afirmarse que la apreciación



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA MONETARIA
véase Lankester, 2015a
www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 3.28

Variación de la PPA^{a/} y el tipo de cambio nominal de Costa Rica en relación con Estados Unidos

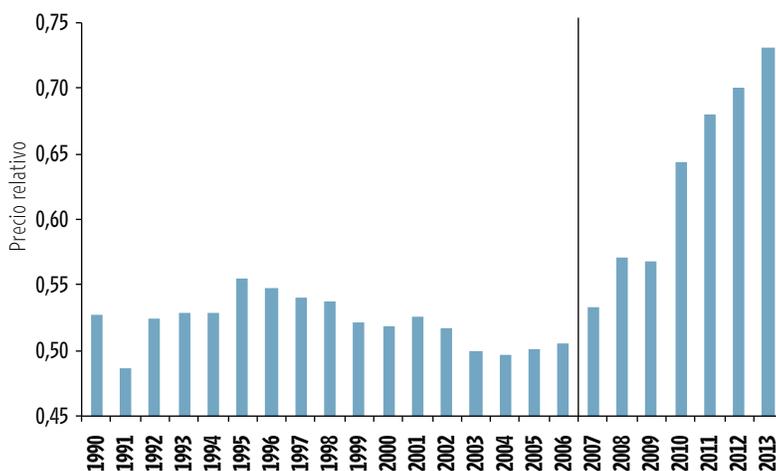


a/ Paridad de poder adquisitivo (PPA): valor de los bienes y servicios finales producidos en un país "X" durante un año, pero no expresado en términos de los precios de ese país, sino de los precios de Estados Unidos, que se toman como base de cálculo para "X" y para todos los demás países. De este modo es posible comparar países eliminando las distorsiones provocadas por las diferencias en los precios que existen entre ellos.

Fuente: Mata, 2015, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial.

GRÁFICO 3.29

Variación de los precios relativos de Costa Rica con respecto a Estados Unidos



Fuente: Mata, 2015, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial.

experimentada con el régimen de bandas cambiarias contribuyó al aumento de los precios relativos en Costa Rica. En efecto, a pesar de que con el nuevo régimen la inflación disminuyó a un dígito, la reducción de los precios absolutos fue inferior al precio de la divisa, por la

apreciación cambiaria. Así las cosas, un factor importante en el encarecimiento relativo del país fue la evolución del tipo de cambio de su moneda con respecto a la de Estados Unidos.

El segundo factor asociado al encarecimiento del país es la evolución de los

precios internos de los bienes y servicios. Al analizar los precios de consumo en Costa Rica (con respecto a Estados Unidos) desde 1990, se observa que fueron relativamente estables hasta 2006, debido a la aplicación del mecanismo cambiario antes explicado. A partir del 2007, aunque la inflación bajó, se dio un aumento relativo en los precios que coincidió, como se ha dicho, con la migración del régimen de minidevaluaciones a las bandas cambiarias (gráfico 3.29). Además, aunque en la última década la inflación en Costa Rica fue menor al promedio de los últimos treinta años, sigue siendo mayor que la de Estados Unidos, lo que significa que el país mantiene precios nominales más elevados²⁷. Habrá que esperar a que finalice el 2015 para examinar el efecto de la inflación cercana a cero reportada poco antes del cierre de edición del presente Informe.

Por otra parte, entre 2005 y 2011 Costa Rica tuvo precios relativos menores a los del promedio de América Latina y el Caribe, pero a partir del último de esos años se registró una expansión acelerada. Aunque el ingreso promedio de los hogares creció, no ha sido suficiente para compensar los aumentos de los precios internos y los incrementos en el ingreso de los países latinoamericanos y caribeños. En consecuencia, la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar con el ingreso promedio de Costa Rica ha disminuido en contraste con la región. Entre las posibles causas de la apreciación cambiaria podrían mencionarse los cambios en la economía real, la inversión extranjera directa o los precios de los servicios, o podría atribuirse a fenómenos financieros como el arbitraje en las tasas de interés y el exceso de liquidez en moneda internacional. Se requiere una investigación más precisa al respecto.

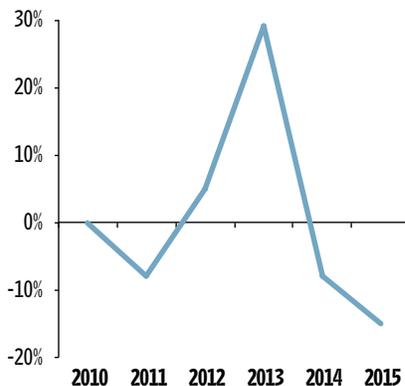
El encarecimiento relativo de Costa Rica en relación con América Latina implicó aumentos en los costos de producción y pérdida de competitividad. Esto se refleja en los resultados de la encuesta trimestral "Pulso Empresarial", de la Uccaep, para los años 2014 y 2015. Según esa consulta, por ejemplo, la mayor preocupación de las y los empresarios es el incremento de los precios de los combustibles y la electricidad (Uccaep,

2015). Esta inquietud se explica en gran medida porque en 2013 aumentó en un 29% el precio promedio de la tarifa eléctrica para el sector que consume 3.000 kW/h (gráfico 3.30). Sin embargo, es importante reconocer que después de 2013 se observa un cambio de tendencia en el precio promedio de la electricidad: los incrementos primero se desaceleran y luego muestran variaciones negativas. Como resultado, en mayo de 2015 la tarifa promedio fue un 4% menor que el valor registrado en mayo de 2009 y el de las empresas analizadas (CNFL, Jasec, ESPH). Solo en el caso de la CNFL la tarifa de 2015 era mayor a la de 2009, pero inferior a la inflación acumulada del período, lo cual significa que en términos reales era menor. Por lo anterior, aunque existe un malestar general por los aumentos en la electricidad, en promedio los precios son similares a los de 2009. En este caso, las percepciones no se ajustaron al cambio de situación.

Por su parte, el precio de los combustibles tiene un efecto indirecto en la tarifa de la electricidad. En los últimos años, ante la incapacidad de satisfacer por completo la demanda eléctrica, se ha optado por cubrir el faltante por medio de la generación térmica, lo que tiene un alto impacto no solo sobre el ambiente, sino también en los costos, especialmente en épocas de sequía. El precio de los combustibles en Costa Rica se incrementó de manera considerable al empezar 2013 y se redujo a finales del año. Volvió a aumentar a principios de 2014 y registró nuevas bajas a inicios de 2015. Los cambios en las tarifas nacionales obedecen en parte a variaciones coyunturales en el mercado mundial. Por ejemplo, en enero de 2015 el barril de petróleo se cotizaba a la mitad del precio que tenía a finales de julio de 2014. El aumento en el uso de hidrocarburos para generar electricidad causa mayor inestabilidad en el costo del servicio, al vincularlo con las variaciones en el precio externo. Aquí de nuevo hay un cambio de tendencia que es importante considerar: la caída del precio internacional del petróleo contribuyó a aliviar la presión sobre los precios de la electricidad. Los incrementos que se registraron en 2013 en ese rubro y en el de combustibles tuvieron un impacto en

GRÁFICO 3.30

Variación en el precio de la tarifa general de electricidad^{a/}
(primeros 3.000 kW/h)



a/ Se estima la variación anual en la tarifa promedio al mes de mayo de cada año en las siguientes empresas: CNFL, Jasec y ESPH.

Fuente: Mata, 2015, con datos de Aresep.

las expectativas empresariales; sin embargo, el encarecimiento se debió a factores coyunturales, no a aumentos permanentes, y es claro que las expectativas no se ajustaron con rapidez ante las nuevas condiciones.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
COSTO DE VIDA

véase Mata, 2015 en
www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Variaciones en los precios regulados y el ciclo electoral

Con motivo de las elecciones de febrero y abril de 2014, para este Informe se llevó a cabo un análisis de largo plazo de la relación entre las variaciones del índice de precios de bienes y servicios regulados, y el ciclo electoral. Indagar sobre el tema es importante para este capítulo, pues ayuda a despejar una incógnita: ¿en tiempos electorales, se incide en la economía con el fin de crear un clima artificialmente benigno, que contribuya a inclinar las preferencias de los votantes en favor del partido que detenta el poder?

Investigaciones previas del PEN no encontraron evidencia de que los gober-

nantes utilicen su poder discrecional sobre el gasto público para modificar las expectativas de los votantes de previo a las elecciones. Las razones provienen de las reglas políticas e institucionales que rigen el sistema electoral y los procesos presupuestarios en el país. Por una parte, el sistema electoral prohíbe la reelección sucesiva en el Ejecutivo y el Legislativo, lo que reduce el incentivo del gobernante para manipular el gasto público (no es lo mismo trabajar para su propio futuro político, que para el de otra persona, aunque sea del mismo partido). Por otra parte, la rigidez del gasto del Gobierno Central y el hecho de que cerca del 60% del gasto público consolidado (todo el sector público) está regulado por normas presupuestarias distintas, que impiden el control directo del Ejecutivo, limitan este tipo de manipulación.

No obstante podría suceder que, en presencia de estas dificultades, se utilicen otros medios para manipular el gasto público con fines electorales. Lankester (2015b) exploró la posibilidad de que un gobierno emplee herramientas indirectas de intervención económica a través del mercado de bienes y servicios regulados, los cuales pueden ser usados en función de un ciclo político. La premisa es que los gobernantes tienen incentivos para fijar precios altos cuando están lejos del período electoral, y precios bajos cuando las elecciones se acercan, de modo que los consumidores (votantes) reciban un beneficio. En esta sección se analiza si esta hipótesis tiene algún asidero en la realidad nacional.

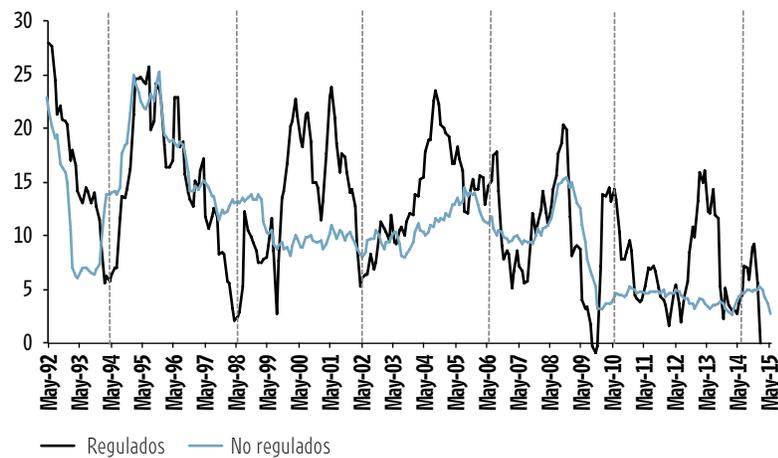
Lankester estudió el índice de precios al consumidor de los bienes y servicios regulados en tiempos electorales y no electorales, con el fin de determinar si existen o no patrones alterados al aproximarse las elecciones nacionales. En un primer análisis los resultados fueron concordantes con la teoría de ciclos políticos, pues en las últimas seis elecciones nacionales (desde 1994) se observan reducciones en la variación interanual de los precios, seguidas de movimientos en el sentido opuesto (gráfico 3.31). Sin importar la fecha del período electoral, el comportamiento del índice parece mantenerse: tiende a la baja antes del mes electoral y luego se revierte. Estas variaciones

no implican necesariamente que la inflación en su conjunto se vea afectada de la misma manera, pues el índice incluye una gran cantidad de bienes y servicios no regulados que, como puede verse en el gráfico 3.31, no tienen un comportamiento similar. No obstante, sí pueden presionar su evolución o alterar potencialmente las preferencias electorales, pues algunos de los bienes y servicios regulados son de gran interés para el público. Cabe mencionar que durante el período del análisis la canasta de consumo del IPC sufrió modificaciones, pero ello no impidió lograr el principal objetivo del trabajo aquí reseñado, que fue estudiar las tendencias.

Es preciso no adelantar conclusiones a partir de esta primera constatación. Un paso analítico indispensable es descomponer la categoría “bienes y servicios regulados”, pues comprende una amplia canasta de productos. ¿El comportamiento observado responde a un movimiento generalizado de todos los bienes y servicios regulados, o solo al de unos pocos, aunque importantes? Con el fin de determinar si existen o no conductas selectivas en algunos productos específicos, se analizaron las variaciones interanuales de una serie de bienes y servicios. De todos ellos, solo se observó un comportamiento similar al del ciclo político en el caso de la gasolina. En otras palabras, los aparentes ciclos políticos de los bienes y servicios regulados no corresponden a un comportamiento generalizado, sino que están influidos por lo que ocurre con un producto en particular: la gasolina.

El gráfico 3.32 muestra las variaciones en el precio de la gasolina en los meses anteriores y posteriores a tres elecciones. La relevancia de estos cambios se debe a su repercusión en los costos de una parte significativa de los bienes y servicios del país. Los altibajos en el precio del combustible pueden tener un efecto “bola de nieve” en la economía, al afectar sectores clave como por ejemplo el transporte. En un análisis de sensibilidad realizado por Agüero (2015) con base en la matriz de insumo producto (MIP) 2011 del BCCR (2014), se determinó que un aumento promedio de los combustibles²⁸ genera un incremento en el costo del transporte, de 3,3% sobre el valor agregado total, en caso de que todo

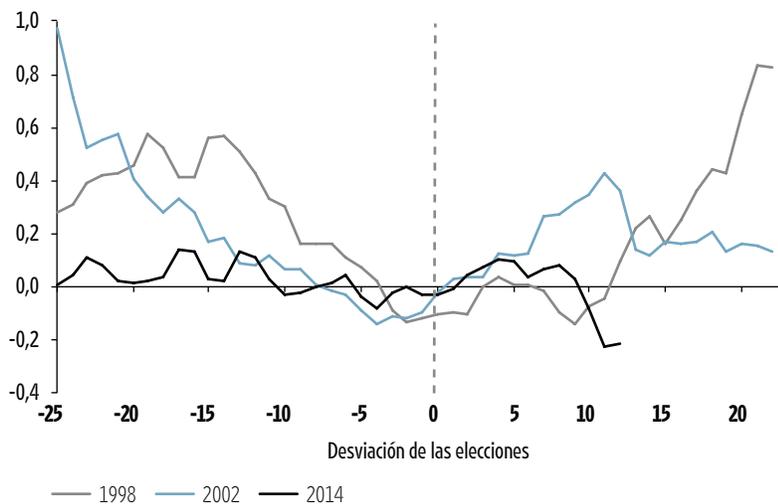
GRÁFICO 3.31

Variación interanual del IPC para productos regulados y no regulados^{a/}

a/ Las líneas punteadas corresponden a los meses electorales.

Fuente: Lankester, 2015b, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.32

Variación en el precio de la gasolina^{a/} en los meses previos y posteriores a tres procesos electorales

a/ Las variaciones se determinan a partir del índice de precios regulados desestacionalizado. La tendencia previa al cero indica el comportamiento de las variaciones antes de las elecciones. El comportamiento después del cero muestra la tendencia después de las elecciones.

Fuente: Lankester, 2015b, con datos del BCCR.

el impacto del aumento inicial se traslade al consumidor final. Es claro, entonces, que los cambios en los precios de los bienes y servicios regulados, y sus efectos indirectos en la economía, no solo dificultan el control de la inflación sino que además afectan el ingreso de los consumidores y la competitividad empresarial.

»
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CICLOS POLÍTICOS Y MERCADOS
REGULADOS EN COSTA RICA**
véase Lankester, 2015b, en
www.estadonacion.or.cr

Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización

En 2015 se cumplieron veinte años de la reforma más importante efectuada en el sistema bancario costarricense desde su nacionalización en 1948. En 1995 se rompió el monopolio público sobre las cuentas corrientes, con lo que se consumó el proceso de liberalización iniciado a mediados de la década de los ochenta. El objetivo de esta decisión era promover una mayor competencia y eficiencia en la canalización de recursos hacia los sectores productivos, para así fomentar el crecimiento económico en el corto y el mediano plazo. Con motivo del vigésimo aniversario de la reforma, este apartado analiza si la aspiración de mayor competitividad y menor concentración del sistema bancario fue alcanzada, un asunto que el *Informe Estado de la Nación* no había estudiado hasta ahora. Es importante indicar que en esta ocasión no se explora en profundidad si la promesa sustantiva, la canalización de más recursos hacia los sectores productivos, se ha cumplido. Anteriores ediciones de este Informe ya han abordado el tema, señalando una inconveniente reorientación hacia el crédito personal y de consumo y un relativo alejamiento de la producción. Este aspecto es tratado someramente en la presente entrega.

El monopolio bancario a favor del Estado, creado en 1948 con la nacionalización de los depósitos en cuentas corrientes, se estableció bajo la premisa de que los depósitos públicos debían destinarse al desarrollo productivo, con tasas de interés subsidiadas. A partir de los años sesenta, el país aprobó una serie de reformas legales que flexibilizaron las limitaciones para la captación de depósitos²⁹ y permitieron obtener recursos del público mediante la emisión de certificados de inversión en colones y la eliminación de la práctica de fijar las tasas de interés de los intermediarios financieros. Además, en los años ochenta se modificó la Ley de la Moneda para dar mayor participación a la banca privada. En términos generales, estas medidas buscaban fomentar la competencia, para disminuir los altos márgenes de intermediación que cobraban los bancos estatales y reducir

el control político sobre el crédito. No puede afirmarse, pues, que la liberalización del sistema bancario se inició con la ruptura del monopolio estatal sobre las cuentas corrientes, pues ya existía un proceso previo. Sin embargo, la reforma de 1995 es la más importante y simbólica de todas, porque derribó la piedra angular del régimen instaurado en 1948.

Un primer impacto de la reforma se observa cuando se analiza el balance de la industria bancaria, medido por el valor de sus activos, que aumentó considerablemente en las dos últimas décadas. Entre 1995 y 2014 el sector creció a una tasa real promedio del 8% anual, lo que implicó que en ese período se cuadruplicaran los activos agregados medidos en términos reales del Sistema Bancario Nacional. Esto incrementó la disponibilidad de crédito para las empresas y los hogares.

Un segundo efecto de la reforma es el modo en que se han distribuido los activos bancarios entre distintas actividades. Comparada con la década de los noventa, la composición del crédito ha cambiado: se redujo la participación relativa de los sectores agropecuarios tradicionales en favor de la industria y los servicios, y está en auge el crédito destinado a la vivienda y el consumo de los hogares, que se duplicó al pasar de menos del 25% de la cartera total en 1995, a más del 50% en 2014 (recuadro 3.11). Estos resultados han sido influenciados por la aparición de actores no tradicionales que participan en el financiamiento crediticio de los hogares.

Un objetivo explícito de la reforma de 1995 fue, como se dijo, fomentar la competencia entre bancos. Para estimar esta última se determina el grado de concentración en el sector, cuyos indicadores se basan en la premisa de que cuando existen muchos bancos similares en tamaño y –por lo tanto– baja concentración, se promueve la competencia. En tales condiciones, el número de participantes debería aumentar, a la vez que se reduce el peso relativo de cada uno de ellos. A partir de un estudio realizado por Villamichel (2015), se analizó la concentración de los mercados bancarios en Costa Rica. Uno de los indicadores más utilizados con este propósito es el

diagrama de Lorenz, el cual ubica en el eje vertical el porcentaje acumulado de los bancos según su nivel de activos y en el eje horizontal el porcentaje acumulado de bancos. La línea diagonal que sale del origen muestra una situación de perfecta competencia, que sería el caso en que todos los bancos tienen el mismo monto de activos. Una curva por debajo de la diagonal significa que existe concentración bancaria.

El gráfico 3.34 presenta la curva de Lorenz para la distribución de activos entre los bancos en 1995 y 2014. En ambos años las curvas están por debajo de la diagonal, lo cual significa que una gran parte de los activos se concentra en pocas entidades. Aunque la concentración disminuyó en el período de estudio, todavía existe un amplio margen de mejora. Lo anterior se puede resumir con el indicador conocido como pseudo-Gini, que estima la concentración representada en la curva de Lorenz; este puede tomar valores entre cero (todos los bancos tienen el mismo tamaño) y uno (un solo banco captura todos los activos del mercado). De 1995 a 2005, el pseudo-Gini se redujo de 0,77 a 0,62, lo que demuestra el impacto de las reformas para ampliar la competencia bancaria. Sin embargo, desde 2005 este indicador prácticamente no ha variado, lo que sugiere un estancamiento de ese proceso (Villamichel, 2015).

Otro indicador que mide la concentración es el índice Herfindahl-Hirschman (HHI), que considera la distribución del tamaño de las empresas que conforman el mercado³². Cuando el índice se aproxima a cero significa que el mercado está constituido por un gran número de entidades de igual tamaño. Un HHI menor a 10% se cataloga como no concentrado, entre 10% y 18% como moderado, y superior a 18% como concentrado. Un HHI de 100% será indicativo de un mercado con un solo participante. Los resultados también muestran una rápida dispersión después de 1995, que se estabilizó desde mediados de 2005. Cuando se descomponen los balances por moneda se observa que el indicador en dólares ha sido el principal responsable del desarrollo bancario (gráfico 3.35), mientras que en colones la concentración en el Sistema

RECUADRO 3.11

Aumenta el acceso al crédito de los hogares costarricenses

Desde 2004 se ha incrementado considerablemente el acceso al crédito de los hogares costarricenses, sin alcanzar niveles de excesivo endeudamiento generalizado. Como proporción del ingreso, el endeudamiento del grupo más adinerado se concentra en las instituciones del sistema financiero nacional, mientras que los hogares de los primeros quintiles usan con más frecuencia los créditos comerciales, que no están regulados como los de las entidades financieras.

En Costa Rica, los créditos para adquirir bienes y servicios son otorgados tanto por las entidades del sistema financiero (bancos, cooperativas, mutuales) como por empresas comerciales. A pesar de su importancia en la economía, existe poca información acerca del crédito dirigido a los hogares. Jiménez y Retana (2015) utilizaron datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2004 y 2013, para analizar el nivel de endeudamiento de ese grupo, empleando como indicador las cuotas de los créditos pagados³⁰.

Uno de los principales hallazgos del estudio es que, durante el período analizado, el acceso al crédito de los hogares se incrementó en diez puntos porcentuales y alcanzó un 69% en 2013. Las empresas comerciales son las principales fuentes de estos créditos, sobre todo entre los hogares de bajos ingresos³¹ de zonas rurales, con jefaturas jóvenes y pocos años de escolaridad. El segundo lugar en importancia lo ocupan los préstamos para consumo no relacionados con vivienda, los cuales, en 2013, estaban presentes en el 29,8% de los hogares, especialmente en aquellos con jefaturas jóvenes, altos niveles educativos y en los quintiles de mayor ingreso (gráfico 3.33). Por su parte, la mayor parte de las tarjetas de crédito se utiliza en hogares urbanos con jefaturas de edades intermedias y altos niveles de escolaridad.

En 2013 los hogares dedicaron el 12% de su ingreso al servicio de sus deudas, casi el doble de lo reportado en 2004.

En promedio, no se observa un alto y generalizado nivel de endeudamiento. No obstante, un 8,5% de hogares destina más de un 30% de su ingreso al pago de sus préstamos. Este grupo, aunque minoritario, podría ser preocupante, dado que en la administración del riesgo del crédito se recomienda evitar endeudamientos superiores a ese porcentaje.

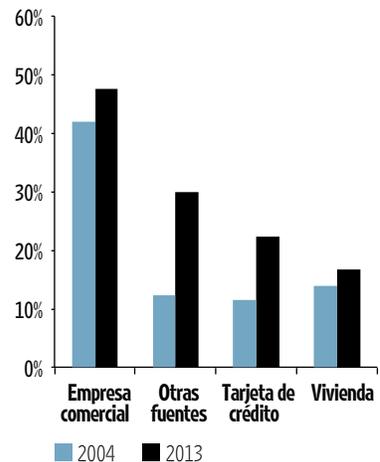
Los hogares de bajos ingresos tienen una mayor proporción del servicio de sus deudas fuera del sistema financiero, específicamente con empresas comerciales, mientras que los créditos de vivienda, las tarjetas de crédito y otros tienen una baja importancia relativa. Las familias de mayor ingreso tienen la mayor proporción del servicio de la deuda en préstamos de consumo y vivienda, otorgados sobre todo por el sector financiero. A pesar de que los comercios son la fuente más usual de crédito para los hogares, no lo son desde el punto de vista del monto del servicio de la deuda. Desde esta perspectiva son más importantes los "otros créditos" (consumo, principalmente) y vivienda. En cuanto a las tarjetas de crédito, representan un 11,3% del servicio de la deuda, con un rango que va de 4,1% en el quintil de menor ingreso, hasta un 14,5% en el de mayor ingreso.

El acceso al crédito para los hogares es indispensable, no solo para el consumo individual, sino para el crecimiento económico. Por ello es necesario que las personas tomen sus decisiones crediticias con información veraz y comprensible, a fin de evitar endeudamientos excesivos que pueden reducir el bienestar de los hogares y afectar la estabilidad del sistema financiero. Convendría entonces considerar la posibilidad de ampliar el ámbito de la Central de Información Crediticia de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), para mejorar la administración del riesgo de los créditos otorgados.

Fuente: Jiménez y Retana, 2015, con datos de las Enigh 2004 y 2013, del INEC.

GRÁFICO 3.33

Proporción de hogares con acceso a crédito, según tipo de deuda



a/ La categoría "Otras fuentes" incluye otros préstamos no relacionados con vivienda, que corresponden fundamentalmente a créditos para consumo.

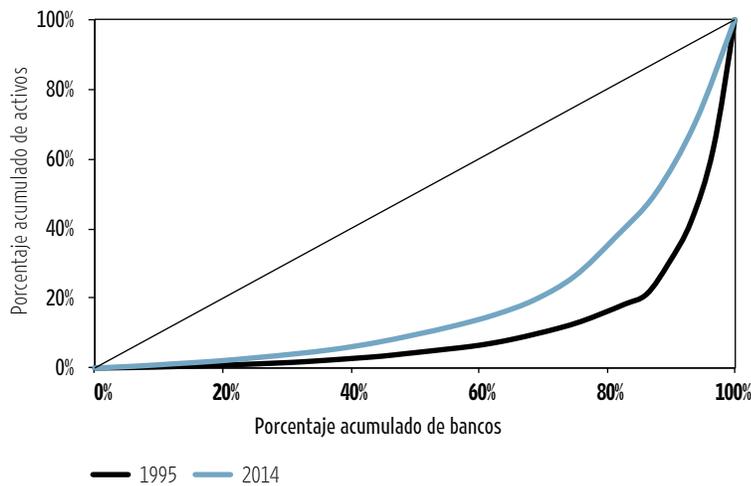
Fuente: Jiménez y Retana, 2015, con datos de las Enigh 2004 y 2013, del INEC.

Bancario Nacional se ha mantenido elevada. En otras palabras, con la entrada de los bancos privados y el desarrollo del mercado en dólares se logró equiparar un poco el tamaño relativo de los bancos y, por lo tanto, se ha reducido modestamente la concentración.

Mientras existan facilidades para la entrada de nuevos participantes al mercado, el aumento de la competencia incentivará la reducción de costos, gracias a las economías de escala que se logran con el crecimiento del negocio, lo que podría promover un mercado más concentrado. El modelo de Panzar y Rosse, de 1987, es uno de los más utilizados para medir la competencia en la industria bancaria, pues analiza la sensibilidad de los ingresos de los bancos ante cambios en los precios de sus insumos financieros y no financieros. Por ejemplo, la tasa de interés que cobran esas entidades debería estar determinada en forma directa por sus costos. En este caso, la competencia se mide por el grado en que un cambio se refleja en el precio de los insumos sobre los ingresos del banco: cuanto más sensibles son los ingresos a los cambios de sus costos, menor es el poder de mercado

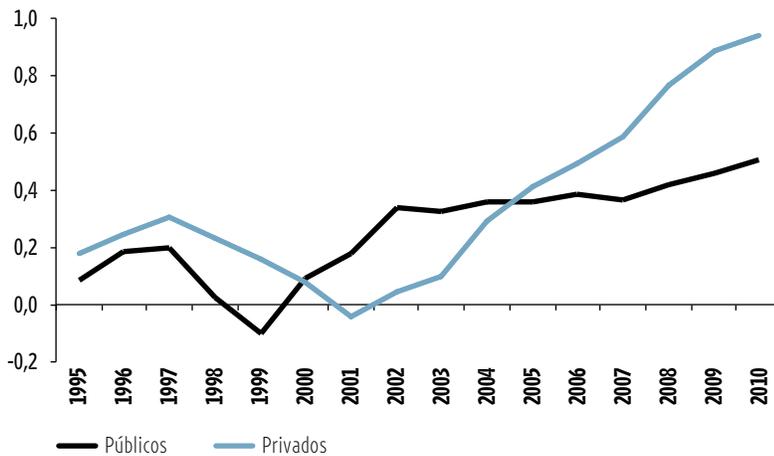
GRÁFICO 3.34

Curva de Lorenz del Sistema Bancario Nacional y sus activos



Fuente: Villamichel, 2015, con datos de la Sugef.

GRÁFICO 3.35

Indicador de competencia en colones, por tipo de banco^{a/}

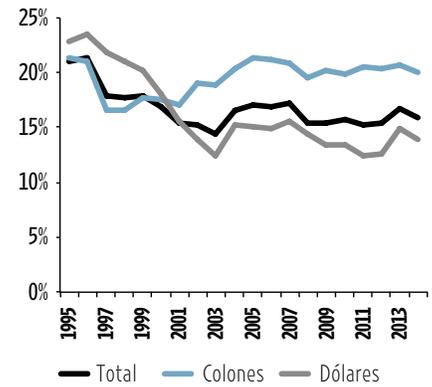
a/ El indicador representa el grado en que el entorno obliga a los participantes a ajustar sus tasas activas, que determinan sus ingresos financieros, ante cambios en sus costos a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si el indicador es menor que cero se considera que el comportamiento es de monopolio, entre cero y uno representa un mercado oligopólico y si es mayor o igual a uno es un mercado en competencia. El período corresponde a promedios móviles quinquenales. El gráfico excluye a los bancos especiales: Banco Popular y Banco Hipotecario de la Vivienda.

Fuente: Villamichel, 2015, con datos de Sugef.

que puede ejercer y, por lo tanto, hay menos posibilidades de que predominen comportamientos no competitivos. El indicador “H” representa el grado en que el entorno obliga a los participantes a ajustar sus tasas activas, que determinan sus ingresos financieros ante cambios

en sus costos a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si el indicador es menor a cero se considera que el comportamiento es de monopolio, entre cero y uno representa un mercado oligopólico y si es mayor o igual a uno es un mercado en competencia.

GRÁFICO 3.35

Índice Herfindahl-Hirschman^{a/} de activos del Sistema Bancario Nacional, por año y moneda

a/ El índice Herfindahl-Hirschman mide la concentración de activos en el Sistema Bancario Nacional. Cuando su valor se aproxima a cero significa que el mercado está constituido por un gran número de empresas de igual tamaño, y cuando es igual a 100% significa que solo hay un participante.

Fuente: Villamichel, 2015, con datos de la Sugef.

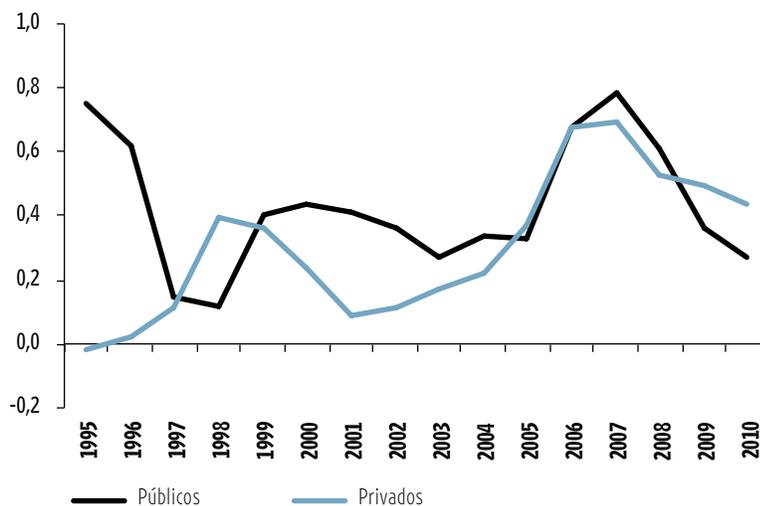
Los resultados de las estimaciones para el Sistema Bancario Nacional, por moneda, muestran un aumento generalizado de las condiciones de competencia, especialmente después de 2005; sin embargo, hay notables diferencias entre los sectores público y privado. En el mercado en colones, los bancos públicos se encuentran en el rango de competencia oligopólica, es decir, enfrentan menos competencia, mientras que los bancos privados se ajustan a las tasas establecidas por los entes públicos (gráfico 3.36). Aunque el número de bancos públicos es escaso, la tendencia ha sido alejarse del monopolio, lo cual implica que se ha incrementado el tamaño de las entidades más pequeñas de este sector.

En términos generales, el mercado tiende lentamente a una mayor competencia y los resultados revelan la existencia de nichos especializados. Por ejemplo, la banca pública se especializa en el mercado en colones, donde tiene menos competencia. En cambio los bancos privados, que enfrentan más competencia para la captación en colones, podrían estar concentrándose en las operaciones en dólares. Sin embargo, con la migración

del régimen de minidevaluaciones al de bandas cambiarias, la competencia en el mercado en dólares disminuyó (gráfico 3.37).

En resumen, en los últimos veinte años la eliminación de los obstáculos para la entrada al mercado bancario generó el crecimiento de este sector, una mayor disponibilidad de ahorro y crédito, más eficiencia con un menor costo relativo de intermediación y menor concentración del negocio en condiciones de mayor competencia. No obstante, a partir de mediados de la década de 2000, la tendencia hacia una mayor competencia se frenó. El cambio en la composición del crédito, que restó participación a las actividades productivas a favor de los préstamos personales para vivienda y consumo, profundizó significativamente el alcance de los bancos y contribuyó a la diversificación del riesgo. Pero también es cierto que algunos sectores productivos resultaron afectados o no recibieron los beneficios prometidos por la liberalización bancaria. Los frutos de la reforma son positivos al contrastarlos con los objetivos originales de incrementar la eficiencia y la competitividad del sistema financiero, dominado inicialmente por los bancos estatales. Sin embargo, veinte años después Costa Rica enfrenta el reto de definir los siguientes pasos para dar un nuevo impulso al sistema bancario y asegurar que sea una herramienta más eficaz para promover el desarrollo humano.

GRÁFICO 3.37

Indicador de competencia en dólares, por tipo de banco^{a/}

a/ Indicador H de competencia. El período corresponde a promedios móviles quinquenales. El gráfico excluye a los bancos especiales: Banco Popular y Banco Hipotecario de la Vivienda.

Fuente: Villamichel, 2015, con datos de la Sugef.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COMPETENCIA DEL SECTOR
BANCARIO**

véase Villamichel, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

La investigadora asociada fue Pamela Jiménez-Fontana.

Se elaboraron los siguientes insumos: *La importancia de la gestión municipal en el ecosistema de negocios de la mipyme y su relación con la competitividad y el desarrollo cantonal en Costa Rica*, de Lizette Brenes, Ligia Bermúdez, Katherine Bermúdez, Daniela Jiménez y Carlos Campos; *Análisis del dinamismo de las exportaciones de bienes de Costa Rica: evolución durante la última década*, de Francisco Gamboa; *Estilo de gastos de los hogares y el impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal*, de Cathalina García-Santamaría y Pamela Jiménez-Fontana; *Impulso al crecimiento y desarrollo turístico en Costa Rica*, del ICT; *Análisis de la política monetaria del 2014 y Ciclos políticos y mercados regulados en Costa Rica*, de Valerie Lankester; *Análisis del costo de vida y disparadores de costos de producción en Costa Rica*, de Catherine Mata; *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*, de Karla Meneses y Daniela Anda; *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica*, de Álvaro Ramos, y *Análisis de los veinte años de competencia en el sector bancario costarricense*, de Pablo Villamichel.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Efecto del incremento en el precio de los insumos regulados*, de Diego Agüero; *Los servicios como determinantes del desempeño del sector industrial*, de Jorge Arbache,

Luis Loría, Rudolf Lücke, Nanno Mulder e Isabel Patiño; *La evolución de la inversión extranjera directa y el caso de Costa Rica*, de Cepal; *El crédito de los hogares*, de Ronulfo Jiménez y Andrés Retana; *Análisis de bases de datos del inventario de oferta turística en Caribe Sur*, de Pamela Jiménez-Fontana y Esteban Durán; *Movilidad en el mercado laboral*, de Pamela Jiménez-Fontana y Rafael Segura, y *Productividad y crecimiento de las empresas en Costa Rica*, de Ricardo Monge y Federico Torres.

Un agradecimiento especial a Allan Flores, Pablo Villamichel, Edgar Robles, José Angulo, Ricardo Matarrita, Ricardo Monge, Miguel Ángel Rodríguez, Jeffrey Orozco, Hairo Rodríguez, José Luis Arce, Susan Rodríguez, Karla Meneses, Jennyfer León, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Jorge Vargas y Miguel Gutiérrez, por sus comentarios como lectores críticos. A la Uccaep, el Observatorio de Mipymes de la UNED, el INEC, el Banco Central de Costa Rica, Canatur y Cinde, por el acceso a sus bases de datos. A Luis Loría, Jorge Mario Martínez, Rodolfo Lizano, Roxana Arguedas, Tatiana Cascante, Yanira Xirinachs, Natalia Carvajal, Juan Rafael Vargas y Mauricio Soto, por la información aportada. A Hannia Vega y José Antonio Ventura, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Natalia Morales, Rafael Segura y Esteban Durán por el procesamiento y edición de información.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, Leonardo Merino, Jorge Vargas Culléll, Miguel Gutiérrez Saxe, Esteban Durán y Jennyfer León.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 10 de abril, 8, 18, 20, 21 de mayo, 16 y 19 de junio y 3 de julio de 2015, con la participación de: Pablo Abarca, Rodrigo Aguilar, Diego Agüero, Eduardo Alonso, Osvaldo Alvarado, Daniela Anda, Jorge Luis Araya, José Luis Arce, Rodrigo Arce, Roxana Arguedas, Edna Camacho, Daniela Castro, Rafael Carrillo, Tatiana Cascante, Milton Castillo, Frank Cerdas, Karen Chacón, Diandra Chávez, Willy Chávez, Esteban Durán, Allan Flores, Juan José Flores, John Fonseca, Oscar Fonseca, Francisco Gamboa, Cathalina García, Francisco Garro, Diego González, Velia Govaere, Jorge Guardia, Miguel Gutiérrez, Emmanuel Hess, Roberto Jaikel, María Jarquín, Pamela Jiménez-Fontana, Valerie Lankester, Jennyfer León, Valeria Lentini, Karina López, José Luis Loría, Luis Loría, Kattia Madrigal, Catherine Mata, Cindy Medaglia, Karla Meneses, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Karla Montero, Alberto Mora, Héctor Morales, Roxana Morales, Nanno Mulder, Evelyn Muñoz, Jorge Muñoz, Jorge Oguilve, Rubén Pacheco, Isabel Patiño, Priscilla Piedra, Obryan Poyser, Alejandra Ramírez, Álvaro Ramos, Bary Roberts, Edgar Robles, Hairo Rodríguez, Susan Rodríguez, María Santos, Timothy Scott, Rafael Segura, Mario Socatelli, Mauricio Soto, Max Soto, Carolina Vargas, Carlos Vargas, Jorge Vargas, Leiner Vargas, José Ventura, Pablo Villamichel, Marlon Yong, Sandro Zolezzi, Norberto Zúñiga y Joyce Zürcher.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Para el 2014 este indicador fue de 4,4%, por la reducción de la IED. Aunque sigue siendo importante, este aporte está 1,6 puntos por debajo de lo que representó en el período 2005-2007 (6%).
- 6** En todas las estimaciones basadas en las encuestas de hogares, para los años 2010 a 2014 se utiliza la estructura de población según las proyecciones de 2008.
- 7** En conjunto, estos productos tuvieron una participación promedio superior al 50% de las exportaciones totales de bienes durante el período en estudio. El resto correspondió a una gran cantidad de productos cuyo peso relativo fue inferior al 2% del total.
- 8** Equipos para infusión y transfusión de sueros, aparatos para procedimientos ortopédicos, ginecológicos y oftalmológicos, así como agujas y catéteres, entre otros.
- 9** Se debe considerar que las estadísticas de exportaciones de productos frescos incluyen no solo a países exportadores que son productores, sino también a países que comercializan los productos como re-exportadores o distribuidores regionales. Estos son los casos de Holanda, Alemania y Bélgica, entre otros, que por contar con facilidades logísticas y portuarias operan como centros de acopio para la posterior distribución. Para este Informe se ajustaron las cifras de modo que solo se contabilizaran las exportaciones de los países que por condiciones de suelo y clima sí producen piña (o tienen posibilidades de hacerlo).
- 10** Cabe señalar que hubo 33 establecimientos que no reportaron el origen de sus capitales.
- 11** El modelo se estimó independientemente para cada uno de los años del período 2003-2013, con el objetivo de asegurar que los resultados obtenidos fueran robustos y evitar la doble contabilidad de los ocupados en la muestra de las encuestas de hogares (más detalles en el Anexo Metodológico).
- 12** Incluye la agricultura para el mercado interno y la agroexportación tradicional y no tradicional.
- 13** Incluye zonas francas y nuevos servicios.
- 14** Servicios tradicionales de gobierno, comercio y otros servicios.
- 15** Las municipalidades son las principales encargadas de conceder las patentes comerciales. Sin embargo, en algunos casos, en un mismo cantón existe una división territorial que delega en los concejos municipales de distrito el otorgamiento de estos permisos para ciertas partes del territorio.
- 16** Se trata de los concejos municipales de Peñas Blancas, Cervantes, Tucurrique, Lepanto, Paquera, Monteverde y Colorado.
- 17** La estimación parte del supuesto de que las empresas inscritas en la CCSS tienen patente comercial.
- 18** Para el análisis de conglomerados, los datos correspondientes a patentes otorgadas por concejos de distrito fueron agregados al dato del respectivo cantón (municipalidad): por ello en adelante el número total de casos corresponde a los 81 cantones del país.
- 19** El carácter cédular permite establecer tasas impositivas diferentes para distintos tipos de renta según su origen y permite gravar en forma independiente a las personas (físicas o jurídicas) con cédulas diferentes, lo que genera una gran dispersión tarifaria. Así, dependiendo de la actividad que se desarrolle, así es la tasa que se paga: para los ingresos salariales superiores a 1.128.000 colones es de 15%; para los provenientes de intereses de bonos del Gobierno, certificados de depósito u otros instrumentos de ahorro es de 8%; los dividendos de una empresa pagan 5% o 15% (dependiendo de si la empresa está en Bolsa o no) y la compra y venta ocasional de un terreno está exenta.
- 20** Esta estimación es mayor que la reportada en investigaciones anteriores, pero no se debe a aumentos en el incumplimiento, sino a mejoras metodológicas en el estudio del tema.
- 21** Los escenarios toman como referencia el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria y el borrador de un proyecto de reforma que establecería un impuesto sobre el valor agregado, presentado por la administración Solís Rivera en febrero de 2015.
- 22** El Monex es un mercado cambiario mayorista que funciona desde noviembre del 2006 para la compra y venta de monedas extranjeras.
- 23** Las expectativas inflacionarias se miden a partir de una encuesta que realiza el BCCR entre analistas del sistema financiero, empresarios, académicos y consultores, todos agentes económicos independientes considerados formadores de opinión en la materia. Se aplica el día que se hace de conocimiento público el último dato mensual observado del IPC. Para mayor detalle puede visitarse la página web del Banco Central.
- 24** En la sesión 5499-2011, del 1º de junio del 2011, la Junta Directiva del BCCR aprobó la nueva estrategia de control monetario para consolidar la TPM como el principal instrumento de su política.
- 25** Medir la inflación a través de las variaciones del IPC es uno de los métodos que se utilizan a nivel global. Esas variaciones reflejan el comportamiento de los precios de una canasta específica de bienes y servicios, que permite aproximar el cambio en el costo de vida. Esta metodología tiene la desventaja de que los precios de distintos productos varían en diferentes magnitudes y los consumidores pueden escoger algo más barato, aun cuando la medida del IPC supone que van a seguir comprando la misma canasta representativa; otra desventaja es que el IPC no brinda información sobre los cambios en la calidad de los bienes y servicios.
- 26** Como su nombre lo indica, el ISI muestra la tendencia subyacente de la inflación, procurando capturar el movimiento de mediano y largo plazo del nivel general de precios y aislando las variaciones en precios más volátiles. Con este índice el BCCR pretende tener una medida del núcleo inflacionario que refleje el componente de cambio en precios relacionado con el fenómeno monetario, ya que es sobre este núcleo inflacionario que la política monetaria podría tener la mayor influencia.
- 27** Los precios relativos se pueden expresar como la razón entre el tipo de cambio de paridad y el tipo de cambio nominal. El tipo de cambio de paridad representa la inflación interna, medida como la relación de los precios de Costa Rica con los precios de los mismos bienes en Estados Unidos.
- 28** El incremento promedio considerado fue de 17,4%.
- 29** Algunas de esas reformas fueron la promulgación del Código de Comercio, en 1964, que permitió a las sociedades anónimas emitir títulos para financiarse, y la aprobación de la Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias, en 1972.
- 30** Con la información de las encuestas se definió que un hogar tenía crédito si alguno de sus miembros reportaba pagos de cuotas de algún préstamo. Esta definición puede subestimar el acceso al crédito, al no considerar créditos existentes para los cuales no se había realizado pago de cuotas, ya sea por morosidad o por no corresponder en el período. Se debe tener en cuenta que la Enigh no está diseñada para medir el endeudamiento de los hogares.
- 31** Incluye el segundo, el tercero y el cuarto quintil de ingreso.
- 32** Se calcula mediante la suma de los cuadrados de la participación porcentual en el mercado de todos los bancos. Cuanto más alto sea el índice, mayor será la concentración en la industria.